



**TURUN KAUPPAKORKEAKOULU**  
**Turku School of Economics**

## **VERKOSTOJEN ROOLI KUNNALLISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA**

**Case: Kahden länsisuomalaisen kunnan kuntaliitosprosessi**

Liiketaloustiede, kansainvälisen  
liiketoiminnan pro gradu  
-tutkielma

Laatija  
Suvi Inkinen 8164

Ohjaajat  
KTT Niina Nummela  
KTT Birgitta Sandberg

26.10.2009

Turku

# SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO .....	5
1.1	Kunnallishallinnon murros .....	5
1.2	Tutkimuksen tarkoitus .....	6
2	KUNNAT .....	9
2.1	Kunnat 2000-luvun Suomessa .....	9
2.1.1	Kunnan tehtäväkenttä .....	9
2.1.2	Kuntatalous .....	10
2.1.3	Muuttuva kuntarakenne .....	12
2.1.4	PARAS ja kuntaliitokset .....	16
2.2	Kunnallinen päätöksenteko .....	19
2.2.1	Kunnan toimielimet päätöksenteossa .....	19
2.2.2	Päätösvalta kunnissa .....	21
3	VERKOSTOT KUNTAKONTEKSTISSA .....	28
3.1	Verkosto käsitteenä .....	28
3.1.1	Verkoston määritelmä .....	28
3.1.2	Verkoston rakenne .....	29
3.1.3	Suhteiden merkitys verkoston toiminnalle .....	32
3.2	Kunnalliset verkostot .....	35
3.2.1	Kunnalliset yhteistyöverkostot .....	35
3.2.2	Kunnallisten verkostojen toimijat ja toiminnot .....	37
3.2.3	Toimijoiden resurssien vaikutus kunnallisiin verkostoihin .....	43
3.2.4	Kunnallisten verkostojen tavoitteet .....	46
3.2.5	Kunnallisten verkostojen haasteet .....	48
3.3	Verkostojen vaikutus kunnalliseen päätöksentekoon .....	53
3.3.1	Kunnan ulkoisten verkostojen vaikutus kunnan omaan pätöksentekoon .....	53
3.3.2	Kunnan sisäisten verkostojen vaikutus päätöksentekoprosessiin ....	57
3.3.3	Kunnallisen päätöksenteon viitekehys verkostoympäristössä .....	61
4	TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN .....	64
4.1	Tutkimusstrategia .....	64
4.1.1	Kvalitatiivinen tutkimus .....	64
4.1.2	Tapaustutkimus ja tapauksen valinta .....	65

4.1.3	Tapauskuntien esittely .....	67
4.2	Teemahaastattelut.....	69
4.2.1	Haastattelut tiedonkeruumenetelmänä.....	69
4.2.2	Teemahaastatteluiden toteutus .....	71
4.2.3	Haastateltujen profiili.....	73
4.3	Aineiston analyysi .....	74
4.4	Tutkimuksen luotettavuus .....	75
5	<b>KUNNALLISET VERKOSTOT JA NIIDEN VAIKUTUS KUNTALIITOSPROSESSIIN .....</b>	<b>79</b>
5.1	Kunnalliset verkostot ja niiden toimijat tapauskunnissa.....	79
5.1.1	Verkostojen ulkoiset ja sisäiset toimijat .....	79
5.1.2	Toimijoiden resurssit ja verkostojen tavoitteet.....	83
5.1.3	Verkostoympäristön haasteet .....	86
5.2	Verkostojen vaikutus kunnalliseen päätöksentekoon.....	90
5.2.1	Ulkoisen verkoston luoma viitekehys ja vaikutukset.....	90
5.2.2	Sisäisten verkostojen merkitys päätöksenteolle.....	94
5.3	Kunnallisten verkostojen vaikutus kuntaliitosprosessiin .....	104
5.3.1	Kuntaliitosprosessin tavoitteet.....	104
5.3.2	Toimijoiden ja näiden verkostojen vaikutusvalta kuntaliitosprosessissa.....	107
6	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>114</b>
7	<b>YHTEENVETO.....</b>	<b>124</b>
	<b>LÄHTEET.....</b>	<b>126</b>
	<b>LIITE 1 TEEMAHAASTATTELURUNKO.....</b>	<b>133</b>

## KUVIOLUETTELO

Kuvio 1	Kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaatio.....	21
Kuvio 2	Valmistelun ja virallisen päätöksenteon jaottelu.....	23
Kuvio 3	Verkosto-malli.....	30
Kuvio 4	Kunnallinen verkosto-malli.....	40
Kuvio 5	Kuntien toimijat ja niiden resurssit.....	44
Kuvio 6	Kunnan riippuvuus verkostostaan.....	54
Kuvio 7	Kunnan verkostotoimijoiden vaikutus päätöksentekoon.....	62
Kuvio 8	Tapauskuntien kuntaliitosprosessi aikajanalla.....	68
Kuvio 9	Tapauskuntien verkosto-malli.....	80
Kuvio 10	Tapauskuntien riippuvuus verkostostaan.....	92
Kuvio 11	Tapauskuntien verkostojen luoma viitekehys.....	102
Kuvio 12	Tapauskuntien verkostojen luoma viitekehys kuntaliitosprosessissa.....	111

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Kunnallishallinnon murros

Kunnallishallinto on syntymänsä jälkeen suurimman epävarmuuden keskellä (Haveri 2006, 17). Kunnan toimintaympäristö muuttuu ja on muuttunut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana enemmän kuin koskaan (Nyholm 2008, 37). Kuntien oletetaan pystyvän vastaamaan maailmanlaajuiseen taloudelliseen kilpailuun sekä globaalin ympäristön muihin haasteisiin (Airaksinen - Haveri 2002, 4). Euroopan integraatio on lisäksi korostanut näiden välitöntä ja välillistä vaikutusta kuntiin (Nyholm 2008, 39 - 40).

Globalisaatio on vaikuttanut kuntien taloudellisen toimintaympäristön lisäksi niiden toimintakulttuuriin. Talouden logiikasta, kielestä ja arvoista on tullut osa kuntien arkea. Voidaankin sanoa, että yhteiskuntapolitiikasta on tullut ainakin osittain talouspolitiikkavetoista, koska julkishallinnon uudet kehittämisopit tulevat yhä selvemmin liiketaloustieteistä. (Möttönen – Niemelä 2005, 134) Kunnissa puhutaan nykyään paljon benchmarkingista, tuloksellisuudesta ja asiakasorientaatiosta. Hallinnon uudistusten nähdään parantaneen kuntien taloudellisuutta. Myös kunnallisten yhtiöiden määrä on viime vuosina kasvanut. Perinteisistä virkamiehistä näyttää kovaa vauhtia tulevan yritysjohtajia. Kuntien kohdalla on kuitenkin huomioitava, että niiden toimintaa ei voida arvioida ainoastaan tehokkuuden tai tuloksellisuuden mukaan, koska kunnilla on tehtäviensä kautta suuri yhteiskunnallinen vastuu. (Kuntien toiminta,... 2003, 63, 186)

Jos virkamiesten työnkuva on toimintaympäristön monimutkaistumisen kautta muuttunut, on se vaikuttanut myös luottamushenkilöiden mahdollisuuteen hallita ja ymmärtää päätettäviä asioita. Hyvänä esimerkkinä monimutkaistumisesta on kunnallisessa päätöksenteossa huomioitavien lakien määrän kasvu. Aiemmin riitti, kun noudatti kuntalakeja. Nykyään päätöksenteossa on huomioitava kuntalain lisäksi hankintalain, puitelain, osakeyhtiölain pykälät sekä ajoittain myös tietosuojaasäädökset ja EY -tuomioistuimen ratkaisut. (Hynynen 2008a, 6)

Kuntien tehtävien laajetessa, toimintaedellytysten muuttuessa ja itseohjautuvuuden lisääntyessä kunnat ovat ajautuneet murrokseen. Murros näkyy julkisuudessa kunnallispoliittisina ristiriitoina, äänestysaktiivisuuden laskuna, uusien toimintatapojen etsimisenä, alueellisena uudelleenorganisoinnina ja eriytyvänä kehityksenä. (Kuntien toiminta,... 2003, 281; Airaksinen - Haveri 2002, 4) Murroksen taustalla voidaan nähdä menneisyyden tapahtumia ja toisaalta myös tulevaisuuden haasteita, jotka pakottavat kunnat etsimään uusia hallintotapoja ja –rakenteita (Airaksinen - Haveri 2002, 4).

Yleisesti ottaen kilpailun lisääntyminen ja talouden avautuminen ovat lisänneet toimintojen verkostoitumista. Verkostoajattelu nähdään tasapainottavana ilmiönä kilpailuteorioille. Verkosto lähestymistapana etsii uusia tapoja tehdä yhteistyötä ja lisätä keskinäistä hyötyä, ei uusia tapoja kilpailla. (Raatikainen 1992, 17) Verkostoitumisesta on haettu toiminnallista tehokkuutta, jolla pystytään vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin (Nyholm 2008, 39 - 40). Viime vuosina myös maailmanlaajuisesti julkinen sektori on tullut monimuotoisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Monet julkiset palvelut ja tuotteet tuotetaan nykyään eri toimijoista muodostuvissa verkostoissa (Walker – O’Toole - Meier 2007, 739). Talouden lisäksi siis myös yhteiskunnat ovat verkottumassa. Keskenään kytköksissä olevilla poliittisilla, taloudellisilla ja sosiaalisilla verkostoilla on näin ollen kasvava rooli yhteiskunnassa. (Möller – Rajala - Svahn 2004)

Kuntien toimintatapa on jo siis muuttunut verkostomaisemmaksi ja sopimus pohjaisemmaksi. Kunnat perustavat toimintansa yhä enemmän laaja-alaiseen yhteistyöhön eri sidosryhmien ja yhteisöjen kanssa kuin pelkästään hallinnolliseen byrokraatiaan ja hierarkkiseen hallintorakenteeseen. (Kuntien toiminta,... 2003, 8) Haverin, Laamasen ja Majoisen (2003) tekemässä tutkimuksessa tulikin ilmi, että osallistujat kokivat verkostokunnan olevan tulevaisuuden kuntamalli. Yhteiskunnassa on jo nähtävissä monia verkostokunnan etenemisen merkkejä, kuten lisääntynyt kuntien välinen yhteistyö ja erilaisten sopimusohjausmallien yleistyminen. Useat tutkimukseen osallistuneista kunnallisen alan virkamiehistä näkivät myös, että verkostokunta on välivaihe, joka johtaa suurempiin kuntakokoihin. (Haveri ym. 2003, 70)

Vielä jokin aika sitten kunnat kiinnittivät huomiota ainoastaan omaan hallinto-organisaatioonsa ja pohtivat keinoja tuottaa palveluita tehokkaammin oman organisaationsa sisällä. Nyt toimintaympäristön muutokset ovat kuitenkin lisänneet kuntien riippuvuutta muista toimijoista. Jo pelkästään asioiden hallinta vaatii yhteistyötä muiden kanssa. (Kuntien toiminta,... 2003, 221) Kaikki toimintaympäristön muutokset ovat siis muuttaneet kunnan aseman itsenäisestä yksiköstä toisista toimijoista riippuvaiseksi yksiköksi (Nyholm 2008, 39 - 40). Olellisin muutos Suomen kunnissa onkin hallinnonuudistuksen ja toimintaympäristön muutosten seurauksena ollut se, että kunnat ovat tulleet enenevässä määrin riippuvaisiksi sekä toisistaan että sisäisesti muista toimijoistaan (Haveri 2006, 23). Toisin sanoen kunnat ovat yhä enemmän riippuvaisia oman alueensa henkisistä ja aineellisista resursseista (Kuntien toiminta,... 2003, 281).

## 1.2 Tutkimuksen tarkoitus

Kuntien taloudelliset ongelmat, resurssipula ja lisääntyneet tehtävät ovat saaneet kunnat etsimään uusia toimintatapoja, etenkin uusista yhteistyömuodoista. Kuntien välisestä yhteistyöstä, verkostoista, on siis tullut keskeinen keino hallita kuntaa ja sen

toimintaympäristöä. Nykyään sekä monet kunnalliset palvelut että elinkeinopoliittinen yhteistyö toteutetaan yksityisten, julkisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välisissä verkostoissa. (Kuntien toiminta,... 2003, 154, 283)

Kunnallisia verkostoja on tutkittu erilaisina kumppanuuksina ja yhteistyökuvioina. (Mustakangas – Kiviniemi - Vihinen 2003) Monessa tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota kuntien kyvyttömyyteen hallita verkostoja, koska ne ovat tottuneet toimimaan itsenäisinä ja itsehallinnollisina yksikköinä. (Nyholm 2008) Ottaen huomioon sekä tämä että hallinnonuudistusten tuomat liiketaloustieteisiin pohjautuvat muutokset kuntien johtamiseen ja toimintatapoihin, on mielestäni mielekästä tutkia kunnallisia verkostoja myös liiketaloustieteiden teorioiden valossa. Muun muassa Hoikka (1995) on kaivannut uutta ja laajempaa perspektiiviä poliittisten ja hallinnollisten verkostojen tutkimukseen, koska hänen mukaansa sen avulla voitaisiin luoda kokonaisvaltaisempi kuva sekä politiikasta että poliittisten ja hallinnollisten järjestelmien toiminnasta. (Hoikka 1995, 41 - 42)

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on hahmottaa, millaisiin erilaisiin verkostoihin kunnat kuuluvat sekä pyrkiä selvittämään, mikä merkitys näillä verkostoilla on kunnalliseen päätöksentekoon.

Olen jakanut tutkimuksen seuraaviin osaongelmiin:

1. Mitkä ovat Suomen kuntakenttään kohdistuvat muutospaineet?
2. Keitä ovat kunnallisten verkostojen toimijat?
3. Miten toimijat ja heidän resurssinsa vaikuttavat kunnalliseen päätöksentekoon?

Ensimmäistä osaongelmaa, kuntiin kohdistuvia muutospaineita, tarkastellaan teorian pohjalta. Tutkimuksen toisessa luvussa pyritään paitsi vastaamaan ensimmäiseen tutkimusongelmaan, myös luomaan lukijoille kuva Suomen kunnista ja niiden tehtävistä. Tämä teoriapohja luo sen yleisen kontekstin, jonka valossa itse tapausta tutkitaan.

Verkostoja tutkimuksessa lähestytään liiketalousteorioiden pohjalta, soveltaen sitä kunnallishallinnon erityispiirteisiin. Koska verkostot ovat aiheena laaja ja monitahoinen ilmiö, on tutkimuksen lähestymistavaksi valittu tapaustutkimus. Tapaustutkimus mahdollistaa tiettyihin keskeisiin toimijoihin keskittymisen ja kokonaisvaltaisen kuvan luomisen. Tutkimuksen verkostot on jaoteltu ulkoisiin ja sisäisiin verkostoihin. Jaottelu on tehty sen mukaan, onko tapauskunnan toimijana verkostossa nähtävissä kunta vai joku yksittäinen henkilö tai ryhmittymä.

Verkostojen jaottelun mukaisesti myös päätöksentekoa tarkastellaan kahdesta eri näkökulmasta, koska sekä ulkoisten että sisäisten verkostojen ja niiden toimijoiden oletetaan vaikuttavan kunnalliseen päätöksentekoon. Näin pyritään luomaan laajempi kokonaiskuva päätöksentekoprosessista. Tutkimuskohteena tässä tapaustutkimuksessa on nimenomaan kuntaliitosprosessiin liittyvä päätöksenteko.

Kuntaliitosprosessiin liittyvä päätöksenteko on valittu niiden yleisyyden takia. Etenkin läntisessä Suomessa moni kunta on ollut mukana kuntaliitosprosessissa erilaisin lopputuloksina (Ks. Tuusa 2008a, 14 sekä Tuusa 2008b, 24). Tämän tutkimuksen tapauskunniksi on valittu länsisuomalaiset Koistamo ja Nurmela. Kuntien nimet on muutettu, jotta haastateltavien anonymiteetti on pystytty säilyttämään. Anonymiteetin avulla on pyritty saamaan haastatteluissa esille arkaluontoisiakin aiheita ja ilmiöitä, joilla on merkitystä tutkittavan asian kannalta.

Päätöksenteon näkökulmasta kuntaliitos poikkeaa kunnan normaalista päätöksenteosta jo sen ainutkertaisuuden, mutta myös sen vaikutusten laajuuden vuoksi. (Koski 2004) Koska kyseessä ei ole ns. normaali päätöksenteko, oletan että toimijoiden, heidän suhteiden ja resurssien verkosto tulee selkeämmin ja kärjistetympin esille juuri kuntaliitosprosessin yhteydessä.

Tutkimuksen tarkoituksena ei ole ottaa kantaa kuntaliitosten tarpeellisuuteen tai tarpeettomuuteen. Kuntaliitosprosessi toimii viitekehyksenä, ei tutkimuksen aiheena. Kuntaliitoksiin ja kunnan verkostoihin liittyy usein keskustelua niiden vaikutuksista demokratian toteutumiseksi (Ks. Wiberg 2005). Kunnallinen päätöksenteko puolestaan perustuu nimenomaan demokraattisuuteen. Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan tarkoitus paneutua kuntaliitosten tai verkostojen vaikutukseen kuntien itsehallintoon tai päätöksenteon demokraattisuuteen. Aihetta sivutaan ja se tunnustetaan, mutta se ei ole tässä tutkimuksen kohteena.

Koska kyseessä on tapaustutkimus, kuvaa tutkimus vain tarkasteltavien kahden kunnan toimintoja. Tutkimuksen tulokset eivät siis ole suoraan yleistettävissä kaikkiin Suomen kuntiin, koska kunnat eroavat toisistaan huomattavasti muunmuassa pinta-alaltaan asukas pohjaltaan ja sijainniltaan. Kun huomioidaan myös Suomen kuntien erilainen asema palvelujen tuottajana eurooppalaisiin kuntiin verrattuna, ei tutkimuksen tuloksia voida myöskään yleistää muiden maiden kuntiin. Tarkastelussa olevat kunnat tai niiden kuntaliitosprosessinsa eivät kuitenkaan merkittävästi eroa muista vastaavista Suomen kunnista tai prosesseista. Tästä syystä voidaan tutkimuksen tuloksia pitää suuntaa-antavina.



## 2 KUNNAT

### 2.1 Kunnat 2000-luvun Suomessa

#### 2.1.1 *Kunnan tehtäväkenttä*

Kunnat jakavat Suomen alueellisiin ja hallinnollisiin perusyksiköihin. Vuonna 2001 Suomessa oli 448 kuntaa, 82 seutukuntaa ja 20 maakuntaa (Kuntien toiminta,... 2003, 12). Kunnan itsehallinnon tärkein tehtävä on palvelujen tuottaminen ja oman alueensa kestävä kehityksen ja asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen (Ryynänen 2006, 35; Heuru 1995, 58). Kunnan tehtäviin kuuluu huolehtia hyvinvointipalveluista, edunvalvonnasta, hallinto- ja viranomaistehtävistä sekä kunnallisesta demokratiasta. Käytännössä suurin osa kunnan tehtävistä on lakisääteisiä (Kuntien toiminta,...2003, 19, 66 - 67). Kunnan ensisijainen tehtävä onkin huolehtia näistä lakisääteisistä palveluista. Lakisääteisistä palveluista etusijalla ovat peruspalvelut, joihin kuntalaisilla on subjektiivinen oikeus. Näihin palveluihin kunnan on osoitettava riittävät resurssit. (Kuntien alijäämän... 2006, 14)

Lakisääteiset tehtäviä järjestettäessä kuntien on noudatettava erityislakeja. Se ei kuitenkaan estä kuntaa tuottamasta näitä palveluja ydinorganisaationsa ulkopuolella. Kunta voi päätöksellään hoitaa tehtävänsä joko yksin tai yhteistyössä. Se voi myös hankkia palveluita muilta palvelujen tuottajilta. (Heuru 1995, 65 - 67) Paikalliset tehtävät näyttävät siirtyvän yhä enemmän muiden tahojen hoidettaviksi ja kunnan ydinorganisaation ulkopuolelle, kun useat kunnat harkitsevat tehtäviensä ulkoistamista, yhtiöittämistä ja yksityistämistä (Kuntien toiminta,... 2003, 43 - 49). Kun kunnat ovat siirtyneet toimimaan avoimemmilla markkinoilla, niiden toimintaa ohjaamaan on luotu hankintalaki. Ongelmaksi kuntien toiminnan kohdalla on kuitenkin muodostunut se, miten määritellään ja erotellaan julkiset hankintaratkaisut muista hankinnoista. (Ryynänen 2006, 39)

Kaiken kaikkiaan kuntien palveluiden tulisi pystyä vastaamaan kansalaisten tarpeisiin ja perusoikeuksiin tasa-arvoisesti rajallisten taloudellisten resurssien puitteissa. Kuntaa voidaanakin kuvata toimeksiantotaloudeksi. Kunta hoitaa tehtäviään kuntalaisten toimeksiannosta. Se ei tavoittele voittoa, vaan pyrkii kattamaan toiminnasta aiheutuneet kustannukset vero- ja maksutuotoilla sekä valtionosuuksilla. Rajallisista resursseista johtuen kunnissa joudutaan laittamaan asiat tärkeysjärjestykseen ja kohdentamaan resurssit niin, että niillä tuotetaan tehokkaasti kuntalaisten kannalta tärkeitä palveluja. (Kunnan hallinto,... 2004, 21)

Kunnat tuottavat kaksi kolmasosaa julkisesta palveluntuotannosta. Koko Suomen hyvinvoinnin kannalta kuntien rooli on hyvin merkittävä. Ikääntyvän väestön määrän kasvaessa myös huoltosuhde kunnissa heikkenee. Nämä luovat suuria muutospaineita kuntien palvelujen tuottamiselle ja rahoittamiselle. (Kuntien toiminta,... 2003, 24, 45) Miten tuottaa kasvava määrä palveluja pienemmillä resursseilla? Mistä löytää rahat ja työvoima palvelujen toteuttamiseen?

Seuraavassa luvussa tarkastelen tarkemmin, mistä kunnat tulot ja menot koostuvat, siis miten edellä kuvatut palvelut tuotetaan.

### **2.1.2 Kuntatalous**

Kuntien menot koostuvat suurimmaksi osaksi lakisääteisten tehtävien kustannuksista. Nämä kustannukset pyritään kattamaan valtionosuuksien, verotulojen ja toimintatuottojen avulla (Haveri 2006, 23). Kunta onkin eräänlainen tasapainotalous, jossa ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa toistuvia yli- tai alijäämiä. Kuntien on verorahoituksellaan ja toimintatuloillaan katettava toiminnastaan syntyneet käyttömenot ja investoinnit.

Euroopan Unioni korostaa heikompien alueiden tukemisen sijasta alueiden omia kehitysedellytyksiä. Tämä on merkinnyt merkittävää muutosta Suomen aluepolitiikassa, johon on perinteisesti kuulunut tasaava aluepolitiikka ja kantokykyjärjestelmä. Aluepolitiikan muutos on lisännyt kuntien eriarvoistumista. (Laamanen 2007, 96) Euroopan rakennerahastouudistus sekä valtionosuusjärjestelmän muutokset ovat puolestaan lisänneet kuntien toiminnan rahoituksen epävarmuutta. (Haveri 2006, 17)

Valtio rahoittaa kuntien menoja ja tasaa niiden välisiä eroja valtionosuuksien avulla (Kuntien toiminta,... 203, 19). Erilaiset valtionavut ja -osuudet ovat merkittävä osa kunnan rahoitusta. Ne ovat myös olleet valtion mahdollisuus ohjata kuntia ja niiden toimintaa (Heuru 1995, 49 - 50). Valtionosuuksilla kunnat kattavat menoistaan lähes viidenneksen (Kunta – ja palvelurakennemuutos... 2006, 35). Hallinnonuudistus on ilmennyt ehkä selvimmin kuntien kohdalla nimenomaan valtionosuusperusteiden muutoksena. Muutoksen tarkoituksena oli lisätä kunnan omia mahdollisuuksia suunnata voimavaroja ja toimintaansa. (Mustakangas ym. 2003, 10; Heuru 1995, 49 - 50) Tehtäväkohtaisista ja kustannusperusteisista valtionosuuksista on siirrytty asukaskohtaisesti määräytyviin valtionosuuksiin. Jotta kunnilla olisi suuremmat mahdollisuudet ohjata toimintansa taloudellisuutta ja tuloksellisuutta, on valtionosuushallintoa kevennetty samalla merkittävästi. Näin on pyritty vahvistamaan kunnallista itsehallintoa. (Heuru 1995, 50) Valtion 1990-luvulla tekemät leikkaukset valtionosuuksiin ovat kaventaneet kuntien rahoitus pohjaa ja kasvattaneet verotulojen suhteellista osuutta kuntien tulopohjasta. Verotulojen merkityksen kasvu on lisännyt

kunnissa epävakautta ja vaikeuttanut kuntatalouden ennustettavuutta. (Mustakangas ym. 2003, 10)

Verotulojen voidaan myös toisaalta nähdä määrittävän kunnan itsehallinnon ulottuvuutta. Verotusoikeutta pidetään kunnan itsehallinnon peruspilarina. Mitä suurempi osa kunnan tuloista tulee veroista, sen suurempi sen itsehallinto on. (Helin 2008b, 60). Valtionosuuksien leikkaukset ovat siis lisänneet kuntien itsehallintoa, mutta samalla lisänneet niiden toiminnan rahoituksen epävakaisuutta.

Verotulot kattavat kuntien kokonaismenoista noin puolet (Kunta- ja palvelurakennemuutos... 2006, 35). Kunnallisveroon 1993 tullut ansiotulovähennys on osaltaan myös pienentänyt merkittävästi kuntien verokertymää. Vähennyksen enimmäismäärää korotettiin vuonna 2005 (Nissinen – Viitasaari 2006, 88 - 89). Kunnallisveron ansiotulovähennystä korottaminen on hidastanut kunnallisveron tuoton kasvua. Eniten tästä ovat kärsineet ne kunnat, joilla on alhainen tulotaso. (Rönkkö 2006, 71) Kaiken kaikkiaan vuosina 1997 – 2009 kuntien tuloveropohjasta arvioidaan leikatun yli kaksi miljardia. Veropohjan kaventaminen on lisännyt kuntien riippuvuutta valtiosta ja pienentänyt niiden itsehallintoa. (Helin 2008b, 60 - 61)

Kunnat ovat kompensoineet pienentyntä verokertymänsä nostamalla veroprosenttejaan. Kunnallisverosta onkin näiden vähennysten jälkeen tullut yhä enenevässä määrin progressiivinen vero. Tästä johtuen veroaste on kunnissa jopa laskenut vaikka tuloveroprosentti on noussut. (Nissinen – Viitasaari 2006, 88 - 89) Tämä näkyy myös siinä, että vaikka kunnat ovat korottaneet veroprosenttiaan, on kunnallisveron tuotto kasvanut vuodesta 1993 vain 58% kun taas kansantuote on samassa ajassa kasvanut 68% (Rönkkö 2006, 71).

Myös yhteisöveron tuominen osaksi kuntien rahoitus pohjaa on lisännyt sen epävakautta ja suhdanneherkkyyttä (Helin 2008a, 37, Helin 2008b, 60 - 61). Yhteisövero riippuu kunnan alueella toimivien yritysten tuloksellisuudesta. Taloudelliset olosuhteet, tuotannon siirtyminen pois paikkakunnalta, yrityskaupat jne. vaikuttavat kunnan tuloihin. (Ks. Taavitsainen 2009, 25) Uusina rahoituslähteinä voidaan myös nähdä valtion erilaisiin kehittämishankkeisiin varaamat rahat. Nämä tosin eivät tuo rahaa kunnan normaaliin palveluntuotantoon, vaan vain määräaikaisiin projekteihin. Rahoituksen saaminen edellä kuvatuista uusista rahoituslähteistä edellyttää usein eri toimijoiden yhteistyötä tai verkostoitumista. (Möttönen – Niemelä 2005, 53 - 54)

Uudessa kuntalaissa vuonna 1995 kuntien talous sai uuden tarkastelukehikon, jossa niiden toiminnan rahoituksen riittävyyttä tarkastellaan tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen avulla. Jotta kuntatalous olisi tasapainossa, tulisi vuosikatteen eli tulorahoituksen ja nettoinvestointien vastata määrällisesti toisiaan. Vuosina 1997 - 2004 kuntien investoinneista rahoitettiin vuosikatteella keskimäärin vain 60% kokonaisinvestointien omahankintamenoista. (Kuntien alijäämän... 2005, 8 -

9) Jotta kunnat pystyvät pitämään toimintamenojensa kasvun verotulojen ja valtionosuuksien kasvun asettamissa rajoissa, on niiden tehostettava toimintaansa ja lisättävä tuottavuuttaan. Rahoitusongelmaan tulisi siis etsiä ratkaisua kuntatalouden menopuolelta kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä. (Rönkkö 2006, 66)

Kansantalous on ollut 2000-luvun alussa vahvassa kasvussa (Haveri – Laamanen - Majoinen 2003, 42). Tarkasteltaessa kuntataloutta vuosien 1990 - 2003 välillä, näyttäisi siltä, että kunnillakin on mennyt kohtalaisen hyvin. Todellisuudessa kuitenkin useilla kunnilla on ollut taloudellisia vaikeuksia tuottaa peruspalveluitaan. Voidaankin sanoa, että taloudellisten syiden vuoksi kuntien kyky tarjota julkisia palveluita on heikentynyt. (Nyholm 2008, 44)

Kaiken kaikkiaan suurin muutos kunnan taloudellisessa toimintaympäristössä on ollut epävarmuuden lisääntyminen. Muutoksia tapahtuu enemmän ja nopeammin kuin aiemmin. Ne aiheuttavat ennalta arvaamattomia muutoksia kunnalle ja sen muille sidosryhmille vaarantaen kunnan toiminnan jatkuvuuden (Ks. Hynynen 2008b, 34 – 35). Kuntien on pitänytkin arvioida paitsi oman toimintansa rahoituksen riittävyttä myös omaa olemassaolonsa oikeutusta ja tehtävänsä hyvinvoinnin turvaajana. ”Juustohöylä”-periaatteella säästäminen on ollut kunnissa suosittua, mutta osoittautunut riittämättömäksi. Myös sen asianmukaisuutta on kritisoitu. (Heinonen 1999, 13 - 14)

Kunnat ovat joutuneet muuttamaan toimintatapojaan. Tämä on näkynyt muun muassa yhteistyön lisääntymisenä. Yhteistyön lisääntymisen yhtenä pääsyyinä voidaan pitää kuntatalouden kriisiytymistä tai pikemminkin kuntatalouden resursseissa tapahtunutta muutosta. Kuntatalouden kriisistä on Suomessa keskusteltu pitkään. Kriisin on nähty johtuvan kunnan ja valtion välisistä suhteista (Haveri 2006, 23). Vaikka valtio onkin vähentänyt kuntien ohjailua, se yhä edelleen ratkaisee kuntien tehtävien ja vastuiden lisäksi ainakin osittain sekä valtionosuudet että keskeisten peruspalveluiden maksut (Nyholm 2008, 43).

Kunnat ovat pyrkineet säästämisen ja yhteistyön lisäämisen avulla ratkaisemaan taloudellista ahdinkoaan. Tämän lisäksi kunnat ovat pyrkineet säästöihin ja taloudellisuuteen syvällekin käyvillä rakenteellisilla muutoksilla. Kunnat ovat kuitenkin epäonnistuneet rakenteellisissa, radikaaleissa, kuntarajat ylittävissä ratkaisuissaan (Haveri 2006, 23).

Seuraavassa luvussa kuvataan tarkemmin kuntiin kohdistuvia muutospaineita ja sitä, miten ne ovat vaikuttaneet kuntien toimintaan.

### **2.1.3 Muuttuva kuntarakenne**

Suomi jakaantuu perustuslain mukaan itsehallinnollisiin kuntiin. Kuntien itsehallinnon tulee perustua kansalaisten paikalliseen itsehallintoon. Alueen ihmiset vaikuttavat siis

itse oman yhteisönsä tärkeisiin asioihin kuten maankäyttöön, sosiaalisiin tehtäviin ja kehittämiseen. (Haveri ym. 2003, 26) Suomen kuntien laajan itsehallinnon merkittävimpinä piirteinä pidetään kunnan verotusoikeutta ja kuntalaisten oikeutta valita kunnan ylin päättävä toimielin eli valtuusto (Heuru 1995, 60).

Kuntien toimintaan ja talouteen ovat myös vaikuttaneet sosiaalisten arvojen ja tarpeiden muutokset yhteiskunnassa. Tällaisia ovat mm. muuttoliike ja väestömuutokset. (Kunta- ja palvelurakennemuutos... 2006, 25; Kuntien toiminta,... 2003, 222)

Kuntien tulevaisuus perustuu Haverin (2006) mukaan kolmeen erilaiseen voimaan: kuntien omaan strategiseen valintaan, valtion keskushallinnon reformeihin ja kansainväliseen kehitykseen. Kansainvälistymisen ja EU:n vaikutuksen myötä Euroopan kunnallishallinnot samankaltaistuvat tulevaisuudessa. (Haveri 2006, 19 - 21)

Suomen kuntien tilannetta ei helpota se, että Suomen kunnallishallintojärjestelmässä peruskunnilla on paljon keskeisempi rooli kuin muualla Euroopassa (Saarelainen 2003, 41). Kun Suomessa kunnat kantavat lähes kaiken vastuun terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja koulutoimenkin tehtävissä, muualla kuten Saksassa läänit (Kreise), Tanskassa maakuntaläänit (amts) ja Hollannissa provinssit (provinces) huolehtivat näistä asioista. Tästä syystä Suomessa kuntiin kohdistuu poikkeuksellisen voimakkaat paineet. (Airaksinen – Haveri 2002, 51 – 52; Kuntien toiminta,... 2003, 222)

Euroopan ja Suomen kunnallishallinnon murroksen taustalla on New Public Management -oppi. NPM-oppi perustuu markkinoiden hyödyntämiseen ja organisaation managerialistiseen johtamiseen (Möttönen – Niemelä 2005, 86). Muutospiirteet näkyvät sellaisina ilmauksina kuin liikelaitostaminen, konserniajattelu ja asiakaslähtöisyyden korostaminen (Hoikka – Lehkonen – Rajala – Ryyänen – Siitonen - Tetri 1999, 118). Kuntalaiset nähdään enemminkin asiakkaina kuin asukkaina tai veronmaksajina. Verojen maksaminen koetaankin oikeutuksena tiettyihin ja tietyn tasoisiin palveluihin (Mustakangas ym. 2003, 70). Toisin sanoen, NPM yrittää siis luotsata kuntien toimintaa liiketaloudellisempaan suuntaan. Toinen hallitseva ajatus on ollut siirtyminen hallinnosta hallintaan (Governance). Uusi hallintatapa perustuu yhä kasvavassa määrin erilaisten toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen ja verkostosuhteiden rakentamiseen (Saarelainen 2003, 18 - 19, 51 - 52). Hallinta-ajattelun taustalla on näkemys, että julkinen hallinto ei pysty ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta yksin (Haveri – Pehk 2008, 9). Toisin sanoen kuntien toiminta ja talous perustuvat siis eri toimijoiden väliseen vuorovaikutussuhteisiin hierarkioiden ja resurssiohjauksen sijaan. (Kuntademokratian ... 2006, 9)

Kuntia sääntelevien instituutioiden normit ja säännöt ovat muuttuneet uusien mallien myötä viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Muutoksilla on nimenomaan pyritty edesauttamaan NMP-oppien soveltamista ja uuden hallintatavan muotoutumista. (Nyholm 2008, 45)

Valtio on 1980-luvulta lähtien pyrkinyt vahvistamaan kunnallista itsehallintoa erilaisin kokeiluoin ja uudistuksin. Se on pyrkinyt vähentämään omaa ohjaustaan siirtämällä ratkaisuvalltaa paikalliselle tasolle. Samalla on pyritty vahvistamaan taloudellista ajattelua kaikilla tasoilla. Uudistusten vaikutukset ovat kuitenkin olleet kyseenalaisia. Vaikka kuntien itsehallintoa onkin pyritty vahvistamaan, on kuntien riippuvuus valtiosta silti lisääntynyt, sillä valtio määrää niin kuntien tehtävistä kuin tuloperustastakin (Kuntien toiminta,... 2003, 24). Valtio on samanaikaisesti lisännyt kuntien tehtäviä ja vähentänyt näiden rahoitusta. Tämä on kaventanut kuntien taloudellista liikkumavaraa ja pienentänyt sen kautta itsehallintoa. (Haveri 2006, 21; Haveri ym. 2003, 28)

Toisin sanoen kuntien itsehallinto on teoriassa suuri, mutta käytännössä pieni. Kasvukeskusten isoilla kunnilla, joilla on resursseja, on myös liikkumavaraa. Tilanne on kuitenkin toinen muuttotappioista kärsivillä syrjäisillä alueilla. (Haveri ym. 2003, 28)

Viime vuosien muuttoliike Suomessa on ollut keskittävää. Keskuseudut ovat saaneet muuttovoittoa etenkin nuorista ikäluokista, kun maaseutu on samanaikaisesti menettänyt asukkaita. 1990-luvun alussa muuttovoittoisia seutukuntia oli 35, 2000-luvun taitteessa enää parikymmentä. Toinen syy muuttotappion lisäksi on ollut luonnollisen väestönkehityksen myötä tapahtuva väestön väheneminen (Haveri ym. 2003, 39). Etenkin väestön ikääntymisen seuraukset ovat jo nyt nähtävissä kunnissa, mutta muutoksiin mukautumisesta tulee silti suuri haaste tulevaisuudessa (Nyholm 2008, 47; Nissinen – Viitasaari 2006, 86). Ennusteiden mukaan vuonna 2030 sataa työikäistä kohden ennustetaan olevan 40% enemmän lapsia ja yli 65-vuotiaita. Tilannetta ei helpota arvio, jonka mukaan Suomessa arvioidaan olevan Euroopan Unionin vanhimmat suuret ikäluokat. Vuonna 2000 Suomessa oli viisi työikäistä yhtä 65-vuotiasta kohti. Vuonna 2030 työikäisiä on arvioitu olevan enää runsas kaksi yhtä yli 65-vuotiasta kohti. (Haveri ym. 2003, 39)

Tulevaisuudessa ikääntyvän väestön ja keskittävän sisäisen muuttoliikkeen seurauksena maan yhdyskuntarakenne tiivistyy ja väestönkasvu keskittymään harvoihin kasvukeskuksiin. Tämän seurauksena kuntien väliset erot taloudessa ja huoltosuhteessa kasvavat. Väestön ikääntyminen heijastuu myös työvoiman saatavuuteen. (Kunta- ja palvelurakennemuutos... 2006, 25)

1990-luvun laman seurauksena kuntiin ei juurikaan rekrytoitu uutta väkeä, mikä tällä hetkellä näkyy vinoutuneena henkilöstön ikäjakaumana. Uutena haasteena kunnille onkin tullut pätevän henkilöstön saaminen suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle. (Nissinen – Viitasaari 2006, 87 - 88)

Kuntien eriytyvä kehitys ei siis ole vain seurausta kunnanvaltuustojen erilaisista strategisista päätöksistä vaan yleisestä kuntien sosio-ekonomisesta kehityksestä, johon kunnilla on vain rajallinen vaikutusmahdollisuus (Mustakangas ym. 2003, 30 - 31).

Muuttoliikkeen ja väestönkehityksen on katsottu talousongelmien ohella heikentävän etenkin pienten maaseutuvaltaisten kuntien kykyä hoitaa lakisääteiset tehtävänsä (Rönkkö 2006, 62).

Kunnan koko ja kustannusten taso eivät kuitenkaan ole suoraan verrannollisia, vaikka usein oletetaan pienessä kunnassa olevan korkeammat kustannukset kuin suuremmassa (Nissinen – Viitasaari 2006, 92). Pienten kuntien on todettu pystyvän järjestämään palvelunsa tehokkaasti monipuolisten yhteistyöverkostojen avulla (Haveri ym. 2003, 40). Vaikka kuntakoolla ja väestöpohjalla on tutkimusten mukaan vahva positiivinen vaikutus palvelujen tehokkuuteen, se ei kuitenkaan selitä kaikkea (Rönkkö 2006, 79).

Syy alueiden eriarvoistumiseen on niiden erilaisissa voimavaroissa, joita taloudellinen kehitys, yritysten sijoittuminen ja muuttoliike ovat muokanneet (Mustakangas ym. 2003, 30 - 31). Kuntien edelläkävijyys, eli se miten ne uudistavat toimintojaan, on riippuvainen kunnan resursseista. Mitä enemmän kunnalla on resursseja, sitä enemmän se uudistaa toimintojaan riippumatta siitä onko kriisissä vai ei. Toisin sanoen, niillä joilla menee hyvin, on mahdollisuus kokeilla jotain uutta. (Ståhlberg 1997a, 91) Toisaalta on selvää, että suuremmalla organisaatiolla on myös mahdollisuus tuottaa muun muassa hallinto- ja tukipalvelut taloudellisemmin (Nissinen – Viitasaari 2006, 101).

2000-luvun toimintaympäristön muutos tarjoaa siis niille kunnille, joilla on resursseja, mahdollisuuksia uusilla toimintatavoilla ja palvelustrategioilla sopeutua väestön ikääntymiseen ja uhkaavaan työvoimapulaan. Etenkin tieto- ja viestintäteknologian kehitys on jo avannut ja avaa tulevaisuudessakin uusia palvelujen toteuttamistapoja. Jos kunta onnistuu tämän lisäksi verkostoitumaan hyvin, se voi hyödyntää koko alueen resursseja asukkaidensa hyvinvoinnin ja alueensa elinvoimaisuuden edistämiseksi. (Kuntien toiminta,... 2003, 88)

Pienten kuntien ongelmana on usein myös niiden talouden haavoittuvaisuus. Erilaisen satunnaisvaihtelut, kuten esimerkiksi muutama isompi leikkaus, voi jo horjuttaa pienen kunnan terveystaloutta merkittävästi. (Haveri ym. 2003, 40) Kunnan koko näyttäisikin suoraan korreloivan kertyneen alijäämän kanssa. Vuonna 2003 alle 10 000 asukkaan kunnista joka kolmas oli alijäämäinen, kun vastaava luku 10 000 - 20 000 asukkaan kunnista oli joka viides ja 20 000 - 100 000 asukkaan kunnista joka kuudes (Kuntien alijäämän... 2006, 29).

Syitä kuntien eriarvoistumiseen näyttääkin olevan vinoutunut ikärakenne, syrjäinen sijainti ja resurssien vähyys. Siis ominaisuudet, jotka useammin sopivat pieniin kuin isompiin kuntiin (Nissinen – Viitasaari 2006, 92)

Kuntien mahdollisuus vaikuttaa omaan kehitykseensä on siis riippuvainen kunnan voimavaroista. Valtionosuudet, joita edellisen 1990-luvun laman aikana leikattiin, ovat jääneet vieläkin lamaa edeltävää tasoa alemmalle tasolle. Kunnat voivat kyllä vaikuttaa

kehitykseensä, mutta useimmiten etenkin pienissä kunnissa ainoa mahdollisuus on ollut suurempaan kehitykseen sopeutuminen. Paikallistasolla tämä on pakottanut kuntia lisäämään yhteistyötä ja etsimään uusia yhteistyömuotoja. (Mustakangas ym. 2003, 31)

Valtio ja EU ovat siis toimillaan pyrkineet lisäämään kuntien välistä yhteistyötä ja lisäämään taloudellista ajattelua kunnissa. Myös väestönkehitys ja väestön keskittyminen lisäävät kuntien paineita tuottaa palveluitaan ja huolehtia taloudestaan. Kunnat ovat säästämisen lisäksi pyrkineet rakenteellisiin muutoksiin.

Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin syitä yhteistyön lisääntymiselle ja rakenteellisille muutoksille kunnissa. Miten kunnat ovat tehtävissään onnistuneet ja millaisia haasteita toimintaympäristön muutokset ovat niille kaiken kaikkiaan asettaneet.

#### **2.1.4 PARAS ja kuntaliitokset**

Valtion kannustimet ja uudistukset ovat saaneet aikaan vapaaehtoista uudelleenorganisoitumista, mikä näkyy kuntien yhteistyön selvänä kasvuna 1990-luvun alkuun verrattuna. Näistä edistyksistä huolimatta yhteistyön kehitys ei ole onnistunut kuntien ydinpalveluissa. Jos vapaaehtoinen valtion kannustimiin perustuva linja ei toimi, on todennäköistä, että valtio ottaa pakottavammat keinot käyttöön. (Haveri 2006, 25)

Etenkin seudullisesta yhteistyöstä on etsitty apua kuntien elinvoimaisuuden lisäämiseen ja niiden kykyyn selviytyä tehtävistään. Valtiolla keinot ohjata kuntia yhteistyötä kohti ovat lainsäädännön muutokset, porkkanoiden käyttäminen ja informaation sekä parhaiden käytäntöjen levittäminen. Tausta-ajatuksena on ollut, että syventämällä kuntien välistä (seudullista) yhteistyötä syntyy yhteisiä viranhaltijoita, palvelujen laatu ja saatavuus paranevat, elinkeinopolitiikka tehostuu ja yhdyskuntarakenteen suunnittelu parantuu. Seutukuntajako nähdäänkin hyvänä pohjana yhteistyön kehittämiseksi, vaikkakaan kaikille alueille se ei ole tarkoituksenmukainen. Esimerkiksi muuttotappiollisella seudulla, jossa alueen kuntien talous on huonossa kunnossa, yhteistyö ei välttämättä ratkaise mitään. (Airaksinen – Haveri 2002, 6 - 7, 49 - 50)

Jo jonkin aikaa on ollut havaittavissa, että nykyinen kuntarakenne ei pysty täyttämään niitä vaatimuksia, joita kuntien tehtävien hoitaminen vaatii. Kuntarajat nähdäänkin ongelmina sekä palvelujen järjestämiselle että alueelliselle kehitykselle. Kuntien välisen yhteistyön puolesta puhuvat talouden ja toimintaympäristön muutokset ja kansalaisten seutuistuminen. Seutuistumisella tai pikemminkin alueellistumisella tarkoitetaan ihmisten asiointia, asuntomarkkinoita, työssäkäyntiä, jotka ovat ylikunnallistuneet. (Airaksinen – Haveri 2002, 49 - 50) Alueellistuminen mahdollistaa



kuntien välisen yhteistyön tehostamisen ja vähentää kuntarajojen merkitystä (Kunta- ja palvelurakennemuutos... 2006, 25).

Kunta- ja palvelurakennemuutoksella (PARAS) tavoitellaan rakenteellisesti ja taloudellisesti riittävän vahvaa perustaa kunnallisille palveluille (Rönkkö 2006, 63). PARAS-hanke käynnistyi keväällä 2005 ja siitä annettu laki (puitelaki) tuli voimaan 2007. Puitelain tarkoituksena on parantaa kuntien tuottavuutta ja hillitä niiden menojen kasvua. Kuntarakennetta on myös tarkoitus vahvistaa yhdistämällä kuntia. Hankkeen tavoitteena on koota kuntaa laajempi väestöpohja palveluille ja lisätä kuntien välistä yhteistyötä. (Kunta- ja palvelurakennemuutos... 2006, 11)

PARAS-hankkeen eteneminen on jo näkyvässä kunnissa. Vuonna 2009 käynnistyi 28 uutta yhteistoiminta-aluetta, joihin osallistuu 118 kuntaa. Ensi vuonna yhteistoiminta-alueita on tulossa vielä lisää. (Tuusa 2008c, 22 - 24) Yhteistyöalueille siirtyy useimmiten terveys- ja sosiaalipalvelujen toimintoja. Nämä palvelut mielletään usein tärkeimmiksi kunnallisiksi palveluiksi. Sen lisäksi ne ovat usein kaikista eniten rahaa vievimmit toiminnot. Yhteistyöalueiden ongelmaksi onkin koettu päätösvallan siirtyminen toimintojen mukana pois demokraattisesti valituilta päättäjiltä. (Ylönen 2008, 31)

Euroopassa on viime vuosina monissa maissa yritetty vähentää kuntien määrää. Tähän ei kuitenkaan ole missään päästy vapaaehtoisesti (Airaksinen – Haveri 2002, 51 - 52). Suomen PARAS-hanke tai Tanskan kuntareformi eivät siis ole ainutlaatuisia tässä mielessä. Suomen kunnat näyttävätkin kulkevan kuntareformeissa kehityksen jäljessä. (Taavitsainen 2007) Vaikka kuntaliitosten määrä Suomessa onkin noussut, on nähtävissä myös kritiikkiä PARAS-hankkeen kasvattamaa sekavaa yhteistoimintajoukkoa kohtaan. Muun muassa Britanniassa kehitys on ollut päinvastaista. Siellä on väliporrashallinnon kasvattamisen sijasta vahvistettu yksitasoista paikallishallintoa ja peruskuntien itsehallintoa. (Taavitsainen 2008, 50) Suomessa kuntaliitosten kannatuksessa on nähtävissä selviä eroja puolueiden välillä. Siinä missä Keskusta kannattaa PARAS-hanketta ja yhteistoiminta-alueita, Kokoomus ja Sosiaalidemokraatit kannattavat kuntaliitoksia. (Hynynen 2007, 7) Puolueiden erot rakenteellisten ratkaisujen painotuksissa ovat todennäköisesti seurausta niiden erilaisesta edustuksesta kunnanvaltuustoissa.

Suomessa on viime vuosina nähty kuntaliitosten aalto. Viime valtuustokauden aikana kuntaliitoksia tehtiin 16 ja ne koskivat 33 kuntaa (Pikkala 2009, 35). Tämän vuoden (2009) alussa toteutui kaikkiaan 32 kuntaliitosta Suomessa. Tämän seurauksena kuntien lukumäärä väheni 67:llä ja on nyt 348. Kuntien kiinnostusta kuntaliitoksiin on lisännyt PARAS-hankkeen lisäksi kuntajakolain muutos, joka on kasvattanut valtion maksamia kuntaliitos- investointiavustuksia ja turvannut valtionosuuksien tason säilymisen (Haveri ym. 2003, 13; Koski 2004, 9).

Tämän vuoden alussa tehdyistä 67 kuntaliitoksesta 32 oli monikuntaliitoksia. Vastaavasti vuosien 2001 ja 2004 kunnissa tehtiin 14 kuntien yhdistämistä koskevaa päätöstä. (Koski 2004, 3) Kuntajakoselvittäjä Arto Kosken (2008) mukaan näiden strategisten monikuntaliitosten tavoitteena on kunnan pysyminen elinvoimaisena myös tulevaisuudessa. Monikuntaliitosten ensisijainen tavoite ei siis ole säästöjen tai parempien palvelujen saaminen vaan tulevaisuuden koviin haasteisiin vastaaminen. Tutkijana ja kuntajakoselvittäjänä Kosken kanta kuntaliitoksiin on selvä: ”Globaalit haasteet ja kuntien muuttuva toimintaympäristö edellyttävät muutosta kunnilta. Mitä vakavammat haasteet, sitä vahvempia kuntia edellytetään.” (Hynynen 2008d, 7 - 8)

Kuntaliitosten haittatekijät liittyvät yleensä kunnan sisäisiin tekijöihin, kuten esimerkiksi palveluiden tarjontaan ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin (Koski 2004, 20 - 21). Toisaalta vuoden 2008 kunnallisvaaleissa valtuustoihin nousi suhteellisesti enemmän ns. reuna-alueiden ehdokkaita kuin siellä asuvien äänioikeutettujen suhteellinen osuus uuden kunnan äänioikeutetuista olisi edellyttänyt (Pikkala 2009, 36). Kuntaliitosten edut puolestaan liittyvät useammin kunnan ulkoisiin tekijöihin. Tällaisia tekijöitä ovat mm. vahvempi edunvalvojan rooli maakunnan ja valtiovallan sekä elinkeinoelämän kanssa käytävissä neuvotteluissa. (Koski 2004, 20 - 21)

Kuntaliitoksia on kritisoitu niiden taloudellisten vaikutusten vuoksi. Liitosten kautta kunnille ei tule lisää rahaa palvelujen tuotantoon. Liitoksilla voidaan kaunistella tilastoja, mutta resurssipulaa se ei ratkaise. (Helin 2008b, 61) Myös kuntaliitoksia koskevaa porkkanarahalakia on kritisoitu. Rahan on sanottu kannustavan liitoksiin ilman, että palvelurakennetta on tarkemmin pohdittu. Kuntakoon suurentaminen ei yksistään ratkaise kuntatalouden ongelmia. (Mölsä 2008, 25)

Julkisen sektorin uudistamisen ongelmaksi ovatkin nousseet sektoroituneisuus ja kuntien etenevä erilaistuminen. Sektoroituneisuus ylläpitää hierarkkista järjestelmää ja erilaistuminen rajoittaa yhteistoiminnan mahdollisuuksia ja uusien ideoiden läpivientä. (Mustakangas ym. 2003, 31) Kuntia onkin kritisoitu niiden sisäänpäin lämpiävyyden ja umpimielisyyden takia. Kunnissa asiat pyritään liian usein tekemään, kuten aina ennenkin on tehty, mikä tukahduttaa rakentavien vaihtoehtojen luomisen ja toteuttamisen. (Wiberg 2005, 13)

Myös kuntalaiset ovat paikoin osallistuneet aktiivisesti kuntaliitokeskusteluihin. Kuntaliitokset tuntuvatkin herättävän tunteita niin luottamushenkilöissä kuin kuntalaisissakin. Mm. Nurmossa perustettiin ProNurmo-liike vastustamaan kuntaliitosta. (Leskelä 2007b, 13) Kuntaliitosta vastustavat korostavat usein paikallista demokratiaa, yhteistyön lisäämisen mahdollisuuksia ja paikallista identiteettiä. (Mattila 2008, 58 - 59; Zimmerbauer 2008, 94) Tällaiset liikkeet korostavat muutosvastarintaa ja heikentävät rakentavien vaihtoehtojen läpimenoa. Muutosvastarinta koetaan

kuntapuolella yhdeksi suurimmista esteistä kuntarakenteen muutokselle (Ks. Hynynen 2008c, 8)

Nykyisten kuntarakenteiden ongelmana on, että ne ilmentävät hallinnollisia rajoja eivätkä kuitenkaan kaikilta osin pysty vastaamaan toimintaympäristön haasteisiin. Rajojen ja rakenteiden tehtävänä tulisi olla kunnan perustehtävän mukaisen tehokkaan toiminnan turvaaminen ja paikallisen hyvinvoinnin edistäminen. Kuntarajat eivät saisi olla itsetarkoitus. (Haveri ym. 2003, 38) Toisaalta yhteiskunnallinen kehitys on harvoin rationaalista tai suoraviivaista. Monille kunnan toimijoille jo vanhasta luopuminen on tuskallista ja vaikeaa. Tulevaisuuden suunta ei ole selvillä ja aiheuttaa epävarmuutta. Nämä yhdessä hidastavat kunnallisten organisaatioiden uudelleen arvioimista. Muuttuva ympäristö ja poliittisen ohjauksen haasteet eivät luo kovin vakaata pohjaa muutoksen toteuttamiseen, vaikka toiminnan rahoituksen jatko onkin kyseenalainen. (Heinonen 1999, 59)

Kuten jo aiemmin totesin, kunnallishallinto on murroksessa. Kuntien toimintaan kohdistuu nykyään monenlaisia paineita ja haasteita. Miten kunnat sopeutuvat ja pärjäävät muutosten keskellä, on riippuvainen kunnan resursseista. Yhtenä muutokseen sopeutumisen kannalta tärkeänä resurssina voidaan pitää kunnan päättäjiä, jotka vastaavat kunnan toiminnoista. Seuraavassa luvussa tarkastellaan, miten päätöksenteko kunnassa etenee, kuka päättää ja mistä.

