

Esa Posio

ESPANJAN JA SUOMEN KUNTIEN HALLINTOKULTTUURIEN VERTAILU

tarkastelussa kaupunkiorganisaatiot Ripolletissä ja Rovaniemellä

Pro gradu -tutkielma
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Hallintotiede
Kevät 2005

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: ESPANJAN JA SUOMEN KUNTIEN HALLINTOKULTTUURIEN VERTAILU – tarkastelussa kaupunkiorganisaatiot Ripolletissä ja Rovaniemellä

Tekijä: Posio, Esa

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu –työ Sivulaudaturtyö__ Licensiaatintyö__

Sivumäärä: 98 lehteä

Vuosi: Kevät 2005

Tiivistelmä:

Tutkimus on kuvaus tunnistaa, oppia ja ymmärtää vieraan maan tai alueen hallinto- ja organisaatiokulttuureita niistä vertailututkimusta tehdessään. Käytännön tasolla esimerkkeinä ja aineistoina ovat Espanjan autonomisen alueen Katalonian pääkaupungin Barcelonan esikaupunki Ripollet ja Suomen Lapin läänin pääkaupunki Rovaniemi. Tutkimuksessa vertaillaan ja tarkastellaan strategiaa, strategista suunnittelua tai strategista johtamista ja sen olemusta tutkittavissa kaupungeissa.

Tutkimus kuvaa Espanjan ja Suomen kuntajärjestelmiä, ja niiden historiaa. Lisäksi tutkimus kertoo Ripolletin ja Rovaniemen hallintokunta- ja luottamushenkilöorganisaatioista ja kaupunkien päätöksentekoprosesseista ja niiden eroista ja yhtäläisyyksistä, strategiasta ja sen suunnittelusta kaupungeissa, hallintokuntien välisestä yhteisyydestä, sekä virkamiesten ja poliittisten luottamushenkilöiden suhteista.

Tutkimus on kuvaus kaikesta edellä mainitusta paikallisen kulttuurin tutkimuksen kautta kuvattuna. Sen avulla tutkimuksessa kuvataan kaupunkien hallinnon, organisaatioiden, päätöksenteon ja suunnittelun eroja. Kulttuuri on historiasta johtuvien ja opittujen arvojen ja toimintatapojen verkko jokaisen ihmisen ja organisaation sisällä.

Tutkimus kokeilee uutta tutkimusotetta, jossa tutkimuksen aineisto on koodattu grounded teorialla ja sillä saatuja kategorioita ja käsitteitä on vertailtu hallintotieteen kansainvälisen vertailututkimuksen metodilla saatuihin tutkimustuloksiin strategiasta, sen suunnittelusta ja johtamisesta. Tuloksena on menetelmien toisiansa tukeva kokonaisuus, joka kertoo havainnollisesti ja laadullisesti mikä on ajankohtainen tilanne tutkittavissa kaupungeissa. Lisäksi kyseessä on ensimmäinen kerta kun verrataan Espanjan ja Suomen kuntaorganisaatioita, joten siltäkin osin tutkimus antaa uutta tietoa.

Avainsanat: vertailu, kansainvälinen vertailu, vertaileva tutkimus, kunnat, hallinto, hallintokulttuuri, strategia, Katalonia, Espanja ja Suomi

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi__ (vain Lappia koskevat)

SISÄLLYSLUETTELO:

1. KUKA SINÄ OLET? ENTÄ MINÄ ITSE?	5
2. MIKSI TÄMÄ TUTKIMUS OLI TEHTÄVÄ?	8
2.1 AVAINKÄSITTEET	10
2.2 HALLINTOTIETEEN VERTAILUTUTKIMUKSEN METODI	19
2.3 GROUNDED TEORIA	25
2.4 YHTEENVETO KÄYTETTÄVISTÄ METODEISTA SUHTEESSA AVAINKÄSITTEISIIN.....	28
3. MILLAISIA OVAT ESPANJAN JA SUOMEN KUNTAJÄRJESTELMÄT SEKÄ TUTKITTAVAT KAUPUNGIT?.....	29
3.1 ESPANJAN KUNTAJÄRJESTELMÄ	29
3.2 SUOMEN KUNTAJÄRJESTELMÄ.....	34
3.3 RIPOLLETIN KAUPUNKIORGANISAATIO	38
3.4 ROVANIEMEN KAUPUNKIORGANISAATIO	42
3.5 VERTAILUA TUTKITTAVISTA JÄRJESTELMISTÄ JA ORGANISAATIOISTA	46
4. MITÄ KERTOO TUTKIMUSAINEISTO?.....	49
4.1 AINEISTON KUVAUS.....	49
4.2 KYSELYN TULOKSET RIPOLLETISSÄ	50
4.3 KYSELYN TULOKSET ROVANIEMELLÄ	57
4.4 TUTKIMUSTULOKSIEN VERTAILUA	65
5. KULTTUURI - PAIKALLISEN HALLINTOJÄRJESTELMÄN SELITTÄJÄ?.....	68
5.1 USKONNOLLIS-HISTORIALLINEN TAUSTA EUROOPPALAISEEN KULTTUURIIN	69
5.2 ORGANISAATIOIDEN KULTTUURITUTKIMUKSEN ERI NÄKÖKULMIA.....	72
5.2.1 Euroopan nykyisistä paikallishallintokulttuureista.....	72
5.2.2 Lähtökohtia kulttuurien vertailuun ja tutkimiseen	74
5.2.3 Henkilökohtainen on tärkeää	78
5.2.4 Neljä yhteiskunnan erottavaa kulttuuritekijää.....	79
6. MITÄ TÄSTÄ KAIKESTA VOIMME PÄÄTELLÄ?	86
LÄHDELUETTELO	93
LIITTEET	96

KAAVIOT:

KAAVIO 1: RIPOLLETIN HALLINTOKUNTA- JA LUOTTAMUSHENKILÖORGANISAATIO.....	40
KAAVIO 2: RIPOLLETIN BUDJETTIMENOT VUONNA 2004 (1000 EUROA).....	41
KAAVIO 3: RIPOLLETIN TULOT VUONNA 2004 (1000 EUROA).....	42
KAAVIO 4: ROVANIEMEN HALLINTOKUNTA- JA LUOTTAMUSHENKILÖORGANISAATIO.....	44
KAAVIO 5: ROVANIEMEN BUDJETTIMENOT VUONNA 2004 (1000 EUROA).....	45
KAAVIO 6: ROVANIEMEN TULOT VUONNA 2004 (1000 EUROA).....	46
KAAVIO 7: TUKIKATEGORiat JA YDINKATEGORIA RIPOLLETISSÄ	54
KAAVIO 8: RIPOLLETIN POLIITTiset STRATEGIAELEMENTIT 2004-2007	55
KAAVIO 9: TUKIKATEGORiat JA YDINKATEGORIA ROVANIEMELLÄ	60
KAAVIO 10: ROVANIEMEN KAUPUNGIN STRATEGIA JA ARVOT	61
KAAVIO 11: ROVANIEMEN STRATEGIAELEMENTIT.....	62

LIITTEET:

LIITE 1: TUTKIMUSKYSYMYSKAAVAKE.....	96
LIITE 2: ESPANJAN KARTTA, KATALONIA (CATALUÑA) ALUE OIKEALLA YLHÄÄLLÄ.....	97
LIITE 3: KATALONIAN KARTTA (ALUEKUNNAT).....	97
LIITE 4: BARCELONAN METPOLIALUE, RIPOLLET OIKEALLA YLHÄÄLLÄ	98

1. KUKA SINÄ OLET? ENTÄ MINÄ ITSE?

Kuvitteellisessa esimerkissämme suomalainen virkamies tarvitsee pikaisesti tietoa Espanjan erään kaupungin toiminnoista ja mahdollisuudesta käydä tutustumassa asiaan paikan päällä. Mukaansa hän oli päättänyt ottamaan myös alaan liittyvän yritystoiminnan johtajia, johtaisihan hallinnon pääntoiminta yritystoiminnan mahdollistamaan toimintaan kaupunkien välillä.

Suomalainen virkamies oli ottanut Espanjalaiseen kaupunkiin yhteyden vajaan kaksi viikkoa aikaisemmin kirjoittamalla englanninkielisen sähköpostikirjeen löydettyään espanjalaisen kaupungin internetsivuilta sopivalta vaikuttavan sähköpostiosoitteen. Olipa hän kirjeessään kirjoittanut lomamatkoillaan Kanarialle ja Andalusiaan oppimiaan espanjankielisiä hauskoita ja hyviltä vaikuttavia lausahduksia, kuten ”¡Hola amigos!” ja ”¡Hasta la vista!”

Viimein, virkamiehen pitkän kahden viikon odotuksen jälkeen, hänen sähköpostiinsa saapui vastauskirje espanjalaisen kaupungin virkamieheltä. Siinä pyydettiin anteeksi, että vastaus oli viipynyt, mutta kaupungista ei oltu ehditty vastata. Ensinnäkin sen vuoksi, että virkamiehet olivat vaihtuneet, olihan maassa toimitettu vajaan kuukautta aikaisemmin kunnallisvaalit, jonka yhteydessä poliittinen valta kaupungissa oli vaihtunut ja hallintokuntien päällikköviranhaltijat olivat vaihtuneet poliittisen vallanvaihdon yhteydessä. Toiseksi kirjeeseen vastaaminen oli venähtänyt, sillä kirjeestä ei oltu meinattu saada selvää, koska englannin kielen taito ei kaupungissa ollut vielä hyvä.

No, asiaa oli pohdittu kirjeen saavuttua pormestarin toimikunnassa ja he olivat päättäneet kutsua suomalaiset kaupunkiinsa heinäkuuksi elokuun ollessa mahdollinen, sillä koko kaupunkiorganisaatio olisi kesälomilla ja alueella kaikista kuumimmat yli + 40 asteen helteet. Suomalainen virkamies ihmetteli moista ehdotusta, ei käynyt päinsä mennä heinäkuussa, sillä silloinhan Suomessa olisi kesälomat! Toisaalta elokuukaan ei kävisi, sillä silloinhan espanjalaiset olisivat kesälomillaan. Suomalainen virkamies päätti esittää matkan ajankohdaksi syyskuuta, vaikka silloin kyllä alkaisivat metsästys, marjastus ja kalastus Suomessa.

Syyskuun alussa suomalainen virkamies ja valtuuskuntansa sitten hurautti Helsingistä Barcelonaan suoralla Finnairin reittilennolla. Viimein laskeuduttiin El Prat de Llobregat -lentokentälle Barcelonan metropolialueelle El Prat de Llobregat -kaupunkiin. Ensimmäisenä suomalaiset matkai-

lijat havahtuivat lentokentän sisällä kasvaviin palmuihin. Ja pitihän niissä saada kiikkua kuten Kekkonenkin aikoinaan. Matkaajien vastaanottajat katsoivat suomalaisten toimintaa oudoksuen, ihmettelivätpä samalla myös matkaajien hoippuroivaa olemusta ja vaateista: shortsit, t-paita, lippalakki ja sandaaleissa tennissukat. Menivät tervehtimään vieraitaan, mutta yrittäessään antaa paikkakuntalaiset kaksi poskisuudelmaa vieraille, suomalaiset vetäytyivät ja tarjosivat kättään tervehdykseksi, turvallisen kahden metrin välimatkan päästä.

Suomalaiset vieraat vietiin linja-autoon, jossa matka jatkui kohti vierailukaupunkia. Suomalaiset ihmettelivät matkan jatkuttua jo puoli tuntia: ”...että milloinkahan ollaan perillä? Ja että miksi tähän matkan teko 12-kaistaisella moottoritillä on niin hidasta ja miksi autoissa ei ole ajovaloja päällä? Puolentoista tunnin ja 20 kilometrin matkan jälkeen Suomalaiset matkailijat olivat hotellissansa. ”Meidän piti olla kokouksessa varttitunti sitten!” he tuskailivat.

Siirtyessään hotellistansa kaupungintalolle matkalaiset ihmettelivät paikallisia tapoja: kaikki ihmiset tuntuivat olevan syömässä yhtä aikaa katuravintoloissa. Ja millaista ääntä he pitivät, suomalaisten mielestä keskustelu oli järkyttävän suuriäänistä ja vaikutti jopa riitelyltä. Puut kadun varsilla eivät olleetkaan palmuja, vaan mäntyjä ja kuusia, jotka tosin olivat suurempia kuin Suomessa. Samoin ihmettelyä aiheutti kaikkialla näkyvissä olevat keltaiset liput, joissa oli neljä punaista raitaa. ”Tuo ei kyllä ole Espanjan lippu,” matkalaiset arvelivat. Kummastusta aiheutti myös kieli, jota he kuulivat: ”Kieli on aivan outoa, ei ainakaan Espanjaa,” matkalaiset puhelivat.

Kaupungintalolla pormestari ja hallintokuntien päälliköt ottivat suomalaiset vastaan. Pormestari toivotti vieraat lämpimästi tervetulleeksi ja kilisytettiin paikkakuntalaisia Cava-samppanjaa ja viinejä, joita olisi ollut lennollakin tarjolla, joku huomasi. Pormestari kertoi, että vieraat eivät ole Espanjassa, vaan Kataloniassa, joka on autonominen alue ”el pais – maa”, jolla on oma kielensä katalaani ja oma keltapunainen lippunsa, sekä parlamentti ja presidentti. Katalaanit ovat hyvin ylpeitä omasta alueestaan ja kulttuuristaan. ”Madrid on meidän pahin vastustajamme hallinnossa, politiikassa ja urheilussa”, pormestari kertoi.

Suomalaiset vieraat antoivat lahjansa isännilleen: komeat rovaniemeläiset puukot jokaiselle. Isäntien ihmetys oli melkoinen avattuaan lahjapakettinsa: vieraat olivat antaneet heille huonoa onnea tuovat lahjat: puukot! Eivät kuitenkaan kieltäytyneet lahjoista, vaan kiittivät. Sitten oli jo aika aloittaa neuvottelut, suomalaiset ilmoittivat. Isännät olivat kummissaan. Eihän

nyt voisi neuvotella: kaupungin virastoaika päättyy kello 14 ja sen jälkeen työntekijät menevät koteihinsa syömään lounasta. Isännät ehdottivat, että tavattaisiin illalla hotellin vieressä olevassa ravintolassa kello 23 illallisen merkeissä. Suomalaiset menivät kaupungin kaduille ja ihmettelivät, kun kaikki paikat olivat kiinni ravintoloista kauppoihin: liikkeet olivat avoina ensin kello 8 – 14 ja sitten uudelleen 17 – 22. Pankit ja postit olivat auki vain aamupäivisin. ”Onpa kummaa touhua,” he ihmettelivät, ”ja nälkäkin on, kuka nyt lounasta syö iltapäivällä ja illallista keskellä yötä, ja härkätaistelut on kielletty ja flamenco ei tanssita!”

Tuli ilta yksitoista ja isännät ja vieraat tapaavat ravintolassa. Isännät pyytävät pöytään äyriäisiä ja meren eläviä, olivathan ne paikkakunnan ja välimerenalueen ruokakulttuurin ylpeyden aiheita. Suomalaisen vieraiden opiskellessa, kuinka avata rapu, isännät yllättäen aloittivat vieraitten ”haastattelut” kysymällä aluksi heidän ”henkilökohtaisia asioita”, kuten perheestä ja lapsista. Sitten tämän ”haastattelukierroksen” päätyttyä isännät aloittivat neuvottelut. Suomalaiset olivat ihmeissään: eihän heillä ollut matkassaan virallisia papereita!

Ruokailun päätteeksi asiat sovittiin ja vieläpä ilman papereita, tosin suomalaisten oli pitänyt pitää keskinäinen neuvottelutauko. Yhteisen ruokailun päätteeksi isännät ehdottivat yöklubiin menoa kello neljältä yöllä. Suomalaiset ihmettelivät ajankohtaa, sillä Suomessahan laki velvoittaa sulkemaan baarit siihen aikaan. Isännät kertoivat, että yöklubit ovat auki kello kuuheen aamulla ja sitten aamu kahdeksaan ovat auki jatkoaikaklubit.

Suomalaiset olivat ällikällä lyötyjä: ”Miten hallinto ja viranomaiset ovat täällä näin joustavia ja epävirallisissa tilaisuuksissa tehdään virallisia päätöksiä? Miten on mahdollista, että tämä yhteiskunta-, hallinto- ja virkamiesorganisaatio toimii näin erilaisesti, kun kuitenkin olemme samassa Eurooppalaisessa kulttuuriperinnössä?”

Astuttuani Barcelonan metropolialueen Ripollet –nimisessä kaupungissa ja oltuani vaihtoopiskelijana Barcelonan Autonomisessa Yliopistossa lähes kaksi vuotta, minulla heräsi edellä kuvatun mielikuvituksen tarinan kysymyksiä ja haluja löytää vastauksia. Yhteistyön merkitys alueiden Euroopassa on kasvava. On ymmärrettävä toisia kulttuureja ja toimintatapoja, samalla kun itse on oltava valmis oppimaan. Kuntien hallinnossa myös, sillä yhteistyön lisääminen kuntien välillä eri maissa lisäisi yritysten toimintaedellytyksiä ja markkinoiden laajenemista. Ihmisten välisestä yhteistyöstä ja kanssakäymisestä nyt puhumattakaan.

2. MIKSI TÄMÄ TUTKIMUS OLI TEHTÄVÄ?

Edellä kuvatun perusteella tunsin olemassa olevan tarpeen tutkia Espanjan ja Suomen kuntien hallintojen eroja ja yhtäläisyyksiä, sekä pohtia strategian ja sen suunnittelun ja johtamisen eroja kuntien organisaatioissa, koska kuntien toimiala Espanjassa on erityyppinen kuin Suomessa. Erilaiset käytännöt ja hallintokulttuurit kiinnostivat minua sitä enemmän, mitä enemmän pystyin ymmärtämään paikallista kieltä ja kulttuuria. **Tutkimuskysymyksekseni tarkentui: Espanjan ja Suomen kuntien hallintokulttuurien vertailua strategiassa, strategisessa suunnittelussa ja strategisessa johtamisessa, tarkastelukohteina kaupunkiorganisaatiot Ripolletissä ja Rovaniemellä.**

Monesti liian lähellä olo jotakin asiaa turruttaa mielen. Etäisyyden otto auttaa hahmottamaan asioiden eri puolia ja ongelmia ja niiden mahdollisuuksia kehittyä. Neljän tuhannen kilometrin välimatka kahden vuoden aikana avasi minua näkemään ei vain Espanjaa, vaan myös Suomea, ja niiden hallintoa ja järjestelmiä. Asuessani Ripolletissä, sain mahdollisuuden tutustua Espanjan ja Katalonian kunnalliseen, aluehallinnon- ja valtakunnalliseen hallintojärjestelmiin ja politiikkaan, koska Espanjassa käytiin neljät eri vaalit: kunnallisvaalit, alueparlamenttivaalit, valtakunnan parlamenttivaalit ja Euroopan parlamentin vaalit. Näitten vaalien yhteydessä julkisuudessa keskusteltiin paljon myös kuntien hallinnosta, palveluista ja rakenteista. Mainittiin myös strategia ja strateginen suunnittelu ja strateginen johtaminen. Pääasiallisesti kriittisiä puheenvuoroja nousi pinnalle. Järjestelmän ei sanottu toimivan, ja jos toimikin niin tehottomasti ja kaukana kansalaisista.

Espanjassa poliitikot ja virkamiehet tuntuivat olevan ”napit vastakkain”. Tästä johtuen haluankin hallintokulttuurivertailuna kansainvälisessä kontekstissa selvittää Espanjan ja Suomen kuntien poliittista ja virkamiespohjaista päätöksentekoprosessia. Haluan myös tietää minkälaista on hallintokuntien välinen yhteistyö ja mistä hallinto- ja organisaatiokulttuuri muodostuu ja mitkä asiat niihin vaikuttavat. Haluan tietää mitä tarkoittavat strategia, strateginen suunnittelu ja strateginen johtaminen tutkittavissa maissa.

Tarkoitukseni on ymmärrettävästi ja selkeästi kuvata hallintojen eroja ja yhtäläisyyksiä, strategian, strategisesta suunnittelun ja strategisesta johtamisen eroja ja kuvata näiden syitä kulttuurin kautta. Tutkimus on samalla hallintotieteen vertailumethodin ja grounded teorian yhdistä-

mistä. Tutkimuksessani on aineistolähtöinen näkökulma tutkittaviin ilmiöihin ja käsitteisiin ja kulttuuriseen kontekstiin. Luon grounded teorian koodauksen ja hallintotieteiden vertailumethodin yhteiskäytön kautta tuloksen aineistostani. Haluan avata samalla keskustelun eri tutkimusmethodien yhteiskäyttöön erityisesti hallintokulttuurin vertailututkimuksesta tulevaisuushaasteena. Tämän tutkimuksen aineiston käsittelen grounded teoriolla, koska siinä on yhtymäkohtia hallintotieteen vertailumethodin kanssa: molemmissa katsotaan vertailuja käsitteiden kautta. Tämä helpottaa muun muassa vertailemaan käsitteitä tutkimustuloksista strategiatyön kannalta tutkittavissa kaupungeissa. Aikaisempaa tutkimusta Suomeksi Espanjan ja Suomen välillä ei ole, joten siltäkin osin tutkimukseni on ajankohtainen, täyttäen näin puuttuvaa tutkimusaukkoa.

Ensimmäisen luvun kulttuuristen väärinymmärrysten kautta olen tässä toisessa luvussa perustellut tutkimukseni tarpeellisuutta. Luvun seuraavassa ala-luvussa tutustun tutkimukseni avainkäsitteisiin hallintotieteen vertailututkimuksen kannalta. Luvun kahdessa viimeisessä alaluvussa selvitän käyttämieni tutkimusmethodien, hallintotieteen vertailututkimuksen ja grounded teorian peruslähtökohtia. Tutkimukseni kolmannessa luvussa selvitän ensinnäkin tutkittavien maiden kuntajärjestelmiä ja toiseksi vertailtavien kaupunkien, Ripolletin ja Rovaniemen, kaupunkiorganisaatioita.

Tutkimukseni neljäs kappale on omistettu tutkimusaineiston esittelylle ja tutkimustuloksille. Neljäs kappale kuvaa siis nykytilanteetta Ripolletin ja Rovaniemen kaupungeissa. Luvun olen tehnyt siten, että käsittelen molemmista kaupungeista tehtyjä tuloksia erikseen grounded teoriolla. Luvun lopussa, viimeisessä alaluvussa yhdistän tuloksia vertailun mahdollistamiseksi. Tutkimukseni viides luku on eri tutkijoiden teoriakäsityksiä kulttuurista ja sen vaikutuksista hallintoon ja organisaatioihin. Luvun ensimmäisessä alaluvussa esittelen historiallisen näkemyksen pohjoismaalaisen ja latinalaisen hallinnon ja organisaatiojärjestelmien synthyhistoriasta taustaksi seuraavalle ala-luvulle, jossa nykypäivän tutkijat käsittelevät kulttuuria ja sen vaikutuksia hallintojärjestelmiin ja organisaatioihin ja niiden tutkimukseen tämän päivän kansainvälisessä toimintaympäristössä. Tutkimukseni kuudes luku yhdistää sitten tutkimustulokseni ja teorian. Luon viimeisessä luvussa näkemyksen siitä mitä olemme oppineet hallinnon ja hallintokulttuurien eroista ja yhtäläisyyksistä, sekä mahdollisuuksista yhdistää grounded teoriaa ja hallintotieteen vertailututkimuksen methodia onnistuneesti. Lopussa suunnataan katseen kohti uutta tutkimusta.

2.1 Avainkäsitteet

Keskeisimmät avainkäsitteet tutkimukselleni ovat **strategia, strateginen suunnittelu ja strateginen johtaminen**, eli kulloisessakin tutkittavassa kaupunkiorganisaatiossa tehtävä strategiatyön prosessi. Ongelmat Espanjalaisissa kunnissa ovat organisatorisia ja ”tulevaisuus-puutteellisia”. Lisäksi kummastusta herätti kuntien johdon poliittisuus: esimerkiksi pormestari on luottamushenkilö, eikä ammattijohtaja, kuten Suomessa. Vaikuttaisiko se kunnan strategian suunnitteluun? Kuinka strategiatyö mielletään ja mitä siitä tiedetään?

Strategiasta halusin muun muassa selvittää, mitä tutkittavien organisaatioiden jäsenten mukaan tarkoittaa ”strategia” ja onko tutkittavissa organisaatiossa ”strategiaa”. Teoriatasolla strategia on organisaation jatkuvaa ohjaamista ja toimintavaihtoehtojen etsimistä sen eri prosesseissa. Organisaation johdon on selkeästi linjattava mitkä ovat sen tavoitteet, sekä minne ja miten pyritään. Strategiassa tulee ottaa huomioon eri näkökulmia: organisaation oma ja ympäristön. Strategiassa tulee johdon tietää edellä mainittujen tarpeita ja niiden jatkuvaa muutosta, eli suunnitteluun pitää panostaa. Strategian luovuus, uudistuminen ja joustavuus on yksi strategian menestystekijä. (Laine & Hulkkonen 1994, 20.)

”Strategia on päämäärähakuista, suunniteltua, luovaa ja tosiasioihin perustuvaa työtä, jonka tarkoituksena on taata liiketoiminnan menestys tulevaisuudessa. Menestymistä mitataan yleensä kannattavuudella. On kuitenkin olemassa joukko osatavoitteita, kuten markkinaosuus, asiakkaan kokema laatu, myytyjen yksiköiden lukumäärä ja pääomavaltaisuus, jota pidetään joskus kannattavuutta tärkeämpinä. Ei-kaupallisessa toiminnassa on omat tavoitteensa. Tavoitteiden välinen ristiriitaisuus on varsin tavallista verovaroin rahoitettavissa julkisessa toiminnassa ja ylipäätään kaikessa poliittisesti ohjattavassa toiminnassa.” (Karlöf 1996, 14.)

Nykyään hallinnollis-byrokraattiset organisaatiot eivät ole enää monopoliasemassa palveluja tuottaessa. Hallintopalvelut ja oikeastaan kaikki kunnalliset palvelut ovat kilpailutettavissa. Näin ollen julkisen hallinnon organisaatiot joutuvat muodostamaan strategiansa markkinatalouden ympäristössä. Tämä luo hallinto-organisaatioille paineita tehokkuuteen ja palveluiden uudelleenjärjestämiseen. Kun organisaatiossa tehdään oikeita asioita ja saavutetaan tehokkuutta ja tuottavuutta. (Karlöf 1996, 27.)

Strategia on siis eri vaihtoehtojen valitsemista kulloisenkin tulevaisuusvision saavuttamiseksi. Olemassa pitää olla useita eri vaihtoehtoja, joita punnitsemalla johto voi päästä visioonsa. Vaihtoehtojen pohdinnassa tulee muistaa päätöksenteon nopeus ja tehokkuus valintoja tehtäessä. (Karlöf 1996, 15.)

Strategiat ovat opittuja toimia seurauksista, joihin eri syyt ovat johtaneet, ja ne ottavat huomioon organisaation nykyisen toiminta-aseman ympäristössään, hypoteesit ja näkökulmat tulevaisuuskehityksessä. Tämä kaikki tulee tehdä ajoissa ja etukäteen ”ennen taistelua” sotilastermein. Sitten kulloistakin valittua strategiaa käytetään tilanteen mukaan taktisissa operaatioissa. (Fernández Romero 2004, 7.)

Organisaation strategian on oltava asiakaslähtöinen, eli asiakkaan mielipide on esiarvoisen tärkeää kuulla. Ilman asiakaspalautetta ja tietoa kilpailevaista palveluista ei organisaatio voi laatia omaa strategiaansa. Strategiatyössä tulee myös selvittää organisaation osien valmiudet ensinnäkin suunnitella strategiaa, ja toisaalta toteuttaa strategiaa ja sen seuranta. Oppivassa organisaatiossa tämä toimii. (Karlöf 1996, 28.)

Strategian vaikeutena julkishallinnollisessa organisaatiossa on ollut se, ettei ole nähty mahdolliseksi sovittaa yritysmäistä ajattelua, jossa palvelun tuottamisen tarkoituksena on tuottaa voittoa tai lisäarvoa verrattuna sen tuottamiseen laitetulta panoksiin. Verorahoja ei ole nähty ”panoksina”. Tästä johtuen strategia on ollut helpompi käynnistää yrityksissä ja siellä myös tulosten vertailu ja arviointi on ollut helpompaa julkishallinnon organisaatioihin verrattuna. Toisaalta kuntien talouksien heikennyttyä yhä suurempi osa kunnista on siirtynyt strategiseen talouden ja palveluiden suunnitteluun. Julkishallinnon strategian laatimisen yhtenä esteenä on ollut epäselvä tavoitteiden asettelu: poliittisen päätöksentekokoneiston erimielisyys asetettavista tavoitteista ja asioiden tärkeysjärjestyksen laatiminen on aiheuttanut ongelmia. Taloudellisen tilanteen huonontuessa poliittiset päättäjät kunnissa ovat kuitenkin oppineet luovaan ja tulokselliseen strategian luomiseen, ja poliittisten ”ismien” kaatuminen on helpottanut edelleen tilannetta. Voidaan sanoa, että ainakin pohjoismaisissa kunnissa strategiatyö on saavuttanut olennaisen aseman kunnan kehittämisessä. (Karlöf 1996, 41.)

Strategiaa voi kuvata kehitykseksi, joka seuraa organisaation johdon reaktioista, jotka johtuvat joko sisäisistä tai ulkoisista paineista, ja joka suunnitellaan organisaation sisällä tarkan analyysin ja suunnittelun kautta. Strategiassa johto pilkkoo päämäärän pienempiin osiin,

jotka on helpompi toteuttaa, kuin suora siirtyminen kohti päämäärää. Strategiaa luodaan siis strategian sisään strategian saavuttamiseksi. (Mintzberg 1979, 153.)

Strategia on sarja organisaation päätöksentekoa ohjaavia sääntöjä. Strategiaan on olemassa neljä eri tyyppistä ohjetta. Ensimmäisenä organisaation päämäärät tulee olla yhteismitallisia ja niistä tulee olla helppoa selvittää organisaation nykyinen tila ja tulevaisuuspäämäärät. Toiseksi organisaatiolla tulee olla päämäärät ulkoiselle toiminnalle: palvelut, yhteistyökumppanit ja asiakkaat. Kolmanneksi organisaatiolla tulee olla ohjeet sisäisiin prosesseihin ja toimiin. Neljänneksi organisaatiolla tulee olla ohjeet jokapäiväiseen, arkisiin toimiin, jotka ovat osana strategian päämääriä. (Ansoff 1984, 31.)

Strategialla on seuraavanlaisia ominaisuuksia: se on sarja ohjeita, joilla organisaatiota kehitetään. Strategia on etsintäprosessi, jolla haetaan piilossa olevia mahdollisuuksia organisaation sisältä. Strategian etsintäprosessi päättyy, kun on löydetty kehityskohteet. Strategian laadinnassa käytetään puutteellista tietoa, sillä ympäristö ja asiat muuttuvat nopeastikin. Strategian etsintäprosessissa voi tulla esiin epäilyttäviäkin tietoja organisaatiosta, ne tuleekin käsitellä avoimesti prosessin aikana, nämä voivat muokata prosessia strategian suunnittelun aikana. Strategia on tapa, jolla saavutetaan päämäärä. Strategiaelementit organisaation johtotasolla ovat päämääriä sen alemmilla tasoilla. (Ansoff 1984, 31-32.)

Strategiassa pyritään kehittämään mahdollisimman laaja malli siitä, miten organisaatio tulee toimimaan, mitkä sen päämäärät ovat ja miten näihin päämääriin päästään. Strategiassa huomioidaan organisaation sisäiset vahvuustekijät ja heikkoudet, sekä organisaation johon ja päättäjien henkilökohtaiset arvot, sekä organisaation ulkopuoliset erilaiset uhat ja mahdollisuudet sekä yhteiskunnan odotukset. (Porter 1984, 16-18.)

