

Yhteistyön henki ja arvot Vaasanseudun kuntaliitosdokumenteissa

Rinna Ikola-Norrbacka, Kirsi Lähdesmäki, Karita Mård-Miettinen, Tiina Mäntymäki & Niina Nissilä
Filosofinen tiedekunta
Vaasan yliopisto

Samarbete mellan kommuner är en aktuell fråga i Finland p.g.a. minskade resurser och ökade effektivitetskrav. Etiska val blir alltför svärmotiverade, och detta återspeglas i kommunernas officiella diskussioner. I denna artikel studeras vilka betydelser tre centrala etiska begrepp, samarbete, förtroende och öppenhet får i officiella kommunala dokument i tre kommuner i Vasaregionen, Vasa, Korsholm och Lillkyro. Dokumenten har producerats inom ramen för projektet Paras. I studien kombineras förvaltningsvetenskaplig forskning med språkforskning. Resultaten visar att samarbete mellan de tre kommunerna uppfattas starkt positivt som ett sätt att skapa framgång, men att begreppen samarbete, förtroende och öppenhet får olika innehåll i de studerade dokumenten.

Avainsanat: kuntaliitos, arvot, yhteistyö, luottamus, avoimuus, käsiteanalyysi

1 Johdanto

Yhteistyö on tällä hetkellä ajankohtainen haaste kunnissa, sillä ne ovat tilanteessa, jossa laadukkaiden palveluiden takaaminen kansalaisille ei välttämättä onnistu yksin. Myös valtio edellyttää kunnilta enemmän yhteistoimintaa ja painostaa niitä liitoksiin. Taloudelliset arvot ja suoritustehokkuus määrittelevät pitkälti kuntien palveluiden tuottamiseen ja yhdistymiseen liittyvän yhteiskunnallisen keskustelun sisältöjä. Tähän keskusteluun eivät eettiset arvot tai toiminnan moraalin laajempi arviointi aina sisälly. Yhteiskunnan taloudelliset ehdot polkevat usein jalkoihinsa etiikan.

Haluamme selvittää, millaisina hallinnon eettiset arvot näyttäytyvät kolmen Vaasanseudun kunnan, Mustasaaren, Vaasan ja Vähänkyrön, virallisissa kuntaliitosdokumenteissa. Valitsimme tarkastelun kohteeksi Paras-hankkeeseen liittyvät lausunnot, muistiot ja pöytäkirjat vuodelta 2010 (ks. www.vaasa.fi/Suomeksi/Etusivu/Kaupunkikehitys/Vaasanseudun_Paras-hanke). Yleisinä ja keskeisinä moraalifilosofiasta ja hallinnon etiikan tutkimustraditiosta nousseina hallinnon eettisinä arvoina olemme valinneet tarkasteluun yhteistyön, luottamuksen ja avoimuuden.

Tutkimme, mitä merkityksiä *yhteistyö* saa näissä asiakirjoissa (luku 5). Yhteistyön mahdollistaa toimijoiden välinen luottamus ja avoimuus. Miten nämä arvot ilmaistaan? Mitä käsitepiirteitä käsitteet saavat, ja millä eri tavoin yhteistyötä, luottamusta ja avoimuutta ilmaistaan saman kunnan eri dokumenteissa (luku 6)?

Olemme tarttuneet aiheeseen siksi, että mielestämme etiikkaan tarvitaan tuoreita näkökulmia: tutkimuksessamme hallinnon etiikan kysymyksiä tarkastellaankin monitieteisesti hallintotieteen ja kielitieteen näkökulmista.

2 Luottamus ja avoimuus yhteistyön rakentajina

Kunnilla on tarve tehokkaampaan toimintojen koordinointiin ja päällekkäisyyksien karsimiseen (Niemi-Iilahti & Sandberg 2009). Kuntien viranomaisten yhteistyöverkostot alkavat toimia, kun tarve siihen on riittävän suuri ja kun toimijoilta löytyy yhteistä tahtoa. Viranomaisten välinen yhteistyö on monella paikkakunnalla vakiintunut paikallista yhteistyötä, jolle on olemassa vuosien mittaan kehittyneitä, paikalliseen toimintakulttuuriin ja työntekijöihin sidoksissa olevia rakenteita ja käytäntöjä. Haaste kuntarajat ylittävälle yhteistyölle on, miten ilman toimijoiden keskinäistä kilpailua kyetään yhdistämään voimavaroja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Karjalainen & Vaahtera 2000: 25.)