## **2.2 Kunnallinen päätöksenteko**

### ***2.2.1 Kunnan toimielimet päätöksenteossa***

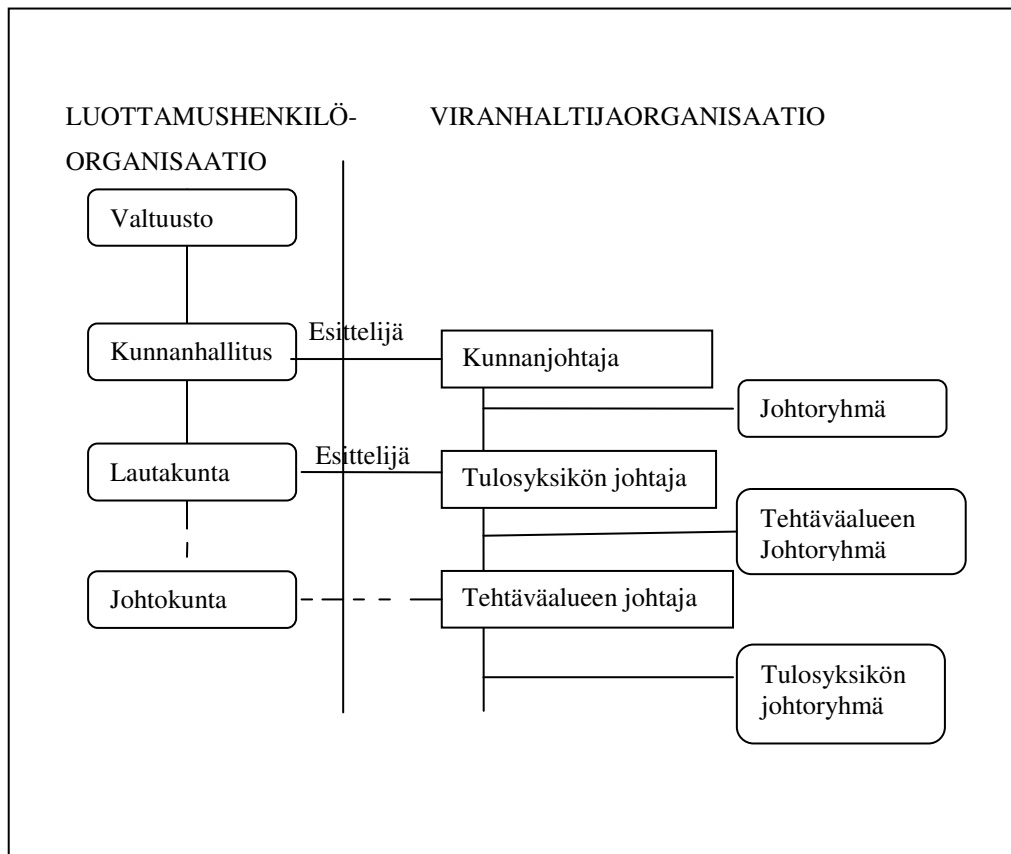
Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää kuntalaisten vaaleilla valitsema valtuusto. Valtuusto valitaan aina neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valittavien valtuutettujen luku määräytyy kunnan asukasluvun mukaan. (Heuru 1995, 103 - 107, Kuntien toiminta,... 2003, 57) Valtuustolla on yleinen päätösvalta kunnan tahdon muodostamiseen ja ilmaisemiseen. Yleisyydellä tarkoitetaan sitä, että valtuustolla on toimivalta, jos sitä ei johtosäännöllä tai päätöksillä delegoitu muille viranomaisille. (Heuru 1995, 62 - 64)

Valtuusto valitsee joukostaan sekä puheenjohtajan että tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Vaikka valtuuston puheenjohtajaa pidetään yleisesti kunnan poliittisena johtajana, kyse ei välttämättä ole todellisesta johtajuudesta. Suomalainen vaalijärjestelmä ei suosi selkeiden enemmistöjen muodostumista ja toisaalta kunnallishallinnon kulttuuri painottaa enemmän luottamushenkilöiden määrää kuin johtajuutta. (Heuru 1995, 111)

Kuten seuraavasta kuvioista näkyy, valtuusto on ylinä. Se vastaa sekä kunnan taloudesta että sen toiminnasta. Valtuusto kantaa myös kokonaisvaltaisesti poliittisen vastuun. Valtuusto voi kuitenkin johtosäännössään siirtää toimivaltaansa toisille luottamushenkilöille, viranhaltijoille tai toimielimille. (Heuru 1995, 113)

Kunnanhallitus vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se vastaa myös kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Jollei toisin ole päätetty, sillä on myös oikeus edustaa kuntaa ja käyttää kunnan puheoikeutta. Esittelijän kunnanhallituksessa toimii yleensä kunnanjohtaja. (Heuru 1995, 156 – 157; Kuntien toiminta,... 2003, 59)

Sekä valtuusto että hallitus tarvitsevat viranhaltijaorganisaation avustamaan ja huolehtimaan valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävistä. Organisaation tehtävien hoito vaatii yleensä keskusorganisaation jakamista osastoihin. Jokaiselle osastolle tai hallinnonalalle tulisi määrätä johtava viranhaltija. Tehtäväalue voidaan jakaa myös tulosyksiköihin, jolloin niillä voi olla oma johtokunta. Tällaisen tulosyksikön on myös mahdollista toimia liikelaitoksena. Keskusvirastossa voi myös olla johtavista viranhaltijoista muodostuva johtoryhmä, joka toimii eräänlaisena apuorganisaationa valmistelulle ja täytäntöönpanolle. (Heuru 1995, 132 - 133)



- Kuvio 1 Kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaatio (Heuru 1995, 133)

Kunnan toimielimiä ovat valtuuston ja hallituksen ohella erilaiset lautakunnat ja johtokunnat. Ainoa pakollinen lautakunta kunnassa on tarkastuslautakunta. Lautakunnat toimivat kunnan hallituksen alaisina. (Heuru 1995, 142 - 143) Luottamusorganisaatioissa on suuria eroja kuntien välillä. Kahdessa samankokoisessa kunnassa toisessa voi olla 5, kun toisessa on 10 lautakuntaa. (Pikkala 1997a, 7 - 8)

Kunnan päätösvalta ei siis ole vain valtuustolla vaan sitä käyttävät monet eri tahot (Heuru 1995, 62 - 64; Kunnan hallinto... 2004, 10). Tätä toimivallan jakoa kunnallishallinnossa kutsutaan dualismiksi tai sen dualistiseksi periaatteeksi. Yleensä pienissä kunnissa tämä periaate on ollut puhtaimmillaan, koska valtuuston päätettäväksi kuuluvat lähes kaikki asiat. Nykykehitys kuitenkin painottaa yhä enemmän kunta- ja paikallistason omavastuisuutta ja valinnanvapautta. Kehitys antaa enenevässä määrin valtuuksia poliitikoille ja johtaville virkamiehille. Valtuuston edellytetäänkin keskittyvän strategiaan linjoihin ja perusratkaisuihin. (Hoikka 1995, 53) Toisaalta samanaikaisesti kunnan toimintaympäristön muutokset pienentävät sen itsehallintoa (Wiberg 2005, 14).

### **2.2.2 Päätösvalta kunnissa**

Päätösvalta kunnassa kuuluu valtuustolle, kun taas toimeenpano ja hallinto hallitukselle sekä muille toimielimille. Kunnan johtamisjärjestelmässä kunnanjohtajan oletetaan toimivan neutraalina ammattijohtajana ja valtuuston puheenjohtajien poliittisina johtajina. (Kuntademokratian... 2005, 11 - 12) Valtuustojen kykyä päättää asioista on kritisoitu. Kuntalain uudistuksen jälkeenkin valtuustot ovat yhä suhteellisen suuria. Organisaatiososiologiassa on osoitettu, että suuret kollegiaaliset ryhmät kykenevät päätöksentekoon vain, jos asiat on esiratkaistu. Miten nämä asiat esiratkaistaan pienemmissä elimissä, ei tule esille. Tällöin todelliset päätöksentekijät jäävät pimentoon eikä heitä myöskään saada vastuuseen. Voidaan nähdä että kunnanhallitus on valmistelupakon kautta tällainen pienempi elin, joka pystyy esiratkaistamaan käsiteltävät asiat tehokkaasti ennen niiden viemistä suurten valtuustojen päätettäväksi. (Hoikka ym. 1999, 122)

Uudessa kuntalaissa on pyritty selventämään rajanvetoa poliittisen ja ammattijohtamisen välillä. Tosin suurta muutosta asiaan ei ole tuotu. Vaikka kuntalaki pyrki modernisoimaan kunnallishallintoa, dualistinen perusmalli jäi lähtökohdaksi. Sen mukaan kunnissa on erillinen päätösvaltaa käyttävä elin eli valtuusto ja hallintoa hoitava elin eli hallitus, joka johtaa virkamiesjohdon kanssa kuntaa. Dualistinen malli siis perustuu valmistelun ja päätöksenteon erottelulle. Tärkeämpää ehkä kuitenkin on, että ongelma on tiedostettu ja pyrkimyksenä on päästä järjestelmään, jossa poliittisen

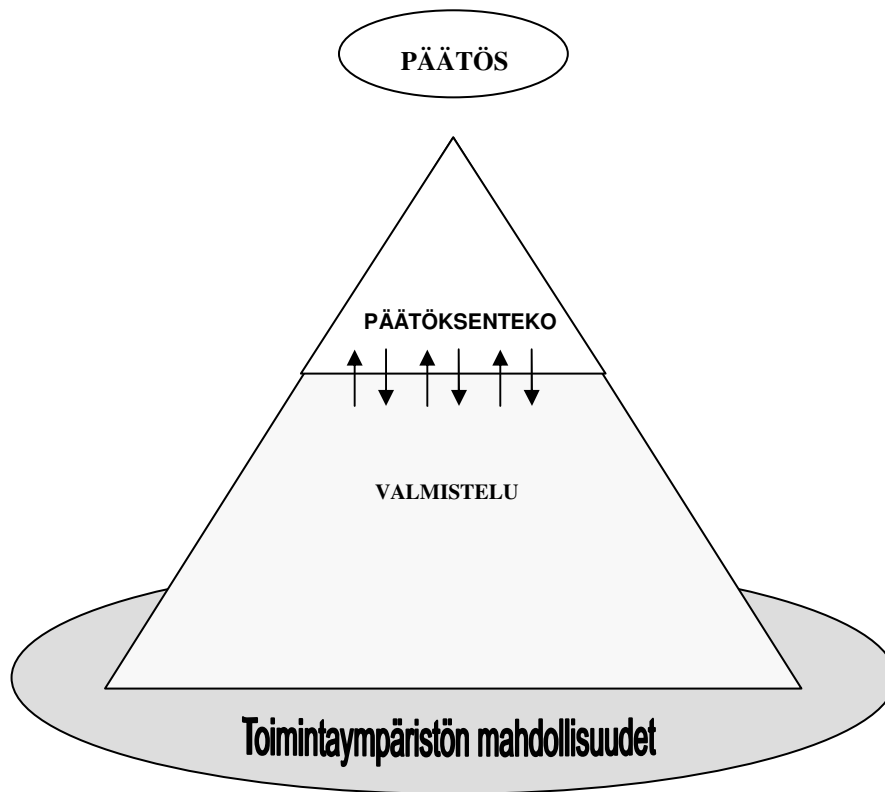
vastuun ja organisaation johtamisen raja selkeytyisi. (Heuru 1995, 53; Hoikka ym. 1999, 119, 130)

Kunnissa poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat monella tapaa kietoutuneet toisiinsa. Nykyisessä järjestelmässä hallinnosta vastaava organisaatio käyttää osin myös poliittista valtaa, joka kuuluisi valtuustolle. Tämä johtuu siitä, että poliittisia valintoja tehdään usein jo valmisteluvaiheessa. Tämän lisäksi joillakin poliitikoilla voi olla voimakas ote kunnan hallinto-organisaatioiden toimintaan. Myös kunnanjohtaja saattaa käyttää poliittista valtaa joutumatta ottamaan asiasta poliittista vastuuta. (Kuntademokratian... 2005, 45; Kuntien toiminta,... 2003, 60; Ylönen 2008, 30)

Päätöksenteon demokraattisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta vastuunpakoilu ja vallansiirto ovat ongelmallisia. Vaikka valtuuston käsittelemät asiat vaativatkin valmistelua, on kyseenalaista onko tämä kunnallisen demokratian kannalta paras vaihtoehto. Hallitus voidaan tältä kannalta nähdä demokraattisempänä valmistelijana kuin virkamies, koska demokraattisesti valittu valtuusto on valinnut hallituksen edustajat itse. Toisaalta tämäkin on riippuvainen siitä, miten hallitus onnistuu asioita valmistelemaan ja kuinka moni sen jäsenistä on valtuutettu.

Lähes kaikki valtuuston käsittelemät asiat ovat hallituksen valmistelupakon alaisia. Heurun (1995) mukaan voidaan tästä syystä sanoa, että hallituksella on vallankäytön avaimet kädessään. Valmistelussa joudutaan usein jo tekemään linjanvetoa, miten asioita valmistellaan (Jankkila 2008, 238 – 239, Repo 2008, 28). Käytännössä hallituksen päätösehdotuksista valtaosa hyväksytään suoraan valtuustossa. (Heuru 1995, 156 - 157) Tämä on ongelmallista ja monissa kunnissa onkin havaittavissa kriisejä sekä kunnanvaltuuston ja –hallituksen välillä että kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välillä (Hoikka ym. 1999, 119).

Kunnallinen päätöksenteko koostuu siis valmistelusta ja varsinaisesta, virallisesta päätöksenteosta. Päätöksenteon jakaantumista voidaan kuvata seuraavan kuvion avulla.



- Kuvio 2 Valmistelun ja virallisen päätöksenteon jaottelu

Kuvioista 2 ilmenee, miten suuri merkitys valmistelulla on lopullisen päätöksen kannalta verrattuna itse viralliseen päätöksentekoon. Valmistelun ja päätöksenteon välinen suhde vaihtelee asiasta riippuen. Monimutkaisemmissa asioissa valmistelulla on merkittävämpi rooli, kuin pienissä yksittäisissä asioissa (Repo 2008, 28). Asioiden monimutkaistuminen on myös kasvattanut niiden toimijoiden valtaa, jotka hallitsevat järjestelmän, eli virkamiesten ja asiantuntijoiden (Jankkila 2008, 254). Valmistelu pohjautuu toimintaympäristön mahdollisuuksiin. Valmistelua ja päätöksentekoa ei kuitenkaan voida täysin erotella. Molemmilla on vaikutusta toiseen. Päätettävät asiat voidaan myös siirtää jatkovalmisteluun tai palauttaa hallitukselle tai lautakunnalle uudelleen valmisteltaviksi. Kuviossa valmistelun ja päätöksenteon väliset nuolet kuvaavat juuri kunnallisen päätöksenteon prosessinomaisuutta sekä valmistelun ja päätöksenteon välistä riippuvuutta.

Kunnallisen päätöksenteon valmisteluun vaikuttavat siis ensisijassa virkamiehet, lautakunnat ja hallitus. Myös erilaisilla verkostoilla on nykyään roolinsa kunnallisessa päätöksenteossa. Virallisissa ja epävirallisissa yhteistyöorganisaatioissa suunnitellaan ja

valmistellaan asioita, jotka myöhemmin vahvistetaan muodollisesti virallisissa poliittisissa päätöksentekoeleimissä. (Haveri – Pehk 2008, 3)

Suomessa toimiva edustuksellinen demokratia takaa kuitenkin sen, että poliitikoilla on yhä keskeinen rooli päätöksenteossa (Heinonen 1999, 53), vaikka kunnallisvaaleihin osallistuminen onkin hiipunut niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa. Tätä edustuksellisen demokratian laskua ei siis voida pitää vain jollekin valtiolle ominaisena piirteenä. (Haveri 2006, 28)

Luottamushenkilöiden kyky kunnan edustajana toteuttaa ja ajaa kunnan kokonaisvaltaista etua on kuitenkin kyseenalaistettu. Moniin kunnallisten verkostojen keskeisiin elimiin, kuten yhtymäkokouksiin, yritysten hallituksiin jne. valitaan edustajat poliittisen jakologiikan mukaan. Tähän liittyy myös sattumanvaraisuutta sen suhteen, minkä puolueen tai sukupuolen edustajapaikka kunnalle lankeaa. Edustajapaikkoja pidetään usein palkkiona poliittisesta toiminnasta, joten usein nämä edustajaksi valitut eivät ole edes valtuutettuja. Lopputuloksena on, että kunnan edustajalla ei ole tarpeeksi kokemusta tai tietämystä kunnan asioista, jotta hän voisi toimia kunnan edun mukaisesti kokouksissa. Lisäksi jos paikka on saatu palkkioksi, voi olla, ettei edustaja ota sitä edes vakavasti ja perehdy asioihin kunnolla. (Haveri – Pehk 2008, 61 - 62)

Luottamushenkilöiden vaillinaiset resurssit ja kyvyt perehtyä syvällisesti asioihin, johtavat siihen, että heidän päätöksentekonsa on täysin riippuvainen esittelijöiden valmistelusta, mikä lisää virkamiesten valtaa päätettävissä asioissa (Jankkila 2008, 227).

Myös valtuuston roolia asukkaiden edustajistona onkin kyseenalaistettu alhaisen äänestysinnostuksen sekä tiettyjen kansalais- ja ammattiryhmien ali- tai yliedustuksen takia. Vuosien 1995 ja 1996 vaihteessa toteutettu luottamushenkilö- ja viranhaltijatutkimus (VILU-kysely) osoitti, että kunnalliset luottamustehtävät ovat keski-ikäisten käsissä. Alle 35-vuotiaita ja yli 65-vuotiaita oli suhteellisesti vähiten. Lautakunnissa ikäjakauma oli nuorempi kuin muissa elimissä. Myös naisten osuus niissä oli suurempi. Tutkimuksen mukaan isommissa kunnissa naisia oli kaiken kaikkiaan enemmän luottamustehtävissä kuin pienemmissä kunnissa. Naiset olivat keskimäärin nuorempia ja koulutetumpia kuin miehet. (Pikkala 1997a)

Kunnan koolla oli myös merkitystä pitkään paikkakunnalla asuneiden edustukseen. Mitä pienempi kunta, sitä suurempi osuus kunnallispoliitikoista oli asunut kunnassa koko ikänsä. Lautakunnassa näitä henkilöitä oli vähiten, kun taas hallituksessa eniten. Kaiken kaikkiaan koko ikänsä kunnassa asuneita luottamushenkilöitä oli kolmannes vastaajista. Vain 6% luottamushenkilöistä oli asunut paikkakunnalla kymmenen vuotta tai vähemmän. (Pikkala 1997a)

Tutkimuksessa myös selvisi, että mitä pitempi kokemus luottamustoimista henkilöllä on, sen korkeammalla hän on kunnallisessa hierarkiassa. VILU-tutkimuksen mukaan hallituksen jäsenillä oli keskimäärin 35 vuoden ja valtuutetuilla puolestaan 31 vuoden kokemus kunnallispolitiikasta. Hallitukseen valikoituvat yleensä puolueiden ja ryhmien



vahvimmat poliitikot (Hoikka ym. 1999, 123), joilla on yleensä myös suurempi rooli puolueorganisaatiossa (Pikkala 1997a).

Luottamushenkilön vaikutusvalta määräytyy yleensä sen mukaan, millainen hänen valtansa on erilaisissa hallinnollisissa organisaatioissa. Muodollisesti puheenjohtajistolla katsotaan olevan eniten valtaa. Usein kuitenkin luottamushenkilöiden todellinen valta nousee hänen epävirallisesta vallastaan. Epäviralliseen valtaan vaikuttavat henkilön aktiivisuus, tieto-taito, osaaminen, kokemus, persoona ja omat verkostot. (Jankkila 2008, 226 – 227)

Kunnan eri toimielimiin pääsy edellyttää yleensä ehdokkuutta vaaleissa ja puolueeseen sitoutumista (Kuntademokratian... 2005, 14). Nykyään vain harvat ovat puolueen jäseniä ja äänestysaktiivisuuskin on laskenut jo monissa vaaleissa. Ihmiset vaikuttavat kuitenkin samaan aikaan erilaisina ryhminä tai yksilöinä ottamalla kantaa erilaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Ihmisten ostokäyttäytyminen, valtavirranvastainen argumentaatio tai annettujen asioiden kyseenalaistaminen voidaan nykyään nähdä poliittisina tekoina perinteisen poliittisen osallistumisen sijasta tai sen rinnalla. (Mustakangas ym. 2003, 37)

Tämä on näkynyt luottamustoimien kiinnostavuuden vähentymisenä. Luottamustoimien houkuttelevuuden vähenemisen on nähty johtuvan työn ja luottamustoimen yhteensovittamisen mahdottomuudesta ja byrokratian ymmärtämisen vaikeudesta. (Kuntien toiminta,... 2003, 31) Sen lisäksi nopeasti monimutkaisemmaksi muuttunut toimintaympäristö vaatii luottamushenkilöiltä enemmän aikaa ja panostusta sekä osaamista asioiden hoitamiseksi (Kuntademokratian ...2006, 30).

Kuntien paikalliset tehtävät näyttävät siirtyvän yhä enemmän muiden tahojen hoidettaviksi, kunnan ydinorganisaation ulkopuolelle eli valtuuston kontrollin ja vallan ulottumattomiin (Kuntien toiminta,... 2003, 43 - 49). Tämä näkyy muun muassa projektien lisääntymisenä, mikä on osittain seurausta EU:sta. Monet kunnallispoliittiset toiminnot on pilkottu projekteiksi, joiden lukumäärä saattaa pienemmissäkin kunnissa olla yllättävän suuri. Projektien myötä ohjaus- ja seurausvalta siirtyy varsinaisorganisaatiolta projekteihin kuuluville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. Tämä muuttaa myös kunnan toimintajärjestelmää läpinäkymättömämmäksi. Valtuuston ohjauskyky taas perustuu siihen, että sen alainen valmisteluorganisaatio on selkeästi hahmotettavissa ja läpinäkyvä. (Hoikka ym. 1999, 137)

Poliittis-hallinnollinen päätöksenteko ei yleensä pysty toteuttamaan kokonaisvaltaisia ja radikaaleja muutoksia moniarvoisissa päätöksentekokelemissä. Tämän sijaan pyritään yleensä kompromisseihin, joista voidaan olla mahdollisimman laajasti yksimielisiä. Uudistuksiin liittyy vielä usein toimijoiden aikaansaama muutosvastarinta, mikä osaltaan vaikeuttaa entisestään uudistuksen läpivientä. (Haveri 2006, 19) Hyvä esimerkki on ”juustohöylä”-periaatteella säästäminen. Yksikön tai koko kunnan budjettia voidaan karsia puuttumatta kuitenkaan määrä- tai laatuvoitteisiin.

Merkittäviin kustannuseriinkään ei tehdä muutoksia. Tällöin oletetaan, että nykyiset palvelut pidetään yhtä tasokkaina ja kattavina, mutta pienemmällä rahalla. Näin saadaan säästöjä ja vältetään ottamasta vastuuta ikävimmistä asioista. Tällä perusteella voidaankin todeta, ettei kunta millään tasolla kykene yhtä rationaaliseen päätöksentekoon kuin yritykset. (Heinonen 1999, 91)

Kunnan strateginen päätöksenteko on myös hidasta. Päätäjät saattavat olla mukana edistämässä paikallista hyvinvointia, vaikka heidän ensisijainen intressinsä olisikin omien tai ammattijohtajien paikkojen säilyttäminen (Haveri ym. 2003, 38). Monien kuntaliitosten ja yhteistyöhankkeiden tyypillisin lopputulos onkin ollut huonosta hallinnosta johtuva epäonnistuminen (governance failure). On myös huomattava että kunta tekee päätöksensä omista intresseistä käsin, ei ns. yleisen edun nimissä (Haveri 2006, 23)

Haverin ym:n (2003) tekemässä tutkimuksessa tuli esille, että kuntien verkostoituminen ja siirtyminen tilaaja-tuottaja -malliin vaatii luottamushenkilöjohdon vahvistamista. Ilman koulutustason nousua ja valmiutta ajankäyttöön ei tutkimukseen osallistuneiden mukaan luottamusjohto kykene ohjaamaan monimutkaista toimintakehystä. (Haveri ym. 2003, 69) Verkostokunnassa kunnan tehtäviä hoitavat useat eri toimijat, mikä osaltaan tekee palvelujärjestelmästä monimutkaisena. Jokaisella toimijalla on omat intressinsä ja tavoitteensa. Tavoitteet eivät eroa vain yksilöiden vaan myös organisaatioiden välillä. Tästä syystä järjestelmää on vaikea ohjata ja koordinoita, mikä tekee koko järjestelmästä haavoittuvan. (Nyholm 2008, 135, 141)

Yhteenvedona edellisestä voidaan todeta, että kuntien ylintä valtaa käyttää periaatteessa valtuusto. Valtuustot ovat lakiuudistusten jälkeenkin jääneet isoiksi, jolloin valmistelun rooli on jäänyt yhä merkittäväksi ja ammatillisen ja poliittisen johtajuuden rajanvetoa ei ole saatu selkeytettyä.

VILU-kyselystä ilmeni, että valta on yleensä keski-ikäisillä, paikkakunnalla syntyneillä tai pitkään asuneilla miehillä, jotka ovat olleet pitkään mukana luottamustehtävissä ja puolueen toiminnassa. Luottamushenkilöiden profiili kuitenkin vaihtelee kunnan koon ja luottamuspaikan mukaan. Kaiken kaikkiaan kiinnostus luottamustehtäviin on laskenut asioiden monimutkaistumisen myötä. Luottamushenkilöillä ei aina ole kykyä tai aikaa hahmottaa ja perehtyä abstrakteihin asioihin.

Kunnan päätöksenteko perustuu liian usein kompromisseille. Tämä on seurausta toimijoiden määrästä ja moninaisuudesta, tavoitteita on liian monia ja yleisen edun hahmottaminen saattaa olla vaikeaa. Muutosvastarinta saattaa myös usein hidastaa päätöksentekoa. Kokonaisvaltaisten ja radikaalien päätösten tekeminen onkin kunnissa yleisesti ottaen erittäin hankalaa.

Muuttuva kuntarakente vaikuttaa todennäköisesti kuntien päätöksentekoonkin. Jos katsotaan pelkästään pienten ja suurten kuntien päättäjaprofiilien eroja, voidaan todeta,

että kun kuntakoot suurenevät, päättäjät ovat tulevaisuudessa nuorempia ja heistä yhä useampi on nainen tai/ja muualta kotoisin. Tällainen kehitys voisi muokata uudenlaisen poliittisen kulttuurin sekä muokata nykyistä puoluekenttää (Ks. Katajamäki 2008, 42). Isompien kuntayksikköjen myötä kunnilla on myös oletettavasi enemmän muunmuassa henkilöstöresursseja, jotka vaikuttavat myös osaltaan päätöksentekokulttuurin muuttumiseen. Toivottavaa on, että muutosten myötä päätöksenteosta tulee rationaalisempaa ja kauaskantoisempaa nykyiseen verrattuna. Sillä olisi merkittävä vaikutus kuntien toiminnan lisäksi myös niiden väliseen yhteistyöhön.

Lisääntyneen yhteistyön myötä kuntien tehtävät ovat siirtyneet ainakin osittain sen rajojen ulkopuolelle. Tämän seurauksena sen toiminnasta on tullut läpinäkymättömämpää ja monimutkaisempaa. Kunnat ovat siis siirtyneet kohti verkostokuntaa, jossa palvelut hoidetaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Näin tekemällä oletetaan, että kunta kykenee hyödyntää koko alueen resursseja oman palveluntuotannon turvaamiseksi.

Seuraavassa luvussa perehdytään juuri näihin kunnallisiin verkostoihin ja niiden toimintaan. Mitä ovat kunnalliset verkostot ja miten ne toimivat? Ennen kaikkea, miten ne vaikuttavat kunnalliseen päätöksentekoon?

## 3 VERKOSTOT KUNTAKONTEKSTISSA

### 3.1 Verkosto käsitteenä

#### 3.1.1 *Verkoston määritelmä*

Uusien organisaatiomuotojen tutkimukset painottavat tarvetta joustavuudelle ja muutokselle. Toisin sanoen organisaatioilta vaaditaan nykyään kykyä jatkuvaan tutkimukseen, uusien ideoiden kehittelyyn ja tiedon kartuttamiseen. Verkostojen nähdään edesauttavan yritysten joustavuutta mukautua ympäristön muutoksiin. Isoja, hierarkkisia organisaatioita syytetään usein instituutiotoitumisesta sekä kyvyttömyydestä mukautua muutosten ennalta-arvaamattomuuteen. Verkostoorganisaatioiden rakenteita taas pidetään joustavina ja innovatiivisina, joiden on helpompi mukautua nopeasti muutokseen. (Maravelias 2001, 15 – 17; Alajoutsijärvi – Tikkanen 2000) Verkostojen avulla koordinoidaan ja uudistetaan arvoketjuja sekä vanhan että uuden talouden aloilla (Möller ym. 2004, 18). Verkosto lähestymistapana pyrkii kuvaamaan ja ymmärtämään näitä yritysten suhteista koostuvia verkostoja (Alajoutsijärvi – Olkkonen - Tikkanen 2000, 406).

Verkosto voidaan myös jakaa mikro- ja makroverkostoihin (Möller ym. 2004, 10, Möller - Wilson 1995a, 9). Verkosto voidaan nähdä myös kuvitteellisena organisaationa tai järjestelmänä, jota hallitaan niin yrityksen rajojen, organisaatiokaavioiden ja virallisten tuloslaskelmien sisä- kuin ulkopuoleltakin (Gummesson 1999, 269). Verkostoon jaottelu tai sen rajojen määrittäminen ei siis ole yksinkertaista. Verkostot itsessään ovat monimutkaisia ja osin toistensa kanssa päällekkäisiä (Möller ym. 2004, 215). Lisäksi verkostot ovat myös sosiaalisia rakenteita, mistä syystä toimijat näkevät verkostot erilaisina. Millaisena toimija verkoston näkee, on riippuvainen hänen roolistaan kyseisessä verkostossa (Easton 1992, 18 - 19). Verkostojen rakentaminen ja vertailu on haasteellista, koska niistä jokainen on oman ainutlaatuisen kehityshistoriansa tulos (Möller ym. 2004, 11).

Verkostot voidaan nähdä myös investointeina, josta saatavat edut realisoituvat vasta verkon toteuttamisen jälkeen. Strategisesti verkostoituminen vaatii sen jäsenten vakuuttuneisuutta verkoston avulla saavutettavista hyödyistä tai taloudellisesta tuloksesta toisiin vaihtoehtoihin verrattuna. (Möller ym. 2004, 49)

On jo näkyvissä, että talouden lisäksi myös yhteiskunnat ovat verkottumassa. Keskenään kytköksissä olevilla poliittisilla, taloudellisilla ja sosiaalisilla verkostoilla on kasvava rooli yhteiskunnassa. Muutosprosessit siis muokkaavat taloudesta koko ajan tiiviimpää globaalia verkostotaloutta, jossa organisaatiot ovat enenevässä määrin

riippuvaisia toisistaan. Verkoston monimutkaisuus tekee siitä hyvin läpinäkymättömän toimintaympäristön. Toimijan, joka ei ole tietyssä verkossa mukana, on vaikea hahmottaa sen sidoksia, mikä tekee toiminnasta entistä epävarmempaa ja vaikeasti ennustettavaa. (Möller ym. 2004, 119 - 120)

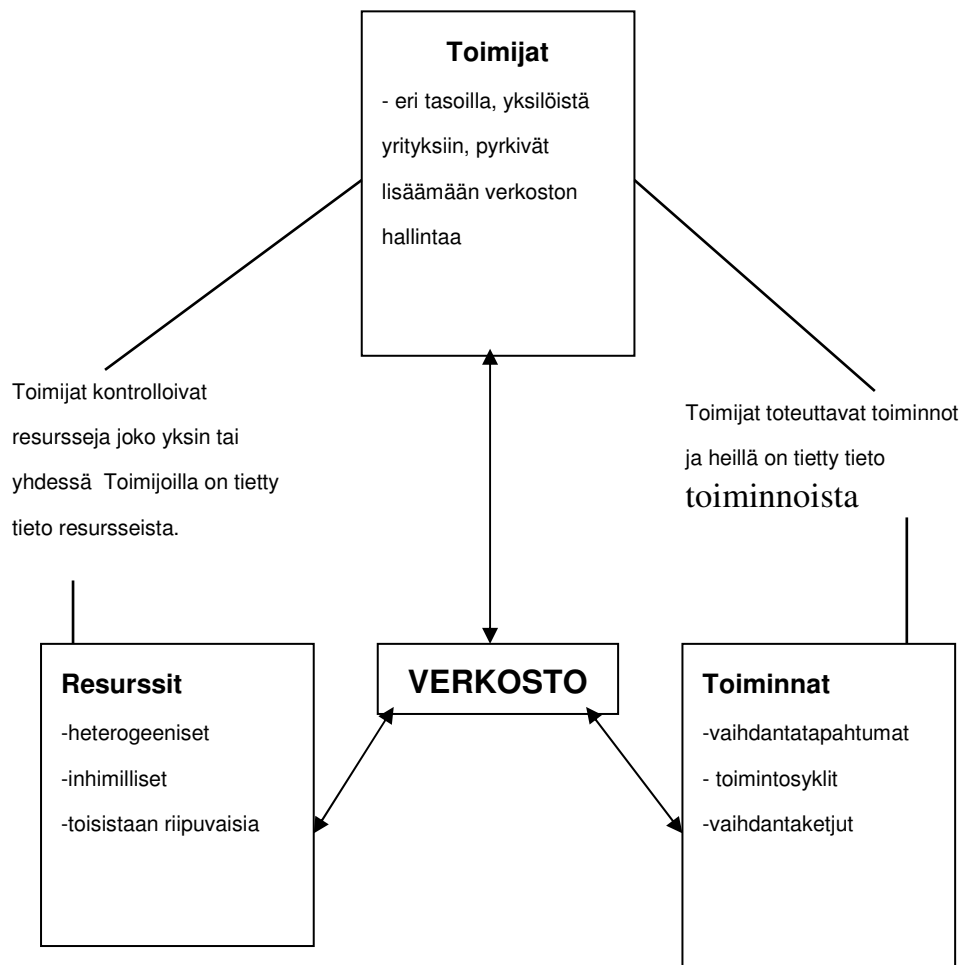
Tässä tutkimuksessa verkostolla tarkoitetaan mikroverkostoa, joka nähdään oman kehityshistoriansa tuloksena. Verkostot ovat siis organisaatioiden strategisia valintoja, joiden avulla pyritään kaatamaan hierarkkisia rajoja. Jokaisella toimijalla on verkostossa oma roolinsa ja tavoitteensa. Toimijat uskovat saavuttavansa taloudellista tai muuta hyötyä toimimalla nimenomaan tietyssä verkostossa. Toisin sanoen verkostot luovat sen kehiksen, jossa organisaatiot toimivat (Johansson - Mattsson 1992, 205).

Verkostot ovat monimutkaisia kudoksia, joilla pyritään toimintojen joustavuuteen. Verkoston muodostavat toimijat, jotka pyrkivät verkostonsa avulla saavuttamaan omat tavoitteensa.

Seuraavassa luvussa käsitellään verkostojen rakennetta. Keitä ovat nämä toimijat ja miten verkostot toimivat? Auttavatko ne toimijoita saavuttamaan tavoitteensa?

### **3.1.2 Verkoston rakenne**

Organisaatiot toimivat erilaisissa suhteista muodostuvissa verkostoissa. Verkoston rakennetta voidaan kuvata sen toimijoiden, toimintojen ja resurssien avulla (Johansson - Mattsson 1992, 205). Axelssonin luoma verkostomalli kuvaa tätä rakennetta:



- Kuvio 3 Verkosto-malli (Axelsson 1995, 188)

Kuvion 3 verkosto-malli tuo esiin kaksi yleistä ja dialektista kehitysprosessia: resurssien yhdistämisprosessin ja valtataistelun. Resurssien yhdistämisprosessi voidaan jakaa edelleen konstruktio- ja heterogeenisyysprosessiin. Konstruktioprosessi kuvaa jo olemassa olevien aktiviteettien ja resurssien yhdistämistapojen hienosäätöä. Heterogeenisyysprosessi viittaa pyrkimykseen löytää uusia tapoja resurssien ja aktiviteettien yhdistämiseksi. Valtataistelukin voidaan jakaa kahteen eri osaan: hierarkian rakennusprosessiin ja vapauttamisprosessiin. Hierarkian rakennusprosessissa pyritään vähentämään toimijoiden lukumäärää suuremman vallan saavuttamiseksi. Vapauttamisprosessissa pyritään jakamaan valtaa/kontrollia tiettyjen resurssien tai aktiviteettien välillä. Kaikki nämä osin päällekkäiset prosessit näkyvät kaikissa verkostoissa. Ne vaikuttavat toinen toisiinsa ja luovat kehitysmalleja. Ongelmana näissä malleissa on näiden prosessien tunnistaminen, niihin vaikuttaminen ja niihin mukautuminen. (Axelsson 1995, 119)

Verkoston rakenne eli se, miten yritykset ovat linkittyneet toisiinsa, koostuu erilaisista transaktioista tai toiminnoista (Johansson - Mattsson 1992, 205). Verkoston

rakenteen määrittelemiseen tai kuvaamiseen voidaan käyttää ominaisuuksia kuten yritysten konversio- ja vaihdantatoimintojen työnjako ja tasapaino. (Easton 1992, 18)

Toinen tapa kuvata verkostoja on keskittyä aktoreihin eli toimijoihin. Toimijat kontrolloivat heterogeenisiä resursseja. Toimijoilla tässä tarkoitetaan sekä yksilöitä että yrityksiä. Toimijat myös toteuttavat ne toiminnot, jotka yhdistävät resurssit ja linkittävät toiminnot toimintoketjuihin. Juuri nämä toimintaketjut rakentavat ja muuttavat verkostorakennetta. Verkostot voidaankin nähdä eri toimijoiden erilaisina asemina järjestelmän sisällä. (Axelsson 1995, 114 - 119) Näiden toimijoiden asemia voidaan käyttää kuvaamaan verkon rakennetta. Tällaisen verkon rakenne on riippuvainen siitä, miten hyvin toimijoiden asemat on määritelty suhteessa toisiinsa. Jos toimijoiden väliset sidokset ovat vahvat verkostossa, voidaan sen todeta olevan tiukasti rakennettu. Toisaalta, jos sidokset ovat heikkoja, on verkostokin rakenteeltaan löyhä. Mitä tiukempi verkoston rakenne on, sitä vaikeampi uuden yrityksen on päästä verkostoon sisään. (Hammarqvist ym., 1982) Hierarkia määrittelee vallanjaon verkoston toimijoiden välillä (Axelsson 1995, 115 - 116).

Verkosto-organisaatiolla nähdään olevan sisäsyntyinen kyky muotoutua jatkuvasti uusiin tehtäviin, ainutlaatuisiin ongelmiin ja vaihtuvaan ympäristöön. Jokaisen organisaation toiminta perustuu sen ydinosaamiselle. Juuri verkoston laaja erikoistuminen eri tehtävien välillä tuo sille tämän ylivoimaisen joustavuuden. (Maravelias 2001, 15 - 17)

Koko yhteiskunta siis verkottuu, kun organisaatiot tuketuvat toistensa ydinosaamisiin. Mitä enemmän organisaatiot toimivat vuorovaikutussuhteissa ja tukeutuvat toisiinsa, sen riippuvaisempia ne ovat toisistaan. Riippuvaisuus voi muodostua riskiksi, jos organisaatiolla ei ole vaihtoehtoisia kumppaneita. (Möller ym. 2004, 18)

Näitäkin ydinosaamisista koostuvia erikoistuneita toimintoprosesseja on johdettava, jotta verkoston yritykset menestyisivät. Tämä on riippuvainen keskusorganisaation kyvystä johtaa ja ratkaista ongelmia. (Maravelias 2001, 16 - 17). Verkostoilla onkin yleensä jokin avainpelaaja tai keskiö, joka ottaa tehtäväkseen verkoston kehittämisen ja ohjaamisen. Avainpelaajia voi olla useita. Heidän valtansa voi myös olla rajoitettu. Toisin sanoen he eivät pysty dominoimaan verkostoa. (Järvensivu 2007, 17) Verkostot vaativat myös siis vakautta saavuttaakseen niille asetetut tavoitteet. Organisaatiot voivat siis myös toimia vakauden tarjoajina, jotka mahdollistavat jo olemassa olevien tietojen ja ideoiden hyödyntämisen. (Maravelias 2001, 16 - 17)

Vaikka verkosto-organisaatioita pidetään joustavina, on todisteita siitä, että verkostoihin voi kehittyä integraation ja sopeutumisen puutetta. Poiketen vertikaalisesti integroidusta organisaatiosta, jossa resursseja ja tuotantoa koskevat päätökset tehdään organisaation sisällä, strateginen päätöksenteko verkosto-organisaatiossa tapahtuu sen omien virallisten rajojen ulkopuolella, johon sillä on vain vähän jos lainkaan

vaikutusmahdollisuutta. Toisin sanoen verkoston toimijat, kuten asiakkaat, yhteistyökumppanit jne. eli ne, joita ei voida suoraan kontrolloida, vaikuttavat aktiivisesti moniin ydinorganisaation strategisiin toimintoihin. (Maravelias 2001, 18)

Verkostolle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat sen toimijoiden voimavarat ja tahtotila. Ovatko toimijoiden tavoitteet ristiriidassa verkoston kehitystavoitteiden kanssa? Onko verkosto niin kannattava, että sen mukanaan tuomat riskit kannattaa ottaa? Toimijoiden on mietittävä, missä verkostoissa ja missä roolissa valituissa verkostoissa he haluavat toimia. Osallisuus tai asema jossain verkostossa voi sulkea pois osallisuuden toiseen tai se voi mahdollistaa osallisuuden jossain muussa verkostossa. (Möller ym. 2004, 60, 194)

Kuten jo aiemmin totesin, verkoston rajojen, kuten myös sen toimijoiden määrittely on hyvin monimutkaista. Kuitenkin verkostoilla voidaan sanoa olevan rakenne, jos siinä toimivat yritykset ovat toisistaan enemminkin riippuvaisia kuin riippumattomia. Mitä suurempi riippuvuus yritysten välillä on, sitä selvempi verkoston rakenne on. Toisaalta mitä selvempi verkoston rakenne on, sitä merkittävämpi rooli sillä on siinä mukana olevien yritysten käyttäytymiselle. (Easton 1992, 16 - 17)

Verkostot nähdään joustavina rakenteina, joiden avulla pystytään vastaamaan ympäristön epävakauteen. Jokainen toimija erikoistuu omaan ydinosaan. Tiivis yhteistyö antaa toisille toimijoille valtaa, kaikkien päätökset vaikuttavat toisiinsa. Tämä luo riippuvuutta toimijoiden välille. Verkostot vaativat kuitenkin myös vakautta, jotta epävarmuus ja sen mukanaan tuomat ongelmat vältetään. Ilman sekä yhteistä tahtotilaa että toisistaan riippuvaisia resursseja, verkosto ei pysty saavuttamaan tavoitteitaan. Yritykset adaptoituvat sisäisesti ja verkottuvat ulkoisesti saavuttaakseen paremman aseman verkostossa. Kaiken kaikkiaan verkoston rakenne kytkeytyy tiiviisti toimijoihin ja heidän välisiin suhteisiin. Jotta siis voisimme ymmärtää verkostoja, meidän on otettava huomioon verkoston toimijoita ympäröivät suhteet (Easton 1992, 3 - 8).

### ***3.1.3 Suhteiden merkitys verkoston toiminnalle***

Strategiset verkostot ovat saaneet alkunsa kahdenkeskisistä toimittaja - päämies - suhteista. Niiden päätavoitteina ovat olleet kustannustehokkuus, toimitusnopeus ja joustavuus. (Möller ym., 2004, 229) Verkostot voidaan nähdä toimijoiden välisistä suhteista koostuvina ryppäinä (Johansson - Mattsson 1992, 205). Yksittäisiä verkostosuhteita voidaankin pitää perusyksikköinä, joista verkot rakentuvat (Möller ym. 2004, 7).

Jokainen organisaatio on osallisena ainakin yhdessä verkostossa. Nämä moninaiset keskenään riippuvaiset organisaatioiden suhteet muodostavat osan koko yhteiskunnan kattavasta verkostojärjestelmästä. Kaikki verkostot koostuvat suhteita yhdistelemällä.



(Easton 1992, 3 - 8) Jokainen organisaatio on jollain tavalla adaptoitunut suhteisiinsa, joista kaikki ovat omalla tavallaan ainutlaatuisia. Organisaation sopeutuneisuus suhteisiinsa luo sille sen strategisen verkostoidentiteetin. Tästä syystä suhteet tarjoavat tärkeää tietoa sekä organisaation toimintaympäristöstä että verkoston ominaisuuksista. (Axelsson 1995, 113)

Möllerin ja Wilsonin (1995b) mukaan meidän on vuorovaikutussuhteita ymmärtääksemme tiedettävä (1) organisaation syyt tai motivaatiot vaihdantasuhteen taustalla, (2) suhteen ja sen toteuttamisen muodostavat toiminnot ja prosessit ja (3) organisaation ja sen edustajien tietämys, konteksti, jossa suhde alkoi ja tällä hetkellä toimii (Möller – Wilson 1995b, 24). Spekman ja Celly (1995) puolestaan luokittelevat suhteen ominaisuudet seuraavasti: strateginen etu, päämäärien yhteensopivuus ja keskinäinen riippuvuus (Spekman – Celly 1995, 62 - 64). Luokittelut ovat osin päällekkäisiä ja sisältävät samoja ominaisuuksia. Spekmanin ja Cellyn luokittelu on kuitenkin selkeämpi ja yksinkertaisempi.

Eräs suhteen tärkeimmistä ominaisuuksista on motiivit suhteen takana. Mikä on suhteen tarjoama **strateginen etu**? Mitkä ovat ne hyödyt, joita suhteesta haetaan? Tällaisia hyötyjä voivat olla mahdollisuus päästä uusille markkinoille, tekninen tietotaito, alemmat kustannukset, synergiaedut jne. Kaikki nämä luovat strategisen edun toimijoille. Yhteistyöllä toimijat voivat integroida toimintojaan ilman omistajuuden tai byrokratian mukanaan tuomia kustannuksia. Suhteen motiivina voi olla useampia päämääriä tai tavoitteita. Jokainen toimija pyrkii hyödyntämään toisten toimijoiden vahvuuksia päästäkseen omaan tavoitteeseensa. (Spekman – Celly 1995, 60 - 64)

Jotta toimijat hyötyisivät suhteesta, on toimijoiden päämäärien oltava yhteensopivia. **Päämäärien yhteensopivuus** on usein edellytys strategisen edun toteutumiselle. Strategisten verkostojen tavoitteena on edistää yhteisiä etuja suhteessa verkoston ulkopuolisiin kilpailijoihin (Järvensivu 2007, 16). Toisin sanoen suhteen pitää olla sellainen, jossa molemmilla on mahdollisuus saavuttaa tavoitteensa. Usein suhteet on rakennettu näiden tavoitteiden perusteella. Läheisen suhteen luominen tarkoittaa jossain määrin myös itsenäisyyden menettämistä. Saadakseen suhteesta molemmille osapuolille hyödyllisen on osapuolten joskus muokattava tavoitteitaan. (Spekman – Celly 1995, 62) Vaikka tavoitteiden tulee olla molempia hyödyttäviä, toimijoilla on myös mahdollisuus ajaa omia etujaan verkoston kautta niin kauan, kun ne eivät rajoita yhteisten tavoitteiden saavuttamista. (Järvensivu 2007, 16)

Ryhtyessään suhteeseen organisaatiot altistavat itsensä opportunistiselle käytökselle, joka saattaa tehdä suhteesta hyödyttömän tai jopa tuhota sen. Verkostossa saatetaan keskittyä liikaa johonkin tiettyyn tavoitteeseen vahvan ja keskitetyn kontrollin avulla. Seurauksena voi olla tiukka hierarkkinen johtamismalli, joka syrjäyttää verkon muut jäsenet ja yhteisen tekemisen. (Möller ym. 2004, 76) Tästä syystä luottamuksen ja sitoutumisen luominen on olennaista suhteelle. Luottamus suhteessa toimii

vastavoimana uhkakuville ja sitoutuneisuus puolestaan lisää luottamusta. (Spekman – Celly 1995, 62 - 63)

Toimiakseen tehokkaasti organisaation on osattava valita oikea strategia ympäröivien toimijoiden kanssa. Voidakseen tehdä sen organisaatiolla on oltava tietoa sen omista suhteista ja toisten suhteista siihen. Tästä syystä meidän on ensin tutkittava organisaation suhteita ympäröiviin yksikköihin ymmärtääksemme organisaation verkostoasemaa ja erikoispiirteitä. (Axelsson 1995, 113, 201)

Suhteen toimijat jakavat tulevaisuuden suunnitelmansa keskenään saavuttaakseen tavoitteensa. Ilman tietoa toistensa toiminnoista osapuolet eivät pysty toimimaan asianmukaisesti. Tämän lisäksi tiedon avulla osapuolet pystyvät toimimaan itsenäisesti ja asettamaan yhteneväisiä tavoitteita. (Spekman – Celly 1995, 64) Mitä selkeämpi verkoston rakenne on, sitä helpompi toimijoiden on sopia yhteisistä tavoitteista (Järvensivu 2007, 17).

Suhteen syntyyn vaikuttaa yleensä toimijoiden havainto **keskinäisestä riippuvuudesta**. Myös jokainen suhde aiheuttaa jonkinasteista riippuvuutta toisesta osapuolesta. Riippuvuus voi olla monen asian, kuten investointien, tietotaidon tai resurssien, lopputulos. Riippuvuus voidaankin siis nähdä niin yhteistyön edeltäjänä kuin sen seurauksena. Kuitenkin se on usein myös syy konflikteihin. Vaikka suhteen osapuolet ovat keskenään yhteistyössä, suhde sisältää myös elementtejä kilpailusta. Avoimella ja rehellisellä kommunikaatiolla voidaan saavuttaa rakentava ratkaisu konflikteille ja säilyttää yhteistyö. (Spekman – Celly 1995, 62 - 63)

Verkoston jäsenistä kannattaakin tehdä riskianalyysi, jotta toimijoiden keskinäisiä riippuvuuksia voisi paremmin ymmärtää. Riskianalysissä arvioidaan, miten merkittävästä osasta toimintaa kukin toimija vastaa. Mitä vaikeammin kopioitavasta toiminnasta on kysymys, sen riippuvaisempi verkosto toimijasta on. Toisaalta, mitä riippuvaisempi verkosto on toimijasta, sitä parempi toimijan asema verkostossa on. (Möller ym. 2004, 77) Toisin sanoen verkostosuhteen kontekstin ymmärtäminen osoittaa, miten organisaationaalinen tehokkuus saavutetaan. Axelssonin (1992) mukaan tulevaisuuden toimintoja ei voida tehokkaasti suunnitella, jos suunnittelu eriytetään verkostoasiayhteydestään (Axelsson 1992, 201).

Edelliseen pohjautuen voidaan todeta, että suhteiden avulla organisaatiot rakentavat strategisen asemansa verkostossa. Jotta toimijat saavuttaisivat yhteiset tai yhteensopivat tavoitteensa, on heidän oltava tietoisia toistensa motiiveista ja tilanteesta. Tiedon avulla toimijat pystyvät itsenäisesti edistämään verkoston toimintaa yhteisten tavoitteiden suuntaan. Toisaalta tämä saattaa altistaa toimijan opportunistiselle toiminnalle. Mitä riippuvaisempi toimija on verkoston toisista toimijoista, sitä isompi riski sillä on. Toisaalta riippuvaisuus on myös edellytys suhteelle. Kaiken kaikkiaan tärkeimmät verkostosuhteen ominaisuudet ovat luottamus ja sitoutuneisuus. Ilman niitä tavoitteita ei

saavuteta tai ne jäävät vaillinaisiksi. Ne myös takaavat verkoston pitkä- tai lyhytikäisyyden.

## **3.2 Kunnalliset verkostot**

### **3.2.1 Kunnalliset yhteistyöverkostot**

Kuntien välinen yhteistyö ei ole uusi asia Suomessa, vaan kunnat ovat tehneet yhteistyötä aina kuntajärjestelmän synnystä lähtien. Yhteistyö on kuitenkin ajan kuluessa muuttanut muotoaan. Etenkin viime aikoina yhteistyö on tiivistynyt ja syventynyt. Osasyynä tähän on ollut Valtionhallinnon ja EU:n aluekehitysohjelmat, jotka ovat osaltaan pyrkineet lisäämään kuntien verkostoitumista ja yhteistyötä. (Nyholm 2008, 68 – 70; Möttönen - Niemelä 2005, 8 - 9) Näiden seurauksena julkinen sektori on lähestynyt merkittävästi markkinoita ja elinkeinotoimintaa. Samalla on kuitenkin eri sektoreiden, kansalaisjärjestöt mukaan lukien, syntynyt uusia yhteistyörakenteita (Mustakangas ym. 2003, 11 - 12).