Strategisesta suunnittelusta halusin selvittää mitä tutkittavien organisaatioiden jäsenten mukaan on ”strateginen suunnittelu” ja onko tutkittavissa organisaatiossa sitä, sekä ketkä osallistuvat strategian suunnitteluun ja päätöksentekoon ja kenellä on siitä vastuu. Strateginen suunnittelu on prosessi, joka etenee vaiheittain ja antaa toimintaohjeita erilaisiin yllättäviinkin tilanteisiin. Koko organisaation pitäisi omaksua strategisessa suunnittelussa yhtenäisen tavan reagoida nopeastikin. Koko organisaation pitää osallistua strategiseen suunnitteluun, koska se kasvattaa organisaation ”me-henkeä” ja osallistuttaa organisaatioon kulttuuril-

lisestikin. Johto yleensä suorittaa strategisen suunnittelun päätyön: vastuun otto ja strategian teon, sekä tarvittavien toimenpiteiden alustavan kartoituksen. (Laine & Hulkkonen 1994, 52.)

Strategisen suunnittelun prosessi lähtee aluksi siitä, että organisaation tulee määritellä toimintakenttensä ja toiminta-ajatuksensa. Toisin sanoen, sen on tiedettävä ja tunnettava ympäristönsä ja päätettävä mitä se tekee. Tämän jälkeen tulee tehdä organisaation sisäiset ja ulkopuoliset analyysit. Näissä kuvataan organisaation ja sen toimintaympäristön nykytilaa; resursseja, osaamista, uusiutumismahdollisuuksia, muuttumista, kilpailijoita, jne. Näistä laaditaan laskelmia ja ennusteita. (Laine & Hulkkonen 1994, 52-54.)

Tulevaisuuskaavailuita voidaan suorittaa muun muassa SWOT-menetelmällä, jolla kartoitetaan organisaation sisäisiä ja ulkoisia vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Näistä organisaatiossa sitten laaditaan visioita ja tavoitteita. Tämän jälkeen alkaakin strategian toteutus, seuranta ja oppiminen. Toisin sanoen strategisen suunnittelun prosessi tulee jatkuvaksi käytännöksi organisaatiossa. Organisaatiosta tulee siten ”oppiva organisaatio”. (Laine ja Hulkkonen 1994, 63-73.)

Strategisessa suunnittelussa ensiksi arvioidaan organisaation kilpailutilanne, sen jälkeen arvioidaan osapäämäärät jotka organisaatio olettaa pystyvänsä saavuttamaan. Strategia auttaa organisaatiota nousemaan oletuspäämääristä todellisiin lopullisiin haluttuihin päämääriin, jotka tulee asettaa oletuspäämääriä kunnianhimoisemmin. Näin strateginen suunnittelu asettaa päämääriä, joihin pyritään strategioiden avulla, sekä aikataulun päämäärän saavuttamiseen. (Fernández Romero 2004, 8.)

Strategisessa suunnittelussa johdon tulee ymmärtää organisaation hierarkia ja kulttuuri. Jos näitä ei oteta huomioon, strateginen suunnittelu ei onnistu, vaan syntyy toimintoja heikentävää ja hidastavaa muutosvastarintaa. Strategisessa suunnittelussa on olennaista muistaa tavoitteellisuus ja tahtotila valitusta strategiasta ja tulevaisuusvisiosta. Toisaalta koko organisaatio on otettava mukaan strategiseen suunnitteluun ja sen arviointiin. Muutoin organisaation tasot eivät saa tarvittavaa tietoa ja ne eivät sitoudu yhteiseen päämäärään. (Karlöf 1996, 20-21.)

Strategisessa suunnittelussa usein asetetaan vastakkain luovuus ja analyysittisyys. Usein latinalaisessa kulttuurissa toimitaan luovasti ja pohjoismaisessa kulttuurissa analyysittisesti, pyrkien

kontrolloimaan ympäristöä. Luovuus kuitenkin on suuri voimavara organisaatiolle, koska se auttaa työstämään strategiaa erilaisilla keinoilla ja uusin ajatuksin. Toisaalta luovuus yhdistettynä analyyttiseen kulttuuriin tuo tiedon ja luovuuden yhdistelmänä aivan uusia mahdollisuuksia organisaation strategialle ja päämäärille. (Karlöf 1996, 21.)

Strategisessa suunnittelussa yhdistyy suunnittelun johdonmukaisuus ja tiedonhaku luovaan työskentelyyn, jossa hahmotetaan tulevaisuutta ja toimintatapoja uudella ennakkoluulottomalla tavalla. Vaikka kyseessä olisi julkishallinnon organisaatio, tulee sen toimia strategiaa suunniteltaessa yrittäjämäisesti. Tässä yrittäjähenkisyys tarkoittaa riskinottoa. Kaikissa kulttuureissa tätä riskinottoa ei kovin hyvin uskalleta käyttää, johtuen historiallisista taustoista. Erityisesti pohjoismaisissa organisaatioissa riskinottoa ei ole tunnettu, sitä vastoin latinlaisessa kulttuurissa kylläkin. (Karlöf 1996, 28.)

Strategisessa suunnittelussa voidaan nähdä kaksi selkeää linjaa, joista päättäjien tulee valita, eli olemassa olevien toimintojen jatkaminen ja tuloksellisuuden parantaminen, tai aivan uusien toimintojen luominen. Ensinnä mainitussa parannetaan organisaation verkostoja sekä sisäisesti, että ulkoisesti, luoden erilaisia mahdollisuuksia tuottaa palveluita. Viimeksi mainitussa kehitetään markkinoille uudenlaisia palveluita ja tuotteita ja laajennetaan asiakaskuntaa. (Karlöf 1996, 42.)

Strategisen suunnittelun lähtökohta on parantaa organisaation aikaisempaa tehokkuutta ja toimintaa. Yleensä aikajänne strategian päämäärän saavuttamiseksi on pitkän aikavälin suunnittelua, jossa huomioidaan ympäristön ja organisaation sisäiset muutokset ja muutostarpeet. Ensiarvoisen tärkeää suunnittelussa on huomioida erilaisia mahdollisuuksia, uhkia, trendejä, uusia ennennäkemättömiä ratkaisuja, sekä organisaation sisäinen tila ja kehitystarpeet. (Ansoff 1984, 15.)

Strategisen suunnittelun päätökset ovat organisaatioiden olemassaolon turvaajia vain jos olosuhteet niiden ympärillä ovat oikeat ja että analysointi on onnistunut. Toisaalta organisaatioiden kulttuurieroista johtuen toisen tavallinen päätös koetaan toisessa strategiseksi päätökseksi. Yleisesti ottaen strategiasuunnittelun päätökset eivät ole rutiininomaisia ja ohjelmoituja, vaan niiden suunnitteluun on kulunut hyvinkin pitkä aika ja lähes koko organisaatio on saanut vaikuttaa. Strateginen suunnittelu on monimuotoinen ja pitkä prosessi, joka vaikuttaa koko organisaation kaikkiin päätöksiin ja suunnitelmiin. Strateginen suunnittelu

yhdistää toimivan johdon, hallinnon, työntekijät, poliittiset päättäjät, eli jokaisella organisaation osasella on osuus strategiatyöhön. (Mintzberg 1979, 60-61.)

Strategisen suunnittelun prosessi on organisaation johdon vastuulla ja päätettävissä oleva asia. Johdon tehtävä on kuljettaa strategiaa läpi organisaation ja täten tutustuttaa sitä strategiaa käytännössä suorittavalle tasolle. Samalla johto saa tietää tilanteesta alemmalla tasolla ja pystyy vaikuttamaan prosessiin sen kestäessä ja tarvittaessa muokkaamaan sitä. Palautejärjestelmä on siis olennainen osa strategista suunnittelua. Toisaalta tehokkain järjestelmä olisi ylhäältä johdettu strateginen suunnittelujärjestelmä, mutta organisaation jäsenten mukaan ottaminen suunnitteluun tehostaa ja parantaa strategian suunnittelua ihmisten kulttuurista kiinnittymistä organisaatioon ja sen tavoitteisiin. (Mintzberg 1979, 323.)

Strategisessa suunnittelussa kartoitetaan ensinnäkin yleistietoa kaikesta organisaation sisäisestä ja ulkoisesta tilasta, tällöin saadaan yleiskuva kokonaisuudesta. Tämän jälkeen kun pääasialliset strategiakohteet on löydetty, keskitytään tutkimaan kutakin kohdetta tarkemmin. Näin saavutetaan tiedossa riittävä taso strategiayölle. (Porter 1984, 413.)

Strategisesta johtamisesta halusin tietää, onko tutkittavissa organisaatioissa sitä ja kuka siitä vastaa. Teoriatasolla strategisen johtamisen tulee sisältää organisaation toimintaympäristön ja resurssien seurannan ja hallinnan pitkällä aikavälillä. Se sisältää organisaation tulevaisuuteen liittyvät johdolliset työt. Pienissä ja matalissa organisaatioissa strategiseen johtamiseen liittyy olennaisesti alemman tason vastuuttaminen, eli päätösten delegointi. Strateginen johtaminen sisältää organisaation koko strategisen linjanvedon aina strategiasuunnittelun käynnistämisestä, suunnittelun ja analysoinnin kautta toteutukseen ja strategian onnistumisen mittaamiseen ja edelleen strategian kehittämiseen: muodostuu sykli, jossa strategia uudistuu koko ajan ja sitä seurataan. (Laine & Hulkkonen 1994, 16.)

Strateginen johtaminen on samalla sekä sopeutumista ympäristöön ja sen muutoksiin, että myös pyrkimystä vaikuttaa siihen. Organisaation johdon tulee laittaa itsensä likoon, eli päätökset henkilöityvät, mutta samalla vastuutetaan, sekä johto, että myös työntekijät. Strategisessa johtamisessa on myös tärkeää muistaa kollektiivinen mahdollisuus vaikuttaa strategian luontiin, eli strategia ei saa olla pelkästään ylhäältä annettu käsky. (Laine & Hulkkonen 1994, 20-21; 47.)

Strategisessa johtamisessa tulisi muistaa käyttää ”johtoryhmää”, joka koostuu organisaation eri toimintojen edustajista, joilla on yhteys sekä ulkoiseen, että sisäiseen toimintaympäristöön. Johtoryhmän tehtäviä ovat muun muassa tehdä strategiaa ja sen suunnittelua, tarkastella toimintaympäristöä, keskustella ja päättää ongelmien poistamisesta, tehdä seurantaa, raportoida ja kertoa saavutetuista tuloksista. Kunnallisessa päätöksenteossa johtoryhmä edustaa lähinnä kunnanhallitusta ja hallintokuntien johtajista muodostettua virkamiesjohtoryhmää. (Laine & Hulkkonen 1994, 50.)

Organisaatiossa ei voi erottaa strategiaa ja johtajuutta, vaan on olemassa yhtenäinen strateginen johtajuus, usein henkilöityneenä. Strategisessa johtajuudessa korostuu johtamistaidot, jotta organisaatio ”taipuu” suorittamaan strategian osasia. Johtajalta odotetaan nopeutta, tehokkuutta, johtamistaitoa, aktiivisuutta, avoimuutta, henkilöstön ohjaamistaitoja, delegointikykyä, jne. (Karlöf 1996, 18-19.)

Strateginen johtaminen on prosessi, johon kuuluu strateginen suunnittelu, toimintaohjelmat, suunnitelmat, laskelmat ja informaatio- ja valvonta/ohjauksjärjestelmät. Strateginen suunnittelu kertoo toiminnoista, joita tarvitaan saavuttaakseen päämäärät. Toiminnot kertovat mitä tulee tehdä, kenen, milloin ja millä resursseilla. Informaatiojärjestelmä kertoo ennen ja jälkeen tilanteet ja luo pohjan uudelle strategian prosessille. Strateginen johtaminen on koko tämän prosessin ylläpitoa, valvontaa ja kehittämistä. (Fernández Romero 2004, 8-9.)

Strategisen johtamisen keskiössä on ammattimainen johtaja, joka ei estä henkilökunnan luovuuden ja kokemusten esiintuloa strategiaprosessissa, vaan tukee uusien toimintatapojen ja strategiaosien synnyssä. Strategisen johtamisen tehtävänä on yhdistää luovuus ja analyyttisyys organisaation strategiaprosessissa, eikä asettaa niitä vastakkain. Strategisen johtamisen yksi mielenkiintoisimmista alueista on jatkuvan oppimisen tukeminen organisaatiossa. Uuden oppiminen luo uusia haasteita organisaatiolle ja vahvistaa henkilöstön valmiuksia strategiseen suunnitteluun omalla työalueellaan. (Karlöf 1996, 22-23.)

Strategisen johtamisen yksi tärkeimmistä asioista on strategiaprosessin alkuun paneminen. Se vaatii organisaation johdolta voimakasta kiinnostusta organisaation tulevaisuudesta. Johdon on osattava ”suostutella” organisaatio kiinnostumaan luomaan jonkin aikavälin suunnitelmaa ja tulevaisuusnäkyviä ja tapoja kuinka niihin päästään. Strateginen johtajuus on kulttuurinautta ja erilaista johtajuutta, jossa asetetaan paljon paineita organisaation johdolle muutosjoh-

tamisen luovaan strategiseen ajatteluun. Tässä työssä organisaation opettaminen, eli koulutus, on avainasemassa. Toisaalta on myös osattava löytää organisaatioon sopivia mittausvälineitä, jolloin ne palvelevat organisaation kehittämisessä ja strategian seurannassa organisaation tarpeita. Unohtaa ei voi myöskään johdon velvollisuutta asettaa organisaatiossa ”oikeat ihmiset oikeille paikoille”. Johdolta vaaditaan siis monialaista osaamista luovuudesta, henkilöstöhallinnon kautta taloudelliseen seurantaan ja strategian loppuun saattamiseen. (Karlöf 1996, 44-45.)

Organisaation strategisessa johtamisessa on tärkeää, että johto keskittyy strategiavalintojen hyväksymiseen ja käyttämisen seurantaan organisaatiossa. Johdon on oltava joustava ja aktiivinen, koko ajan hereillä oleva, ammattimainen, eikä passiivinen, byrokraattinen ja muo- dollinen. Strategisessa johtamisessa osattava ohjata koko organisaation energia, niin positiivinen kuin negatiivinenkin, päämäärän saavuttamiseksi. Tätä varten strategisen johtamisen kulmakivi on johdon henkilöstötaidot, neuvotteluvalmius, yhteistyökyky ja johtamisen taidot. (Mintzberg 1979, 447.)

Strategisessa johtamisessa on tärkeää huolehtia tarkkailusta, koska strategiaprosessi on monimutkainen ja muuttaa paljon ihmisiä ja organisaatiota. Ihmisiä ei voi jättää oman onnensa nojaan toimimaan strategian saavuttamiseksi, johdon tehtävä onkin seurata tätä työtä ja tarpeen mukaan toimia ja tehdä ratkaisuja strategiapäämäärän saavuttamiseksi. Strategisessa johtamisessa on huomioitava siis organisaation sisäinen toiminta, mutta tärkeää on huolehtia myös organisaation ympäristön tarkkailusta. Ympäristössä voi tapahtua voimakkaitakin muutoksi, joihin strategisessa johtamisessa tulee pystyä nopeastikin vaikuttamaan. (Mintzberg 1979, 447-448.)

Strategisessa johtamisessa organisaation johdon on oltava mukana kaikessa päätöksenteossa, koska vain johto pystyy tekemään organisaatioon liittyviä nopeitakin strategisia päätöksiä ja vastaamaan niistä. Toisaalta on tärkeää, että organisaation johto strategiatyössä tietää, mitä organisaatiossa todellisuudessa tapahtuu ja ajatellaan ja tiedetään asioista. Tämä vaikuttaa kulloisenkin johdon strategian valintaan. Strategia onnistuakseen tarvitsee ”esitaistelijan”, joka luontevasti on yrityksen johto: vastuullisuus johdossa on esimerkkinä myös muille organisaation jäsenille. Strategisen johtamisen yhteydessä organisaation johdon pitää osata olla eri rooleissa eri tilanteissa. On neljä roolia, jotka tulevat esille strategisen johtamisen yhteydessä: yrittäjä (uuden luoja, riskien ottaja), häiriöitten poistaja (vastuun ottaja, muutok-

sen hallitsija), resurssien jakaja (henkilöstöjohtaja, suunnittelija) ja neuvottelija (henkilöstö- ja asiajohtaja, joustava mutta päättäväinen). (Mintzberg 1980, 77-78.)

Organisaation johto on ainoa kokonaisvaltainen johtaja organisaatiossa, muiden ollessa erikoistuneita johonkin tiettyyn alaan organisaatiossa. Organisaation johdolla on siis oltava näkemys koko organisaatiosta ja koko sen kehityksestä. Johdon rooli on siis hallita kaikkea organisaatioon liittyvää. Virallinen ja epävirallinen valta on siis keskittynyt organisaation johdolle, joka täytyy strategisessa johtamisessa ottaa huomioon. Mitä johto sitten tekeekin, sen täytyy toimia ammattimaisesti. (Mintzberg 1983, 168-169.)

Edellä olevan perusteella strategia on prosessi, jolla organisaatio ohjataan kohti asetettuja päämääriä. Se on koko ajan ”elävä” toimintamalli organisaation sisällä, jolla johto seuraa tilanteen kehittymistä jatkuvalla seurannalla ja palautejärjestelmillä, niin organisaation ulkona, kuin sisälläkin. Strategia on tie kohti päämäärää: se sisältää pienempiä tavoitteita ja asioita, jotka portaittain avustavat päämäärän saavuttamiseksi. Strategia on mielestäni koko organisaation prosessi, mutta josta ensisijassa on vastuussa johto. Strategiassa useimmiten korostetaan taloudellista tehokkuutta, mutta sen päämäärät voivat olla myös toisenlaisia.

Strateginen suunnittelu on osa organisaation jatkuvaa strategiaprosessia. Strategisessa suunnittelussa korostuu ammattilaisuus ja asiantuntijuus. Sen suunnittelusta on vastuussa organisaation johto, mutta suunnitteluun osallistuu koko organisaatio palautejärjestelmien, koulutuksen ja yhteispalavereiden kautta. Strategisessa suunnittelussa on mielestäni tärkeää tuntee organisaation toimintakenttä ja –ajatus, nykytilanne ja mitä se haluaa tulevaisuudelta ja miten se haluamaansa pääsee. Strategisessa suunnittelussa on tärkeää analysoida organisaation ulkoiset ja sisäiset uhat, mahdollisuudet, vahvuudet ja heikkoudet. Organisaation tulee määrittellä kilpailutilanne ja organisaation sisäinen ilmapiiri. Strateginen suunnittelu on luovaa toimintaa, jossa etsitään uusia ja ennennäkemättömiä oivalluksia ja ideoita ja mahdollisuuksia organisaation sisältä. Strateginen suunnittelu on pitkä prosessi, jolla koko organisaation tulisi ensinnäkin saavuttaa yhteisesti hyväksytyt välitavoitteet ja toiseksi saavuttaa asetetut päämäärät.

Strateginen johtaminen on organisaation toimintaympäristön ja resurssien jatkuvaa seurantaa ja niiden mahdollisiin muutoksiin reagoimista. Se on linjanvetoa organisaatiota koskevassa strategiatyössä. Organisaation johdon on pantava itsensä likoon strategisen johtamisen on-

nistumiseksi ja johto on samalla strategiatyön aloittaja, suunnittelija ja toteuttaja. Strateginen johtaminen edellä kuvatulla tavalla henkilöityy ja seuraa kahdenlaista johtajuutta: ihmis- ja asiajohtajuutta, joissa korostuvat johtajan henkilökohtaiset ominaisuudet: johtamistaito, ihmissuhdejohtaminen, avoimuus ja delegointi esimerkkeinä. Strateginen johtaminen on strategiatyön prosessissa haasteellisin osa, koska johtajan tulee tietää ja hallita paljon asioita organisaation sisällä ja ulkopuolella. Strateginen johtaminen on strategiaprosessin ylläpitoa, valvontaa ja kehittämistä, sekä oppimaan tukemista ja koko organisaation osallistamista strategiapäämäärien saavuttamiseksi.

Kaikki kolme avainkäsitettä vaikuttavat samaan asiaan, eli tulevaisuuden suunnitteluun. Keskeisin on kuitenkin strateginen suunnittelu, joka on kokonaisvaltainen strategiatyön elementti pitäen sisällensä strategian, jota kohti pyritään ja strategisen johtamisen, jolla ohjataan strategian saavuttamista.

2.2 Hallintotieteen vertailututkimuksen metodi

Hallintotieteellisen vertailututkimuksen metodi on käyttökelpoinen kuntien organisaatioiden, hierarkian, hallinnon ja poliittisen päätöksentekojärjestelmien tutkimiseen. Hallintovertailussa on kuitenkin yksi keskeinen ongelma: jokainen kansallinen tai alueellinen hallintoyhteisö on seurausta kulloisenkin maan tai alueen poliittisesta historiasta. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintovertailu on useinkin suoritettava historiallisen tai poliittisen vertailun kanssa saavuttaakseen vertailukelpoista aineistoa esimerkiksi toisen maan tai alueen hallintoon verrattaessa. (Heady 1996, 6.)

Ari Salmisen (Salminen 1999, 56) ajatuksen pohjalta tutkimuksessani tulee olemaan kolmen eri tason vertailua Espanjan ja Suomen välillä:

Kontekstivertailu, jossa variaatioina tapaus laajemmassa tai suppeammassa ympäristössä, jossa erityishuomio mallien, teorioiden tai vastaavien löyhä vertailu.

Yhden tapauksen/ilmiön vertailu, jossa variaatioina historiallinen/poikkileikkaus, heuristinen analogia, arvaus ja keksiminen. Erityishuomio-

na tapaus-tutkimus tai tapaus-ryhmien tutkimus, temaattiset ja mallintavat vertailut.

Kahden tapauksen/ilmiön vertailu variaatioina ero ja/tai yhtäläisyyksien vertailu, analogiatarkastelu, tämä mahdollistaa luonteeltaan erilaisten järjestelmien vertailun. Erityishuomio ominaispiirrekeskeisyys ja –runsaus, kvalitatiivinen tutkimusote.

Ari Salminen (Salminen 1999, 32-33) on tulkinut John Stuart Millin säännöt onnistuneen hallintovertailun suorittamiseksi. Aineistossa tulee siis olla:

Yhtäpitävyyshetmetodi: vain yksi tietty ominaisuus ilmenee samana tai esiintyy tai on havaittavissa kahdessa tutkittavassa tapauksessa. Silloin piirre on syy tai sillä on keskeinen selittävä vaikutus prosessissa, tai

Erilaisuushetmetodi: kaksi prosessia, jotka ovat yhteneviä muutoin kuin yhden tietyn ominaisuuden osalta. Tämä ero selittää kausaalisesti tai on keskeinen vaikuttava prosessissa, tai

Yhtäpitävyyden ja erilaisuuden yhdistämishetmetodi, tilanteessa jossa molemmat edellä mainitut menetrit ovat induktiivisen päättelyn osana, tai

Jäännöshetmetodi: päättelyyn otetaan mukaan lisäselittäjä, joka avustaa lisäsyyn vaikutuksia, tai

Vaihteluhetmetodi: osoittaa tietyn erityisen muutoksen, joka vallitsee ilmiöiden välillä organisaatiossa (kun organisaatio kasvaa, organisaatio monimutkaistuu jne.)

Millin säännöt pohjaavat ajatukseen, jossa tapahtumilla on syynsä ja tapahtuu aina samanlaisena, eli kyse on kausaalisuuden tulkinnasta. Kyse on yhtäläisyyden ja erilaisuuden tutkimisessa. Kansainvälisessä vertailututkimuksessa tämä tarkoittaa keskittymistä samankaltaisiin ylikansallis-/ylikulttuurillisrakenteisiin ja toimintoihin, jolloin vertailu on mahdollista. Millin säännöt ovat induktiivista päättelyä, johon kuuluu analogia. (Salminen 1999, 34.)

”Analogia on käsitteiden ja asioiden yhdenmukaisuutta, samankaltaisuutta ja vastaavuutta. Analoginen päättely on ilmiöiden samankaltaisuuden vertaamista tai sen argumentointia. Jos kaksi ilmiötä ovat samanlaisia monissa suhteissa, on oletettavaa ja todennäköistä, että ne ovat samanlaisia myös jäljellä olevissa suhteissa.” (Salminen 1999, 34.)

Kuinka hyvin pystytään vertailututkimuksessa todellisuudessa vertailemaan oikein eri maitten kuntia? Kyseessä on kuitenkin eri kulttuuritaustaiset yksiköt ja niiden asettaminen vertailtavaksi on vaikeaa tai ainakin haasteellista. Toisaalta paikallishallinnon poliittisuus ja siitä johtuvat nopeatkin muutokset kunnissa vaikeuttavat vertailujen tekemistä. (Niemi-Iilahti 2000, 89-90.)

Kuntien perimmäinen asema verrattuna esimerkiksi valtioon on toimia tietyn alueen asukkaiden päätöksentekoyksikkönä rajattuine alueineen ja itsemääräämisoikeuksineen. Tästä eräänlaisesta ”autonomiasta” valtiosta johtuen kuntien perusidea on toteuttaa palveluita asukkailleen mahdollisimman tehokkaasti, hajauttamalla valtiollista päätöksentekoa demokratian nimissä kuntiin. Tämä toisaalta voi olla myös valtion ”tarkkailua” kuntia kohtaan, esimerkiksi Suomen valtiosuusjärjestelmä ja Espanjan valtion asettamat talouden asiantuntijat ja sihteerit kunnissa. Tämä helpottaa vertailututkimuksen tekoa. (Niemi-Iilahti 2000, 91.)

Pohjoismaiset kunnat ovat hajautettuja hallintojärjestelmiä ja niillä on laaja hyvinvointivaltion palvelurakenne voimakkaine sosiaali-, terveys- ja koulupalveluineen. Niillä on verotusoi- keus ja voimakas itsehallinto tehtävistään ja toimistaan. Tämä on johtanut viimeaikoina kunnat tehostamaan ja kehittämään toimintojaan ja organisaatioitaan strategisella suunnittelulla. (Niemi-Iilahti 2000, 93-94.)

Välimerenmaiden kunnat ovat taloudelliselta pohjalta heikkoja ilman kunnollista verotuspohjaa. Samalla kuntien palvelut ovat vähäisiä ja resurssien heikkouden vuoksi eivät pysty tuottamaan kuntalaisille laajoja palveluita sosiaali-, terveys- ja koulutoimissa. Valtiolla, lääninhallinnolla ja kirkolla onkin voimakas palveluverkosto, samoin yksityisen puolen palvelut ovat voimakkaita. Kuntien toiminta on hyvin keskitettyä hallintoa ja kunnat ovat melkoisen pieniä. Katalonian kunnilla on lääninhallinnon turvin enemmän toimintamahdollisuuksia kuin muiden läänien kunnilla, ja hallintoa ja poliittista päätöksentekoa on hajautettu ja tehostettu. (Niemi-Iilahti 2000, 94.)

Hallintotieteen vertailumetodi antaa Niemi-Iilahden mukaan kontrollimahdollisuuden, koska se perustuu todennäköiseen syy-seuraussuhteeseen, ja että näin voidaan luoda uusia käsitteitä sekä metodille, että teorialle. Tärkeää on pystyä erottamaan eri maitten kuntien organisatiomallit, toiminnot ja palvelut, jotta syy-seuraussuhteet voidaan selittää hyvin. (Niemi-Iilahti 2000, 102-104.)

Paikallishallinnon tärkeyden korostuminen Euroopan Unionissa läheisyysperiaatteena on omiaan yhtenäistämään EU:n alueen kuntien hallinto-organisaatiomalleja ja -toimintoja. Eri-tyisesti viime aikoina on korostunut päätöksenteon hajauttaminen ja kuntien autonominen asema valtiosta, sekä yhteistyö yritys- ja kolmannen sektoreiden kanssa. Tämän voi tulkita tehokkuuden ja palveluiden uudistamiseksi ja tehostamiseksi pohjoismaissa yritysten ja vapaaehtois-organisaatioiden tullessa tukemaan kuntien toimintoja ja palveluita ostopalvelusopimuksilla. Tämän tyyppinen toiminta on ollut jo pidemmän aikaa mukana esimerkiksi Espanjan kuntasektorilla. (Niemi-Iilahti 2000, 104.)

Metodisesti hallintotieteen vertailumetodin tulisi pyrkiä etsimään ”ideaalimallia” kuntasektorilla Euroopassa. Tässä työssä jokainen hallintovertailu on tärkeä lenkki muodostettaessa peruskuvaa siitä, mitä palveluita ja toimia kunnissa yhteisesti yli koko Euroopan on. Tämä on myös oman työni osatarkoitus: avata näkymiä yhteisiin tai erottaviin toimintoihin Katalonian ja Lapin kuntien välillä. Kuntien historiat, arvo- ja kulttuuritaustat on hyvin merkittävässä asemassa selitettäessä kulloistakin tilannetta kunnassa. Tosin kulloisetkin poliittiset tilanteet tulee pystyä selvittämään vertailun yhteydessä. (Niemi-Iilahti 2000, 105.)

Hallinto on melko yleistettävissä oleva käsite, mutta sisältää kulttuurisidonnaisuuden, ja yhdistetään usein Eurooppalaiseen byrokraatiaan ja politiikkaan. Tästä voi tehdä vähintään maitten välisiä paikallisesti toimivia vertailuteorioita, ja selvissä tapauksissa myös alueellisesti päteviä vertailuteorioita. (Hyyryläinen 2000, 138.)

Hyyryläisen mukaan samankaltaisten maiden vertailututkimuksessa etsitään ensisijaisesti maitten hallintoa koskevia eroja. Tämä siis kääntäen sanottuna tarkoittaa sitä, että omassa työssäni keskeisin tutkimustulostavoite olisi yhtymäkohtien etsiminen, jos esioletuksenani on Espanjan ja Suomen kuntien hallinnon erilaisuus. Tähän palaan sitten tutkimustuloksissa ja loppupäätelmissä. (Hyyryläinen 2000, 141.)

Hyyryläinen toteaa, että aineiston saaminen tutkittavasta kohteesta ja organisaatiosta on parempaa kuin pelkän OECD:n tiedon ja tilastojen varassa toimiminen. (Hyyryläinen 2000, 143.) Ensi arvoista on myös hallita tutkittavan alueen kieltä ja kulttuuria asioihin perehdyttäessä. Ilman riittävää ymmärrystä aineistosta, siitä ei voi saada irti tarvitsemaansa tietoa.

Hyyryläisen mielestä EU-maiden yhteiskunnalliset tarpeet ja paineet ovat samansuuntaisia ja ideoiden ja tarkastelumenetelmien siirtyminen alueella maasta toiseen on helppoa. (Hyyryläinen 1999, 25.) Toisaalta alueen sisäiset kulttuuriset erot hidastavat yhdentymistä ja harmonisointi tapahtuu eri aikaan. Tämä antaa haasteen tutkijoille verrata tilanteita ja kehitystasoa. Toisaalta EU on vaikuttanut jäsenmaiden hallintoon ja organisaatioihin, mutta se ei ainoastaan selitä kunkin maan omaa hallintolinjaa, sillä kulttuurisidonnaisuudet vaikuttavat. (Hyyryläinen 1999, 35.)

Hallintovertailun tutkimusprosessin on periaatteessa yksinkertainen: valitaan ongelma, valitaan metodit ongelman tutkimiseen ja lopulta tutkimustuloksista tehdään johtopäätökset. Todellisuudessa prosessi on hieman tarkemmin tarkasteltuna seuraavanlainen (Salminen 1999, 37-39) :

Ensimmäisenä tutkijan tulee valita tutkittava ongelma ja siihen sopivan teorian ja tutkimusmetodin valinta. Tutkijan tulee kriittisesti suhtautua omaan esitietämykseensä asiasta ja saavuttaa tiedollista ymmärrystä asiasta ja aikaisemmasta tieteellisestä tutkimuksesta, maista tai kansainvälisistä tilastoista.