Kiinteäksi tarkoitetulle yhteistyölle täytyy olla olemassa jokin riittävän hyvä ja kannustava peruste. Organisaatioiden välinen yhteistyö perustuu usein taloudellisen hyödyn tavoitteluun. Yhteistyöllä saavutetaan etua, jota yksin toimimalla ei välttämättä saavutettaisi. Organisaatioiden verkostoituessa niiden välille syntyy tiiviitä ja pitkäkestoiseksi tarkoitettuja suhteita, ja organisaatiot sitoutuvat toisiinsa ainakin jossakin määrin. (Aronen 1994: 8–9; Krogars 1995: 37–38.)

Yhteistyössä toimijat ovat usein riippuvaisia toisistaan ja siksi luottamus toimijoiden kesken on avainasemassa. Organisaatiot voidaan jakaa neljään luokkaan niiden keskinäisen luottamuksen perusteella: a) organisaatiot, joissa ei vallitse luottamusta, b) organisaatiot, joissa luottamus perustuu kolmannen osapuolen valvontaan,

c) organisaatiot, joissa luottamus perustuu sopimukseen ja d) organisaatiot, joissa osapuolten välillä toimii vastavuoroisuus (Niemelä 2000: 57). Yhteistyö on tehokasta vain kahdessa jälkimmäisessä vaihtoehdossa.

Yhteistyön suuri ongelma kiteytyy toimijoiden välisiin suhteisiin. Pystyvätkö toimijat luottamaan toisiinsa niin paljon, että ne tarjoavat yhteiseen käyttöön tietonsa ja osaamisensa, ja luottavatko ne siihen, että yhteistyökumppani toimii vastavuoroisesti? Luotetaanko siihen, että salaiseksi tarkoitettu tieto pysyy salaisena? Avoimuuden puute näkyy usein tahattomana tiedon kulun hitautena ja mahdollisena jäykkyytenä. Jokin toimijoista voi tuntea jäävänsä ulkopuoliseksi, kokea olevansa syrjässä päätöksenteosta tai jäävänsä paitsi uusimmasta informaatiosta. Lisäksi yhteistyön alussa eri tahot saattavat käyttää samoista käsitteistä eri termejä, eikä asia tule ymmärretyksi oikealla tavalla. Yhteisen kielen puute voi aiheuttaa kommunikaatio-ongelmia. (Pajula & Peltovuori 1998: 175.)

Luottamuksen vastakohta on epäluottamus ja opportunisti. Opportunisti vähentää toiminnan tehokkuutta ja siksi sitä kontrolloidaan sopimuksilla ja valvonnalla. (Lane 1998: 22.) Riittävän luottamuksen tulisi syntyä toimijoiden välille jo melko varhaisessa vaiheessa toiminnan alkaessa, sillä resursseja ei kannata tuhlaata keskinäiseen valvontaan. Sako (1998: 90–91) toteaa, että mitä suurempi on toimijoiden keskinäinen luottamus, sitä parempaan suoritukseen pystytään.

Luottamus on hyvän hallinnon kulmakivi ja yksi tärkeimmistä hallinnon ja julkisen palvelun eettisistä arvoista (Lewis & Gilman 2005: 21). Tästä syystä myös yhteistyön ja/tai kuntaliitoksien valmistelussa tulee säilyttää toimijoiden keskinäinen luottamus. Myöskään kuntalaisia ei saa unohtaa, sillä toiminnat vaikuttavat usein konkreettisesti heidän arkeensa.

Toimijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen avoimuus parantaa luottamusta. Hyvästä hallinnosta puhuttaessa avoimuuden katsotaan olevan yleensä sekä tieteellisessä keskustelussa että käytännön työtä tekevien puheissa yksi tärkeimpiä periaatteita. Avoimuudella tarkoitetaan tällöin tehokasta tiedonkulkua ja onnistunutta kommunikaatiota,

pääsyä julkisiin tietoihin, päätösten perustelua ja valituskäsittelyprosessien olemassa-oloa. (Ks. esim. Menzel 2005: 28; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 112–113.)

Avoimuus tuottaa yhteiskunnallista legitimaatiota ja päätöksenteon oikeudenmukaisuutta sekä vahvistaa samalla demokraattisia arvoja. Eettisenä periaatteena avoimuus sisältyy yhteiskunnan ja sen organisaatioiden toiminnan luonteeseen. Avoimuus liittään julkisen hallinnon toimintaan ja julkisen intressin toteutumiseen, sillä julkisten viranhaltijoiden tulisi toiminnassa ja päätöksenteossa olla niin avoimia kuin mahdollista. Päätökset tulisi myös perustella ja päätöksiä koskevaa informaatiota pitäisi rajoittaa vain silloin, kun laajempi julkinen etu sitä selvästi edellyttää. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 61.)