Kuntalain mukaan kunnat voivat harjoittaa yhteistyötä valtakunnallisena, alueellisena tai paikallisena toimintana. Ne voivat sopimusten nojalla antaa yhden tai useamman tehtävänsä toisten kuntien kuntayhtymän tai kolmannen osapuolen hoidettavaksi. Vastaavasti ne voivat hoitaa jonkin toisen kunnan tehtäviä. Kunnilla on vapaus päättää yhteistyösopimuksista tai kieltäytyä niistä, vapaus valita kumppani, sopimusehdot sekä yhteistyömuoto. Ainoita lakisääteisiä poikkeuksia ovat erikoissairaanhoidon järjestäminen, kehitysvammaisten erityishuolto ja seutukaavoitus. (Heuru 1995, 373 - 374)

Uuden aluepolitiikan tavoitteena on ollut tukea alueiden omaa uusiutumiskykyä. Uusiutumiskyvyn katsotaan nousevan innovaatioiden synnyttämisestä ja uusista toimintamalleista. Verkostoituminen nähdään yhtenä toimintamallina, jonka avulla kootaan alueiden keskeiset toimijat yhteen synnyttämään uusia ideoita ja vaikuttamaan alueen tulevaisuuteen. (Möttönen - Niemelä 2005, 51; Mustakangas ym. 2003, 35) Kunnat hoitavat tehtäviään yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Voidaankin sanoa, että kunta on palveluorganisaation lisäksi toimintoverkosto. Keskeisemmäksi käsitteeksi yhteistyössä ovat nousemassa juuri verkostot. Verkostojen johtaminen nähdään merkittävänä organisaation johtamisen rinnalla. (Möttönen - Niemelä 2005, 86 - 88)

Mutta mitä ovat kunnalliset verkostot? Kuntien kohdalla on keskusteltu siitä, ovatko yhteistyömuodot nähtävissä verkostoina, kumppanuuksina vai virallisina kumppanuuksina. Verkostojen nähdään eroavan organisaatiosta niiden virallistamisasteen ja koordinaatiomenetelmien takia. Kumppanuudetkin voidaan nähdä

pysyvinä yhteistoiminnan rakenteina, joita voi olla vaikea erottaa tarkasti verkostoista tai organisaatioista. (Mustakangas ym. 2003, 49) Möttönen ja Niemelä (2005) puolestaan näkevät kunnan monitoimijaisena verkostona (Möttönen – Niemelä 2005, 111).

Kuntien verkostot voidaan myös jäsentää eri yhteistyömuotojen mukaan tapauskohtaisiin, sopimus pohjaisiin, verkostoihin ja kumppanuuksiin. Tapauskohtainen yhteistoiminta on projektiluonteista yhteistoimintaa, jonka tavoitteena on saavuttaa yhteistoiminnan tavoitteet ilman erillistä sopimusta. Sopimus pohjaista yhteistoimintaa ovat mm. ostopalvelusopimukset kuntien tai kunnan ja yksityisen toimijan välillä. Tällainen toiminta perustuu muodollisiin sopimuksiin. Verkostot voidaan siis nähdä pysyvämpiä kuin projektit, mutta siitä huolimatta kevyitä yhteenliittymiä, joissa toimijoiden tavoitteena on edistää omia tarkoitusperiä. Alueellisesti verkostot nähdään hyvin hajanaisina. Kumppanuudet ovat tiukasti säänneltyjä sopimus pohjaisia yhteistyökuvioita kuten esimerkiksi julkiset ja yksityisen sektorin kumppanuudet (public-private partnership). Näiden tavoitteena on yhdistää toimijoiden tavoitteet ja niissä vallitsee selvä työnjako. (Kuntien toiminta,... 2003, 149) Yhteistä kaikille edellä mainituille yhteistyömuodoille on tavoitteiden saavuttaminen. Koska tavoitteiden saavuttaminen yhteistyön kautta on yksi aiemmin kuvatun verkoston merkittävimmistä ominaisuuksista, voidaan kaikkia edellä mainittuja yhteistyömuotoja pitää verkostoina.

Haveri ja Pehk (2008) ovat puolestaan jakaneet verkostot virallisiin, puolivirallisiin ja epävirallisiin verkostoihin. Viralliset verkostot ovat lähellä hierarkioita ja ne kuuluvat selkeästi osaksi kunnallista toimintaa ja päätöksentekoa. Puoliviralliset ovat puolestaan sopimus pohjaisia, kumppanuuksia tai muita väljästi määriteltyjä yhteistyömuotoja, joilla ei ole pitkälle vietyä institutionaalista muotoa. Kolmas verkoston muoto, epäviralliset verkostot, ovat Haverin ja Pehkin mukaan keskustelufoorumeita, joilla toimijat pyrkivät ilman sopimusta tai koordinaatiota etsimään yhteisiä tavoitteita. Tällaisen epäviralliset verkostot perustuvat useimmiten luottamukselle ja yhteisille arvoille. (Haveri – Pehk 2008, 29 - 32)

Verkostoja verrataan usein hierarkioihin ja markkinoihin. Verkostoilla on kuitenkin yleensä ominaisuuksia molemmista. Toisin sanoen ne nähdään markkinoiden ja hierarkioiden välimuotona tai välivaiheena. Ovatko verkostot sitten parempia kuin markkinat tai hierarkiat? Mikä on tulevaisuuden malli? (Haveri – Pehk 2008, 21 – 24, 53 - 54) Vaikka verkostojen odotetaan korvaavan markkinat ja hierarkiat, ne voidaan nähdä myös niitä täydentävänä ohjaustapana tai välivaiheena (Möttönen - Niemelä 2005, 86 - 88). Haveri ym:n tutkimukseen osallistuneet virkamiehet olivat sitä mieltä, että verkostot ovat nimenomaan välivaihe suurempiin hierarkioihin (Haveri ym. 2003, 70). Mutta vaikka hierarkioiden eli kuntien oletetaan liittyvän yhteen ja siten kasvattavan kokoaan, poistaako se kuitenkin verkostojen merkitystä yhteiskunnassa?

Todennäköisesti ei, mutta varmuuden siihen saa vasta, kun kuntien kuntaliitokset ovat edenneet tarpeeksi pitkälle.

Erot hierarkioiden, markkinoiden ja verkostojen välillä ovat olennainen osa verkostotutkimusta. Keskustelu niiden eroista ja hyödyistä on otettu taustatutkimuksessa huomioon. Tässä tutkimuksessa tavoitteena on hahmottaa verkostojen vaikutus kunnalliseen päätöksentekoon. Päätöksenteon näkökulmasta yhteistyömuodolla ei niinkään ole merkitystä, koska niin virallisilla kuin epävirallisillakin verkostoilla katsotaan olevan mahdollisuus vaikuttaa siihen. Tutkimuksen kannalta ei siis ole merkittävää jaotella eri yhteistyömuotoja, vaan kaikki yhteistyö nähdään verkostoitumisena ja verkostoina. Tästä syystä verkostojen eri muodoista käytävä keskustelu ei ole oleellista eikä siihen oteta tässä kantaa.

Tässä tutkimuksessa verkostojen oletetaan olevan kaikkien toimijoiden strategisia valintoja, jotka luovat niiden toimintakehyksen (Ks. Johansson - Mattsson 1992, 205). Toisin sanoen toimijoiden oletetaan saavuttavan jonkin strategisen edun verkostonsa kautta. Verkostojen katsotaan perustuvan strategisen edun tavoittelun lisäksi riippuvuuteen ja vuorovaikutukseen.

Tässä tutkimuksessa verkostot jaotellaan kunnan ulkoisiin ja sisäisiin verkostoihin. Ulkoisissa verkostoissa kunta nähdään toimijana. Sisäisissä verkostoissa kunnan päätösvaltaa käyttävät viranhaltijat ja luottamushenkilöt, jotka nähdään sisäisten verkostojen toimijoina. Jotta tutkimuksella olisi merkitystä, ei kumpaakaan toimijaverkosta voida ohittaa, koska kummallakin on vaikutuksensa kunnalliseen päätöksentekoon. Jaottelun avulla verkostojen vaikutuksia on helpompi tarkastella ja analysoida.

### ***3.2.2 Kunnallisten verkostojen toimijat ja toiminnot***

Kuntien tehtävämäärän kasvaessa ja toimintaympäristön muuttuessa kunnat ovat alkaneet nähdä yhteistyön muiden kuntien kanssa yhä tärkeämmäksi. Asioiden hallinta vaatii yhä enemmän asiantuntemusta ja yhteistyötä. (Kuntien toiminta,... 2003, 221) Kuntien ongelmat ovat sekä monimutkaistuneet että ketjuuntuneet. Näin ollen myös kunnallisten verkostojen toimijat ovat tulleet enenevässä määrin riippuvaisiksi toisistaan. (Haveri – Pehk 2008, 9)

Verkostoilla kunnat pyrkivät mukautumaan muutoksiin toimintaympäristössään. Verkostot koetaan joustavammiksi kuin hierarkiat ja siksi kyvykkäämmiksi ja nopeammiksi tuottamaan uusia tuotteita, palveluja ja ratkaisuja. (Saarelainen 2003, 35) Verkostojen avulla voidaan myös saavuttaa tehokkuutta ja joustavuutta julkisissa toiminnoissa. Verkostot voidaankin nähdä instrumenttina, jonka kautta julkiset palvelut pystytään tuottamaan hyvin muuttuvassa ympäristössä (Klijn – Skelcher 2007, 588).

Kuntien toiminta on aina ollut taiteilua monimutkaisten ja moniulotteisten sidosryhmäverkostojen keskellä. Koska kuntien yhteistyöllä on pitkät perinteet, ovat niiden perinteiset yhteistyöorganisaatiot entuudestaan tuttuja. (Haveri - Pehk 2008, 3, 28) Toimijoiden tuttuus ja läheisyys lisäävät usein luottamusta sekä asioiden hallittavuuden tuntua. Myös vastuuhenkilöt ovat helpommin tunnistettavissa. Tämä voi olla yksi syy kuntien verkostojen keskittymiseen ennestään tuttujen toimijoiden välille. (Jankkila 2008, 221)

Kuntien verkostojen toimijat ovat usein virallisia toimijoita. Vain hyvin harvassa verkostossa on mukana toimijoita yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta. (Haveri - Pehk 2008, 3, 28) Julkiset toimijat koetaan kunnissa usein luotettavammiksi etenkin yhteistyön alussa, mikä voi rajoittaa yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoiden pääsyä kunnallisiin verkostoihin. (Jankkila 2008, 218 – 219)

Merkittävä osa kuntien alueellista yhteistoimintaa ovatkin maakuntienliitot ja alueelliset kuntayhtymät. Maakuntien liittojen tehtävänä on toimia aluekehitys- ja maakuntakaavoitusviranomaisena. Ne ovat myös maakunnan johtavia edunvalvontayksiköjä ja vastaavat alueensa yhteisen tahdon muodostamisesta. Maakuntien liitot osallistuvat myös EU:n aluepolitiikkaan ja hoitavat alueen kansainvälisiä suhteita. (Kuntien toiminta,... 2003, 18)

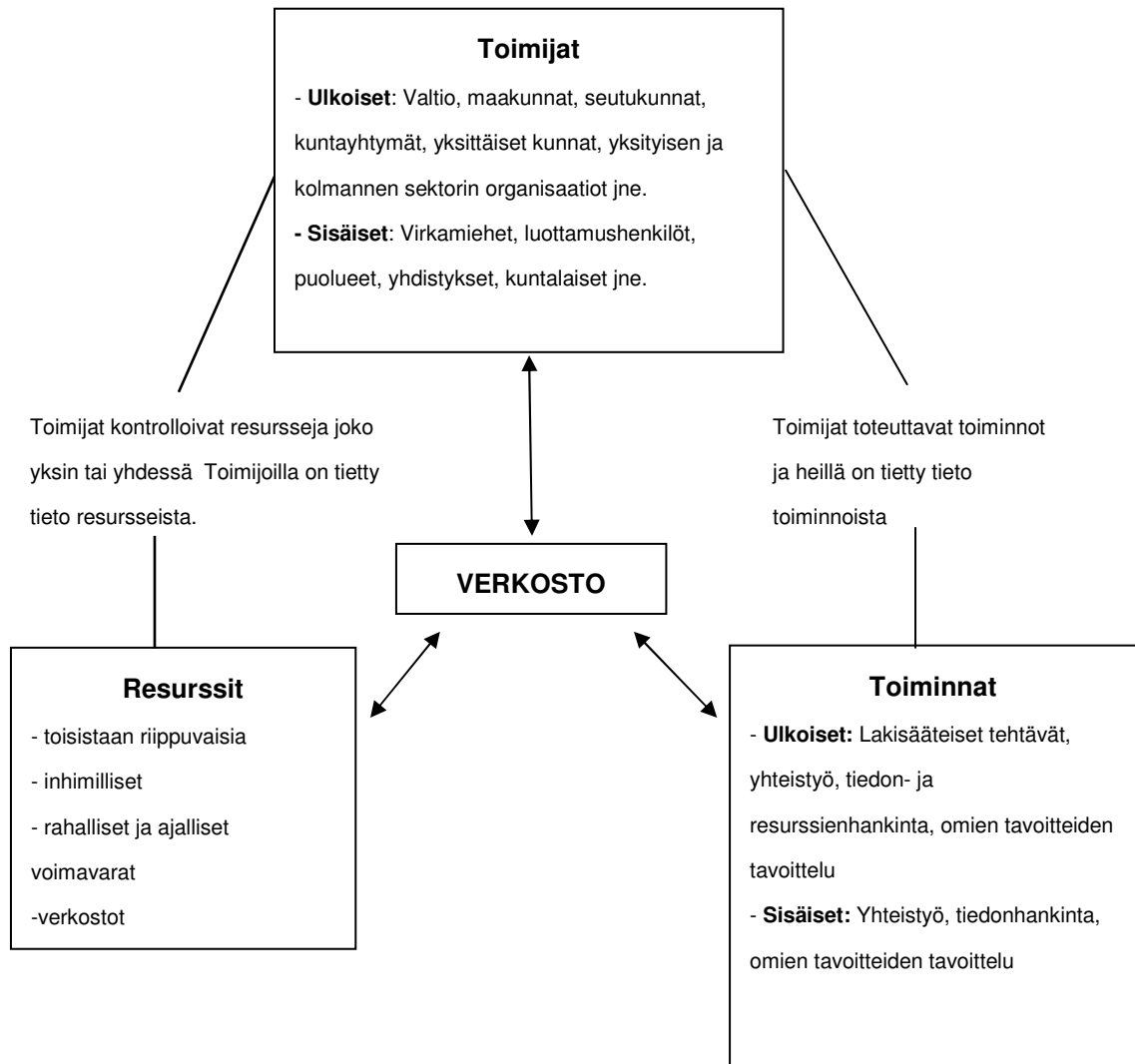
Seutukunnista on myös muodostunut osa kuntien alueellista yhteistyötä. Seutukuntajako tuli Suomeen sisäasiainministeriön päätöksellä 1994. Seutukuntia pyrittiin muodostamaan sellaisten kuntien välille, jotka muodostivat yhteisen työssäkäynti alueen ja joilla oli jo keskinäistä yhteistyötä. Alun perin seutukuntia oli 88, nykyisin 82. Niiden rajat ovat yhtenäisiä maakuntien rajojen kanssa. Vaikka seutukunnilla ei ole virallisempaa roolia Suomen hallintojärjestelmässä, voivat kunnat organisoida kaikkia tehtäviään seutukunnittain. Kunnat ovat tähän mennessä seutukunnittain järjestäneet elinkeinoasioita, yhdyskuntarakenteen suunnittelua ja hankintayhteistyötä. Peruspalvelujen seudullinen järjestäminen on vielä ollut harvinaista. (Kuntien toiminta,... 2003, 224 - 230) Seutuyhteistyö koostui yleensä hankkeista ja erilaisista seudullisista seutustrategioista. Seutuyhteistyössä vastuu hallinnollisesta organisoinnista ja päätöksenteosta on kunnilla. (Nyholm 2008, 72)

Kunnat voivat myös yhtiöittää tehtäviään tai jakaa niitä liikelaitoksilleen. Liikelaitoksia itsenäisempi asema on yhtiöillä, joita koskevat samat säännöt kuin yrityksiä. Tyypillisiä kuntien yhtiöittämiä toimintoja on mm. kiinteistöhuolto. (Kunnan hallinto, ... 2004, 15) Kunnilla on myös yhteisiä lautakuntia, epävirallisia toimikuntia ja yhteistyöryhmiä. Jälkimmäisillä ei ole varsinaista päätäntävaltaa käsittelemissään asioissa. Kunnilla on myös mahdollisuus organisoida yhteistyötä vapaamuotoisesti tai verkostomaisesti sekä erilaisten yhdistysten että yhteisöjen kanssa. (Nyholm 2008, 72)

Myös valtiolla on oma roolinsa kunnallisissa verkostoissa. Vaikka valtio onkin pyrkinyt kasvattamaan kuntien itsehallintoa (Ks. Heuru 1995; Nyholm 2008), on sillä

hallinnon uudistuksen ja PARAS-hankkeen myötä merkittävä rooli verkostojen synnyttämisessä ja muotoilemisessa. (Haveri – Pehk 2008, 39) Vastaavalla tavalla myös EU:lla on merkittävä rooli kunnallisissa verkostoissa. EU:n projektirahoitus on yksi tärkeä ja konkreettinen tekijä, kun tarkastellaan syitä kuntien verkostoitumiseen. (Haveri – Pehk 2008, 66; Möttönen – Niemelä 2005, 8 - 9)

Axelssonin (1995) mukaan toimijoita on eri tasoilla. Toimijoilla oletetaan olevan tietty tieto resursseistaan sekä ainakin osittainen kontrolli niihin. Toimijat myös toteuttavat verkoston toiminnot, jotka muodostavat verkoston ja sen rakenteen. (Axelsson 1995; Johansson – Mattsson 1992) Kunnallisten ulkoisten verkostojen toimijoiden profiili vaihtelee. Pääosin toimijat ovat virallisia tahoja, jotka ovat kaikille tunnettuja. Toimijoita löytyy kuitenkin myös epävirallisista verkostoista ja kunnan sisällä. Kunnan sisällä toimijat ovat usein myös virallisia ja hyvin tunnistettavia kuten virkamiehet, luottamushenkilöt ja puolueyhymät. Molempien, sisäisten ja ulkoisten, verkostojen epäviralliset toimijat ovat usein erilaisia yhdistyksiä, keskustelufoorumeita tai muita yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita. Seuraavassa kuviossa tuodaan esille kunnallisten verkostojen toimijat ja toiminnot.



- Kuvio 4 Kunnallinen verkostomalli (mukailtu Axelssonin (1995) verkostomallista)

Kuviossa 4 kunnallisten verkostojen toimijat on eritelty sen mukaan, ovatko he osa ulkoista vai sisäistä verkostoa. Kuviossa on tuotu esiin aiempaan teoriaan pohjautuen kaikki tärkeimmät toimijat. Toimijoiden tärkeimpiä resursseja ovat taloudellisen ja inhimillisen pääoman lisäksi sen kehityshistorian tuoma verkostoasema ja suhteet. Toimijoiden resursseihin ja niiden merkitykseen palataan seuraavassa luvussa tarkemmin.

Yleistä kaikille verkostojen toiminnolle on toimijan omien tavoitteiden saavuttaminen jollain tasolla. Kuntien ulkoisten verkostojen toiminnot kattavat monia eri sektoreita mukaan lukien terveydenhuollon, elinkeinopolitiikan ja julkisen liikenteen. Muodollisten verkostojen lisäksi kunnilla voi olla epämuodollisia keskustelufoorumeita. (Haveri – Pehk 2008, 27) Sisäisten verkostojen toiminnot



kattavat eri toimijoiden välisen yhteistyön ja tiedonhankinnan. Verkostot saattavatkin erota jopa huomattavasti toisistaan tehtävien laajuuden, organisaatiomuodon tai institutionalisoitumisen asteen osalta. Merkittävää kaikissa kunnallisissa verkostoissa on, että ne ovat monimuotoistuneet ja niiden määrä on kasvanut 2000-luvun alun jälkeen. (Haveri – Pehk 2008, 27)

Suurin osa verkostoista näyttäisi kuitenkin mukailevan hallinnollisia rajoja ja koostuvan virallisista tahoista. Selityksenä tälle voi olla, että aktiivisten ja jo olemassa olevien verkostojen toimijat ovat enemmän yhteydessä keskenään ja heidän välillään vallitsee luottamus. Aktiivisten verkostojen toimijat kokevat verkoston rakenteen selvempänä kuin ulkopuoliset. Selkeän verkstorakenteen on myös katsottu edistävän luottamusta ja vähentävän epävarmuutta. (Saarelainen 2003, 84; Easton 1992, 16 - 17) Toisaalta verkostot voivat olla niin tiiviitä yhteisöjä, että sen ulkopuolisilla toimijoilla ei ole mahdollisuutta päästä mukaan toimintaan (Jankkila 2008, 225 – 226; Hammarqvist ym. 1982).

Verkostot näyttäisivät olevankin oman kehityshistoriansa tuloksia. Vakiintuneilla verkostoilla on siis selvä etulyöntiasema uusiin verrattuna, koska niillä on jo ennestään vahvempi asema, suuremmat voimavarat ja omat verkostonsa ylempiin organisaatioihin. (Mustakangas ym. 2003, 52, 83) Vakiintuneiden verkostojen toimijoiden tuttuudesta ja historiasta rakentuva luottamus kannattelee yhteistyötä eteenpäin. Kunnissa voidaan myös tunnustaa luotettavien ja toimivien suhteiden strateginen merkitys. Luottamuksen rakentaminen on pitkä ja vaativa prosessi, joka vaatii useita onnistumisia. Tämä heikentää entisestään uusien verkostojen rakentumista. (Airaksinen – Haveri 2002, 54)

Toisaalta kunnilla voi olla pitkä yhteinen historia, joka edesauttamisen sijaan estää luottamuksen luomista. Kunnilla on jo olemassa negatiivisia kokemuksia yhteistyöstä toisten osapuolien kanssa. Näiden kokemusta, kuten myös positiivisten, on todettu kunnissa jäävän usein kollektiiviseen muistiin, jolloin ihmisten vaihtumisenkaan ei muuta suhtautumista, vaan kokemusten vaikutus pitkittyy. Aiemmat kokemukset vaikuttavat siis kauan yhteistyöhön suhtautumiseen. (Airaksinen – Haveri 2002, 54) Aiemmat kokemukset voivat ohjata kuntia valitsemaan yhteistyökumppaninsa historian perusteella, mikä ei välttämättä takaa toimivaa kokonaisuutta. Verkostojen keskittyminen alueellisesti yhteisten hallinnollisten rajojen sisälle voi olla tulosta myös kuntien vahvasta muutosvastarinnasta (Ks. Koivisto – Ahmaniemi - Koski 1999). Hallinnollisten rajojen rikkomisen voisi merkitä muutoksia hierarkiaan, mikä ei välttämättä miellytä kuntien virkamiehiä tai työntekijöitä (Ks. Haveri ym. 2003).

Verkostojen alueellisen keskittymisen syynä voi myös olla sen riippuvuus alueen muista toimijoista. Tiedostettu riippuvuus verkoston eri toimijoiden välillä on verkostojen yksi edellytys (Spekman – Celly 1995, 62 – 63). Kuntien väliset riippuvuudet toisistaan ovat yleensä voimakkaimpia seutujen tai toiminnallisten alueiden sisällä. Kun yksi toimijoista ei kontrolloi kaikkia tehtäviinsä tarvittavia

tekijöitä tai resursseja, syntyy riippuvuuksia. (Kuntien toiminta,... 2003, 220 - 221) Voidaankin todeta, että toimiakseen kuntien yhteistyön tulisi perustua paikallisiin lähtökohtiin, kuntien itsensä toteamiin riippuvuuksiin ja yhteistyötarpeisiin. Näin toimittaessa luottamuksella on paremmat olosuhteet kehittyä kuin silloin, jos ehdot sanellaan ulkopuolelta. (Airaksinen – Haveri 2002, 19 - 20) Tältä kannalta tarkasteltuna näyttäisi olevan luonnollista, että kunnalliset verkostot mukailevat hallinnollisia rajoja ja muodostuvat ennestään tunnettujen toimijoiden välille.

Verkostot vaativat myös ohjailua. Myös muutoksen läpivieminen verkostossa vaatii tukea (Ks. Axelsson 1995). Kunnan johtava viranhaltija on yleensä se toimija, joka ottaa verkoston ohjaamisen itselleen. Ohjaajan tehtävänä on ratkaista konflikteja, seurata ympäristöä ja etsiä uusia ratkaisuja. Ohjaaja pyrkii tuomaan eri toimijoiden intressit esille ja edistämään toimijoiden välistä kommunikaatiota. Konfliktit pyritään välttämään tai selvittämään, sillä verkoston uudelleenorganisointi vie aikaa ja voi olla kalliskin prosessi. (Saarelainen 2003, 83) Luottamuksella on myös merkittävä rooli konfliktien ratkaisussa. Mitä enemmän toimijat luottavat toisiinsa, sen helpompaa ristiriitojen ehkäisy ja ratkaisu verkostossa on. Verkoston toimivuutta helpottaa, jos toiminnallisella alueella on selkeä keskus. Jos yhteistyökumppanit ovat samankaltaisia, sisältyy yhteistyöhön todennäköisesti enemmän kilpailuelementtejä (Airaksinen – Haveri 2002, 20).<sup>1</sup>

Kuntien yhteistyö näyttääkin lähtevän niiden omista lähtökohdista ja olevan voimakkainta alueiden sisällä. Verkoston toimijoilla näyttäisi myös olevan pitkä yhteinen historia. Verkostojen toimivuudelle ja luottamukselle pitäisikin siis olla vahva pohja olemassa. Alueella, jolla on selkeä keskus, vallanjako on periaatteessa helpompi toteuttaa. Verkoston toimijoiden asemat ovat entistä selkeämpiä, mikä osaltaan vahvistaa verkoston rakennetta ja lisää luottamusta.

Kunnat ovat aina tehneet yhteistyötä. Resurssien niukkuus, rahoituksen saaminen sekä nopeasti muuttuva toimintaympäristö ovat lisänneet yhteistyöverkostojen merkitystä. Samalla toimijoiden väliset riippuvuudet ovat kasvaneet. (Ks. Nyholm 2008, Möttönen - Niemelä 2005, Rönkkö 2006) Verkostoissa järjestettävien toimintojen kirjo on laaja. Kunnissa nähdään, että toimintaa uudistamalla voidaan uudistaa myös rakenteita. Verkostoissa onkin enemmän kyse niiden toimivuudesta kuin rakenteesta. (Möttönen – Niemelä 2005, 79 - 80, 100) Kuntien toiminnan uudistaminen on ennen kaikkea riippuvainen sen resursseista (Ks. Ståhlberg 1997a, 91) Resurssit nähdäänkin verkostojen merkittävänä tekijänä toimintojen ja toimijoiden ohella (Ks. kuvio 4). Seuraavassa luvussa keskitytään tarkastelemaan eri toimijoiden resursseja ja niiden merkitystä verkostojen toimivuuteen.

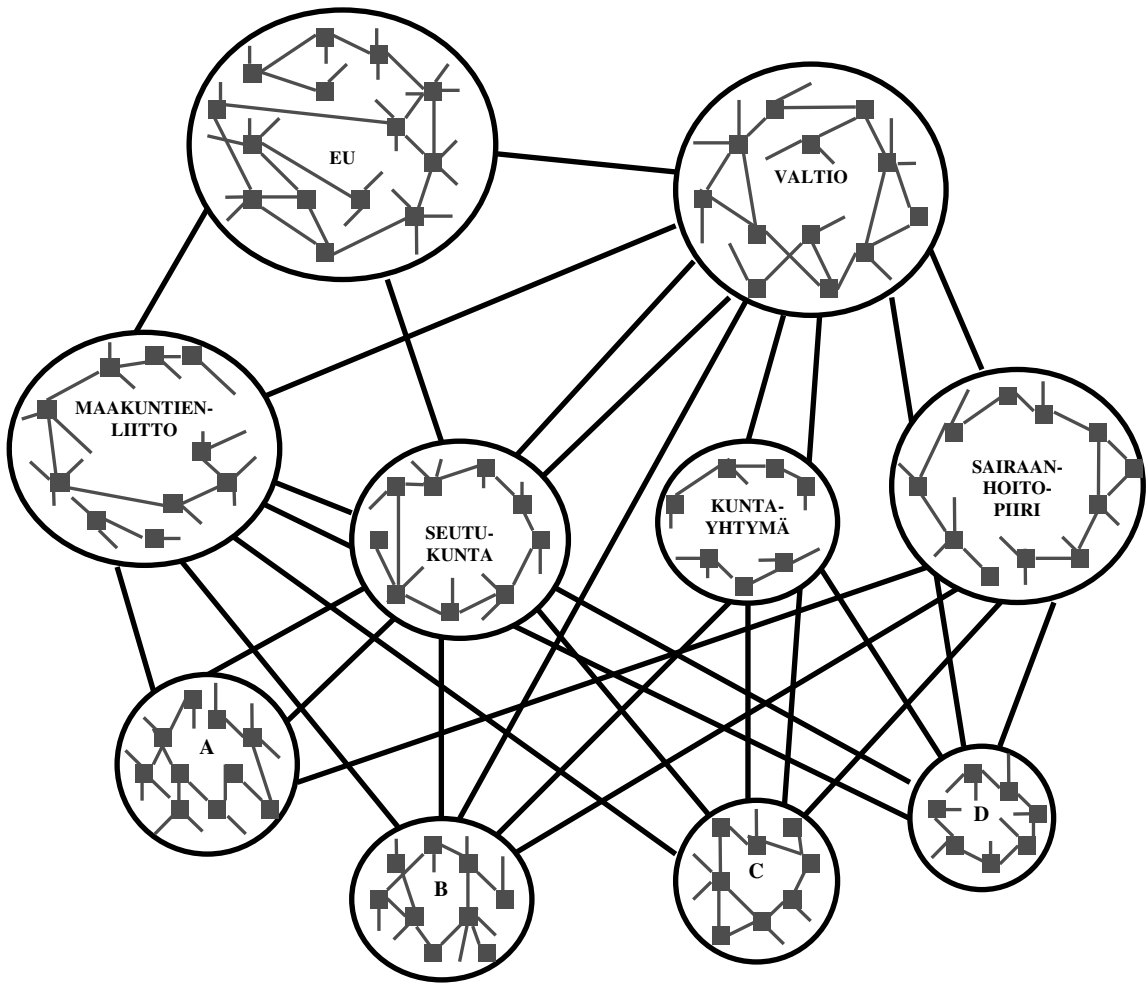
---

<sup>1</sup> alkuperäinen Haveri, Arto – Majoinen, Kaija (1997) Seudullisen yhteistyön johtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.

### ***3.2.3 Toimijoiden resurssien vaikutus kunnallisiin verkostoihin***

Kunnallisten verkostojen toiminta ei välttämättä perustu erikoistumiseen tai ydinosaamiseen vaan ylivertaisiin resursseihin ja niiden hyödyntämiseen. Verkostojen avulla kunnat pyrkivät kokoamaan alueen keskeiset toimijat yhteen luodakseen uusia ideoita ja vaikuttaakseen alueen kehitykseen (Möttönen - Niemelä 2005, 51; Mustakangas ym. 2003, 35; Kunta- ja palvelurakennemuutos... 2006, 37). Toisin sanoen verkoston kautta kunta voi hyödyntää koko alueen resursseja (Kuntien toiminta,... 2003, 38; vrt. Spekman – Celly 1995, 60 - 64). Kunnallisten verkostojen toimijat tavoittelevat yhdessä suurempia resursseja ja parempaa kilpailukykyä suhteessa muihin verkostoihin ja verkoston ulkopuolisiin toimijoihin. Niitä voidaan siis pitää tässä mielessä strategisina verkostoina (Ks. Järvensivu 2007, 16)

Kunnan ulkoisten verkostojen toimijoita ja niiden resursseja voidaan kuvata seuraavan kuvion avulla.



- Kuvio 5 Kuntien toimijat ja niiden resurssit

Kuviossa 5 kunnan ulkoisen verkoston toimijoiksi oletetaan valtio, EU, maakunta, seutukunta, sairaanhoitopiirit, terveydenhuollon kuntayhtymä ja kunnat A ,B ,C ja D. Toimijoiden määrä ja muoto voi verkostosta riippuen olla muunkinlainen. Tähän on valittu yleisimmät viralliset tahot kuntien kannalta. Toimijoiden resursseja kuvaavat toimijoita ympäröivät ympyröiden koot. Mitä isompi ympyrä, sen isommat ovat toimijan resurssit. Toimijoiden sisällä olevat harmaat neliöt kuvastavat toimijoiden sisäisiä toimijoita ja heidän verkostojaan. Kuviosta on nähtävissä miten osa toimijoista, kuten valtio, vaikuttaa jokaiseen toimijaan sekä suoraan että välillisesti. EU puolestaan vaikuttaa kuntiin lähinnä välillisesti seutukuntien, valtion tai muiden toimijoiden kautta. Valtion ja EU:n vaikutusvalta tulee pääasiassa niiden määräämien asetusten ja rahoituksen kautta (Jankkila 2008, 189, 196). Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että

mitä enemmän toimijalla on resursseja, sitä enemmän sillä on vaikutusvaltaa verkostossa.

Kunnan mahdollisuus vaikuttaa omaan kehitykseensä ja tulevaisuuteensa on riippuvainen sen resursseista. Mitä enemmän kunnalla on resursseja, sen aktiivisempi se on toimintojensa uudistajana. Etenkin pienillä kunnilla on ollut pulaa niin veronmaksajista kuin työntekijöistä. Niiden on ollut pakko mukautua kehitykseen lisäämällä yhteistyötä ja altistamalla itsensä opportunistisellekin toiminnalle. (Ks. Mustakangas ym. 2003; Ståhlberg 1997a; Rönkkö 2006)

Kunnat, joilla ei ole resursseja eikä vaihtoehtoja olemassa oleville verkostoille ovat erittäin riippuvaisia verkostonsa toimijoista. Usein kunnista verkostoihin on siirretty palveluja, jotka ovat sekä kustannuksiltaan että kokonaisuudeltaan merkittävä osa kunnan toimintaa (Ylönen 2008, 31). Tällaisessa tilanteessa verkoston muilla toimijoilla on merkittävästi vaikutusvaltaa kunnan strategiaan toimintoihin, mikä ei välttämättä ole yhteneväinen kyseessä olevan pienen kunnan kannalta. (Maravelias 2001, 18; Möller ym. 2004, 18, 60, 76)

Paikallistasolla kuntien resurssipula on pakottanut niitä lisäämään yhteistyötä ja etsimään uusia yhteistyömuotoja. (Mustakangas ym. 2003, 31; Möttönen - Niemelä 2005, 51; Jankkila 2008, 185) Resurssien yhdistämisprosessi (Ks. Axelsson 1995) näkyikin kuntien yhteistyötavoitteissa ja niiden toteutumisessa. Kunnat pyrkivät etsimään uusia tapoja yhdistää ja tehostaa resurssejaan, jotta ne kykenisivät vastaamaan uusiin haasteisiin ja tehostamaan toimintojaan.

Kunnallisesta yhteistyöstä puhuttaessa onkin keskusteluihin vahvasti noussut termi katalyyttisyys. Katalyyttisyydellä tarkoitetaan sitä, että kunnat pyrkivät laajentamaan omaa toimintakenttäänsä yli omien rajojensa ja saavuttamaan tavoitteensa ylipaikallisten liittoumien ja verkostojen avulla. (Kuntien toiminta,... 2003, 149) Mitä enemmän kunnalla on resursseja, sitä enemmän sillä on sekä liikkumavaraa että uusiutumiskykyä (Ks. Haveri ym 2003, Mustakangas ym. 2003). Organisaatioiden välinen yhteistyö voidaan kuitenkin nähdä kyseenalaisena, jos tavoitteena on vain mittakaavaetujen saavuttaminen. Vähä- tai heikkoresurssisen organisaation ongelmat eivät ratkea tekemällä yhteistyötä toisen samanlaisen organisaation kanssa (Airaksinen – Haveri 2002, 41).

Toinen yleinen lähtökohta kuntien väliselle yhteistyölle on hankerahoituksen saaminen. Kunnissa pyritään erilaisten projektien ja hankkeiden avulla toteuttamaan omia perustehtäviä. (Möttönen - Niemelä 2005, 8 - 9) Monet Suomen kuntien verkostoista ovatkin jollain tavalla kytköksissä EU-rahoitukseen. Ne voivat olla EU:n rahoituksella synnytettyjä, ylläpidettyjä tai sitten niiden tavoitteena on vaikuttaa EU:n rahoitukseen. EU:n rooli verkostojen takana on suurempi pienissä kunnissa kuin kaupunkiseuduilla. Kun toimijat ovat kerran luoneet verkostosuhteen ja oppineet ne kanavat, joita kautta EU-rahoitusta voi hankkia, pyrkivät toimijat löytämään aina uusia

projekteja entisten tilalle rahoituksen turvaamiseksi. (Haveri – Pehk 2008, 27, 66 - 67) Toisaalta rahoitusjärjestelmän muutokset ovat johtaneet siihen, että kunnalla on vaikeuksia saada hankerahoitusta, jos se ei toimi yhteistyössä muiden kanssa (Möttönen - Niemelä 2005, 8 - 9).

Kunnallisen yhteistyön lähtökohtana voidaan pitää kunnan omaa havaintoa riippuvuudestaan muista alueen kunnista tai toimijoista (Haveri 2002; Jankkila 2008, 250). Riippuvuuden voidaan nähdä perustuvan taloudellisiin ja toiminnallisiin resursseihin. Kuntien välistä riippuvuutta esiintyy, jos yksi kunta ei kontrolloi kaikkia toimintaansa liittyviä tekijöitä ja resursseja (Kuntien toiminta,... 2003, 220). Toisaalta resursseiltaan vahvemman kunnan riippuvuus ei ole niin merkittävää kuin vähävaraisen kunnan (Jankkila 2008, 228).

Yhteistyö ei voi rakentua ainoastaan välineenä, vaan sen on todella autettava kuntien menestystä. Se, miten vahvaksi riippuvuus koetaan, määrittelee alueellisen ulottavuuden merkityksen kunnan toiminnassa. Monet tekijät aiheuttavat riippuvuutta. Yksittäisen, etenkin pienen kunnan resurssit ja osaaminen ovat riittämättömiä vastaamaan elinkeinopolitiikan tarpeisiin, omien vahvuuksien ja osaamisen kehittämiseen. (Haveri 2002)

Kunnallisissa verkostoissa on nähtävissä samat prosessit kuin muidenkin organisaatioiden välisissä verkostoissa. Resurssien merkitys toimijoiden verkostoitumisen takana ja tavoitteena näyttäisi olevan suuri (Jankkila 2008, 254).

Mitä muita tavoitteita kunnilla verkostoissaan on? Onko kunnilla vaihtoehtoja ennestään tuttujen toimijoiden tilalle? Mitä edellytyksiä kunnallisten verkostojen toimivuudella on?

### **3.2.4 Kunnallisten verkostojen tavoitteet**

Organisaatioiden verkostot perustuvat erikoistumiselle ja ydinosoamiselle. Tämän toiminnan koordinoinnilla tavoitellaan kustannusten laskua, laadun paranemista sekä nopeuden, toimitusvarmuuden ja joustavuuden lisääntymistä. (Möller ym. 2004, 47) Kunnallisten verkostojen yhtenä tavoitteena on ollut uusien toiminta- ja yhteistyötapojen etsiminen (heterogeenisyysprosessi). Tieto- ja viestintäteknologian kehitys on osaltaan avannut uusia palvelujen toteuttamistapoja. Tämän kautta kunnat ovat verkostoitumalla voineet hyödyntää koko alueen resursseja asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen elinvoimaisuuden edistämiseksi. (Kuntien toiminta,... 2003, 88) Kunnalliset verkostot eivät perustukaan välttämättä erikoistumiseen tai ydinosoamiseen vaan yliverntaisiin resursseihin ja niiden hyödyntämiseen (Möttönen - Niemelä 2005, 51; Mustakangas ym. 2003, 35).

Kunnissa verkostoihin yhdistetään monia mahdollisuuksia. Verkostojen uskotaan tuovan lisää tehokkuutta ja laadukkaampia palveluja, kun toiminnot tuottaa aina se toimija, joka kykenee ne taloudellisimmin tuottamaan tai jolla ylipäättään on resursseja toteuttaa niitä. Verkostoiden oletetaan myös nopeuttavan kunnan sopeutumista muutoksiin, koska sopimusjärjestelyjä voidaan muokata kulloisenkin tilanteen mukaan. Verkostojen odotetaan myös lisäävän joustavuutta kunnan toimintoihin, kun palveluja voidaan sopeuttaa vaihteleviin tilanteisiin muuttamatta kiinteää kapasiteettia. (Haveri – Pehk 2008, 23; Möttönen - Niemelä 2005, 51; Mustakangas ym. 2003, 35)

Verkostojen luomisella voidaan myös pyrkiä välttämään suuremmat rakenteelliset muutokset, kuten käy ilmi Nyholmin (2008) tutkimuksessa. Tutkimuksessa sektorijohdon näkemys oli, että yhteistyö on keino välttää kuntaliitokset. (Nyholm 2008, 142; Haveri – Pehk 2008, 53)

Verkoston toimijat pyrkivät verkoston avulla edistämään omia etujaan. Oman edun tavoittelu ei muodostu verkostossa ongelmaksi, jos toimijoiden vuorovaikutus onnistuu muokkaamaan niitä yhtenevään suuntaan. Mitä pidempään kunnat ovat toimineet yhteistyössä, sitä todennäköisempää on, että ne tuntevat toisensa ja niiden toimintatavat voivat olla myös yhteneväisempiä kuin muuten. Toisen organisaatiokulttuurin tunteminen lisää siis tietoa ja helpottaa verkostoon sopeutumista. Verkoston toimijoiden sopeutuneisuus ja dynaamisuus ovat juuri ne tekijät, jotka takaavat verkoston kyvyn sopeutua muutoksiin joustavasti. Kaiken kaikkiaan verkostojen sisäsyntyisen joustavuuden ja innovatiivisuuden nähdään olevan niitä keinoja, joilla ne selviytyvät muutoksista perinteisiä hierarkkisia organisaatioita paremmin. (Ks. Maravelias 2001; Alajoutsijärvi ym. 2000)

Toimijat tavallaan määrittävät vuorovaikutuksen perusteella omia etuja uudelleen. Tällöin kompromissien hakeminen ei välttämättä ole edes tarpeellista. (Mustakangas ym. 2003, 54) Tämä edellyttää, että verkoston toimijat tietoisia toistensa tavoitteista, suunnitelmista ja resursseista. Näiden tietojen avulla toimijat kykenevät muokkaamaan omat tavoitteensa niin, etteivät ne ole ristiriidassa verkoston tavoitteiden kanssa. (Spekman – Celly 1995, 64; Järvensivu 3007, 16)

Kunnallisten verkostojen oletetaan koostuvan itsenäisistä, mutta toisistaan riippuvaisista kunnista, jotka neuvottelevat keskenään yhteisistä tavoitteista sekä työskentelevät yhdessä ne saavuttaakseen. Lähtökohtana verkostolle on siis toimijoiden tiedostettu riippuvaisuus toisistaan tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Toimijoiden yhteisen tavoitteen toteutumisen pitäisi siis olla riippuvainen kaikkien toimijoiden yhteisestä panoksesta. (Haveri – Pehk 2008, 12)

Verkostojen oleellisimpia tekijöitä ovatkin luottamus ja kommunikaatio. Niiden tulisi perustua vakaalle luottamukselle, ei ainoastaan sopimuksille (Möttönen – Niemelä 2005, 123; Jankkila 2008, 219, 229). Verkostojen pitäisi pystyä kommunikoimaan sekä sisäisesti että myös ulkopuolisten sidosryhmien kanssa. Ilman avointa vuorovaikutusta

ulkopuolisten kanssa verkoston toimintakyky heikkenee ja se saattaa herättää epäluottamusta muissa toimijoissa. (Möttönen – Niemelä 2005, 124) Toisin sanoen avoin ja rehellinen kommunikaatio on yhteistyön jatkuvuuden edellytys (Spekman - Celly 1995).

Vaikka verkostojen oletetaan syntyvän toimijoiden välisestä riippuvuudesta yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi, on tilanne usein toinen. Näyttäisi pikemminkin siltä, että yksi verkostojen merkittävimmistä tavoitteista on etsiä yhteistä tavoitetta tai intressiä. Tämä on seurausta siitä, että moni verkosto on syntynyt ulkopuolisen toiminnan kautta ja lisäksi vielä usein ulkopuolisella tuella. On myös yleistä, että ne ovat ulkopuolisella rahalla ylläpidettyjä. (Haveri – Pehk 2008, 27 - 28)

Tästä on seurauksena, että kunnallisten verkostojen tavoitteet ovat harvoin yhtenäisiä tai selkeästi määriteltyjä. Usein tavoitteet on määritelty vain yleisellä tasolla. Verkostoilla tavoitellaan parempaa alueellista kilpailukykyä tai pyritään turvaamaan elinkeinokehityksen palveluita. On myös mahdollista, että kaikki verkoston toimijat eivät ole tietoisia määritellyistä tavoitteista, mikä viittaisi verkoston heikkoon kommunikaatioon. Verkoston tavoitteena voi myös olla yhteistyö sinänsä, etenkin julkisten toimijoiden verkostoissa. Julkisten ja yksityisten välisiltä verkostoilta odotetaan useimmin selkeitä etuja. (Haveri – Pehk 2008, 28)

Verkostoilta odotetaan paljon. Tavoitteiden muotoilu ja niihin sopeutuminen näyttäisi kuitenkin olevan hyvin ongelmallista. Seuraavassa luvussa selvitetään juuri kunnallisten verkostojen haasteita. Mistä verkostojen ongelmat johtuvat? Mitä ovat ne haasteet, joita kunnalliset verkostot kohtaavat?

### **3.2.5 Kunnallisten verkostojen haasteet**

Jotta toimijat hyötyisivät verkostoistaan, on toimijoiden päämäärien oltava yhteneviä ja verkoston tavoitteena edistää yhteisiä etuja. Verkostojen tulisi perustua toimijoiden sitoutumiselle, ei pelkästään sopimuksille. Ne eivät voi olla vain yhden toimijan väline sen omien tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan niiden on tuotettava tasapuolisesti hyötyä kaikille toimijoilleen (Spekman - Celly 1995; Möttönen – Niemelä 2005, 79 - 80, 100).

Yhteistyön epäonnistumisten syynä on yleisesti yhteisten tavoitteiden puute. Monet kunnat osallistuvat yhteistyöhön vain, jos kokevat saavuttavansa sen avulla hyötyä itselleen. Toisaalta kunnan oman edun tavoittelu on ymmärrettävää siinä mielessä, että sen ensisijainen tehtävä on huolehtia oman alueensa ja omien kuntalaistensa hyvinvoinnista. (Jankkila 2008, 221, 224) Kun huomioidaan kuntien rajalliset resurssit, voidaan oman edun tavoittelua pitää taloudellisesti järkevänä. Eri asia on, miten yhteistyötavoitteet ja oma etu määritellään. Kaikki yhteistyöstä saatavat edut eivät ole



helposti osoitettavissa. Yhteistyö voi edesauttaa jotain muuta hanketta, jonka edut ovat merkittävät, eivätkä olisi toteutuneet ilman muuta yhteistyötä.

Hyvänä esimerkkinä tavoitteiden asettamisesta voidaan pitää seutuyhteistyötä. Seudulliseen yhteistyöhön osallistuvien kuntien odotettiin osallistuvan toiminnallisiin perustein. ”Yhteistyötarpeiden tulisi lähteä kuntien omista, yhteisistä tarpeista eikä nojautua hallinnollisiin rajoihin” (Nyholm 2008, 73). Näistä lähtökohdista voitaisiin luoda yhteiset tavoitteet ja strategiat, joiden avulla yhteistyön toteuttaminen onnistuisi. Valtion ja EU:n tuesta huolimatta seudullinen yhteistyö ei ole tuonut odotettuja tuloksia eikä se ole edennyt aidosti strategiaan ratkaisuihin. (Nyholm 2008, 73 - 74) Näyttääkin siltä, että seutuyhteistyön tavoitteita ei ole tarkasteltu toiminnallisista vaan rakenteellisista lähtökohdista. Monimutkaisessa toimintaympäristössä on helpompi asettaa yksinkertaisia tavoitteita. Seutuyhteistyö onkin usein pysähtynyt, kun eteen on tullut poliittisesti hankalampia päätöksiä. Helpot tavoitteet ovat helposti saavutettavissa, osoitettavissa ja ennen kaikkea niistä on helppo olla samaa mieltä. (Nyholm 2008, 146 - 147; Airaksinen - Haveri 2002, 21) Organisaatioiden suhteisiin kohdistuvat tekijät hankaloittavat entisestään yhteisten visioiden luomista ja määrittelyä (Nyholm 2008, 150).

Yhteistyölle asetetut tavoitteet voivat myös olla epärealistisia etenkin, jos osapuolia on useampia. Toimijat voivat odottaa positiivisia taloudellisia vaikutuksia, uusia ideoita, työmarkkinoiden aktivoitumista jne. Uudelle yhteistyömuodolle tai hankkeelle projisoidaan liian usein jo olemassa olevien verkostojen ongelmat. (Mustakangas ym. 2003, 52)

Täydellinen verkostoyhteistyö edellyttäisi täysin yhteneviä tavoitteita. Tämä on kuitenkin todellisuudessa poikkeuksellista (Mustakangas ym. 2003, 53). Kunnallisten verkostojen todettiin olevan kehityshistoriansa tuloksia, jolloin voidaan olettaa, että suhteen osapuolilla on tietoa toistensa organisaatiokulttuurista ja toimintatavoista. Tällöin kunnille tulisi olla helppoa sekä valita oikea strategia toimia verkostossa että itsenäisesti mukauttaa tavoitteitaan yhteneväisiksi toisten toimijoiden kanssa. Etenkin jos verkostolla on selkeä rakenne ja osapuolien välillä vallitsee luottamus, yhteisten tavoitteiden luomisen voisi ajatella olevan suhteellisen helppoa.

Kuntien välisellä yhteistyöllä on kuitenkin monia muitakin ongelmia. Usein kunnan toimintaan vaikuttavat monet muutkin tavoitteet kuin ne, jotka liittyvät kunnan kokonaisuuteen. Mitä enemmän on toimijoita, sitä enemmän on myös tavoitteita ja eturistiriitoja (Kuntademokratian... 2006, 28). Verkostojen eräs pääongelmista on juuri toimijoiden monimuotoisuus ja epäselvyys. Tämä lisää osaltaan myös päätöksenteon epämääräisyyttä, koska verkostot sekä mahdollistavat vastuunpakoilun että sisältävät vapaamatkustaja-ongelman. Toiset toimijat tavoittelevat vain omaa etuaan sitoutumatta yhteisiin tavoitteisiin. (Möttönen – Niemelä 2005, 92)

Kuntien työntekijät saattavat myös ajaa omaa asemaansa tai uraansa koskevia tavoitteita, poliittisilla ryhmillä on omia poliittisia agendoja ja kuntalaisilla omat yksilölliset intressinsä. Jotta kunnan toimijat eivät kokisi yhteistyötä uhkana, vaatii tilanne taitavaa hallintaa. Jotta kuntien välinen yhteistyö toimii, on toimijoiden kyettävä määrittelemään yhteinen tahtokehyksensä ja sen keskeiset suunnat. Jos keskeiset toimijat pystyvät yhdessä sopimaan yhteisistä tavoitteista ja sen vaatimista panostuksista, eikä voimavaroja kuluteta riitelyihin, yhteistyöllä on edellytykset saavuttaa tavoitteensa. (Haveri 2002)

Kunnanjohtaja on usein se avainpelaaja, joka ottaa tehtäväkseen verkoston ohjailun. Jos kunnanjohtaja pyrkii turvaamaan omaa asemaansa tai toimii muuten defensiivisesti, ei verkostolla saavuteta sille asetettuja tavoitteita. (Ks Haveri ym. 2003) Tämä saattaa näkyä myös siinä, että uudet rakenteet vaativat yleensä aikaa ja sulattelua ennen kuin ne hyväksytään luonteviksi yhteistyömuodoiksi (Mustakangas ym. 2003, 52, 83).

Ulkoiset ja sisäiset muutostekijät voidaan kunnissa kokea uhkina. Tällaisessa tilanteessa kunnan organisaatio saattaa alkaa käyttäytyä defensiivisesti. Käytös voi ilmetä yksipuolisena vallankäyttönä johtamisessa tai kriisiyttää koko organisaation toiminnan. Kunnan elinvoimaisuuden kannalta onkin tärkeää, että reaali maailman muutokset tunnustetaan ja ne huomioidaan käytännön toiminnassa. (Haveri ym. 2003, 43) Toisin sanoen kollektiivinen muisti ja muutosvastarinta heikentävät uusien toimintamuotojen ja –tapojen läpivientä ja vahvistavat hierarkian rakennusprosessia ja rakenteiden ylikorostuneisuutta kunnissa

Resurssien yhdistämisprosessin lisäksi Axelssonin (1995) verkostomallissa esiintyi myös toinen prosessi, valtataistelu. Valtataistelu koostui hierarkian rakennus- ja vapauttamisprosessista. Vapauttamisprosessissa valtaa pyrittiin jakamaan. Haverin ym:n (2003) mainitsema ammatillisen ja poliittisen johdon muutosvastarinta kuvastaa ennemminkin vallan menettämisen pelkoa kuin tahtoa jakaa sitä.

Verkostojen ongelmaksi nähdään usein tehottomuus. Todelliset tulokset jäävät verkoston ylläpitämisen, kokousten ja keskustelun alle. Verkostoja tulisikin käyttää välineinä, joilla tuotetaan konkreettista hyötyä ja niitä pitäisi arvioida saavutetun hyödyn perusteella. (Möttönen – Niemelä 2005, 92)

Uusien kunnallisten verkostojen vaarana onkin, että ne tulevat entisten rakenteiden päälle eivätkä suinkaan korvaa niitä. Jos palvelut tuotetaan seudullisten verkostojen avulla, tulisi kunnista samalla purkaa päällekkäiset järjestelmät. (Möttönen - Niemelä 2005, 92) Useissa maissa, Suomi mukaan lukien, on ollut havaittavissa, että uusia rakenteita luotaessa vanhat hallintorakenteet säilyvät taustalla (Kuntien toiminta,... 2003, 36). Rakenteiden ylikorostuneisuus saattaa toimia myös esteenä yhteistyölle. Toiminnan sisällön sijasta keskustellaan hallinnoinnista, organisaatioiden muodostamisesta ja toimintatavoista. (Airaksinen – Haveri 2002, 21)

Toisin sanoen kunnallisissa verkostoissa on näkyvässä hierarkian rakennusprosessi (Ks. Axelsson 1995). Toimijat pyrkivät kasvattamaan omaa valtaansa tai ainakin turvaamaan jo olemassa olevan valtansa. Rakenteiden ja hierarkian korostuneisuus voi haitata heterogeenisyysprosessin eli uusien resurssien yhdistämistapojen etsimistä ja korostaa konstruktioprosessia eli jo olemassa olevien toimintatapojen hienosäätöä. Tällöin pienenevät myös verkostosta saavutettavat hyödyt kuten toiminnan joustavuus ja innovatiivisuus.