Toisena tutkijan tulee varmistaa, että on saatavilla samankaltaista tietoa molemmista vertailtavista organisaatioista. Aineiston valinnassa on noudatettava kritiikkiä ja haastatteluaineiston on oltava hallittavaa ja vertailtavaa.

Kolmantena tutkijan pitää tulkita, luokitella ja analysoida aineisto. Aiheet ja tulokset on selvitettävä mahdollisimman tarkasti. Luokittelu voi tapahtua tyyppitelemällä, eli hajauttamalla aineisto joidenkin ominaisuuksien mukaan. Vertailututkimuksen lopputuloksena voi olla pelkkä vertailukohteiden tarkka esittely. Toisaalta tutkimuksessa voidaan mennä selvittelyä pidemmälle, ja etsitään säännönmukaisuuksia aineistosta. Tällöin voidaan käyttää muitakin tutkimusmetodeja kuin hallintotieteellistä vertailuotetta.

Neljäntenä tutkijan tulee tehdä johtopäätelmät aiheesta. Niitä perustellaan yleistyksien kautta, jotka pohjaavat säännönmukaisuuksiin. Jos aineisto teorialähtöistä, aineiston ilmiöiden käsitteiden uudelleen nimeäminen on mahdollista. Nämä voivat auttaa myös tutkittavan metodin jatkokehittämisessä.

Viidentenä aineistosta kumpuava tutkimustulos on kirjoitettava selkeästi, jotta siitä voi huomioida vertailtavuuden. Vertailtavuus on keskeisin hallintotieteen vertailumetodin asia: on selkeästi pystyttävä löytämään kaksi vertailtavissa olevaa kohdetta, ja löydettävä näistä yhteinen muuttuja, joka on kaikissa tilanteissa sama. On myös pyrittävä ei-kulttuurisidonnaiseen ilmaisutapaan ja käsitteisiin. ”Vertailuasetelmaa ei voi sitoa liiaksi kulttuuritaustaan, joskin vertailu sallii ajan, paikan ja yhteiskunnallisen kontekstin huomioon ottamisen ja usein sitä jopa edellyttääkin.”

Induktiivinen päättely on hallintovertailun tieteellisen päättelyn pohja. Sen vastakkaistermi on deduktio, joka katsotaan olevan päätelmä, jossa syiden ja päätelmien välillä on looginen seuraussuhde, ja se etenee loogisesti oletuksista johtopäätöksiin. Induktion pohja ovat yksityiskohdat, tapaukset ja niiden ryhmät ja niiden historiallinen kausaalisuus. Voidaan sanoa, että induktiossa päätellään historian toistavan itseään, mutta organisaatioilla on mahdollisuus oppia (oppiva organisaatio) siitä. Induktiossa päätellään syy-seuraussuhde intuitiivisesti aineistosta, ja toisessa tässä tutkimuksessa käyttämässäni teoriassa, grounded teoriassa, aineistosta johdetaan teoria intuitiivisesti, induktiivisesti. (Salminen 1999, 30.)

Hallintotieteen vertailututkimuksen metodi on siis itsenäinen tutkimuksen metodinsa, jota voidaan käyttää myös kansainvälisissä vertailututkimuksissa, kunhan tutkija ottaa huomioon kulloisenkin alueen tai kunnan poliittisen tai uskonnollisen historian: organisaatio- ja hallintomallit kulkevat rinta rinnan kulttuurillisen taustan kanssa. Tällöin vertailua voi tehdä metodista ja teorioista kontekstivertailuna tai tapaustutkimuksellisesti historiallisesti yhden tapauksen tai ilmiön vertailuna. Kvalitatiivisesti hallintotieteen vertailumetodia voi käyttää erojen ja yhtäläisyyksien vertailun, jossa verrataan kahta tapausta tai ilmiötä järjestelmissä.

Usein vertailua tehdään vain samankaltaisista ylikansallisista ja –kulttuurisista rakenteista, koska tutkittavista kohteista löytyy helpommin samankaltaisuuksia tai eroja, ja näin ollen löydetään helpommin syy-seuraussuhteita. Kuntien asema eri maissa suhteessa valtioon ai-

heuttaa myös vaikeuksia hallintotieteen vertailututkimusta tehdessä. Valtio voi joissakin maissa määritellä voimakkaastikin kuntien taloutta ja palveluita ja organisaatioita, eli se hankaloittaa vertailun tekemistä. Suurin kuntien vertailuun vaikuttava asia on kuitenkin kulttuuri, joka koostuu paikallisesta historiasta, arvoista ja toimintatavoista. Toisaalta hallintotieteen vertailututkimus luo tutkimuskohteisiin kontrollia, koska se perustuu syyseuraussuhteisiin ja etsii kunnan tai organisaation kansainvälistä ”ideaalimallia”. Aineiston saaminen tutkittavalta alueelta tai organisaatiolta on tärkeää, samoin kuin paikallisen kielen ja kulttuurin tunteminen.

2.3 Grounded teoria

Tulen käyttämään tutkimusaineistoni läpi grounded teorialla, jossa halutaan kuroa umpeen kuilua teorian ja käytännön välillä. Grounded teoria on aineistolähtöinen teoria ilman teoriaennakko-odotuksia antamalla tutkittaville kohteille ja käsitteille vapaat kädet kertoa kantansa, jotka analyysien jälkeen koodataan ja luokitellaan ja näitten luokkien välisistä suhteista muodostuu ydinkäsite/ydinkategoria, josta muodostuu selittävä tutkimusteoria. Analyysien kaikissa vaiheissa tutkija palaa tarkistamaan aineistosta asioiden oikeellisuuden.

Grounded teoria syntyi 1960-luvulla kahden tutkijan Barney Glaserin ja Anselm Straussin yhteistyönä. Ensimmäinen teoriaa kuvaava teos ”The discovery of Grounded Theory” julkaistiin vuonna 1967. Teorian perusta on aineistolähtöisyys, paikallisuus ja tapauskohtainen selittäminen vastauksena tähän kritiikkiin. Se oli eräänä osana kvalitatiivisten menetelmien merkityksen kasvua. Alussa teorian kritiikki kohdistui deduktiivista tutkimusta ja ”teoriaa verifioivaa” tutkimusta kohtaan. (Strauss & Corbin 1990, 21-22; 24-25.)

Teorian tavoitteena on saada lisää käytännönläheisyyttä tutkimuksiin, jotka aiemmin ovat vain testanneet teorioita. Grounded teoria on ollut alusta lähtien jäsenelty ja strukturoitu lähestymistapa. Grounded teoria-lähestymistavassa voidaan erottaa aineiston keruun ja käsittelyn periaatteet, sekä teoreettiseen herkkyyteen ja teorian muodostukseen liittyvät ohjeet. Aineiston käsittelyssä on kolme erillistä koodauksen vaihetta, joissa tapahtuu aineiston kautta sen tulkinta ja pelkistäminen, sekä koodauksien yhdistyminen toisiinsa. Tärkeää on, että tutkija on ennakkoluuloton uusille ideoille avoin alkaessaan kerätä ja koodata aineistoa. Aiemmat kokemukset ovat tärkeä osa tulkintoja eikä esimerkiksi ammatillista kokemusta voi ja tarvitsekaan sulkea mielestään pois. (Strauss & Corbin 1990, 25-26.)

Grounded teoriasta voi erottaa ainakin kaksi suuntaa, johon sitä on alettu kehittää. Anselm Strauss ja Juliet Corbin ovat kaksoisstrategikkoja ja kehittäneet induktio – deduktio kaksinapaisuutta, eli aineiston ja teorian ja teorian ja aineiston jatkuvaa vuoropuhelua. Sitä vastoin Barney Glaser on lähtenyt hallintovertailun metodin kaltaisesti induktiota, eli aineistosta teoriaa –käsityksen koulukuntaan. (www.groundedtheory.com/)

Grounded teorian rakentaminen alkaa sillä, että tutkija kerää aineistoa ns. avoimen otannan periaatteella. Näin tutkija saa tietoa ja ymmärrystä tutkittavasta aiheesta. Kun tutkijan ymmärrys aiheeseen on kasvanut, voi hän pohtia täsmennettyjä tutkimuskysymyksiä ja hankkii tarvittaessa lisäaineistoja. Kun aineistohaku perustuu harkintaan ja lisätiedon tarpeeseen jostakin ilmiöstä, puhutaan teoreettisesta otannasta. (Glaser & Strauss 1967, 45-47.)

Grounded teoriassa tutkija aineistoa kerätessään luo induktiivisia käsitteistöjä ja tulkintoja aineistosta, eli valmistelee teoriaansa. Kun aineistosta ei saa enää mitään uutta ilmi, ollaan saavutettu niin sanottu tiedon teoreettinen saturaatiopiste. Tällöin aineisto on valmis ja tutkija pystyy luomaan teorian uskottavasti ja perustellusti tutkittua ilmiötä kuvaamaan. (Glaser & Strauss 1967, 61-62.)

Grounded teorian tutkimusmetodin kulku on ja peruskäsitteet voidaan jakaa neljään osaan:

Ensimmäisessä vaiheessa aineiston tulkinnassa on avoin koodaus. Tällöin luodaan käsitteet ja luokitellaan, käsitteellistetään, ja ryhmitellään aineistoa. (Glaser & Strauss 1967, 105-107.)

Toisessa vaiheessa on aksiaalinen koodaus, jossa luodaan yhteyksiä kategorioiden ja niihin liittyvien käsitteiden ja käsiteryppäiden välillä. Tällöin selitetään miten ja miksi tutkija liittyy käsiteryppäät toisiinsa. (Glaser & Strauss 1967, 108-109.)

Aksiaalisen koodauksen apuun Corbin ja Strauss ovat kehittäneet paradigmamallin, jossa kausaaliset edellytykset muodostavat ilmiön. Paradigmamalli auttaa tunnistamaan aiheeseen liittyviä kausaalisia ehtoja, ilmiöitä, toimintaa muuttavia asiantiloja, toimintastrategioita ja seurauksia. (Strauss & Corbin 1990, 99-101.)

Kolmannessa vaiheessa alkaa muodostua tutkimuksen teoria, eli keskeisin kohde, johon aksiaalisen koodauksen kategoriat liittyvät. Kyseessä oleva koodauksen vaihe on selektiivinen koodaus. Kun aineistoa on tulkittu ja siitä ei enää löydy uutta tietoa, ollaan saavutettu teoreettinen saturaatiopiste, jolloin tukikategoriat ja ydinkäsite/ydinkategoria voidaan todentaa. (Glaser & Strauss 1967, 109-113.)

Kolmannessa vaiheessa löydetty kategoriat yhdistetään ydinkäsitteen alle, eli valitaan keskeisin kategoria ja liitetään muut siihen. Ydinkategoria voi olla hyvinkin abstrakti, mutta se pohjautuu aineistoon. Ydinkategoriasta ja sitä ympäröivästä verkostosta on siten aineiston koodauksen kautta muodostunut tutkijan teorian ilmiöstä. (Strauss & Corbin 1990, 117-119.)

Neljännessä vaiheessa tapahtuu teorian kirjoittaminen, tutkimusraportin kirjoittamisen muodossa, jonka yhteydessä tutkija kuvaa saavutetut tulokset, eli kategoriat ja perustelee niitä aineiston kuvauksilla. Kun tutkija osaa perustella kategorioiden toisiinsa kytkennän, syy-seuraussuhteet, vaikka tutkimus olisikin paikallista tapaustutkimusta, teoria on luotettava. Tuloksista tutkija voi laatia kategorioista, käsitteistä ja niiden esiintymismäärästä kaavioita selventämään kategorioiden yhteyksiä. (Glaser & Strauss 1967, 113.)

Grounded teoriaan liittyy olennaisesti teoreettinen herkkyys, joka on tutkija kyky ymmärtää, käsitteellistää ja merkityksellistää aineistoaan ja poistaa epäolennainen aineisto. Teoreettiseen herkkyyteen vaikuttaa tutkijan kiinnostus ilmiöön, hänen lukeneisuutensa, ja ammatillinen tai henkilökohtainen kokemuksensa. Samalla kysymykset aineistoa koodatessa on tärkeitä: kuinka, missä, mitä, kuinka, paljonko, miksi? (Strauss & Corbin 1990, 41-43.)

Olen käyttänyt tutkimusaineistoni koodauksessa induktiivista metodologiaa, koska se tuo olennaisimmat käsitteet ja kategoriat esille aineistostani, koska vertailtaessa kahden eri maan kuntien hallintoa käsitteissä ja ajattelutavassa on kulttuurisia eroja. Samantyyppisten käsitteiden muodostumista molemmissa tutkittavissa aineistoissa, niin Ripolletistä kuin Rovaniemeltä, auttaa induktiivisen grounded teorian käyttö.

Tämä kuvaus hallintovertailun metodin ja grounded teorian vertailusta osoittaa, että on mahdollista yhdistää kaksi eri teoriaa vertailututkimusta tehtäessä. Molemmissa teorioissa aineiston induktiivinen käsittely luo mahdollisuuden avoimeen aineiston tulkintaan ja mahdollistaa käsitteiden yhtäläisen ja universaalien vertailun. Toisaalta hallintovertailun metodilla, jossa minulla on jo käsitteet teorian mukaisesti esitettynä (strategia, strateginen suunnittelu ja strateginen johtaminen), voidaan löytää vastakkaisuuksia ja yhtäpitävyyksiä vertailtaessa grounded teorian kanssa, jos myös sen aineistossa korostuvat strategia tai sen puute.

Näin ollen grounded teorian ja hallintotieteen vertailuteorian yhdistäminen tuo lisätietoa, mitä kunnissa todellisuudessa juuri nyt tapahtuu ja mitä pitäisi tehdä, jotta strategian ja strategisen suunnittelun alueella pystyttäisiin ottamaan kulttuurierot huomioon nykyistä paremmin. Sekä mitä yhtäläisyyksiä ja eroja Ripolletin ja Rovaniemen organisaatioissa on.

2.4 Yhteenveto käytettävistä metodeista suhteessa avainkäsitteisiin

Edellä mainituilla kahdella tutkimusotteella pyrin kuvaamaan aineistostani olennaisimmat asiat koskien strategiaproessia tutkittavissa kaupunkiorganisaatioissa. Strategia, strateginen johtaminen ja strateginen suunnittelu ovat periaatteessa kansainvälisiä käsitteitä, mutta esioletukseni on, että niitä ymmärretään tutkittavissa kaupunkiorganisaatioissa ja maissa erillään. Tällöin tutkin aineistosta ensinnäkin erikseen kysymykset koskien strategiaa, sen suunnittelua ja johtamista. Nämä avainkäsitteet käsittelem hallintotieteen vertailuteorian kautta, jossa käytännössä vertaan sitä, mitä tutkittavat henkilöt ajattelevat niiden tarkoittavan. Näin saan hallintotieteen vertailututkimuksen metodin kautta selville tutkittavien henkilöiden käsitykset. Kyseessä on siis käsitteiden vertailua.

Aineistoni muut kysymykset käyn lävitse grounded teorialla, joka antaa luoda tutkittavien henkilöiden vastauksista käsitteitä. Näistä yksittäisistä käsitteistä muodostan käsitteiden verkoston, josta on mahdollisuus luoda käsitteiden verkosto. Näistä käsitteiden verkostosta luon teorian. Grounded teorian aikaansaaman käsitteiteoriaa vertaan hallintotieteen vertailumetodilla saatuihin tutkimustuloksiin, ja tämän vertailun tuloksena syntyy käsitys siitä, miten strategiaproessi ymmärretään tutkittavissa kaupunkiorganisaatioissa. Jos hallintotieteen vertailututkimuksen avainkäsitteet kohtaavat grounded teorialla saadut käsitteet, voidaan tutkimuksen saaneen vahvistuksen käsitteiden yhtenevyyksissä tai eroissa. Grounded teoria palvelee tutkimusta myös laajentaen avainkäsitteitä laadulliseen, selittävään suuntaan.

3. MILLAISIA OVAT ESPANJAN JA SUOMEN KUNTAJÄRJESTELMÄT SEKÄ TUTKITTAVAT KAUPUNGIT?

Tässä luvussa luon katsauksen ensinnäkin Espanjan ja Suomen nykyisiin kuntajärjestelmiin, sekä niiden historiallisiin taustoihin. Mukana on myös puoluepoliittista tietoa, koska kulloisenkin järjestelmän kehitys on sidoksissa vallinneeseen poliittiseen tilanteeseen. Myönnän, että kyseessä on pintahipaisu, mutta kuitenkin kyllin riittävä saadakseni selvitettyä organisatioiden taustoja ja toimintoja.

Rovaniemen osalta sekä tässä luvussa, että myöskin seuraavassa tutkimustuloksia esittelevässä luvussa neljä, olen poissulkenut jo kysymyksenasettelussa ja mahdollisista vastauksista viittaukset Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan kuntaliitokseen vuoden 2006 alusta. Tämä siksi, että halusin rajata tilanteen loka-marraskuulle 2004, jotta kuntien selkeä vertailu onnistuisi parhaiten. Samoin Espanjaa ja Ripollettiä koskevista lähteistä huomautuksena se, että olen pakotettu käyttämään Espanjan valtion ja Katalonian aluehallinnon, sekä Espanjan valtion ja Katalonian alueen kuntaliittojen, Ripolletin kaupungin sekä muiden Espanjalaisviranomaisten internetsivustoja, koska kaiken tarvitsemäni materiaalin saaminen kirjallisessa muodossa tänne Suomeen oli lähes mahdotonta.

3.1 Espanjan kuntajärjestelmä

Espanjan perustuslaki vuodelta 1978 määrittelee kunnat seuraavasti: ”Maa on jakautunut kuntiin, maakuntiin ja autonomisiin alueisiin. Kaikki nämä ovat itsemääräämisoikeutettuja alueillaan.... Perustuslaki takaa kuntien itsehallinnon. Kunnat ovat omia hallintoyksikköjään alueellaan. Niiden hallintoa ja päätöksentekoa johdetaan Valtuustosta, jossa toimivat valtuutetut ja pormestari. Kunnan asukkaat valitsevat valtuutetut yleisillä, tasa-arvoisilla, vapailla, suorilla ja salaisilla vaalilla, joista kuntavaalilaki erikseen määrää. Pormestarin valitsevat valtuutetut tai äänestäjät suoraan vaalissa. Valtuustotyöskentelystä ja sen säännöstä päätetään valtuustossa.” (www.constitucion.es/constitucion/lenguas/ingles.html#8c1)

Vaalilaki määrittelee, että kunnallisvaalit on suoritettava joka neljäs vuosi toukokuun viimeisenä sunnuntaina. Kunnallisvaaleissa ehdokkaana voi olla yhtä monta ehdokasta puoluetta

kohti kuin kunnanvaltuustossa on paikkoja. Valittavien valtuutettujen määrä vaihtelee kunnan asukasmäärän mukaan viidestä 25:een, jonka jälkeen jokaista 100 000 asukasta kohden lisätään yksi valtuutettu, kuitenkin siten että valtuutettuja on pariton määrä, ja korkeintaan 55. (www.elecciones.mir.es/eleccanteriores/mun200305/preguntas_01.htm#2)

Espanjan kuntalaki (7/1985) on ollut viimeisen kahden vuosikymmenen muutoksien kohteena, viimeisimmän uudistuksen tultua voimaan 16.12.2003. Kuntalaki määrittelee kunnat ja niiden hallinnon seuraavanlaisesti: kunnat ovat osa julkishallintoa ja lähinnä kansalaisia toimivia itsenäisiä alueidensa yhteisöjä, joilla on oikeus itse valita oman organisaatiomallinsa, oikeus verotukseen ja kuntakohtaisten asetusten tekemiseen, oikeus maankäytön suunnitteluun ja ohjailuun alueella, oikeus tutkia, rajata, pakkolunastaa, sijoittaa maaomaisuuttaan ja rahaa kunnan hyvinvointiin ja työllisyyteen, oikeus voimankäyttöön ja sanktioihin (kunnallinen poliisi), oikeus työsopimusten neuvotteluun ja toimeenpanoon, oikeus panna toimeen omia kunnan sisäisiä päätöksiä. Pormestarilla ei ole suomalaisen kunnanjohtajan tapaan esittelijä- ja viranhaltija-asemaa. Pormestari on kunnan poliittinen ja hallinnollinen johtaja, joka on vastuussa kunnan toiminnoista. (www.igsap.map.es/cia/dispo/25119.htm)

Kuntalaki määrää, että joka kunnassa on oltava pormestari, varapormestarit ja valtuusto. Lisäksi yli 5 000 asukkaan kunnassa tulee olla hallintokuntien poliitikkojohtajien ja pormestarin muodostama kunnanhallitus. Lisäksi kunnassa tulee olla menettelytapa-toimikunta, jossa käsitellään ja tutkitaan mahdolliset reklamaatiot kunnan hallintoon kuuluvista toimista ja kaikista uusista toimintaa koskevista aloitteista, sekä tilintarkastuslautakunta. Kunnan tulee kaikissa tapauksissa järjestää seuraavat asiat: katuvalaistus, hautausmaa, jätteiden keräys, teiden puhdistus, vesi- ja viemäriverkosto, pääsyn kunnan keskustaan, katujen päällystys, ruoan ja juoman terveystarkastus. Lisäksi yli 5.000:n asukkaan kunnissa tulee olla asukkaille avoin puisto, kirjasto, tori ja jätteiden lajittelu. Yli 20.000:n asukkaan kunnissa tulee näitten lisäksi olla turvallisuusyksikkö (poliisi), sosiaaliaputoimisto, palokunta ja kuntalaisille avoimet liikuntapalvelut. Jos kunnassa on yli 50.000 asukasta tulee näitten edellä mainittujen palveluiden lisäksi järjestää kunnallinen joukkoliikenne ja ympäristönsuojeluviranomainen. (www.igsap.map.es/cia/dispo/25119.htm)

Espanjan hallintojärjestelmästä ja valtiomuodon historiasta kerrottakoon, että Espanjan valtio on aina ollut alue ilman voimakasta kansallistunnetta. Espanjan nykyinen alue muodostuu historiallisista erillisistä valtioista, jotka ovat olleet Iberian niemimaalla. Esimerkiksi

Katalonian alue on ollut itsenäinen 700-luvulta saakka. Samalta vuosisadalta on peräisin myös katalaanin kieli, jota alueella edelleen puhutaan. Kieli pohjautuu esilatinaan. (Malmström 1992, 4.)

1200-luvulla Kataloniasta tuli suurvalta Mallorcan, Valencian, Sisilian ja Kreikan saaria valloitettuaan. Valta oli maan sisällä jakaantunut kuninkaalle, kaupungeille, seurakunnalla ja tuomioistuimelle. Kaupungeilla oli lainsäätämisoikeudet alueillaan ja ”La Generalitat”in (vastaa Suomen lääninhallitusta) kautta ne valvoivat kuninkaan toimia. Taistelu vallasta oli voimakasta. 1640 Espanja yritti vallata Katalonian, siinä onnistumatta. Katalonian kuninkaan suostuttua puolustusyhteistyöhön Ranskan kanssa, maa vielä pelastui, mutta joutui maksamaan kovan hinnan: Katalonia menetti kaksikymmentä prosenttia maa-alastaan Ranskalle. Vuonna 1718 Ranskan kuninkaan Felipe I tultua Espanjan kuninkaaksi, hän valtasi Katalonian ja kaikki sen omat instituutiot. Katalonia oli menettänyt asemansa omana maanaan. (Malmström 1992, 4-5.)

Espanjan valtion ollessa epävarma olemassaolostaan Katalonia jatkoi kauppasuhteitaan entisiin maihinsa. Tämä auttoi alueen talouden kehittymistä ja kuntataloutta koko muuta Espanjaa parempaan suuntaan. 1920-30 luvulla maan ollessa sekasorrossa katalaanin kieli oli ahdingossa, samoin La Generalitatin asema. Espanjan sisällissodan sytyttyä 1936 Katalonia joutui terrorin alle, koska se vastusti oikeistolaisen kenraalin Francon pyrkimyksiä kansallistunteen ollessa voimakkaana omine lakeineen ja kielineen. Francon vallattua Katalonian 1939 tämä kielsi katalaanin käytön alueella niin kouluissa kuin jopa lasten nimissä. Kastillon (espanjan) kielestä piti tuleman maan ainoa kieli. Katalonian ”pimeä kausi” alkoi. (Malmström 1992, 6-7.)

Francon kuoltua 20. marraskuuta 1975 alkoi diktatuurin alasajo kuningas Juan Carloksen johdolla ja niin Espanjassa siirryttiin demokraattiseen valtiojärjestelmään vuoden 1977 ensimmäisissä parlamenttivaaleissa sitten neljäänkymmeneen vuoteen. Vuonna 1978 vahvistettiin maalle perustuslaki, mukaan lukien tärkeimmät laillisuuden ja toimivaltojen suhteet, uskonnonvapaus, sekä alue- ja kuntajärjestelmä. Voimakas Madridiin keskitetty valta hajautettiin alueellisesti: alueet (läänit suomen järjestelmässä) saivat oikeuden omiin hallituksiinsa ja presidenttiinsä (vastaa Suomen läänien maaherroja), sekä saivat oikeuden säätää lakeja ja oikeustuomioistuimensa. Espanjasta tuli autonomisten alueiden muodostama parlamentaari-

nen monarkia, jossa kansallisuuksilla ja alueilla on voimakas itsemääräämisoikeutensa. (Malmström 1996, 6.)

Katalonian alue on voimakas koko Espanjan taloudellinen veturi: alue tuottaa koko espanjan bruttokansantuotteesta 20 %. Alue on noin 32 000 neliökilometriä (Lapin lääni noin 99 000 neliökilometriä) ja alueella asuu noin 6,1 miljoonaa asukasta, joista Barcelonan metropoli-alueella noin 4 miljoonaa (Lapissa asukkaita on noin 188 000 ja Rovaseudulla noin 62 000). Kataloniassa on 946 kuntaa (Lapissa 22) ja 41 seutukuntaa (Lapissa 6), lisäksi Katalonia on jaettu neljään maakuntaan (Lapissa yksi yhteinen läänikohtainen). Koko Espanjassa kuntia on yhteensä 8108 (Suomessa 432), maakuntia on Espanjassa 50 (Suomessa 20) ja autonomisia alueita (läänejä) on 17 (Suomessa 6 Ahvenanmaa mukaan lukien). (www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?MIval=REEL_mun_num;
www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;341;31661;31663;
www.cajaespana.es/Images/Metodologia_dic_tcm25-5688.pdf)

Espanjan poliittisen, puolue-, ja vaalijärjestelmän ”nuoruus” vaikeuttaa muutoksia, koska kamppailu vallasta on uutta ja yhteistyötä ei osata kilpailijapuolueen kanssa tehdä edes demokraattisen järjestelmän toimivuuden nimissä. Espanjan kuningaskunnan ensimmäiset vaapat kunnallisvaalit Francon kuoleman jälkeen käytiin 1979. Puolueet olivat kielletty Francon diktatuurin alettua 1939, jatkuen hänen kuolemaansa asti. Vuoden 1977 aikana valmistui valtiolle uusi perustuslaki, joka tuli voimaan 1978. Puolueet uudelleenjärjestäytyivät siten, että puolueilla on valtakunnan keskuspuolue ja sitten aluekohtaiset autonomiset puoluejärjestöt. Espanjassa toimii kaksi voimakasta valtakunnallista puoluetta: oikeiston PP/Partido Popular (vastaa Kansallinen Kokoomus) ja vasemmiston PSOE/Partido Socialista Obrero España (vastaa Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue). Vaalien ääntenlaskennassa käytetään Suomen tapaan D’Hondt:n ääntenlaskukaavaa, mutta Espanjassa on käytössä pitkien listojen vaalit, jossa äänestetään puoluetta, ei yksittäistä ehdokasta. (Gea Rubio 2004.)

Kataloniassa puolueen paikallisosasto on jäsenenä kunnallisjärjestöön. Nämä ovat jäsenenä puolueen maakuntaosastoon ja tämä vastaavasti puolueen koko Katalonian alueen keskuspuolueeseen. Puolueiden Espanjan valtakunnantason keskuspuolue määrittelee valtakunnan politiikan linjaukset, kun taas aluetason puolueet aluetason linjaukset autonomisesti. Puolueen kunnallisjärjestö valitsee puheenjohtajan, joka on puolueensa "keulakuva" kunnallisvaaleissa ja samalla pormestari-ehdokas. Tämä pormestari-ehdokas valitsee puolueen muut eh-

dokkaat kunnallisjärjestön jäsenten ehdotuksen pohjalta haluamaansa järjestykseen, ja jos esityksiä ehdokkaista on enemmän kuin paikkoja, tarvittaessa järjestetään kunnallisjärjestössä äänestys. (Gea Rubio 2004.)

Koska vaalikampanja on pitkien listojen ”välistä” kamppailua, vain puolueen pormestariehdokas mainostaa, ja se tapahtuu puolueen rahoilla. Koteihin jaetaan mainosmateriaalia joissa esiintyvät kaikki puolueen ehdokkaat listajärjestyksessä. Ehdokkaat maksavat puolueen jäsenmaksun, joilla maksetaan vaalimainokset. Listavaaleissa ehdokkaiden kampanjointi on vapaaehtoista, ja varsinkin listan loppupäässä turhaa, joten markkinointikulut ovat ehdokkaille halvemmat kuin Suomessa, jossa erottautuminen muista ehdokkaista on välttämätöntä, joten kampanjointiin menee paljonkin omaa rahaa. (Gea Rubio 2004.)

Espanjassa kuntien rooli palveluiden järjestäjänä on siis voimakkaampaa kuin palveluiden tuottaminen. Suurin osa sairaan- ja terveydenhoidosta toimii aluehallituksen toimesta tai yksityispohjalla ja toiminnot lähestulkoon kaikki on yksityistetty. Muutoinkin monet palvelut ovat saatavilla kirkon ja ”kolmannen sektorin” palvelutuottajien kautta, muun muassa peruskoulussa, lasten päivähoitossa, kulttuurissa ja liikunnassa. Kuntien kontolla on siis lähinnä kunnallistekninen toimiala, joka viekin vuotuisesta budjetista suurimman osan. Kuntien merkittävyys palveluiden tuottajana on siis vähäinen ja niinpä henkilökuntaa on vähemmän kuin esimerkiksi Suomessa. Henkilöstö painottuu tekniseen ja maankäytön suunnitteluun ja kunnallistekniikan, katujen ja vesi- ja viemäripalveluiden rakentamiseen.

Kuntien poliittinen johto on järjestetty seuraavasti: kunnissa on kokopäiväinen pormestari, joka on kunnallisvaaleissa eniten ääniä saaneen puolueen puheenjohtaja, koska Espanjassa on käytössä niin sanottu listavaali, ei henkilövaali kuten Suomessa: kansalaiset äänestävät puoluetta. Hallintokunnissa on viranhaltijoita kuten Suomessakin, mutta heidän johtajanaan toimii vaalikauden ajan poliitikko, joka on samalla kaupunginvaltuutettu. Yhdessä eri hallintokuntien poliittiset johtajat muodostavat ”pormestarin toimikunnan”, jonka puheenjohtajana toimii pormestari. Kaupunginvaltuusto on korkein päättävä elin kaupungissa ja se on jakaantunut siten, että suurimman puolueen ja sitä tukevien pienempien puolueiden muodostama enemmistö tekee päätöksiä vähemmistöön jääneitä puolueita, eli oppositiota vastaan. Kyseessä ei ole siis kaikkien puolueiden yhteinen hallitus kuten Suomen kunnissa.