3 Kuntien välinen yhteistyö ja kuntaliitos

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen haasteena on luoda elinvoimainen kuntarakenne ja taata kuntalaisille tärkeät hyvinvointipalvelut. Kuntien välinen yhteistyö ja kuntaliitokset ovat uudistuksen onnistumisen avaimia. Uudistuksen tavoitteena on työssäkäyntiin ja asiointikäyttäytymiseen perustuvat kuntaryhmät.

Kuntaliitos on muutosprosessi, jossa kaksi tai useampia organisaatioita yhdistyy tarkoituksenaan muodostaa kilpailukykyisempi, asiakaslähtöisempi ja tehokkaampi organisaatio. Kuntaliitoksen ja kuntien välisen yhteistyön tiivistäminen on haasteellinen prosessi, miltei kaaoksen johtamista, jossa rationaaliset ja irrationaaliset voimat jylläävät yhtä aikaa moneen suuntaan. (Haveri & Majoinen 2000: 22, 98.)

Vaikka kuntien välistä yhteistyötä tai kuntaliitosta valmistellaan virkamiesvetoisesti, kyse on viime kädessä poliittisen tahdon toteuttamisesta ja siihen vaikuttamisesta. Muutosta valmistelevien on oltava tietoisia poliittisista tavoitteista ja ymmärrettävä poliittisiin valtapeleihin liittyviä suhteita. Lisäksi heidän on osattava täsmentää yleisölle, mitä valitut linjaukset tulevat tarkoittamaan käytännössä. (Virtanen & Stenvall 2010: 82–83.) Reviiri-intresseiltä ei voida välttyä kuntien yhteistyön tiivistämisessä.

Julkishallinnon uudistuksia tulisikin tarkastella nykyistä enemmän poliittisten toimijoiden ja politiikkaprosessien näkökulmasta. (ks. Juntunen 2010.)

Kuntaliitosprosessiin vaikuttavat aina paikalliset olosuhteet. Liitosprosessin eteneminen voidaan jakaa viiteen vaiheeseen, joita ovat tunnustelu, esiselvitys, selvitys- ja päätöksentekovaihe, valmisteluvaihe sekä toteutusvaihe. (Koski 2008: 26–27.) Tutkimuksemme dokumentit liittyvät tämän jaottelun mukaisesti tunnustelu- ja esiselvitysvaiheisiin.

Valtio pakottaa kuntia yhteistyöhön puitelakien avulla, mutta yhteistyön henkeä ei laissa määritellä. Yhdistymisen tahtotilan edellytyksinä on, että osapuolet ottavat yhteisen vastuun seudusta, haluavat olla mukana rakentamassa uusia kuntia tai yhteistyötä ja luottavat toisiinsa. Onnistumista varten on nähtävä sekä mahdollisuudet että uhat. Tärkeää on, että liitoksen osapuolet haluavat vähitellen unohtaa vanhat kunnanrajat ja kykenevät sopeutumaan demokraattisesti tehtyihin päätöksiin. (Koski 2008: 34–35.)

4 Kunta- ja palvelurakennemuutos Vaasanseudulla

Vuonna 2008 käynnistettiin Vaasanseudun yhteistyöneuvottelukunnan päätöksellä selvitystyö kunta- ja palvelurakennemuutoksen jatkamisesta. Kaksitoista Vaasanseudun kuntaa osallistui selvitykseen.¹ Yhteistyötä lähtivät selvittämään Anita Niemi-Iilahti ja Siv Sandberg (2009). Yhteistyön tiivistämisen vaikuttimena on, että seudun kunnat ovat riippuvaisia toisistaan, ja vaikka saadut yhteistyökokemukset ovat myönteisiä, toiminnan koordinoinnissa on parannettavaa. Haasteet tiedostetaan, ja kuten selvityksessä todettiin, sopimus yhteistyöstä ei ratkaise yhteistyöongelmia, mutta voi toimia tulevan toiminnan karttana ja kompassina. Se edellyttää osapuolten sitoutumista ja keskinäistä luottamusta.

¹ Selvitykseen osallistuivat Vaasa, Mustasaari, Vähäkyrö, Vöyri, Maksamaa, Oravainen, Maalahti, Korsnäs, Närpiö ja Kristiinankaupunki. Isokyrö päätti jättäytyä selvityksestä kokonaan pois. Laihia ja Kaskinen osallistuivat vain yhteistyöselvitykseen, eivät kuntaliitosselvitykseen.