Toisaalta kunnallisessa toimintaympäristössä yhteisten toimintatapojen ja päätösten muotoileminen ei ole aina helppoa tai edes mahdollista, jos niiden oletetaan tyydyttävän kaikkia toimijoita. Tämä on seurausta mm. erilaisista tavoitteista ja toimintakulttuureista (Haveri – Pehk 2008, 10 - 16). Vaikka kunnallisten verkostojen on todettu muodostuvan yleensä hallinnollisten rajojen sisälle, toisilleen jo ennestään tuttujen toimijoiden välille, eivät toimintakulttuurit aina ole niin yhteneviä kuin olisi toivottavaa.

Koska verkostot ovat oman kehityshistoriansa tuloksia, vaikuttavat niihin myös kuntien organisaatiokulttuurit. Kunnan organisaatiokulttuuri tulee esille niin arvoina, arvostuksina kuin vakiintuneina toimintatapoinakin. Kulttuuri voi vaihdella niin kuntien välillä kuin sisälläkin. Kulttuuri on pitkän aikavälin tulos, joten sitä on vaikea muuttaa. Sillä on merkittävä vaikutus organisaatioiden toimintaan etenkin niiden kykyyn uudistua. (Kuntien toiminta,... 2003, 57)

Merkittävä osa organisaatiokulttuuria on kollektiivinen muisti. Verkostojen kannalta on huomioitava kuntien aikaisemmasta yhteistyöstä saamansa negatiiviset ja positiiviset kokemukset, jotka määrittävät vielä kauan niiden suhtautumista yhteistyöhön. Kokemukset voivat jäädä kollektiiviseen muistiin, jolloin ihmisten vaihtuminenkaan ei muuta suhtautumista, vaan vaikutus pitkittyy. Muutosta kollektiiviseen muistiin, etenkin negatiivisiin kokemuksiin, voi hakea kehittämällä mahdollisuuksia uusille positiivisille kokemuksille. (Airaksinen – Haveri 2002, 19 - 20)<sup>2</sup> Aiemmat vuorovaikutukset luovat siis pohjan tulevaisuuden vuorovaikutuksille kaikissa organisaatioissa (Ks. Axelsson 1995).

Organisaatioiden verkostojen suurimmat ongelmat liittyvät Möllerin ym. (2004) mukaan joko aikataulun tai laadun pettämiseen. Heidän mukaansa hyvin toimivassa verkostossa sopimukseen pitää turvautua vain harvoin, koska erimielisyydet selvitetään keskustelemalla. Luottamus toisiin luo pohjan, jolta hankalatkin asiat voidaan ratkaista keskustelemalla, mikä puolestaan kehittää yhteistyötä ja edesauttaa verkoston toimintaa. (Möller ym. 2004, 68)

Kunnallisten verkostojen esteet ovat Airaksisen ja Haverin (2002) mielestä enemmänkin niiden henkisessä kuin toiminnallisessa ulottuvuudessa. Esteitä ovat

---

<sup>2</sup> alkuperäinen Haveri, Arto – Majoinen, Kaija (1997) Seudullisen yhteistyön johtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.

luutuneet toimintamallit ja muutoksen vastustaminen varmuuden vuoksi sekä oman aseman menettämisen pelko. Nämä esteet tai yhteistyön pullonkaulat ovat heidän mukaansa erittäin ongelmallisia, koska niihin ei edes valtio pysty puuttumaan ja organisaation sisälläkin keinot ovat pieniä. (Airaksinen – Haveri 2002, 42)

Kunnat ovat uudistaneet ja pyrkivät yhä uudistamaan toimintojaan. Kunnissa on kuitenkin myös havaittavissa, että osa poliittista ja ammatillista johtoa haluaa pikemminkin suojella nykyistä olotilaa kuin pyrkiä löytämään uusia toimintatapoja, joilla taattaisiin laadukkaat palvelut kuntalaisille. (Haveri ym. 2003, 35) Kun tämän lisäksi huomioidaan kunnallisen päätöksenteon kompromissihakuisuus ja hitaus, voidaan kunnallisten verkostojen sanoa keskittyneen enemmän konstruktio- kuin heterogeenisyysprosessiin. Näyttäisikin siltä, että kuntien välisissä verkostoissa on keskitytty hienosäätämään jo olemassa olevia toimintamalleja uusien mallien luomisen sijasta. (Ks. Haveri 2006, Heinonen 1999) Määrittelemättömät tai huonosti kommunikoidut tavoitteet vaikeuttavat verkostojen toimintaa. Etenkin työnjaon ja osapuolten roolien määrittäminen näyttäisi olevan ongelmallista. Jaettu ymmärrys ja selkeät tavoitteet ovatkin osoittautuneet verkostojen menestyksen edellytyksiksi. (Haveri – Pehk 2008, 28)

Kunnallisten verkostojen haasteet ovat suuret. Jo yksistään verkostoiden tavoitteiden muotoilu ja niihin sitoutuminen näyttää olevan ongelmallista. Vaikka tavoitteet usein ovatkin liian yleisiä ja vailla konkreettista hyötyä, toimijat eivät näytä pääsevän niistä sopuun tai tavoittelevan niitä tosissaan. Edellytykset tälle kuitenkin olisivat olemassa. Kunnat muodostavat verkostonsa hallinnollisten rajojen sisälle sellaisten toimijoiden kanssa, jotka ovat tunteneet kauan. Vaikka luottamukselle, avoimelle keskustelulle sekä yhteisten tavoitteiden luomiselle näyttäisi olevan edellytykset, kunnat näyttävät keskittyvän rakentamaan hierarkioita ja säilyttämään tai lisäämään valtaansa.

Tämän lisäksi tavoitteiden muotoilemista vaikeuttaa kuntien sisäisten toimijoiden moninaisuus ja heidän omat tavoitteensa. Jos jo kunnan oman tavoitteen muotoileminen on vaikeaa, on helppo ymmärtää, miksi kuntien ulkoisten verkostojen tavoitteiden yhtenäistäminen on vielä vaikeampaa.

Toisaalta kuntien väliset verkostot eivät aina ole rakentuneet aidosti. Kuntien on joissain tapauksissa ollut pakko muodostaa verkosto toisten toimijoiden kanssa varmistaakseen osansa hankerahoituksesta tai vastaavasta. Kunnallisista verkostoista näyttäisikin puuttuvan strateginen valinta. Kunnat ovat verkostoituneet tuttujen ja samoja hallinnollisia rajoja noudattavien toimijoiden kanssa miettimättä lainkaan, miten verkoston vaikuttaa kunnan osallisuuteen tai asemaan jossain muussa verkostossa. ovatko verkostosta saavutetut edut suurempia kuin siitä seuraavat riskit? (Ks. Möller ym. 2004, 60, 194) Vai onko verkostojen valintaan vaikuttanut muutospelko ja virkamiesten oman aseman säilyttäminen?

Joka tapauksessa pienten kuntien resurssit näyttäisivät pakottavan ne mukautumaan isompaan kehitykseen. Kunnallisten verkostojen toiminta näyttäisi olevan hyvin riippuvainen toimijoiden omista resursseista ja tavoitteista. Kuntien verkostojen lähtökohtana ei kuitenkaan saisi olla pelkästään mittakaavat edut, koska verkoston muodostaminen toisen heikkoresurssisen organisaation kanssa ei poista jo olemassa olevia ongelmia. (Ks. Airaksinen – Haveri 2002, 41). Entä, jos kunta sijaitsee seudulla, joka kärsii huonosta huoltosuhteesta ja muuttotappiosta? Onko parempi pysyä pienenä ja vähävaraisena toimijana vai verkostoitua toisen pienen ja heikkoresurssisen kunnan kanssa?

Kunnallisten verkostoilla riittää haasteita niin sisäisissä tekijöissä kuin toimintaympäristön muutoksissa. Seuraavaksi pyritään hahmottamaan miten päätöksenteko näin monimutkaisessa ympäristössä tapahtuu. Kuka lopulta päättää mikä on kunnallisen verkostotoimijan tavoite? Millaisen verkoston vaikutuksen tulosta tuo päätös on?

### **3.3 Verkostojen vaikutus kunnalliseen päätöksentekoon**

#### ***3.3.1 Kunnan ulkoisten verkostojen vaikutus kunnan omaan päätöksentekoon***

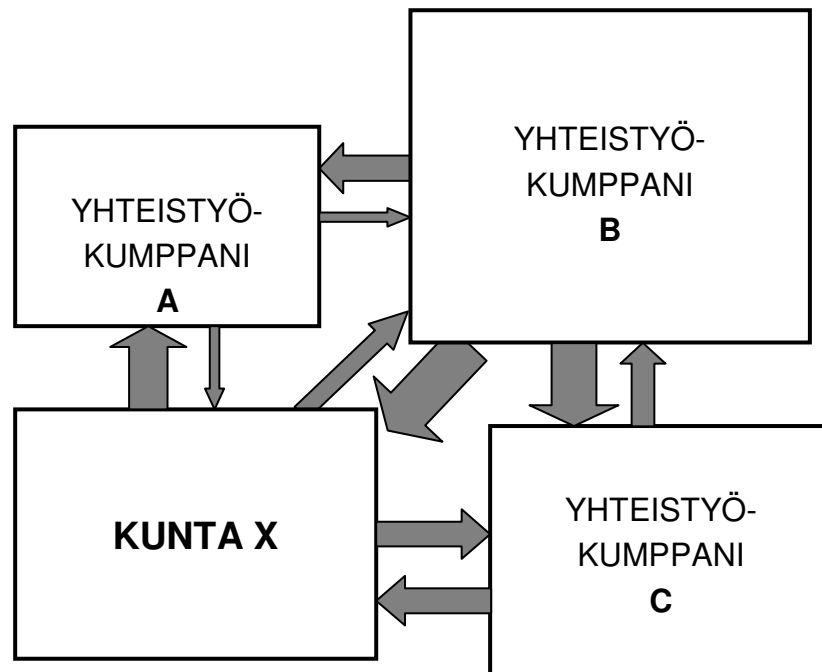
Kunnallishallinnon päätöksentekoon verkostot vaikuttavat kahdella tavalla. Erikseen voidaan nähdä kunnan ja eri toimijoiden väliset verkostot ja toisaalta yksittäisten toimijoiden verkostot kunnan sisällä. Tässä luvussa käsitellään ensin kunnan ulkoisten verkostojen vaikutusta päätöksentekoon, jossa kunta nähdään yksittäisenä toimijana.

Viime vuosien muutokset toimintaympäristössä ovat lisänneet kuntien välistä yhteistyötä ja verkostoitumista merkittävästi. Taloudelliset realiteetit, monimutkaisempi toimintaympäristö sekä valtion ja EU:n hankkeet sekä kannustavat että pakottavat kuntia verkostoitumaan. Verkostoitumista ovat myös vauhdittaneet tieto- ja viestintäteknologian tuomat uudet mahdollisuudet, joiden avulla kunnat voivat hyödyntää koko alueen resursseja. Tämän lisäksi keskittävä muuttoliike ja odotettavissa oleva huoltosuhteen heikkeneminen ajavat kuntia etsimään uusia toimintatapoja. Tästä syystä kuntien onkin pitänyt mukautua siihen, että ne eivät enää toimi suljettuina yksikköinä vaan ovat riippuvaisia muista kunnista ja toimijoista. (Ks. Nyholm 2008; Airaksinen – Haveri 2002; Kuntien toiminta,... 2003)

Verkostolla katsotaan usein olevan vain päätöksentekoa avustava rooli. Itse päätökset tehdään kunnissa ja valtion eri organisaatioissa edustuksellisen demokratian mukaisesti. Verkostojen on perinteisesti oletettu vaikuttavan politiikan suunnitteluvaiheeseen, toimeenpanon kuuluessa hierarkkiselle hallinnolle. (Haveri – Pehk 2008, 36 - 37)

Kunnallisissa verkostoissa toimijan koolla on suuri merkitys. Mitä isompi kunta on kyseessä, sitä enemmän sillä oletetaan olevan painoarvoa yhteisten asioiden hoidossa. Isommat kunnat saattavatkin käyttää ns. isännän ääntä seutukunnallisissa verkostoissa. Koko ei tosin ole ainoa kunnan valttikortti, vaan myös muilla ominaisuuksilla ja vahvuuksilla on merkitystä. Mitä enemmän kunnalla on strategisia kompetensseja tai ominaisuuksia, sitä paremmin sillä on mahdollisuus saada oma tahtonsa toteutumaan. Tällaisia ominaisuuksia ovat neuvottelutaitojen ja omien laajojen sosiaalisten verkostojen lisäksi asiantuntemus, kokonaisnäkemys omasta kunnasta ja muista toimijoista sekä toimijoiden roolien ymmärtäminen. (Haveri – Pehk 2008, 60 – 61; Vrt. Axelsson 1995, 115 – 116 ja Maravelias 2001, 18)

Kunnan verkoston vaikutusta sen päätöksentekoon voidaan kuvata alla olevan kuvion avulla.



- Kuvio 6 Kunnan riippuvuus verkostostaan.

Yllä olevassa kuviossa 6 kuvataan kunnan riippuvuutta verkostostaan eli eri yhteistyökumppaneistaan. Tavallisimmin yhteistyökumppaneita ovat eri kunnat, mutta näitä voivat olla myös muuta merkittävät palvelujen tuottajat tai edunvalvojat. Sekä yksinkertaistuksen että verkoston selkeyden vuoksi toimija B on selvästi verkoston suurin toimija. Kuten jo aiemmin todettiin, verkoston rakenne on selkeämpi ja toimivampi, jos sillä on selvä keskus. Edelliseen teoriaan viitaten voidaan myös olettaa, että kuvion toimijoilla on pitkä yhteinen historia ja että ne sijaitsevat samalla

toiminnallisella alueella, joka noudattelee hallinnollisia rajoja. (Ks. Alajoutsijärvi ym. 2000; Saarelainen 2003; Mustakangas ym. 2003; Haveri ym. 2003)

Toimijoiden laatikkojen koko korreloi sen resurssien kanssa. Toimija B ei siis ole ainoastaan verkoston suurin, vaan sillä on myös suurimmat resurssit. Resursseilla tarkoitetaan varallisuutta, työntekijöitä, väestörakennetta jne. Vaikka kunnan koko tai väestöpohja ei suoraan korreloi sen resurssien kanssa, on todennäköisempää, että isolla kunnalla on myös isommat resurssit kuin pienellä. Kuten jo luvussa 2.1.3 todettiin, pienten kuntien talous on haavoittuvaisempi erilaisille satunnaisvaihteluille. Ne ovat myös riippuvaisempia muista toimijoista, mikä altistaa ne opportunistiselle käytökselle (Möller ym. 2004, 77). Tämän lisäksi kertynyt alijäämä näyttäisi korreloivan kunnan pienen koon kanssa. Näiden lisäksi ominaisuudet kuten vinoutunut ikärakenne ja syrjäinen sijainti, joilla on suuri merkitys kunnan taloudelle, sopivat useimmiten pieniin kuin suuriin kuntiin. (Ks. Haveri ym. 2003; Kuntien alijäämän...2006; Nissinen – Viitasaari 2006).

Aiemmin tässä luvussa tuotiin esille, että kuntien yhteistyö perustuu siihen, että kunta ei kontrolloi kaikkia toimintaansa liittyviä toimijoita ja resursseja (Kuntien toiminta,... 2003, 220 - 221). Resurssit ovatkin kuntien verkostoissa sama kuin ydinosaaminen yritysten välisissä verkostoissa. Resurssien merkitys kunnille tuotiin esille aiemmin luvussa 2.1.3, jossa todettiin, että kunnan kyky uudistaa toimintojaan ja toimia edelläkävijänä on riippuvainen sen resursseista. Toisin sanoen niillä kunnilla, joilla on resursseja, on myös liikkumavaraa ja mahdollisuus kokeilla uusia toimintatapoja. Näin ollen ne voivat aktiivisesti vaikuttaa tulevaisuuteensa, kun taas pienet, heikosti resurssoidut kunnat voivat vain mukautua suurempaan kehitykseen. (Ks. Mustakangas ym. 2003)

Kun yhteistyön lähtökohta oli todettu riippuvuus, oletetaan kuviossa 3 resurssierojen aiheuttavan toimijoiden välistä riippuvuutta. Riippuvuutta kuvataan erikokoisten nuolten avulla. Mitä suurempi nuoli toisesta toimijasta kunta X:ään tulee, sen riippuvaisempi kunta X on kyseisestä toimijasta. Toisin sanoen kunta X on erittäin riippuvainen toimijasta B, kuten myös toimija C, kun taas toimija A on erittäin riippuvainen kunnasta X. Nuolien koko viittaa myös yhteistyön määrään. Toimija A tekee toimijoiden B ja X kanssa merkittävästi yhteistyötä, mutta ei selvästikään kuulu niin tiiviisti verkostoon, eikä siten ole myöskään yhtä riippuvainen toimijasta B kuin muut verkoston toimijat.

Riippuvuus toisesta toimijasta antaa myös valtaa tälle toimijalle vaikuttaa toisen toimintaan ja päätöksentekoon. Siksi nuolet riippuvuuden lisäksi kuvaavat vaikutusvaltaa. Mitä paksumpi nuoli, sitä enemmän vaikutusvaltaa toimijalla on nuolen osoittaman toimijan toimintaan. Jos vaihtoehtoisia kumppaneita ei ole, ovat verkoston toiset toimijat hyvin riippuvaisia valtaapitävästä toimijasta. Tällöin voidaan todeta, että vahvalla toimijalla on merkittävä valta toisten toimijoiden päätöksentekoon. Toisin

sanoen kunnan asema suhteessa toisiin toimijoihin rajaa sen mahdollisuuksia vaihtaa verkostoa tai vaikuttaa sen kehitykseen. On myös huomioitava, miten osallisuus toisessa verkostossa voi vaikuttaa käytökseen toisessa. Esimerkiksi seutukunnan kunnat pyrkivät löytämään yhteiset edut, joita ne ajavat maakuntien liitossa.

Kaiken kaikkiaan verkoston eri toimijoilla voi olla merkittävästi vaikutusvaltaa toisen toimijan päätöksentekoon, mikä johtuu niiden resurssien mukanaan tuomasta verkostoasemasta. Todellisuudessa verkostot ovat paljon monimuotoisempia ja monimutkaisempia. Käytännössä verkostokokonaisuuden kuvaaminen olisi lähes mahdotonta, joskin onnistuessaan hyvin informatiivista.

Nämä kunnalliset verkostot, hankkeet ja yhteistyöorganisaatiot, joilla on vaikutusvaltaa, hämärtävät eri organisaatioiden rajoja. Kun vielä huomioidaan epävirallisesti organisoidut yhteistyömuodot, voidaan todeta, että kuntien toiminnassa on läpinäkyvyys kadonnut. Lopputuloksena on verkoston ulkopuolisen näkökulmasta katsoen läpinäkymätön, niin maakunnallinen, seudullinen kuin kunnallinenkin hallintomaailma. (Kuntademokratian... 2006, 15; Kuntien toiminta,... 2003, 37) Jopa verkoston sisäpuoliset toimijat eivät aina tiedä, missä kaikissa verkostoissa kunta on mukana. Erilaiset hankkeet, kumppanuudet ja verkostot luovat kuntien toiminnasta hyvin sirpaleisen ja sattumanvaraisen kuvan. (Mustakangas ym. 2003, 73, 77; Haveri – Pehk 2008)

Toisaalta juuri tämä läpinäkymättömyys voi olla este kunnan oman päätöksenteon toteuttamiselle verkostossa. Verkosto ei ainoastaan vaikuta kunnan päätöksentekoon, vaan kunta voi myös pyrkiä vaikuttamaan verkoston päätöksenteon valmisteluun oman edustajansa kautta. Tämän edellytyksenä kuitenkin on, että edustajalla ja valmistelijalla on luottamukseen perustuva henkilökohtainen suhde. (Haveri - Pehk 2008, 59) Kunnan edustajat eivät aina ole vaaleilla valittuja, vaan niiden valinta perustuu sattumaan ja poliittiseen taustaan. Yleisesti katsotaan, että muiden kuin johtavassa olevien poliitikkojen yhteydet ja tietotaito kunnasta eivät ole riittävällä tasolla, jotta henkilö voisi edustaa kuntaa menestyksekkäästi. Kuntayhtymissä ja erilaisissa hallituksissa asioita esittelevät yleensä hyvin koulutetut ja kokeneet virkamiehet. Esittelijän näkemysten muuttaminen tai kumoaminen ilman hyvää tietotaitoa ja kokemusta on lähes mahdotonta. Kuntaedustajien erilaiset intressit ja taustat erilaisissa verkostoissa heikentävät entisestään niiden mahdollisuutta luoda yhteinen tavoite ja tehdä töitä sen eteen. Kun vielä huomioidaan, että kunnan edustajana toimii yhä useammin asiantuntija luottamushenkilön sijaan, voidaan todeta, että verkostojen demokraattinen ongelma on kaksijakoinen. Toisaalta luottamushenkilöt eivät ole kykeneviä toteuttamaan kunnan tahtoa ja toisaalta kuntien edustus vähenee asiantuntijoiden korvatessa ne. (Haveri – Pehk 2008, 61 - 68)

Kunnan itsehallintoon kuuluu oikeus valita yhteistyökumppanit ja yhteistoiminnan alueet. Aiemmin kuitenkin kyseenalaistettiin kuntien kumppaneiden ja alueiden



valintakriteerien tarkoituksenmukaisuus ja strategisuus. Olipa valintakriteereinä mitkä tahansa, oikeus valita kumppanit ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnan asukkaiden itsehallinto saisi vaarantua. Tällainen vaara kuitenkin on olemassa, jos kunnan perinteiset toimialueet tai kuntalaisille läheiset asiat siirtyvät verkostoihin. Verkostojen läpinäkymättömästä ja joskus jopa vaikeasti hahmotettavissa olevista rakenteista johtuen tämä saattaa vaikeuttaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. (Kuntien toiminta,... 2003, 156)

Demokratian ja itsehallinnon näkökulmasta verkostot voivat muodostaa ongelman. Verkostoilla on vaikutusvaltaa moniin asioihin, mutta ne harvoin kantavat poliittisen vastuun tehdyistä päätöksistä. Tämän seurauksena ne lisäävät päätöksenteon läpinäkymättömyyttä. (Kunta – ja palvelurakennemuutos ... 2006, 37) Toisaalta taas demokraattisesti valitut valtuutetut muodostavat kunnan tahdon. Näin ollen se, miten hyvin verkostot ovat kunnan ohjauksessa ja toteuttavat kunnan tahtoa, määrittää niiden demokraattisuuden. (Haveri – Pehk 2008, 5) Mutta kuka ja kenen verkostot sen tahdon lopulta kunnan sisällä määrittelevät?

### **3.3.2 Kunnan sisäisten verkostojen vaikutus päätöksentekoprosessiin**

Kunnan ulkoinen verkosto muodostaa siis sen toimintakehyksen, jonka sisällä kunta toimii. Ylintä ohjausvaltaa käyttää valtio ja EU. Kunnallisten verkostojen eri toimijat rajaavat kunnan oman päätöksenteon vaihtoehtoja sen mukaan, miten riippuvainen kunta toimijasta on. Kunnan sisäiset verkostot vaikuttavat myös kunnan ulkoisiin verkostoihin. Tarkemmin sanoen, kunnan sisäisten verkostojen päätökset vaikuttavat siihen, miten kyvykäs kunta on verkostoissa toimimaan.

Kunnan sisäisten verkostojen toimijoina voidaan pitää kuntalaisia, luottamushenkilöitä ja työntekijöitä. Näillä kaikilla on oma vaikutusmahdollisuutensa kunnalliseen päätöksentekoon. Kunta on kuntalaisia varten ja kunnanvaltuuston kokoonpanon tulisi mukailla kunnan sosio-ekonomista profiilia.

Kunnallisessa toimintaympäristössä valta voidaan nähdä sellaisena kuin päätöksentekijät sen itse ymmärtävät eli toisen toimijan kykynä vaikuttaa toisiin toimijoihin. Valta nähdään siis jonkun toimijan kykynä muokata toisen toimijan tekemisiä tai uskomuksia, joita toinen ei muuten tekisi, niin että ne palvelevat toimijan omia päämääriä. Valtasuhteilla tarkoitetaan kunnallisten toimijoiden suhteita toisiin kunnan sisällä sekä ulkopuolella oleviin tahoihin. (Ståhlberg 1997b, 124)

Kuntalaisten ensisijainen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon on äänestää kunnallisvaaleissa omasta mielestään parasta ehdokasta. Kuntalaisella on myös oikeus tehdä aloitteita ja ottaa muuten yhteyttä luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin.

Kuntalaisella on myös oikeus tehdä valituksia kunnallisista päätöksistä. (Wiberg 2005, 23 - 26)

Luottamushenkilöiden valta vaihtelee henkilöittäin suuresti. Luottamushenkilön valta on riippuvainen monesta asiasta. Se, miten paljon luottamushenkilöllä on koulutusta, kokemusta ja aikaa, määrittelee sen, miten hyvin hän kykenee paneutumaan asioihin. (Ks. Haveri ym. 2003) Toisaalta se, mistä kylästä tai kaupunginosasta valtuutettu tulee, mitä kieli- tai uskontoryhmää hän edustaa vaikuttavat siihen millaiseen koalitioon valtuutettu valtuustossa päätyy. Koalitioilla tai valtuustoryhmällä onkin suuri merkitys valtuutetun valtaan. Valtuustoryhmän koko määrittelee sen, millainen ryhmän valta valtuustossa on eli miten hyvin päätöksiin voidaan vaikuttaa. (Wiberg 2005, 30 - 36, 43, 49)

Jos luottamushenkilö on päässyt kunnallishallinnon eliittiin, on hänellä suhteellisen paljon vaikutusvaltaa. Eliitin jäseniä yhdistää toimintakulttuuri. Jäsenet voivat edustaa eri puolueitakin. Olennaista on keskinäinen luottamus, joka on tullut ehkä jopa vuosikymmeniä kestäneen yhdessä tekemisen myötä. Jäsenet tuntevat toimintakulttuurin, luottavat toisiinsa ja osaavat ennakoita toistensa käytöstä. (Wiberg 2005, 26) Eliitin jäsenillä on myös usein omat laajat verkostot ja hyvät sosiaaliset taidot. Nämä ovat niitä taitoja, jotka ovat välttämättömiä kunnan ulkopuolisissa verkostoissa kunnan tahdon toteutumisen kannalta. (Ks. Haveri – Pehk 2008) Juuri nämä eliitin väliset valtasuhteet ovat kunnissa merkittävässä asemassa (Hoikka 1995, 34). Jäsenet ovat usein paikkakuntalaisia, keski-ikäisiä ja miehiä (Ks. Pikkala 1997a).

Eliitin muodostumisessa näkyvät edellä kuvatut verkoston onnistumiselle kuuluvat piirteet. Pitkä yhteinen kokemus, toisen toimijan motiivien ymmärtäminen, yhteinen toimintakulttuuri ja luottamus edesauttavat yhteisten tavoitteiden ja päätösten muotoilemista. (Ks. Saarelainen 2003; Maravelias 2001; Alajoutsijärvi ym. 2000) Eliitin suurin ongelma päätöksentekoon vaikuttamisessa on kuitenkin sama kuin muilla luottamushenkilöillä, nimittäin käytettävissä olevan ajan puute. (Haveri – Pehk 2008, 68)

Myös kunnan työntekijöillä on mahdollisuus vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Kunnalliset työntekijät ovat usein hyvin edustettuna luottamushenkilöiden joukossa. Työntekijöistä valtaa käyttävät eniten viranhaltijat ja nimenomaan kunnanjohtaja. Kunnallisten viranhaltijoiden ja kunnanjohtajan oletetaan olevan neutraaleja esittelijöitä kunnallisessa päätöksenteossa (Ks. Kuntademokratian... 2005). Virkamiehillä on kuitenkin tietotaitoa, verkostoja ja aikaa perehtyä päätettäviin asioihin. Heillä voidaan sanoa olevan merkittävästi valtaa kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnanjohtajapaikat täytetään lähtökohtaisesti poliittisin perustein. Puolueen merkitys kunnanjohtopaikoissa on nykyään vähentynyt, mutta ei kuitenkaan poistunut. (Wiberg 2005, 36 - 38)

Mihin kunnan toimijat sitten yrittävät vaikuttaa? Kunnallinen päätöksenteko jaetaan tässä tutkimuksessa kahteen osaan; valmisteluun ja päätöksentekoon. Valmistelulla on jo aiemmin todettu olevan merkittävä rooli kunnallisessa päätöksenteossa. Valtuustot ovat kooltaan isoja, eikä niiden katsota voivan valmistella asioita sen takia tehokkaasti. Valmistelu kuuluukin virkamiehille ja hallitukselle. (Ks. Heuru 1995) Juuri valmisteluvaiheessa vaikuttaminen on yleensä tehokkainta. Ongelmallisinta tässä on tiedonsaanti siitä, missä vaiheessa valmistelu on. Jos valmistelu tapahtuu osittain verkostoissa, on vaikuttaminen vielä ongelmallisempaa, kun valmistelijan hahmottaminen läpinäkymättömästä ja monimutkaisesta verkostosta on hankalaa. (Ks. Kuntademokratian... 2005; Kuntien toiminta,... 2003; Wiberg 2005)

Virkamiesten ja etenkin kunnanjohtajien katsotaan voivan vaikuttaa valmisteluvaiheessa. Heidän vastuullaan on jaotella ja perustella valittavat vaihtoehdot. Tämä prosessi sisältää aina myös poliittisia valintoja. Myös kunnallisella eliitillä on mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun. Eliitti voi keskenään päättää, miten asiassa edetään. Valmistelulla, tapahtuipa se sitten miten tahansa, on se etu, että valtuustossa päätöksenteko sujuu juohevasti, kun asia on jo kerran ”valmiiksi pureskeltu”. Toisaalta niin virkamiehet kuin eliittikin ajavat usein omaa etuaan ja pyrkivät turvaamaan oman asemansa. Käytännössä tämä näkyy siinä, että uusia radikaaleja päätösehdotuksia ei tule ja kunnan uusiutumiskyky kärsii. (Wiberg 2005, 26 - 28, 36 - 38 )

Luottamushenkilöillä, tavallisilla rivivaltuutetuilla ja kuntalaisilla on siis vain vähän vaikutusvaltaa päätöksentekoon. Tämä on seurausta tiedottamisen niukkuudesta ja valmistelusta sisäpiirissä. Onko kaikilla toisaalta edes tahtoa vaikuttaa valmisteltaviin asioihin? (Wiberg 2005, 22)

Itse kunnallinen päätöksenteko tapahtuu virallisissa organisaatioissa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tarkemmin valtuuston päätöksentekoa, koska valtuuston oletetaan käyttävän kunnan korkeinta valtaa. Kunnallista päätöksentekoa on moitittu hitaaksi ja kompromissihakuiseksi. Valtuustoja on pidetty usein pelkkinä kumileimasimina. (Ks. Heinonen 1999; Haveri 2006; Wiberg 2005)

Kun huomioidaan, miten monimutkaisia ja abstrakteja valtuustoissa päätettävät asiat nykyään ovat, ei ole ihme, että kaikki valtuutetut eivät aina ymmärrä mistä ollaan päättämässä. Valtuutetut keskittyvätkin mieluummin päättämään pienistä konkreettisista asioista, jotka usein koskettavat heitä tai heidän lähipiiriään. (Haveri – Pehk 2008, 67 – 68; Ks. myös Nyholm 2008) Toisaalta valtuutetut eivät ole kovin innokkaita luopumaan vanhasta, koska kaikki uusi herättää epävarmuutta. Tämä puolestaan hidastaa kunnallista päätöksentekoa entisestään. (Heinonen 1999, 59) Toisin sanoen, kunnan sisäisissä verkostoissa etenkin virkamiehet, mutta myös sekä eliitti että osa valtuutetuista pyrkii hienosäätämään uusia toimintatapoja (konstruktio prosessi) uusien luomisen sijasta (heterogeenisyysprosessi).

Kunnallisen itsehallinnon hiipuessä, valtuusto voi käyttää päätösvaltaansa enää pieniin asioihin tai pieneen osaan kunnan toiminnoista (Wiberg 2005, 14). Valtuustossa päätösvalta jakautuu poliittisten ryhmien ja koalitioiden mukaan. Joskus yksittäisellä valtuutetulla saattaa kuitenkin olla merkittävästi valtaa. Työntekijöillä, jotka toimivat myös luottamushenkilöinä, on myös mahdollisuus päätösten kautta edesauttaa muutosvastarintaa (Ks. Haveri 2002). Valtuutettu, joka on vaa'ankieliasemassa saattaa omalla päätöksellään muovata koko kunnan tahdon. Millainen päätös näissä tapauksissa syntyy, on kiinni valtuutetun ominaisuuksista, tavoitteista ja motiiveista. Tällainen arvaamattomuus tekee kunnallisesta päätöksenteosta erittäin hankalaa. (Wiberg 2005, 43)

Kunnan sisäisissä verkostoissa resurssit nousevat yhtä lailla esille, kuin ne nousivat ulkoisissakin. Niillä virkamiehillä, joilla on niin tiedolliset, taidolliset kuin ajallisetkin resurssit, on suurin mahdollisuus vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Virkamiehillä on myös usein työnsä tai puoluetustansa ansiosta laajat verkostot. (Haveri – Pehk 2008, 68) Onko virkamiesten valta ja verkostot selitys sille, että kunnalliset verkostot noudattelevat hallinnollisia rajoja? Veisikö hallinnollisten rajojen rikkominen valtaa virkamiehiltä tai heidän verkostoiltaan?

Mitä monimutkaisempia verkostot ovat, sitä enemmän ne sisältävät vastuun pakoilua ja sen vaikeampi tavallisen kuntalaisen tai luottamushenkilön on niihin vaikuttaa. (Ks. Kuntademokratian... 2006; Saarelainen 2003) Tämä myös lisää verkostoja hallitsevien virkamiesten valtaa.

Greenwayn, Salterin ja Hartin (2007) mukaan valtaa pitävillä toimijoilla on mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon omien intressiensä mukaisesti verkostojen kautta. Verkostojen läpinäkymättömyys vaikuttaa myös päätöksenteon läpinäkymättömyyteen ja todelliseen vastuullisuuden hämärtymiseen. Heidän tutkimuksessaan tuli esille, että keskeisillä virkamiehillä sekä asiasta hyötyvillä paikallisilla toimijoilla on mahdollisuus manipuloida toisten verkostojen toimintaa monella eri tasolla saadakseen sopivan lopputuloksen. Tutkimuksen mukaan myös paikallisella eliitillä on kyky vaikuttaa asioihin jopa ratkaisevasti. Usein eliitin toimijoilla on yhteydet paikalliseen mediaan, joka edesauttaa eliittiä kontrolloimaan saatavissa olevaa informaatiota. Monimutkaisten vertikaalisten ja horisontaalisten verkostojen nähdään siis antavan vahvoille persoonille mahdollisuuden ajaa omia tarkoituksiperiään. Niillä toimijoilla, joilla on mahdollisuus vaikuttaa jo olemassa oleviin verkostoihin, on etulyöntiasema niihin, jotka yrittävät vasta rakentaa verkostoja. (Greenway - Salter - Hart 2007, 720 - 734)

Toisin sanoen, vaikka verkostoilla pyritään hajauttamaan valtaa ja siten lisäämään eri sidosryhmien osallisuutta päätöksenteossa (valtataistelun vapauttamisprosessi), se ei todellisuudessa olekaan kovin yksinkertaista. Rakentamalla hierarkioita ja pitäytymällä

vanhassa kunnan toimijat eivät kykene hyödyntämään ulkoisten eivätkä sisäisten verkostojen tarjoamia mahdollisuuksia uudistaa toimintaansa.

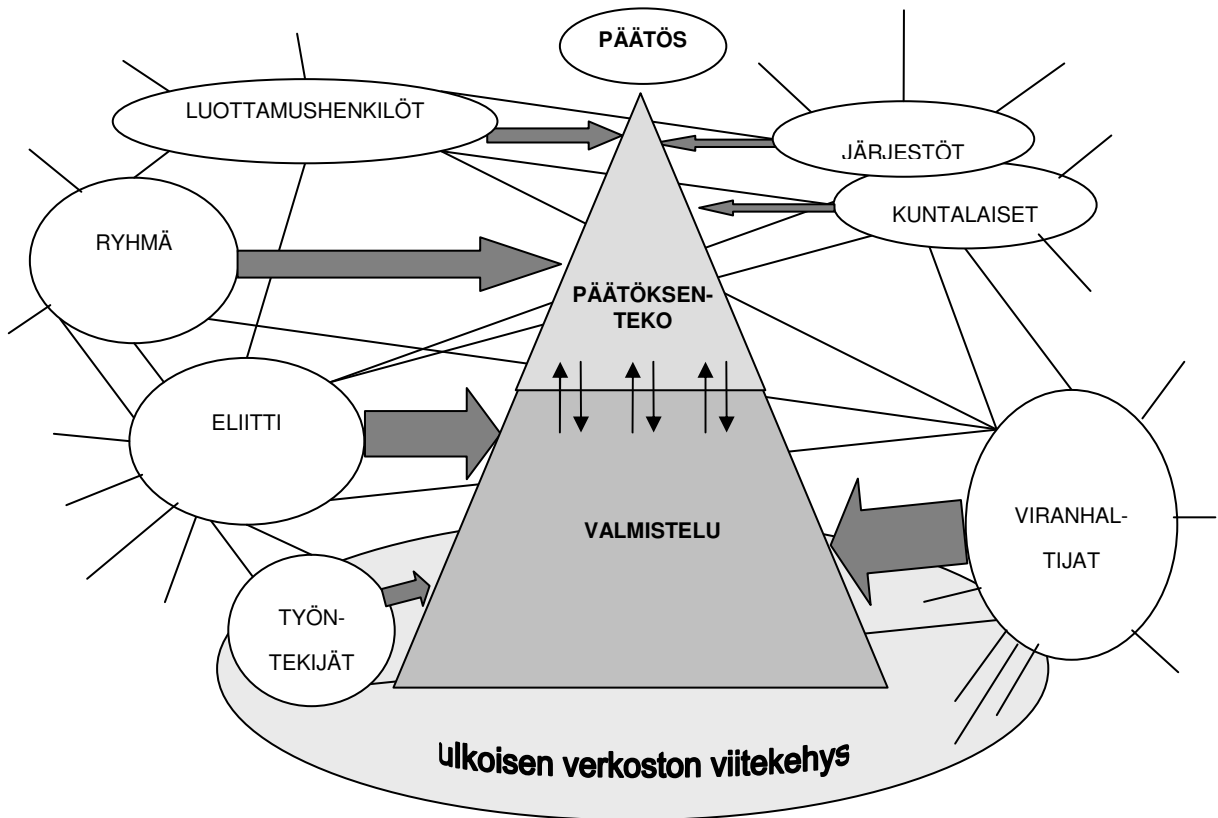
Kun valtuutetut eivät kykene muodostamaan yhteistä tahtoa ja tavoitetta, virkamiehet tai eliitin jäsenet, joilla on yhteinen tavoite, voivat toteuttaa omansa. Tämä tavoite ei kuitenkaan välttämättä ole kunnan edun mukainen, vaan palvelee pienen joukon etua.

Kunnan sisäisten verkostojen vaikutusta sen päätöksentekoon voidaan kuvata kunnan toimijoiden kautta. Miten paljon yksittäinen toimija pystyy vaikuttamaan päätöksentekoon, määrittelee myös sen, miten paljon toimijan verkostolla on vaikutusta prosessiin. Kunnan sisäisten verkostojen toimijoiden moninaisuus ja eriävät intressit tekevät kuitenkin kunnallisesta päätöksentekojärjestelmästä vaikeasti hallittavan (Ks. Nyholm 2008).

### ***3.3.3 Kunnallisen päätöksenteon viitekehys verkostoympäristössä***

Kunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavat poliittiset ja ideologiset syyt, joita muokkaavat muun muassa erilaiset verkostot. Toisaalta kunnallinen päätöksenteko voi vaikuttaa myös verkostoihin muokkaamalla niitä eri tavoin. Päätöksenteon seurauksena voi olla myös uusia verkostoja. (Greenway ym. 2007, 718 - 719)

Seuraava kuvio on mukailtu kappaleen 2.2.1 kuviosta 2 ja pyrkii yksinkertaistamaan ja kuvaamaan eri toimijoiden ja verkostojen vaikutusvaltaa kunnalliseen päätöksentekoon.



- Kuvio 7 Kunnan verkostotoimijoiden vaikutus päätöksentekoon

Kuviosta 7 käy ilmi, miten ulkoinen verkosto jo itsessään rajaa kunnan oman päätöksenteon mahdollisuuksia. Ulkoisen verkoston oletetaan mukailevan hallinnollisia rajoja. Viranhaltijoilla oletetaan olevan parhaimmat resurssit ja suurin vaikutus nimenomaan valmisteluun. Viranhaltijoiden oletetaan tekevän yhteistyötä pääasiassa hallinnollisten rajojen sisäpuolella. Näin ollen voidaan olettaa virkamiesten ammatillisten verkostojen koostuvan ulkoisen verkoston virkamiehistä. Paitsi rajaamalla kunnan päätöksenteolle olemassa olevia mahdollisuuksia, kunnan ulkoiset verkostot vaikuttavat vielä virkamiestenkin intressien kautta päätöksentekoon.

Se, miten kunnan sisäiset verkostot vaikuttavat kunnan päätöksentekoon, on riippuvainen kunnan toimijoiden välisistä suhteista. Miten hyvin eri toimijoiden tavoitteet kohtaavat? Kenellä toimijoista on aikaa, kenellä sosiaalisia taitoja? Mitä ryhmää kukin edustaa? Toimijoita ympäröivien pallojen koko heijastelee toimijan oletettuja resursseja. Resurssit voivat toki vaihdella eri toimijoiden välillä, riippuen mistä asiasta ollaan päättämässä. Viivat kuviossa ovat toimijoiden suhteita. Kuviossa oletetaan, että eniten merkittäviä suhteita on virkamiehillä ja eliitillä. Vähiten valtaa on puolestaan yksittäisellä kuntalaisella tai luottamushenkilöllä. Toimijoista lähtevät nuolet osoittavat kuinka suuri vaikutusvalta toimijalla oletetaan olevan ja mihin päätöksenteon

vaiheeseen se kohdistuu. Mitä suurempi nuoli, sitä enemmän toimijalla on vaikutusvaltaa. Jos nuoli osoittaa vaikutukseltaan itse päätöksentekoa merkittävämpää valmisteluun, on toimijalla, kuten kuviossa eliitillä, erittäin suuri vaikutusvalta päätettävään asiaan.

Kuten edellä totesin, virkamiehillä on vaikutusvaltaa. Vaikutusvallan suuruuteen vaikuttaa kuitenkin myös käsiteltävissä oleva asia sekä luottamushenkilöiden suhteet. Jos päätettävä asia on monimutkainen tai abstrakti, voidaan olettaa virkamiehillä olevan enemmän valtaa. Suurimmalla osalla luottamushenkilöillä ei ole joko kiinnostusta tai aikaa perehtyä asioihin riittävästi. Myös sellaisessa tilanteessa, jossa käsiteltävä asia jakaa luottamushenkilöt eri leireihin, lisääntyy virkamiesten vaikutusvalta, koska luottamushenkilöt eivät pysty pääsemään päätöksenteon vaatimaan kompromissiin aiheesta. Jos siis luottamushenkilöt pystyvät löytämään yhteisen tavoitteen ja toimimaan sen saavuttamisen edellyttämällä tavalla, virkamiesten valta pienenee.

Eliitin vaikutusvalta kunnassa perustui juuri yhteisiin tavoitteisiin, luottamukseen ja riippuvuuteen. Miten paljon valtaa on ja kenen etua eliitti ajaa, on riippuvainen sen suhteesta muihin toimijoihin. Eliitillä on oletettavasti hyvät suhteet virkamiehiin, mikä korostaa molempien toimijoiden vaikutusvaltaa. Vastaavasti jos jollain järjestöllä tai yksittäisellä luottamushenkilöllä tai kuntalaisella on hyvät suhteet eliittiin, virkamiehiin tai kenties johonkin vielä korkeampaan hallinnolliseen instanssiin kuten eduskunta, heidän vaikutusvaltansa kasvaa. Yksittäisellä valtuutetulla on ainoastaan silloin vaikutusvaltaa päätettävään asiaan, kun hän päätyy vaa'ankieliasemaan. Yksittäisellä toimijalla ei muussa tapauksessa, ilman hyviä kunnan sisäisiä suhteita, ole vaikutusvaltaa. Sama pätee myös poliittisiin ryhmiin. Ryhmän vaikutusvalta on kiinni sen koosta, mutta myös ryhmän omien valtuutettujen asemasta kunnan sisällä.

Kunnan sisäiset verkostot toimivat siis kahdella eri tavalla. Toimijat toisaalta pyrkivät verkostojensa kautta ajamaan omaa tavoitettaan käyttämällä hyväkseen suhteitaan muihin toimijoihin. Toisaalta se, mikä on toimijan tavoite, on seurausta hänen omasta verkostostaan. Se, miten hyvin yksittäinen toimija pystyy kunnan sisällä asiaan vaikuttamaan, on riippuvainen paitsi toimijan suhteista, myös muiden toimijoiden tavoitteista. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että verkostoilla on monella eri tavalla suurikin vaikutusvalta kunnalliseen päätöksentekoon. Päätösten hahmottaminen ilman taustaverkostojen tuntemusta voi olla vaikeaa. Toisaalta verkostojen tunnistaminen voi olla vielä vaikeampaa. Tämä on riippuvainen verkostojen virallisuudesta ja läpinäkyvyydestä. Epävirallisilla ja vaikeammin tunnistettavilla verkostoilla voi olla merkittäväkin vaikutusvalta päätettäviin asioihin. Näiden verkostojen ja niiden toimijoiden tunnistaminen voi kuitenkin olla täysin ulkopuoliselle lähes mahdotonta.

## 4 TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN

### 4.1 Tutkimusstrategia

#### 4.1.1 *Kvalitatiivinen tutkimus*

Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimus voidaan nähdä toistensa vastakohtina tai toisiaan täydentävinä suuntauksina (Hirsijärvi – Remes - Sajavaara 1997, 128 - 129). Kvantitatiivisen tutkimuksen avulla kuvataan ilmiötä numeerisen tiedon pohjalta. Tutkimus pyrkii löytämään vastauksia kysymyksiin kuten mikä, missä ja paljonko. Tämä edellyttää numeerisesti suurta ja edustavaa otosta. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin vaan ilmiön ymmärtämiseen tai selittämiseen harkinnanvaraisen näytteen pohjalta. Kvalitatiivinen tutkimus pyrkii vastaamaan kysymyksiin kuten miksi, miten ja millainen. (Heikkilä 1998, 16 - 17)

Tutkimusmenetelmä ”on sääntöjen ohjaama menettelytapa, jonka avulla tieteessä tavoitellaan ja etsitään tietoa tai pyritään ratkaisemaan käytännön ongelma”. Menetelmä valitaan yleensä sen pohjalta, mitä tietoa, keneltä tai mistä sitä etsitään. (Hirsijärvi ym. 1997, 173 - 174) Tässä tutkimuksessa käytetään kvalitatiivista tutkimusotetta, koska tutkimuksessa pyritään kuvaamaan ja ymmärtämään valittua ilmiötä. Verkostojen tai päätöksenteon mittaaminen ja todentaminen numeerisesti tuskin palvelisi tutkimusongelmaa.

Kvalitatiivinen tutkimus pyrkii kuvaamaan todellista elämää. Koska todellinen elämä on moninainen, pyritään tutkimuksen kohdettakin kuvaamaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkijan omat arvolähtökohdat nousevat esiin. Arvot muovaavat sitä, miten pyrimme ymmärtämään tutkittavia ilmiöitä ja tästä johtuen tutkija ei voi täysin irtisanoutua omista arvoistaan. Tulos voi kuitenkin olla vain ehdollinen selitys, joka on sidottu tiettyyn aikaan tai paikkaan. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tarkoitus on pikemminkin ”löytää tai paljastaa asioita kuin todentaa jo olemassa olevia väittämiä”. (Hirsijärvi ym. 1997, 152)

Laadullinen tutkimus onkin proessorientoitunutta: laadullisen tutkimuksen tutkimusongelma täsmentyy tutkimuksen edetessä. Tutkimusongelman avoimuus ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei tutkijalla olisi olemassa tiettyä teoreettista tai muuta viitekehystä tutkittavan asian ympärillä. Keskeisintä laadullisessa tutkimuksessa on löytää ne keskeiset ideat, jotka vievät tutkimusta eteenpäin ja jättää mielenkiintoiset, mutta merkitykseltään vähäiset teemat huomiotta. (Kiviniemi 2001, 68 - 71; Eskola – Suoranta 2000, 15 - 18)



Vaikka kvalitatiivinen tutkimus ei pyri päätelmissään yleistettävyyteen, sisältyy siihen ”aristoteelinen ajatus, että yksityisessä toistuu yleinen”. Kun siis yksityistä tapausta tutkitaan tarpeeksi, nousee näkyviin ilmiön merkittävyys, joka toistuu kun ilmiötä tarkastellaan yleisemmällä tasolla. (Heikkilä 1998, 171) Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aihetta lähestytäänkin usein harkinnanvaraisen näytteen pohjalta suuren otoksen sijaan. Näin pyritään analysoimaan aihetta mahdollisimman perusteellisesti. Se, miten näyte valikoidaan, on kiinni tutkijan kyvystä rakentaa tutkimukselleen tarpeeksi vahvat teoreettiset perustukset, jotka ohjaavat häntä näytteen valinnassa. (Eskola – Suoranta 2000, 18)

#### ***4.1.2 Tapaustutkimus ja tapauksen valinta***

Tapaustutkimusta (case study) käytetään useilla tieteenaloilla niin kvalitatiivissa kuin kvantitatiivisissa tutkimuksissa. Koska tapaustutkimus on lähestymistapana hyvin monimuotoinen, voidaan sitä pitää myös tutkimusstrategiana, joka ohjaa koko tutkimusprosessia. (Eriksson – Koistinen 2005, 4) Toisin sanoen tapaustutkimus on lopputulosta tutkimuskohteen valinnasta (Ghuri 2004, 109).

Tapaustutkimuksessa pyritään löytämään yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa joko yksittäisestä tapauksesta tai tapausten joukosta. Tapaustutkimuksen kiinnostuksen kohteina ovat usein prosessit eli yksittäistä tapausta tutkitaan suhteessa sen ympäristöön. Tavoitteena tutkimuksessa on valitun tapauksen tai ilmiön kuvailu. (Hirsjärvi ym. 1997, 127)

Oleellista tapaustutkimuksen kannalta onkin, miten monta tapausta tutkitaan ja miten tapausten valinta perustellaan. Tapausten määrää valittaessa on huomioitava tutkijan käytössä olevat resurssit. Miten paljon aikaa on käytettävissä, onko aineisto helposti saatavilla, entä ovatko haastateltavat tavoitettavissa ja halukkaita osallistumaan? (Eriksson – Koistinen 2005, 23; Ghauri 2004, 113)

Tapausten määrä riippuu tutkimuksen tarkoituksesta ja päämääristä. Tapaustutkimukset voidaankin jaotella intensiivisiin ja ekstensiivisiin tutkimuksiin. Ekstensiivisissä tapaustutkimuksissa etsitään yhteisiä ominaisuuksia tai yleisiä malleja vertailemalla useampia tapauksia keskenään. Intensiivisen tutkimuksessa pyritään ymmärtämään tai tulkitsemaan yhtä tai muutamaa tapausta. Intensiiviselle tutkimukselle on ominaista, että tutkija tarkastelee tapausta tutkimukseen osallistuvien omalla kielellä, käsitteillä heidän omasta näkökulmastaan. Intensiivisen tutkimuksen tarkoituksena on antaa kuvaus tapauksen sisäisestä maailmasta ja sen käyttämästä logiikasta yleistysten sijaan. (Eriksson – Koistinen 2005, 15; Ghauri 2004, 114 - 115)

Intensiivisessä tapaustutkimuksessa tutkija voidaan nähdä myös aktiivisena osapuolena. Tutkija tuottaa tulkinnan valitsemastaan tapauksesta valitsemillaan

kriteereillä. Tutkittavat tapauksen kontekstin muodostavat siihen liittyvät toimijat ja toiminnot. Tapauksen historiallinen tausta ja toimintaympäristö vaikuttavat kontekstin muotoutumiseen. Tutkittavaan tapaukseen voi liittyä muitakin prosesseja, joilla on omat merkityksensä tutkittavalle tapaukselle. Tästä syystä tutkittavan tapauksen kontekstin kuvaus on tärkeää. Konteksti selittää ja auttaa ymmärtämään tutkittavaa asiaa. (Eriksson – Koistinen 2005, 7, 16)

Tässä tutkimuksessa aiheena on kuntaliitosprosessin vaikutus kunnalliseen päätöksentekoon. Tapauksen avulla pyritään selvittämään miten kuntien verkostot vaikuttivat tapauskuntien kuntaliitosprosessiin. Tästä syystä tässä tutkimuksessa päädyttiin intensiiviseen tapaustutkimukseen, koska se antaa parhaat mahdollisuudet ymmärtää tutkimuksen kohdetta. Oma kokemukseni kunnallisesta päätöksenteosta ja kuntaliitoksista mahdollisti tapaukseen osallistuvien käyttämien käsitteiden ja kielen ymmärtämisen, mikä osaltaan edesauttoi tapauksen sisäisen maailman kuvausta ja ymmärrystä.

Tähän tutkimukseen valittiin vain yksi kuntaliitostapaus, koska tarkoituksena ei ole löytää yleisiä malleja, vaan kuvata tutkittavaa ilmiötä. Yhteen kuntaliitokseen keskittyminen mahdollisti myös tapauksen kontekstin kuvaamisen ja merkityksen tapaukselle. Jos kuntaliitostapauksia olisi valittu useampia, ei tapausten kontekstin kuvaaminen laajassa mittakaavassa olisi ollut näillä resursseilla mahdollista. Tällöin myös ilmiön ymmärtäminen olisi jäänyt vaillinaiseksi.