Kuntien virkamiesjärjestelmää ohjaa osittain valtio, joka on järjestänyt kuntiin kokopäiväisen talouspäällikön sekä kaupunginsihteerin-lakimiehen, joka voi toimia samalla useiden pienten kuntien asioiden hoitajana yhtä aikaisesti. Näitten kahden pakollisen viranhaltijan lisäksi kunnissa voi toimia kaupungininsinööri laatimaan teknisen toimialan asioita, kaupunginarkkitehti huolehtimaan maankäytön suunnittelusta, komisario hoitamaan kaupungin poliisitoiminnoista ja turvallisuudesta, liikuntasihteerin, kulttuurisihteerin, kouluasiainsihteerin, taloussihteerin, sekä sosiaalisihteerin. Nämä sihteerit toimivat kuten hallintokuntien päälliköt Suomessa.

Viranhaltijoiden hallintokuntien väliset suhteet ovat tarkkaan rajattuja, ja toiminnot hallintokuntien välillä ovat hajanaisia ja usein kiinni henkilökohtaisista, keskinäisistä suhteista. Samoin hallintokuntien väliset suhteet ovat kiinni poliittisen päätöksenteon joustavuudesta ja poliittisesta ilmapiiristä (kilpailutilanne poliittisesta vallasta) kulloisenakin ajankohtana.

Julkishallinnon strateginen rooli Espanjassa on siis olla osa julkinen-yksityinen yhteistyöverkosta, jossa yksityisten palveluiden tuottajat toimivat julkishallinnon antamissa raameissa ja saavat osarahoituksen julkishallinnolta kulloistenkin palveluiden tuottamiseen. Tämä kehitys on toisaalta vaikuttanut yhteiskuntarakentamiseen: päävastuu asuntorakentamisessa on yksityisillä rakennusyhtiöryppäillä, joiden rahoilla asutusalueita rakennetaan ja kehitetään. Niinpä vuokra-asuntoja ei juurikaan ole. Haluja kuntien hallinnon ja palveluiden uudelleenarviointiin ja –organisoimiseen on ja vaatimukset verorahojen uudelleen suuntaamiseen koettiin tärkeäksi: maksetuille verorahoille halutaan vastinetta.

3.2 Suomen kuntajärjestelmä

Suomen perustuslaki ei tiukkaan säätele kuntien toimia. Sen mukaan Suomi on jaettu kuntiin, joiden hallinto pohjaa kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnosta, periaatteista ja valtion kunnille määräämistä tehtävistä säädetään lailla. Suomen kunnilla on verotusoikeus. Lisäksi kuntayhtymistä ja muista vastaavista säädetään eri laeilla. Saamelaisilla on kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto, josta myös on oma lakinsa. Suomessa kuntia on tällä hetkellä 432. (Oulasvirta 1996, 1-3; www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/12756057248CB3FEC2256B50003D5163)

Kuntalaki on kuntien hallinnon peruslaki. Sitä käytetään kunnallisessa päätöksenteossa ja kunnan hallinnon järjestämisessä. Laissa korostetaan kuntien itsemääräämisoikeutta järjestää

palveluitaan, jota rajoittaa eri lakien erikseen kunnille määrittelemät palvelutehtävät ja kuntien itsellensä haluamat/ottaman tehtävät. Kuntalaissa säädetään, ettei ”kunnille saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia tai ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin uuden lainsäädännön kautta”. Kuntalain mukaan kuntien ylin päättävä elin on kunnanvaltuusto, joka valitaan suorilla kuntavaaleilla joka neljäs vuosi. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 10-14.)

Kunnan luottamushenkilöorganisaatio on Suomessa muodostunut siten, että valtuuston suorilla vaaleilla valitsema valtuusto valitsee kunnan keskeisimmät viranhaltijat ja luottamushenkilöt hallintokuntien lautakuntiin. Viranhaltijat valmistelevat ja toimeenpanevat esitykset ja päätökset luottamusorganisaatioille. Valtuusto valitsee kunnanhallituksen, joka on kaikkien kunnanvaltuustossa edustettuina olevien puolueiden yhteishallitus, ei ole siis hallitusoppositio –asetelmaa. Lautakuntien puheenjohtajat ovat valtuustopuolueiden edustajia. Valtuusto voi erottaa kunnanhallituksen, lautakunnat tai valtuuston valitseman viranhaltijan, jos ei katso tämän toimivan oikein tai sopimusten mukaisesti. Kunnassa on yksi pakollinen lautakunta: tarkastuslautakunta. Laki sallii kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston puheenjohtajan olevan sama henkilö, käytännössä näin ei kuitenkaan koskaan toimita. Laki sallii myös valtuustokauden ajaksi valitus kunnanjohtajan toimimisen kunnanhallituksen puheenjohtajana. Käytännössä tämäkään ei ole toiminnassa, mutta aika ajoin aiheuttaa keskustelua viranhaltijoiden roolista ja siirtymistä Espanjan kuntien malliseen pormestari-tyyliin. Suomessa kuitenkin vielä kunnanjohtaja koetaan virkamieheksi ja asiantuntijajohtajaksi, ei luottamushenkilöksi. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 21-22.)

Kuntalaki määrittelee kunnan hallinnon järjestämisestä ja menettelystä. Kunnat voivat itse oman itsehallintonsa ansiosta päättää hallinnostaan, toimielimistä ja niiden tehtävistä. Kuntalaki säättää kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista, esimerkiksi aloiteoikeudesta ja neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä. Kuntalaki säättää myös kunnan taloudenhoitoa, hallintoa ja talouden tarkastusta, kuntien yhteistoimintaa ja kansallisen oikeusturvamekanismeja koskevasta toimista. Lisäksi kuntien välisestä yhteistyöstä on laissa erikseen säädetty muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluiden ja koulutuksen järjestämisen takia. Yhteistyössä lähialueen/maakunnan/läänin kunnat voivat perustaa kuntayhtymiä, jotka antavat jäsenkuntien asukkaille lakisääteisiä palveluita. Kuntien tehtävänä on erilaisten palveluiden tuottaminen kuntalaisille. Täysin vapaasti kunnat eivät palveluitaan voi järjestää. Tällaiset palvelut kuuluvat kunnan erityiseen toimialaan, joka määräytyy erilaisten valtion kunnille erityislaeilla määräytyistä tehtävistä. Kuntien omat, itsehallintoon perustuvat pal-

velut ovat kunnan yleistä toimialaa. Valtio siis ohjaa kuntia järjestämään palveluita kuntalaisille, jota varten se käyttää kuntien ohjaamiseksi lakeja, asetuksia ja normeja, valitusmenettelyä, valtiosuosuuksia, neuvotteluja, suunnittelua ja arviointeja palveluista. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 12-17.)

Suomen poliittisessa historiassa kuntavaalijärjestelmä on vakiintunut kaikille kansalaisille avoimilla välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla, sekä yleisellä ja yhtäläinen äänioikeus. Vaaleissa äänestetään henkilöä, ja sitä kautta tämän edustamaa vaaliliittoa (puoluetta). Jokaisella 18 vuotta viimeistään äänestyspäivänä täyttäneellä kunnassa kirjoilla olevalla Euroopan Unionin jäsenenä on äänestysoikeus kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa. Äänien laskennassa käytetään D'Hondt:n ääntenlaskukaavaa Espanjan tapaan. Puolueet voivat asettaa puolitoistakertaisen määrän ehdokkaita valtuustopaikkoihin nähden. Valtuustopaikkojen määrä on suhteutettu kunnan asukasmäärään: valtuutettuja voi olla 85 yli 400.000 asukkaan kunnassa ja vähintään 13 alle 2.000 asukkaan kunnassa. Rovaniemellä valtuustopaikkoja on 51. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 25-27.)

Suomen kuntien yleinen ja erityinen toimiala käsittävät kaikenlaista palvelua kuntalaisille, tärkeimpinä sosiaali- ja terveystoimen ja koulutoimen palvelut. Lisäksi on joukko palveluita, joita kuntien käytännössä kuntalaisiaan palvelevana toimijana on tehtävä. Tässä koosteen Suomen kuntien toimialoja. Koulupalvelut: esiopetus, peruskoulut, ammattikoulut ja lukiot. Kulttuuripalvelut: yleinen paikallisen kulttuurin tukeminen, taiteen perusopetus, museot, teatterit ja orkesterit, kansalaisopistot, musiikkioppilaitokset ja tärkeimpänä kirjastot. Liikunta- ja nuorisopalvelut. Sosiaali- ja terveydenhuolto: perussairaanhoidon terveyskeskuksissa, erikoissairaanhoidon, sosiaalipalvelut ja toimeentuloturva, lasten päivähoidon, lastensuojelun, vanhustenhuolto, laitoshoidon, asumispalvelut, vammaishuolto, päihdehuolto, pakolaisten vastaanotto. Tekniset palvelut: liikennesuunnittelu, teiden ja katujen rakentaminen ja huolto, vesihuolto, jätehuolto, energihuolto, kiinteistötoimi, maankäytön suunnittelu, rakentaminen, ympäristönsuojelu, rakennusvalvonta ja asuntotoimi. Kunnassa tulee lisäksi olla elinkeinotoimi, pelastustoimi, kuluttaja- ja velkaneuvonta. Kuntien palveluvarustukset on siis oltava todella laaja, lähes koko ihmiselämän kattava. Siksi onkin ymmärrettävissä se, että kunnilla on voimakas verotusoikeus, jos verrataan esimerkiksi Espanjan kuntien toimialoihin ja taloudellisiin mahdollisuuksiin. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 37-54.)

Suomen kunnissa erotellaan suorittava, hallinnollinen ja poliittinen taso toisistaan. Suorittava taso on palveluiden konkreettista tuottamista kuntalaisille. Hallinnollinen taso valmistele ja johtaa asioita kunnan sisällä virkatöinä. Poliittinen taso tuottaa päätöksiä hallinnolliselle ja suorittavalle tasolle. Suomen kuntajärjestelmän demokraattinen päätösvalta on luottamuselimissä, joita edeltävät poliittisten ryhmien neuvottelut ja kokoukset. Päätökset kaikissa luottamuselimissä tehdään enemmistöperiaatteella. Luottamushenkilöllä on kunnassa poliittinen ohjaus- ja valvontavalta viranhaltijoihin. Toisaalta viranhaltijat vaikuttavat päätöksiin siten, että he valmistelevat asiat ja päätösehdotukset luottamushenkilöorganisaatioille, mutta luottamuselinten päätöksien ja linjanvetojen mukaisesti. Kunnanjohtajan rooli ja vaikutusvalta koko kunnan organisaatioihin, toimintoihin ja hallintoon on suuri, hän vastaa koko kuntaorganisaation johtamisesta. Toisaalta hallintokuntien johtajat ovat omilla erikoissektoreillaan organisaatioidensa asiantuntijajohtajia. (Oulasvirta 1996, 31-34; 75.)

Kunnissa tehdään strategista suunnittelua, jonka juuret ovat 1980-luvulla. Kunnilla alkoi olemaan pitkän aikavälin strategisia suunnitelmia, joissa korotuvat tutkimus sekä vaihtoehtoisten strategialinjauksien etsiminen. Kuntien strategisessa suunnittelussa korostetaan strategian valmistelun kuluessa eri sidosryhmien, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhtäaikaista osallistumista prosessiin. Kunnan strategiaproessin kulku kuvataan näin: päätös suunnittelusta, kunnan toimintaympäristön muutosten, mahdollisuuksien ja uhkien tunnistaminen, kunnan oman toiminnan vahvuuksien ja heikkouksien tarkastaminen, toiminta-ajatuksen ja tavoitteiden määrittäminen, vision laatiminen, strategisten kysymysten tunnistaminen, vaihtoehtostrategioiden laatiminen, strategioiden valinta, strategiasuunnitelman teko ja käyttöönotto ja strategian jatkuva seuranta. (Oulasvirta 1996, 107-108.)

Suomen poliittiset puolueet syntyivät pääosin kieli- ja sosiaalipolitiikan erojen pohjalta 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa. Suomen puoluekartta on jakaantunut kolmeen ryhmään: oikeistoon, Kansallinen Kokoomus, keskustaan, Suomen Keskusta ja vasemmistoon, Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue, sekä pienempänä Vasemmistoliitto. Puolueen perusyksikkönä toimii paikallisosasto, joka on jäsenenä puolueen kunnallisjärjestössä. Kunnallisjärjestö vastaavasti kuuluu puolueen vaalipiirikohtaiseen piirijärjestöön ja sen yläpuolella toimivaan valtakunnalliseen keskuspuolueeseen. (Nousiainen 1998, 26-29; 41; 62-65.)

3.3 Ripolletin kaupunkiorganisaatio

Ripolletissä asuu 33.605 henkeä (2004) ja kaupunki on 4,39 neliökilometrin kokoinen, asukastiheyden ollessa 6672 asukasta neliökilometriä kohden. Kaupunki sijaitsee 14 kilometriä Barcelonasta luoteeseen ja on osa Barcelonan metropolialuetta, jossa asuu vajaat neljä miljoonaa asukasta. Kaupungista on nopea moottoritie-, paikallisjuna- ja bussiliikenneverkosto Barcelonan keskustaan. Käytännössä Ripollet on nukkumalähiö Barcelonassa työssäkäyville metropolialueelle muuttaville henkilöille, jotka haluavat huokeammat asuinkustannukset. Kaupunki onkin panostanut uusiin asuinalueisiin ja niinpä uudisasutus vanhassa ”maalaiskylässä” onkin voimakasta. Ongelmana alkaa nyt olemaan maapohjan puute uusille asuinrakennuksille.

Ripollet on onnistunut saamaan nuoria lapsiperheitä asumaan alueelleen ja tämä on aiheuttanut paineita palveluiden järjestämisessä. Päivähoito on järjestetty joko kirkon, yksityisen tai lääninhallinnon ylläpitämässä lastentarhassa tai kotona. Koulut ovat yksityisiä tai lääninhallituksen ylläpitämiä. Alueella on paljon alkuperäisiä asukkaita pienine palveluyrityksineen, joissa työskentelee 2-5 henkeä kussakin. Kaupungissa on myös jonkin verran pienteollisuutta metalli- ja rakennusosalalla. Suurimman osan palveluista kaupunkilaiset hankkivat joko naapurikaupungeista tai Barcelonasta. Kaupungin palvelurakenne on melko suppea ja tarjottavat kunnalliset palvelut nimellisiä.

Ripolletin kaupunkiorganisaatio on jakaantunut organisatorisesti seuraavanlaisesti: 1. Pormestarin toimisto: pormestari ja hänen esikuntansa. 2. Tiedotustoimisto: kaupungin sisäinen ja ulkoinen tiedotus. 3. Keskusvirasto: kaupunginsihteerin toimisto, kirjaamo, tilastoyksikkö, henkilöstötoimisto, hallintotoimisto. 4. Taloustoimisto: verotoimisto, kirjanpito. 5. Maankäyttötoimisto: kunnallistekniikka, tiet, talonrakennusluvut, maapohja. 6. Tekninen toimisto: valaistus, jätehuolto, kunnallinen bussiliikenne, hautausmaat, tori, terveystoimisto, kouluterveydenhuolto, perhesuunnittelukeskus, kauppa- ja teollisuuspalvelut, teiden ja rakennusten kunnossapito. 7. Sosiaali- ja koulupalvelut. 8. Kuntalaisten- ja elinkeinojen palvelutoimisto: työkeskus ja työvoimatoimisto, liikuntapalvelut, kulttuuri- ja nuorisopalvelut. 9. Poliisi. (www.ripollet.es/)

Työntekijöitä koko kaupunkiorganisaatiossa on 202, joista kaksi on valtion asettamaa virkamiestä, taloussihteerin ja kaupunginsihteerin. Kunnan työntekijät ovat jakautuneet seuraavasti

hallintokunnittain: Pormestarin toimisto 16, tiedotustoimisto (muun muassa radio) 9, keskusvirasto 14, taloustoimisto 15, maankäyttötoimisto 14, tekninen toimisto 41, sosiaali- ja koulupalvelut 10, kuntalaisten- ja elinkeinojen palvelutoimisto 39 ja poliisi 44 työntekijää. (Parralejo Aragoneses 2005.)

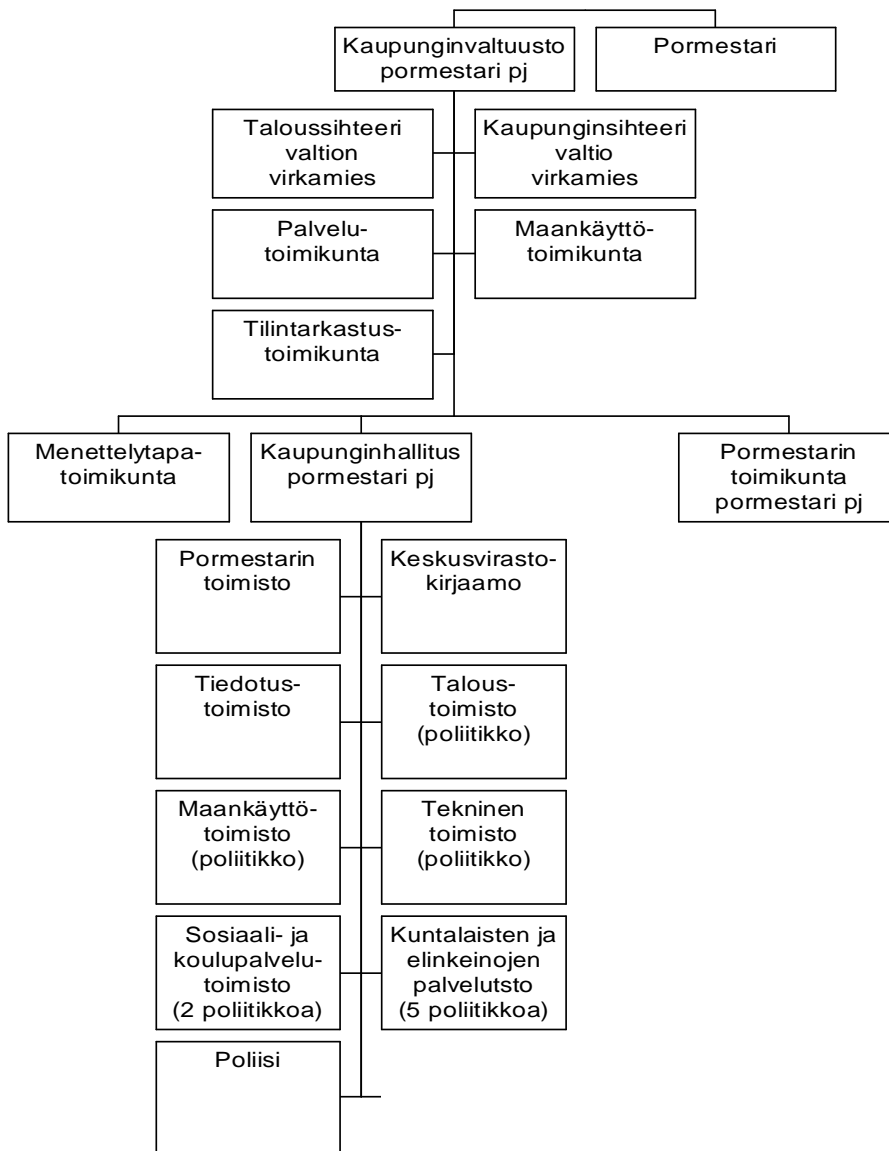
Kaupungissa on 21 vaaleilla valittua valtuutettua, joista kymmenellä on joko koko- tai osavaltainen päällikkyys jostakin kaupungin hallintokunnasta tai toimialasta. Nämä henkilöt kuuluvat kaupunginhallituksen, joka valmistelee asioita ja toimeenpääntä valtuuston päätökset. Näitten lisäksi pormestari ja viisi varapormestaria (jotka ovat myös kaupunginhallituksen jäseniä) muodostavat pormestarin toimikunnan, joka valmistelee asiat kaupunginhallitukselle. Kaikissa näissä elimissä, eli pormestarin toimikunnassa, kaupunginhallituksessa ja kaupunginvaltuustossa puheenjohtajana toimii pormestari. Kaupunginhallituksella on neljä toimikuntaa: palvelutoimikunta ja maankäyttötoimikunta, sekä lakisääteiset menettelytapatoimikunta ja tilintarkastustoimikunta. Luottamushenkilölautakuntia ja -organisaatiota ei ole. Ripolletissä ei myös ole kaupungin omistamia osakeyhtiöitä. (www.ripollet.es/)

Kunnassa on kaksi aluehallinnon ylläpitämää terveyskeskusta, toinen kaupungin oma ja toinen naapurikaupungin kanssa yhteinen. Aluehallinto ylläpitää kaupungissa 16 peruskoulun toimipistettä (ala- ja yläastetta), aikuisopistoa, katalaanin kielikoulua, psykologipalvelua, pedagogiikka-oppilaitosta opettajille ja sosiaalialalla työskenteleville, työvoimatoimistoa, työkeskusta ja tiehallinnon yksikköä. (www10.gencat.net/pls/sac/p90.lli_org?usu=DP&pas=&amb=02&via=1&pob=RIPOLLET)

Päätöksenteko-organisaatio on seuraavanlainen: poliitikot tekevät aina viime kädessä kaikki päätökset kaupungissa lukuun ottamatta niin sanottuja viranomaispäätöksiä, joita ovat esimerkiksi luvat ja sosiaaliapu. Poliittinen päätöksenteko tapahtuu sen jälkeen kun virkamies on asian valmistellut ja esitellyt. Esitykset ja uudet ideat tulevat poliittiselta taholta. Nämä esitykset viranomaiset valmistelevat seuraavalle budjettivuodelle. Hallintokunnissa päätökset allekirjoittaa kulloisenkin toimialueen virkamies-johtaja, mutta hyväksynnän aina antaa kulloisenkin hallintokunnan poliittinen johtaja. Virkamiespäätöksenteko on sidoksissa siis kulloiseenkin hallintokunnan poliittiseen johtajaan ja koko kuntaorganisaation poliittisessa vallassa olevaan koalitioon. Päätetyt asiat panee toimeen sitten virkamieskoneisto. (Gea Rubio 2004.)

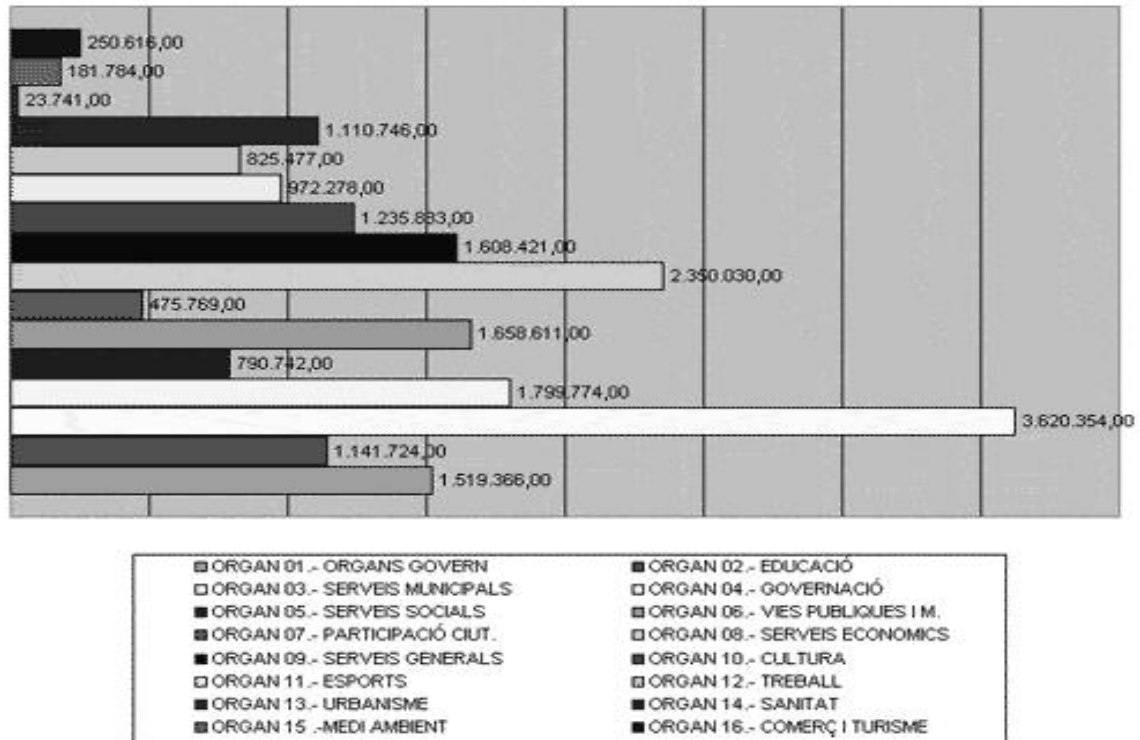
Kaavio 1: Ripolletin hallintokunta- ja luottamushenkilöorganisaatio

Ripolletin kaupungin luottamushenkilö- ja hallintokuntaorganisaatio, suluissa hallintokunnan toimialojen poliittiset päälliköt, jos ei viranhaltijapäällikkö:



Vuoden 2004 budjetti Ripolletissä on noin 19,5 miljoonaa euroa verrattuna Rovaniemen noin 154:n miljoonan euron budjettiin. Suurin menoerä Ripolletissä on kunnallistekniikan rakentaminen, toiseksi suurin menoerä on taloustoimiston lainamaksut ja kolmanneksi suurimpana menoeränä on poliisihallinto. Vastaavasti suurimman tuloerän Ripolletissä muodostavat välittömät verot: kiinteistövero, autovero ja maaverot. (www.ripollet.es; Revista de Ripollet; www4.rovaniemi.fi/ktweb/)

Kaavio 2: Ripolletin budjettimenot vuonna 2004 (1000 euroa)

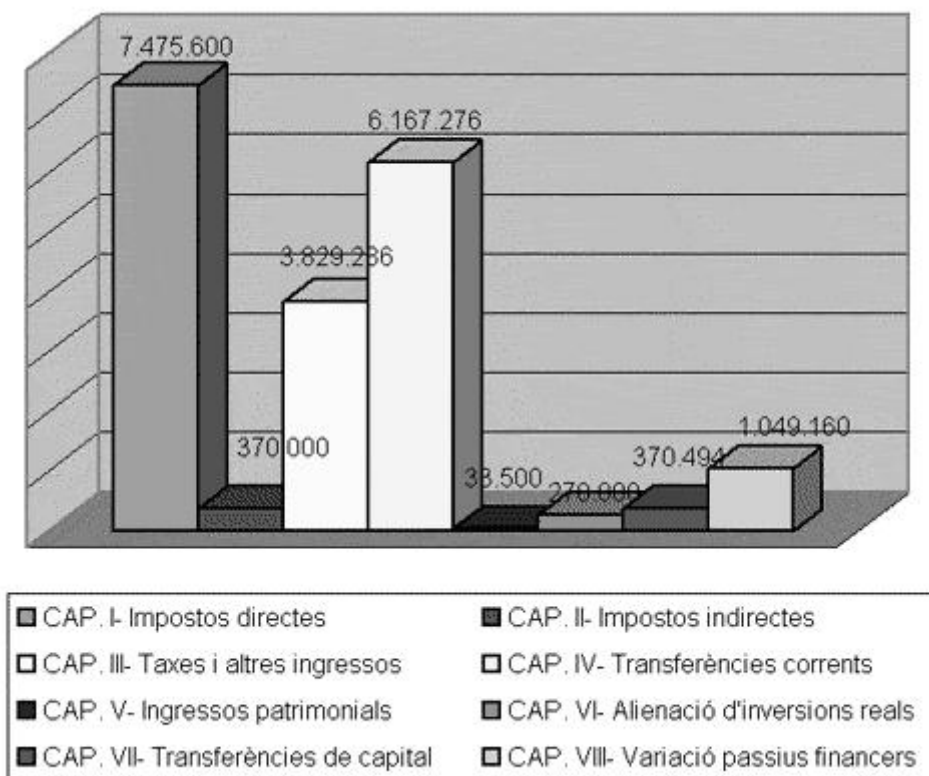


Lähde: www.ripollet.es

Suomennettuna luvut ovat kaaviossa alhaalta ylöspäin lukien (miljoonaa euroa)

- Organ 01 – Luottamushenkilöjärjestelmä, jäsenmaksut (1,5)
- Organ 02 – Koulutoimisto, koulujen huolto ja korjaus (1,1)
- Organ 03 – Kuntapalvelutoimisto, tori, katuvalaistus, vesi- ja viemäri (3,6)
- Organ 04 – Poliisihallinto (1,8)
- Organ 05 – Sosiaalipalvelut (0,79)
- Organ 06 – Katujen ja puistojen kunnostus ja rakennus (1,6)
- Organ 07 – Tiedotustoimisto, RadioRipollet, kaupungin tiedotuslehti (0,47)
- Organ 08 – Taloustoimisto (2,3)
- Organ 09 – Yleispalvelut, toimistopalvelut, kaupungintalon huolto (1,6)
- Organ 10 – Kulttuuri ja nuorisotoimisto (1,2)
- Organ 11 – Liikuntapalvelut, avustukset liikuntajärjestöille (0,9)
- Organ 12 – Työllistäminen ja työvoimatoimisto (0,8)
- Organ 13 – Maankäyttö ja rakentaminen, korjaus (1,1)
- Organ 14 – Terveystoimi (0,023)
- Organ 15 – Ympäristönsuojelu (0,18)
- Organ 16 – Elinkeino- ja matkailu (0,25)

Kaavio 3: Ripolletin tulot vuonna 2004 (1000 euroa)



Lähde: www.ripollet.es

Suomennettuna luvut ovat kaaviossa vasemmalta oikealle lukien (miljoonaa euroa)

CAP I – Välittömät verot: kiinteistövero, autovero, maavero (7,4)

CAP II – Välilliset verot: rakentamisvero (0,37)

CAP III – Muut verot ja maksut: hallintopäätösmaksut, vesijohtoon liittymismaksut, jätteenkeräysmaksut, torimaksut, lupamaksut, parkkimaksut, ruokahuoltomaksut kouluissa ja päiväkodeissa, liikennesakot, hallintosakot (3,8)

CAP IV – Tilisiirrot: valtion- ja lääninosuudet (6,1)

CAP V – Korkotulot (0,033)

CAP VI – Maanmyyntituotot (0,27)

CAP VII – Pääomasiirrot: lääninhallinnon osuus koulun rakentamisessa, puheenjohtajuustulot liiton puheenjohtajuuden sijaisuudesta (0,37)

CAP VIII – Lainausta (1,04)

3.4 Rovaniemen kaupunkiorganisaatio

Rovaniemen kaupungissa asuu (2004) 35.366 asukasta ja kunnan pinta-ala on 100 neliökilometriä (josta vesialuetta 6,6 m²), asukastiheys 2824 asukasta neliökilometrillä. Kaupunki on Lapin läänin pääkaupunki ja siellä sijaitsee kaikki läänin hallintoa koskevat palvelut, muun muassa Lapin lääninhallitus, Lapin Yliopisto, kaikki keskeisimmät valtion palvelupisteet,

muun muassa Työ- ja elinkeinokeskus, työvoimatoimisto, jne. Lapin kuntien kuntayhtymistä kaupungissa sijaitsee Lapin Keskussairaalan, Kolpeneen laitoskuntayhtymä, Rovaniemen koulutuskuntayhtymä (ammattikorkeakoulu) jne. Rovaniemen alue on koko Lapin kaupallinen, liikenteellinen ja koulutuksellinen keskus. Ympäröivän Lapin läänin palvelut tuotetaan suurimmaksi osaksi Rovaniemellä. Samoin Lapin läänin suurimman kaupalliset palvelut löytyvät Rovaniemeltä.