Vaihtoehtoisten kuntarakennemallien pohjalla on kuntien toiminnallinen yhteenkuuluvuus ja työssäkäyntialueen muodostuminen, olemassa oleva kuntayhteistyö sekä kuntien kielellinen ja kulttuurinen yhteenkuuluvuus. Selvityksen lopuksi ja keskustelun pohjaksi Niemi-Iilahti ja Sandberg päätyivät esittämään kolmea toimintamallia: 1. kunnallisen yhteistyön lisääminen, 2. pienin askelin toteutettavat kuntaliitokset kuntapareittain ja 3. suuri kuntaliitos, joka johtaisi kahden kunnan muodostumiseen. Kuntaparimallin yhtenä luontevana kokonaisuutena olisi selvityshenkilöiden mukaan Vaasan, Mustasaaren ja Vähänkyrön liitos. Tästä syystä tarkasteluun otettiin näiden kuntien aiheeseen liittyvät dokumentit.

5 Sanan *yhteistyö* saamat merkitykset kuntien lausunnoissa

Hallinnon eettisistä arvoista tarkasteltiin ensin yhteistyötä, ja mitä merkityksiä *yhteistyö* saa lausunnoissa, jotka tutkimuskunnat ovat antaneet kuntarakenneselvityksestä. Lausuntoja ei eritelty kuntakohtaisesti, vaan niitä kaikkia käsiteltiin yhtenä kokonaisuutena. Sanaa *yhteistyö* lähestyttiin pragmatiikan tutkijoiden Wierzbickan ja Goddardin tavoin avainsanana, johon on koodattu yhteisön tai kulttuurin arvoja, oletuksia ja asenteita (Wierzbicka 1994; Goddard & Wierzbicka 2004). Tutkimalla käsitteen saamia merkityksiä kuntaliitoskeskustelussa voitiin selvittää keskustelun saamia erityispiirteitä.

Sana *yhteistyö* esiintyi lausunnoissa sekä itsenäisenä lekseminä (11 kertaa) että osana yhdyssanaa (20 kertaa). Niissä esiintyviä yhdyssanoja olivat (tässä perusmuodossa, luku suluissa on esiintymien lukumäärä): *yhteistyöneuvottelukunta* (8), *yhteistyömalli* (2), *yhteistyömuoto* (2), *yhteistyörakenne* (2), *yhteistyöehdotus* (1), *yhteistyöjärjestely* (1), *yhteistyömahdollisuus* (1), *yhteistyöorganisaatio* (1), *yhteistyösopimus* (1) ja *yhteistyövaihtoehdot* (1). Pragmaattisessa käsiteanalyysissä otettiin huomioon laajempi konteksti. Näin ollen esimerkkipirkkeessä ”[m]ittakaavaedut voidaan saavuttaa yhteistyötä laajentamalla”, yhteistyö tulkitaan funktionsa kautta joksikin sellaiseksi, jonka avulla voidaan saavuttaa hyötyä.

Laajemman kontekstianalyysin perusteella luotiin luokitus, jonka mukaan yhteistyö näyttäytyy neljästä näkökulmasta. Ne ovat 1) olemus, 2) objekti, 3) funktio ja 4) tavoite.

Näihin, suhteellisen laajoihin luokkiin on sisällytetty myös ilmaisuja, jotka luonnehtivat yhteistyön piirteitä jollakin erityisellä tavalla. Niinpä esimerkiksi yhteistyön olemukseen liittyy myös ideaalisuus, sen näkeminen ihanteena, johon tulee pyrkiä.

Olemuksellisuuden näkökulmasta huomio kiinnittyy siihen, miten lausunnoissa määritellään yhteistyön luonne, siis mitä se on. Yhteistyö näyttäytyy laajana tai se on sopimus pohjaista, itsenäisten kuntien välistä yhteistyötä tai eri toimialojen välistä yhteistyötä. Tähän luokkaan liittyy myös ihanteellisuus: kun yhteistyö määritellään ihanteeksi, se on jotakin, johon tulee pyrkiä, jota pyritään tehostamaan, kehittämään ja lisäämään. Lisäksi se on toimintaa, jonka tehostamista ja lisäämistä priorisoidaan.

Kun yhteistyö näyttäytyy objektina eli tekemisen kohteena, se on jotakin, jota kehitetään, josta tehdään selvityksiä ja jota lisätään kuntien välillä. Lisäksi siihen liittyy tiettyjä praktiikoita, jotka ilmaisevat, miten yhteistyötä on tehty tai tehdään. Esimerkeissä mainitaan, miten mahdolliseen kuntaliitokseen liittyen ”käynnistetään arviointityö yhteistyössä”, että yhteistyötä tehdään laajapohjaisesti ”ministeriöiden ja kuntien yhteistyönä” ja miten ”yhteistyössä on usein ohitettu asioita”.