Tämän tutkimuksen kuntaliitostapaukseksi valittiin länsisuomalainen useamman kunnan välinen kuntaliitosprosessi. Kuntaliitos oli alueellisesti laaja ja ajallisesti pitkä. Kunnat sijaitsivat kahden eri seutukunnan alueella. Prosessi myös eteni tapauksen eri kunnissa eri tahtia. Tapauksen liitosprosessi valittiin monesta syystä. Ensinnäkin kuntaliitosprosessit olivat erittäin yleisiä Länsi-Suomessa. Myös kuntaliitosprosessin kunnat vastasivat suomalaisia keskivertokuntia. Tapauksen kuntaliitosprosessin voidaan sanoa näiden kriteerien perusteella olevan edustava. Tämän lisäksi tapauksen valintaan vaikutti oma mielenkiintoni sekä kuntaliitoksiin perehtyneisyyteni.

Kuntaliitosprosessissa mukana olleista kunnista tutkimukseen valittiin kaksi samaa seutukuntaa edustavaa kuntaa. Kaikkien kuntien tutkimukseen mukaan ottaminen ei olisi intensiivisen tapaustutkimuksen ollessa kyseessä ollut mahdollista. Tutkimukseen valittuja tapauskuntia yhdisti seutukunnan lisäksi pitkä ja tiivis yhteistyöhistoria. Yhteisen historian voidaan olettaa helpottavan tapauksen kontekstin kuvailua ja ymmärtämistä. Tapauskunnille kuntaliitosprosessissa mukana oleminen oli myös ensimmäinen kerta. Näin ollen kummallakaan ei ole kuntaliitoksiin liittyviä kollektiivisia muistoja, jotka voisivat vaikuttaa prosessiin. Molemmilla kunnilla oli myös ollut omat talousvaikeutensa, mikä usein nähdään kannustimena kuntaliitoksiin. Näiden ja tapauskuntien koon sekä omien kontaktien takia tapauskunniksi valittiin kaksi

länsisuomalaista kuntaa, joiden nimet on muutettu tässä tutkimuksessa Koistamoksi ja Nurmelaksi.

Tapauskuntien edustajiksi valittiin kuntien liitosneuvottelijoina toimineet luottamushenkilöt. Liitosneuvottelijoina toimineiden luottamushenkilöiden tieto kuntaliitosprosessista ja siihen liittyvästä päätöksenteosta oletetaan olevan keskiaverto luottamushenkilöä laajempi. Heidän oletetaan myös kokemuksensa ja asemansa perusteella edustavan kunnallishallinnon eliittiä. Toisin sanoen kuntaliitosneuvottelijoiden oletetaan olevan tutkimusongelmien kannalta kaikista informatiivisin kohderyhmä.

#### **4.1.3 Tapauskuntien esittely**

Tutkimuksen kohdekunnat sijaitsevat Länsi-Suomessa, jossa kuntaliitosneuvotteluja käytiin erittäin runsaasti 2005 - 2008 välisenä aikana. Kuntaliitostapaus valittiin tarkoituksellisesti. Tapauksen molemmat kunnat osallistuivat kuntaliitosneuvotteluihin 2005 - 2008 välisenä aikana.

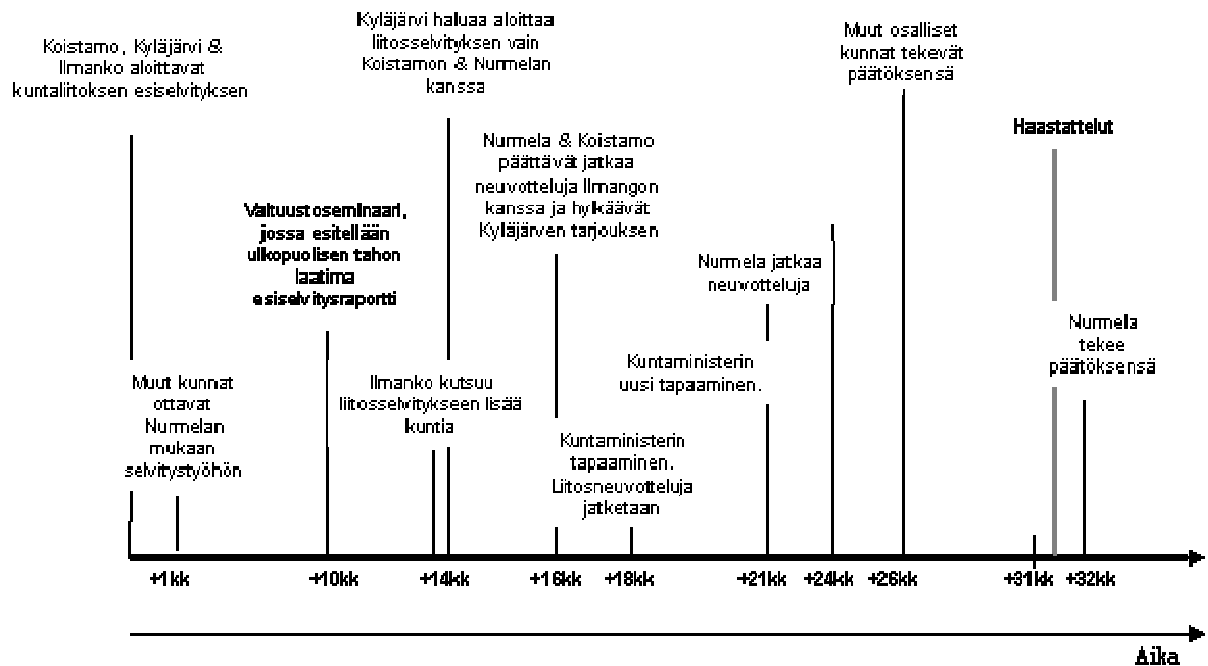
Koistamo on 8485 asukkaan kaupunki. Nurmela puolestaan on 2215 asukkaan maaseutukunta. Molemmissa kunnissa kunnallisveroprosentti on selvästi yli maan keskiarvon. Molemmat ovat myös saaneet 2000-luvulla muutamia kertoja valtion harkinnanvaraista avustusta (Kuntaliitto, harkinnanvaraiset avustukset). Tästä huolimatta Nurmelalla oli yhä vuonna 2007 kattamatonta alijäämää taseessaan, ja Koistamollakin oli omat talousvaikeutensa. Velkaa kummallakin kunnalla on alle maan keskiarvon eli 1559€/as. (Kuntaliitto, aluetietopankki; taloustilastot)

Molempien kuntien omavaraisuusaste on hieman yli maan keskiarvon: 67,5%. Ikärakenteeltaan kunnat muistuttavat toisiaan. Suurin ero kuntien välillä koon lisäksi on työpaikkaomavaraisuudessa, joka Koistamollalla on selvästi yli 75%, kun taas Nurmelalla yli 50%. (Kuntaliiton aluetietopankki 2009) Vaikka molempien kuntien talous kohentui huomattavasti 2007 tilinpäätöksessä, ei kummallakaan ole tilinpäätösten mukaan suurta taloudellista liikkumavaraa. Kunnat ovat tehneet keskenään yhteistyötä jo pitkään.

Kuntien välinen kuntaliitosprosessi sai alkunsa 2005 ja päättyi lopullisesti 2008. Kuntaliitosprosessissa oli mukana myös muita kuntia, mutta kahdella niistä oli tämän tutkimuksen kannalta eniten merkitystä. Prosessin alulle pannut, mutta myös ensimmäisenä luopunut oli Koistamon ja Nurmelan kanssa samaa seutukuntaa edustanut Kyläjärvi. Toinen tutkimuksen kannalta merkittävä osapuoli oli Koistamon ja Nurmelan kanssa yhteistä rajaa jakava, mutta eri seutukuntaa edustava Ilmanko. Koistamo ja Kyläjärvi ovat seutukuntansa suurimmat kunnat. Kumpikin on palveluiltaan kuitenkin hyvin omavarainen ja muodostaa omat työssäkäyntialueensa, vaikkakin niiden välillä

tapahtuu jonkin verran pendelöintiä. Nurmela puolestaan kuuluu sekä Ilmangon työssäkäynti- että talousalueeseen.<sup>3</sup>

Seuraava kuvio kuvaa kuntaliitosprosessia aikajanalla. Kuvion tapahtumat perustuvat sekä haastatteluissa esille tulleisiin tärkeisiin seikkoihin että kuntien pöytäkirjojen mukaisiin tapahtumiin.



- Kuvio 8 Tapauskuntien kuntaliitosprosessi aikajanalla

Kuvioon 8 on otettu ne päätökset ja tapahtumat joilla on ollut eniten merkitystä prosessin kuvaamisen ja etenemisen kannalta. Kaiken kaikkiaan kokouksia ja asiaan liittyviä päätöksiä on huomattavasti enemmän. Kuvioista käy ilmi, miten pitkä ja monimutkainen prosessi on kyseessä. Toimijoiden määrä on prosessin aikana vaihdellut merkittävästi. Toimijoiden prosessiin kuluneen ajan pituus myös vaihtelee. Prosessiin on kulunut kokonaisuudessaan 32 kuukautta, joka on merkittävä osa silloisen valtuuston neljän vuoden toimiajasta. Pitkä prosessi on varmasti kuluttanut myös paljon niin virkamiesten kuin luottamushenkilöidenkin aikaa. Kun vielä huomioidaan tapauskuntien koko, niin voidaan olettaa prosessilla olleen merkittävä rooli ajanjakson toiminnan ja päätöksenteon kannalta.

<sup>3</sup> Tiedot perustuvat erään maakunnan 2007 julkaistuun tutkimukseen, jota ei voida osallistujien anonyymiyden turvaamisen takia julkistaa.

## 4.2 Teemahaastattelut

### 4.2.1 Haastattelut tiedonkeruumenetelmänä

Tapaustutkimuksessa voidaan aineistoina käyttää monenlaisia, eri aineistolähteistä peräisin olevia aineistoja. Tyypillisiä aineistoja ovat haastattelut, tilastot, havainnoinnin eri muodot ja erilaiset dokumentit. Käytettävä aineisto voi olla nimenomaan kyseistä tutkimusta varten kerättyä, mutta se voi olla myös epävirallisempaa kuten esimerkiksi kahvipöytäkeskustelun muistiinpanoja. (Eriksson – Koistinen 2005, 27)

Suomessa yksi yleisimmistä tavoista kerätä laadullista aineistoa on haastattelu. Tosin haastattelut voivat olla myös osa kvantitatiivisia tutkimuksia. Haastattelujen merkittävänä etuna tiedonkeruumenetelmänä on se, että haastattelussa tutkija on suorassa vuorovaikutuksessa tutkittavaan. (Hirsjärvi - Hurme 2001, 34) Juuri tutkijan ja haastateltavan välinen vuorovaikutussuhde on olennainen laadullisen haastattelun ominaisuus (King 1994, 14).

Haastattelussa tutkija ja tutkittava välittävät ajatuksia, asenteita, mielipiteitä ja tunteita sekä kielellisesti että ei-kielellisesti. Päämääränä haastattelussa on informaation kerääminen. Tutkija yrittää selvittää, mitä haastateltavalla on mielessään. (Hirsjärvi – Hurme 2001, 43; Eskola – Suoranta 2000, 85)

Haastattelijan on ohjattava keskustelua, mutta ei antautua sen vietäväksi. Tutkimushaastattelut ovat aina jossain määrin ennalta suunniteltuja ja haastattelijalla on tavoitteena saada luotettavaa, tutkimusongelman kannalta relevanttia informaatiota. Haastatteluissa on nykyään siirrytty enemmän keskustelunomaisempaan suuntaa eikä haastattelijalla vain kysele kysymyksiä ja haastateltava vastaa niihin. Haastattelut ovatkin enemminkin vuorovaikutusta, jossa molemmat osapuolet vaikuttavat toisiinsa. Siihen vaikuttavat kaikki normaalit elämään kuuluvat fyysiset, sosiaaliset ja kommunikaation liittyvät asiat. (Hirsjärvi – Hurme 2001, 43; Eskola – Suoranta 2000, 85; King 1994, 15)

Haastatteluille on tyypillistä, että haastattelijalla joutuu motivoimaan haastateltavaa. Etenkin luottamus on erittäin merkittävä osa haastatteluja. Haastattelun tärkein edellytys on luottamus. Niiden tulos on suoraan riippuvainen siitä, luottaako haastateltava haastattelijaan. Haastattelijalla ei siis ole passiivinen osa haastattelua, vaan hänen ominaisuutensa vaikuttavat suoraan haastattelun kulkuun ja tuloksiin. (Hirsjärvi – Hurme 2001, 35, 43; Eskola – Suoranta 2000, 93)

Haastattelulla on myös ongelmansa. Haastattelutilanteessa kaksi toisilleen tuntematonta kohtaa. Koska haastattelijalla on kiinnostunut vastaajasta eikä puutu keskusteluun, voi vastaaja kokea valehtelun helpoksi. Toisaalta haastateltavat voivat jossain tapauksissa antaa sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia omien sijaan, mikä heikentää haastattelun luotettavuutta. (Hirsjärvi – Hurme 2001, 35, 43)

Yleinen ongelma haastatteluissa on myös vaitonainen haastateltava, joka ei joko halua tai kykene antamaan muita kuin yksitavuisia vastauksia. Haastateltavan käytös voi johtua arasta aiheesta, joka saa hänet käyttäytymään defensiivisesti, tai hän yrittää päästä haastattelussa niin kuin nopeasti kuin mahdollista. Haastateltava voi myös ajatella, että häneltä halutaan juuri lyhyitä yksiselitteisiä vastauksia. Ongelmaa voi yrittää välttää kertomalla tarkkaan miten kauan haastattelu kestää ja korostamalla haastateltavan anonymiteettiä. Myös omilla kysymyksenasetteluilla voi vaikuttaa vastausten tyyliin. (King 1994, 23)

Toisaalta haastateltava voi olla liiankin puhelias. Tämäkin on ongelmallista, jos haastateltava toistuvasti poikkeaa aiheesta. Haastattelijan tulee ohjata keskustelua, jotta se ei jäisi epäolennaisista asioista puhumisen tasolle. (King 1994, 23) Aiheesta poikkeaminen pitää kuitenkin olla jossain määrin sallittua, poikkeamalla saatetaan saada esille teemoja, joita haastattelija itse ei ole ymmärtänyt huomioida (Ks. Eriksson – Koistinen 2005).

Liiketaloustieteissä tutkimukset usein keskittyvät päätöksentekoon tai sitä muokkaaviin ihmisiin eli eliittiin (Koskinen – Alasuutari - Peltonen 2005, 112). Näin on myös tässä tutkimuksessa. Eliittien ollessa tutkimuksen kohteena on tärkeää huomioida muutama tähän ryhmään liittyvä asia. Eliittien paikallistaminen on yleensä helppoa, etenkin julkisella sektorilla, jos heitä etsitään muodollisten organisaatioasemiensa perusteella. Ongelmana usein kuitenkin on eliitin tavoittaminen ja saaminen mukaan tutkimukseen (Welch ym. 2002, 614). Suomessa eliitti on yleensä pieni, minkä takia jo yksikin kieltäytyminen osallistumisesta tutkimukseen voi viedä tutkimukselta pohjan pois. Mitä korkeammalla hierarkiassa ollaan, sitä hankalampaa eliittiä on tavoittaa. Tämä pitää paikkansa etenkin yrityksissä. Julkisella sektorilla tilanne on hieman erilainen, koska sen toiminnan tärkeimpiä periaatteita ovat avoimuus ja julkisuus. (Koskinen ym. 2005, 113 - 114)

Eliitin jäsenet ovat usein pitkälle koulutettuja ja älykkäitä ihmisiä, joilla on hyvät taidot esiintyä ja ilmaista itseään. Tämä tekee heistä ihanteellisia haastateltavia. Toisaalta eliitin jäsenillä on usein jokaisella oma agendansa, joka voi estää vapaasti puhumisen ja itsensä ilmaisun. Eliitin vastaukset saattavatkin muistuttaa enemmän ohjelmajulistuksia tai stereotyyppioita kuin hänen omia mielipiteitään. Tämä voi johtua etukäteen valmistelluista vastauksista tai jos tutkija on tunnettu, on vastaukset suunniteltu juuri hänelle. (Koskinen ym. 2005, 121 - 122) Toisaalta eliittien vastaukset voivat heijastella organisaation, ei haastateltavan omaa, mielipidettä. Tästä johtuen, etenkin eliitin ollessa kyseessä, on haastateltavien anonymiteettiä painotettava. (Welch – Marschan-Piekkari – Penttinen - Tahvanainen 2002, 615, 621)

Eliittejä haastateltaessa ongelmaksi saattaa myös muodostua haastateltavan ja eliitin jäsenen väliset eroavaisuudet. Haastateltava on yleensä paljon korkeammalla arvoasteikossa haastattelijaan verrattuna. Hän voi myös olla merkittävästi vanhempi.

Haastateltavat saattavat reagoida näihin eroihin muunmuassa vähättelemällä haastattelua tai ottamalla ”isällisen” asenteen haastattelijaa kohtaan. Jotta erot eivät nousisi haastattelun onnistumisen esteeksi, on haastateltavan huomioitava erot ja osattava suhtautua haastateltavaan tilanteen vaatimalla tavalla. Eliittien haastattelua helpottaa, jos tutkija ja haastateltava osaavat keskustella samalla tasolla käyttäen yhteistä kieltä ja käsitteitä (Welch ym. 2002, 615, 621 - 622).

#### **4.2.2 Teemahaastatteluiden toteutus**

Tässä tutkimuksessa päädyin teemahaastatteluihin, jotta tutkittavilta saataisiin sekä syvempää että tarkempaa tietoa. Teemahaastattelu on avoimen ja strukturoidun haastattelun välimuoto, jossa tiedossa on aihealueet eli teemat, mutta järjestys ja kysymysten tarkka muoto puuttuvat. (Hirsjärvi ym. 1997, 197)

Teemahaastattelussa haastattelu perustuu tiettyihin teemoihin, jotka ovat kaikille samat ja etukäteen määritellyt. Haastattelusta puuttuvat perinteisiin haastatteluihin kuuluvat kysymysten tarkka muoto ja järjestys. Teemat ohjaavat haastattelun kulkua, antaen haastateltavalle mahdollisuuden vastata omin sanoin. Haastattelijan tehtävän on huolehtia, että kaikki ennalta määritellyt teemat käydään haastateltavan kanssa läpi. Teemojen järjestys ja laajuus saattavat vaihdella haastattelusta toiseen. (Hirsjärvi – Hurme 2001, 48; Eskola – Suoranta 2000, 86)

Haastavaa teemahaastattelussa on käsitteiden määrittelemisen niin, että puhutaan samoista asioista. Haastattelu on eräänlaista kielipeliä, jossa kielen ja käsitteiden merkitystä ei voi ohittaa. (Hirsjärvi - Hurme 2001, 48, 52 - 53) Tässä tutkimuksessa haastattelun teemat heijastelevat sekä tutkimusongelmia että teoriaa (Ks. Liite 1). Olin myös ennen haastatteluja perehtynyt tapauskuntien pöytäkirjoihin ja tapauksesta julkaistuihin lehtiartikkeleihin saadakseni kokonaiskuvan tapauskunnista ja kuntaliitosprosessista. Perehtymällä hyvin sekä aiheeseen että haastateltaviin, pyrin varautumaan haastatteluissa tuleviin mahdollisiin yllätyksiin ja välttämään kysymykset, jotka saattaisivat turhauttaa haastateltavia. (Ks. Ghauri 2004, 116; Mäkelä 1990, 52).

Haastattelun ensimmäisen teeman tarkoitus on kartoittaa haastateltavan henkilökohtaiset ominaisuudet. Vastaako hän teorian pohjalta luotua kuvaa johtavasta luottamushenkilöstä. Toisessa teemassa käsiteltiin haastateltavan käsitystä päätöksenteosta yleisellä tasolla. Kolmas ja neljäs teema pyrkivät hahmottamaan haastateltavan kotikunnan tilannetta, verkostoa ja verkostoasemaa. Viimeinen teema käsitteli itse kuntaliitosprosessia ja siihen vaikuttaneita tekijöitä.

Jokainen tapauskuntien kuudesta kuntaliitosneuvottelijasta sai samanlaisen pyynnön sähköpostilla. Viestissä pyysin luottamushenkilöä osallistumaan haastatteluun ja korostin luottamuksellisuutta. Viisi neuvottelijoista vastasi viestiin ja haastattelut

sovittiin nopeasti. Yksi pyydetyistä vastasi viestiin, mutta ei halunnut henkilökohtaisista syistä osallistua tutkimukseen. Osa haastatelluista halusi nähdä haastattelurungon etukäteen. Haastateltaville kerrottiin myös etukäteen, että haastattelut nauhoitetaan. Yksikään haastatelluista ei pitänyt nauhoittamista häiritsevänä tekijänä (Ks. Hart 1991, 196). Haastattelut suoritettiin toukokuussa ja kesäkuussa 2008.

Haastattelujen paikan sopiminen on myös tärkeä osa haastattelua. Paikkaa sovittaessa tulisi ottaa huomioon sen soveltuvuus haastatteluja varten. Haastattelut tulisi voida suorittaa niin, että haastateltava voi puhua vapaasti ja ympäristön melu ei häiritsisi nauhoitusta. (Hart 1991, 193) Haastateltavat saivat valita paikan ja ajan itse. Kaikille ilmoitettiin haastattelun arvioitu kesto, 30 – 45 minuuttia, etukäteen Näin pyrin varmistamaan, että haastattelutilanne olisi miellyttävä ja ilmapiiri avoin etenkin haastateltavan kannalta. Paikkoina olivat työpaikka (2), koti (2) ja julkinen tila (1). Koska haastateltavat olivat saaneet valita paikat itse, ei paikan sijainti vaikuttanut ilmapiiriin ainakaan negatiivisesti. Haastatteluympäristö ei myöskään haitannut haastattelun nauhoittamista.

Haastattelun sujuvuuden kannalta, haastattelu kannattaa aloittaa helpoilla kysymyksillä, joihin vastaaminen ei tuota haastatellulle vaikeuksia eikä stressiä. Vaikeampiin kysymyksiin on helpompi saada vastaus, kun alkujännitys on ohi ja tutkija ja haastateltava ovat tutustuneet toisiinsa. (King 1994, 21) Haastattelujen aluksi kerroin haastattelun kulusta ja esitin haastattelurungon niille, jotka sitä eivät olleet nähneet. Painotin rungon yhteydessä, ettei se ollut kysymyslomake ja että haastattelun tavoitteena oli selvittää haastateltavan ajatuksia hänelle sopivassa järjestyksessä.

Asioiden ja haastateltavien hahmottamisen kannalta taustani luottamushenkilönä oli etu. Haastateltavien tunteminen auttoi myös luottamuksellisen ja avoimen haastattelutilanteen luomisessa. Toisaalta, oma kunnallispolitiikassa mukana oloni saattoi myös vaikuttaa negatiivisesti haastatteluiden luotettavuuteen. Yhdessä haastatteluissa näkyi haastateltavan pyrkimys vastata minun mielipiteitäni heijastelevalla tavalla. Pyrin kuitenkin korostamaan anonyymiyden lisäksi haastateltavien omien mielipiteiden tärkeyttä ja omieni toissijaisuutta. Haastateltavien puheessa oli aika ajoin kuultavissa tietty julistuksenomaisuus, mikä ei yllättänyt minua eikä haitannut haastatteluja. Muutama haastateltava yritti myös peilata omia mielipiteitään minun omiin kantoihini. Painotin kuitenkin useasti kaikissa haastatteluissa, että tarkoituksena on saada selville nimenomaan ja ainoastaan haastateltavan subjektiivinen näkemys ja kokemus asiasta.

Suurin yllätys haastattelujen tekemisessä oli erään haastatellun käytöksen muuttuminen kesken haastattelun. Alussa hän oli puhelias ja hyvinkin avoin, mutta verkostojen vaikutuksen tullessa keskusteluun, hän muuttui hyvin varautuneeksi ja lyhytsanaiseksi. Haastattelu saatiin vietyä loppuun, mutta vähäsanaisuus teki haastattelusta työläämmän ja väkinäisemmän, mikä heikensi haastattelun tuloksia.



Vähäsanaisuus saattoi johtua ajankohdasta. Ajankohta ei ollut kaikkein otollisin haastatteluille, jotka koskivat verkostojen vaikutusta päätöksentekoon, koska julkisuudessa velloi samaan aikaan keskustelu vaalirahoituksesta ja siihen liittyvien yritysten edunvalvonnasta (Ks. Lilja 2008 ja Näin vaalirahakohu eteni 2009).

Runko sisälsi kaksi hankalaa käsitettä, jotka olin varautunut selittämään haastatelluille. Kaikki haastellut saivat siis saman selvennyksen käsitteille *kollektiivinen muisti* ja *verkostot*. Näin varmistin, että kaikki ymmärsivät nämä asiat samalla tavalla, enkä itse päässyt vaikuttamaan vastauksiin antamalla erilaisia kuvauksia aiheesta.

Haastattelut kestivät 30 minuutista reiluun tuntiin. Välillä keskustelu ajautui sivuraiteille haastateltavien innostuessa asioista. En kuitenkaan pyrkinyt liikaa rajoittamaan puhetta, jotta tunnelma säilyisi avoimena. Kahdessa haastattelussa haastattelu jouduttiin puhelun takia keskeyttämään. Tämä ei kuitenkaan vaikuttanut kumpaankaan haastatteluun, vaan sitä jatkettiin puhelun jälkeen. Muita häiriötekijöitä ei haastatteluissa ollut.

#### **4.2.3 Haastateltujen profiili**

Tutkimuksen tapauskuntien kuntaliitosneuvotteluihin osallistui kolme luottamushenkilöä molemmista kunnista. Koistamo neuvotteluissa edustivat hallituksen puheenjohtaja, valtuuston puheenjohtaja sekä valtuuston 1. varapuheenjohtaja. Nurmelan edustajina neuvotteluissa toimivat hallituksen puheenjohtaja, hallituksen jäsen sekä valtuuston puheenjohtaja. Haastatteluihin osallistuivat kaikki muut paitsi Nurmelan kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Haastatellut kuntaliitosneuvottelijat vastasivat profiililtaan hyvin VILU-tutkimuksessa luotua kuvaa johtavista luottamushenkilöistä. Viidestä haastatellusta yksi oli nainen. Vain yksi haastatelluista työskenteli tällä hetkellä julkisella sektorilla. Vastaajien ikäjakauma puolestaan vaihteli 50 vuodesta 60 vuoteen. Kaikki vastaajat olivat myös syntyperäisiä paikkakuntalaisia, jotka olivat asuneet muulla paikkakunnalla vain muutamia vuosia elämänsä aikana. Merkittävää oli myös se, että kaikkien vastaajien suvuilla oli pitkät juuret paikkakunnalla.

Yksi vastaajista oli ollut politiikassa mukana vain 16 vuotta, kun muut olivat olleet 20 vuotta tai enemmän, yksi jopa yli 30 vuotta. Kaikki vastaajat toimivat tai olivat toimineet ainakin kerran valtuuston tai/ja hallituksen puheenjohtajistossa. Monella puheenjohtaja vuosia oli kerääntynyt merkittävästi. Neljä haastateltua kuului puolueeseen, mutta kaikilla haastatelluilla oli puoluehistoriansa, jonka pituus vaihteli 4 vuodesta yli 30 vuoteen.

Kaikille vastaajille oli erilaisten luottamus- ja työtehtävien myötä muodostunut omat verkostonsa. Kahdella haastatelluista oli merkittävän laaja valtakunnallinen verkosto,

jota he käyttivät säännöllisesti tiedonhankintaan. Kaikki haastatellut painottivat, että verkostoja käytettiin pääasiassa vain tiedonhankintaan molemmin puolin. Ainoastaan Koistamon valtuuston puheenjohtaja sekä hallituksen puheenjohtaja, joiden verkostot poikkesivat laajuudeltaan muista, kertoivat käyttävänsä verkostoansa työssään. Vain Koistamon hallituksen puheenjohtaja myönsi saavansa verkostoistaan myös konkreettista hyötyä.

Vastajat siis vastasivat yllättävän hyvin VILU-kyselyn luomaa profiilia johtavista luottamushenkilöistä. Luottamustehtävien määrä ja laajuus näkyivät selvästi verkostojen laajuudessa ja merkittävyudessa. Omien verkostojen hyödyntäminen ohitettiin yllättävän helposti, eikä sitä pidetty yleisesti merkittävänä kunnallisen päätöksenteon kannalta. Ainoa vastaaja, joka myönsi verkostojen hyödyntämisen konkreettisissa työasioissa, ei myöskään omien sanojen mukaan käyttänyt sitä poliittisessa edunvalvontamielessä.

### **4.3 Aineiston analyysi**

Edellä on esitetty, miten laadullinen tutkimus on prosessinomaista. Tämä koskee myös aineistonkeruuta. Vähitellen kehittyvä tutkimusasetelma ja käsitteet edellyttävät, että aineistoa käsitellään jo aineistonkeruuvaiheessa. Tällöin voidaan täsmentää tutkimustehtävää ja linjoja myöhemmin tapahtuvaa aineistonkeruuta varten. (Kiviniemi 2001, 77)

Laadullisen tutkimuksen aineiston analyysin tarkoituksena on tiivistää aineisto ilman, että kadotetaan sen sisältämää informaatiota. Analyysin tarkoituksena onkin luoda aineistoon selkeyttä sekä kasvattaa sen informaatioarvoa. Jo haastatteluissa tai niitä purkaessa syntyy tutkijalle usein oivalluksia, etenkin jos on mahdollisuus keskittyä johonkin tiettyyn teemaan. (Eskola – Suoranta 2000, 137, 150 - 152)

Tärkeintä laadullisen tutkimuksen aineiston analyysissä on löytää synteisiä luova kokonaisrakenne, joka kannattelee koko tutkimusta. Vaikka laadullisen tutkimuksen tarkoituksena on löytää tutkittavan aiheen kannalta keskeisimmät käsitteet, on kuitenkin muistettava, ettei laadullisessa tutkimuksessa ole olemassa mitään absoluuttista totuutta. Laadullinen tutkimus on aina tulkinnallista. (Kiviniemi 2001, 78 - 79)

Jotta keskeisimmät käsitteet nousisivat esiin, joudutaan aineiston analyysissä tekemään valintoja. Alasuutarin (1999) mukaan laadullinen analyysi koostuu kahdesta eri vaiheesta: havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta. Havaintojen pelkistämisenvaiheessa aineistoa tutkitaan ensin vain tietystä teoreettisesta näkökulmasta. Toisin sanoen kiinnitetään huomiota vain siihen, mikä on teoreettisen viitekehyksen ja kunkin kysymyksen asettelun kannalta oleellista. Näin saadaan tiivistettyä ja selkeytettyä olemassa olevaa aineistoa. Pelkistämisen toisessa vaiheessa tarkoituksena

on karsia havaintojen määrää yhdistelemällä niitä etsimällä jokin yhteinen piirre havainnoille. Yhdistämisen lähtökohtana on, että aineistossa oletetaan olevan näytteitä samasta ilmiöstä. (Alasuutari 1999, 40 - 43)

Laadullisen tutkimuksen toinen vaihe on arvoituksen ratkaiseminen eli tulosten tulkitseminen. Pelkistetyistä aineistosta pyritään tekemään merkityksellinen tulkinta tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. (Alasuutari 1999, 44 - 45)

Tässä tutkimuksessa aloitin analysoinnin litteroimalla nauhoitetun haastatteluaineiston sanasta sanaan. Litteroinnin jälkeen kävin aineiston läpi useasti tehden merkintöjä merkittävimpien kohtien viereen. Tämän jälkeen minun oli helppo jäsentää aineisto haastattelun teemojen mukaisesti. Aineiston pelkistämisen jälkeen yhdistelin ja erottelin eri teemoja haastatteluissa esiin nousseiden merkittävyyksien mukaan. Näin jäsennelty aineisto oli helpommin peilattavissa olemassa olevaan teoreettiseen viitekehykseen. Vertailun tuloksena sain luotua kokonaiskuvan tutkittavasta ilmiöstä sekä vastaukset tutkimuksen osaongelmiin.

#### **4.4 Tutkimuksen luotettavuus**

Tutkimustulosten luotettavuus ja pätevyys vaihtelevat, vaikka virheitä pyrittäisiinkin välttämään. Tästä syystä pyritään aina arvioimaan tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä erilaisilla mittaus- ja tutkimustavoilla. (Hirsjärvi 1997, 216)

Tutkimuksen pätevyydellä tai validiudella tarkoitetaan systemaattisen virheen puuttumista. Tutkimuksen tulee siis tutkia tutkimusongelmaksi esitettyjä asioita (Hirsjärvi ym. 1997, 29; King 1994, 31). ”Validiteetti kuvaa, missä määrin on onnistuttu mittaamaan juuri sitä mitä pitikin mitata” (Heikkilä 1998, 186). Ilman selkeää ongelma-asettelua tutkimus tutkii helposti vääriä asioita. Validius on varmistettava etukäteen ennen tutkimuksen tekemistä, koska sen toteaminen jälkikäteen on hankalaa. Systemaattinen virhe voidaan eliminoida systemaattisella suunnittelulla, harkitulla tiedonkeruulla ja valideja mittareita käyttämällä. Systemaattinen virhe on satunnaisvirhettä vaarallisempi, eikä sen vaikutus pienene otoskoon suurentuessa. Kato voi aiheuttaa systemaattista vääristymää tuloksiin. Toinen yleinen systemaattisen virheen lähde on valehtelevuus. Tällä ei tarkoiteta satunnaisvirhettä, joka aiheutuu muistivirheistä ja alentaa reliabiliteettia, vaan systemaattista asioiden kaunistelemista ja vähättelemistä. Validiuteen kuuluvat myös kattavan otoksen ottaminen tarkkaan määrittelystä perusjoukosta ja korkea vastausprosentti. (Heikkilä 1998, 29, 186)

Tutkimuksen luotettavuudella tarkoitetaan tutkimustulosten toistettavuutta (Hirsjärvi ym. 1997, 216). Toisin sanoen tulokset eivät saa olla sattumanvaraisia. Tutkimuksen voidaan todeta olevan sisäisesti reliabeeli, jos sama tutkimustulos saavutetaan, kun kysely toistetaan samoilla kysymyksillä uudestaan. (Heikkilä 1998, 30, 187) Toisaalta,

tulos voi olla luotettava, myös silloin kuin kaksi arvioitsijaa tulee samaan tulokseen analysoidessaan aineistoa (Hirsjärvi – Hurme 2001, 186). Ulkoinen reliabiliteetti tarkoittaa sitä, että tutkimus on suoritettavissa myös toisissa tilanteissa ja tutkimuksissa. Toisaalta tutkimusta uusittaessa on otettava huomioon muutokset ajassa ja yhteiskunnassa, sillä tulokset saattavat poiketa huomattavasti aiemmista. Jos valittu otoskoko on hyvin pieni tai kyselyjä ei palautetakaan toivottua määrää, tulokset ovat sattumanvaraisia. Tutkijan on myös varmistettava, ettei valittu kohderyhmä ole vino, vaan valittu otos edustaa kattavasti perusjoukkoa. (Heikkilä 1998, 30, 187)

Jotta tutkimuksen tulokset olisivat tarkkoja, on tutkijan oltava tutkimuksen suhteen kriittinen. Virhelähteitä tutkimuksessa löytyy niin tietojen keräyksestä, syöttämisestä, käsittelemisestä kuin niiden tulkinnasta. Tutkimuksen reliabiliteettia voidaan tarkastella jälkikäteen, jolloin se määritellään kahden riippumattoman kysymyksen väliseksi korrelaatioksi. (Heikkilä 1998, 30, 187)

Harkinnanvarainen näyte voi usein olla harhainen. Tärkeää kuitenkin on, ettei tutkimus sisällä systemaattista harhaa (Hirsjärvi – Hurme 2001, 60). Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys ovat käsitteinä luotu lähinnä kvantitatiiviselle tutkimukselle. Näiden käsitteiden muuttaminen tai pikemminkin totuttujen muotojen hylkääminen ei muuta sitä, että tutkimuksen on pyrittävä paljastamaan tutkittavien käsityksiä mahdollisimman hyvin. Tässä on kuitenkin huomioitava tutkijan vaikutus jo tietojen keruuvaiheessa. Toisin sanoen, tutkittavien käsityksiä yritetään sovittaa tutkijan tulkintoihin käsitteistä. Tutkijan onkin perusteltava käytetyt luokitukset ja kuvaukset. Reliaabeliudella voidaan myös tarkoittaa tutkijan aineiston analyysin luotettavuutta. Jotta analysointi olisi luotettavaa, on koko aineisto otettava huomioon ja litteroinnin oltava oikeaa. Tulosten tulisi siis heijastaa haastateltavien ajatusmaailmaa mahdollisimman tarkkaan. Validius voidaan haastatteluissa laajentaa kattamaan lähteiden luotettavuus. Edustavatko haastatellut todella sitä ryhmää, jota kuvaamaan heidät on valittu. (Hirsjärvi – Hurme 2001, 188 - 189)

Laadullisen tutkimuksen luotettavuus voidaan arvioida myös hieman erilaisilla käsitteillä. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden arviointi kohdistuu koko tutkimusprosessiin. Koska tutkija on tutkimuksessa keskeinen tutkimusväline, on erittäin tärkeää, että tutkijan subjektiviteetti myönnetään ja tuodaan esille. Luotettavuuden yhtenä kriteerinä voidaan käyttää uskottavuutta. Uskottavuudella pyritään tarkastamaan, että tutkijan käsitteellistykset ja tulkinnat vastaavat haastateltavien käsityksiä. Tutkimukseen voidaan lisätä myös varmuutta huomioimalla tutkijan ennako-oletukset. Vahvistavuudella puolestaan pyritään kuvaamaan sitä, miten tutkijan tekemät tulkinnat saavat tukea toisista samasta ilmiöstä tehdyistä tulkinnoista. (Eskola – Suoranta 2000, 211 – 212; King 1994, 31)

Laadullista tutkimusta arvioitaessa reliabiliteetin ja validiteetin sijaan voidaan arvioida aineiston merkittävyyttä ja riittävyttä sekä analyysin kattavuutta,

toistettavuutta ja arvioitavuutta. Tutkimuksen aineiston tulisi aina olla jollain tavalla merkittävä. Tutkijan tulisi pystyä määrittelemään aineistonsa yhteiskunnallinen tai kulttuurinen merkittävyys. Aineiston merkittävyyteen vaikuttaa myös kohderyhmän edustavuus. (Mäkelä 1990, 48)

Aineiston kokoa tai riittävyttä arvioitaessa laadullisessa tutkimuksessa voidaan käyttää saturaation käsitettä, joka tarkoittaa, että aineistoa on riittävästi, kun uudet tapaukset eivät tuota enää mitään tutkimusongelman kannalta uutta ja merkittävää tietoa. Aineiston määrä onkin hyvin tutkimuskohtainen ja vaikeasti määriteltävissä. Saturaation takana on ajatus, että tutkijan on oltava tietoinen siitä, mitä hän aineistoltaan hakee, muuten saturaatiota ei voi saavuttaa. Tutkijalla pitää olla siis eri teorioihin ja aineistoihin perustuva näkemys tai ”teoreettiset linssit”, joiden läpi hän peilaa haastatteluja. (Eskola – Suoranta 2000, 62 - 63)

Aineiston saturaatio edellyttää, että tutkijalla olisi jo ennalta tiedossa missä kylläntymisenraja on. Toisaalta tutkimus on harvoin sellainen jatkuva prosessi, joka voidaan katkaista kylläntymisen saavutettua. Mäkelän (1990) mukaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa onkin parasta analysoida pieni joukko huolellisesti ja sitten pohtia lisäaineistojen tarvetta. (Mäkelä 1990, 52)

Jotta laadullinen tutkimus olisi luotettava, on tutkijan perustettava tulkintansa koko aineistoon satunnaisten poimintojen sijaan. Analyysin on siis katettava koko aineisto. Tutkijan tulisikin miettiä ennalta aineistoa määritellessään, miten suuren aineiston hän kykenee hallitsemaan ja prosessoimaan. Näin vältetään kvalitatiivisen tutkimuksen vaikutelmanvaraisuus. (Mäkelä 1990, 53)

Analyysin arvioitavuudella tarkoitetaan lukijan mahdollisuutta seurata tutkijan päättelyä läpi työn. Lukijalle siis annetaan mahdollisuus joko olla samaa tai eri mieltä tutkijan kanssa. Tämä on mahdollista vain, jos aineiston luokittelu- ja tulkintasäännöt ovat esitetty yksityiskohtaisesti ja yksiselitteisesti. (Mäkelä 1990, 53 - 54)

Tutkimuksen arvioitavuutta, ja siten myös toistettavuutta, voidaan lisätä luettelemalla aineisto, pilkkomalla tulkintaprosessi välivaiheisiin sekä nimeämällä tulkintasäännöt. Antamalla tarkka kuvaus niistä aineiston käsittelyyn liittyvistä ja teknisistä että ajatusoperaatioista lisätään tutkimuksen arvioitavuutta sekä toistettavuutta. Näin myös varmistetaan, että lukija voi muodostaa omat johtopäätöksensä. (Mäkelä 1990, 57 - 59)

Tutkija on harvoin ”tabula rasa”. Tässä tutkimuksessa minulla oli oma mielipiteeni ja kokemukseni kuntaliitoksista. Vaikka olen tutkimuksessa pyrkinyt objektiivisuuteen, ovat omat mielipiteeni varmasti vaikuttaneet osaltaan tutkimuksen etenemiseen. Tutkimuksessa olen monin tavoin pyrkinyt lisäämään sen luotettavuutta nimenomaan pienentämällä omien mielipiteideni vaikutusta siihen. Yksi merkittävimmistä keinoista on ollut teoria. Teorian tarkoitus tässä tutkimuksessa on luoda se viitekehys, jonka avulla tutkimuksen kohteena olevaa tapausta tarkastellaan. Teoriassa on pyritty käyttämään lähteitä kattavasti ja kriittisesti.

Teoria on myös toiminut pohjana haastatteluissa käytetyille teemoille. Teemahaastattelun avulla olen myös pyrkinyt vähentämään haastatteluissa esitettyjen kysymysten määrää. Tällä valinnalla olen halunnut korostamaan haastateltavien omia näkemyksiä ja pienentämään omien mielipiteideni vaikutusta tutkimukseen. Näin tekemällä olen myös pyrkinyt pienentämään omien ennako-oletusteni vaikutusta tutkimuksen tuloksiin. Johtopäätöksiin ryntäämisen sijaan tapausta ja siitä saatuja tuloksia on tarkasteltu teoreettista viitekehystä apuna käyttäen johdonmukaisesti ja ennakkoluulottomasti aineiston analyysivaiheessa (Ks. Eriksson – Koistinen 2005, 25). Tulosten yhteydessä olen myös tarkoituksellisesti käyttänyt runsaasti lainauksia haastatteluista, jotta haastateltujen mielipiteet tulisivat enemmän ja tarkemmin esille.

Tutkittavat tapaus on monella tapaa merkittävä. Kunnat vastaavat merkittävästä osasta julkista palvelun tuotantoa. Tämä palvelun tuotanto perustuu itsehallinnollisten kuntien päätöksentekoon. Perusteet päätöksenteon taustalla ovat siis yhteiskunnallisesti merkittäviä. Toisaalta kuntaliitosten yleisyys tässä ajassa tekee niistä sekä yhteiskunnallisesti että ajankohtaisesti merkittävän aiheen.

Aineiston kattavuuden kannalta oli harmillista, ettei yksi kuntaliitosneuvottelijoista osallistunut haastatteluun. Merkittäväksi poissaolon tekee se, että hänen lehdistössä ollut julkinen kantansa kuntaliitokseen poikkesi muista neuvottelijoista. Näin ollen hänen mukana olonsa olisi saattanut muuttaa tutkimuksen tuloksia.

Tutkimuksen arviointiin vaikuttaa kuitenkin jossain määrin tapauskuntien naamiointi. Haastateltavien anonymiteetillä on pyritty saamaan esille arkaluontoisempaa ja yksityiskohtaisempaa tietoa. Anonymiteetti koettiin edellytykseksi tässä tutkimuksessa monestakin syystä. Kuntaliitokset ovat usein voimakkaasti tunteita herättävä asia, joka saattaa asettaa luottamushenkilön kiusalliseen tilanteeseen. Haastattelut sattuivat myös ajankohtaan, jolloin käytiin lehdistössä kiivasta keskustelua vaalirahoituksesta ja poliitikkojen uskottavuudesta. Kun vielä huomioidaan, että vuosi 2008 oli kunnallisvaalivuosi, oli mielestäni perusteltua naamioida tutkimukseen osallistuneet kunnat ja niiden luottamushenkilöt.

Tutkimuksen arvioitavuutta on pyritty muilla tavoin lisäämään. Tutkittavaa ilmiötä, tapausta ja niiden kontekstia on pyritty kuvaamaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti, jotta tulosten arviointi ja objektiivinen tarkastelu olisi mahdollista. Tässä tutkimuksessa tutkimuksen luotettavuuteen on edellä kuvatun lisäksi pyritty antamalla lukijalle mahdollisimman tarkka selvitys käytetyistä tutkimusmenetelmistä. Lukijalle on myös kuvailtu tarkkaan miten aineisto on käsitelty.

## 5 KUNNALLISET VERKOSTOT JA NIIDEN VAIKUTUS KUNTALIITOSPROSESSIIN

Tämän tutkimuksen tarkoitus on selvittää, mitä ovat kunnalliset verkostot ja miten ne vaikuttavat kuntien päätöksentekoon. Tässä luvussa esitellään tapauskuntien Koistamon ja Nurmelan kuntaliitosneuvottelijoiden teemahaastattelujen tulokset edellä luotua teoreettista viitekehystä hyväksikäyttäen. Luvun alussa kuvataan tutkimuksen tapauskunnat ja niiden merkittävimmät ominaisuudet. Kaikkien tässä tutkimuksessa esiintyvien kuntien nimet on muutettu fiktiivisiksi, jotta haastateltavien anonymiteetti on pystytty takaamaan.

### 5.1 Kunnalliset verkostot ja niiden toimijat tapauskunnissa

#### 5.1.1 Verkostojen ulkoiset ja sisäiset toimijat

Teoreettisessa viitekehyksessä verkostot jaettiin ulkoisiin ja sisäisiin verkostoihin. Tässä kappaleessa tarkastelemme haastateltavien näkemystä kunnan verkostoista saman jaottelun pohjalta. Ulkoisien verkostojen todettiin koostuvan virallisista toimijoista. Haastateltuja pyydettiin kertomaan, mitä heidän mielestään ovat kunnalliset verkostot. Kaksi haastatelluista ei ollut ennen ajatellut asiaa sen tarkemmin vaan ainoastaan omia verkostojaan. Heidän verkostonsa olivat merkittävämmät kuin muiden haastateltujen. He myös nimesivät tärkeimmiksi verkostoiksi ensin työntekijät ja yrittäjäjärjestöt.

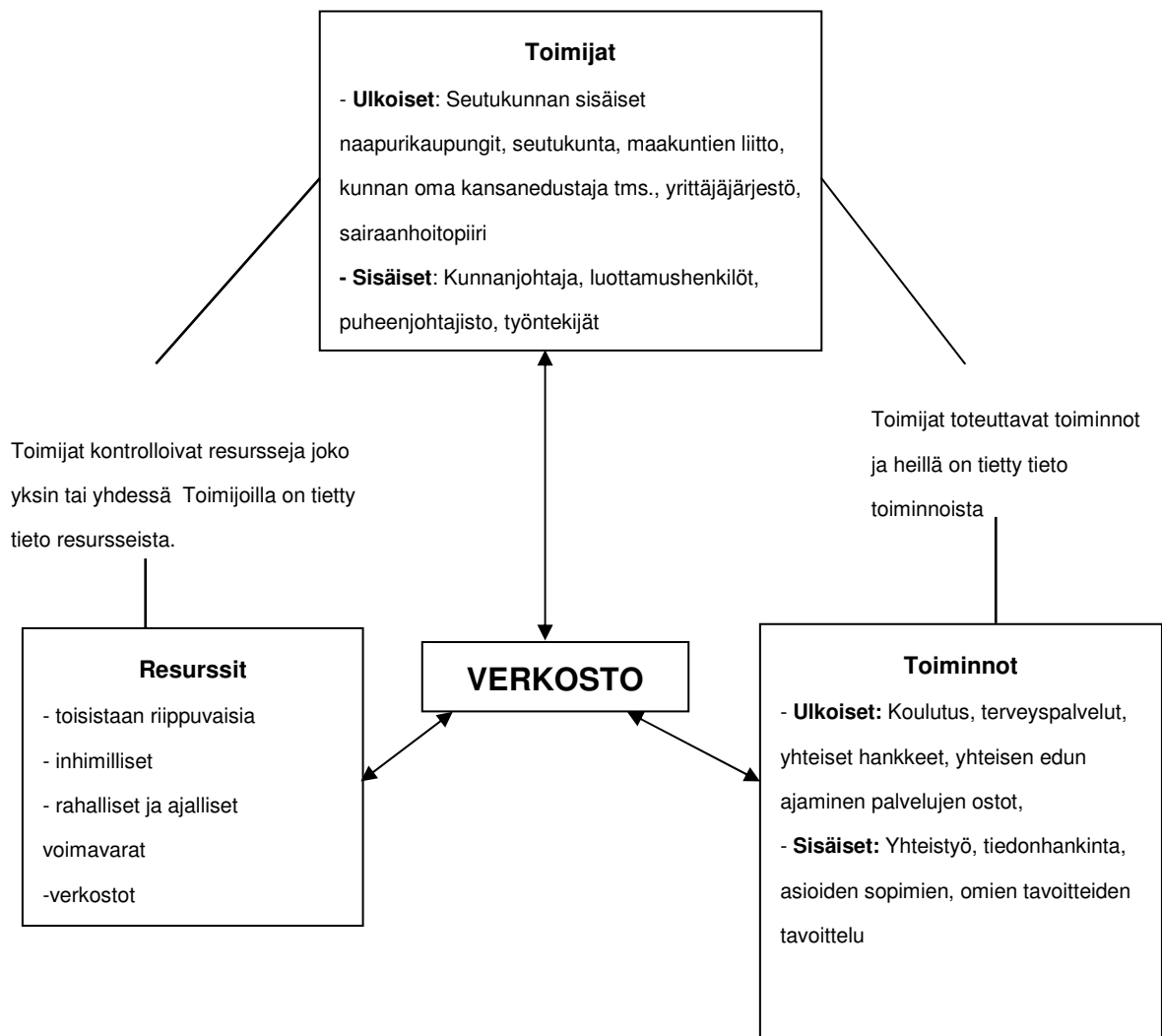
Koistamon haastatelluista kaikki nimesivät tärkeimmiksi verkostoiksi naapurikunnat, maakuntaliiton, sairaanhoitopiirin ja seutukunnan. Nurmelan edustajat nostivat edellisten virallisten verkostojen ohelle epäviralliset verkostot, kuten luottamushenkilöiden omat suuntautumiset ja erilaiset ”herrainklubit”.

Molemmat Nurmelan haastatelluista painottivat etenkin kunnanjohtajan omia verkostoja sekä ”sympatioita”, joilla oli heidän mielestään suuri merkitys kunnan muiden verkostojen syntymiselle ja säilymiselle. Koistamon edustajat puolestaan eivät nähneet kunnanjohtajan verkostoissa mitään negatiivista. He korostivat kaikki yhteydenpidon ja tiedonsaannin tärkeyttä kunnan toiminnan kannalta. Koistamon valtuuston varapuheenjohtajan sanoin ”hyvä vai huono, vaikee sanoa. Tuskin niistä haittaa on”.

Aiemmin teoriassa tuotiin esille etenkin kunnanjohtajan mahdollisuus käyttää myös myös poliittista valtaa varsinkin valmistelun kautta (Ks. Kuntademokratian...2005; Kuntien toiminta,... 2003; Ylönen 2008). Johtuvatko siis Koistamon ja Nurmelan edustajien poikkeavat kannat kunnanjohtajan verkostojen merkityksestä heidän

johtajiensa erilaisesta vallankäytöstä? Vai ovatko Koistamon edustajien ja heidän kunnanjohtajansa tavoitteet ja edut niin yhteneviä, ettei vallankäyttöä koeta ongelmaksi? Tai vastaavasti, poikkeavatko Nurmelan edustajien ja kunnanjohtajan edut ja tavoitteet toisistaan, mikä aiheuttaa kunnanjohtajan verkostojen arvostelun?

Seuraavaan kuvioon on koottu kaikki haastatteluissa esille nousseet toimijat ja toiminnot.



- Kuvio 9 Tapauskuntien verkostomalli (mukailtu Axelssonin (1995) verkostomallista)

Kuviosta 9 käy ilmi haastatteluissa esille nousseet toimijat ja toiminnot. Verkostojen toimijoiden nimeäminen ilman tiettyä toimintoa tai tapausta oli haastatelluille vaikeaa. Haastattelujen kuluessa tuli esille lisää toimijoita ja toimintoja, kun haastateltavat kertoivat kuntansa toiminnasta ja yhteistyökuvioista. Kunnan ulkoisen verkoston muodostavat siis naapurikunnat, seutukunta, maakuntienliitto ja yrittäjäjärjestö.



Sisäisinä verkostoina voidaan haastattelujen perusteella pitää kunnan viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden omia verkostoja, jotka koostuvat asuinpaikasta, luottamustehtävistä, työpaikoista, puolueesta/ryhmästä ja muista sidosryhmistä (Ks. Wiberg 2005). Sisäiset verkostot koettiin Koistamossa nimeämävaiheessa tiedonhankintakanaviksi, kun taas nurmelalaiset kokivat ne vaikuttamiskanaviksi, joiden avulla tavoitellaan omaa etua. Koistamon ja Nurmelan edustajien erilaiset näkemykset verkostoista saattavat johtua kuntien erilaisista resursseista ja koosta. Onko niin, että isommassa kunnassa piirit ovat isommat ja asioita käsitellään enemmän yleistä etua tavoitellen, vai osaavatko isomman kunnan edustajat esittää asian hienovaraisemmin?

Molempien kuntien verkostot noudattelevat hallinnollisia rajoja (Ks. Saarelainen 2003). Koistamossa hallinnon rajoja ei koettu merkittäväksi asiaksi. Nurmelalaiset puolestaan nostivat molemmat esiin hallinnon rajan rajoittavuuden. Nurmelan kunnanhallituksen jäsen koki, että rajat vaikuttavat jopa palveluiden kilpailuttamiseen. Ostot ja hankinnat kilpailutetaan vain oman seutukunnan sisällä. Nurmelan valtuuston puheenjohtaja puolestaan totesi rajoista seuraavasti, kun häneltä kysyttiin verkostojen rakentamisesta:

*”meillä on kauhean vähän verkostoja Ilmangon suuntaan. Vaikka me ollaan niin tässä rajalla - -, niin meillä on hyvin vähän yhteyksiä ja verkostoja sekä toimivan johdon että luottamushenkilöiden osalta. Että siltä osin semmonen verkostoitumista pitäisi olla enemmän eri suuntaan, että voitais olla verkostonrakentajana ihan eri tavalla enemmän.”*

Nurmelan valtuuston puheenjohtaja.