(www.lapinliitto.fi/tilastokuvat/vm9000ll.xls;
www.rovaniemi.fi/?deptid=981)

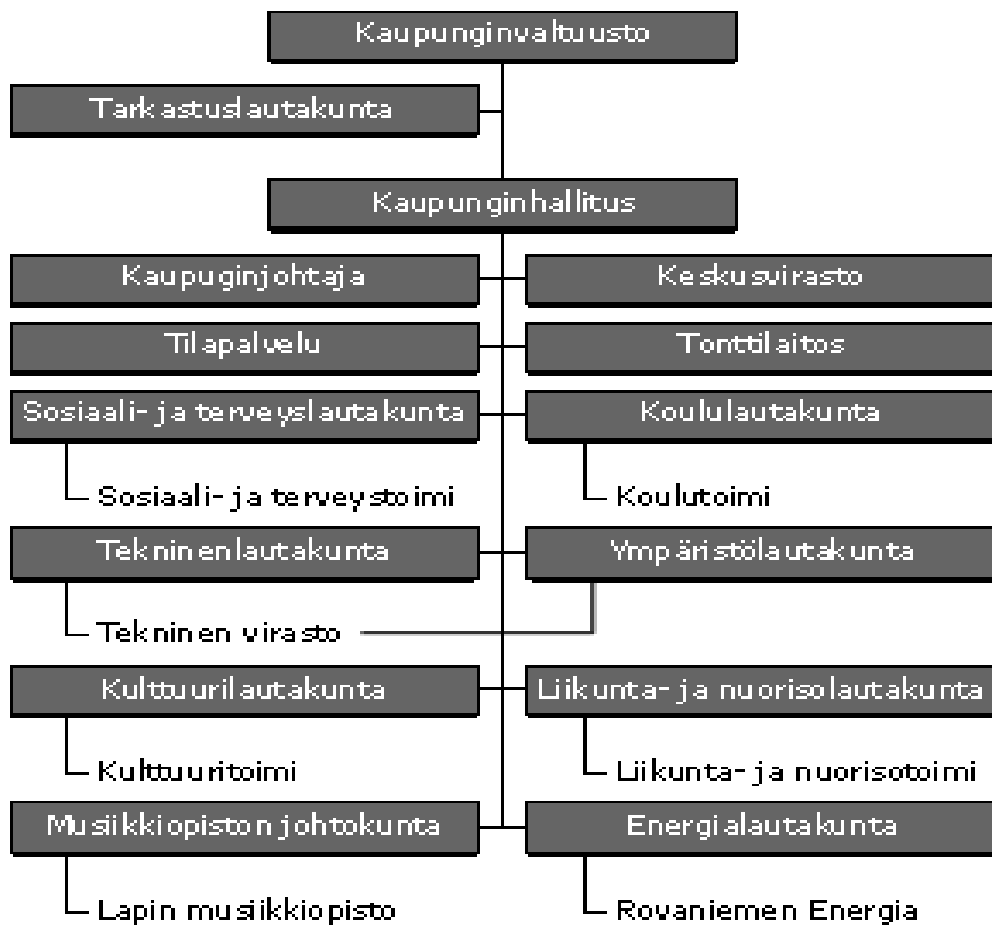
www.fennica.net/f/330/1.htm;

Rovaniemen kaupunkiorganisaatio (hallintokunnat) on seuraavanlainen: 1. Keskusvirasto: 2. Tilapalvelu: 3. Sosiaali- ja terveystoimi 4. Koulutoimi. 5. Musiikkiopisto. 6. Kulttuuritoimi. 7. Liikunta- ja nuorisotoimi. 8. Tekninen virasto. Näissä viranhaltijaorganisaatioissa toimii luottamushenkilöorganisaatio (luottamushenkilölautakunnat) seuraavanlaisesti: 1. Kaupunginhallitus. 2. Tekninen lautakunta. 3. Sosiaali- ja terveyslautakunta. 4. Koululautakunta. 5. Musiikkiopiston johtokunta 6. Kulttuurilautakunta 7. Liikunta- ja nuorisolautakunta. 8. Ympäristölautakunta.

Kaiken näiden luottamushenkilöorganisaatioiden ja viranomaisorganisaatioiden yläpuolella toimii kaupunginvaltuusto. Kaupunginvaltuustossa on 51 suorilla vaaleilla valittua jäsentä, ja jonka puheenjohtajana toimii valtuuston puheenjohtaja ja kaksi varapuheenjohtajaa. Kaupunginhallituksen puheenjohtajana toimii myös luottamushenkilö ja hallituksessa on yhteensä 11 luottamushenkilöjäsentä. Lautakunnissa jäseniä on 5-11 jäsentä. Hallintokuntia johtavat viranhaltijat, jotka muodostavat viranhaltijajohtoryhmän. Kaupungissa on yhteensä 2277 työntekijää ja luottamushenkilöitä päätöksenteossa toimii 167 varsinaista ja 100 varajäsentä lautakunnissa, sekä valtuuston 51 ja hallituksen 11 jäsentä, sekä heidän varajäsenensä.

Päätöksenteko-organisaatio on seuraavanlainen: poliitikot allekirjoittavat johtavien viranhaltijoiden heille valmistelusta ja esittelystä tehtävät päätösehdotukset. Suurimman osan päätöksistä tekevät hallintokuntien virkamiesjohtajat viranomaispäätöksinä, joita ovat esimerkiksi erilaiset luvat ja sosiaaliapu. Poliitikoilla ja viranhaltijoilla on aloite- ja esitysoikeus omia asioitaan koskevissa tilanteissa ja valmistelu ja asioiden toimeenpano on viranhaltijoiden vastuulla.

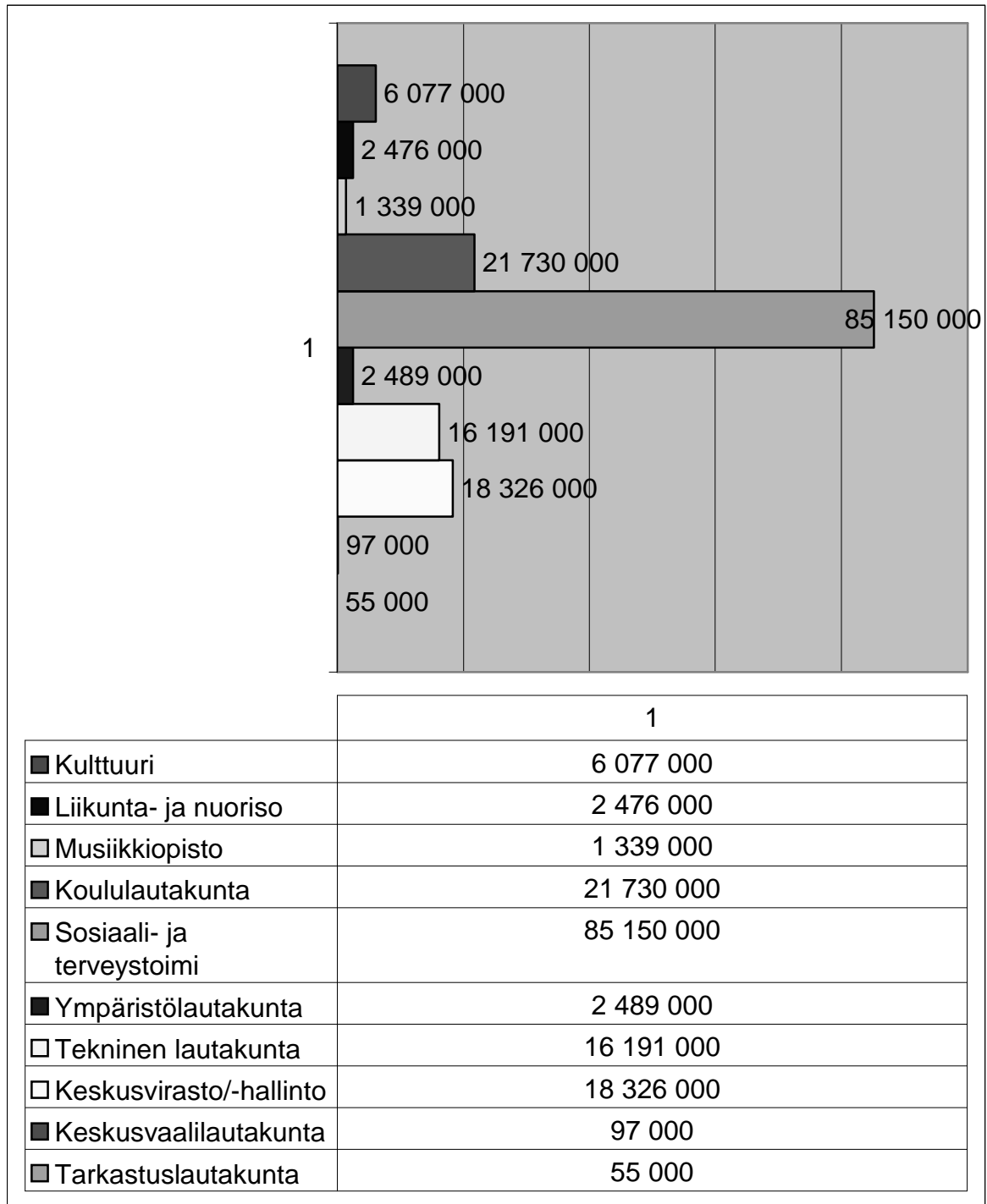
Kaavio 4: Rovaniemen hallintokunta- ja luottamushenkilöorganisaatio



Lähde: www.rovaniemi.fi/?deptid=1691

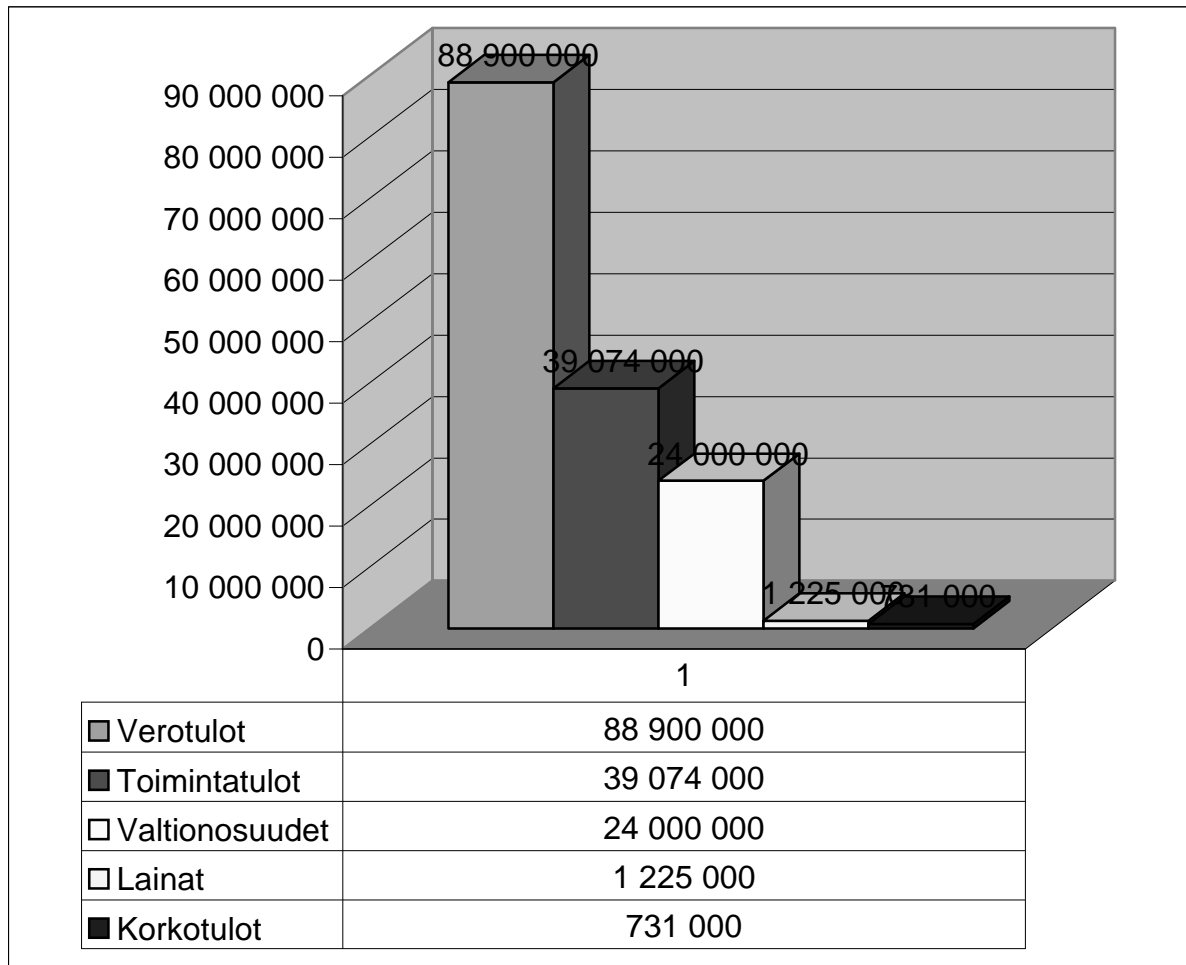
Vuoden 2004 budjetti Rovaniemellä on noin 154 miljoonaa euroa. Suurin menoerä Rovaniemellä on kunnallistekniikan rakentaminen, toiseksi suurin menoerä on taloustoimiston lainanmaksussa ja kolmanneksi suurimpana menoeränä on poliisihallinto. Vastaavasti suurimman tuloerän Rovaniemellä muodostavat välittömät verot: kiinteistövero, autovero ja maaverro. Lisäksi Rovaniemellä on kunnalliset yhtiöt vesi- ja energiahuolloissa, jotka tulouttavat vuosituloksensa kaupunkikonsernille. Näitä vastaavia kunnallisia liikelaitosyhtiöitä ei Ripolletissä ole. (Gea Rubio 2004; www.ripollet.es; Revista de Ripollet; www4.rovaniemi.fi/ktweb/)

Kaavio 5: Rovaniemen budjettimenot vuonna 2004 (1000 euroa)



Lähde: www4.rovaniemi.fi/ktweb/

Kaavio 6: Rovaniemen tulot vuonna 2004 (1000 euroa)



Lähde: www4.rovaniemi.fi/ktweb/

3.5 Vertailua tutkittavista järjestelmistä ja organisaatioista

Yhtäläisyyksiä ja eroja etsiessäni vertailun tässä vaiheessa, en voi olla yllättymättä kuinka samanlaisia ja erilaisia olemme yhtä aikaisesti Espanjan ja Suomen ja Espanjan kunnallisessa, poliittisessa ja puoluejärjestelmissä. Hallintojärjestelmän kehittymisessä poliittisen järjestelmän kypsyyden on usein avainasemassa. Suomessa on ollut oma järjestelmänsä politiikassa jo vajaan sadan vuoden ajan keskeytyksettä. Tämä on opettanut puolueet ja hallinnon yhteistyöhön. Espanjassa sitä vastoin 1939 alkanut Francon diktatuuriaika keskeytti poliittisen ja hallinnollisen kehityksen.

Nyt viimeisen 30 vuoden aikana nykyinen järjestelmä on saatu melko toimivaksi. Yhteiskunnallisesti demokraattiset liikkeet ovat ottaneet vallan niin politiikassa kuin hallinnossakin. Tämä ylipolitisoituminen näkyy siinä, että viranhaltijoilla ja kunnan johdolla ei ole asiantun-

tijaroolia ja johtajan roolia suomalaisen järjestelmän mukaan. Tämä taas tuo vaikeuksia johtamisessa ja organisoimisessa, joista tutkimustuloksia seuraavassa luvussa. Merkillepantavaa oli huomioida se, että Suomessa Espanjan tapaan olisi mahdollisuus pormestari-järjestelmään tai kunnanvaltuuston ja –hallituksen puheenjohtajuuksien yhdistämiseen, mutta se ei toistaiseksi ole käytössä. Pelätäänkö mahdollista vastuuta tai epäammattimaisuutta kunnan johdossa ja kykenemättömyyttä hallita koko kunnan toimialaa?

Eroja löytyi myös puoluejärjestelmissä, joissa Espanjassa on voimakkaat läänikohtaiset puolueet autonomisiin oikeuksiin ja valtakunnan keskuspuolue vastaa lähinnä valtakunnan politiikan linjauksista. Tämä on mielestäni omiaan lisäämään aluepolitiikan merkitystä valtakunnan politiikassa. Puolueiden vaalikampanjointi, pitkien listojen vuoksi, on puheenjohtajavetoista ja keskittynyttä: puolue hoitaa kampanjoinnin ja ehdokkaiden ei tarvitse käyttää omaa rahaa mainostamiseen suomalaiseseen tapaan.

Perustus- ja kuntalait ovat molemmissa maissa melko yleisellä tasolla määrääviä, antaen kunnille autonomiset mahdollisuudet määrätä omasta organisaatiostaan ja hallinnostaan, lukuun ottamatta joitakin valtion niille määräämiä tehtäviä ja toimihenkilöitä. Eroja on sitten väliportaan hallinnossa, eli alue/läänintasolla, jossa Espanjassa valtion aluehallinnon kautta tuottaa koulu-, sosiaali- ja terveystalvueluita. Suomessa tähän on myöskin jonkinlainen pyrkimys, esimerkkinä maakuntakokeilu Kainuussa, jossa maakunta huolehtii suuresta osasta koulutus-, sosiaali- ja terveystalvueluista. Maakuntaliiton valtuusto on vaaleilla valittu toimielin, eli siten myös vastaa Espanjan ja Katalonian ”la Generalitat” -aluejärjestelmää. Suomen kokeilussa kuntien verot siirtyvät ostopalveluina maakunnalle, joka tuottaa kyseiset palvelut alueen kunnille. Espanjan verotusjärjestelmän erilaisuuden vuoksi kunnat eivät tee ostopalvelusopimuksia läänille, vaan lääni suoraan tuottaa palvelut, käytti niitä sitten kuka tahansa.

Suomen ja Espanjan kuntien yhteistyö muiden lähialueidensa kuntien kanssa on erilaista. Suomessa on kuntayhtymäjärjestelmä, joka on tuottanut tiettyjä sosiaali-, terveys- ja koulutustalvueluita jäsenkunnille. Kuitenkaan kenenkään kunnan ei ole ollut pakko osallistua kuntayhtymiin. Espanjan järjestelmässä kuntien tehtävien vähäisyys, kuntien suuri lukumäärä ja kuntien pienet talousresurssit on pakottanut ne alueelliseen koulu-, sosiaali- ja terveysyhteistyöhön. Tällaista alueellista yhteisyyttä ollaan suunnittelemassa myös Suomen järjestelmään: valtio on aloittamassa kuntien perustalvuelujen rakenteen uudistamisen. Tämä tarkoittaisi sitä, että muodostetaan kuntien palvelualueita, joissa palvelu tuotetaan nykyistä suuremmissa yk-

siköissä taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokkaammin noin 30 000 asukkaalle sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa. Suunnittelussa on huomioitu, että asukasmäärä voisi olla jopa 100 000, jolloin kyseessä olisi maakuntataso. Tämä järjestely edellyttäisi maakuntavaltuuston vaaleja. Järjestelmä vastaisi siis lähes identtisesti Espanjan nykyistä tilannetta. Tutkimukseni ensimmäinen tulos on siis se, että hallinnot yhdentyvät Euroopan eri alueilla maakunnallisiksi tai lääninkohtaisiksi palvelualueiksi erityisesti paljon rahaa kuluttavien peruspalveluiden antamiseksi, ja joissa päätösvaltaa käyttää vaaleissa valittu valtuusto. (Helsingin Sanomat.)

Itse tutkittavien kaupunkien, Ripolletin ja Rovaniemen hallintokuntarakenne ei kovin paljoa eroa toisistaan. Molemmista löytyvät samannimisinä keskusvirasto ja tekninen toimisto. Ripolletissä tekninen toimisto hoitaa myös Rovaniemen tilapalvelun ja ympäristölautakunnan asiat. Rovaniemellä taas keskusvirasto huolehtii Ripolletin taloustoimiston ja tiedotustoimiston tehtävistä. Lähes samannimisenä toimii molemmissa kaupungeissa tonttilaitos/maankäyttötoimisto. Ripolletissä kuntalaisten ja elinkeinojen palvelutoimisto vastaa Rovaniemen liikunta-, nuoriso ja kulttuuritoimistoja. Ripolletissä sosiaali- ja terveystoimisto huolehtii yhdessä samoista kuin Rovaniemen erilliset sosiaali-, terveys- ja koulutoimet. Tosin näillä toimistoilla ei Ripolletissä ja muuallakaan Espanjassa ole paljon tehtäviä lääninhallinnon vastuun vuoksi.

Täysin ”omia” hallintokuntia Rovaniemellä on kaksi, eli Lapin musiikkiopisto ja Rovaniemen Energia. Ripolletissä taas täysin ”omia” hallintoyksiköitään ovat pormestarin toimisto ja poliisi, jonka palvelut Suomessa on järjestetty valtion toimesta. Poliisi Espanjassa on järjestäytynyt seuraavanlaisesti: Policia Nacional, kansallinen valtion poliisi, Guardia Civil, lääninhallinnon poliisi ja Policia Municipal, kunnallinen poliisi.

Molemmissa kaupungeissa politiikkaa johtaa kaupunginvaltuusto, jossa puheenjohtajana Espanjassa on pormestari ja Suomessa valtuuston puheenjohtaja. Molemmissa toimii myös talouden ja hallinnon tarkastuslautakunta. Lisäksi Espanjassa toimii valtuuston apuna menettelytapatoimikunta. Molemmissa maissa toimii kaupunginhallitus, sillä erotuksella, että Espanjassa hallituksen puheenjohtajana toimii pormestari, Suomessa kaupunginhallituksen puheenjohtaja. Kaupunginhallituksen esittelijänä toimii Rovaniemellä kaupunginjohtaja, Ripolletissä kulloisenkin asiakohdan hallintokunnan virkamiespäällikkö. Rovaniemellä hallintokunnittain on luottamushenkilölautakunnat, Ripolletissä luottamushenkilölautakuntia ei ole.

Kaupungeilla on tulojen ja menojen suuri ero, eli talousarvio on erillä tavalla laadittu. Espanjassa kuntien talous on tarkkaan rajattu valtion toimesta ja kunnilla ei ole kunnallisveroa Suomen tapaan. Ripolletissä kuntatalouden tulot muodostuvat kiinteistö-, maapohja- ja autoverosta (38 % budjetista), sekä valtion- ja lääninosuuksista (31 %) ja maksutuloista (19 %). Rovaniemellä kuntatalous muodostuu kunnallisverosta (58 % budjetista), toimintatuloista (=maksut) (25 %) ja valtionosuuksista (16 %) Kunnallisveron ja toimintatulojen suuremmuus helpottaa Rovaniemellä palveluiden luomista ja antaa liikkumavaraa suunnitella toimintoja.

Myös vuotuisen budjetin menot ovat Ripolletissä ja Rovaniemellä erilaiset. Ripolletissä suurimman budjetin käyttää tekninen virasto (18,4 %), taloustoimisto (12 %) ja poliisi (9 %). Rovaniemellä suurin budjettiosuus on sosiaali- ja terveystaloudella (56 %), koulupalveluilla (14 %) ja keskusvirastolla (12 %). Molemmissa keskuhallinto vie vuosibudjetista prosentuaalisesti saman verran, eli 12 prosenttia. Muutoin budjetista näkee sen, että Suomessa kunta vastaa sosiaali-, terveys- ja koulupalveluista. Espanjassa kunta vastaa vesi- ja viemäriverkoston ja maankäytön palveluista sekä poliisista. Suomessa kunta on hyvinvointipalveluiden luoja, Espanjassa perusinfrastruktuurin rakentaja.

4. MITÄ KERTOO TUTKIMUSAINEISTO?

4.1 Aineiston kuvaus

Yhteensä kyselyyn vastanneita haastateltavia on 8, joista neljä Ripolletistä ja neljä Rovaniemeltä. Kyselyn tein molemmissa kunnissa 18.10.-1.12.2004 välisenä aikana. Valitsin sattumanvaraisesti molemmista kaupungeista keskusviraston, teknisen viraston, kaupunkisuunnittelun, sosiaali- ja terveystoimen, sekä vapaa-aikapalveluiden virkamiehiä. Päädyin tähän aineistoon, jotta saisin selville kummankin kaupungin päällikkövirkamiesten käsitykset strategiasta, sen suunnittelusta ja johtamisesta. Tutkimusaineiston pienuus aiheuttaa tutkimustuloksissa sen, että tulokset ovat lähinnä havainnollistavia, eivät yleistettävissä olevia. Kyseessä on siis tapaustutkimus ja tarkempaa ja yleistettävissä olevaa tutkimusta varten tulee seuraavassa vaiheessa laajentaa vastaajien määrää. Tutkimus kuvaa tämänhetkistä tilannetta molemmissa tutkittavissa kaupungeissa, vaikkakaan ei perinpohjin. Tutkimuksen kvaliteetti onkin siinä, että se kuvaa kuntien päällikkövirkamiesten asenteita ja tietämystä

heidän omista kulttuurilähtökohdistaan käsin, joten tämä luo vertailupohjaa strategiaymmärryksen vertailulle.

Aineistoni koskien kaupunkien organisaatioita ja strategiaa olen tehnyt kyselyhaastatteluna kirjallisesti. Kysymyslomake on liitteessä yksi työni lopussa. Tavoitteenani on ollut saavuttaa mahdollisimman korkea aineiston ymmärryksen tietotaso organisaatioiden, avainkäsitteiden ja strategiaprosessin kuvaukselle tälle tutkimukselle oleellisimmissa kohdissa.

Vastaajien toivomuksesta en tule mainitsemaan tutkimukseni tuloksissa henkilöiden henkilö-tietoja (sukupuolta tai ikää) tai hallinnonalaa jossa tämä työskentelee. Näin turvaan henkilöiden anonymiteetin. Tulen tekstilainauksissa käyttämään merkintää Rovaniemi 1/2/3/4 tai Ripollet 1/2/3/4. Lisäksi olen merkinnyt ”Ei vastausta” jos vastaaja on jättänyt vastaamatta kysymykseen.

4.2 Kyselyn tulokset Ripolletissä

Luettuani Ripolletin tekstit ensimmäisen kerran, minut valtasi tunne, joka on kummastunut. Tekstit vaikuttivat negatiivisilta ja tulevaisuus päämäärättömältä. Jokainen teksti tuntui erilaiselta verrattuna kaaviossa 8 esitettävään Ripolletin virallisiin poliittisiin strategiaelementteihin. Mieleeni herää ajatus siitä, että Ripolletissä vastaajat edustavat poliittisia linjojaan, ja heidät on valittu neljäksi vuodeksi, eli vaalikauden ajaksi toimeensa. Heillä on siis työpaikka katkolla, mutta sen tuntuu säilyttävän, kun mitään ei tapahdu kaupungin organisaatiossa.

Yksi vastaaja vastasi hyvinkin kriittisesti vallitsevasta organisaatiokulttuurista. Tulkitsin tämän vastauksen eräänlaiseksi poliittiseksi puheenvuoroksi, jonka tarkoituksena on herättää huomio kaupungin olemassa olevaan nykytilanteeseen. Ajatukseni herätti myös se että vastauksissa esiin nousevat usein sanat ”politiikka” ja ”poliitikot”. Tulkitsin tämän siten, että Espanjassa on ollut kunnallista demokraattista hallintoa vasta vuodesta 1979, eli tältä osin pyrkimykset muuttaa kuntapolitiikan suuntaa ja luonnetta ovat suuret. Organisaatioitten linjat ja

tulevaisuusnäkymät, strategiat eivät ole vielä selkeitä. Haluja muutokseen kyllä olisi, resurssi ja tietoa vaihtoehtoista ei niinkään.

Ensimmäisenä tukikategoriana löysin **demokratiavajeen** kaupungissa. Vastauksista ilmeni, että koko kaupunki ei osallistu kaupunkisuunnitteluun ja päätöksentekoon. Valtuustossa on oppositio-hallitus vastakkainasettelu ja vaihtoehtoiset vaihtoehdot eivät pääse esille. Toisaalta kyseessä on kokoaikainen taistelu vallasta, joka vaikuttaa päätöksentekoon ja suunnitteluun ja asioiden julkituloon.

”Tärkeimmät päätökset tehdään valtuustossa, joka on tärkein päättävä elin. Riippuen päätöksestä, päätös voi olla yksinkertainen, absoluuttinen tai määränemmistö päätös.” (Ripollet 1.)

”Päätökset tekee hallitus, konsultoiden harvoissa tapauksissa opposition kanssa.... (Päätökset tekee) hallitus ja rakennusliikkeet (sopimalla salassa). (Päätöksentekotapa) kunnassa on autoritaarinen, jopa diktatorinen. ... Haluaisimme lisätä kaupunkilaisten osallistumismahdollisuutta päätöksentekoon. Laajempi osallistuminen on pohja demokratialle ja vastapaino (nykyiselle) hallitukselle joka toimii yksipuolisesti.” (Ripollet 3.)

Toisena tukikategoriana löysin **virkamiesten ja poliitikkojen roolien selkiytymättömyyden**. Mitkä ovat ”oikeat” kyseessä olevien tekijöiden roolit? Kuka tekee ja mitä? Kuka on vastuussa ja kenelle? Hallintokunnissa poliittiset johtajat päättävät todellisuudessa ja virkamiesjohtajien asema on tukala: heidän tulee tehdä kuten poliitikkojohtaja käskee. Toisaalta virkamiesten asemaa suunnitteluprosessissa ei korosteta asiantuntijuudella, vaan kulloisenkin uuden asian esittelee poliitikko. Kyseessä voi olla taistelua vallasta, paikasta ja arvostuksesta sosiaalisessa ympäristössä.

”Poliitikot määräävät mitä haluavat meidän saavuttavan. ...olisi hyvä jos poliitikot joskus ottaisivat huomioon virkamiesten esityksiä. Vastuu strategisesta suunnittelusta on ilman muuta poliitikoilla, mutta lopulta kuitenkin poliitikot käytännössä ovat vastuullisia saavuttamaan (lopputuloksen). (Ripollet 2.)

”Jokaisella hallintokunnalla on (poliitikko) johtajana, jota määrää pormestari tai tämän toimikunta. Vähemmän tärkeät hallinnolliset päätökset tekevät hallintokunnan virkamiehet... (Ripolletin organisaatio) on pystysuora, jossa virkamiesten vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset.” (Ripollet 3.)

”Päätökset aina tekevät poliitikot. ...Uudet esitykset tekee aina ja vain poliitikot...(Vastuu strategisesta suunnittelusta on) poliitikoilla ilman epäilystään.” (Ripollet 4.)

Kolmantena tukikategoriana löysin vastauksista sen, että **hallintokuntien rajat ylittävää yhteistyötä ei paljoakaan ole**. Tämä lisää tietämättömyyttä ja tiedon pysähtymistä: tieto ei kulje. Tietoja jaetaan henkilökohtaisesti, ei koko organisaatiolle. Näin toiset organisaation osaset eivät todellisuudessa tiedä, mitä tapahtuu muualla, eivätkä voi valmistautua muuttuneisiin tilanteisiin. Poliittisilla luottamushenkilöpäälliköillä on viikoittaiset yhteiset kokoukset, mutta käsiteltävät asiat ovat valmistelua kaupunginhallitukselle ja – valtuustolle, eivät jokapäiväisten asioiden pohdintaa ja yhteistyöhalukkuutta lisääviä. Tyytymättömyyttä esiintyi.

Ei vastausta. (Ripollet 1.)

”Yhteistyö ja koordinointi muiden hallintokuntien kanssa riippuu siitä, miten suhteita on ylläpidetty. Tapaamme viikoittaisissa kokouksissa muiden hallintokuntien edustajia. ... Yhteistyötä on naapurikuntien kanssa hallintokuntaamme koskevissa asioissa.” (Ripollet 2.)

”Koordinaatio hallintokuntien välillä tapahtuu johtajakokousten kautta. Kaupunkiorganisaatiossamme hallintokuntien välinen yhteistyö on vähäistä. (Ripollet 3.)