Yhteistyöllä nähdään olevan selvä funktio. Sillä todetaan olevan mahdollisuuksia, ja sen todetaan luovan ”dynamiikkaa menestykseen”. Osa funktion näkökulmaa onkin yhteistyön näkeminen välineenä, keinona saavuttaa jotakin. Lausunnoista käy ilmi ajatus, että etuja voidaan saavuttaa yhteistyötä lisäämällä. Näin ollen yhteistyö nähdään kaiken kaikkiaan positiivisena asiana, joka ei sulje pois mahdollisia kuntaliitoksia tulevaisuudessa.

Neljänneksi luokaksi muodostuu aineiston perusteella tavoite. Lausunnoista käy ilmi yhteistyön tavoitteellisuus. Yhteistyöllä on siis konkreettisia tavoitteita, joita määritellään lausunnoissa. Sellaisia ovat kaupunkisopimuksen laatiminen, yhteistyöneuvottelukunnan vahvistaminen ja sen toiminnan vahvistaminen.

Millaisista arvoista yhteistyön henki muodostuu lausuntojen perusteella? Yhteistyö näyttää sisältävän voimakkaasti positiivisen arvolatauksen: sitä pidetään arvona sinänsä.

Lausunnoista tämä käy ilmi siten, että yhteistyötä tehdään ja halutaan tehdä. Lisäksi sen kehittäminen on keskeisellä sijalla. Lausuntojen perusteella motivaatiota yhteistyöhön luo sen näkeminen välinearvon kautta: yhteistyö ei ole vain kaunis, etiikasta perustelun saava käsite, vaan se nähdään välineenä menestymiseen. Menestyksen tavoitteluun liittyy myös lausunnoissa esiin tuleva kehittämistarve, sillä ainoastaan yhteistyötä lisäämällä ja sitä kehittämällä voidaan saavuttaa ne edut ja konkreettiset tavoitteet, joita halutaan saavuttaa.

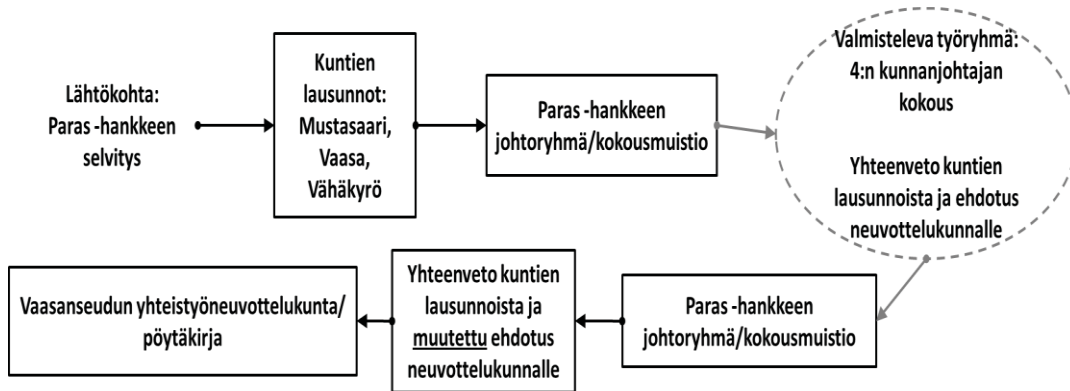
6 Käsitteiden 'luottamus', 'avoimuus' ja 'yhteistyö' käsitepiirteet tutkimusaineistossa

Seuraavaksi tarkasteltiin, millaisia käsitepiirteitä käsitteet 'luottamus', 'avoimuus' ja 'yhteistyö' saavat kuntaliitosdokumenteissa. Tutkimusaineistona käytettiin kolmen kunnan (Vaasa, Mustasaari ja Vähäkyrö) kuntarakenneselvityksestä antamia lausuntoja vuodelta 2010, Paras-hankkeen johtoryhmän kokousmuistioita ja johtoryhmän puheenjohtajan tiivistettyä katsausta lausuntojen sisällöstä sekä Vaasanseudun yhteistyöneuvottelukunnan pöytäkirjoja. Lausunnot eriteltiin kuntakohtaisesti, jotta saataisiin näkyviin mahdolliset erot ja yhtäläisyydet kuntien välillä.