Kunnallisten verkostojen toimijoina voidaan siis tässä tapauksessa pitää luottamushenkilöiden lisäksi kunnanjohtajia ja virallisia yhteistyökumppaneita. Merkittävimmät näistä ovat kunnanjohtajat ja puheenjohtajisto tai muuten merkittävässä asemassa olevat. Puolueiden merkitys näyttäisi olevan enemmän luottamushenkilöiden verkostojen luoja, kuin itse toimijana. Toisaalta puolueella leimataan yksittäisten henkilöiden lisäksi kokonaisia kuntia, joten sitä voidaan pitää ehkä enemmänkin henkilön tai kunnan tai muun toimijan ominaisuutena, kuin itse toimijana. Virallisista tahoista seutukunnan rooli nousi vahvasti esille. Seutukuntaan suhtauduttiin hyvin ristiriitaisesti ja se näytti olevan koistamolaisille merkittävämpi taho kuin nurmelalaisille.

Historian, tuttuuden tai kollektiivisen muistin merkitys koettiin suureksi etenkin yhteistyökumppaneiden valinnassa (Vrt. Airaksinen – Haveri 2002; Jankkila 2008; Mustakangas ym. 2003). Molemmat kunnat edustivat toisilleen tärkeää tai jopa tärkeintä yhteistyökumppania. Lähtökohtana yhteistyölle nähtiin edellisten ominaisuuksien

lisäksi talous (Ks. mm. Möttönen – Niemelä2005; Kunta- ja palvelurakennemuutos...2006). Nurmelan kannalta myös Koistamon keskustalaisuus ja maaseutumaisuus koettiin merkittäväksi tekijöiksi valintatilanteessa. Vaikka yhteistyökumppanit näyttävät kaikki olevan saman seutukunnan sisällä, vain Nurmelan hallituksen jäsen toi asian esille:

*” - - ympärillä olevat kaupungit ovat olleet tämmöselle maaseutukunnalle myrkyä. Et sen tähden on menty tuota niin, niin keskustajohtoisen Koistamon kanssa on kaikkist eniten yhteistyötä - se oli se keskusta tai maaseutumainen kaupunki oli se luonnollinen yhteistyökumppani ja kokoomus -vasemmistoväritteiset kaupungit Kyläjärvi ja Ilmanko olivat pahat kumppanit. Se on nyt kääntynyt taas niinpäi, kun on kaikkien silmät on auennut, et Koistamo keskustalaisena, olis vyöryttänyt kustannuksia Nurmelan maksettaviksi. Nyt on sitten nämä kaupungit tullut uudelleen vahvasti kuvioihin ja nyt mennään enemmänkin alueellisuuden ja seutukunnan sisällä. Ja sit on tämä hallintorajakin tullut esteeksi, et mihin suuntaan voidaan joidenkin mielestä mennä”* Nurmelan hallituksen jäsen.

Kollektiivisella muistillakin koettiin olevan suuri merkitys kuntien välisessä yhteistyössä ja verkoston valinnassa. Vaikka kollektiivinen muisti ei käsitteenä ollut tuttu kenellekään haastatelluista, pitivät kaikki sen olemassaoloa ja vaikutusta merkittävänä. Koistamon valtuuston varapuheenjohtajan mukaan se on *”omalla tavalla äidinmaidosta saatua”*. Kollektiivinen muisti koostui vastaajien mukaan legendoista, tunteista ja luutuneista asenteista. Nurmelan hallituksen jäsenen mukaan kollektiivisen muistin merkitys on aina sama, mutta sen käyttö ja vaikutus riippuu käsiteltävästä aiheesta: *”sen vaikutus tai käyttö eri aikakausina, sitä käytetään voimakkaasti eri lailla. Että nythän haetaan paljon historiasta, että kun ennenkin on näin tehty, niin nytkin pitää tehdä.”*

Aiemmin luvussa 3.2.2 tarkasteltiin kunnallisten verkostojen toimijoita. Kunnallisten verkostojen katsottiin olevan kehityshistoriansa tuloksia. Tämän seurauksena aktiivisilla verkostoilla nähtiin olevan etulyöntiasema uusiin verrattaessa. (Mustakangas ym. 2003, 52, 83) Toisaalta verkoston muodostaminen ennestään tuttujen virallisten toimijoiden kanssa totuttujen hallinnon rajojen sisään, katsottiin lisäävän luottamusta, joka puolestaan kannattelee yhteistyötä eteenpäin (Saarelainen 2003, 84). Koistamon ja Nurmelan merkittävimmän ulkoisen verkoston näyttäisivät luovan naapurikunnat ja seutukunta. Verkoston toimijat ovat virallisia tahoja, toisilleen entuudestaan tuttuja ja verkosto mukailee, nurmelalaisten mielestä liikaakin, hallinnollisia rajoja. (Ks. Mustakangas ym. 2003; Airakasinen – Haveri 2002; Koivisto ym. 1999) Kollektiivinen

muisti koettiin yllättävän vahvaksi tekijäksi kaikkien haastateltujen mukaan. Kulttuurisidonaisuus näyttäisi siis olevan merkittävä tekijä niin yhteistyökumppania valittaessa kuin verkostojen toiminnankin kannalta (Ks. Airaksinen- Haveri 2002). Kaiken kaikkiaan haastateltujen luoma kuva heidän kuntansa verkostosta vastaa hyvin teoriassa luotua kuvaa.

Suurimmat ongelmat tapauskuntien verkostoissa näyttäisivät olevan negatiivisen kollektiivisen muistin merkitys ja hallinnollisten rajojen ylikorostuneisuus. Tapauskunnissa, kuten aiemmin teoriassa tuotiin esille, aiemmat vuorovaikutukset luovat pohjan tulevaisuuden vuorovaikutuksille (Ks. Axelsson 1995). Verkostojen keskittyminen alueellisesti voi olla paitsi seurausta historiasta, myös seurausta riippuvuudesta. Riippuvuudet ovat yleensä voimakkaampia alueiden sisällä (Kuntien toiminta,... 2003, 220 - 221).

Verkostojen tulisikin teorian mukaan perustua paikallisiin lähtökohtiin, kuntien itsensä toteamiin riippuvuuksiin ja yhteistyötarpeisiin. Paikallisten lähtökohtien katsotaan edistävän luottamuksen rakentumista. Verkostojen keskittyminen tuttujen toimijoiden kesken, hallinnolliselle alueelle voi kuvastaa myös kunnan omaa havaintoa hyvien ja jo olemassa olevien suhteiden tärkeydestä. (Airaksinen – Haveri 2002, 19 – 20; Saarelainen 2003, 84)

Ovatko tapauskuntien verkostot siis strategisia valintoja? Ovatko kunnat pohtineet miten osallisuus näissä verkostoissa vaikuttaa osallisuuteen jossain muualla? Ovatko verkostosta saadut hyödyt ja sen sisältämät riskit tasapainossa? Onko olemassa ylipäättään vaihtoehtoisia verkostoja? (Ks. Möller ym. 2004, 60, 194) Vai ovatko tapauskuntien verkostot seurausta historiasta ja muutostavastarinnaasta? (Ks. Mustakangas ym. 2003; Koivisto ym. 1999 Seuraavaksi tarkastellaan, miten tapauskunnat ovat riippuvaisia verkostoistaan ja mitkä ovat heidän verkostoilleen asettamansa tavoitteet.

### **5.1.2 Toimijoiden resurssit ja verkostojen tavoitteet**

Sekä Koistamon että Nurmelan talous on haastateltujen mukaan parantunut erittäin heikkojen vuosien jälkeen. Tämä on tuonut helpotusta molempien kuntien päätöksentekoon. Mutta kuten Koistamon hallituksen puheenjohtaja totesi: ”*voidaan sanoa, että nenä on jo veden pinnan yläpuolella, mutta ei juuri muuta*”. Kukaan haastatelluista ei pitänyt kuntansa taloutta pitkällä tähtäimellä vakuuttavana.

Koska kaikilla haastatelluilla on pitkä kokemus luottamustehtävistä, he kaikki korostivat sitä, miten molemmat kunnat ovat edellisinä vuosina joutuneet säästämään ja pohtimaan rakenteita. Nurmelassa haastatellut nostivat esille poikkeuksellisen hyvät verotulot, jotka kattoivat kunnan alijäämän, mutta toisaalta myös sekä palvelujen karsimisen että investointien siirtämisen, joilla on pyritty oikaisemaan taloutta.

Koistamo oli puolestaan kattanut alijäämänsä osittain valtiolta saamansa harkinnanvaraisen avustuksen avulla. Mutta kunnan korkea veroprosentti, väkiluku ja tulevaisuuden haasteet mietityttivät päättäjiä. Miten tulevaisuudessa tuotetaan ja rahoitetaan palvelut? Koistamolaisten suhtautuminen omaan taloudelliseen tilaan oli kuitenkin luottavaisempi kuin nurmelalaisten. Tai ehkäpä koistamolaiset eivät halunneet tuoda ongelmiaan esille yhtä avoimesti kuin nurmelalaiset haastatellut. Koistamolaiset kattoivat alijäämänsä nopeammin ja tilanne työpaikkaomavaraisuuden suhteen on Nurmela selvästi parempi, joten taustalla voisi myös olla Nurmelan valtuuston puheenjohtajan esille nostama lyhyt poliittinen muisti, joka hänen mukaansa on vain ½ vuotta.

Haasteltavilta kysyttiin myös, ostaako vai myykö kunta palveluita muille. Tällä pyrittiin selvittämään sekä kunnan resursseja että riippuvuutta muista toimijoista. Molemmat Nurmelan edustajat totesivat heti, että ei myy, mutta ostaa paljon. Yksi iso syy palvelujen ostoon oli kunnan vähäinen henkilöstö. Molemmat nurmelalaiset kokivat, että vaihtoehtoja palveluiden ostolle tai kilpailutukselle ei ole. Koistamon hallituksen jäsenen mielestä yksi merkittävä syy vaihtoehtojen puutteelle on tarjousten pyytäminen vain oman seutukunnan alueelta. Koistamon valtuuston puheenjohtaja puolestaan näki, ettei kunnissa ole nykyään yliresursseja, joita voisi myydä. Hän myös kyseenalaisti myymisen mielekkyyden nykyisellä tavalla:

*”- - tässä on tietysti se semmonen ajatus, että kun kuntapuolella tehdään yhteistyötä, niin sitä ei tehdä bisneksenä vaan se on hyvin lähellä omakustannushintaa. - - siinä ei haise raha. On ihan kiva tehdä yhteistyötä, mutta siitä ei ole mitään haittaa eikä hyötyäkään. Hyöty voisi tulla korkeintaan siitä, että jos jollain kaupungilla tai kunnalla olis ylimääräisiä resursseja, mutta ylimääräisiä resursseja ei kuntapuolella enää niin kauheen paljon ole, ennemminkin aliresursseja. Niin tota noin, se on aika itse asiassa aika hämmästyttävää, että tässä ei raha haise. Vois ajatella niin, että se joka ottaa sen riskin siitä, että ottaa vakituisesti töihin, niin heidän kuuluis saada siitä riskistä katetta.”* Koistamon valtuuston puheenjohtaja.

Koistamon edustajille kysymys palvelujen ostamisesta tai myymisestä oli selvästi hankala. Erään haastatellun mukaan Koistamo ei osta mitään, mutta myy jonkin verran, toisen mielestä taas ei myyty mitään, mutta ostettiin esimerkiksi vanhustenhoitopalveluja yksityiseltä.

Taloudellisilla resursseilla on merkitystä kunnallisissa verkostoissa. Nurmelan palvelujen oston takana on henkilöstöresurssien puute, mutta myös talous ja kunnan koko:

*”Me ei olla pystytty tuottamaan näitä palveluja itte, et o ollut pakko hankkia. Liian pieni toimija. Silloin tullaan siihen, et jos me yritetään näitä tänä päivänä itte tuottaa, taloudellinen mahdottomuus, ei niin kuin oma henkilöstö enää riitä.”* Nurmelan hallituksen jäsen.

Hallituksen jäsen spekuloi myös palvelujen oston merkityksellä kunnan verotuloille. Hänen mukaansa kun palvelut tuotetaan kunnan ulkopuolella, myös suurin osa työntekijöistä asuu tällöin muualla, mikä pienentää Nurmelan verokertymää.

Nurmela siis tavoittelee verkostoista resursseja palvelujen tuotantoon. Koistamon verkostot ovat puolestaan rakentuneet pääosin taloudellisesti näkökulmasta. Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja korosti yhteistyöverkostojen perustuvan menneeseen valtiosuusjärjestelmään ja valtion toimiin ylipäättään. Nykyiset rajalliset resurssit ovat kunnanhallituksen puheenjohtajan mukaan pakottaneet miettimään syvennettyjä yhteistyövaihtoehtoja kuntaliitoksen lisäksi. Yhteistyöllä on pyritty löytämään tarpeeksi isoa väestöpohjaa, jolle olisi taloudellisesti järkevää järjestää jotain palveluja, kuten vanhustenhuolto tai terveydenhuolto. Jo pelkästään moniin peruspalveluihin vaadittavat investoinnit ovat Koistamon valtuuston puheenjohtajan mukaan niin isot, ettei Koistamolla ole mahdollisuuksia toteuttaa niitä yksin.

Parantuneet resurssit toivat Koistamon valtuuston varapuheenjohtajan mukaan helpotusta toiminnan suunnitteluun:

*”- - tilanne, se ei pakota meit ihan mihin vaan, vaan antaa meille mahdollisuuksia katsoa ja neuvotella et - - mitä heikompi taloudellinen tilanne, aina huonommaksi menee neuvotella kenenkään kanssa. Ja jossain vaiheessa voi olla ettei kukaan ole edes kiinnostunut neuvottelemaan sun kanssa.”* Koistamon valtuuston puheenjohtaja.

Kaikki vastaajat kokivat, että PARAS-lainsäädäntö on lisännyt kuntien paineita lisätä ja syventää yhteistyötä. Tapauskuntien kokoerot tulivat myös esille kunnan verkostoille asettamissa tavoitteissa. Nurmelalla tavoitteita ei juuri ollut. Syynä voi olla resurssien puute tai sitten sen valtuuston puheenjohtajan esiinnostama kunnallisen päätöksenteon ominaispiirre: *”Ei, kun me ei olla niin kuin liikeyritys, että meidän tarvii, tai kukaan ei anna velvoitteita, että meidän tarvis laittaa selvät tavoitteet.”*

Siinä missä Nurmela näytti olevan pakotettu mukautumaan suurempaan kehitykseen, Koistamo pohti ja vertaili vaihtoehtoja. Koistamoiset kokivat myös, että heillä oli tavoitteita, joita heidän piti tavoitella (Vrt. Haveri 2006,23; Jankkila 2008, 221- 224).

*”- -et meidät on valittu luottamustehtävään hoitamaan sen kunnan totta kai erityisesti palveluja, mut totta kai äänestäjät edellyttää, et*

*menestyään tuolla sitten näissä yhteistyökuvioissa ja pystytään osoittamaan et kunta tässä on toiminut oikein ja hyvin ja kuntalaisten edun mukaisesti se on inhimillistä.”* Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja.

Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja vertasi myös kuntien välisiä neuvotteluja kaupankäyntiin, jossa pyritään tiettyihin tavoitteisiin. Kaikki koistamolaiset näkivätkin, että kunta on onnistunut aikanaan seutukunnan puitteissa hyötymään saaduista hankerahoituksesta yms., minkä seurauksena kuntaan on saatu kattava elinkeinorakenne. Koistamo hyötyi heidän mukaansa seutukunnasta aiemmin ehkä jopa muita seutukunnan kuntia enemmän.

Kuten teoriassa tuotiin esille, resursseilla on suuri merkitys kuntien omalle liikkumavaralle ja verkostojen luomiselle. Resurssipula on pakottanut kunnat etsimään uusia tapoja yhdistää resursseja tehostaakseen toimintaansa. (Ks. Mustakangas ym. 2003; Möttönen - Niemelä 2005; Haveri ym 2003) Samanlainen kehitys tuli ilmi myös tapauskuntien haastatteluissa. Kun toimija ei kontrolloi kaikkia toimintaansa tarvittavia resursseja, syntyy riippuvuuksia. (Kuntien toiminta,... 2003, 220). Tämä tuli esille etenkin nurmelalaisten haastatteluissa. Nurmelan koko ja resurssit pienensivät merkittävästi sen toiminnallista liikkumavaraa. (Ks. Möttönen - Niemelä 2005; Mustakangas ym. 2003; Ståhlberg 1997a)

Myös EU:n hankerahoitus ja PARAS-lainsäädännön vaikutukset olivat nähtävissä haastatteluissa (Ks. Haveri – Pehk 2008). Etenkin Koistamo oli aiemmin hyötynyt hankerahoituksesta. Nyt sen tavoitteet olivat kiinteästi sidoksissa PARAS-lainsäädännön velvoitteisiin. Yhteistä molemmille kunnille oli, että ne pyrkivät verkostojen avulla selviytymään peruspalveluista joko jo nyt (Nurmela) tai sitten tulevaisuudessa (Koistamo).

Kaiken kaikkiaan haastatteluissa esille nousseet resurssierot ja verkostotavoitteet keskittyivät kaikki kunnan oman edun tavoitteluun. Tavoitteiden yhtenäistäminen tai niiden löytäminen kunnallisissa verkostoissa näyttäisi olevan ongelmallista. Haveri – Pehk 2008; Mustakangas ym. 2003). Tapauskuntien verkostoissa on siis nähtävissä Axelssonin (1995) esille nostama resurssien yhdistämisprosessi. Toimijoiden tavoitteena on luoda ja löytää tapoja yhdistää voimavarojaan. Seuraavaksi tarkastellaan, miten toimijat onnistuvat resurssien yhdistämisprosessissa ja mitkä ovat tapauskuntien verkostojen suurimmat haasteet.

### **5.1.3 Verkostoympäristön haasteet**

Edellä kuvatun mukaan tapauskuntien verkostojen haasteina voisi pitää negatiivista kollektiivista muistia, yhteisten tavoitteiden puutetta sekä hallinnon rajojen

ylikorostuneisuutta. Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin haastateltujen esille nostamia haasteita ja sitä miten hyvin ne vastaavat teoriassa luotua kuvaa.

Tapauskuntien verkostot ovat pitkän aikavälin tulosta. Ei siis ole siinä mielessä yllättävää, että kollektiivisen muistin merkitys koettiin haastateltujen keskuudessa vahvaksi. Seutukunnan kahden suurimman kunnan Koistamon ja Kyljärven pienen eron takia, seutukunnalla ei ole selvää keskusta. Tämä voi olla yksi syy, miksi koistamolaiset kokivat Kyljärven ja heidän välillään vallitsevan vastakkainasettelun. Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja kuvasi vastakkainasettelua seuraavasti: ” *mä luulen, et Kyljärven ja Koistamon välillä on pitkä historiallinen juopa - - eikä sillä varmasti ole mitään todellista pohjaa, vaan pelkästään semmonen tunnekysymys*”

Jotain pohjaa vastakkainasettelulla varmasti kuitenkin on, sillä kaikki koistamolaiset nostivat haastatteluissa esille edesmenneen vahvan kunnanjohtajan 70-luvulta, joka oli käyttänyt etenkin puolueverkostojaan koko kunnan hyväksi. Oman kunnan etuja ajaessa hän oli kuitenkin suuttanut muita ihmisiä niin paljon, että Koistamon valtuuston puheenjohtajan mukaan vielä nykyäänkin entisen kunnanjohtajan ison egon seuraukset ovat joissain neuvotteluissa ristiriitojen taustalla.

Osasyys kahden keskuksen juopaan voi olla myös koistamolaisten egossa. Koistamon valtuuston puheenjohtaja kuvailee kuntaansa ja kuntalaisiaan seuraavasti: ”- - *koistamoisuutta, niin se perustuu vahvasti tämmöseen vanhan mahtipitäjän turvonneeseen superegoon. Sanotaan, ett kun koistamoiset on hyvin semmosia oman, niin kuin oman arvon tuntevia.*”

Siinä missä nurmelalaiset kritisoivat kunnan verkostojen lähtökohtaa, keskittyivät koistamolaiset haastatellut enemmän seutukunnan toimintaan. Kaikki vastaajat pitivät luottamusta tärkeänä. Kaikki näkivät myös, ettei sitä paljoa tällä hetkellä ole. Etenkin koistamolaiset korostivat seutukunnan luottamuspulaa, joka johtuu eri henkilöiden ja kuntien välisistä ristiriidoista. Suurimpana ristiriitana Koistamon ja Kyljärven välillä oli erään yhteistyöhankkeen kaatuminen hallintomallista riitelemiseen (Vrt. Airaksinen - Haveri 2002, 21). Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja kuvaili asian seuraavasti:

” - - *tottahan se tosiasia, et luottamus on tosi tärkeätä, jos tehdään yhteistyötä. Ja se valitettavasti näkyy. Ei välttämättä kaikissa asioissa tällä hetkellä toimi. Ei ole kuntien välistä luottamusta ja välillä on myöskin henkilöiden välillä selvää tämmöstä näin ni selvä juopa, ei se toimi. Kyl se selvä on, et jos niinkun tai, kun päästään parhaaseen mahdolliseen yhteistyöhön, niin pitää luottaa, et tämä henkilö tai mitä tuo kunta sano, et me ollaan tätä mieltä on aidosti. Et ei sit törmätä tänään puhutaan kahvikuppi kädessä hienosti ja huomenna me huomataan, et ne meni kotiin ja kirjoitti, et voi jumalauta mikä porukka toikin nyt on.*” Koistamon valtuuston puheenjohtaja.

Ristiriidat seutukunnan sisällä ovat saaneet koistamolaiset kyseenalaistamaan sen roolin. Koistamon valtuuston puheenjohtajan mukaan siitä on tullut kovin ”etäinen ja paperin makuinen”, eivätkä valtuutetut tai hallituksenkaan jäsenet koe, että kunta voi vaikuttaa seutukunnan toimintaa juuri lainkaan. Valtuuston varapuheenjohtaja kiteytti ajatuksensa seutukunnasta seuraavasti:

*”siell kokoonnutaan kyll, mull vähän semmonen mielikuva on, et jokainen kattoo, et jos me hyödyttäis tosta jotain, niin sit se on hyvä. Mut jos hiukankin uhrata, niin ei me olla siin mukana ollenkaan. Ja tää koskee kaikkia, kaikki on vähän niin kuin, jos sielt sais rusinan pullasta niin se olis pirun hyvä. Mut jos tarvii uhrata jotain, niin ei sitt. Must sekin on sillai, et se edellyttää, et jos me tällasta pyöritetään ja johonkin projektiin lähdetään, niin sitten tulee kaikki mukaan, vaikka sit ei aina oliskaan siit just tästä hommasta olis meille just hyötyy. Vaikka vaan me oltais, vaikka siinä maksumiehiä. Sillähän kasvatettas sitä luottamusta, mist just puhuttiin, eikä vaan aina pyrittäis siihen et me saadaan se joku hyvä.”* Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja.

Näyttäisikin siltä, että seutukunnan toimijat eivät kykenisi muodostamaan yhteisiä tavoitteita vaan jokainen ajaa omaa etuaan (Ks. Haveri 2006). Myös Koistamon valtuuston puheenjohtaja piti seutukunnan yhteistyön yhtenä merkittävänä puutteena yhteisen tahdon puuttumista. Nurmelan edustajat eivät tuoneet seutukunnan roolia niin voimakkaasti esille kuin Koistamon edustajat. Toisaalta pienempänä kuntana Nurmelan edustajien odotukset omasta vaikutusvallasta seutukunnassa ovat varmasti pienemmät kuin Koistamon. Vaikkei luottamusta eikä yhteisiä tavoitteita kenenkään haastateltavan mielestä juuri ollut, kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että keskusteluilmapiiri on avoin. Nurmelan valtuuston puheenjohtaja tiivisti seutukunnan sisäisen keskusteluilmapiirin seuraavasti: *”Tuttu piru on vähän helpompi piru kuin vieras piru. Tässä on vähän se sama, että on se sitten miten tahansa, niin ainakin niiden kanssa on totuttu riitelemään”*

Edellisestä voi päätellä, että seutukunnan toimijoiden välit ovat murroksessa. Tämä on vaikuttanut haastateltujen mukaan myös tapauskuntien väleihin. Toimijoiden väleihin vaikuttavat myös muut tekijät. Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja koki, että lähestyvät vaalit vaikuttavat kuntien käytökseen toisiaan kohtaan. Hänen mukaansa pelätään, että kuntien yhteistyö antaisi väärän kuvan puolueiden ja luottamushenkilöiden toiminnasta, koska kunnat ovat poliittisesti eri tavalla suuntautuneet.



Siinä missä koistamolaiset korostivat kollektiivisen muistin osuutta kunnan ulkoisten verkostojen toimijoiden suhteisiin, nurmelalaiset korostivat sen merkitystä kunnan sisäisiin toimijoihin ja sitä kautta taas kunnan tekemiin valintoihin. Haastatelluista Nurmelan valtuuston puheenjohtaja nosti esiin kollektiivisen muistin sidonnaisuuden luottamushenkilövuosiin.

*” - -valtakunnan hallinnossa tai luottamushallinnossa noustaan niin kuin ikävuosittain. Se luottamus tulee kun sä olet kauemmin siellä niin sä olet pikku hiljaa vihkiytynyt - - se on tavallaan helppo tapa jatkaa sitä keskustelua ihmisten kanssa joiden kanssa on keskusteltu aiemmin, oltu samoissa töissä. Kunnanjohtajalla, luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on varmasti sama asia. On helppo jatkaa sitä keskustelua. - -en mä tiedä onko kollektiivinen muisti oikea sana mutta siinä on vain se tuttua ja mitä on tehty niin sitä pyritään jatkamaan. Mitä enemmän tulee vuosia, niin sitä enemmän me kaikki pidetään vanhasta kiinni, niin se luo päätösvallan ja iän, ne on samassa yhteydessä ja se vielä tehostaa tätä asiaa että tehdään sitä mitä on ennenkin tehty”*  
Nurmelan valtuuston puheenjohtaja.

Koistamolaisten ja nurmelalaisten suhtautuminen seutukuntaan ja kollektiivisen muistin merkitykseen voi johtua kuntien resurssieroista tai vastaavasti kokoerosta kuten jo aiemmin tuotiin esille. Toisaalta sen taustalla voisi olla myös muutosvastarinta. Pyrkiikö Koistamo säilyttämään suurimman edunsaajan roolinsa seutukunnassa, vai vastustaako Kyläjärvi uudenlaisia resurssien yhdistämistapoja turvatakseen seutukunnan suurimman kunnan asemansa?

Vastaavasti Nurmelalla ei seutukunnassa ole ollutkaan sellaista asemaa, jota sen tulisi muuttaa. Siihen kohdistuvat muutospaineet pyrkivät laajentamaan sen toiminnallista ympäristöä nykyisten hallinnon rajojen ulkopuolelle. Hallinnollisten rajojen korostuneisuus ja pitäytyminen vanhassa voisi olla Nurmelassa osa muutosvastarintaa, joka tulee esille muunmuassa kollektiivisen muistin ja historiallisten faktojen korostamisena.

Teorian pohjalta merkittäväksi verkoston toimivuuden edellytykseksi nostettiin verkoston toimijoiden yhteneväiset tavoitteet. Verkostojen tulisi myös tuottaa tasapuolisesti hyötyä toimijoilleen. (Ks. Spekman - Celly 1995; Möttönen – Niemelä 2005). Täysin yhtenevien tavoitteiden laatiminen on kuitenkin erittäin haasteellista (Mustakangas ym. 2003, 53). Yhtenevien tavoitteiden laatimista haittaa organisaatioiden suhteisiin kohdistuvat tekijät, kuten kollektiivinen muisti ja organisaatiokulttuuri (Ks. Nyholm 2008; Kuntien toiminta,... 2003).

Tapauskunnat eivät muodostaneet poikkeusta teoriasta. Etenkin seutukuntayhteistyö koettiin tuloksettomaksi (Ks. Möttönen – Niemelä 2005; Airaksinen – Haveri 2002). Koistamolalle seutukunta oli aiemmin tuonut toisia toimijoita enemmän hyötyä ja siihen oltiin oltu tyytyväisiä. Nyt kun hyötyä ei koeta enää saatavan, koistamolaiset pohtivat jopa seutukunnasta irtaantumista. Seutukunnan muodostavan verkoston toimijoiden tuttuus tosin mahdollisti avoimen keskustelun toimijoiden välillä. Valitettavasti sekään ei auttanut verkostoa tavoitteiden saavuttamisessa.

Voidaankin nähdä, että vaikka tapauskunnat tavoittelevat uusia tapoja yhdistää resurssejaan heterogeenisyysprosessin kautta, ne ovat päätyneet monien muiden kunnallisten verkostojen tapaan konstruktioprosessin tasolle. Toimijat hienosäätävät jo olemassa olevia toimintoja, eivätkä tunnu pystyvän syvemmälle menevään yhteistyöhön tai laajentamaan toimintojensa välistä yhteistyötä.

Seuraavassa luvussa pyrin kuvaamaan, miten tapauskuntien ulkoiset verkostot ja toimijoiden riippuvuudet niistä luovat viitekehysten tapauskuntien päätöksenteolle.

## **5.2 Verkostojen vaikutus kunnalliseen päätöksentekoon**

### ***5.2.1 Ulkoisen verkoston luoma viitekehys ja vaikutukset***

Kunnallisilla verkostoilla katsotaan usein olevan päätöksentekoa avustava rooli, joka edesauttaa mutta ei syrjäytä edustuksellisen demokratian mukaista päätöksentekoa (Ks. Haveri – Pehk 2008). Toisaalta valmistelulla on todettu olevan merkitys lopullisten päätösten kannalta (Ks. Hoikka ym. 1999; Kuntademokratian... 2005). Verkostot sisältävät myös riippuvuutta, jonka on katsottu vaikuttavan myös verkostotoimijoiden vaikutusvaltaan. Kunnat eivät voikaan enää toimia suljettuina yksikköinä. (Ks. Nyholm 2008; Kuntien toiminta,... 2003)

Koistamon vastauksissa tuli selvästi esille se, että palvelujen osto tai myyminen ei ollut yksittäisiä tehtäviä lukuunottamatta kunnalle ajankohtaista. PARAS-lainsäädännön vaatimukset sekä kunnan koko ovat kuitenkin pakottamassa Koistamoa entistä syvemmälle käyvään yhteistyöhön. Resurssipulasta kärsivälle Nurmelalle taas palvelujen osto oli arkipäivää. Tämä kuvastaa varmasti osittain kuntien kokoeroja, mutta myös verkostojen vaikutusta kunnan omaan päätöksentekoon.

Sillä siinä, missä Koistamon valtuuston puheenjohtaja totesi, että ”*verkostot eivät vaikuta päivittäiseen palvelutuotantoon*”, koki Nurmelan hallituksen jäsen, että ”- - *kunta ei kuitenkaan pysty millään tavalla palvelujen laatuun tai tarjontaan enää sillä lailla vaikuttamaan, et millä tavalla ne palvelut annetaan, tuotetaan, kyl se*

*päätöksenteko on täysin sillä lailla muualla, et ainut mitä kunta pystyy päättämään on mistä hankitaan.”*

Nurmelan valtuuston puheenjohtaja toi saman asian esille hieman eri tavalla. Hän korosti naapurikaupunkien roolia oman kuntansa mahdollisuuksien rajaajana:

*”tota me ollaan niin pieni kunta. Me ollaan kaikissa asioissa riippuvaisia. On vaikea sanoa mikä se meidän riippumattomuuden kohta vois olla, että on mikä tahansa koulutoimenjohtaja viimeksi ollut esillä, miten vähän meillä on sellaista, että me voitais toimia itsenäisenä ja ulkona siitä ulkona näistä muista kaupungeista.”* Nurmelan valtuuston puheenjohtaja.

Nurmelalaiset kokivat että he ja heidän päätöksentekonsa ovat todella riippuvaisia naapurikaupungeista (Ks. Wiberg 2005). Koistamolaisille riippuvaisuuden määrittelemisen oli yhtä hankalaa kuin ostamisen tai myymisen määrittely. Palvelujen ostamisen vähydestä johtuen, koistamolaiset sanoivat olevansa riippuvaisia pääasiassa sairaanhoitopiiristä ja naapurikunnista. Riippuvuuden syiksi nimettiin erilaisten työpaikkojen tarjonta, vaikutukset saataviin tukiin jne. Koistamolaisilla on kuitenkin yhteisiä hankkeita ja hallinnollisia elimiä seutukunnan sisällä. Vaikka näiden osuus kunnan palveluntuotantokokonaisuuden kannalta ei ole kovinkaan merkittävä, se ei ole kuitenkaan niin pieni, että se voitaisiin ohittaa. Tästä syystä onkin mielenkiintoista, että Koistamolle mikään yhteistyömuoto ei tunnu aiheuttavan riippuvuutta niin paljon, että se tiedostettaisiin ja yhteistyössä nähtäisiin vielä nykyäänkään merkittäviä etuja. Vai onko tämä välinpitämättömyys tulosta heidän isosta egostaan, jonka Koistamon valtuuston puheenjohtaja toi aiemmin esille?

Kukaan koistamolaisista haastatelluista ei kokenut, että riippuvaisuus olisi merkittävästi etenään viime aikoina vaikuttanut oman kunnan päätöksentekoon. Koistamon valtuuston ja hallituksen puheenjohtajan mukaan toisten päätöksentekoon on kuitenkin pyritty omilla päätöksillä vaikuttamaan, tai ainakin toivottu, että ne vaikuttaisivat. Koistaman valtuuston varapuheenjohtaja toivoi, että koistamolaiset huomioisivat muut kunnat paremmin päättäessään asioista:

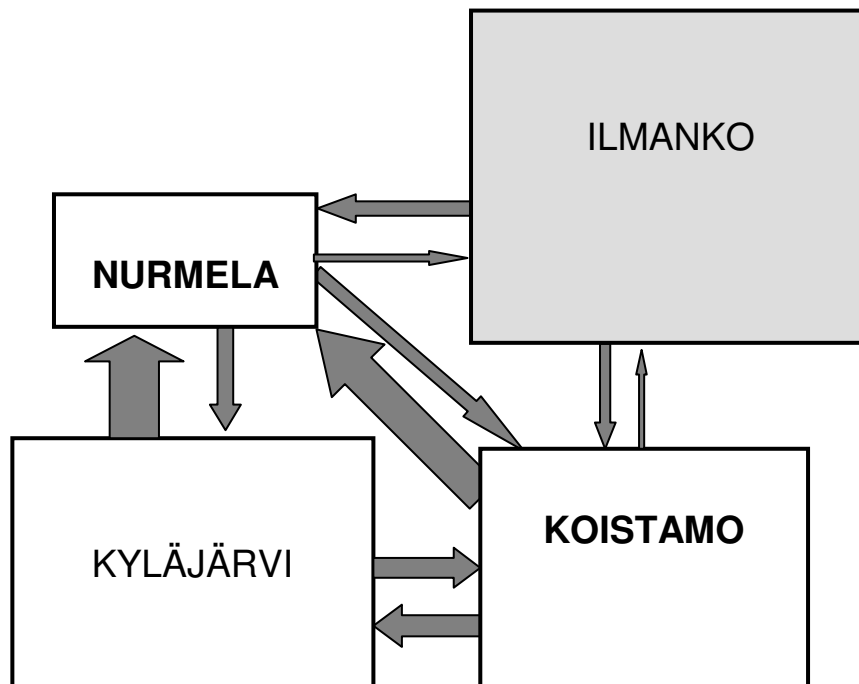
*”Mä toivoisin et otettais. Aina se ei varmaan silt vaikuta, toiseen päin kumartaa niin toiseen päin pyllistää. Mitä milloinkin tekee, et mitä joku voi loukkaantua, et ne ei ajatellut meit lainkaan. Mut kyl mä sitä mielt olen, et ei se mikään ratkaiseva ole. Tottahan ensikädessä sen oman kunnan päätöksiä. Täytyyhän siinä ottaa huomioon varsinkin rajanaapurit, et välit säilyy ja niin edelleen. Mut en mä osaa mieltii, en*

*mä usko et ehdoin tahdoin tehtäis sellasta päätöstä, mikä olis haitallinen naapureille tai muuten.”* Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja.

Kuntien erilaisista resursseista johtuen molempien tapauskuntien edustajat kokivat ulkopuolisten verkostojen vaikutuksen eri tavalla. Nurmelalaiset kokivat, että he ja heidän palveluntuotantonsa ovat erittäin riippuvaisia naapureista. Nurmelan hallituksen jäsen kiteytti asian seuraavasti:

*”Meill ei oma kunnan päätöksenteko, varsinkaan pienessä kunnassa taloudellisessa mielessä ole muuta, kun 80-85% päätetään muualta, niin se 10-15% osalta pystytään näkemään ja vaikuttamaan. Muut järjestää ne palvelut”* Nurmelan hallituksen jäsen.

Edelliseen pohjautuen Koistamon ja Nurmelan riippuvuutta sekä ulkoisten verkostojen merkitystä päätöksenteolle voidaan kuvata seuraavasti:



- Kuvio 10 Tapauskuntien riippuvuus muista kunnista

Kuvioon 10 on otettu mukaan haastateltujen nimeämät toimijat, jotka kaikki myös liittyvät tapauksen kuntaliitosprosessiin. Kaikilla toimijoilla on olemassa yhteinen historiaansa, toisten historia on tiiviimpää kuin toisten. Kunkin kunnan koko ja resurssit korreloivat kuvion laatikoiden koon kanssa. Nuolilla kuvataan toimijan vaikutusvaltaa

muihin toimijoihin tai vastaavasti, muiden toimijoiden vaikutusvaltaa toimijaan itseensä.

Ilmanko on kuviossa harmaalla, koska se edustaa eri seutukuntaa, joten sen ja muiden välissä sijaitsee selvä hallinnollinen raja. Hallinnollisen rajan voi huomata myös kuntien välisestä riippuvaisuudesta. Koistamo ja Nurmela tekevät yhteistyötä Ilmangon kanssa, mutta eivät merkittävästi. Riippuvaisuuden näkökulmasta katsoen Ilmangolla ei ole selkeää vaikutusvaltaa Nurmelan ja Koistamon päätöksentekoon.

Nurmela on palveluiden ostoja ja yhteistyön laajuuden vuoksi erittäin riippuvainen Koistamosta ja Kyläjärvestä. Joten niillä on myös merkittävästi vaikutusvaltaa Nurmelan päätöksentekoon. Koistamo ei kooltaan eroa Kyläjärvestä paljoakaan, mutta on kuitenkin selvästi pienempi. Kyläjärvi on seutukunnan suurin toimija, mutta ei tarpeeksi suuri, jotta seutukunnalla olisi selkeä keskus. Viitaten PARAS -lain vaatimiin väestöpohjiin ja seutukunnan sisäiseen yhteistyöhön, Koistamon voidaan sanoa olevan jossain määrin riippuvainen sekä Nurmelasta että Kyläjärvestä. Molemmilla kunnilla on siis vaikutusvaltaa Koistamon päätöksentekoon, mutta vaikutus ei ole määräävä.

Vaikka verkostoilla tavoitellaan laajempaa osallistumismahdollisuutta ja demokraattisuutta, on niiden todettu myös hämärtävän päätöksentekoa ja heikentävän valtuuston päätösvaltaa (Ks. Kunta- ja palvelurakennemuutos... 2006; Kuntademokratian... 2006). Demokratian heikkeneminen verkostojen myötä tuli esille myös haastatteluissa. Nurmelalaisista molemmat haastatellut ja Koistamon valtuuston puheenjohtaja kyseenalaistivat verkostojen demokraattisuuden. Nurmelan valtuuston puheenjohtaja korosti verkostojen vievän valtaa ja hämärtävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä:

*”Kyllähän se demokratiaa hämää, ilman muuta. Semmosen päätäntä virallisissa verkostoissa. Me siirretään valtaa seutukunnan alueelle - -. Me annetaan sitä valtaa, että muut tekee meidän puolesta ja päättää meidän puolesta ja tietysti sitten taas nämä epäviralliset verkostot hämäävät demokratiaa.”* Nurmelan valtuuston puheenjohtaja.

Läpinäkymättömyyden lisäksi, Koistamon valtuuston puheenjohtaja koki, että verkostot heikentävät kunnan kykyä vaikuttaa omaan rahan käyttöön: ”- - koska mä olen demokratian vankumaton kannattaja. Mitä enemmän niitä hallintohimmeleitä rakennetaan, sitä enemmän ne etäännyty siitä kuntalaisesta. Sitä huonommin sitä (rahan käyttöä) pystyy kontrolloimaan.”

Kunnan ulkoisten verkostojen toimijat ovat haastattelujen mukaan tulosta pääasiassa historiallisesta hallinnollisesta pohjasta. Etenkin Koistamon verkostossa on nähtävissä hierarkian rakennusprosessi seutukunnan sisällä. Koistamo pyrkii, jos ei nyt lisäämään, niin ainakin turvaamaan oman valtansa.

Kunnan itsehallintoon kuului oikeus valita kumppanit ja verkostonsa. Näyttäisi, että Koistamon verkostot ovat aiemmin palvelleet sen etuja hyvin ja olleet siinä mielessä hyvä strateginen valinta Koistamolle. Vaikka näyttäisi kuitenkin haastattelujen valossa siltä, että verkoston valinta on ollut pikemminkin historiallisen jatkumon seuraus kuin oma strateginen valinta. Voidaan myös sanoa, että Koistamon sitoutuneisuus verkostoonsa on heikkoa, koska se ei koe riippuvuutta verkostostaan juuri lainkaan. Lisäksi Koistamo kyseenalaistaa sen tärkeimmän verkostonsa eli seutukunnan merkityksen nyt, kun sen saama konkreettinen etu on pienentynyt. Ovatko ristiriidat seurausta kahden seutukunnan keskuksen välisestä valtataistelusta vai jostain muusta? Onko seutukunta niin heikko, että se ei pysty tuottamaan tasapuolisesti etua toimijoilleen?

Nurmelan kohdalla verkoston valinta näyttää olevan historiallisen jatkumon tulos. Tulokseen näyttäisi vaikuttaneen myös kunnanjohtajan ja eliitin verkostot. Voisiko Nurmelan riippuvuuden taso olla toisenlainen, jos verkosto olisi valittu strategisesti? Olisiko sillä ollut vaihtoehtoja? Nykyisellään Nurmelan on pakko mukautua isompaan kehitykseen, vaihtoehtoja ei juuri näytä olevan. Itsehallinnon kannalta tilanne ei ole kovin hyvä.

Tapauskuntien ulkoiset verkostot vastaavat hyvin teoriassa luotua kuvaa. Ne perustuvat omaan kehityshistoriaansa ja koostuvat merkittävässä osin virallisista tahoista. Verkostoissa valta on sillä, jolla on resurssit. Onko tapauskuntien verkostojen toimimattomuus tulosta historiallisesta perustasta? Jos seutukuntajako, jossa nykyään on kaksi keskusta ja, joka tuntuu herättävän arvostelua, olisi ollut toisenlainen, olisiko tilanne toinen? Jos siis seutukunta olisi muodostettu historiallisen pohjan sijasta toiminnalliseksi kokonaisuudeksi, voisiko tilanne olla toisenlainen?

Kaiken kaikkiaan tapauskunnissa on nähtävissä, että verkostot jakavat valtaa kunnan virallisten rajojen ulkopuolelle. Niiden siis koetaan heikentävän kunnan itsehallintoa. Kunnan tahdon tulisi määrätä, miten se toimii kunnan ulkoisissa verkostoissa ja huolehtia, ettei valta liukene liian kauas. Toisin sanoen, se, miten kunta toimii ulkoisissa verkostoissa, mihin verkostoihin se osallistuu ja miten, on periaatteessa kiinni valtuuston muokkaamassa kunnan tahdosta (Ks. Haveri – Pehk 2008). Seuraavaksi tarkastellaan miten ja keiden myötä kunnan tahto muovautuu tapauskunnissa.

### ***5.2.2 Sisäisten verkostojen merkitys päätöksenteolle***

Sisäisillä verkostoilla tarkoitetaan kunnan sisäisten toimijoiden omia verkostoja. Idealistisesti kunnan sisäiset toimijat verkostoineen muodostavat kunnan yhteisen tahdon, jonka mukaan kunta toimii sen ulkoisissa verkostoissa (Ks. Haveri –Pehk 2008) Edellä Nurmelan edustajat kertoivat, miten heillä heidän mielestään kunnanjohtajan

omat verkostot vaikuttavat kunnan suuntautumiseen ja palvelujen ostoon. Mutta se, miten toimijoiden omat verkostot vaikuttavat kunnan päätöksentekoon, on riippuvainen toimijoiden vaikutusvallasta kunnan sisällä.

Kaikilta haastatelluilta kysyttiin, kenellä on valtaa kunnassa ja millaiseksi he arvioivat oman valtansa. Kaikki haastatellut sanoivat vallan olevan kunnanjohtajalla ja puheenjohtajilla. Kaikki olivat myös yksimielisiä siitä, että vallan saaminen edellyttää oman ryhmän tukea ja vahvaa persoonaa. Nurmelan hallituksen jäsen lisäsi vaatimuksiin hyvät suhteet virkamiesjohtoon (Ks. Wikberg 2005, Hoikka 1995, Alajoutsijärvi ym. 2000). Nurmelan valtuuston puheenjohtaja näkee asian samalla tavalla. Hänen mukaansa henkilösuhteet ovat avainasemassa, kun katsotaan kuka saa valtaa ja kuka ei:

*”- pienessä kunnassa se menee sillä tavalla, että itse asiassa se vallan ydin on usein muutamassa henkilössä ja joskus niille kulkeutuu virallisemmin valta esimerkiksi kunnanhallituksen pj:n paikka, koska heillä on esimerkiksi jossain valtuustoryhmässä valtaa. Mut sitten kylhän muutamat henkilöt näitä asioita usein pyörittää. Muutamat henkilöt, jotka pystyy johdattelemaan valtuustoryhmäänsä, käyttävät sitä kautta koko valtuustoryhmän ääntä ja jos se valtuustoryhmä on iso, niin se voi itse asiassa käyttää koko kunnan ääntä- -”* Nurmelan valtuuston puheenjohtaja.

Nurmelan valtuuston puheenjohtaja analysoi myös sitä, miksi valta keskittyy muutamille luottamushenkilöille ja heidän verkostoilleen (Ks. Greenway ym 2007):

*”Se on järjestelmä semmonen, että joka kerta kun tulee uusi valtuusto, niin siinä on 80% vanhoja ja 20% uusi ja se 20% ei pääse sinne sisälle, koska se 80% pitää kiinni siitä (vallasta). - - meillä näitä yhden kauden valtuutettuja, jotka ei ymmärrä lainkaan mitä tapahtui koko aikana. Ja tekee mitä sanotaan, käsketään tehdä ja sit, he voisivat asiaan puuttua, mut he ei itse asiassa hahmota sitä asiaa. Ja sit kun he alkaa hahmottaa, ne kyllästyy ja lähtee pois ja nämä, mitkä on kauemmin ollut, niin tämä verkostohan toimii heidän puolestaan.”* Nurmelan valtuuston puheenjohtaja.

Osasyynä vallan keskittymiseen muutamille henkilöille voi Koistamon valtuuston puheenjohtajan mukaan olla se, että tavallisilla rivivaltuutetuilla ei yleensä ole merkittäviä verkostoja kunnan ulkopuolelle, jotka vaikuttaisivat päätöksentekoon.

Kuten aiemmin teoriassa esitettiin, kunnan päätöksenteko perustuu hyvin pitkälti virkamiesten valmistelulle. Tämä antaa virkamiehille valtaa vaikuttaa asioihin ilman varsinaista poliittista vastuuta (Ks. Kuntademokratian ...2005; Kuntien toiminta,... 2003). Nurmela-laisen hallituksen jäsenen mukaan virkamiesten valta ei välttämättä ole huono asia, jos sen tavoitteena on ajaa kuntalaisten etua ilman, että se pienentää luottamushenkilöiden valtaa. Vaikka lähes kaikki (4/5) kokivat valmisteluvallan ongelmalliseksi ja kunnallisen itsehallinnon vastaiseksikin, ei järjestelmälle nähdä vaihtoehtoja. Koistamolainen valtuuston varapuheenjohtaja totesikin haastattelussa, että ”se vaatii korkeaa moraalialia (valmistelijoilta)” toimia oikein valtaa käyttäessään.

Kaikki haastatellut kokivat, että virkamiehillä on paljon valtaa. Asioihin vaikuttaminen vaatisi vaikuttamista juuri valmistelun aikana. (Ks. Kuntademokratian... 2005; Kuntien toiminta,... 2005) Tämä taas vaatii energiaa ja aikaa luottamushenkilöiltä. Kun luottamushenkilöt hoitavat tehtäviään harrastuksena ja virkamiehet työkseen, on vaikuttaminen joskus lähes mahdotonta (Ks. Wikberg 2005). Mutta ei kuitenkaan täysin, kuten Koistamon valtuuston puheenjohtaja tuo asian esille:

*”- - mutta ylipäättänsä aktiivinen luottamushenkilö voi, jos tahtoo, vaikuttaa jo siellä valmisteluvaiheessa kaikkein tehokkaimmin. Tavallaan siellä taustalla, tavallaan näkymättömänä, koska, en mä tarkoita, että se olis itse tarkoitus, mutta ihan oikeesti sitten kun mennään valtuustoon, niin hyvin harvoin siellä voidaan muuta kuin hyväksyä tai hylätä. Joku ponsi voidaan liittää.”*Koistamon valtuuston puheenjohtaja.

Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja totesi valtuutetun vaikutusmahdollisuuksista seuraavasti:

*”tietysti se on rajattu, sitä kenellä on mahdollisuuksia, kenellä on sitä omaa verkostoa tai kenellä on ylipäättään aikaa. Tää vaatii mielettömästi aikaa, jonkun asian tavallaan, jos lähdet jonkun virkamiesvalmistelua, ei välttämättä vastustamaan, mut ole erimieltä kuin se virkamies, niin kuitenkin se virkamies saa päätoimisesti sitä valmistelua selvittää jne. Kuitenkin luottamusmies on sivutoiminen eli tekee oman työnsä ohella. Se vaatii hirvittävästi, jos koettaa osoittaa, et tuo virkamies ei esittelekään sitä asiaa niin tai esittelee oikein, mut ei ole oikeassa.”*Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja.

Virkamiesten valta-asemaa tukee Nurmela-lan hallituksen jäsenen mukaan etenkin Nurmela-lassa luottamushenkilöiden ristiriitaiset tavoitteet. Kun yhteisiä tavoitteita ei ole, eikä sellaista pystytä luomaan, on virkamiesten helpompi toimia omavaltaisesti.



Luottamushenkilöt haluavat vaikuttaa erilaisiin asioihin. Se, mihin luottamushenkilöt vaikuttavat tai yrittävät vaikuttaa, on Koistamon valtuuston puheenjohtajan mukaan riippuvainen henkilön omasta aatemaailmasta. Valtuuston puheenjohtaja itse miettii tarkkaan, mihin asioihin ”kannattaa tuhlata ruutia” ja mihin taas ei, sen mukaan, voiko asioihin todella vaikuttaa vai ei.

Molempien tapauskuntien valtuustojen puheenjohtajat nostivat esille luottamushenkilöiden liian kiinnostuksen pieniin, arkipäiväisiin asioihin, suurten kokonaisuuksien sijasta (Ks. Haveri – Pehk 2008; Nyholm 2008):

*”Asiat koetaan kauheen etäisiksi. Ihmisiä kiinnostaa ensinnäkin se, mikä kiinnosta mun omaa kukkaroa, mun perhettä, mun läheisiä. Tämmönen itsekkyyks on kasvanut ihan mahdottoman paljon esim tän 30v aikana. Yhteisöllisyydestä paljon puhutaan, mutta kyllä sitä enemmän saisi olla, että olis semmosta hengen paloa ja aatetta kauemmaksi kuin se oma napanöyhtä siinä pöllyää (naurua)”* Koistamon valtuuston puheenjohtaja

*” - - kun tämä ajatus, että täytyy laittaa tavoitteita, keskeisiä asioita ja tehdä töitä niiden eteen niin, se on kyllä niin punainen vaate valtuustolle, ainakin silloin oli, että asiat menee niin sekaisin, että laitetaan jotain tavoitteita ja pidetään niistä kiinni. Ei niin ettei me voida paperille laittaa tavoitteita, mutta ne varsinaiset tavoitteet on valtuutettujen korvien välissä ja ne on niitä mitä viedään eteenpäin riippumatta siitä, mitä laitetaan paperille -- kyllä johtavilla valtuutetuilla, johtavilla hallituksen jäsenillä, valtuustoryhmien jäsenillä, heillä on omat tavoitteet. He pitkälti viittaa kintaalla siihen, mitä laitetaan johonkin julkisia yleisiä tavoitteita, koska asioita voidaan sopia jossain valtuustoryhmien kokouksissa, jossain muussa viedä eteenpäin paremmin kuin virallisissa papereissa.”* Nurmelan valtuuston puheenjohtaja

Myös Nurmelan hallituksen jäsen kritisoi päätöksenteon periaatteita:

*”Aina on niitä, jotka pyrkii ohjaamaan ja vaikuttamaan toisten päättäjiä kuin kuntalaistenkin mielipiteeseen. Ja järkisyyt ja taloudelliset realiteetit jäävät nykyisen säilyttämisen, sanotaan, että nykyisyys pyritään säilyttämään kaiken muun kustannuksella.”* Nurmelan hallituksen jäsen.

Kaikilta haastateltavilta kysyttiin, onko kunnallinen päätöksenteko rationaalista. Ainoastaan Koistamon valtuuston varapuheenjohtajan mielestä se oli. Hänen mukaansa kansanvalta ja demokratia erottavat kunnan päätöksenteon yritysmaailmasta, mikä ei ole

huono asia. Muut vastaajat pitivät päätöksentekojärjestelmää ”outona”. (Vrt. Heinonen 1999) Koistamon ja Nurmelan valtuustojen puheenjohtajat pohtivat molemmat pitkään päätöksenteon kummallisuutta tai ongelmallisuutta.