”Aikaisemmin yhteistyöstä ja koordinoinnista vastasi kaupunginjohtaja, jota ei enää ole. Poliitikot organisoivat ja koordinoivat nyt.” (Ripollet 4.)

Neljäntenä tukikategoriana tunnistin sen, että Ripolletin **kaupunkiorganisaatiossa ei ole strategiaa, strategista suunnittelua eikä strategista johtamista**. Asia esitetään siten, että

strategiasta, sen suunnittelusta ja johtamisesta ei oikeastaan paljoa vielä tiedetä mitä se oikein on ja mitä sillä saisi aikaan. Vastauksien perusteella tähän on tulossa muutos, sillä niissä korostettiin tulevaisuussuunnittelun ja analysoinnin merkitystä koko kaupungille ja sen asukkaille tietämättä välttämättä strategian teoreettisia lähtökohtia. Vastaajilla on siis sisäänrakennettu ymmärrys jonkinlaisesta strategiatyöstä, sillä vastauksien perusteella kaupungin kokonaistilannetta suunnittelussa ei tunnu hallitsevan kukaan.

”(Strategista suunnittelua) ei ole. Kaupunkisuunnittelu pohjaa kunnallisvaalien voittajapuolueen/puolueiden vaaliohjelmiin. ... Ripolletissä ei tätä työkalua ole, paitsi kaupunkisuunnittelussa, jonka toiminta pohjaa koko Barcelonan metropolialueen strategiatyöryhmän päätöksiin. (Ripollet 1.)

”Strategisella suunnittelulla kysyjä tarkoittanee sitä, että jokainen puolue esittää vaaliohjelman kunnallisvaaleissa?... Strategisella johtamisella voisimme ymmärtää polun, jota kulkea saavuttaaksemme asetetut tavoitteet.” (Ripollet 2.)

”(Kaupungin yhteistä tai hallintokuntakohtaisia strategioita) ei, ei ole voimassa olevaa strategiaa... Eri puolueilla ei ole koko kaupunkiorganisaatiota koskevaa strategiaa (analysointia ja suunnittelua). ... (Strategista suunnittelua) ei ole. Hallitus (PSOE) ei ole koskaan halunnut suunnitella.” (Ripollet 3.)

”Jokaisella hallintokunnalla on tai pitäisi olla oma strategiasuunnitelmansa. (Strategista suunnittelua) yleisesti ottaen hyväksyttynä ja julkisesti tunnettuna ei ole. Poliittiset puolueet kunnassa luovat tätä ”strategiaa”. ... Kuntalaki ei tunne yleistä strategian suunnittelua kunnissa, vain yksittäisiä asioita tai hallinnon alaa koskevia kylläkin.” (Ripollet 4.)

Ydinkategoriaksi muodostui halu antaa **hyvät palvelut kaupunkilaisille**. Kaikki halusivat kaupunkilaisten parasta, tosin jokainen omasta sektorista käsin. Haluttiin kehittää järjestelmää asiakkaan kannalta paremmaksi ja luoda selkeää visiointia ja strategiaa kaupungin palveluille asiakasnäkökulmasta. Haluttiin siirtyä voimakkaammin kohti ”hyvinvointivaltion palveluja.” (Ripollet 2.)

”Ripolletin hallituspuolueet sopivat (strategian) päämääristä, tärkeysjärjestyksestä (palveluille) ja malleista niiden suorittamiseksi valtuuston neljän toimintavuoden ajaksi.” (Ripollet 1.)

”...pystymme palvelemaan enemmän asiakkaita ja pystymme tarjoamaan enemmän palveluita parantamaan asiakkaiden elämän laatua.” (Ripollet 2.)

”...yksityiskohtaiset tavoitteet: liikenne, kaupunkisuunnittelu ja palvelut.” (Ripollet 3.)

”...uuden koulun rakentaminen, katujen rakennus, jne. sijoitetaan talousarvioon...(Ripollet 4.)

Kaavio 7: Tukikategoriat ja ydinkategoria Ripolletissä



Ripolletin valtuusto oli ilman ”tulevaisuussopimusta” eli neljän vuoden eräänlaista toimintasuunnitelmaa (strategiaa) kesäkuusta 2003 helmikuun 19. 2004 asti, jolloin vaalien suurin puolue jäänyt PSOC (SDP Suomessa) teki hallitussopimuksen CIU (Keskusta Suomessa) ja ICV (Vihreät Suomessa) –puolueiden kanssa. Koska Ripolletissä ei ole varsinaista strategia-

suunnittelua, olen laatinut hallitussopimuksesta seuraavanlaisen kaavion. Mielestäni kyseinen hallitussopimus vastaa Suomen järjestelmässä vuosittain valtuustolle laadittavan tulevan vuoden talousarvion yhteydessä olevaa investointiosaa tarkkoine investointitavoitteineen, mitään konkreettisia sanallisia suunnitelmia ja keinoja tiettyjen päämäärien saavuttamiseksi ei ole. Ei ole myöskään määräraharavauksia tai investointirahoituslaskelmia. Kaikki se tulee virkamiesten laadittavaksi. Kategoriakaavioon 7 verrattaessa strategiaelementtikaavio 8 on täysin erilainen ja siten hallitussopimus ei vastaa tutkimuksessani löydettyjä asioita. (www.ripollet.es/)

Kaavio 8: Ripolletin poliittiset strategiaelementit 2004-2007



Lähde: www.ripollet.es

Kun aloin tutkimaan avainkäsitteitä eli strategia, strateginen suunnittelu ja strateginen johtaminen, vastausten erilaisuus ja vastaamatta jättäminen kertoi mielestäni siitä, että strategista suunnittelua ei ole Ripolletissä ole ollut. Grounded teorian avulla löytämässä tukikategoriasa vastaajat sanoivat niin. Mielestäni vastuksista oli kuitenkin ymmärrettävissä se, että asiasta oltiin kuultu ”jostain”, ja siihen otettiin kantaa. Sanojen merkitykset olivat seuraavanlaisia.

Strategiaa kuvattiin Ripolletissä näin:

”Strategia on mallin (tässä tapauksessa kaupungin) suunnittelua ja täten viitekehys tulevaisuusprojekteista päätettäessä. (Ripollet 1.)

”Palveluillemme käyttämämme strategian määräävät poliitikkomme.” (Ripollet 2.)

”Toimintojen suunnittelua ja johtamista. (Ripollet 3.)

”Tähän kysymykseen pitää vastata poliitikon.” (Ripollet 4)

Strategista suunnittelua oli Ripolletilaisten mielestä:

”Malli, jota seuraamalla kaupungin tulevaisuutta kehitetään.” (Ripollet 1.)

”Poliitikkojemme antamien päämäärien saavuttamista asioihin puuttumalla.” (Ripollet 2.)

”Ensinnäkin se on nykytilanteen yksityiskohtainen tilannearvio: liikenne, maankäyttö, palvelut, jne. Kun se on kerran suoritettu, voidaan ryhtyä sovelta-
maan sitä lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä sitä aina uudistaen.” (Ri-
pollet 3.)

”Sitä ei ole kuntalaissa, kaiken kaikkiaan se on poliittinen päätös.” (Ripollet 4.)

Strategista johtamista kuvattiin Ripolletissä:

Ei vastausta. (Ripollet 1.)

”Strategisella johtamisella voisimme ymmärtää polun, jota kulkea saavuttaak-
semme (erilaisilla toimenpiteillä) asetetut tavoitteet.” (Ripollet 2.)

”Hyvällä strategisella johtamisella osataan vetää mukaan erilaiset toimijat yh-
teiskunnassa saaden ne toimimaan yhdessä asioiden valmistelussa (muuttami-
sessa) ja päätöksenteossa.” (Ripollet 3.)

”Menestyvä strategia vaatii poliittisen järjestyksen ollakseen olemassa.” (Ripol-
let 4.)

Ripolletin tutkimustulokset korostavat sitä, että grounded teoriolla aikaansaatu tukikategoria ”Strategian, strategisen suunnittelun ja strategisen johtamisen puute” linkittyi hyvin hallintotieteen vertailututkimuksella tutkittujen avainkäsitteiden kanssa. Vastauksissa korostui strategiatyön puuttuminen kaupungin toiminnoista ja organisaatiosta. Strategian puute on yhdistettävissä myös kolmeen muuhun löydettyyn tukikategoriaan: hallintokuntien yhteistyötä strateginen suunnittelu ja johtaminen tehostaisi, samoin se selkiyttäisi virkamiesten ja poliitikkojen rooleja ja pienentäisi demokratiavajetta lisäämällä opposition vaikutusmahdollisuuksia osallistua kaupungin toimintojen kehittämiseen ja kaupunkisuunnitteluun.

Strategiavastauksissa tuli myös ilmi se, että vaikka kaupunkiorganisaatiolla ei ole virallista strategiaa, sen virkaa toimittaa epävirallinen strategia, joka on ymmärrettävissä viranomais-ten yleiseksi haluiksi antaa hyviä palveluita kaupunkilaisille. Tämä strategia on organisaation sisäinen lainalaisuus, jota ei ole kirjallisena virallisena missään, mutta se on mukana viranhaltijoiden sisäisessä, paikalliskulttuurista lähtöisin olevassa, automaattisessa toimintatavassa.

Strategiaa, sen suunnittelua ja johtamista koskevissa avainkäsitteiden vertailututkimustuloksissa korostuu ensinnäkin se, että strategia koetaan poliittiseksi päätökseksi ja poliitikkojen asiaksi. Vertailtaessa vastauksia siltä osin luvun 2.1 teoreettisiin lähtökohtiin, voidaan todeta, että tutkimusvastaukset eivät vastaa kokonaisuudessaan strategian teorioita. Toki politiikka ja koko organisaation osallistuminen on osa strategista päätöksentekoa, mutta teoriassa korostuu enemmänkin asiantuntija-*viranhaltijan* rooli strategiaprosessin alullesaattajana, kehittäjänä ja siitä vastuullisena olevana. Strategian aloittamisella Ripolletissä voisi siis saada aikaan muutoksen myös sekä viranhaltijoiden, että poliitikkojen mielissä koskien todellista strategian määrittä.

4.3 Kyselyn tulokset Rovaniemellä

Luettuani tekstit ensi kertaa, otin esille jokaisesta vastaustekstistä mielestäni olennaisimmat kohdat erikseen. Olin hämmentynyt vastauksista. Vastaukset vaikuttavat yleisilmeiltään samankaltaisilta. Rovaniemellä on ollut strategiakoulutusta noin kymmenen vuoden ajan, ja vaikutti siltä kuin vastaajat olisivat sisäistäneet strategiaprosessin ja sen vaiheet yhtenäisesti. Vastaukset olivat yhteneviä kaavioissa 10 ja 11 oleville Rovaniemen kaupungin virallisille strategialle, arvoille ja strategiaelementeille. Vastauksien yhdenmukaisuus herätti sekä itse

vastaajissa, että myös minussa kysymyksen siitä, kuinka luottamushenkilöt kokevat samat asiat? Vaikuttaako Rovaniemen vastauksissa se, että kyseessä ovat virkamiehet, joiden työpaikka on turvattu? Onko heillä enemmän resursseja ja asiantuntijuutta tehdä ja suunnitella kaupungin tai organisaatioidensa strategiaa verrattuna Ripolletin virkamiehiin? Rovaniemäläisissä vastaukset olivat positiivissävyisiä ja halusivat ”poliitikot” enemmän mukaan suunnittelutyöhön ja strategiseen johtamiseen.

Ensimmäiseksi tukikategoriaksi muodostui **kaupunginvaltuuston ja luottamushenkilöiden rooli** strategian ohjaajana ja laatijana, käytännössä se konkretisoituu vuosittaisen budjetin ja 5-7 vuoden strategian laadinnan yhteydessä. Luottamushenkilöiden roolin lisääminen koettiin tärkeäksi strategiaprosessissa.

”Luottamushenkilöiden osuutta olisi syytä lisätä (strategisessa suunnittelussa.)”
(Rovaniemi 1.)

”Luottamushenkilöiden rooli voisi olla vahvempikin jo siinä vaiheessa kun strategioiden keskeiset sisällöt muotoutuvat... Kaupunginvaltuuston tärkein tehtävä liittyy strategisen suunnittelun alueelle. Sen ja muidenkin luottamushenkilöiden roolia strategisessa ohjauksessa on tarpeen vahvistaa.” (Rovaniemi 2.)

Toiseksi tukikategoriaksi muodostui **koko kaupungin henkilöstön osallistuminen** ja osallistaminen strategiaprosessiin ja sen jatkuvaan kehittämiseen. Korostettiin henkilöstön osallistamisen ja sen edelleen vahvistamisen, muun muassa koulutuksen kautta, olevan tärkeää. Henkilöstön voimavarat ja positiivinen ”me-henki” koettiin myös tärkeiksi.

”(Strategiseen suunnitteluun osallistuu) koko henkilöstö.” (Rovaniemi 4.)

”Kaikki (työntekijät) osallistuvat läpäisyperiaatteella strategiseen suunnitteluun...” (Rovaniemi 3.)

”Strategiatyössä keskeinen rooli on kunnan viranhaltija- ja luottamushenkilöjohtolla. Strategiseen suunnitteluun liittyy toimintaympäristön toteutuneiden ja tulevien muutosten analysointi. Keskeisten toimijoiden on oltava samalla sekä asia-, että ihmistenjohtajia. Strategian laadinnassa ja toimeenpanossa on kysy-

mys toimijoiden kyvystä saada ihmiset mukaan analysoimaan, suunnittelemaan ja toteuttamaan.” (Rovaniemi 2.)

Kolmanneksi tukikategoriaksi muodostui hyvä **hallintokuntien rajat ylittävä yhteistyö**, jossa haluttiin edelleen kehittää asiakaslähtöistä palvelua. Hallintokuntien rajat ylitettäessä ja toimiessa syntyvät hyvät henkilösuhteet sekä luottamus, ja tieto kulkee.

”Toiminnallista yhteistyötä on. Yhteistyö toimii, mutta parantamisen varaakin on.” (Rovaniemi 1.)

”Kaikki hallintokunnat tekevät yhteistyötä.” (Rovaniemi 3.)

”Yhteistyö toimii hyvin. Henkilösuhteet avainasia.” (Rovaniemi 4.)

Neljänneksi tukikategoriaksi muodostui **koko kaupunkiorganisaation yhteinen strategia-prosessi, josta johdetaan jokaisen hallintokunnan oma strategia**. Työtä helpottaa yhteinen Balanced Score Card (BSC) strategiaproessin malli, joka on käytössä koko organisaatiossa ja tuo yhdenmukaisuutta analysoitaessa.

”Kaupungilla on oma strategia ja siitä johdettuja hallintokuntakohtaisia strategioita.” (Rovaniemi 2.)

”Käytössä on yhteinen BSC, joka peruselementeiltään on yhteinen, mutta painottuu hallinnonaloittain eri tavalla.” (Rovaniemi 3.)

Ydinkategoriaksi ja koko organisaation selittäväksi tekijäksi muodostui **kaupunkilaisen** (asiakkaan) **kokema hyvä palvelu ja tyytyväisyys**. Kaikki edellä mainitut tukikategoriat palvelevat tätä ydinkategoriaa, asiakaspalvelua. Toisaalta tukikategoriat ovat voimakkaasti kytköksissä toisiinsa ja tarvitsevat toisiansa ydinkategorian saavuttamiseksi. Voidaan sanoa että strategisen suunnittelun keskusajatuksena Rovaniemen kaupunkiorganisaatiossa on siis tyytyväinen kaupunkilainen, asukas tai asiakas ydinkategoriana.

”...ks. liitetiedostona olevat hallintosäätö ja powerpoint-esitys Kaupungin toiminta ja talous (jossa kaupungin strategiaelementit ja strategiset toimintamallit.)” (Rovaniemi 1.)

”Hyvässä strategiassa organisaation toimintaa lähestytään monesta eri näkökulmasta, joista tärkeimmät lienevät yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja asiakasvaikuttavuus, prosessien sujuvuus ja tehokkuus sekä henkilöstön aikaansaannoskyky.” (Rovaniemi 2.)

”..strateginen tehtävä on eettiset arvot ja inhimilliset näkökohdat huomioon ottaen tukea rovaniemeläisten hyvinvointia..” (Rovaniemi 3.)

”Strategisessa suunnittelussa tulisi olla lähtökohtana se, kuinka luodaan toimintaa käytännössä ottamalla huomioon asukkaiden hyvinvointi.” (Rovaniemi 4.)

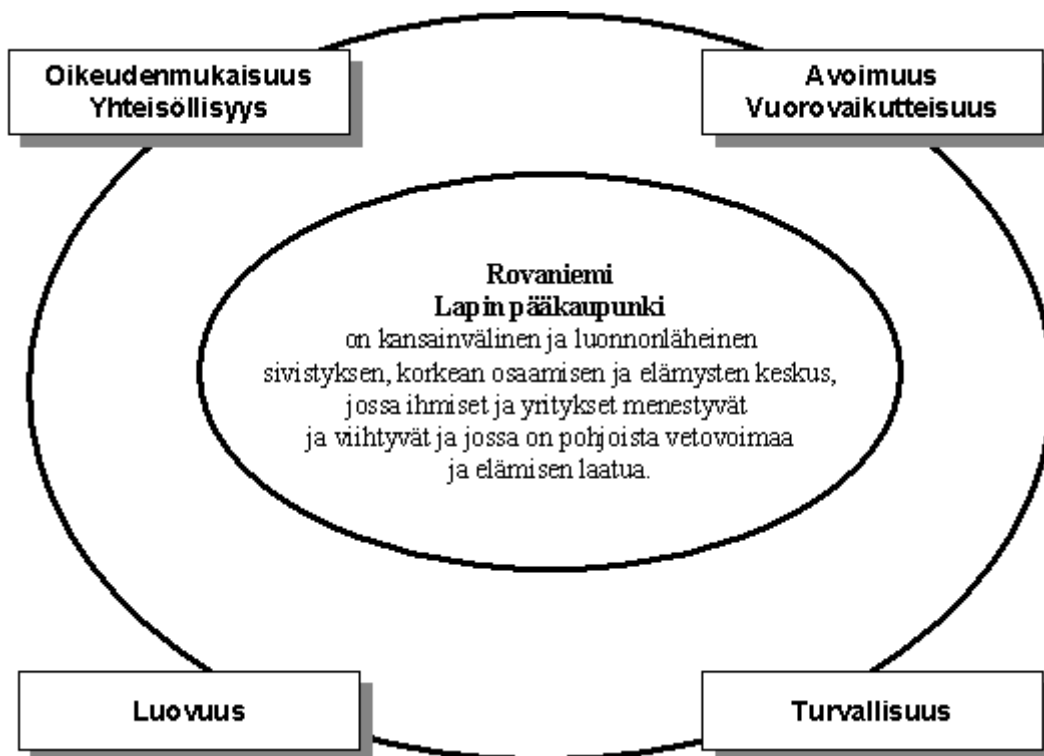
Kaavio 9: Tukikategoriat ja ydinkategoria Rovaniemellä



Rovaniemen kaupunginvaltuusto on vuonna 1996 linjannut ensimmäisen kerran kaupungin strategian, ja tähän prosessiin sain henkilökohtaisesti osallistua. Laadinta aloitettiin siten, että ensin virkamiehet kävivät koulutuksessa asian tiimoilta. Tämän jälkeen luottamushenkilöorganisaatio, eli kaupunginvaltuusto ja –hallitus sekä lautakuntien jäsenet osallistuivat omaan koulutukseensa. Strategiaprosessi aloitettiin siis opiskelemalla asia. Tämän jälkeen aloitettiin

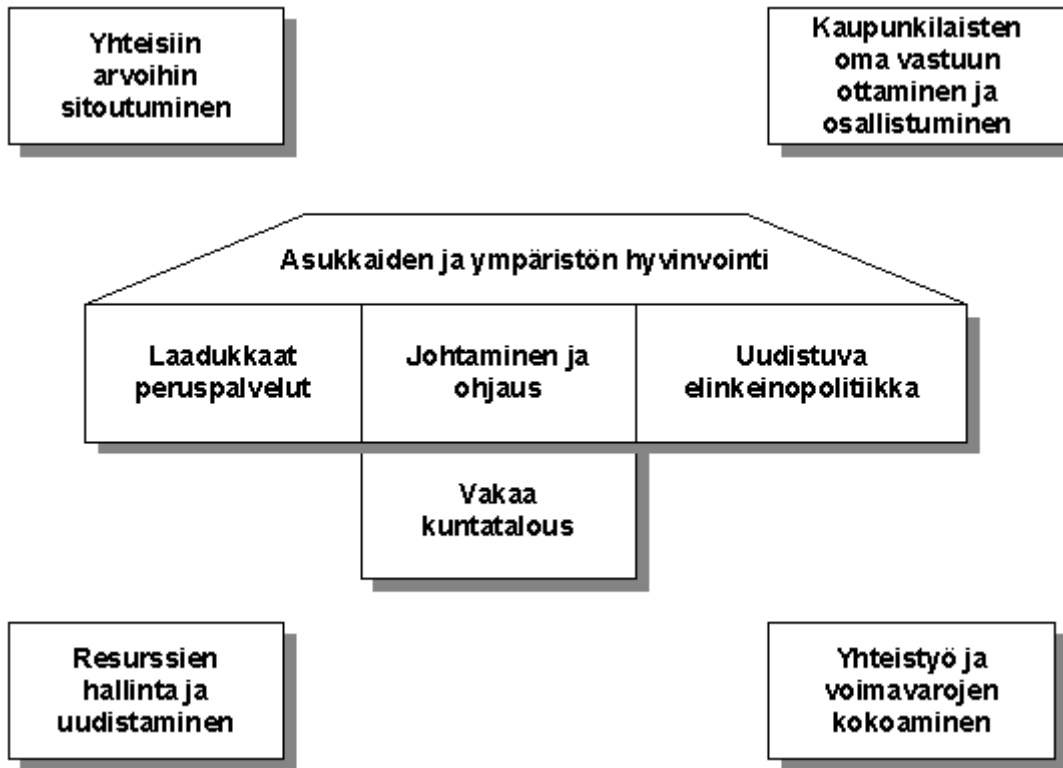
keskustelut kaupungin suuntaviivoista jokaisella hallinnon tasolla. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että kaupungin viranhaltijoiden johtoryhmä, johon osallistuvat hallintokuntien päälliköt, suunnittelivat yhteisen pohjan kaupungin strategia-visiosta, jossa oli jo elementit hallintokuntakohtaisille strategioille. Tämän jälkeen lautakunnat hallintokunnittain yhdessä henkilöstön kanssa määrittelivät visionsa. Lautakuntien strategia-linjanvetojen jälkeen asia meni ensin kaupunginhallitukseen, joka ”viilasi sanojen paikkoja ja mietti niiden merkityksiä” ja esitti versionsa kaupunginvaltuustolla. Kaupunginvaltuuston hyväksyttyä strategiavisio, se palautui hallintokuntiin ja lautakuntiin toimeenpantavaksi. Näin kaupungin päämäärien ja strategian tekemiseen osallistui koko kaupunkiorganisaatio virkamiehestä luottamushenkilöön. Näin ollaan menetelty aika-ajoin kaupungin strategian uudistamiseksi. Tutkimuksessani löytämäni kategoriat kaavio 9:ssä ovat yhteismitallisia kaavioissa 10 ja 11 olevilla kaupungin strategia-arvoille ja strategiaelementeille. Tulokset siis vahvistivat suunnittelun ja käytännön yhteyttä: mitä on suunniteltu on myös käytännössä toteutettu.

Kaavio 10: Rovaniemen kaupungin strategia ja arvot



Lähde: www.rovaniemi.fi/linkit/visio/

Kaavio 11: Rovaniemen strategiaelementit



Lähde: Lähde: www.rovaniemi.fi/linkit/visio/

Sanojen merkityks maailmaan tutustuminen vastauksissa oli helppoa. Kaikilla vastaajilla vastaukset olivat samantyyppisiä, elleivät identtisiä. Vastauksista huomasin, että henkilökunnan koulutuksessa oli huomioitu strateginen suunnittelu ja sitä pidettiin tärkeänä tekijänä sekä kaupungin talouden hoidossa, että hyvien palveluiden luomisessa. Osin minua häiritsi vastausten ”oppikirjamaisuus”, mutta kokonaisuutena oli mielenkiintoista lukea aineistosta kumpuava yhtenäinen linja. Seuraavassa tarkemmin kunkin vertailtavan sanan merkityksiä rovaniemeläisten vastauksissa.

Strategiaa kuvailtiin näin:

”Kaupungin toiminnassa tarkoittaa keskeisten tavoitteiden määrittelemistä pitkällä aikavälillä.” (Rovaniemi 1.)

”Strategian työstäminen liittyy organisaation toiminnan pitemmän aikavälin suunnitteluun. Strategiassa määritellään organisaation toiminnan pidemmän aikavälin suuntaviivat, toiminnan punainen lanka.” (Rovaniemi 2.)

”Meillä on strategisessa suunnittelussa käytössä tasapainotettu strategia, BCS, jossa elementteinä tasapainoisessa suhteessa ovat: 1. taloudelliset resurssit, 2. resurssien hallinta ja uudistaminen, 3. prosessit ja rakenteet sekä 4. palvelukyky ja vaikuttavuus.” (Rovaniemi 3.)

”Tulevaisuuden tärkeiden positiivisten kehitysnäkymien painopisteiden esille tuomista, osaamisen vahvistamista sekä jatkuvaa oppimista.” (Rovaniemi 4.)

Strateginen suunnittelu oli vastaajien mielestä:

”Toiminnan suunnittelua tavoitteiden pohjalta pitkällä aikavälillä.” (Rovaniemi 1.)

”Strategisessa suunnittelussa on kysymys prosessista, se on jatkuvaa tavoitteiden määrittelyä, suunnitelmien laadintaa, suunnitelmien toteutusta ja arviointimenettelyn kautta haettavaa palautetietoa. Strategiatyössä keskeinen rooli on kunnan viranhaltija- ja luottamushenkilöjohdolla. Strategiseen suunnitteluun liittyy toimintaympäristön toteutuneiden ja tulevien muutosten analysointi. Keskeisten toimijoiden on oltava samalla sekä asia- että ihmistenjohtajia. Strategian laadinnassa ja toimeenpanossa on kysymys toimijoiden kyvystä saada ihmiset mukaan analysoimaan, suunnittelemaan ja toteuttamaan.” (Rovaniemi 2.)

”Strategisen suunnitteluprosessin lähtökohtana ovat ylimmän johdon ympäristö- ja kilpailuanalyysin avulla tunnistamat painopistealueet. Strategisen suunnittelun tuloksena syntyy yhteinen käsitys toiminnan tarkoituksesta, strategioista, tavoitteista, aktiviteeteista ja vastuunjaosta.” (Rovaniemi 3.)

”Strategisessa suunnittelussa tulisi olla lähtökohtana se, kuinka luodaan toimintaa käytännössä ottamalla huomioon asukkaiden hyvinvointi.” (Rovaniemi 4.)

Strateginen johtaminen oli vastaajien mielestä:

Ei vastausta kysymykseen, mutta vastaa kysymykseen strategisesta johtamisesta organisaatiossa: ”(Kaupunkiorganisaatiossa strategista johtamista) on, mutta siinä ei olla todellisuudessa kovin pitkällä.” (Rovaniemi 1.)

”... strategian täytäntöönpanoa johtamisen eri osa-alueilla (henkilöstö/asia) ja johtamisen eri tasoilla (esim. strateginen johtaminen, taktinen johtaminen ja operatiivinen johtaminen).” (Rovaniemi 2.)

”Kyseessä on jatkuva prosessi, joka pitää sisällään strategian laatimisen, strategisen suunnittelun, toteuttamisen, arvioinnin ja päivittämisen. Koko henkilöstö osallistuu tähän johtamiseen. Strategia muodostuu joukosta päätöksiä, valintoja ja toimenpiteitä, joiden avulla organisaatio pyrkii saavuttamaan päämääränsä.” (Rovaniemi 3.)

”Johtamisen kautta asetetut strategiset tavoitteet saavutetaan.” (Rovaniemi 4.)

Rovaniemen tutkimustuloksissa korostuu Grounded teorialla havaittu tukikategoria ”Koko organisaation yhteinen Balanced Score Card -malli”, joka kohtasi hyvin hallintotieteen vertailututkimuksella tutkittujen avainkäsitteiden kanssa. Tuloksissa korostui se, että koko kaupungin henkilöstö ja luottamushenkilöt osallistuvat strategiatyöhön, ja tämä vaikuttaa positiivisesti niin hallintokuntien rajat ylittävään yhteistyöhön, kuin myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolien selkeyteen. Kaikkinensa strategiatyö koetaan positiiviseksi asiaksi ja kaupunkiorganisaatiota ja sen toimintaa parantavaksi. Päähuomio on virallisesti, ei kuten Ripolletissä epävirallisesti, kaupunkilaisten hyvissä palveluissa.

Strategiaa, sen suunnittelua ja johtamista koskevissa avainkäsitteiden vertailututkimustuloksissa näkee heti, että Rovaniemen viranhaltijat tietävät käsitteiden teoreettisen sisällön Ripollettiläisiä paremmin. Strategiatyö kuvataan koko organisaation yhteisesti laatimaksi tulevaisuussuunnitelmaksi ja koko ajan eläväksi prosessiksi, johon kuuluvat strategiapäämäärä, osapäämäärät, ohjeet niiden saavuttamiseksi ja johtamisen tärkeys, jossa asiantuntija-viranhaltijan rooli strategiaprosessissa korostuu, luottamushenkilöiden keskittyessä avustamaan ja tekemään strategisia päätöksiä viranhaltijoiden esityksistä.

4.4 Tutkimustuloksien vertailua

Molemmissa tutkituissa kaupungeissa kunnan ydintehtävänä on tuottaa hyvää palvelua kaupunkilaisille. Se on kaikkien, niin poliittisten luottamushenkilöiden kuin virkamiestenkin toiminnan lähtökohta. Tavat, joilla tämä tavoite saavutetaan on kylläkin kaupungeissa erilainen. Toisaalta nämä erilaisuudet vastakohtina tuottavat saman lopputuloksen. Miksi näin, siitä enemmän kerron luvuissa 5 ja 6.

Luottamushenkilöiden rooli tutkittavissa kunnissa on erilainen. Ripolletissä puhutaan demokratiavajeesta, koska siellä kaikki halukkaat eivät pääse vaikuttamaan kaupunkisuunnitteluun. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että poliittinen valta on rajoittunut hallituspuolueille opposition jäädessä ulkopuolelle suunnittelusta, ei ole poliittisten ryhmien välistä yhteistyöhakkuutta. Toisekseen sen vuoksi, että viranhaltijoiden asiantuntija-asema on heikko, eivätkä he tämän vuoksi osallistu suunnitteluun, he vain toteuttavat poliitikkojen vaalilupauksia.

Rovaniemellä sitä vastoin luottamushenkilöt halutaan mukaan suunnittelemaan ja johtamaan strategiaa. Rovaniemellä virkamiehet johtavat suunnittelua asiantuntija-asemasta johtuen ja täten heillä on vastuu sen tekemisestä. Rovaniemellä koetaan ongelmaksi se, että luottamushenkilöt eivät riittävästi osallistu suunnittelutyöhön (Rovaniemen demokratiavaje?) ja niinpä strategiakoulutuksen kautta esimerkiksi kaupunginvaltuustossa tieto ja ymmärrys suunnittelusta lisääntyy ja osallistuvuus kasvaa. Molemmat kaupungit ovat huolissaan demokratiavajeesta strategian laadinnan yhteydessä.

Ripolletissä taas on kiistelyä siitä, ketkä pääsevät osallistumaan suunnitteluun, päätöksentekoon ja toteuttamiseen. Poliittisilla päättäjillä on asema, josta he eivät halua luopua viranhaltijoille. Taistelu todellisesta vallasta käydään siis ei pelkästään poliittisten puolueiden, kunnanhallitus vastaan oppositio, vaan johtavien poliitikkojen ja virkamiesten välillä. Mikä on kunkin rooli ja mitä kukakin saa ja uskaltaa tehdä. Molemmissa kaupungeissa keskustelua käydään siitä, kuka osallistuu asioiden suunnitteluprosessiin.