Ensimmäisessä vaiheessa menetelmänä käytettiin terminologista systemaattista käsitteanalyysia, jossa selvitetään käsitteiden käsitepiirteet ja käsitesuhteet toisiinsa samaan käsitejärjestelmään kuuluviin käsitteisiin (ks. Nuopponen 2010). Analyysin pohjaksi laadittiin hallinnon etiikan kirjallisuuden pohjalta (ks. luvut 2–3) tutkittavia käsitteitä ja niiden lähikäsitteitä kuvaava satelliittimalli. Satelliittimalli on graafinen käsitejärjestelmän kuvaus, jossa pääkäsitteeksi valittu käsite sijoitetaan kuvion keskelle ja lähikäsitteet sen ympärille (ks. Nuopponen 2000). Satelliittimallin avulla hahmotettiin käsitteiden 'luottamus', 'avoimuus' ja 'yhteistyö' sisältöjä julkishallinnon erikoisalalla. Käsitteanalyysin perusteella voi lyhyesti todeta, että käsitteet ovat päällekkäisiä: luottamus ja avoimuus ovat yhteistyön edellytyksiä, avoimuuden tavoitteena ja tuloksena on saavutettu luottamus, ja luottamus ei synny ilman avointa tiedonkulkua.

Toisessa vaiheessa hahmotettiin prosessi, jossa tutkittavat dokumentit oli laadittu kunnissa, etsittiin dokumenteista valittuihin käsitteisiin liittyviä käsitepiirteitä ja tematisoitiin dokumenteista nousevia käsitteisiin liittyviä havaintoja.

Aineistona käytetyt dokumentit ovat syntyneet kuviossa 1 kuvatussa prosessissa.



Kuvio 1. Vaasanseudun Paras-hankkeen kokoukset ja dokumentit vuonna 2010. Neliöllä reunustetut dokumentit kuuluvat tutkimusaineistoomme. Katkoviivalla reunustetut dokumentit eivät ole saatavilla.

Kuten edellä luvussa 2 on todettu, 'luottamuksen' käsitettä kuvailtaessa kiinnitetään usein huomio luottamuksen määrään. Aineistoa voidaan tulkita siten, että kun dokumentin laatija luottaa laadittuun selvitykseen ja on sen tuloksista samaa mieltä, lausunnossa ilmaistaan luottamus suoraan, ks. esimerkki 1:

- (1) "...yhtyy selvityshenkilöiden näkemykseen..." (Vaasan kaupungin lausunto selvityksestä).

Sen sijaan luottamuksen puute käy dokumenteista usein ilmi implisiittisesti esimerkiksi niin, että niissä toivotaan asioiden läpinäkyvää valmistelua. Samoin teksteissä annetaan ymmärtää, että tietoa ei vielä ole tarpeeksi, jotta kuntaliitos voitaisiin tehdä, ks. esimerkit 2a ja 2b.

- (2a) "Selvitysaineisto on kattava, ja se antaa hyvät edellytykset seudun kuntarakennevaihtoehtojen analysointiin." >< "Selvitysaineistossa on kuitenkin myös heikkouksia..." (Mustasaaren kunnan lausunto selvityksestä)
- (2b) "Valmistunut selvitys antaa hyvän pohjan jatkotyölle...". "Tämän jälkeen valtuustoilla on riittävästi tietoa..." (Vähänkyrön kunnan lausunto selvityksestä)

Luottamuksen takeeksi tutkituissa dokumenteissa peräänkuulutetaan sopimuksia, ks. esimerkki 3a:

- (3a) ”Laatimalla ja toteuttamalla seudun tulevaisuutta koskevan puitesopimuksen seutu pystyy vastaamaan tuleviin haasteisiin...” (Mustasaaren kunnan lausunto selvityksestä)

Tätä voidaan pitää merkinä siitä, ettei osapuolten välinen luottamus toistaiseksi ole kehittänyt niin pitkälle, että yhteistyö voisi toimia täysin vastavuoroisesti (ks. luku 2).

’Avoimuuden’ käsitteeseen liittyen aineistossa oli havaittavissa eroja. Kuntien lausunnoissa oli päädytty tarkastelemaan selvityshenkilöiden esittämää kolmea toimintalinjavaihtoehtoa (ks. luku 4) eri tavoin. Kahdessa lausunnossa kommentoitiin avoimesti kaikkia vaihtoehtoja asettamalla ne paremmuusjärjestykseen, kun taas yhdessä lausunnossa kommentoitiin eksplisiittisesti vain yhtä vaihtoehtoa ja jätettiin muut vaihtoehdot mainitsematta, ks. esimerkit 4a, 4b ja 4c.