*”Päätöksenteko on hyvin kummallista. Sitä on vaikea analysoida, mistä se päätös syntyy. Se tota noin niin, se on varmaan kun sä puhuit tästä kollektiivisesta muistista, se on varmaan yksi asia, joka ohjaa. Joskus on vaikea hahmottaa, miks tehtiin näin, miksi me koetaan joku asia toistuvasti ongelmaksi, mut sitä ei lähdetä viemään eteenpäin. Joku toinen asia, jota kukaan ei ole pitänyt ongelmana, yhtäkkiä se tulee ja menee läpi. En mä hahmota tätä päätöksentekoa.”* Nurmelan valtuuston puheenjohtaja

*” Ei se sillä tavalla ole rationaalista. Se riippuu niin monesta ulkoisesta tekijästä ja minkälaisia tehosekoittajia liikkuu toreilla ja turuilla ja milloinkin ja mistä tehdään ongelma. Ja kun näissä on usein se, että nää ei ole just sitä miltä ne näyttää. Että minusta enemmänkin ongelma on se, että päättäjät, niin päättäjillä pitäisi olla enemmän siviilirohkeutta. Joku esittää jonkun populistisen väitteen, joka sillä paikkakunnalla on yleisesti tosi. Se että on rohkeutta sanoa, että mä olen nyt pahoillani, tää asia ei ole ollenkaan näin. Et yksi näkökohta tämä, se on kun sitä perustelee tällä ja tällä ja tällä. On kauhean helppoa mennä sinne toriparlamenttiin ja olla samaa mieltä. Mut se et sä menet sinne ja olla perustellusti erimieltä. - -et siviilirohkeuden puute, semmoinen yleinen mielistelyn ja nöyristelyn tarve on se mikä mättää”* Koistamon valtuuston puheenjohtaja

Luottamushenkilöiden siviilirohkeuden puute saattaa olla tulosta ympäristön paineesta, mutta myös yhteisten tavoitteiden löytämisestä. Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja nosti esille, miten yhtä asiaa vastustavat, mutta muuten erilliset toimijat, löytävät toisensa ja kykenevät yhdistämään voimansa:

*” - - ainakin ne edustajat, jotka ovat sen koulun vaikutuspiirissä, jota ollaan esim. lakkauttamassa, niin sen tietää, et siellä on se yhteisö ja ympäristö vaikuttanut niitten päätöksentekoon. Ja sit kun niit on eri puolil kuntaa, niin ne löytää toinen toisensa ja niin edelleen. Tää on ihan sama tilanne, jos mennään valtakunnan tasolle, et miksei me pystytä maakuntii yhdistämään, et sit kun ruvetaan niin tekemään, niin aina ne*

*löytää toinen toisensa (asian vastustajat) siin vaiheessa kun ne on uhan alla.* ” Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja.

Asioiden vastustaminen ja sitä kautta vaikuttaminen näyttäisi olevan yksi kunnallisen päätöksenteon piirre (Ks. Haveri 2006, 19):

*”Se asia on näin, ettei ymmärretä sitä, että päätöksenteko on aina kollektiivista ja politiikka on erilaisuuden ymmärtämistä. - - ei mikään ole niin helppoa, kun pistää sorkat tanaa ja sanoa ett tää asia sit muuten on näin ja toiset poikki, mut ei se johda mihinkään.”* Koistamon valtuuston puheenjohtaja.

Pienet asiat ovat usein paitsi myös helposti ymmärrettävissä myös päätettävissä (Ks. Kuntien toiminta,... 2003; Kuntademokratian... 2006; Haveri ym. 2003). Mitä enemmän päätökseen liittyy vastuun kantamista, sen vaikeampaa päätöksen tekeminen ainakin Nurmelan valtuuston puheenjohtajan mielestä on:

*”- - muutos pelottaa aina se pelottaa kauheen paljon, varsinkin jos sä olet tekemässä päätöstä jostain asiasta, jotka ei ole pelkästään sun henkilökohtaisia asioita vaan joidenkin muiden henkilökohtaisia asioita. - - tarpeellisia leikkauksia siirretään eteenpäin kun niitä on ikävä tehdä varsinkin jos joutuu toisten ihmisten puolesta. Sit taas kun tulee hyvä vuosi, niin sitten kovin herkästi lähdetään, niistä hyvän vuoden hedelmistä nauttimaan.”* Nurmelan valtuuston puheenjohtaja.

Koistamon hallituksen puheenjohtaja kyseenalaisti myös luottamushenkilöiden kyvyn tehdä rationaalisia päätöksiä:

*” On tietysti suuri asia, et on kuitenkin aikamoinen joukko kunnallisia päättäjiä, joille talouden realiteetit ja laskentapuolen perustuntemus on vähäinen. Se asettaa kovasti esteitä monimutkaisten asioiden ymmärtämiselle.”* Koistamon hallituksen puheenjohtaja.

Toisaalta hän korosti myös sitä, että luottamushenkilöt voivat myös tarkoituksellisesti haluta ymmärtää asiat väärin.

Koistamon hallituksen puheenjohtaja toi myös esille päätöksentekoon liittyvän sattumatekijän, joka vaikeuttaa hänen mukaansa päätösten ennakointia ja arviointia. Sattumalla voidaan sanoa olevan tavalla tai toisella roolinsa kunnallisessa päätöksenteossa (Vrt. Haveri – Pehk 2008, 61 – 62), koska myös Koistamon valtuuston

puheenjohtaja nosti sattuman esiin tosin hieman eri yhteydessä. Hän korosti päätöksenteossa vaa'ankieliasemaan sattumalta päätyneen luottamushenkilön valtaa:

*”Se on äärimmilleen vietyä ongelmana, että meillä on yksi ihminen vaa’an kieliasemassa. Eli käytännössä tää yksi ihminen päättää koko porukan puolesta. - - ja sitten kun näitä kollektiivisen muistin haltijoita ja jos tilanteet kärjistyy, niin silloin se saattaa, se on kuitenkin ihmisten inhimillistä toimintaa, niin jossain tilanteessa saattaa tulla ratkaisu, jota ne ihmiset ei ihan oikeasti sit kuitenkaan olisi halunneet, jos olisivat miettineet asiaa.”* Koistamon valtuuston puheenjohtaja.

Haastatelluista Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja on ainoana töissä julkisella sektorilla, vieläpä omassa kunnassaan. Tämä voi olla syynä siihen, miksi hänestä päätöksentekojärjestelmä on hyvä. Hän oli myös ainoa, joka ei haastattelussaan korostanut muutosvastarinnan merkitystä (Vrt. Kuntademokratian...2005). Koistamon hallituksen puheenjohtaja puolestaan ei halunnut erotella päätöksentekoon vaikuttaneita tekijöitä tarkemmin, vaan korosti sattumatekijää. Hän kertoi itse haastattelujen alussa avoimesti omista laajoista verkostoistaan ja niiden tuomista eduista. Hän ei kuitenkaan kokenut muista poiketen mitään etua siitä, että jotain valtuuston päätöksiä puitaisiin yksityiskohtaisesti:

*”tämmösten julkisten liiallinen analysointi ei johda ihan myönteiseen lopputulemaan, koska siellä on niitä sattumatekijöitä, että ehkä on vähän väärää analysointia. Et ei kannata lähteä. Kyllä siellä aika paljon niitä muuttujia on sitten yksittäisen päättäjän näkökulmista, että kuinka mä nyt sanoisin asiallisesti, että kyllä se on vähän niin kuin loputon suo, kun lähdetään niitä asioita analysoimaan, jotain äänestyksiä. Se ei johda siin vaiheessa mihinkään.”* Koistamon hallituksen puheenjohtaja.

Haastateltavien luoma kuva kunnallisesta päätöksenteosta ei ole kovin imarteleva. Luottamushenkilöt keskittyvät pieniin asioihin ja oman edun ajamiseen (Vrt. Haveri – Pehk 2008; Nyholm 2008). Heidän kykynsä ja valtansa eivät korreloi keskenään ja sattumallakin näyttää olevan pelottavan suuri rooli lopullisessa päätöksenteossa. On helppo ymmärtää, miksi Nurmelan hallituksen jäsenkin virkamiehiä kohtaan antamastaan kritiikistä huolimatta koki virkamiesvalmistelun tiettyssä mittakaavassa hyvänä.

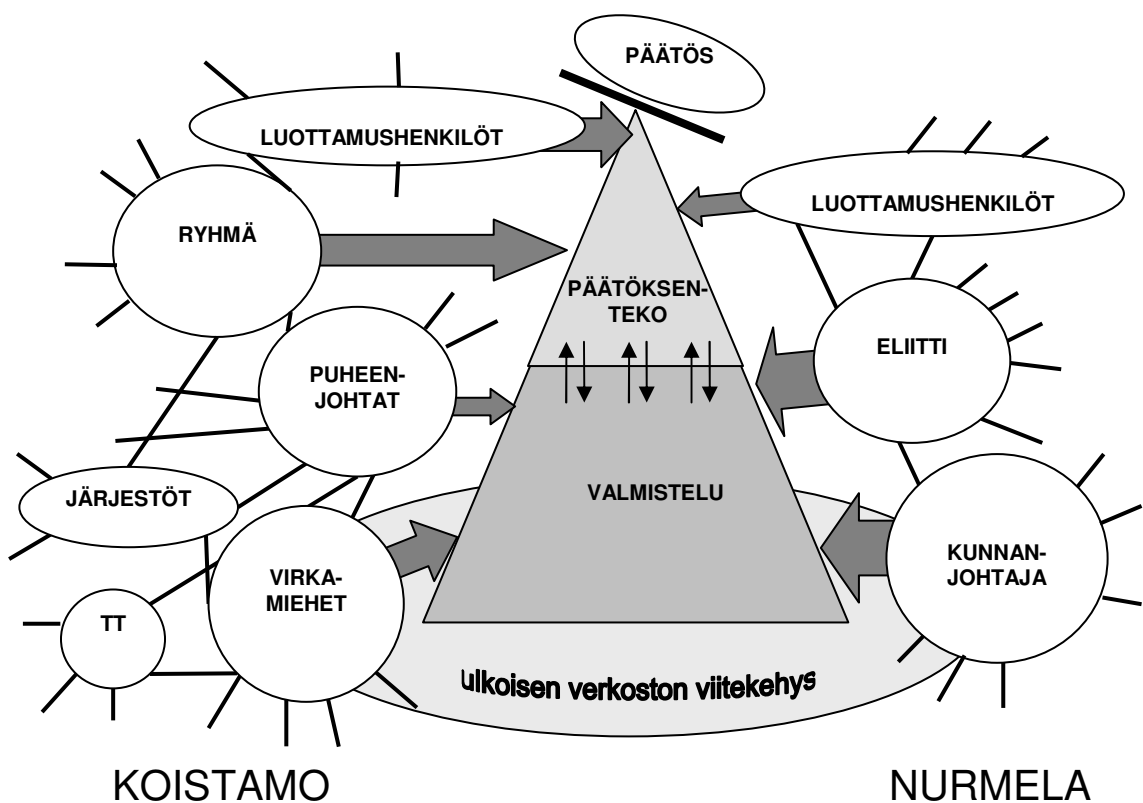
Vastausten perusteella näyttäisi siltä, että luottamushenkilöillä on hyvin vähän kunnan ulkopuolisia verkostoja. Kunnissa valta on muutamilla, joilla on yleensä myös verkostoja ja nämä verkostot toimivat itseään vahvistaen (Ks. Wiberg 2005; Greenway

ym. 2007). Luottamushenkilöiden henkilökohtaiset tavoitteet aiheuttavat ongelmia paitsi kunnan suurten suuntaviivojen luomiselle myös luovat tilanteen, joka kasvattaa virkamiesten valtaa.

Virkamiehillä näyttäisikin siis olevan merkittävästi valtaa. Valta nousee valmistelun merkityksestä ja ajankäytön riittävydestä (Ks. Kuntademokratian... 2005; Kuntien toiminta,... 2003; Wiberg 2005). Virkamiesten vallalla on sekä hyvät että huonot puolet. Kumpaan vaaka kääntyy, on riippuvainen virkamiehen omasta moraalista. Virkamiesten verkostoja pidettiin tärkeinä, mutta myös ongelmallisina (Ks. Wiberg 2005). Niin kauan kuin virkamies ei aja oman verkostonsa etua tai rajoita luottamushenkilöille kuuluvaa valtaa, verkostot nähdään tarpeellisina tiedonhankinnan ja edunvalvonnan kannalta.

Ylipäätään haastatellut pitivät verkostoja välttämättöminä luottamustehtävien tekemisen kannalta. Verkostojen koetaan myös vaikuttavan päätöksentekoon, koska kuten Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja totesi: *”eihän niitä muutoin olisikaan.”* Kukaan haastatelluista ei kuitenkaan osannut yksilöidä miten ne vaikuttavat ja milloin. Pienemmissä päätöksissä omalla asuinpaikalla, harrastuksilla ja puolueella koetaan olevan merkitystä. (Vrt. Wiberg 2005)

Seuraavassa kuviossa on pyritty muokkaamaan luvussa 3.3.3 esitettyä kuviota 7 vastaamaan haastateltujen luomaa kuvaa tapauskuntien verkostojen vaikutuksesta kunnalliseen päätöksentekoon.



- Kuvio 11 Tapauskuntien verkostojen luoma viitekehys

Kuvion 11 ulkoisen verkoston muodostaa luvussa 5.2.1 luodun kuvion 10 mukaisesti seutukunta ja muut viralliset tahot. Tapauskuntien verkostot on jaettu kuvion eri puolille, koska niissä oli selvästi nähtävissä painotuseroja. Toimijoiden resurssieroja on kuvattu ympyröiden koon avulla. Mitä suurempi ympyrä, sen enemmän resursseja kyseisellä toimijalla on. Resursseina tässä kuviossa pidetään aikaa, tietotaitoa ja verkostoja (Vrt. Haveri ym. 2003). Nuolten kokoerot kuvaavat päätösvaltaa, joka nousee niin resursseista kuin hierarkkisesta asemasta ja mahdollisuudesta. Yleisesti ottaen luottamushenkilöiden oletetaan vastustavan muutosta ja keskittyvän oman edun mukaisesti yksinkertaisiin asioihin (Ks. Haveri – Pehk 2008; Nyhom 2008).

Koistamolaisilla luottamushenkilöillä ei ole haastattelujen perusteella merkittäviä verkostoja. Verkostot koostuvat lähinnä asuinpaikasta, koulupiiristä ja omista intresseistä. Ryhmällä ja sen koolla on Koistamossa suuri vaikutus. (Vrt. Wiberg 2005) Vaikutusvaltaa on myös puheenjohtajistolla. Puheenjohtajistolla on myös muita enemmän verkostoja ja suhteita. (Vrt. Greenway ym. 2007) Järjestöjen ja työntekijöiden (TT) nähdään vaikuttavan välillisesti muiden toimijoiden kautta. Haastatellut kokivat virkamiehillä olevan resursseja ja siten myös valtaa, etenkin valmistelun kautta, mutta valtaa ei koettu ongelmalliseksi.

Nurmelassa luottamushenkilöillä ei myöskään ole merkittäviä kunnan ulkopuolisia verkostoja. Luottamushenkilön verkostot koostuvat poliittisesta ryhmästä, asuinpaikasta ja omista intresseistä. Ryhmiä ei siis nähdä vaikuttajana vaan verkoston toimijan ominaisuutena. Sen sijaan Nurmelassa merkittävää valtaa käyttää pieni eliitti, jolla on hyvät suhteet sekä virkamiehiin että muihin tahoihin. Eniten valtaa Nurmelassa on haastattelujen mukaan kunnanjohtajalla. Kunnanjohtajan, kuten myös eliitin, verkostot keskittyivät hallinnon rajojen sisälle.

Kuviossa on otettu myös huomioon sattuman suoma valta vaa'ankieliasemaan joutuneelle luottamushenkilölle. Päätös ei siis välttämättä ole suora seuraus eri toimijoiden ja heidän verkostojensa toiminnoista, vaan se voi olla yksittäisen toimijan päätettäväksi ajautuva ratkaisu.

Molempien tapauskuntien luottamushenkilöverkostot olivat samantyyliisiä. Johtuuko samankaltaisuus kuntien suhteellisen pienestä koosta? Jos kunnan koko vaikutti luottamushenkilöiden valikoitumiseen ja profiiliin (Vrt. Pikkala 1997a), niin voidaan olettaa, että myös luottamushenkilöiden verkostot vaihtelevat hieman kunnan koon mukaan. Silloin myös kunnan päätöksentekokulttuurin voidaan olettaa olevan erilainen kunnan koosta riippuen. Miten kulttuurit eroavat, on sitten toinen asia.

Haastateltuja pyydettiin myös arvioimaan oma valtansa. Vastaukset olivat hillittyjä, jokaisella oli jonkin verran valtaa. Nurmelan valtuuston puheenjohtaja oli kaikkein suorasanaisin ja sanoi, ettei hänellä juuri ole tällä hetkellä valtaa. Kuntaliitosmyönteisyytensä takia hän oli menettänyt asemansa vallan ytimessä, vaikka vielä nimellisesti olikin merkittävässä asemassa. Tätä ennen, hänellä oli omien sanojensa mukaan ”pelottavan paljon valtaa”:

*”Tällä hetkellä ei kauheesti. Se johtuu näistä erimielisyyksistä. Että jossain vaiheessa vielä viime vuode puolella niin, tota noin niin, se oli musta pelottavaa, miten paljon oli vaikutusvaltaa. Oli pieni porukka ja hallituksen puheenjohtajakin oli kohtuullisen hyvin vietävissä. Ja jos hän oli vietävissä, niin kunnanjohtajakin on vietävissä. Ja tommoset rivivaltuutetut ja hallituksen jäsenet ei aina paljon tienneet asioista aina, mitä niille ei erikseen kerrottu. Jos ihan rehellisesti sanotaan, et kyllä se niin kuin, kyllä se aika ja kun tuntu, että ite oli joka paikassa ja kokouksessa. Ja ne tavallaan linjattiin jo siellä ja sit kun tuli hallitukseen ja valtuustoon ja ne oli siinä.”* Nurmelan valtuuston puheenjohtaja.

Verkostojensa laajuuden, asemansa ja ryhmänsä koon takia Koistamon haastatellut sijoittuvat kuviossa puheenjohtajistoon. Heillä siis oletetaan olevan valtaa. Etenkin ryhmäkoon ja verkostojen kautta merkittävään asemaan nousevat hallituksen ja valtuuston puheenjohtajat. Nurmelan haastatellut sijoittuvat molemmat luottamushenkilöihin tällä hetkellä. Oman vaikutusvallan vähyys on seurausta henkilösuhteista ja eliitin kannalta vääränlaisista mielipiteistä.

Tapauskuntien verkostoissa oli nähtävissä jo teoriassa esille noussut oman edun tavoittelu. Verkoston toimijoiden tavoitteet olivat riippuvaisia hänen omista verkostoistaan ja aatemaailmastaan. Se, miten hyvin yksittäinen toimija kykenee vaikuttamaan päätöksentekoon, on kiinni hänen verkostoistaan, ominaisuuksistaan ja hierarkkisesta asemasta. Viranhaltijoilla koettiin olevan vaikutusvaltaa nimenomaan valmistelun ja ajankäytön kautta.

Tapauskuntien sisäiset verkostot näyttäisivät vaikuttavan kuntien päätöksentekoon merkittävästi. Verkostojen vaikutus näkyy etenkin valmistelun kohdalla. Haastateltujen mukaan luottamushenkilöillä ei yleisesti ole omia merkittäviä verkostoja saati tietoa muiden merkittävistä verkostoista. Päätösten taustalla vaikuttavien verkostojen hahmottaminen on siis vaikeaa. Myös verkostojen tunnistaminen voi olla hankalaa, vaikka suurin osa niistä onkin virallisia.

Edellä kuvattiin haastateltujen mukaan tapauskuntien verkostot ja niiden vaikutukset yleisellä tasolla. Seuraavassa luvussa on tarkoitus tarkastella, miten verkostot vaikuttivat tiettyyn päätöksentekoprosessiin eli kuntaliitokseen. Olivatko

vaikutusvaltaisimmat verkostot prosessissa samat kuin yleisesti on kuvattu? Jos verkostojen toimijat tai vaikutukset eroavat, miten ne eroavat toisistaan ja miksi?

### 5.3 Kunnallisten verkostojen vaikutus kuntaliitosprosessiin

#### 5.3.1 Kuntaliitosprosessin tavoitteet

Haastatteluissa kuntaliitoksia käsiteltiin sekä yleisesti että nimenomaan tapauskuntien kuntaliitoksen kannalta. Kaikki haastatellut pitivät kuntaliitoksia jossain määrin tarpeellisina. Voimavarojen ohjaaminen hallinnosta peruspalvelujen tuottamiseen, taloudellisuus ja tarpeeksi suuret resurssit toimintojen tuottamiseen olivat syitä, joiden perusteella haastatellut kannattivat kuntaliitoksia yleisellä tasolla (Vrt. Airaksinen – Haveri 2002; Hynynen 2008d; Helin 2008b).

*”Koska meillä on ihan turhaa hallintoa päällekkäin hoitamassa samoja asioita lähes ristiin menevillä alueilla, et isompi väestömäärä ja jopa alue voidaan hoitaa pienemmällä organisaatiolla ja sitä kautta saada sinne palvelujen tuottamiseen käsiä ja voimavaroja lisää.”* Nurmelan hallituksen jäsen

Vaikka muutama vastaaja koki valtion asettamat väestöpohjat liian tiukoiksi ja näki myös Helsingin kokoisten kaupunkien ongelmat, olivat kaikki yksimielisiä siitä, että tulevaisuudessa ei kumpikaan kunta ole tarpeeksi iso toimija. Nurmelalaisille tämä tuntui jo olevan ajankohtaista, kun taas koistamolaiset näkivät sen olevan osa tulevaisuutta.

*”Me ostetaan tekninenpuoli, sivistyspuoli, sosiaalipuoli ja jos jokainen kunta lähtee siitä, ettei he halua tätä ihan nahkoineen tätä palvelua myydä, niin siinä ei ole enää mitään ideaa olla itsenäinen. Koska ei ole enää mitään mistä päättää. Koska rahat menee siitä. Et sen takia se on tää rakenne, on kulkeutunut ihan samalla tavalla kuin maataloudessakin rakenne. Aika on kulkenut ohi pienten yksiköiden tai pienen yksikön alaraja on korkeammalla kuin aikaisemmin.”* Nurmelan valtuuston puheenjohtaja.

*”No varmaan halutaan sitä iskukykyä vahvistaa ja asioita järkevästi rationalisoida. Ja tietysti näissä on paljon näitä tunnejuttuja, mutta*



*kyllähän tää nykyinen lainsäädäntö ja ja kaiken kaikkiaan elämisen malli, sehän on keskittynyt, on sitten yrityselmä tai kuntaelmä, suurempiin yksikkökokoihin, et siell haetaan sitä taloudellisuutta.”*  
Koistamon hallituksen puheenjohtaja.

Yhteistyössä nähtiin paljon hyviäkin puolia, mutta pelkona siis oli, että se olisi vain ”hallintohimmeli”, joka vähentää valtuuston valtaa ja etäännyttää asiat kuntalaisista (Vrt. Ylönen 2008; Taavitsainen 2008), kuten Koistamon valtuuston puheenjohtaja asian ilmaisi. Kaikki olivat myös yksimielisiä siitä, että kuntaliitokset ovat ”rehellisempi” vaihtoehto kuin yhteistyö. Tällöin päättäjät ovat vaaleilla valittuja ja rahat ja päätösvalta ovat samassa paikassa. Kaikki viisi haastateltua olivat myös yksimielisiä siitä, että yhteistyömallit ovat vain välivaihe kuntaliitokseen: *”kai se syventävä yhteistyö on melkein käytännössä sama kuin kuntaliitos, että kuntaliitokset on ajatuksena järkevämpi.”* Koistamon hallituksen puheenjohtaja

*”No ainakin jos siin (yhteistyössä) on eri kokoisia kuntayksiköitä, niin se tekee heti sen, et siin haluaa se isompi määritellä, mitä siellä pienemmässäkään kunnassa voi olla. Ja sen tähden, ja koska se pieni kunta ei kuitenkaan enää tul omillaan toimeen, niin silloin olis jo parempi, jos suoraan se taloudellinen voimavara kannettais yhteiseen kasaan. Eli eurot olis siellä samassa missä se päätöksentekokin.”*  
Nurmelan hallituksen jäsen.

*”Jos kunta ei pysty normaalilla tulorahoituksella palveluja tuottamaan, niin kyllä mä sitten näen, että on aika väistämätöntä, pitää tehdä kuntaliitos tai suurempi rakenteellinen ratkaisu. Sit, jos mä ajattelen kuntien yhteistyötä muuten ja kuntaliitosta, ja pistän ne vaakakuppiin, niin tämmösellä teoreettisella tasolla ajatellen, mä pidän sitä kuntaliitosta aina parempana, koska se on demokraattisempi. Vaalit ja kaikilla sama mahdollisuus vaikuttaa. Se on läpinäkyvämpää ja siinä on selkeämmät systeemit.”* Koistamon valtuuston puheenjohtaja.

Kenties kuntien kokoerosta ja erilaisesta tilanteesta johtuen, kunnan edustajat kokivat liitosneuvottelut hieman toisistaan poiketen. Yllättävän yksimielisiä kaikki olivat siitä, että neuvottelut etenkin Ilmangon kanssa olivat sujuneet ammattimaisesti ja hyvässä hengessä, toisin kuin oman seutukunnan sisäiset neuvottelut. Uutta tiiviimpää verkostoa Ilmangon suuntaan haastatellut pitivät erittäin positiivisena ja tärkeänä asiana.

*”Mä tykkäsin siitä neuvotteluhengestä. Se oli semmosta ammattimaista ja ja ei se ollut semmosta - - seutukunnan neuvottelut on usein semmosia sukurutsaisia neuvotteluja, et paljon kuormaa takana, että me ei voida päästä eteenpäin niistä, että meidän täytyy puhua kaikista vanhoista. Et tuo oli semmosta, oli et asioista puhuttiin, sitten juotiin kahvit ja se oli siinä. Niin musta se semmonen - - ammattimaista. Mä kyllä tykkäsin siitä verkostosta, joka toivon mukaan syntyi, joka olisi siitä syntynyt, olis hyvä verkosto ehkä luotettavampikin.”* Nurmelan valtuuston puheenjohtaja.

*”Se oli fiksumpaa, se yhteistyö (kuntaliitosneuvottelut), mitä seutukunnassa. Et siin haluttiin minusta sitä päätöstä ihan oikein muotoilla ja myös naapureita kunnioitettiin.”* Koistamon hallituksen puheenjohtaja.

Kaikilla koistamolaisilla oli selvä ja yksimielinen näkemys siitä, mitä etuja liitos toisi tullessaan. Ilmangon vakavaraisuus koettiin talousvaikeuksien kanssa kamppaillessa Koistamossa erittäin tärkeänä tulevaisuuden turvana. Tämän lisäksi Ilmanko oli lähellä, mutta tarpeeksi kaukana, mikä turvaisi palveluiden pysyvyyden myös Koistamossa. Kaikki myös suhtautuivat liitokseen myönteisesti alusta alkaen.

*”Se takas paljon mahdollisuuksia ja olisin nähnyt siinä järkeviä optioita asioiden suhteen, enkä olis ajatellut, et tämä olis jäänyt joksikin takapajulaksi. Vaan tietysti se Ilmangon vahva talous ja tietty elinkeinoelämän vahvuus ja tieliikenteen kehittyminen ja tieyhteydet tuonne Helsinkiin, niin kyl mä näin siinä pelkästään optioita.”* Koistamon hallituksen puheenjohtaja.

Koistamolaisten vastauksista huokuivat oman seutukunnan sisäiset ongelmat. Suurimman seutukunnan kunnan ja toiseksi suurimman Koistamon välillä tuntui olevan meneillään valtataistelu. Tälle taistelulle oli haastateltujen mukaan pitkät perinteet. Jos liitos tehtäisiin taloudellisesti heikossa tilanteessa olevan Kyljärven kanssa, pelkona on heikon talouden lisäksi palveluiden siirto Koistamosta Kyljärvelle.

Nurmelalaisille Ilmanko edusti tärkeintä työssäkäyntialuetta, vaikka olikin eri seutukuntaa. Nurmelalaiset näkivät Ilmangon etuina hyvän taloudellisen tilanteen, monipuolisen palvelutarjonnan ja asiointisuunnan. Näiden lisäksi Nurmelan hallituksen jäsen nimesi vielä seuraavat asiat: ” - - halvempi veroäyri, veroprosentti, jolla saadaan palvelut sieltä, missä työpaikka ja liikkuminen on luonnollisinta.”

Liitos Ilmankoon oli ollut esillä Nurmelassa jo muutamaan otteeseen aiemmin, mutta ei ollut saanut kannatusta johtuen hallinnollisista rajoista ja kunnan suuntautumisesta

kaikkiin kolmeen naapurikaupunkiin. Molemmat nurmelalaiset haastatellut suhtautuivat liitokseen myönteisesti, mutta Nurmelan valtuuston puheenjohtaja myönsi, että oma myönteinen kanta oli hänelle itselleenkin yllätys, joka oli vasta valjennut jossain vaiheessa neuvotteluja.

Kun koistamolaisten motiivit tähtäsivät tulevaisuuden turvaamiseen, nurmelalaiset puolestaan pyrkivät turvaamaan palveluja jo nyt. Pelko palvelujen siirtymisestä kauemmas seutukuntaan päin ja itsenäisyyden säilyttäminen vain nimellisen päätösvallan takia, painoi nurmelalaisten vaakakupissaan liitoksen puolelle.

Molemmissa kunnissa esiintyi vastustusta liitosta kohtaan. Vastustuksen syiksi haastatellut näkivät ennen kaikkea muutosvastarinnan ja muutoksen aiheuttaman pelon. Oman vallan menettäminen, isosta peruuttamattomasta asiasta päättäminen sekä seutukuntaidentiteetin menettäminen olivat merkittävimmät haastatteluissa esille nousseet pelot (Ks. Kuntien toiminta,... 2003; Airaksinen – Haveri 2002).

### ***5.3.2 Toimijoiden ja näiden verkostojen vaikutusvalta kuntaliitosprosessissa***

Päätöksentekona kuntaliitosprosessi erosi huomattavasti kunnan normaalista päätöksenteosta. Ennen kaikkea se herätti kuntalaisissa runsaasti tunteita ja lisäsi yhteydenottoja luottamushenkilöihin. Toisaalta Nurmelan valtuuston puheenjohtaja näki, että kiivaista kuntaliitosneuvotteluista oli myös ollut hyötyä päätöksentekokulttuurille. Hänen mukaansa ne olivat pakottaneet luottamushenkilöt perustelevaan omia kantojaan ja etsimään perusteita mielipiteilleen.

Nurmelan hallituksen jäsen puolestaan korosti sitä, miten historiaan ja tunteisiin vetoamalla pyritään säilyttämään nykyisyys ja unohdetaan järkisyyt ja taloudelliset realiteetit. Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja painotti ainoana tunteiden merkitystä. Hänen mukaansa ”*ihminen on tunteva eläin ja sillä on merkitystä*”. Hänen mukaansa se oli vain luonnollinen osa demokraattista päätöksentekoa. Toisaalta hän kuitenkin näki, että realiteetit on helppo tällaisessa keskustelussa ohittaa populistismin keinoin.

Vaikuttivatko verkostot tapauskuntien kuntaliitosprosessiin? Kaikkiin haastateltuihin otettiin enemmän yhteyttä kuin minkään muun aiheen takia. Yhteyttä ottivat kuntalaisten lisäksi naapurikuntien luottamushenkilöt ja viranhaltijat.

*”No kai se on tässä viime aikaisessa se, puhutaan nyt yleensä kuntalaiset, et kyl se varmaan oli semmonen asia, et tos kun kadulla käveli, niin jokainen kysy, et mitäs mieltä sä siit ole tai niin edelleen.”* Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja.

Nurmelan hallituksen jäsen ja Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja kokivat, että heihin ei edes yritetty varsinaisesti vaikuttaa yhteydenotoissa. Lähinnä ne olivat tiedusteluja, kyselyjä ja mielipiteenilmaisuja. Molemmat kokivat olevansa ”oman tiensä kulkijoita”. Tai kuten Nurmelan hallituksen jäsen toi asian esille: ”- - *ilmeisesti tämä on siitä, et mun mielepide on niin kauan ollut tiedossa eri foorumeilla, et ne on katsonut sen, et on ihan turha tyhjille seinille puhella.*”

Muut kolme haastateltua kokivat, että heihin yritettiin vaikuttaa jokseenkin mustavalkoisilla mielipiteillä. Kaikki haastatellut olivat kuitenkin sitä mieltä, ettei yhteydenotoilla ollut merkitystä heidän omaan päätöksentekoonsa.

*”Kai niit yritti paljonki vaikuttaa, mut yritin asiasisällöllisesti viedä ja olla aika neutraali ja valmistella Koistamon parasta siinä asiassa. Totta kai näissä asioissa monikin otti yhteyttä ja ne yhteydenotot oli sitä sun tätä. Ei kovin kannustavia ollut.”* Koistamon hallituksen puheenjohtaja.

*”Joo sanotaan, että kyllä sekä Koistamosta että muista kunnista yhteydenottoja tuli. Toiset oli sitä mieltä, että hyvä homma, kerrankin järkevä juttu. Toiset täysin päinvastaista mieltä, että se oli täysin mustavalkoista tää kaikki.”* Koistamon valtuuston puheenjohtaja.

Nurmelalaisten mielestä kunnanjohtajan omat verkostot vaikuttivat heidän päätöksentekoonsa eniten. Heidän kunnanjohtajansa sympatiat Kyljärveen ja vahva Ilmanko -liitosvastaisuus vaikuttivat merkittävästi tehtyihin päätöksiin.

Se, mikä koistamolaisten mielestä vaikutti eniten heidän kuntaliitospäätöksentekoonsa, oli poliittinen painostus ja vastustus, jonka takana olivat muutama lähialueen kansanedustaja. Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja koki tämän huonona, mutta myös luonnollisena osana politiikkaa. Kansanedustajat halusivat hänen mukaansa turvata oman vaalipiirinsä, koska he pyrkisivät todennäköisesti eduskuntaan vielä uudestaan. Koistamon hallituksen ja valtuuston puheenjohtajat eivät pitäneet painostusta hyväksyttävänä ja paheksuivat kansanedustajien oman edun tavoittelua. Samoilla linjoilla olivat myös nurmelalaiset.

*”Kansanedustajalla on vaikutusvaltaa ja kai siin nyt täytyy lähteä siit, et kansanedustajalla on omat intressit. Et hoitaa oman vaalipiirinsä. Et hänellä on sekin intressi, hänen sen oman äänestysalueen asioita täytyy hoitaa, et mä ajattelen sillai, että se on merkittävä asia kun on valittu kansanedustaja, niin todennäköisesti hän aikoo pyrkii sinne tulevaisuudessakin, niin nekin vaikuttaa sitten siihen.”* Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja.

Vaikuttivatko verkostot sitten kuntaliitospäätöksentekoon? Haastateltujen vastauksista voidaan päätellä, että eniten vaikuttivat kansanedustajien poliittiset verkostot ja kunnanjohtajien verkostot.

*”Meidän oman kunnanjohtajan omat vahva verkosto seutukuntaan, se on vaikuttanut mahdottoman paljon. Ihan mahdottoman paljon, koska se on koska tää, että miksi kuntaliitos ajatus, täähän on tämmönen abstrakti, ettei voi sanoa, että se ehdottomasti näin. On vaan, että mullakin on se ajatus, että joka tapauksessa kunta liittyy johonkin suuntaa, niin sen asian selvittäminen luottamushenkilöille on aika hankalaa, jos kunnan toimivajohto on erimieltä. On vaikea ajautua niihin keskusteluihin, joissa toinen on ammattina siinä ammatikseen, tietää taustoja. On vaikea mennä sanomaan, että se on niin, jos toinen sanoo, että se on noin, koska kyllä se fakta hiukan tahtoo loppua. Sä olet vaan luottamushenkilö”*  
Nurmelan valtuuston puheenjohtaja.

Haastatellut kokivat itsensä vahvoiksi päättäjiksi, joihin verkostoilla ei tässä asiassa ollut vaikutusta. Muutoksen pelko sen sijaan koettiin hyvin vahvaksi etenkin tässä päätöksenteossa.

*”Se poikkeaa siitä sillä tavalla, että se herättää huomattavasti enemmän intohimoja. Kysymyksessähän on sen koko kuntayksikön lopettaminen. Sen mihin ihmiset on tottunut. Ja on normaalia, et ihmiset kokee kaiken vieraan, uudeen torjuntaa, pelkoja. Ja mitä sitten ja kuinka jne ja silloin tietysti pitäisi vaan jaksaa kulkea ja selvittää, koska kyllä tietämättömyys kaikkien suurin ruokkii näitä pelkoja.”* Koistamon valtuuston puheenjohtaja.

Rivivaltuutettujen verkostot vaikuttivat tässä prosessissa. Vaikka aihe oli vaikeasti hahmotettava ja jokseenkin abstrakti. Oman lisävaikeutensa päätöksentekoon toi kuntaliitoksen herättämät tunteet ihmisissä. Tunteisiin vastaaminen ja vastuun kantaminen saattavat painaa myös joidenkin luottamushenkilöiden vaakakupissa, kun he pohtivat asioita.

*”Niin kuin mä sanoin äsken, et kuntalaisten ja äänestäjien kanssa keskustele, niin kylhän se on helppoo, et ei täsä mitään, et ollaan itsenäisiä vaan. Sit meill on luottamusihmisiä, jotka ei tunnusta sitä, et meill on tietynlaisia realiteetteja kuten talous. Se on helppo saada markkinoitua se, et meill on kaikki hyvin, pidetään nää palvelut, ollaan*

*itsenäisiä ja päätetään itse mitä me tehdään.* Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja.

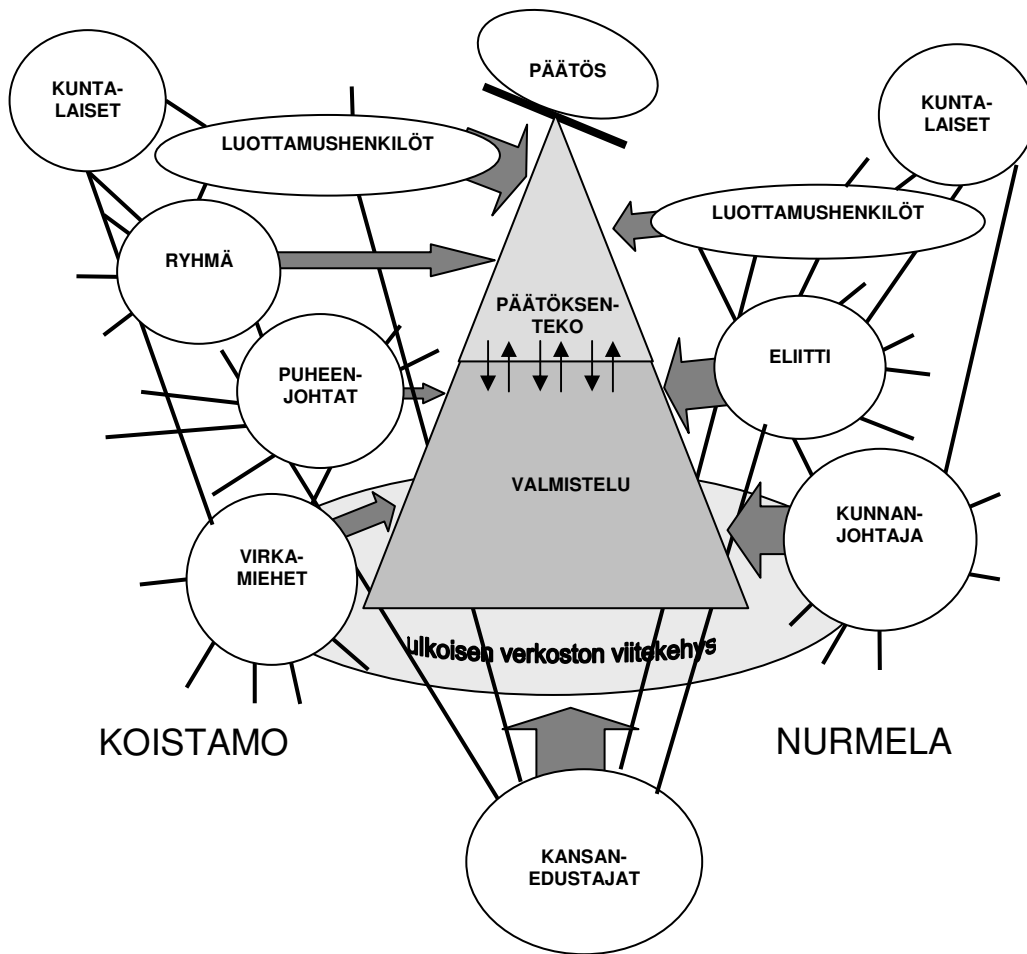
Keskusteluissa nousikin esille luottamushenkilöiden taustat, jotka vaikuttivat prosessiin. Johtavien luottamushenkilöiden oman aseman menettämisen pelko hallinnollisten rajojen muutoksessa nousi Nurmelassa vahvasti esille, kuten Nurmelan hallituksen jäsen toi esille:

*”Kyl siinä luottamushenkilöiden kohdalla ihan näkyy asuinpaikka. Suur merkitys on sillä historialla ja puolueell, se on noussut nykytilanteessa. Ja sitten ennen kaikkea oma henkilökohtaisen aseman esiinnousu suurimmalla osalla on tullut. - - Jos kuntaliitosta ajatellaan, niin tässä on entistä tiiviimmin, on tullut nämä omat asemat. Ja lähinnä liitoksen vastustajilla on tullut oma asema, omat henkkoht edut, kun on vaikutusmahdollisuus. Ja niiden menettäminen on nostanut sen, et henkeen ja vereen tarvii vastustaa, vaik kuimp paljon yksittäisten kuntalaisten asema paraniss. Puhumattakaan, et samalla hinnalla turvattais ne palvelut joita meillä on”* Nurmelan hallituksen jäsen.

Kuntaliitosprosessia vastusti moni monesta syystä. Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja:

*”ja mä väitän, et siihe olis tullut porukkaa. - - Paljon semmosia ihmisiä, jotka on julkisuudessa ollut, niin olis esillä. - - et sitten siin olis löytynyt tämmönen intressi, et olis löytynyt näitä kun pitää et olis täytynt tehdä kuntaliitos Kyljärven kanssa ja tosiaan niit, jotka kannattaa, et pidetään tää itsenäinen Koistamo.”* Koistamon valtuuston varapuheenjohtaja.

Seuraavassa kuviossa pyritään kuvaamaan mitkä verkostot ja toimijat vaikuttivat tapauskuntien kuntaliitosprosessiin.



- Kuvio 12 Tapauskuntien verkostojen luoma viitekehys kuntaliitosprosessissa

Kuviosta 12 tulee esille tapauskuntien erilaiset viitekehukset. Ulkoisen verkoston nähdään yhä rajoittavan päätöksenteon mahdollisuuksia. Yhteistä molemmille on, että kansanedustajat vaikuttivat vahvasti kuntaliitosprosessin etenemiseen niin omien paikallisten kuin valtakunnallistenkin verkostojen avulla. Vaikutus tulee esille sekä ulkoisen verkoston luoman viitekehysten että sisäisten toimijoiden verkostojen kautta

Molemmissa tapauskunnissa myös kuntalaisilla tuntui olevan normaalia suurempi rooli päätöksenteossa. Näin siitä huolimatta, että kukaan haastatelluista ei myöntänyt lisääntyneiden yhteydenottojen vaikuttaneen omaan kantaansa. Tapauskuntien edustajat ovat joko vahvoja vaikuttajia tai sitten yhteydenotot eivät olleet vakuuttavia tai tulleet vakuuttavilta kuntalaisilta. Kun huomioidaan kuntaliitosprosessin kesto ja siihen liittyneet tunteet, on ymmärrettävää, että aihe herätti kuntalaisissa kiinnostusta ja mielipiteitä (Vrt. Hynynen 2008c; Leskelä 2007b)

Koistamossa puheenjohtajistolla ja virkamiehillä oli normaalia pienempi vaikutusvalta kuntaliitosprosessiin. Myöskään ryhmän valtaa ei haastatteluissa kuntaliitosprosessin yhteydessä nostettu esille. Tämä siitä huolimatta, että puolueiden kannat kuntaliitoksesta ovat perinteisesti olleet selkeät ja eronneet toisistaan (Ks. Hynynen 2007). Ryhmän valta on kuitenkin haluttu juuri tästä syystä kuviossa Koistamon osalta säilyttää. Ryhmän merkitystä korostaa tässä prosessissa entisestään kansanedustajien vaikutusvalta liittyen kuntaliitokseen.

Vastaavasti luottamushenkilöillä oli enemmän vaikutusvaltaa kuin yleensä. Aiemmin sekä teoriassa että haastatteluissa luottamushenkilöiden kyky ymmärtää abstrakteja asioita on kyseenalaistettu. Vaikka kuntaliitoksessa on konkreettisia seurauksia, on se kokonaisuutena abstrakti. Voisi siis ajatella, että nimenomaan tässä päätöksenteossa virkamiesten ja puheenjohtajiston valta olisi ollut suurempi (Vrt. Repo2008; Jankkila 2008). Vai eivätkö nämä toimijat halunneet ottaa isompaa roolia ja siten myös vastuuta päätöksenteossa? (Vrt. Heinonen 1999; Haveri 2006)

Nurmelassa kunnanjohtajalla ja eliitillä oli, kuten kuviossa 11, paljon valtaa. Mutta myös kuntalaisilla ja luottamushenkilöillä oli vaikutusvaltaa kuntaliitospäätöksenteossa. Molempien kuntien demokraattisesti valituilla luottamushenkilöillä oli siis aiemmin kuvattua enemmän vaikutusvaltaa. Kun vielä lisätään vaikuttajaksi kansanedustajat, voisi ajatella, että kuntaliitospäätöksenteko olisi ollut verkostojen ja valmistelun ongelmista huolimatta demokraattisempaa kuin yleensä.

Mutta kuinka paljon kunnanjohtajan ja eliitin valta vaikutti luottamushenkilöiden valtaan? Kunnanjohtajalla ja eliitillä on suuremmat resurssit ja verkostot suhteessa rivivaltuutettuihin. Pysyivätkö he valmistelun ja tiedottamisen kautta vaikuttamaan luottamushenkilöiden mielipiteisiin ja verkostoihin ja siten luomaan kuvan, että luottamushenkilöillä oli todella valtaa?

Jos toisaalta ajatellaan haastateltujen edellä esittämiä tavoitteita, niin asian voi nähdä myös toisin. Molemmilla tapauskunnilla oli selkeä mielipide kuntaliitoksen hyödyistä ja eduista (Vrt. Koski 2004). Monella muulla toimijalla ensisijainen tavoite näytti olevan muutoksenvastustaminen ja oman aseman turvaaminen (Ks. Airaksinen – Haveri 2002; Wiberg 2005). Tässä mielessä päätöksenteko epäonnistui ajamaan kunnan kokonaisvaltaista etua.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että verkostot vaikuttivat tapauskuntien kuntaliitosprosessiin. Koistamon osalta ei voida sanoa, että verkostot olisivat tässä tapauksessa hämärtäneet päätöksentekoa tai vähentäneet demokratiaa. Nurmelassa kunnanjohtajan ja eliitin roolin voidaan puolestaan todeta käyttäneen enemmän valtaa, kuin mitä heille virallisesti olisi kuulunut.

Kuntaliitospäätöksenteossa kukaan haastatelluista ei enää nostanut esille sattuman tai vaa'ankieliaseman merkitystä. Halusivatko he luoda kuvan loogisesta päätöksenteosta vai eikö sitä todella koettu kuntaliitospäätöksenteon merkittäväksi tekijäksi? Ainakin



tapauskuntien pöytäkirjojen mukaan päätöksenteko oli ajoittain todella tiukkaa ja yhdelläkin äänellä oli suuri merkitys. Koska haastatellut kokivat sattuman merkittäväksi tekijäksi normaalissa päätöksenteossa ja sen rooli on nähtävissä myös tapauskuntien pöytäkirjoissa, oletetaan sen olevan myös osa kuntaliitosprosessia ja siksi se otettiin mukaan tähänkin kuvioon.

Kuntaliitosprosessi oli ajallisesti pitkä ja osaltaan varmasti myös yhteydenottojen myötä raskas. Sillä on varmasti ollut vaikutuksensa myös tapauskuntien muuhun päätöksentekoon. Vaikutukset ovat tulleet pienentyneiden resurssien kautta, kun niitä on käytetty kuntaliitosprosessiin ja toisaalta kuntaliitosprosessin keskeneräisyys on todennäköisesti myös rajannut muuhun päätöksentekoon olevia mahdollisuuksia. Koistamon kohdalla voidaan myös pohtia, mitä vaikutuksia sillä on ollut seutukunnan sisäiselle yhteistyölle. Kärjistikö kuntaliitosneuvottelut seutukunnan kahden suurimman toimijan välit niin, että hallintomallitkin tuntuivat jo tarpeeksi isoilta syiltä luopua yhteisestä hankkeesta?

Vaikka tapaus antaa kovin negatiivisen ja epämääräisen kuvan kunnallisesta päätöksenteosta, koettiin nykyinen järjestelmä ainoaksi mahdolliseksi. Kuntaliitospäätöksenteko poikkesi normaalista päätöksenteosta tunteikkuudellaan, mutta muuten vastaajat kokivat sen ongelmiksi samat kuin normaalissakin päätöksenteossa eli oman edun ajamisen, taloudellisten realiteettien ja asiakokonaisuuksien ymmärtämisen. Toisaalta päätöksenteon vaikutukset ylettyivät myös kansanedustajiin, jotka tässä päätöksenteossa osallistuivat normaalia aktiivisemmin kuntien päätöksentekoon. Toisin sanoen hekin ajoivat omaa etuaan.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kunnallishallinto Suomessa ja Euroopassa on muuttumassa. Suomen kunnat poikkeavat muista eurooppalaisista kunnista niiden itsehallinnon ja tehtävien laajuuden vuoksi. Tästä johtuen nimenomaan Suomen kuntiin kohdistuu enemmän muospaineita kuin eurooppalaiseen kuntiin yleensä. (Airaksinen – Haveri 2002; Kuntien toiminta,... 2003). Muospaineet ovat tulosta niin toimintaympäristön muutoksesta kuin tulevaisuuden haasteista. EU:n tuomat muutokset tasaavaan aluepolitiikkaan, rahoituskanavien epävarmuuden kasvu ja PARAS-lainsäädäntö asettavat paineita nykyiselle kuntarakenteelle. Näiden takana ovat uudet ajatukset hallinnan ja tuloksellisuuden lisäämisestä kuntien toiminnassa. Myös väestön ikääntyminen ja keskittyminen kasvukeskuksiin lisää muutoksen tarvetta kunnissa. (Kunta- ja palvelurakennemuutos...2006; Heinonen 1999; Mustakangas ym. 2003; Möttönen – Niemelä 2005) Seurauksena näistä paineista ja valtion kannustimista Suomen kuntasektorilla onkin nähty yhteistoiminnan ja kuntaliitosten määrän selvä kasvu (Tuusa 2008c; Koski 2004).

Kuntien välinen yhteistyö ei ole mitään uutta. Sen intensiivisyys on kuitenkin viime vuosina kasvanut ja keskusteluihin on nostettu myös verkostot (Nyholm 2008; Möttönen – Niemelä 2005). Liiketaloustieteissä verkostoja on tutkittu jo kauan ja niiden edut ja haasteet ovat olleet tiedostettuna pitkään. Verkostojen on nähty tuovan joustavuutta organisaatioiden toimintaan ja auttavan niitä mukautumaan toimintaympäristön muutoksiin. (Maravelias 2001; Johansson – Matsson 1992; Möller ym 2004) Verkostot määriteltiin tässä tutkimuksessa mikroverkostoiksi, jotka ovat toimijan strategisia valintoja ja oman kehityshistoriansa tuloksia.

Kuntien verkostoja tutkitaan enenevässä määrin. Verkostojen tutkiminen on erittäin haasteellista johtuen niiden monimuotoisuudesta ja monimutkaisuudesta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella kuntien verkostoja liiketalouden teorioiden valossa. Kunnilla on omat ominaispiirteensä niiden tehtäväkentästä, rahoituksesta ja luottamushenkilöiden roolista johtuen. Tässä tutkimuksessa verkostoa käsiteltiin kunnan ulkoisina ja sisäisinä verkostoina riippuen siitä, onko verkoston toimijana kunta tai sen edustaja vai kunnan sisäinen toimija. Verkostoina nähdään kaikki yhteistyömuodot, joilla on vaikutusta kunnan päätöksentekoon.

Kuntien verkostot erosivatkin jossain määrin muiden organisaatioiden verkostoista. Kunnallisten verkostojen katsottiin harvoin olevan toimijan strategisia valintoja. Siinä missä organisaatioiden verkostojen katsottiin yleisesti perustuvan tiedostettuun riippuvuuteen muiden toimijoiden osaamisesta (Spekaman – Celly 1995, 62 – 63), kunnallisissa verkostoissa lähtökohtana nähtiin riippuvuus muiden toimijoiden resursseista (Ks. mm. Möttönen – Niemelä 2005; Kunta- ja palvelurakennemuutos...

2006). Kuntien verkostoissa ei ollut nähtävissä, että jollain toimijalla olisi ollut jotain tiettyä ydinosaamista, vaan kyse oli resurssien mukanaan tuomasta vallasta ja riippuvuudesta.

Kuntien yhteistyön taustalla voidaan yleisesti nähdä resurssipula. Ne kunnat, joilla on resursseja voivat vaikuttaa omaan kehitykseensä enemmän kuin ne, joiden resurssit ovat hyvin rajalliset (Mustakangas ym. 2003; Ståhlberg 1997a; Rönkkö 2006). Kunnat ovatkin tulleet riippuvaisiksi toisista toimijoista yhteistyön lisääntymisen ja resurssien vähäisyyden kautta. Juuri tämä resurssiriippuvaisuus toisista toimijoista nähdään kunnallisten verkostojen edellytyksenä.

Ulkoisten verkostojen toimijat olivat yleensä virallisia tahoja (Haveri – Pehk 2008). Toimijoiden valintaa vaikutti tuttuus ja hallinnolliset rajat (Ks. esim. Nyholm 2008, 73 - 74). Hallinnollisten alueiden rajojen ja ennestään tuttujen toimijoiden korostuneisuus kunnallisissa verkostoissa voidaan nähdä olevan tulosta monesta asiasta. Eräs tärkeimmistä syistä on luottamus. Yhteinen historia ja perinteet koetaan hyväksi perustaksi verkostoille, koska niiden koetaan edesauttavan luottamuksen syntyä (Mustakangas ym. 2003; Airaksinen – Haveri 2002). Se, että alueen toimijat ovat olleet jo aiemmin keskenään aktiivisesti yhteydessä, luo ja vahvistaa niiden etulyöntiasemaa muihin toimijoihin verrattuna. Siis toisin sanoen, alueen ulkopuolisten toimijoiden on vaikeampi päästä toimintaan mukaan. (Vrt. Hammarqvist 1982; Easton 1992; Saarelainen 2003) Julkisen sektorin ulkopuolisten toimijoiden vähyys kunnallisissa verkostoissa voi puolestaan olla tulosta siitä, että ne voidaan kokea vähemmän luotettaviksi (Jankkila 2008).