Rovaniemellä päätöksenteon kulmakivi on koko kaupunkiorganisaation henkilöiden mahdollisuus osallistua päätöksentekoon: sen suunnitteluun, päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Rovaniemellä koetaan tärkeäksi, että kaikki pääsevät toimimaan ja samalla asennoituvat

myönteisesti mahdollisiin muutoksiin. Tämä koskee niin luottamushenkilöitä, kuin kaupungin työntekijöitä, avoimuus luo luottamuksen ilmapiiriä hallinnossa.

Ripolletissä poliittiset puolueet kunnallisvaalien yhteydessä ilmoittavat suunnitelmansa vaalikauden tavoitteiksi kaupungissa. Mikä puolue saakaan sitten suurimman kannatuksen vaaleissa, niin tämän puolueen kunnallisvaali ohjelmasta tulee kyseisen vaalikauden ”strategia” tai toimintasuunnitelma. Muuta visiointia ja tulevaisuussuunnittelua ei ole. Viranhaltijoiden tehtävä on noudattaa voittanutta toimintasuunnitelmaa ja valmistella siinä mainitut asiat ja esittää määrärahat. Viranhaltijat eivät tunnu pitävän tästä järjestelmästä, vaan haluaisivat itse päästä mukaan suunnittelemaan ja antamaan tietotaitoa asioista. Kun virkamiehiä ei päästetä mukaan suunnitteluun, on tutkimuksen tuloksena se, että Ripolletissä on selkiytymätön käsite kaupungin suunnasta, tavoitteista ja toimista. Valta ja vastuu tulisikin jakaantua selkeämmin viranhaltijoille ja virkamiehille. Toisaalta oppositio-hallitus – akseli tulisi hajottaa ja päätöksenteossa olisi siirryttävä yhteistyöhön. Selkeämpi linjaus johtajuudessa auttaisi toimintoja ja asioiden ja organisaation hallintaa ja suunnittelua.

Rovaniemellä kaupunkiorganisaation strategia koetaan yhteiseksi asiaksi niin virkamiespuolella kuin luottamushenkilöstössäkin. Kaupunkisuunnittelusta on olemassa hyviä kokemuksia ja siihen ollaan tyytyväisiä, koska näin ollaan selkiytetty kaupunkiorganisaation yhteistä linjaa samalla kun hallintokuntaiset visiot tukevat keskeistä strategiaa. Ollaan yhteisessä veneessä jota johdetaan hallitusti ja ammattimaisesti. Molemmissa kaupungeissa oli suunniteltu, mutta suunnitteluun osallistumisen aste ja mahdollisuus osallistua, vaihteli. Rovaniemellä virkamiehet ja luottamushenkilöt suunnittelevat yhdessä, Ripolletissä poliittiset puolueet päättävät linjat kunnallisvaalien alla.

Ripolletissä hallintokuntien yhteistyö on vähäistä, toisaalta kaupungin palveluvarustuksen huomioon ottaen ehkä se ei ole tarpeenkaan. Toisaalta tutkimustuloksista kävi ilmi, että monesti hallintokuntien välinen yhteistyö on kiinni henkilökohtaisista suhteista ja tuttuudesta. Voisiko siis olla, että Ripolletissä asiat toimivat hyvin ja henkilöt tuntevat toisensa, ottaen huomioon, että kaupungin koko henkilöstömäärä on 202. Kaikki kaupunkiorganisaatiossa siis ainakin periaatteessa tuntevat toisensa, ja yhteistyötä on virallisten teiden ulkopuolella. Poliittisilla johtajilla on viikoittaiset kokoukset, myös johtavat viranhaltijat eri hallintokunnista tarvitsevat saman mahdollisuuden. Tämä parantaisi oikean tiedon leviämistä koko organisaatiossa sen eri tasoille ja toisi läpinäkyvyyttä johtamiseen.

Rovaniemellä koettiin olevan hyvää hallintokuntien rajat ylittävää yhteistyötä. Tämä on vaikuttanut myönteisesti henkilösuhteisiin, luottamukseen ja tiedon saavuttamiseen koko organisaatiossa. Mielenkiintoista oli Rovaniemen vastauksissa se, että korostettiin henkilösuhteiden merkitystä Ripolletin tapaan hallintokuntien välisessä yhteistyössä. Onko siis niin, että tuttuudella on merkitystä asioista päätettäessä yli hallintokuntarajojen myös Rovaniemellä? Toisaalta haluttiin hallintokuntien jopa entisestään lisäävän yhteistyötä asiakasnäkökulmaan vedoten. Asiakaspalvelutoimintoja haluttiin siis yhdistää ja näin vähentää byrokratiaa.

Strategia koettiin Ripolletissä asiaksi, joka on toimintojen suunnittelua ja johtamista, ja joista vastuussa ovat poliitikot, koska he ovat vaalien yhteydessä toimintastrategiat laatineetkin. Rovaniemellä strategia nähtiin keskeisten tavoitteiden määrittelemisenä, organisaatiosuunnitteluna, pysähtymättömänä prosessina ja tulevaisuuden painopisteiden löytämisenä. Periaatteessa molemmissa kunnissa oli siis sama perusidea strategiasta, Ripolletissä poliittisesti värittynään ja Rovaniemellä enemmän teknisenä asiana.

Strateginen suunnittelu kuvattiin Ripolletissä kaupunkisuunnittelun mallina, jonka ovat suunnitelleet poliitikot, nykytilanteen tilannearviona, joka heijastuu tulevaisuuteen ja uudistuu aika-ajoin erikseen sovittavalla aikasyklillä. Rovaniemellä strateginen suunnittelu kuvattiin toiminnan pitkän aikavälin suunnitteluksi, prosessiksi jossa on analyysiä, toteutusta ja arviointia sekä asia- ja ihmistenjohtajuutta, joka näkyy yhteisenä käsityksenä toiminnan tarkoituksesta. Kaupunkien vastaajien vastaukset olivat lähes samanlaisia. Ripolletissä painotettiin enemmän käytännönläheisyyttä ja asian poliittisuutta. Rovaniemellä asia oli jälleen keran teknisen ja ulkoa opitun asian kaltainen.

Strateginen johtaminen oli ripolletiläisten mukaan polku, joka johtaa tavoitteisiin, erilaisten toimijoiden mukaan saamisena mukaan prosessiin ja järjestelmällisyyttä, johtajuutta. Rovaniemellä strateginen johtaminen koettiin strategian täytäntöönpanona, prosessina johon koko organisaatio osallistuu, tavoitteiden saavuttamista, ja että sitä ei todellisuudessa vielä oikein osata käyttää. Molempien kaupunkien vastauksissa heijastui se, että strateginen johtaminen on yhteistyötä jonka kautta saavutetaan päämäärä, ja jossa kaikki organisaatioon kuuluvat saavat olla mukana. Molemmissa kunnissa ongelmaksi koettiin nimenomaan oikeanlainen johtajuus. Johtajalta ja johtajuudelta vaaditaan siis paljon ja siihen halutaan panostaa.

Mielenkiintoista kaiken kaikkiaan molempien kaupunkien vastauksissa oli yhteneväisyys käsitteissä, vaikkakin Ripolletissä vastaukset olivatkin hapuilevia, niin ne olivat enemmän käytännönläheisiä kuin rovaniemeläisten vastaukset, jotka olivat kuin suoraan oppikirjan sivulta. Molemmissa kaupungeissa riittää siis työtä strategisessa suunnittelussa ja koko kaupunkiorganisaation mukaan saamisessa suunnitteluun. Rovaniemellä se vaatii luottamushenkilöiden aktiivisempaa otetta ja Ripolletissä päätöksenteon ja suunnittelun avoimuuden lisäämistä ja viranhaltijoiden ja poliittisten puolueiden yhteistyötä. Yksi merkittävä asia, jota missään vastauksissa ei käsitelty, oli talous ja raha, joka olennaisesti vaikuttaa kuntaan, sen tarjoamiin palveluihin ja tulevaisuuteen. Molemmissa kunnissa talouden voidaan siis katsoa olevan hyvällä mallilla?

Aineisto ja tulokset olivat vasta pintaraapaisu aiheesta, ja se vaatisikin jatkotutkimusta aiheuttuaan mielessäni kysymyksiä kuntien palveluista ja rahoituksesta, poliittisen päätöksenteon ja hallinnon suhteista, tehokkuudesta, organisoinnista, sekä henkilöstön ja toimintojen johtamisesta.

5. KULTTUURI - PAIKALLISEN HALLINTOJÄRJESTELMÄN SELITTÄJÄ?

Olen selvittänyt kahdessa edellisessä luvussa kahden eri maan hallintojärjestelmiä ja kuvannut niiden toimintoja ja organisaatioita niiden omista lähtökohdista. En kuitenkaan täysin ole pystynyt olemaan objektiivinen. En siihen pystyisikään, sillä minuun on koko elämäni ajan kasvanut sisälleni ”normisto” johon vertaan kaikkea uutta. Lähes kaksi vuotta Barcelonassa asuneena voin sanoa, että silmäni aukenivat siellä maailman erilaisuudelle, mutta silti minussa on sisälläni suomalainen ”koodisto”. Seuraavaksi esittelen kulttuuriin liittyvää tutkimusta, jotta tutkimukseni luvussa kuusi voin yhdistää tutkimustulokseni Ripolletistä ja Rovaniemestä yhteen.

Maailmassa ihmisten, etnisten ryhmien ja kansojen vastakohtaisuudet ovat jokapäiväisiä: kaikki ajattelevat, toimivat ja tuntevat eri tavalla. Nämä kaikki ryhmät kuitenkin tarvitsevat yhteistyötä ratkaisemaan kulttuuritaustoistaan johtuvia ongelmia. Jokainen ihminen sisältää ajattelun, tuntemisen ja käyttäytymisen eri malleja, jotka on opittu elämän aikana. Näitten

asioitten poisoppiminen on vaikeaa. Puhutaankin ”henkisestä ohjelmoinnista”, jossa lähiympäristö toimii henkisten ohjelmien lähteenä. Tutumpi nimi tälle henkiselle ohjelmoinnille on kulttuuri. Useimmiten länsimaissa kulttuuri tarkoittaa sivilisaatiota tai mielen sivistämistä, kasvatusta, taidetta tai kirjallisuutta. (Hofstede 1993, 18-20.)

Kulttuuri henkisenä ohjelmointina sisältää muutakin kuin mielen sivistämisen, siihen luetaan kuuluvan myös kaikki elämän tavalliset asiat, kuten tervehtiminen, syöminen, tunteiden osoittaminen tai osoittamatta jättäminen, tietyn fyysisen etäisyyden pitäminen, jne. Se on kollektiivista, koska se on yhteistä ihmisille, jotka elävät tai ovat eläneet samassa sosiaalisessa ympäristössä ja oppineet sen siinä. Sitä kutsutaan mielen ohjelmoinniksi, joka erottaa jonkin ryhmän, kansakunnan tai luokan toisista vastaavista. Lisäksi kulttuuri on opittua, ei perittyä. (Hofstede 1993, 20-21.)

Ryhmien ja yhteiskuntien kulttuurierojen tutkimiseksi on katsottava ensinnä kulttuurien relativismia. Se edellyttää, että verrattaessa vierasta kulttuuria omaan, on unohdettava oman kulttuurin ”paremmuus” toista kohtaan. On luovuttava arvoasetelmista ollessaan tekemisissä omasta erilaisten yhteiskuntien ja ryhmien kanssa. Niiden erojen luonteesta, alkuperästä ja seurauksista on hankittava tietoa ennen tuomioita ja toimintaa. Tiedon keruun alkuvaiheessa vierasmaalainen tutkija voi olla hyvinkin kriittinen toisen yhteiskunnan tapoja kohtaan. Oleskeltuaan alueella hän alkaa enenemässä määrin ymmärtämään paikallisia tapoja ja hyväksymään erilaisia toimintamalleja. Lopulta ymmärryksien lisääntyessä tutkija voi alkaa olemaan myötämielinen tutkittavan alueen kulttuurille ja voi alkaa siten kritisoida oman kulttuurin toimintatapoja ja -tyylejä. Tämä prosessi avaa mahdollisuuden uuden oppimiseen. Myös hallinnossa näin voi tapahtua. Itse tämän prosessin läpikäyneenä, haluan omalta osaltani tämän työni kautta oppia uutta ja sitä kautta hyödyttää kulttuurisia yhteisöjä, Ripollettiä ja Rovaniemeä, Espanjaa ja Suomea, joista tein tämän tutkimukseni. (Hofstede 1993, 20-21.)

5.1 Uskonnollis-historiallinen tausta Eurooppalaiseen kulttuuriin

Eurooppaa jakaa hallinnon erilaisuus, vaikka poliittinen tausta on yhteisine periaatteineen samankaltainen. Jokaisessa maassa on kuitenkin omanlaisensa kulttuuri. Eurooppa voidaan jakaa ensinnäkin kahteen kulttuurillisesti erilaiseen alueeseen: kristinuskon jakauma läntiseen ja itäiseen. Tästä jaosta myöhemmin seurasi uudenlainen jako: läntinen kristinuskoko jakautui uskonpuhdistuksen aikoina 1400-1500-luvuilla kolmeen: katolilaiseen vasta-

uskonpuhdistukseen, luterilaisuuteen ja kalvinistisuuteen. Tämän jaon pohjalta Teija Tiilikainen osoittaa miten uskontojen vaikutus on nähtävissä valtioiden ja kuntien hallinnon erilaisuuteen Pohjois-Euroopassa ja Etelä-Euroopassa. (Tiilikainen 1998, 21-22.)

Kulttuuri pohjaa aina alueen perusarvoihin. Nämä arvot useinkin pohjaavat johonkin uskonnolliseen liikkeeseen tai ajattelutapaan. Uskonpuhdistuksen yksi lähtökohta oli uskonnon ja uskonnollisten johtajien vallan vähentäminen valtiollisessa ja kunnallisessa poliittisessa päätöksenteossa. Tämä vaikutti kulloisenkin alueen poliittisiin ajatteluihin ja modernin valtion ja valtio-opin syntyyn. Edellisessä kappaleessa mainitut katolilaisuus, luterilaisuus ja kalvinistisuus merkitsivät seuraavien poliittisten hallintoajatteluiden syntyyn (samassa järjestyksessä kuin ne ovat aikaisemmin mainittu) kristillinen, valtio-keskeinen ja yksilö-keskeinen yhteiskuntanäkemykset. Tämä jako syntyi katolisen kirkon toimiessa poliittisena tekijänä ja poliittisen järjestelmän luojana Rooman imperiumissa. Tämän romahtaessa katolinen kirkko halusi pysyä poliittisessa vallassa katolilaisen imperiumin kautta. (Tiilikainen 1998, 23.)

Samaan aikaan kun kaupunkivaltiot halusivat itsellensä enemmän itsenäistä poliittista valtaa maaseutukunnista, katolilainen politiikka näki, että kulloinenkin sosiaaliluokka oli jumalan määräämä ja että kansalaisen tuli tyytyä omaan luokkaansa. Katolilainen politiikan teoria pohjautui ajatukseen, jossa kristillisuus oli poliittinen yhteisö Jumalan toimiessa korkeimpana lainlaatijana ja kirkon tämän lainlaatijan korkeimpana poliittisena toimijana. (Tiilikainen 1998, 24-25.)

Uskonpuhdistuksen yhteydessä Rooman kirkon, eli katolisen kirkon asema horjui. Tästä seurasi läntisen kristillisen kirkon jakaantuminen: kalvinistisuus, luterilaisuus ja katolisen kirkon vastauskonpuhdistus. Pohjoismaissa ja Saksassa luterilaisuus otti johtavan uskonnollisen roolin, kun taas kalvinistillisuus valtasi Englannin ja katolilaisuus Etelä-Euroopan Välimeren alueen. Jokainen näistä uskonnollisista liikkeistä vaikutti alueidensa poliittiseen ajatteluun ja hallintokulttuuriin. (Tiilikainen 1998, 28-29.) Koska käsittelen tutkimuksessani Espanjan ja Suomen kulttuurillisia eroja hallinnossa ja organisaatioissa, tulen käsittelemään seuraavassa vain katolilaisuuden ja luterilaisuuden eroja.

Luterilaisuus korosti valtion johtoa ja hallintoa, sekä yhteiskunta- ja poliittisia ryhmiä päätöksenteossa. Se korosti myös yksilön omaa työtä saavuttaakseen haluamansa aseman yhteiskunnassa. Kansankirkot muodostuivat siten, että maan hallitsijasta tuli kirkon johtaja, hengel-

listen asioiden jäädessä vain kirkon kontolle. Kirkon rooliin ei enää kuulunut politiikka, se oli hallitsijan ja päätöksentekijöiden työsarka. (Tiilikainen 1998, 29-30.)

Katolilaisen politiikan käsityksen mukaan kaikki toiminta on yhteisöllistä toimintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että ihmiset (seurakuntalaiset) toimivat yhteisöissään (seurakunnat) ja vaikuttavat samalla myös (maalliseen) politiikkaan kunnissa. Toisaalta kirkko myös avustaa köyhiä kansalaisia yhdessä näiden perheiden (laajassa mielessä myös naapurit ja ystävät ovat perheenjäseniä) kanssa, joten kunnilla ei ole ollut voimakasta sosiaalisen avustamisen tarvetta. (Tiilikainen 1998, 36-38.)

Edellä kuvattu kristillisen uskon hajaannus loi siis erilaisia lähtökohtia valtioiden poliittis-hallinnollisten järjestelmien syntyyn. Tämä konkretisoitui 1500-1600-luvuilla. Kalvinistillisesta uskontokäsityksestä muodostui liberaalivaltio-malli Englantiin ja Yhdysvaltoihin. Katolilaisuudesta muodostui vanhoillinen republikaanivaltio-malli Välimeren maihin ja luterilaisuudesta pohjoismaihin ja Saksaan absoluuttinen yhtenäisvaltio-malli. (Tiilikainen 1998, 40-41.)

Republikaaninen valtiomalli syntyi katolilaiseen yhteisöllisyyteen. Kaikkien yhteiskunnan jäsenten odotetaan osallistuvan yhteisöllisyyden nimessä poliittiseen toimintaan. Republikaaninen valtio korostaa yksilöllistä vapautta toteuttaa itseään humanisti yhteisölleen. Taustalla on kirkon auktoriteetti ja Rooman Paavin hallinnon mahdollisuus vaikuttaa kulloisenkin valtion poliittisiin toimiin ”moraalisena johtajana”. (Tiilikainen 1998, 48-49.)

Pohjois-Euroopassa luterilaisuuden mukana tullut poliittinen ajattelutapa voimistui erityisesti 1800-luvulla. Saksan valtion syntyminen Preussin johdolla 1871 voimisti luterilaisen valtiopin uudistusta. Suomessa johtajatuksena oli maan sisäinen sosiaalinen tasa-arvo. Toisaalta poliittiset paineet johtuen Venäjän vallan alla olosta korostivat kansallisromanttisia ajatuksia ja pyrkimyksiä. Luterilaisen politiikan käsityksessä korostui valtion tuomio-rooli ja usko ja kunnioitus yhteisöä ja hallintoa kohtaan. (Tiilikainen 1998, 50-51.)

Kristillisen uskonnon jakautuminen aiheutti siis uudistuksen myös politiikan ajattelutavassa Euroopassa. Poliitiikan ja hallinnon kulttuurierot ovat siis näkyvillä tänäkin päivänä ja pohjautuvat kristinuskon hajaannukseen. Yhteisöllisyys ja valtion rooli poliittisena yhteisönä yhdessä kirkon kanssa on katolisen kirkon peruskäsitys, joka nyt on laajentunut Euroopan

Unionin syntyyn ja myös sen laajentumiseen. Valtion roolin korostaminen Luterilaisuudessa ja sen poliittisessa kulttuurissa on voimakas. Kansalaisten odotetaan uskovan lakeja ja noudattavan niitä kuuliaisesti kansallisen yhtenäisyyden kulttuurin mukaan. (Tiilikainen 1998, 53.)

5.2 Organisaatioiden kulttuuritutkimuksen eri näkökulmia

Seuraavissa alaluvuissa luon silmäyksen neljään eri kulttuuria, organisaatioita ja hallintoa käsittelevään kirjaan. Ensimmäinen, Alan Nortonin, kirja on kuin jatkumo Teija Tiilikaisen tutkimukselle, tuoden aineistoa nykypäivään ja kunta-alalle. Toisena Susan Schneiderin ja Jean-Louis Barsouxin teksti esittelee kulttuurin vertailulle apukeinoja ja asioita mitä tulee huomioida kansainvälistä kulttuurivertailua hallinnosta tehtäessä. Kolmantena Edward T. Hall esittelee ajatuksensa korkeasta ja matalasta asiayhteydestä. Viimeisessä, eli neljännessä alaluvussa Geert Hofstede kuvaa kulttuuria mielen ohjelmoinniksi, jota pystytään tutkimaan neljän kentän, eli valtaetäisyyden, yhteiskunnan yksilöllisyys-kollektiivisuuden, yhteiskunnan maskuliinisuus-feminiinisuuden ja yhteiskunnan erilaisuuden ja epävarmuuden sietokyvyn kautta. Kirjojen sisältöjä vertaamalla saa kuvan yhtenäisestä näkemyksestä kulttuuriin, sen olemuksesta ja sen vaikuttavuudesta hallintojärjestelmiin ja organisaatioihin. Näitten avulla lukija voi muodostaa kuvan siitä, miksi Ripolletin ja Rovaniemen aineistojen tulokset olivat sellaisia kuin olivat.

5.2.1 Euroopan nykyisistä paikallishallintokulttuureista

Alan Nortonin mukaan on huono ja vaarallinen asia, kun kansainvälisen hallinnon tutkijat kategorioivat maat lokeroihin. Hänen mukaansa on hyödyllisempää huomata lokeroitavan yhtäläisyydet, kuin keskittyä erojen vertailuun. Erityisesti eri kielialuemaiden lokeroinnissa on tämä vaara. Onkin siis tärkeä tuntea ja ymmärtää kulloisenkin tutkittavan organisaatiomallin tausta. (Norton 1997, xix.)

Paikallinen itsehallinto hyväksyttiin kansallisissa perustuslaeissa siten että Suomessa se tuli voimaan 1865 ja Espanjassa 1978. Suomi sai vaikutteita Saksalaispreussilaisesta kuntajärjestelmästä, jossa paikallinen itsehallinto oli voimakas. Paikalliset viranomaiset muodostuivat kansallisen hallintojärjestelmän perusosaksi. (Norton 1997, 9.)

1920-30-luvulla äärioikeistolaiset fasisti- ja natsihallinnot Saksassa, Italiassa ja Espanjassa mursivat kunnallisen demokratian. Espanjan diktaattori Francon kuolema 1975 vapautti kuntien ja alueitten toimintamahdollisuudet Espanjassa. Alueellistuminen, erityisesti kielellisen jakautumisen kautta, oli yksi peruspilareista luotaessa Espanjan perustuslakia. Siinä alueille annettiin autonominen asema päättää toimistaan, ja samalla hajautettiin valtiollinen, läänintasoinen ja kunnallinen päätöksenteko. (Norton 1997, 12.)

Kuntien ja paikallisten hallintojen kontolle tuntuu yleensä jäävän paikallisten asukkaiden tarpeiden tyydyttäminen ja palveluiden luonti. Alue tai valtakunnantaso ovat lähinnä neuvoo-antavassa asemassa. Koska maaseudun kehittäminen oli raskas prosessi ja teollistuminen vei voimavaroja, keskushallinto tuki tätä kehittämistä, ja kunnat joutuivat yhtenäistämään hallintoaan keskushallinnon mallin mukaiseksi. Näin keskushallinto tehokkaasti saa lait ja asetukset aktiivisiksi paikallistasolla. Kilpailu voi olla myös hallinnon rakenteen sisäistä, kuten esimerkiksi Espanjan perustuslaissa: aluehallitukset pitävät huolta paikallisista kuntahallinnoista antamalla palveluja. (Norton 1997, 15-16.)

”Espanjassa paikallishallinto on vain hallintoa, jota ohjaa ja rajoittaa keskushallinto ja aluehallinto”, kun taas ”kunta pohjoismaalaisessa mielessä on toimija, jolla on ”henkilöllisyytensä” palvella valtiota, oma hallintonsa, oma budjettinsa, sekä omat oikeutensa ja velvollisuutensa.” (Norton 1997, 17-18.)

Euroopan alueen aluehallitusten rooli on jatkuvassa kehityksentilassa. Toisaalta ihmisten mielissä on jo syntynyt voimakas alueellistumisen malli, jossa aluehallinnolla nähdään olevan voimakas merkitys alueen kehittämisessä kuntien tukena. Euroopan Unionin ”alueiden Euroopan” rakentamisyhtymykset saavatkin alueilta ja niiden asukkailta tuen, valtioiden keskushallinnon merkityksen vähetessä. (Norton 1997, 22.)

Valtioiden kesken on erilaisia käsityksiä ja arvoja ymmärtää paikallishallinnon roolia ja hallintokuntien välistä yhteistyötä. Nämä ovat kytköksissä kulloisenkin alueen arvoihin, perusperiaatteisiin ja oppeihin, siis historialliseen, kulttuurilliseen kehitykseen. Euroopan hallinnon perusarvoja voidaan katsoa olevan voimakkaan paikallisen itsehallinnon. (Norton 1997, 22.)

Kielen ja käsitteiden merkitys ja erityisesti niiden erot ovat vaikeuttaneet paikallishallinnon vertailua. Sanat voivat olla päällisin puolin samoja, mutta käsitteinä ne ovat erilaisia. Näihin on vaikuttanut paikallinen kulttuurillinen kehitys. Tästä johtuu osittain siis paikallishallinnon erilaisuus Euroopan eri maitten välillä. Kunta-sana (pohjoismaissa) ja municipio (espanjaksi) tarkoittaa ”yhteistä, jossa alueen naapurit muodostavat yhteisöjä, joissa yhteisesti laaditaan alueen pelisäännöt demokraattisesti vaaleissa päättäjät valiten.” (Norton 1997, 23-24.)

Pohjoismaissa päätösvaltaa on hajautettu kuntatasolle keski- ja valtakunnantason kustannuksella, muun muassa kuntien huolehtiessa yhä suuremmassa määrin sosiaali- ja koulupalveluista kansalaisille. Tämä on lisännyt paineita ja halukkuutta kuntien yhdistämiseen. Eteläisessä Euroopassa, muun muassa Espanjassa, kuntien yhdistäminen ei ole saanut vastaavaa kannatusta. Näin ollen siellä on käytetty muunlaisia keinoja tehokkuuden ja toimintojen muutosten aikaansaamiseksi. On luotu seutuyhteistyöverkostoja kuntien kesken, ja näin on saatu keskitettyä osa kuntien palveluista ja toimista saman katon alle yhteisesti ja tehostettu toimintoja. Tämä toisaalta on vähentänyt kunnallisen päätöksenteon mahdollisuuksia: seudullinen yhteistyö on vienyt palvelut ja niiden kustannusten hallinnan pois kunnilta. (Norton 1997, 38-39.)

Kunnallisverotus pohjoismaissa on yli 20 %, Espanjassa noin 11 %. Erityisesti Suomessa on keskeistä voimakkaat verotulojen siirrot kunnille, Espanjassa tämä on vähäisempää. Kansainvälisessä vertailussa vuonna 1989 Espanjassa noin 10.8 % kaikista verotuloista oli kunta-vero, pohjoismaissa noin 30 %. (Norton 1997, 71-72.)

Barcelonassa on ”Plan estrategico metropolitano de Barcelona” jossa alueen kunnat suunnittelevat ja tekevät yhteistyötä suunnittelussa. Ne pyrkivät yhteisymmärrykseen metropolialueen Omalta osaltaan myös Ripolletin kaupunki on mukana tässä yhteistyöverkostossa. Barcelonassa on lisäksi toiminut vapaamuotoisia yhteistyökuvioita ”mancomunitat”, muun muassa Barcelonan vuoden 1992 olympialaisia varten. (Norton 1997, 113-114.)

5.2.2 Lähtökohtia kulttuurien vertailuun ja tutkimiseen

Susan S. Schneiderin ja Jean-Louis Barsouxin mukaan hallinnon toimintatapoihin olennaisesti vaikuttaa alueen tai maan kulttuuri. Tämä kulttuurin vaikutus on kaiken alueellisen toiminnan pohjalla. Kaikki on kulttuurisidonnaista: johtamistyyli ja -tapa, sekä suunnittelu. Henki-

löstöhallinto ja –johtaminen eroavat voimakkaastikin. Johtajilta ja johtajuudelta odotetaan eri asioita eri kulttuurialueilla. Jotta hallintovertailua voisi suorittaa, tulisi tietää paikallisia tapoja ja arvoja, siis kulttuuria. **Tutkittavalla tai vertailtavalla alueella tulisikin siis pystyä asumaan**, jotta voisi onnistua löytämään kulttuurille ominaiset toimintatavat ja syyt niihin. On vältettävä tekemästä yleistyksiä eroista ja yhteneväisyyksistä mahdollisen kulttuurialueen sisällä, sillä kulttuurienkin sisällä on alakulttuureja. (Schneider & Barsoux 1999, viii.)

Kulttuurien erilaisuuden ymmärtäminen lähtee siitä, että tiedämme keitä tai mitä olemme ja miksi toimimme kuten toimimme. **Taustan ja historian** selvittäminen on avainasemassa kulttuurin ymmärtämiseen. Jotta voisi yrittää vaikuttaa toimiin ja hallintoon on tunnettava se mekanismi kuinka kulloisellakin (kulttuuri)alueella tulee toimia. Tulee myös tuntea oma toimintakulttuurinsa ja oltava valmis joustamaan opitusta. On avoimesti tunnistettava oman kulttuurin heikkoudetkin, näin välttää turhia konflikteja ja nopeutetaan asioiden etenemistä. (Schneider & Barsoux 1999, 1.)

Maitten sisäiset kulttuurit aiheuttavat myös vaikeuksia. Muun muassa Espanjassa on voimakas alueet vastaan keskusvalta -tilanne. Espanjan alueilla on itsemääräämisoikeudet ja joillakin alueilla, kuten Katalonialla, oma kieli ja kulttuuri. Alueen kulttuurielämä on oma-laatuista ja valtaespanjalaisesta poikkeavaa. Itessään Katalaanin kieli erottaa Katalonialaiset muista espanjalaisista. Kulttuuri siis erottaa maan sisäiset ryhmät ja vahventaa yhteneväisyyden tunnetta alueilla. (Schneider & Barsoux 1999, 4-5.)

Pohjoismaissa kulttuuripohja vaatii **tasa-arvoa**, eli työntekijöiden, asiakkaiden, hallinnon ja yritysten oletetaan noudattavan tätä kulttuurikoodia. Esimerkiksi työpaikan saannin edellytyksenä on oikea koulutus. Latinalaisissa maissa työpaikan saantiin usein vaikuttaa lopputulokinto ”oikeasta koulusta” tai ystävyys- tai sukulaisuussuhde. (Schneider & Barsoux 1999, 8.) Tutkimustuloksissani tämä näkyy siinä, että Espanjassa voittanut puolue valitsee hallintokuntien johtajat puolueen jäsenistä, jotka ovat valitsijoille tuttuja. Tämä aiheuttaa johtajan roolin selkiytymättömyyttä. Suomessa hallintokuntien johtajat ovat tutkimukseni valossa ammattilaisia ja roolit selkeitä.