- (4a) [Vaihtoehdon III toteuttaminen] ”ei ole mahdollista.”, [Vaihtoehdon I] ”toteutuminen on hyvin epätodennäköistä”, ”...paras vaihtoehto saavutetaan...” (Vähänkyrön kunnan lausunto selvityksestä)
- (4b) ”Vaasan kaupunki torjuu” [vaihtoehdon I] ”Mikäli II:n ja III:n toimintalinjan mukaisesti ei voida edetä, osallistuisi Vaasan kaupunki ainoastaan...”, [Vaihtoehto II] ”on hyväksyttävissä...”, [Vaihtoehto III] ”takaa varmin pohjan...” (Vaasan kaupungin lausunto selvityksestä)
- (4c) ”Mustasaaren kunta priorisoi toimintalinjavaihtoehtoa I...” (Mustasaaren kunnan lausunto selvityksestä)

Prosessin seuraava vaihe oli Paras-hankkeen johtoryhmän kokous, jonka muistiossa oli puheenjohtajan tiivistetty katsaus lausunnoista (ks. kuvio 1). Katsauksesta ilmeni, etteivät avoimesti esitetyt kannanotot eri vaihtoehdoista (esimerkit 4a ja 4b) ja vaihtoehtojen valikoitu kommentointi (esimerkki 4c) nouse ratkaisevaan rooliin kuntien antamien lausuntojen tulkinnassa (ks. esimerkki 5). Mustasaaren lausunnon tulkittiin katsauksessa vastustavan niitä vaihtoehtoja, joita lausunnossa ei mainittu (vrt. esimerkit 4c ja 5), kun taas Vaasan ja Vähänkyrön lausunnoista nostettiin katsauksessa esiin vain se vaihtoehto, jota niissä kannatettiin joko ehdollisena (vrt. esimerkit 4b ja 5) tai ehdottomana (vrt. esimerkit 4a ja 5).

- (5) ”Kaikki muut kunnat [sis. Mustasaaren kunnan, muttei Vaasan ja Vähänkyrön kuntia] kannattavat yhteistyön lisäämistä [vaihtoehto I], mutta vastustavat kuntaliitoksia [vaihtoehtoja II ja III]”, ”Vaasa kannattaa ensisijassa suuren kunnan mallia [vaihtoehto III]...”, ”...Vähäkyrö on vähittäisten kuntaliitosten [vaihtoehto II] kannalla.” (Paras-hankkeen johtoryhmän kokousmuistio 24.2.2010)

Yllä kuvattu ilmiö toistui myös kuntien lausuntojen yhteenvetotaulukossa (ks. kuvio 1: ”Yhteenveito kuntien lausunnoista ja muutettu ehdotus neuvottelukunnalle”).

Toimintalinjavaihtoehtojen avoin kommentointi ja kommentoimatta jättäminen lausunnoissa on lisäksi voinut olla syynä siihen, että aineistostamme löytyi hyvinkin erilaisia tulkintoja lausuntojen sisällöistä, ks. esimerkit 6a ja 6b.

- (6a) ”Kuntien lausunnot poikkeavat hyvin perustavissa kysymyksissä toisistaan.” (Paras-hankkeen johtoryhmän kokousmuistio 22.3.2010)
- (6b) ”Lausunnoissa on pieniä painopiste-eroja kuntien kesken.” (Yhteistyöneuvottelukunnan kokouspöytäkirja 19.4.2010)

Luvussa 5 sanan *yhteistyö* todettiin saavan positiivisia merkityksiä kuntien lausunnoissa. Tarkasteltaessa ’yhteistyön’ käsitettä aineistossa, yhteistyön tekeminen vaikuttaa dokumenttiketjussa polarisoituvan kuntaliitoksen vastakohtaksi, ks. esimerkit 7a, 7b ja 7c:

- (7a) ”Selvitystyön tavoitteena on tarkastella kuntaliitosten ja yhteistyörakenteiden mahdollisuuksia” (Vaasan kaupungin lausunto selvityksestä)
- (7b) ”Kaikki muut kunnat kannattavat yhteistyön lisäämistä, mutta vastustavat kuntaliitoksia” (Paras-hankkeen johtoryhmän kokousmuistio 24.2.2010)
- (7c) ”Vaasan kaupungin lähtökohtana on vahvan peruskunnan malli, kun taas useimmissa muissa lausunnoissa tavoitteeksi on asetettu yhteistyön ja yhteistyörakenteiden kehittäminen...” (Paras-hankkeen johtoryhmän kokousmuistio 22.3.2010).

Dokumenteissa yhteistyö nähdään siis itsenäisten kuntien välisenä, ei liittyneiden kuntien sisäisenä toimintana.