Alueellinen keskittyminen virallisten toimijoiden kesken voi olla myös tulosta siitä, että kunnissa on tiedostettu strategisten ja luotettavien verkostojen merkitys (Airaksinen – Haveri 2002). Se voi kuitenkin olla tulosta myös kunnissa yleisesti vallitsevasta muutosvastarinnasta ja viranhaltijoiden oman edun turvaamisesta (Koivisto ym. 1999; Haveri ym. 2003).

Kunnan verkostojen ulkoiset toimijat muodostivat viitekehyksen kunnan päätöksenteolle. Ulkoisten toimijoiden vaikutusvalta kunnan päätöksentekoon oli sidonnainen kunnan resursseihin ja riippuvuuteen muista toimijoista. Kuntien resursseja ovat taloudellisten voimavarojen lisäksi, inhimillinen pääoma, kehityshistorian tuomat verkostoasema ja –suhteet (Vrt. Haveri- Pehk 2008, 36 – 37).

Resurssiriippuvaisuus vaikutti myös verkostoista odotettaviin tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen. Jos tavoitteena on vain saada resursseja omaan palvelun tuotantoon tai välttämään suuremmat rakenteelliset muutokset, ei verkoston tuloksekkuudelle aseteta juuri vaatimuksia (Vrt. Nyholm 2008). Kunnallisten verkostojen nähdään kuitenkin perustuvan omalle kehityshistorialleen. Kunnallisten verkostosuhteiden konteksti oli samantyylinen kuin liiketalouden teorioissa oli esitetty. Tosin painotukset olivat hieman erilaiset. Kunnallisen päätöksenteon koettiin oleva hidasta, kompromissihakuista ja

muutosta vastustavaa (Ks. Haveri 2006; Heinonen 1999). Tämä saattoi myös olla syynä siihen, ettei kunnallisten ulkoisten verkostojen katsottu onnistuvan yhteisten tavoitteiden nimeämisessä ja saavuttamisessa. Vaikka toiveet ja odotukset verkostoista ovat tapauskunnissa konkreettiset, verkostojen tavoitteet eivät kuitenkaan ole olleet kovin konkreettisia. Tämä on seurausta muun muassa rakenteiden ylikorostuneisuudesta ja oman edun tavoittelusta. (Ks. mm. Nyholm 2008; Airaksinen –Haveri 200; Mustakangas ym. 2003)

Jotta verkoston toimijat voisivat saavuttaa tavoitteensa, tulisi niiden pystyä määrittelemään yhteiset tavoitteet ja sitoutua työskentelemään niiden saavuttamiseksi. Tämä edellyttää myös verkostoympäristöön sopeutumista (Spekman- Celly 1995; Mustakangas ym. 2003) Kuntien verkostotoimijoilla on yleensä pitkä yhteisen historia ja se tietotaito, jota verkostoon sopeutuminen juuri edellyttää.

Kuntien oman edun tavoittelu on jossain määrin hyvin ymmärrettävää. Rajalliset resurssit pakottavat tarkoin miettimään, mihin niitä kulutetaan. Kun tavoitteena on omien resurssien taloudellinen käyttö, tavoitteena on silloin myös oman edun maksimoiminen. (Ks. Jankkila 2008; Haveri 2006) Oman edun maksimoiminen näkyy kunnallisissa verkostoissa sopimuksien yleisyytenä. Sopimusten avulla kunnat kokevat voivansa saavuttaa joustavuutta oman toimintaansa. Sopimusperustainen yhteistyö ei kuitenkaan kuvasta koviinkaan suurta sitoutuneisuutta verkoston toimintaan ja tavoitteisiin. (Vrt. Haveri –Pehk 2008; Möttönen – Niemelä 2005)

Ongelmana näyttäisikin olevan kuntien verkostojen strateginen valinta ja oman edun määrittely. Jos kunta ei pysty saavuttamaan tavoitteitaan verkostossa, onko osallisuutta verkostossa ja sen mahdollisuuksia ja riskejä silloin mietitty tarpeeksi? Sijaitseeko kunta sellaisella alueella, jolla olisi ollut vaihtoehtoja? Verkoston valintaa on joillain alueilla voinut vaikuttaa myös koko alueen heikkoresurssisuus. Voi olla, että pienellä kunnalla ei ole ollut muuta mahdollisuutta, kuin verkostoitua alueen muiden heikkoresurssisten toimijoiden kautta, mikä pienentää sen verkostosta saatavia hyötyjä. (Vrt. Haveri ym. 2003; Kunta- ja palvelurakennemuutos...2006; Airaksinen – Haveri 2002)

Toinen ongelma näyttäisi olevan oman edun määrittely. Miten kunnissa koetaan oma etu? Oma etu ei välttämättä ole heti konkretisoitavissa ja osoitettavissa. Osataanko kunnissa miettiä strategioita tarpeeksi pitkäjännitteisesti, että nähdään mitä todella kannattaa tavoitella? Pitäisikö valtion puuttua verkostojen toimintaa, jos ne ajavat vain jonkun kunnan omaa etua, joka on ristiriidassa yleisen yhteiskunnallisen edun kanssa? Mikä kunnan oma etu kulloinkin on, on riippuvainen kunnan sisäisistä toimijoista ja niiden tahtotilasta. Toimijoiden määrä kunnallisissa verkostoissa on suuri, mikä vaikeuttaa yhteisten tavoitteiden määrittelemistä entisestään. (Vrt. Nyholm 2008; Kuntademokratian... 2006; Haveri 2002)

Verkostojen oletetaan usein olevan vain päätöksentekoa avustava rooli (Haveri – Pehk 2008, 36 - 37). Juuri päätöksenteon valmisteluvaihe on kuitenkin se, jolla on suurin vaikutus päätettävää asiaan (Ks. Heuru 1995; Jankkila 2008; Repo 2008) Kunnan ulkoisten verkostojen merkitys sen päätöksenteolle juuri valmistelun kautta voidaan sanoa olevan merkittävä. Verkostot vaikuttavat päätöksenteossa käytettäviä vaihtoehtoja rajaamalla. Rajaus ei aina kuitenkaan ole kunnan edun vastaista. Jos kunta on valinnut verkostonsa strategisesti oikein ja verkoston katsotaan pystyvän edistämään kaikkien sen toimijoiden etua, verkoston voidaan katsoa helpottavan päätöksentekoa. Mutta, jos kunnan valinta ei ole ollut strateginen tai verkosto toiminta ei jostain syystä edesauta sen toimijoita tavoitteiden saavuttamisessa, vähentää verkosto kunnan mahdollisuuksia omien tavoitteiden saavuttamiselle. Se, millainen mahdollisuus verkostolla on vaikuttaa kunnan päätöksenteon valmistelun vaihtoehtoihin, on riippuvainen kunnan omista resursseista (Ks. Mustakangas ym. 2003).

Kuntien mahdollisuus toimia tehokkaasti ja tuloksekkaasti sen ulkoisissa verkostoissa on myös riippuvainen sen sisäisistä toimijoista (Ks. Haveri –Pehk 2008; Jankkila 2008). Kuntien sisäisten verkostojen toimijat koostuivat kunnan viranhaltijoista, luottamushenkilöistä, työntekijöistä jne. Nämä toimijat määrittivät kunnan tahdon sen ulkoisessa verkostossa. (Ks Wiberg 2005)

Sisäisten toimijoiden resurssit määrittivät kunnassa usein toimijan vaikutusvallan kunnan sisäisessä verkostossa. Sisäisten toimijoiden merkittäviä resursseja olivat aika, tietotaito ja omat verkostot. Hyvät suhteet virkamiehiin koettiin ja oman poliittisen ryhmän koko koettiin erittäin tärkeiksi. Eniten vaikutusvaltaa näyttäisi olevan virkamiehillä, puheenjohtajistolla tai eliitillä. Sisäisten verkostojen toimijat tavoittelivat usein myös vain omaa etua. Muutos koettiin uhaksi niin omalle kuin kavereidenkin asemalle ja vallalle.(Vrt. mm. Haveri – Pehk 2008; Wiberg 2005; Haveri2002)

Luottamushenkilöt näyttäisivät keskittyvän yleisesti pieniin ja henkilökohtaisesti merkittäviin asioihin (Ks. Haveri – Pehk 2008; Nyholm 2008). Tämä voi olla osittain seurausta luottamushenkilön tietotaidosta ja tehtäviin käytettävästä ajasta (Vrt. Hveri ym. 2003). On myös huomioitava, miten monimutkaisiksi monet luottamushenkilöiden päättämät asiat ovat muuttuneet (Haveri –Pehk 2008; Nyholm 2008). Tämä on vaikuttanut paitsi luottamustehtävien kiinnostukseen, myös niiden hoitamiseen. Verkostot ovat vielä lisänneet asioiden läpinäkymättömyyttä ja monimutkaisuutta, heikentäen näin luottamushenkilöiden mahdollisuuksia hahmottaa päätettäviä asioita (KS. Kuntademokratian... 2005; Kuntien toiminta,... 2003; Wiberg 2005). Luottamushenkilöt, jotka eivät kuulu eliittiin tai puheenjohtajistoon, voivat olla täysin virkamiesten informaation varassa päättäessään asioista. Tällöin virkamiesten valtaa kasvattaa myös se, miten paljon ja millaista informaatiota he haluavat muille toimijoille jakaa (Ks. Greenway ym. 2007; Wiberg 2005)

Kunnan tahdon muodostavat siis ennen kaikkea ne toimijat, joilla on mahdollisuus ja resursseja vaikuttaa päätöksenteon valmisteluun. Se, miten paljon kullakin toimijalla on valtaa, on riippuvainen toimijan suhteista etenkin virkamiehiin ja poliittiseen eliittiin. Virkamiesten vaikutusvallan voidaan olettaa kasvattavan myös kunnan ulkoisen verkoston vaikutusvaltaa, jos ne palvelevat virkamiehen omaa etua. Virkamiesten valta on kuitenkin tietyssä määrin tarpeellista, kun huomioidaan luottamushenkilöiden kyky päättää asioista ja asioiden monimutkaisuus (Ks. Heuru 1995; Heinonen 1999; Haveri 2006).

Teorian perusteella verkostoilla voidaan sanoa olevan merkittävä rooli kunnallisessa päätöksenteossa. Miten merkittävä verkostojen rooli kulloinkin on, on riippuvainen sekä kunnan että verkoston ominaisuuksista ja myös käsiteltävästä asiasta. Tapauskuntien verkostot vastasivat hyvin teoriassa luotua kuvaa. Ulkoisen verkostojen toimijat olivat pääosin virallisia toimijoita, joiden sijainti mukaili hallinnollisia rajoja. Toimijoilla oli myös pitkä yhteinen historia ja niiden välillä oli nähtävissä riippuvaisuutta.

Tapauskunnat poikkesivat toisistaan suhtautumisessaan verkostosta asetettuihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen. Koistamossa taloudellisuuden tavoittelu ja tulevaisuuden haasteet koettiin yhteistyön lähtökohdaksi. Yhteistyölle oli siis selvästi asetettu tavoitteita ja niiden saavuttaminen koettiin tärkeäksi. Koistamon sitoutuneisuus verkostoonsa oli kuitenkin heikko. Kun oman edun mukaisia tavoitteita ei enää kyetty saavuttamaan, kyseenalaistettiin osallisuus koko verkostossa. Kyseenalaistamista vahvisti luottamushenkilöiden suhtautuminen verkostoon. Luottamushenkilöt eivät tuntuneet tietävän tarpeeksi verkoston toiminnasta ja sillä saavutetuista eduista. Toisaalta voi olla, että valtataistelulentänäkkin toimivassa verkostossa kenenkään toimijan ei ole mahdollista saavuttaa tavoitteitaan.

Nurmelassa puolestaan resurssipula oli pakottanut kunnan jo mittaviin yhteistyöhankkeisiin ja palvelujen ostoon. Nurmelan verkostojen ongelmaksi koettiin väärä toiminnallinen alue ja ylikorostuneet hallinnolliset rajat. Nurmelan kunnanjohtajalla koettiin myös olevan liian paljon valtaa. Nurmelan verkostojen tavoitteena näyttäisi olevan vain resurssien saaminen omaan palvelun tuotantoon. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että tapauskuntien resurssierot ja niiden vaikutukset niiden toimintaan tukivat jo teoriassa luotua kuvaa, jonka mukaa resurssit ovat pienemmät yleensä pienissä kunnissa ja ne määrittävät sen mahdollisuuden toimia ja kehittyä.

Tapauskunnista Koistamon verkostoja voidaan pitää jossain määrin strategisina valintoina. Koistamolla on tavoitteita verkostoistaan ja se on pystynyt niitä aiemmin saavuttamaan. Sillä on myös siinä määrin resursseja, että se pystyy vaikuttamaan omaan kehitykseensä. Koistamolaiset ovat siis tähän mennessä pystyneet toimimaan itsenäisesti tai vaihtoehtoisesti isoimpana kuntana tärkeimmissä kuntayhtymissä. Isommat väestöpohjavaatimukset ja tulevaisuuden haasteet tarkoittaisivat Koistamon

kohdalla riippuvaisuuden lisääntymistä toisista kunnista tai toimijoista. Ehkä se oli myös eräs syy seutukuntayhteistyön kritiikille.

Nurmelan verkostojen strategisuus näyttäisi kuitenkin olevan kyseenalainen. Pienenä ja heikkoresurssisena toimijana sen mahdollisuudet vaikuttaa omiin tavoitteisiin ja niiden mahdollisuuksiin näyttäisivät olevan vähäiset. Hallinnon rajojen ylikorostuneisuus vahvistaa näkemystä siitä, että Nurmelan verkostot eivät ole kunnan strategisia valintoja. Onko lisäresurssien tavoittelu ylipäätään strateginen tavoite, jos kunta on pakotettu siihen?

Tapauskuntien edustajien haastatteluissa nousi esille, että verkostojen tavoitteet koskevat lähinnä vain kunnan lähintä verkostoa. Ovatko luottamushenkilöt niin etäänntyneet maakunnallisista tai maan laajuisista verkostoista, että niillä ei nähdä olevan merkitystä oman kunnan toiminnalle? Vai johtuuko etäänntyminen siitä, että mitä ylemmäs hierarkiassa mennään, sitä vähemmän luottamushenkilöillä on edustuspaikkoja? Vai voisiko tavoitteiden asettaminen olla niin realistista, että se on sidoksissa kunnan omiin resursseihin? Toisin sanoen, jos kunnalla ei ole resursseja eikä siten suurta neuvotteluasemaa, se ei myöskään koe voivansa asettaa tavoitteita.

Kunnan sisäisten toimijoiden päätösvalta näyttäisi olevan kunnanjohtajalla ja puheenjohtajilla, mikä mukailee teoriassa luotua kuvaa. Nurmelassa rinnalle nostettiin myös eliitti ja sen vaikutusvalta. Luottamushenkilöillä ei tapauskunnissa ole merkittäviä verkostoja. Haastatellut kritisoivat luottamushenkilöiden mahdollisuutta sekä kyvykkyyttä vaikuttaa asioihin. Haastattelujen perusteella näyttäisi myös siltä, että luottamushenkilöt eivät ole tietoisia muiden toimijoiden verkostoista. Heidän kiinnostuksen kohteensa näyttäisivät ennemminkin olevan omassa lähipiirisissä.

Valtuustojen rooli kunnassa on juuri strategioiden luominen, minkä kautta valtuusto käyttää ohjausvaltaansa kunnassa. Jos luottamushenkilöt eivät kykene luoman ja hallitsemaan suuria linjoja, antaa se lisää valtaa virkamiehille. Näin näyttäisi olevan myös tapauskunnissa. Haastatteluissa esille nousi vaikuttaminen asioiden vastustamisen kautta. Vastustaminen koettiin helpoksi ja populistiseksi keinoksi pitäytyä vanhassa tai vältellä vastuuta. Onko vastustamalla vaikuttaminen seurausta asioiden monimutkaistumisesta ja luottamushenkilöiden aikapulasta? Vastustamalla vaikuttaminen ei ainakaan lisää kunnallisen päätöksenteon rationaalisuutta.

Yksikään haastatelluista ei nostanut yksittäistä virkamiestä kunnanjohtajan lisäksi merkittäväksi vallankäyttäjäksi. Tämä voi johtua kunnan koosta. Molempien kuntien hallinto on 1990-luvun aikana karsittu aika matalaksi. Toisaalta isommissa kunnissa virkamiehiä on yleensä enemmän ja yksittäisellä toimialajohtajalla on myös enemmän valtaa. Vastauksiin voi myös vaikuttaa vastaajien varovaisuus nimetä ääneen ketään toista virkamiestä ilmeisen kunnanjohtajan lisäksi, vaikka sellainen omassa mielessä olisikin.

Tapauskunnissa valmistelulla ja siihen vaikuttavilla toimijoilla voidaan nähdä olevan merkittävästi vaikutusvaltaa lopulliseen päätöksentekoon. Kaikki haastatellut kokivat päätöksenteon ongelmalliseksi ja neljä viidestä piti sitä epärationaalisenä. Päätöksenteon ongelmallisuutta lisäsi sattumatekijä olemassaolo, mikä vaikutti haastateltujen mukaan siihen, ettei koskaan voinut ennalta tietää millainen päätös syntyy.

Tapauskuntien päätöksenteossa ei ollut nähtävissä suuria poikkeamia teoriassa luotuun kuvaan. Onko päätöksenteko siis Suomen kunnissa yleisestikin valmisteluun perustuvaa, epärationaalista ja sattumanvaraista? Vai onko syynä se, että Suomen kunnista suurin osa on suhteellisen pieniä, jolloin myös kunnista tehdyt tutkimukset keskittyvät tietynkokoisiin kuntiin, mikä antaa tietynlaisen kuvan kunnallisesta päätöksenteosta?

Tapauskuntien kuntaliitospäätöksenteko erosi hieman normaalista päätöksenteosta. Kuntaliitoksesta tapauskunnat tavoittelivat ennen kaikkea taloudellisia voimavaroja. Molemmilla kunnilla oli tässä tapauksessa selvät tavoitteet, mitä kuntaliitoksella voitaisiin saavuttaa. Kuntaliitos koettiin myös rehellisemmäksi ja demokraattisemmaksi kuin yhteistyö, koska silloin vaikutusvalta ja voimavarat olisivat yhdellä toimijalla. (Vrt. Taavitsainen 2008; Kuntientoiminta... 2003) Tämän lisäksi luottamushenkilöt olisivat vaaleilla valittuja. Kaikki haastatellut olivat myös yksimielisiä siitä, että eri yhteistyömuodot ovat vain välivaihe kuntaliitoksiin. Kumpikaan kunta ei heidän mukaansa ole tarpeeksi iso toimija pärjätäkseen tulevaisuudessa.

Kuntaliitospäätöksenteko koettiin ennen kaikkea tunnerikkaammaksi kuin päätöksenteko yleensä. Kuntalaiset ja muiden kuntien edustajat ottivat normaalia selvästi enemmän yhteyttä haastateltuihin. Yhteydenotot koettiin kovin mustavalkoisiksi, eikä niillä ollut haastateltavien mukaan heihin mitään vaikutusta.

Kuntaliitospäätöksenteossa oli nähtävissä verkostojen vaikutus yhtä selvästi tai ehkä jopa selvemmin kuin päätöksenteossa yleensäkin. Luottamushenkilöiden taustoilla oli haastateltavien mukaan isompi rooli kuin tavallisesti. Myös muutosvastarinta ja populistiset väitteet vaikuttivat vahvasti päätöksenteon etenemiseen. Toimijoiden oman edun tavoittelu oli myös korostetusti esillä etenkin Nurmelassa.

Koistamolaisten haastateltujen mielestä koistamolaisten virkamiesten verkostot eivät vaikuttaneet kuntaliitosprosessiin. Heistä kukaan ei kuitenkaan pohtinut asiaa siltä kannalta, että heidän kuntansa virkamiesten huonot välit seutukunnan muihin, etenkin suurimman kunnan virkamiehiin, olisivat kasvattaneet heidän Ilmainko - liitosmyönteisyyttään.

Normaalista päätöksenteosta poiketen kansanedustajilla koettiin olevan suuri merkitys kuntaliitosprosessiin. Kansanedustajat vaikuttivat päätöksentekoon sekä ulkoisen että sisäisen verkoston kautta, joten heidän vaikutuksensa on ollut merkittävä.



Haastatellut eivät kuitenkaan nostaneet esille puoluetustoja, mikä on kummallista etenkin kun huomioidaan kansanedustajien vaikutus.

Tapauskuntien edustajien haastatteluissa negatiivinen kollektiivinen muisti nousi korostetusti esille. Sillä nähtiin olevan merkitystä niin verkostojen valintaa, toimintaan kuin vaikutusvallan jakoonkin. Aiemmin teoriassa nostettiin esille, että kunnallisten verkostojen suurimmat ongelmat liittyivät sen henkiseen ulottuvuuteen eli mm. kollektiiviseen muistiin. Teoriassa on myös painotettu muutosvastarinnan merkitystä kunnallisessa päätöksenteossa. Tapauskuntienkin suurimmat haasteet näyttäisivät olevan näissä tekijöissä. Tekijöiden merkitystä kasvattaa se, että niihin on hankala puuttua, joten niiden negatiivisen vaikutuksen muuttaminenkin on hankalaa. (Vrt. Airaksinen – Haveri 2002; Jankkila 2008; Mustakangas ym. 2003)

Nurmelan valtuuston puheenjohtaja toi kuitenkin esille tekijän, jonka avulla kollektiivisen muistin vaikutukseen voitaisiin puuttua. Hänen mukaansa kollektiivisen muistin vaikutusta vahvistaa ikävuosien merkitys kunnallisessa hierarkiassa. Luottamushenkilön rooli ja muiden luottamus häneen kasvaa, mitä pidempään hän on ollut mukana (Vrt. Pikkala 1997a). Vuodet ja luottamus mahdollistavat pääsyn eliittiin tai puheenjohtajistoon siinä vaiheessa kun luottamushenkilö on sisäistänyt kunnan toimintakulttuurin ja päässyt sisään sen verkostoihin.

Pikkalan (1997a) luoma profiili luottamushenkilöistä ja heidän asemastaan on yhteneväinen Nurmelan valtuuston luoman kuvan kanssa. Isommissa kunnissa paikkakuntalaisuudella, iällä ja sukupuolella näyttäisi olevan vähemmän merkitystä. Vaikuttaako kuntakoko siis negatiivisen kollektiivisen muistin vaikutukseen? Voisiko siis olla niin, että kuntakokoja suurentamalla voitaisiin luoda rationaalisempi päätöksentekojärjestelmä, jossa negatiivisella kollektiivisella muistilla olisi pienempi merkitys?

Kaiken kaikkiaan kollektiivinen muisti ja sen merkitys ansaitisivat enemmän tutkimusta. Ottaen huomioon sen vaikutuksen kuntien toimintaa ja toisaalta kuntien osuuden palvelun tuotannosta, voisi sen tutkimus tarjota kunnille uusia keinoja tehostaa toimintojaan.

Tapauskuntien kuntaliitosprosessi oli pitkä ja vaiherikas. Näin pitkällä ja monimutkaisella prosessilla on ollut tapauskuntiin monenlaisia vaikutuksia. Ajallisesti prosessin voidaan olettaa vieneen paljon aikaa niin virkamiehiltä kuin luottamushenkilöiltäkin. On myös todennäköistä, että prosessi on vaikuttanut paitsi rajoittamalla käytettävissä olevaan aikaan, myös rajoittamalla päätösten mahdollisuuksia noiden 32 kuukauden aikana. Miten se on vaikuttanut?

Yhteenvedon voidaan todeta, että verkostot vaikuttavat sekä ulkoisesti rajaamalla kunnan toimintaympäristön mahdollisuuksia että sisäisesti virkamiesten valmistelun, eliitin edun ja sattuman kautta päätöksentekoon. Koska verkostot eivät useinkaan ole demokraattisesti valittuja ja niiden toiminta koetaan kovin läpinäkymättömästi, koetaan

niiden hämärtävän demokratiaa. Lähes kaikki haastellut olivat myös sitä mieltä. Se, miten paljon verkostot hämärtävät demokratiaa, on kiinni verkostojen laajuudesta ja käsiteltävästä asiasta ja tavasta jolla asioista tiedotetaan. Verkostojen vaikutukset voivat olla niin positiivisia kuin negatiivisiakin. Virkamiesten ja luottamushenkilöiden asenteet, tietotaito ja sitoutuminen vaikuttavat verkostojen vaikuttavuuteen ja demokraattisuuteen. Näyttäisi kuitenkin siltä, että verkostojen mahdollisuuksia ei osata kunnissa hyödyntää.

Verkostot tulevat varmasti tulevaisuudessakin vaikuttamaan kunnalliseen päätöksentekoon. Vaikka kuntaliitosten määrä kasvaisi tulevaisuudessa, eivät ne poista toimintaympäristön haasteita. Kunnan koolla ja resursseilla näyttäisi olevan suuri merkitys kunnan menestykselle. Kunnissa tarvitaan tämän lisäksi vahvaa ammattijohtamista ja osaavia luottamushenkilöitä. Ongelmana on näiden saaminen. Luottamustoimien kiinnostavuus ja toisaalta myös vaatavuus on kasvanut. Toisaalta kunnallisella puolella on myös pulaa ammattitaitoisesta henkilökunnasta. Voidaanko luottamushenkilöiltä vaatia tiettyä koulutus- tai osaamistasoa?

Tapaustutkimuksen valossa voidaan sanoa, että kuntien tulisi tiedostaa verkostonsa ja niiden mahdollisuudet paremmin. Tämä vaatii uudenlaista näkemystä ja yhteistyötä. Myös mahdollisuudet verkostoitua kolmannen sektorin tai yritysten kanssa tulisi tiedostaa entistä vahvemmin. Huolestuttavinta on kollektiivisen muistin merkitys. Kun ajatellaan tulevaisuuden haasteita ja kuntien vastuuta palveluntuotannosta, on täysin mahdotonta, että päätökset tehdään vedoten historian tapahtumiin ja tunteisiin.

Tutkimuskohteena kunnalliset verkostot olivat erittäin mielenkiintoinen ja haasteellinen. Verkostot ovat sosiaalisia rakenteita, joten jokaisella toimijalla on oma käsityksensä verkoston rakenteesta ja toimivuudesta (Ks. Easton 1992) Intensiivinen tutkimus tapauskunnista oli erittäin antoisaa ja mahdollisti asian perusteellisen käsittelyn. Kunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon liittyy monia osittain päällekkäisiä aihealueita. Verkostojen demokraattisuus, edustuksellisen demokratian toimivuus, virkamiesten valta, Valtio ja EU:n rooli jne. sisältäisivät kaikki monia eri tutkimusmahdollisuuksia. Kunnalliset verkostot eivät eronneet paljoa muiden organisaatioiden verkostoista, tästä syystä liiketaloudellisen tutkimuksen lisääminen myös kunnallishallintoon voisi tuoda uutta näkemystä kuntien toimintaan.

Myös tutkimuksen laajentaminen kattamaan koko tapauskuntien päätöksenteon olisi mielenkiintoista. Näin voitaisiin luoda kokonaiskuva kunnallisista verkostoista ja niiden vaikuttavuudesta. Toisaalta aiheen tutkiminen laajemmassa mittakaavassa vertailemalla useampien kuntien verkostojen vaikutusta yleensä tai kuntaliitosprosesseissa toisi varmasti uudenlaista tietoa aiheesta. Toisten kuntien verkostoja tai kuntaliitosprosesseja tutkimalla puolestaan voitaisiin luoda kokonaisvaltaisemman kuvan verkostoista. Vertailujen avulla voitaisiin määrittää ovatko kunnalliset verkostot niin ainutlaatuisia ja

oman kehityshistoriansa tuloksia (Ks. Möller ym. 2004) vai onko niiden välillä nähtävissä yhtäläisyyksiä?

## 7 YHTEENVETO

Toimintaympäristön muutosten seurauksena myös kunnat ovat alkaneet verkostoitua ja etsiä uusia toimintatapoja. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, mikä on verkostojen rooli kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimuksen tarkoitus oli jaettu kolmeen osaongelmaan, joiden avulla tutkittavaa lähestyttiin. Tutkimusongelmat olivat:

1. Mitkä ovat Suomen kuntakenttään kohdistuvat muutospaineet?
2. Keitä ovat kunnallisten verkostojen toimijat?
3. Miten toimijat ja heidän resurssinsa vaikuttavat kunnalliseen päätöksentekoon?

Tutkimuksen osaongelmia lähestyttiin kirjallisuuskatsauksen ja tapaustutkimuksen avulla. Kirjallisuuskatsaus jakaantui kahteen osaan. Sen ensimmäisessä luvussa luotiin kuva kunnista ja niiden toiminnoista, rahoituksesta sekä niihin kohdistuvista muutospaineista. Tämän lisäksi kuvailtiin kunnallinen päätöksentekoprosessi ja hierarkia. Kirjallisuus katsauksen toisessa luvussa määriteltiin liiketaloustieteiden teorioiden pohjalta, mitä verkostot ovat. Verkostojen jäsentelyssä apuna käytettiin Axelssonin (1995) verkostomallia, joka jaottelee verkoston toimijoihin, toimintoihin ja resursseihin. Teorioiden avulla luotiin synteesi, jonka avulla aineistoa tutkittiin.

Tutkimus suoritettiin kvalitatiivisena tapaustutkimuksena. Aineisto kerättiin kahden länsisuomalaisen kunnan kuntaliitosneuvottelijoita haastatteleamalla. Haastattelumuotona käytettiin teemahaastattelua. Teemat perustuivat teoriassa luotuun kuvaan kuntien päätöksenteosta ja verkostoista.

Teemahaastattelujen avulla luotiin kuva tapauskuntien verkostoista ja niiden toimijoista. Haastatteluissa tuli ilmi, että tapauskuntien ulkoiset verkostot koostuivat lähinnä virallisista yhteistyötahoista, jotka kaikki sijaitsivat samojen hallinnollisten rajojen sisäpuolella. Toimijoiden pitkä yhteinen historia koettiin haastatteluissa enemmänkin taakaksi kuin yhteistyötä kannattelevaa luottamusta edistäväksi. Verkoston tavoitteina tapauskunnilla oli taloudellisuus ja palvelujen tehokas tuottaminen. Tapauskuntien verkostojen toimijat eivät kuitenkaan onnistuneet täysin tavoitteissaan. Esteinä tälle oli keskittyminen oman edun ajamiseen, resurssien puute ja valtarakenteiden ylikorostuneisuus.

Verkostojen sisäisten toimijoiden tavoitteet olivat haastateltujen mukaan usein oman edun ajaminen tai oman aseman turvaaminen. Sisäisten toimijoiden kyvykkyyttä ja sitoutuneisuutta kritisoitiin. Päätöksentekovalta oli haasteltavien mukaan kunnanjohtajalla ja virkamiehillä valmistelun kautta sekä poliittisilla ryhmillä tai eliitillä. Päätöksenteko koettiin omituiseksi ja hankalaksi monitoimijaisessa verkostossa, jossa sattumallakin oli osansa.

Haastateltavien näkemykset kuntaliitokset eduista olivat yhtenäisiä teoriassa tuotuihin etuihin. Kuntaliitospäätöksenteko nähtiin haastatteluissa tunnepitoisemmaksi kuin normaali päätöksenteko. Tämä asetti haasteita ja paineta päätöksenteolle. Päätöksentekoprosessiin tapauskunnissa vaikuttaneet verkostot poikkesivat hieman normaalista. Mm. kansanedustajien valta koettiin poikkeuksellisen voimakkaaksi kyseisessä prosessissa.

Tutkimuksessa tuli ilmi, että verkostot selvästi vaikuttavat kunnalliseen päätöksentekoon. Vaikka verkostot mahdollistavat osallistuvuuden laajentamisen ja toimintojen joustavuuden lisäämisen, ei näitä mahdollisuuksia kyetä juuri hyödyntämään.

Tämä tutkimus antaa vasta alustavan kuvan kunnallisista verkostoista. Verkostojen merkitys ja laajuus vaihtelee kunnittain. Myös verkostojen vaikutukset vaihtelevat päätettävän asian mukaan. Verkostoissa piilevät monet mahdollisuudet, miten kunnat oppivat hyödyntämään ne, on haasteellista. Miten, kunnallinen päätöksenteko saadaan vastaamaan toimintaympäristön haasteisiin, on ongelmallista. Onko ratkaisu pienten tai heikkoresurssisten kuntien liitoksissa? Miten suhtaudutaan alueiden eriarvoistumiseen? Siirrytäänkö Suomessa pormestari-malliin? Tulevaisuus on täynnä haasteita kuntien osalta. Se, miten niihin vastataan ja niistä selvittää, ei ole ainoastaan kuntien päätettävissä. Kaiken kaikkiaan Suomen kuntien verkostot sisältävät tutkijoille vieläkin monia uusia ja erilaisia lähestymisvaihtoehtoja ja tutkimusongelmia.

## LÄHTEET

- Airaksinen, Jenni – Haveri, Arto (2002) *Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille? Seutukuntien tuki-hankkeen arviointi*. Ensimmäinen väliraportti. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, raporttisarja 36/2002.
- Alajoutsijärvi, Kimmo – Olkkonen, Rami – Tikkanen, Henrikki (2000) The role of communication in business relationships. *Management Decision*, 38/6 2000, 403 - 409.
- Alajoutsijärvi, Kimmo – Tikkanen Henrikki (2000) Competence-based business processes within industrial networks: A theoretical and empirical analysis. *Business Marketing and Purchasing*, Vol.9 2000, 1 – 49.
- Alasuutari, Pertti (1999) *Laadullinen tutkimus*. 3. uud. p. Jyväskylä.
- Axelsson, Björn (1995) The development of network research – A question of mobilization and perservance. Teoksessa: *Business marketing: An interaction and network perspective* toim. Kristian Möller & David Wilson, Kluwer academic publishers, USA, 111 – 137.
- Axelsson, Björn (1992) Corporate strategy models and networks – Diverging perspective. Teoksessa: *Industrial networkKs. A new view of reality*, toim. Björn Axelsson & Geoffrey Easton. Routledge, London, UK, 184 - 234.
- Easton, Geoffrey (1992) Industrial Networks: a review. Teoksessa: *Industrial NetworkKs. A new view of reality*, toim. Björn Axelsson and Geoffrey Easton. Routledge, London, UK, 3 – 27.
- Eriksson, Päivi – Koistinen, Katri (2005) *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisu 4:2005, Kerava.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha (2000) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 5. p. Jyväskylä.
- Ghuri, Pervez (2004) Designing and conducting case studies in international business research. Teoksessa: *Handbook of qualitative research methods for international business*, toim. Rebecca Marshan-Piekkari & Catherine Welch. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 109 – 124.
- Greenway, John – Salter, Brian – Hart, Stella (2007) How policy networks can damage democratic health: Case study in the government of governance. , vol. 85, No. 3, 2007, 717.- 738.
- Gummesson, Evert (1999) Productivity, quality and relationship marketing in service operations. Teoksessa: *The nordic school of quality management*, toim. Bo Edvardsson & Anders Gustafsson, Studentlitteratur, Lund Sverige, 252 – 276.
- Hammarkvist, K-O – Håkansson, H. – Matsson, L-G (1982) *Marknadsföring för Konkurenskraft*, Liber, Kristianstad.

- Hart, Susan J. (1991) A first-time user's guide to the collection and analysis of interview data from senior managers. Teoksessa: *The management research handbook*, toim. N.L. Smith & P. Dainty, Routledge, London 1991, 199 -203.
- Haveri, Arto (2002) Aluekeskusohjelman toimiminen edellyttää toimivaa seutuyhteistyötä. AKO-katsaus 1/2002. [www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/B927E065FAF55F54C2256BD400536CA0/\\$file/akokatsaus1.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/B927E065FAF55F54C2256BD400536CA0/$file/akokatsaus1.pdf). Haettu 30.04.2008.
- Haveri, Arto (2006) Kunnallishallinnon tulevaisuus – Kuinka kunnallishallinto selviää murroksesta. Kuntarakenteita etsimässä. Teoksessa: *Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja –mahdollisuuksista*, toim. Pentti Mecklin. Kunnalistutkimuksia, Tampere, 15 – 33.
- Haveri, Arto – Laamanen, Elina – Majoinen, Kaija (2003) Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Acta-sarjan nro 155. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2003. <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p060302101829R.pdf>. Haettu 30.04.2008.
- Haveri, Arto – Pehk, Teele (2008) Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. <http://www.kaKs.fi/index.php>. Haettu 30.08.2009.
- Heikkilä, Tarja (1998) *Tilastollinen tutkimus*. 5.-6. p. Edita Prima Oy, Helsinki 2005.
- Heinonen, Jarna (1999) *Kohti asiakaslähtöisyyttä ja kilpailukykyä. Sisäinen yrittäjyys kunnallisen yksikön muutoksessa*. Turun Kauppakorkeakoulun julkaisuja -sarja A-5:1999.
- Helin, Heikki (2008a) Yhteisoveronmuutos itsehallinnon peruspilarista talouden tasapainottajaksi. *Kuntalehti* 1/2008, 35 – 37.
- Helin, Heikki (2008b) Kuntien talous pysynyt valtion jatkuvassa pyörytyksessä. *Kuntalehti* 15/2008, 59 – 61.
- Heuru, Kauko (1995) *Uusi kuntalaki*. Helsinki 1995.
- Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula (1997) *Tutki ja kirjoita*. Jyväskylä 2004.
- Hirsjärvi, Sirkka - Hurme, Helena (2001) *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki 2001.
- Hoikka, Paavo (1995) Kunnallishallinnon kehitystiet. Teoksessa: *Näkökulmia kunnalistutkimuksen ja –kulttuurin muutoksiin*, toim. Ari-Veikko Anttiroiko. Tampereen yliopisto kunnalistieteiden laitos julkaisusarja 1/1995.
- Hoikka, Paavo – Lehkonen, Raimo- Rajala, Tuija – Ryytänen, Aimo – Siitonen, Pentti – Tetri, Eija (1999) *Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina*. Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen Yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1999, Tampere 1999.

- Hynynen, Eeva-Liisa (2008a) Markkinat ovat hereillä – kunnat lakien puristuksessa. *Kuntalehti* 5/2008, 6 – 9.
- Hynynen, Eeva-Liisa (2008b) Kuntaliiton puheenjohtaja Risto Parajanne: Uudet valtuutetut uudistaman kuntatyötä houkuttelevammaksi. *Kuntalehti* 16/2008, 34 - 36.
- Hynynen, Eeva-Liisa (2008c) ”Katsotaan rohkeasti riittävän pitkälle tulevaisuuteen”. *Kuntalehti* 14/2008, 6 – 9.
- Hynynen, Eeva-Liisa (2008d) ”Taitava monikuntaliitos on rutiiniliitoksen vastakohta” *Kuntalehti*, 10/2008, 6 – 8.
- Jankkila, Hilikka (2008) Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä – toimijanäkökulma. Acta Universitatis Lapponiensis 154, Lapin Yliopisto, Rovaniemi 2008. [http://www.ulapland.fi/includes/file\\_download.asp?deptid=23477&fileid=16529&file=20090708140253.pdf&pdf=1](http://www.ulapland.fi/includes/file_download.asp?deptid=23477&fileid=16529&file=20090708140253.pdf&pdf=1). Haettu 17.10.2008.
- Johansson J. – Mattsson L.-G (1992) Network position and strategic action – An analytical framework. Teoksessa *Industrial networks. A new view of reality*, toim. Björn Axelsson & Geoffrey Easton. Routledge, London, UK, 205 – 217.
- Järvensivu, Timo (2007) *Values-driven management in strategic networks*. A case study of the influence of organisational values to cooperation. Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis A-287. Helsinki School of Economics, Helsinki 2007.
- Katajamäki, Hannu (2008) Aluelautakunnat sopivat Suomen kuntiin. *Kuntalehti* 12/2008, 41 - 43.
- King, Nigel (1994) The qualitative research interview. Teoksessa *Qualitative methods in organizational research. A practical guide*, toim. Catherien Castell & Gillian Symon. Sage Publishers, London 1994, 14 – 36.
- Kiviniemi, Mari (2008) Kunta- ja palvelurakennemuutos on edennyt hyvin. Huomio yhdistyvien kuntien toimintarakenteiden kehittämiseen. *Turun Sanomat* 02.01.2008. <http://www.ts.fi/arkisto/haku.aspx?ts=1,0,0,0:508090,0>. Haettu 28.08.2009.
- Klijn, Erik-Hans – Skelcher, Chris (2007) Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, Vol.85, No.3, 2007, 587 – 608.
- Koivisto, Tapio – Ahmaniemi, Riikka – Koski, Pasi (1999) Uudelleenmuotoutuvat alihankintaverkostot. Analyysi toimittajasuhteiden laadullisista muutoksista. Working Papers 58/1999 Työelämän tutkimuslaitos, Tampereen yliopisto.
- Koski, Arto (2004) Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 55/2004. Sisäasiainministeriö, Helsinki. [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/B4C45BBBA9252472C2256F770048869C/\\$file/552004.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/B4C45BBBA9252472C2256F770048869C/$file/552004.pdf) . Haettu 12.08.2008.



Koskinen, Ilpo – Alasuutari, Pertti – Peltonen Tuomo (2005) *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005.

*Kunnan hallinto, talous ja valvonta* (2004) Edita Prima Oy, Helsinki 2004.

Kunta- ja palvelurakennemuutos. I vaiheen loppuraportti. (2006) Sisäasiainministeriön julkaisuja 54/2006  
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3D15803552034A06C225724A0046DD4C/\\$file/542006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3D15803552034A06C225724A0046DD4C/$file/542006.pdf). Haettu 05.05.2008.

Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti (2006). Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2006.  
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/893DAD0E2B0EC975C22572410049BD0C/\\$file/562006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/893DAD0E2B0EC975C22572410049BD0C/$file/562006.pdf). Haettu 01.09.2008.

Kuntademokratian vihreä kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti (2005) Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2005.  
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E412BC49AC227425C2256FA10030197E/\\$file/022005.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E412BC49AC227425C2256FA10030197E/$file/022005.pdf). Haettu 01.09.2008.

Kuntaliitto, Aluetietopankki; Taloustilastot.  
[http://www.kunnat.net/k\\_htmlimport.asp?path=1;29;374;69182](http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;29;374;69182). Haettu 15.05.2009.

Kuntaliitto. Harkinnanvaraiset avustukset.  
[http://www.kunnat.net/k\\_htmlimport.asp?path=1;161;83767;83768;83769&urli=http://apps.kunnat.net/sc/google/GHpF8w31.html](http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;161;83767;83768;83769&urli=http://apps.kunnat.net/sc/google/GHpF8w31.html). Haettu 03.09.2009.

Kuntaliiton aluetietopankki (2009) Yleistilastot  
[http://www.kunnat.net/k\\_htmlimport.asp?path=1;29;374;36980](http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;29;374;36980), Haettu 31.08.2009.

Kuntien alijäämänkattamisvelvoitteen arviointi ja kehittämissuhteet (2005) Sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2005.  
[www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/FB12A1DE9C9E50C4C2256FF600267942/\\$file/132005.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/FB12A1DE9C9E50C4C2256FF600267942/$file/132005.pdf). Haettu 10.05.2008.

*Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet* (2003) toim. Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Rynänen, Pentti Siitonen. Kunnallistutkimuksia, Tampereen Yliopisto kunnallistieteiden laitos, Tampere 2003.

Laamanen, Elina (2007) Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Väitöskirja. Acta-sarja 194. Suomen Kuntaliitto ja Tampereen Yliopisto.  
<http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7001-1.pdf>. Haettu 07.06.2008.

Leskelä, Veli-Pekka (2007) Seinäjoesta tulee vahva maakuntakeskus. *Kuntalehti* 11/2007. <http://www.kuntalehti.fi/default.asp?sc=3125&sa=86636>. Haettu 27.08.2009.

Leskelä, Veli-Pekka (2008) Uusi Seinäjoen kaupunki syntyi. *Kuntalehti* 10/2007, 13.

- Lilja, Kimmo (2008) "On ehkä oltu liian hyväuskoisia". *Turun Sanomat* 18.05.2008. <http://www.ts.fi/arkisto/haku.aspx?ts=1,0,0,0:0:541429,0>. Haettu 14.10.2009.
- Louhivuori, Jaakko (2008) Kuntaliitos räjähti käsiin Pyhärannassa. *Turun Sanomat* 01.08.2008. <http://www.ts.fi/arkisto/haku.aspx?ts=1,0,0,0:0:555992,0>. Haettu 28.08.2009.
- Maravelias, Christian (2001) *Managing network organizations*. School of Business Reports No. 2001:1. Stockholm University.
- Mattila, Ari (2008) Lounais-Sipoo – osa metropolia vai maaseutua. *Kuntalehti* 20/2008, 58 – 59.
- Mattsson L.-G. (1998) *Interaction strategies: A network approach*. AMA Marketing Educator's Conference, San Francisco, USA.
- Mustakangas, Ella – Kiviniemi, Markku – Vihinen, Hilikka (2003) *Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa*. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen julkaisuja 29.
- Mäkelä, Klaus (1990) Kvalitatiivisen analysoinnin arviointiperusteet. Teoksessa: *Kvalitatiivisen aineiston analysointi ja tulkinta*, toim. K. Mäkelä, Gaudeamus, Helsinki 1990, 42 – 61.
- Möller, Kristian – Rajala, Arto – Svahn, Senja (2004) *Tulevaisuutena liiketoimintaverkot. Johtaminen ja arvon luonti*. Teknologiateollisuuden julkaisuja nro 11/2004.
- Möller Kristian – Wilson David T. (1995a) Introduction: Interaction and networks in perspective. Teoksessa: *Business marketing: An interaction and network perspective*, toim. Kristian Möller & David Wilson. Kluwer Academic Publishers, USA, 1 – 18.
- Mölsä, Ari (2008) Maakuntien arvo muistettava kuntaliitosten tohinassa. *Kuntalehti* 7/2008, 24 – 25.
- Möttönen, Sakari – Niemelä, Jorma (2005) *Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot*. Keuruu 2005.
- Nissinen, Tero – Viitasaari, Aki (2006) Kunta- ja palvelurakennemuutos – Kuntien kadonnutta taloudellisuutta etsimässä? Teoksessa: *Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja mahdollisuuksista*. Kunnalistutkimuksia,. Tampere, 86 - 104.
- Nyholm, Inga (2008) *Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta*. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 705. <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7259-6.pdf>. Haettu 15.05.2008.
- Näin vaalirahakohu eteni (2009) Yle Kotimaa 07.07.2009 [http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2009/07/nain\\_vaalirahakohu\\_eteni\\_849402.html](http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2009/07/nain_vaalirahakohu_eteni_849402.html). Haettu 15.10.2009.

- Pikkala, Sari (1997a) Luottamushenkilöt lähikuvassa. Kunnat ja päättäjät. *KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 9*, toim. Sari Pikkala. Helsinki 1997, 7 - 40.
- Pikkala, Sari (1997b) Viranhaltijat lähikuvassa. *Kunnat ja päättäjät. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro9*, toim. Sari Pikkala. Helsinki 1997, 41 - 55.
- Pikkala, Sari (2009) Kädenojennus pienen kumppanin suuntaan tarpeen. Kuuluuko reuna-alueen ääni suuremmassa liitoskunnassa? *Kuntalehti* 1/2009, 35 – 37.
- Prahalad, C. K. – Hamel G. (1990) The core competence of the corporation. *Harward Business Review*, 68 (3), 19-91.
- Raatikainen, Ilkka (1992) *Alihankintaverkostojen kehittäminen pohjoissavolaisessa metalliteollisuudessa* (The development of subcontract networks in the metal industry in northern savo). Kuopio University Publications E Social Sciences 1.
- Repo, Tarja (2008) Valmistelussa voi yhdistää tehokkuuden ja luovuuden. *Kuntalehti* 3/2008, 28 – 29.
- Ryynänen, Aimo (2006) Kunnallinen itsehallinto talouden vaatimusten ja ylikansallisen sääntelyn puristuksessa. Teoksessa: *Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja –mahdollisuuksista*. Kunnalistutkimuksia, Tampere, 34 – 55.
- Rönkkö, Pentti (2006) Peruspalvelujen rahoitusongelmien ratkaisu vai uusi ongelmakunta – ja palvelurakenneuudistuksen etukäteisarviointi. Teoksessa: *Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja –mahdollisuuksista*. Kunnalistutkimuksia, Tampere, 56-85.
- Saarelainen, Tarja (2003) *Managing local networks. Impacts of network management on the implementation of new public management and citizen participation*. Acta Universitatis Lapponiensis 54, University of Lapland, Rovaniemi 2003.
- Ståhlberg, Krister (1997a) Kuntien kehittämisselitys. Mitä, missä ja kenen toimesta? Teoksessa: *Kunnat ja päättäjät. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 9*, toim. Sari Pikkala. Helsinki 1997, 83 – 102.
- Ståhlberg, Krister (1997b) Kunnalliset valtarakenteet. Teoksessa: *Kunnat ja päättäjät. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro9*, toim. Sari Pikkala. Helsinki 1997, 124 – 152.
- Taavitsainen, Hannu (2007) Maailmalla meneillään suurten kuntareformien kausi. *Kuntalehti*, KuntaOnline 8/2007, 26 - 32  
<http://www.kuntalehti.fi/default.asp?sc=3483&sa=84758>. Haettu 30.08.2008.
- Taavitsainen, Hannu (2008) Britanniassa vahvistetaan yksitasoista kuntahallintoa. *Kuntalehti* 14/2008, 50.

- Taavitsainen, Hannu (2009) Talousrysähdys kohdistuu kipeimmin teollisuuskaupunkeihin. *Kuntalehti* 2/2009, 24 - 25.
- Tuusa, Pirjo (2008a) Kuntien lukumäärä vähenee ainakin 62:lla ensi vuonna. *Kuntalehti* 1/2008, 14.
- Tuusa, Pirjo (2008b) Kuntaliitokset koskettavat 99 kuntaa. *Kuntalehti* 20/2008, 24- 25.
- Tuusa, Pirjo (2008c) Ensi vuonna aloittaa jo 28 yhteistoiminta-alueita. *Kuntalehti* 18/2008, 22 – 24.
- Walker, Richard M. - O’Toole, Laurence J. - Meier, Kenneth J. (2007) It’s where you are that matters: The networking behaviour of English local government officers. *Public Administration* ,Vol. 85, No.3, 2007, 739 – 756.
- Welch, Catherine – Marschan-Piekkari, Rebecca – Penttinen, Heli – Tahvanainen, Marja (2002) Corporate elites as informants in qualitative international business research. *International Business Review*, Vol.11 No.5, 611 – 628.
- Wiberg, Matti (2005) Valta kunnassa. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro58. Vammala 2005. <http://www.kaKs.fi/index.php>. Haettu 30.08.2009.
- Wilson David T.- Möller Kristian (1995) Dynamics of relationship development. Teoksessa: *Business marketing: An interaction and network perspective*, toim. Kristian Möller & David Wilson. Kluwer Academic Publishers, USA, 53 – 69.
- Ylönen, Jorma (2008) Vaalit vai rituaalit. *Kuntalehti* 16/2008, 30 – 31.
- Zimmerbauer, Kaj (2008) On tärkeää olla houkutteleva. *Kuntalehti*14/2008, 93 – 95.

## **HAASTATTELUT**

- Kunnanhallituksen jäsen, Nurmela, 14.05.2008, 39 min.
- Kunnanhallituksen puheenjohtaja, Koistamo, 22.05.2008, 32 min.
- Kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Nurmela, 28.05.2008, 48 min.
- Kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Koistamo, 30.05.2008, 52 min.
- Kunnanvaltuuston 1.varapuheenjohtaja, Koistamo 11.06.2008, 68 min.

## LIITE 1

**TEEMAHAASTATTELURUNKO****TAUSTATIEDOT:**

- Ikä?
- Miten kauan on itse / lähipiiri asunut paikkakunnalla?
- Miten kauan on ollut mukana oman kunnan päätöksenteossa?
- Jäsenyys puolueessa, jäsenyyden pituus ja saavutetut asemat?
- Työpaikka (paikkakunta, yksityinen/ julkinen)?
- Harrastukset ja muut sidosryhmät?
- Kollektiivisen muistin olemassaolo ja merkitys?

**KUNNAN VERKOSTOT:**

- Onko verkostoja olemassa?
- Millaisia verkostot ovat?
- Ovatko verkostot hyvä vai huono asia? Miksi?
- Mitkä/ ketkä ovat tärkeimpiä yhteistyökumppaneita?
- Mistä tärkeys muodostuu? Kollektiivisen muistin rooli?
- Ostaako vai myykö kunta palveluita?
- Miten paljon ostaa / myy?
- Onko vaihtoehtoisia myyjiä/ostajia?
- Oman kunnan taloudellinen tilanne ja sen vaikutukset
- Keneen kunnan yhteistyökumppaniin on henkilökohtaisesti eniten yhteydessä? Miksi ja miten usein?
- Onko kunta riippuvainen muista? Jos, niin kenestä ja miksi?
- Vaikuttaako riippuvuus muista tai toisten riippuvuus itsestä (kunnasta) kunnan toimintaan?

**PÄÄTÖKSENTEKO:**

- Mitkä asiat vaikuttavat päätöksentekoon?
- Mikä vaikuttaa eniten?
- Kenellä on eniten valtaa?

- Mikä on oma vaikutusvalta?
- Onko taustatekijöillä vaikutusvaltaa?
- Voiko oma kunta vaikuttaa yhteistyökumppaneiden päätöksentekoon?
- Vaikuttavatko muut kunnat / toimijat oman kunnan päätöksentekoon?
- Onko päätöksenteko rationaalista?

### **KUNTALIITOKSET:**

- Ovatko kuntaliitokset tarpeellisia/ tarpeettomia? Miksi?
- Onko kunnan koolla (maantieteellisellä) merkitystä kuntaliitoksessa?
- Oma mielipide kuntaliitoksista ennen omaa prosessia ja nyt? Jos muuttunut, niin mitkä olivat syyt muutokseen?
- Ketkä / mitkä vaikuttivat kuntatasolla päätökseen? Miksi?
- Ketkä / mitkä vaikuttivat omaan päätökseen? Miksi?