7 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa yhteistyön henkeä ja arvoja kuntaliitoskeskustelussa tarkasteltiin hallintotieteen pohjalta kielentutkimuksen menetelmin. Tutkimuksen perusteella esiin nousee viisi johtopäätöstä:

- 1) Tutkituista dokumenteista ilmenee, että yhteistyö näyttäytyy tavoiteltavana asiana. Sillä nähdään kuitenkin olevan lähinnä välineellinen merkitys.
- 2) Yhteistyön henki konkretisoituu tekemisenä. Uusien mahdollisuuksien luominen ja vastavuoroinen kumppanuus eivät dokumenteissa korostuneet.
- 3) Dokumenteista löytyy viitteitä toimijoiden välisestä luottamuksen puutteesta. Toiminnassa nojaututaan vahvasti sopimukseen ja virallisiin menettelyihin.

- 4) Tulosten mukaan luottamuksen syntymistä hidastaa tiedon vähäisyys ja avoimen keskustelukulttuurin puuttuminen. Yhteistyöhön tarvittavat luottamus ja avoimuus ovat kuitenkin rakentumassa.
- 5) Dokumenttien ketjussa sanoman erilaiset tulkinnat muuttavat sanomaa.

Lähteet

- Aronen, Kauko (1994). *Kuntien yhteistyö ja verkostoituminen palvelutuotannossa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Goddard, Cliff & Anna Wierzbicka (2004). Cultural scripts: What are they and what are they good for? *Intercultural Pragmatics* 1–2, 153–166.
- Haveri, Arto & Kaija Majoinen (2000). *Muutosprosessi ja johtajuus: Kuinka kunnat yhdistyvät*. Suomen Kuntaliitto ACTA Nro 123. Helsinki.
- Juntunen, Pekka (2010). *Politikointia ja reviiiri-intressejä: Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*. Acta Universitatis Lappeensis 195.
- Karjalainen, Vappu & Eeva Vaahtera (toim.). (2000). *Yhteiset asiakkaat ja aktiivinen yhteistoiminta: Katsaus hyviin käytäntöihin*. Jyväskylä: Työministeriö.
- Koski, Arto (2008). *Monikuntaliitokset*. Suomen Kuntaliitto ACTA Nro 203. Helsinki.
- Krogars, Marco (1995). *Verkostoilla kriisinhallintaan*. Vaasa: Ankkurikustannus Oy.
- Kuntaliitto (2007). *Kunta- ja palvelurakennemuudistus: Kunnat toteuttavat uudistuksen*. Kuntaliitto. Helsinki.
- Lane, Christel (1998). Theories and Issues in the Study of Trust. Teoksessa: Christel Lane & Reinhard Bachmann (toim.). *Trust within and between Organizations*. New York: Oxford University Press. 1–30.
- Lewis, Carol W. & Stuart C. Gilman (2005). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. Jossey Bass: San Francisco.
- Menzel, Donald C. (2005). State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance. Teoksessa: Frederickson & Ghere (toim.). *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe. 16–46.
- Niemelä, Seppo (2000). *Tulisielu: Verkostoajan aluekehittäjä*. Kunnallisanalan kehittämissäätiö: Vammala.
- Niemi-Ilahti, Anita & Siv Sandberg (2009). *Vaasanseudun kunta- ja palvelurakenne 2025*. Vaasanseudun PARAS-hanke 2009. Osa 1.
- Nuopponen, Anita (2010). Methods of concept analysis - Towards systematic concept analysis. *LSP Journal – Language for special purposes, professional communication, knowledge management and cognition*. Vol.1, No.2 [online]. Copenhagen: Copenhagen Business School. [Lainattu 15.4.2011]. Saatavilla: <http://lsp.cbs.dk>
- Nuopponen, Anita (2000). Satelliter och system - Att integrera begreppssystem i terminologiarbetet. Teoksessa: Anita Nuopponen, Bertha Toft & Johan Myking (toim.). *I terminologins tjänst*. Vaasa: Vaasan yliopisto. 128–145.
- Pajula, Elina & Timo Peltovuori (1998). Yhdessä tekemisen teoria ja käytäntö. Teoksessa: Marjut Eskelinen, Petri Kinnunen, Elina Hietanen & Riitta Särkelä (toim.). *Toisin toimien uutta oppien*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. 171–178.
- Sako, Mari (1998). Does Trust Improve Business Performance? Teoksessa: C. Lane & R. Bachmann (toim.). *Trust within and between Organizations*. New York: Oxford University. 88–117.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). *Kuullaanko meitä?: Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston tutkimuksia. Julkaisuja 288.
- Virtanen, Petri & Jari Stenvall (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanomaa.
- Wierzbicka, Anna (1994). "Cultural Scripts": A Semantic Approach to Cultural Analysis and Cross-Cultural Communication. Teoksessa: Lawrence F. Bouton & Yamuna Kachru (toim.). *Pragmatics and Language Learning*. Monograph Series. Vol. 5. Urbana: University of Illinois. 1–25.