Kulttuureissa voi olla monia erilaisia, usein uskontoon ja seksuaalisuuteen, liittyviä **kulttuurisidonnaisuuksia**, joista ulkopuolisille ei erikseen kerrota, vaan asia oletetaan tiedettävän ”yhteisöllisesti”. Hallintovertailussa tuleekin muistaa kulttuurin sidonnaisuus uskontoon ja

historiaan. (Schneider & Barsoux 1999, 9-11.) Ripolletin ydinkategoria on tästä hyvä esimerkki: missään virallisesti ei ole mainittu kunnan strategiana olevan hyvien palveluiden antamisen kaupunkilaisille. Kuitenkin kaikissa hallintokunnissa viranhaltijat vastaavat hyvistä palveluista, jos eivät virallista tietä pitkin, niin yhteisöllisesti kirkon jäsenenä tai naapurina ja ystävänä. Kaikki tietävät, että kunnan tehtävä on auttaa kuntalaisia, se kuuluu kulttuurin sisäistämään yhteisöllisyyteen, josta ei erikseen tarvitse tehdä virallisia päätöksiä.

Hallinnon vertailun vaikeus on olemassa muun muassa siksi, että eri kulttuurit käyttävät **erilaisia indikaattoreita** asioiden mittaamiseen. Taloudelliset tai henkiset arvot voivat olla vastakkain. Hallintovertailussa tämä aatteellinen taustoitus on olennaista ja tarkoittaa historiallista tietämystä. (Schneider & Barsoux 1999, 19.) Rovaniemen tuloksissa korostuu johtamisen tärkeys ja oleellisuus strategisessa prosessissa, tämä luo viittauksen tuloksellisuuteen ja taloudellisuuteen. Ripolletin tuloksissa arvona on (poliittinen arvo)järjestys, joka kulkee halki koko kaupunkiorganisaation. Siellä johtajuus on arvostuksen mitta, ei toimivuuden.

Käsitys ihmisestä ja ihmisyydestä on olennainen osa eri kulttuureja ja vaikuttaa hallintoon. Ihmisyyteen ja ihmissuhteisiin vaikuttaa perusajatus asioiden hoidosta: asiat ovat asioita ja ihmissuhteet ovat erikseen. Pohjois-Euroopan kulttuurit tekevät päätöksiä asiat asioina. Latinalaisessa kulttuurissa tämä on mahdotonta: siellä ihmissuhteet menevät osin jopa asioiden edelle. Ihmisten välillä tulee olla luotettavuutta ja sitä luotettavuutta edustaa tuttuja ja kanssaihminen huomioonottaminen päätöksiä tehtäessä. Jos ihmiset koetaan ”hyviksi” heille annetaan enemmän vastuuta ja vapautta tehdä päätöksiä, jos taas ”pahoiksi”, niin heitä kontrolloidaan voimakkaasti. (Schneider & Barsoux 1999, 36-37.) Ripolletin tuloksissa korostuu demokratiavaje, jossa valtuustossa oppositiossa oleville ei anneta mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon ja valmisteluun. Vastapuoli kamppailussa vallasta on siis ”paha” ja oman puolueen jäsenet ”hyviä”. Rovaniemen tuloksissa johtavat poliitikot ja virkamiehet hoitavat asiat lakien ja säädösten mukaan ja kuuntelevat, esimerkiksi strategiatyöhön osallistuvia, luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita, kaikista puolueita ja kaikista kaupunkiorganisaation osasta. Rovaniemellä asiajohtajuus ei mene ”hyvyyden” edelle.

Johtajan rooli on erilainen latinalaisessa kulttuurissa verrattuna pohjoismaalaiseen vastavaan. **Hierarkia** ja arvoasteikko näyttelevät keskeistä roolia. Ei riitä että sovit asiasta hallinnon edustajan kanssa, vaan sinun tulee sopia asiasta hallinnon johtajan kanssa. Hierarkian arvoasteikossa ei voi puikkelehtia pohjoismaalaiseen tapaan, jossa johtaja usein on delegoi-

nut tehtäviään alaisilleen. Pohjoismaissa johtaja ei näytä valtaansa ja asemaansa, myös hierarkioita vältetään. (Schneider & Barsoux 1999, 38.) Ripolletin tuloksissa näkyi johtajan asema voimakkaana, nimenomaan poliittisena johtajana. Tuloksissa pormestarilla ja hänen nimittämillään hallintokuntien johtajilla on mahdollisuus yksipuolisesti vaikuttaa päätöksiin. He hyväksyvät myös kaikki viranhaltijoiden tekemät päätökset, joten hallintohenkilökunnalle annetaan ”alamaisen” asema. Rovaniemen tuloksissa johtaja nähtiin asiantuntijana, jolla on delegointi- ja ihmisjohtajuustaitoja. Rovaniemen tuloksissa voi nähdä myös tasa-arvon poliittisen johdon ja virkamiesjohdon hierarkioissa. Tämä taas johtuu politiikan ja hallintotoiminnan selkeästä tehtävänjaosta.

Pohjoismaissa **aika** käsitetään rajalliseksi hyödykkeeksi tehokkuuden nimissä, kun taas latinalaisessa kulttuurissa se on tilannesidonnainen ja joustava. Täsmällisyys on pohjoisissa kulttuureissa luotettavuuden mitta, latinalaisessa kulttuurissa taasen aseman tuoma ominaisuus. Aikakäsitys vaikuttaa myös muutosvastarintaan. Pohjoismaalaisessa kulttuurissa muutos otetaan vastaan mahdollisuutena kehitykseen tai johonkin uuteen hyvään. Aina halutaan kehittää toimia paremmiksi ja tehokkaammiksi. Tällä tavoin menneisyys linkittyy nykypäivän toimiin ja tulevaisuuteen vaikuttaviin päätöksiin. (Schneider & Barsoux 1999, 41-42.) Ripolletin tuloksissa uusien haasteiden esilletulo ei ollut voimakasta. Käytännössä se näkyy kaupungin strategiatyön puuttumisena. Rovaniemen tuloksissa päinvastoin haluttiin korostaa strategiatyön merkitystä uusien mahdollisuuksien avaamiseksi.

Latinalainen organisaatio on suhteiden verkosto, sosiaalinen ja roolitettu. Hallinnon sisällä latinalaisessa organisaatiossa johtajan tulee tietää ”kaikki”, joten usein aikaa kuluu tiedon saamiseen. Pohjoismaissa johtaja voi olla tietämätönkin, koska maailma muuttuu koko ajan ja kaikkea ei johtajakaan voi tietää. Pohjoismaissa työnkuvat ja roolit työpaikalla tulee ovat melko vapaita, jotta tuloksellisuus ja työntekijöiden ammattilaisuus eri aloilla tulisi hyödynnettyä tehokkaimmin. Joustavuus on tärkeää. Latinalaisessa kulttuurissa työnkuvauksilla ja rooleilla on suuri merkitys, jotta tiedetään vastuu kulloisestakin asiasta. Tämä luo kuria ja tehokkuutta järjestelmään. Johtajan tulee osata käyttää epävirallisia, henkilökohtaisia suhteita asioiden eteenpäinviemiseksi. (Schneider & Barsoux 1999, 87-88.) Ripolletin tulokset kertovat, että kunnan poliitikoilla on ”kaikki valta” päättää asiat kuten haluaa. Pormestarilla on käytössään tuttujen puoluetovereiden tietoja hallintokunnittain. Tietoja ei haeta tai etsitä viranhaltijoilta. Toisaalta valtaa ei jaeta poliittisen hallitusvallan ulkopuolelle esimerkiksi lautakuntiin. Rovaniemellä virkamiehet ja poliitikot tekevät yhteistyötä ja poliittinen lautakunta-

järjestelmä on esimerkkinä poliittisen ja hallinnollisen vallan jaosta. Rovaniemellä toimii hyvin myös hallintokuntien välinen yhteistyö päinvastoin kuin Ripolletissä.

Päätöksenteko on myös kulttuurisidonnaista. Missä päätökset syntyvät, kuka osallistuu niiden tekemiseen ja kuka päätökset tosiasiallisesti tekee, kertoo kulttuurin lähtökohdista muun muassa ihmisten luotettavuuteen ja aikakäsitykseen. Latinalaisen kulttuurin hierarkkisuus näkyy myös päätöksenteossa. Valta on sillä, joka sitä pitää, ja tieto on valtaa. Päätöksentekovalta keskittyykin siten yksien ja harvojen käsiin. Latinalaisessa kulttuurissa ajatellaan, että mitä vähemmän aikaa tarvitaan päätöksentekoon, sitä vähäpätöisempi asia on. Siellä myös katsotaan enemmän historiaan ja aikaisempaan kokemusmaailmaan, niitä ei voida unohtaa. Pohjoismaissa on yleisesti laaja ja voimakas konsensus-ajattelu, joka näkyy myös laajalaisena mahdollisuutena vaikuttaa päätöksiin, niin hallinnon sisällä kuin politiikassakin. Tämä on linjassa myös tiedon julkisuusperiaatteen kanssa. Kyseessä on siis vallan jakaminen. (Schneider & Barsoux 1999, 97-99.)

Ripolletin tuloksista selvisi, että kaupungissa on hallitus-oppositio vastakkainasettelu, sekä poliittinen johto-virkamiesjohto vastakkainasettelu. Tämä vaikuttaa päätöksentekoon: asioiden valmistelu ja päätösten tekeminen on loppujen lopuksi muutaman ihmisen varassa: käytännössä pormestari ja tämän hallitusjäsenet tekevät päätökset virkamiesten kuin opposition jäädessä tästä ulkopuolelle. Rovaniemellä tutkimustuloksista selvisi, että päätökset viime kädessä tekee kaupunginvaltuusto, jonka päätöksiin kulloisenkin asian valmistellut hallintokuntalautakunta ja asianomaisen lautakunnan virkamiehet ovat valmistelleet ja päättäneet, ja edelleen tämä asia on käynyt kaupungin keskushallinnon ja kaupunginhallituksen ennen valtuuston tuloa. Rovaniemellä päätöksenteko on siis laajemmalla käsillä kuin Ripolletissä.

5.2.3 Henkilökohtainen on tärkeää

Kulttuuri on toimintatapa, jolla on oma sisäinen toimintamallinsa ja lainalaisuudet, jotka voivat olla joko kirjoitettuja sanallisia. Myöskin aikaan, paikkaan ja tilaan liittyvät asiat ovat kulttuurillisia. Kaikki nämä liittyvät viestittämiseen osana asiayhteyttä. Tämä jakautuu taas ”sanoihin, materiaaliin asioihin ja käyttäytymiseen”. Näitten viimeksi mainittujen kolmen peruskäsitteen kautta löytyy tarvittava ymmärrys ja tieto kulttuurin hyvälle ymmärtämiselle. Suuri osa kulttuuria on oppia ymmärtämään ”sanattomia lainalaisuuksia” ja sanatonta viestintää, joka pohjautuu ihmisten jaetuista kokemuksista. (Hall & Hall 1990, 3.)

Asiayhteyttä on korkeaa ja matalaa. Muun muassa Välimeren maiden kulttuureissa on tapana tietää laajalti perheen sisäisistä asioista, ystäväistä, työtovereista tai asiakkaista, koska kaikki sosiaaliseen ryhmään kuuluvat läheisyyteen henkilökohtaisella tasolla. Tämä on korkeaa asiayhteyttä. Kaikki henkilökohtainen on tärkeää ja se tieto jaetaan helposti. (Hall & Hall 1990, 6.)

Sitä vastoin pohjoismaissa kulttuurissa on matala asiayhteys, koska yksityinen, työ ja harrasteet erotetaan toisistaan. Tämä aiheuttaa sen, että henkilökohtaistuaakseen täytyy joka kerta kertoa henkilökohtaista taustatietoa tutustuaakseen, kun ei kuulu kulloiseenkin sosiaaliseen ryhmään. Kaikkinensa asiayhteyden korkeus tai mataluus kertoo maan tai organisaation tilan, koska henkilökohtaisen kertominen luo luottamusta, siitä puhumatta jättäminen taas syrjäyttää. (Hall & Hall 1990, 7.)

Kun korkean asiayhteyden maissa jätetään kertomatta asioista, kyseessä on vallan käyttö toista kohtaan ja merkki ylemmyydestä. Toisaalta tietoa jaetaan vain omalle viiteryhmälle, joka taas pohjoismaissa koetaan tiedon salaamiseksi. (Hall & Hall 1990, 23.)

Tutkimustuloksissa Ripolletissä näkyi korkea asiayhteys siinä, että demokratiavajeessa ei kerrota poliittiselle vastapuolelle tai viranhaltijoille asioita, kyseessä on siis vallan käyttö. Samoin tuttuuteen perustuva päätöksenteko on korkeaa asiayhteyttä. Samaan kategoriaan kuuluu myös se, että vaikka virallista hallintokuntien välistä yhteistyötä ei ole paljon, asioita hoidetaan kaverin tai tutun kanssa toisessa hallintokunnassa ja nimenomaan epävirallisesti. Näin saadaan epävirallinen strategiapäämäärä, kaupunkilaisten palvelut, saavutettua. Rovaniemellä matalaa asiayhteyttä on se, että ei ole hierarkiaa kertoa valmisteilla olevista asioista toisille ja nimenomaan halutaan asioiden laajalla julkisuudella saatavan aikaan luottamusta ja keskustelua. Toisaalta politiikka on Rovaniemellä vain ”harraste” toisin kuin Ripolletissä, ja tästä johtuen roolit ovat erilaiset, samoin ero vapaa-ajan ja työn välillä.

5.2.4 Neljä yhteiskunnan erottavaa kulttuuritekijää

Kulttuuri on mielen ohjelmointia, eli opittua. Koko lapsuuden samassa kulttuurissa elänyt henkilö on sisäistänyt mieleensä niin kirjoitetun, kuin kirjoittamattomat kulttuuriaan koskevat säännöt. Hofsteden mielestä hallinto ja organisaatio kulloisessakin maassa on seurausta kulttuurieroista, jotka hänen mielestään ovat yhteiskunnan eriarvoisuus, eli **valtaetäisyys**, yhteis-

kunnan **yksilöllisyys ja kollektiivisuus**, yhteiskunnan **maskuliinisuus tai feminiinisyys** ja yhteiskunnan **erilaisuuden ja epävarmuuden sietokyky**. (Hofstede 1993, 19.)

Lapsen sosiaalinen ympäristö muovaa hänen ajatteluaan ja toimintamallejaan, täyttää hänen mielensä merkityksillä ja arvoilla, sivistyksellä, siis kulttuurilla. Hofsteden mukaan ihminen luonto on geneeissä perittyjä tunteita ja kiinnostusta oppia ja puhua. Kulttuuri ei olekaan Hofsteden mukaan perittyä vaan opittua: lapsi oppii kulttuurin kautta miten ja missä puhua ja miten käsitellä tunteita. Tähän liittyy vielä yksilö itse, eli miten hän nämä kaksi tasoa yhdistää. Kulttuuri on siis tiedon ja kokemusten siirtoa sukupolvelta toiselle. (Hofstede 1993, 21.)

Kulttuurista Hofstede löytää neljä ulottuvuutta. Lähimpänä kulttuurin pintaa ovat sen **symbolit**, jotka voivat olla sanallisia tai sanattomia, ja ne tunnistaa kaikki saman kulttuurin jäsenet. Seuraavaksi sisemmällä kulttuurissa Hofstede esittää olevan **sankareita**, jotka voivat olla totta tai tarua, ja jotka kertovat kulttuurin käyttäytymisestä ja luonteesta. Seuraavaksi lähinnä keskustaa Hofstede esittää kulttuurissa olevat **rituaalit**, jotka ovat koko kulttuurin yhteisiä toimintoja, kuten uskonto, käyttäytymistavat tai sosiaaliset tilanteet. Poliittikka on myös kulloisenkin kulttuurin rituaali vallasta tai valtaan pyrkimisestä, esittää Hofstede. Kulttuurin ytimeen Hofstede sijoittaa **arvot**, joiden olemassaoloon koko kulloinenkin kulttuurinen yhteiskunta perustuu. Arvot ovat keskeisimmät, jotka kulttuuri siirtää sukupolvelta toiselle ja lapset oppivat ne jo aivan pieninä tiedostamattomina, eli ilman kirjallista muotoa. Juuri siksi kulttuurin ulkopuolisen on niitä vaikea ymmärtää tai huomata eri käyttäytymistilanteissa. (Hofstede 1993, 24-26.)

Yhteinen kulttuurikäsite liittyy yhteiskuntaan, joka on historiallisesti ja sosiaalisesti organisoitunut. Nykyään kansakunnissa tai alueilla on halu yhdenmukaistaa toimia, muun muassa kielen tai urheilun kautta. Tässä tilanteessa on Kataloniakin. Kansalaisuus ei siis ole hyvä indikaattori ja tutkimuksen kohde kulttuurissa, koska henkilö voi kuulua kansakuntaan, mutta ei kulttuurisesti omaan yhteiskuntaan. Tämän vuoksi erityishuomioni omassa tutkimuksessani kohdistuu Kataloniaan, ei koko Espanjan kuntakenttään: erot olisivat liian suuria alueesta toiseen jo pelkästään maan sisällä muun muassa kielen takia. (Hofstede 1993, 29-30.)

Valtaetäisyys on hallinnon ja alamaisen tai työnantajan ja työntekijän välinen suhde, joka kertoo alemman mahdollisuudesta vaikuttaa ylempäänsä. Mitä suurempi valtaetäisyys on, sitä vähemmän alainen voi vaikuttaa kulloisessakin kulttuurissa ylempäänsä. Hofsteden tu-

loksista käy ilmi se, että Espanjassa valtaetäisyys on korkeampi kuin Suomessa. Tutkituista maailman 50 maasta Espanja oli sijalla 31 (57 pisteellä sadasta) ja Suomi sijalla 46 (33 pisteellä). Suomessa siis työntekijä tai organisaatiossa alemmalla oleva uskaltaa sanoa mielipiteensä espanjalaista paremmin. Pienen valtaetäisyyden maissa työntekijän itsenäisyys on suurempi ja johtajan oletetaan olevan joustava. Suuren valtaetäisyyden maissa työntekijä on voimakkaan riippuvainen johtajastaan ja ei näin ollen ole itsenäinen työssään. Valtaetäisyys kertoo samalla myös siitä, että kulttuurin organisaatioissa alaisten ja johdon, valtaapitävän ja hallintoalamaisen, asema oletetaan olevan suuren valtaetäisyyden maissa epätasa-arvoinen, kun taas pienen valtaetäisyyden maissa heidän välinsä voidaan tulkita tasa-arvoisiksi. Tämän Hofstede kertoo koskevan niin yksityistä, kotia, kuin julkista, työtä, hallintoa ja politiikkaa. (Hofstede 1993, 47-48.)

Tätä valtaetäisyyden määrittä käyttäen Suomea voisi kuvata luokattomaksi maaksi, jossa kaikilla yhteiskunnan kansalaisilla syntypaikkansa tai perheensä sosiaalisen tilanteesta huolimatta on mahdollisuus vaikuttaa sekä yhteiskuntaan, että omaan asemaansa. Espanjassa taas henkilön määrittää ryhmäänsä yhteiskuntaluokka jossa vanhemmat ovat. Tämä taas vaikuttaa lapsen mahdolliseen koulutustasoon ja ammattiin. Mitä alemmalla sosiaalisella tasolla on, sitä epätodennäköisempää henkilön on nostaa omaa ”luokkaansa” paremmaksi koulutuksen kautta. (Hofstede 1993, 49.)

Toisaalta suuren valtaetäisyyden maissa lasten tulee kunnioittaa vanhempiaan, opettajiaan, esimiehiään ja poliittisia johtajiaan. Kulttuurissa arvostetaan vanhuutta ja koettua elämää. Kulttuurissa synnytetään riippuvuus lapsen ja vanhempien välille. Suuren valtaetäisyyden maassa, Espanjassa, perhe on yhteiskunnan perusyksikkö ja edelleen useat sukupolvet asuvat samassa taloudessa. Samoin lapset asuvat kotona koko koulun käyntinsä ajan. Suuren valtaetäisyyden maissa ei eletä yhteiskunnan avun varassa, vaan perheen keskeisen avunantoon luotetaan. Pienen valtaetäisyyden maissa edellä mainittu koetaan yksilöllisyyden kahlehtimiseksi. Vanhempien ja lasten suhde halutaan tasa-arvoisemmaksi. (Hofstede 1993, 54.)

Hofstede kertoo valtaetäisyyden liittyvän historiallisiin seikkoihin: suuren valtaetäisyyden maat kuten Espanja ovat olleen sekä kielellisesti, valtapoliittisesti kuin uskonnollisesti melko yhtenäistä kulttuurisesti: Rooman valta on syövyttänyt arvon uskonnon kautta, jossa kansa otti vastaan kaikki mitä vallanpitäjät käskivät. (Hofstede 1993, 69.)

Ripolletin tutkimustuloksissa valtaetäisyys näkyy siinä, että kaupungin poliittisella johdolla on lähes rajattomat mahdollisuudet tehdä ja päättää asioista ilman muiden kuulemista. Tämä kohdistuu jopa virkamiehiin, joitten asema ei ole merkittävä ja jotka eivät tosiasiallisesti osallistua strategian suunnitteluun tai edes sen alullepanoon ja hallintokuntien väliseen huoon yhteistyöhön. Strategiaa pidettiin pelkästään poliittisena toimenä. Toisaalta vastauksissa näki, että virkamiehet eivät oikein uskalla nousta vaatimaan oikeuksiaan juuri ”johtajan” pelossa ja kunnioituksessa, koska tämä on tärkeä henkilö koko kaupunkiyhteisölle.

Rovaniemen pieni valtaetäisyys näkyy tutkimustuloksissa siinä, että poliitikkojen ja virkamiesten roolit tuntuivat olevan hyviä, hallintokuntien yhteistyö toimii ja koko henkilöstö saa ja haluaa osallistua strategiatyöhön. Vaikka toimitaan organisaatiossa, kukaan ei tunnu olevan parempi toistaan ja halutaan tehdä ja valmistella strategiaa yhdessä. Kaupungin johdon haluttiin olevan avointa, yhteisyökykyistä ja henkilöstöjohtaja-tyyppiä. Tämä korostaa halua kuuntelevasta, demokraattisesta mutta asiantuntevasta johtajasta.

Hofstede on tutkinut myös **kulttuurien yksilöllisyyttä ja kollektiivisuutta**. Kollektiivisissa yhteiskuntakulttuureissa perheen, ystävien ja ympäröivän sosiaalisen verkoston asema on voimakas. Näissä kulttuureissa ryhmän etu on aina etusijalla. Yksilöllisissä yhteiskuntakulttuureissa on ydinperhe, mutta pian lapsi oppii yksilöllisen olemuksensa ja yhteiskunnan tukiverkosto auttaa ihmistä yksilöllistymään ja itsenäistymään. Suomen asumistukijärjestelmä olkoon yhtenä esimerkkinä yksilöllistävstä ja itsenäistymään rohkaisevasta yhteiskuntapolitiikasta pienen valtaetäisyyden massa. Espanja on taas esimerkki suuren valtaetäisyyden kollektiivisesti yhteiskuntakulttuurista, jossa valtio ei anna opintososiaalisia etuja ja asumistukea. (Hofstede 1993, 77-78.)

Hofsteden tutkimuksessa yksilöllisiä vastauksia kuvasivat muun muassa työajan ja vapaaajan suhde: riittävästi aikaa itselle ja läheisilleen, vapaus tehdä omia ratkaisuja työssä ja henkilökohtaisten tavoitteiden asettelun mahdollisuus. Kollektiivisiä vastauksia olivat muun muassa koulutuksen mahdollisuus, työolosuhteet fyysisesti ja omien taitojen hyväksikäyttömahdollisuus. Tässä vertailussa 50 maan joukossa Suomi oli sijalla 17 pistemäärällä 63 Espanjan ollessa sijalla 20 pistemäärällä 51. Tältä osin maat olivat lähempänä toisiaan kuin valtaetäisyystutkimuksessa. Yksilöllisyysindeksin kärjessä oli Yhdysvallat 91 pisteellä, kollektiivisimman ollessa Guatemala kuudella pisteellä. (Hofstede 1993, 79-81.)

Hofstede summaa yksilöllisyyden ja valtaetäisyyden tulokset ja muodostaa kuvan maista ja maaryypäistä. Hänen mukaansa näiden kahden asian välillä on suhde seuraavanlaisesti: maat jotka ovat yksilöllisyyden kulttuurissa ovat samalla pienen valtaetäisyyden kulttuurissa. Toisaalta maat jotka ovat kollektiivisuuden kulttuurissa, ovat myös suuren valtaetäisyyden maita. Ihmiset ovat oppineet siis kollektiivisiksi patriarkalisessa mallissa, jossa perheen tuki on tärkeää ja riippuvuus poliittisiin ja työnjohdollisiin auktoriteetteihin on voimakas. Suomi sijoittuu alueelle pieni valtaetäisyys ja yksilöllinen kulttuuri. Espanja sijoittuu melko keskele, ollen kuitenkin suuren valtaetäisyyden maa, muttei kollektiivinen eikä yksilöllinenkään. (Hofstede 1993, 83.)

Kollektiivisessa kulttuurissa suhde työhön ja työpaikkaan on kuin suhde lähimmäiseen: työ määräytyy taitojen perusteella ja irtisanominen on vaikeampaa, johdetaanhan ryhmää, sekä henkilökohtaiset suhteet ovat tärkeämmät kuin tehtävät. Yksilöllisessä kulttuurissa sitä vastoin korostetaan työsuhteen sopimuksellisuutta ja suoritusta, ei niinkään ihmistä. Jos työtehtävät eivät suju, irtisanominen on helppoa ja johtaminen on yksilöiden johtamista. (Hofstede 1993, 97-98.)

Hofsteden mukaan mitä suurempi yksilöllisyys maassa on sitä taloudellisemmin maassa ajatellaan ja sitä tiukempaa talouden ja työolojen hoito on. Työtehokkuus pienten valtaetäisyyksien ja suuren yksilöllisyyden maissa on suurempi. Esimerkkinä hän käyttää Bruttokansantuote-tilastoa. Siinä Suomi sijoittui korkeammalle bruttokansantuotteessa mitattuna kuin Espanja. Julkishallinnon tehokkuus ja strateginen suunnittelu auttavat hallinnon talousvaatimuksissa. (Hofstede 1993, 111-112.)

Ripolletin tuloksissa kollektiivisyys näkyy siinä, että hallinto ja päätöksenteko on demokraattivajeesta huolimatta kollektiivista johtamista. Pormestarin asema työpaikan, -yhteisön ja poliittisena johtajana on kiistanaton ja vahva. Ihmiset kaupunkiorganisaatioissa ovat osa sosiaalista ”kaupunki-verkosta”, sen jäseniä. Näin ollen he eivät uskalla asettua voimalla johtajansa, siis ryhmäänsä vastaan, ja haluavat olla sosiaaliryhmänsä jäseniä. He ovat riippuvaisia ryhmänsä tuesta. He tekevät oman työnsä hyvin, eivätkä mene toisen työntekijän ”tontille”. Näin he ovat osa sosiaalista ryhmää, eivätkä oman pesän likaaajia vaatimalla muutoksia.

Rovaniemen tuloksissa yksilöllisyys näkyi voimakkaasti hyvän tuloksellisuuden ja organisaation toimivuuden korostamisena. Tällä voidaan perustella sitä, että hallintokuntien yhteis-

työ toimii, koko kaupungin henkilöstö osallistuu koko organisaation strategiatyöhön. Päämääränä strategiatyöllä on totta kai hyvät kaupunkipalvelut, mutta samalla hyvä taloudellinen tulos koko kaupunkiorganisaatiolle ja omalle hallintokunnalle. Tällöin saa meriittiä asioiden hyvästä ja taloudellisesta hoidosta omassa työssään. Tämä mahdollistaa etuuksien saannin, muun muassa tulospalkkauksen tai työmahdollisuuksien paranemisen ja siten sosiaalisen arvoaseman nousun. Organisaatio tukee myös innovaatioita ja ideointia tuloksellisuuden parantamiseksi kaupunkiorganisaatiossa.

Hofstede nostaa kulttuurin yhdeksi ulottuvuudeksi kulloisessakin yhteiskunnassa myös **maskuliinisuuden/feminiinisuuden**. Tutkimusvastauksissa hän totesi maskuliinisuuden yhteiskunnassa kertovan palkan suuruudesta, oman työnteon kiitoksista, etenemisestä ylemmälle tasolle organisaatiossa ja henkilökohtaisen tyydytyksen saamisen halusta ja vaatimuksista. Feminiinisuuden yhteiskunnassa hän huomioitsi vastauksissa johtajasuhteen onnistumisen, yhteistyökykyisyyden, asuinolosuhteiden ja työn keston. (Hofstede 1993, 120-121.)

Maitten maskuliinisuus/feminiinisyys –vertailussa 50 maan joukossa Suomen maskuliinisuusindeksi oli 47:ksi heikoin pistemäärällä 26, samaan aikaan kuin Espanja oli jaetulla sijalla 37/38 pistemäärällä 42. Maskuliinisessa kulttuurissa johtajien, niin yrittäjien, virkamiesten kuin poliitikkojen oletetaan olevan miehiä. Esimerkiksi Espanjassa politiikassa ja yrittäjäelämässä ei ole mukana paljoakaan naisia. (Hofstede 1993, 124-125.)

Ristiintaulukoimalla Hofstede sai tulokseksi, että maat jotka ovat kulttuurisesti pienen valtaetäisyyden maita, ovat samalla feminiinisiä. Suomi oli pieni valtaetäisyys-feminiininen, Espanja sijoittui kohtaan suuri valtaetäisyys, hiukan enemmän feminiininen kuin maskuliininen. (Hofstede 1993, 127.)

Toisessa ristiintaulukossa Hofstede sai aikaan tuloksen, jossa pienen valtaetäisyyden maat olivat samalla sekä yksilöllisiä, että feminiinisiä. Kollektiivisen kulttuurin maat sitä vastoin jakaantuivat tasaisemmin. Suomi sijoittui ensimmäisenä mainittuun ryhmään, Espanja sitä vastoin oli lähestulkoon keskellä kaikkea, mutta kuitenkin lähempänä feminiinistä maata, jossa valtaetäisyys on suuri ja yksilöllisyystaso keskivaiheilla. (Hofstede 1993, 144.)

Ripolletin tulokset kuvaavat hyvin maskuliinista ajattelua. Pormestari ja hallintokuntien johtajat ovat voimakkaassa asemassa kaupungissa. Toisaalta johtajan ryhmään kuulumisen ta-

kaa hyvän aseman koko organisaatiossa ja suosituimmuuden asioista päätettäessä. Lisäksi vastauksissa viranhaltijat kertoivat tämän epäsuoraan, sosiaalisen ja poliittisen asemansa vuoksi, he eivät sitä tule vaatimaan muutoksia tai strategian käyttöönottoa hallinnollisena toimena, koska ovat riippuvaisia kulloisenkin poliittisen johtajan ryhmästä ja siten mahdollisesta noususta uralla.

Rovaniemen tuloksissa feminiinisyys näkyi siinä, miten strategisen johtamisen yhteydessä korostettiin johtajan ihmissuhde- ja johtajataitoja. Hallintokuntien yhteistyö ja koko henkilöstön osallistuminen strategiatyöhön taas kuvastaa yhteistyön merkitystä asioista päätettäessä. Hyvät organisatoriset suhteet ovat tärkeitä, samoin asiansa osaava pehmeä johtaja, joka osaa nostattaa yhteistä me-henkeä ja osallistaa koko organisaation positiivisilla ja luovilla voimavaroilla yhteiseen strategiatyöhön.

Yksi hallinto- ja organisaatiojohtamiseen liittyvä Hofsteden tutkimus liittyy **epävarmuuden hallintaan**. Tätä hän tutki kysymällä stressaantumisesta, lojaalisuudesta organisaatiota kohtaan ja uran kestoa. Tässä tutkimuksessa 50:stä maasta Suomi sijoittui jaetulle sijalle 31/32 pistemäärällä 59. Espanja sijoittui jaetulle sijalle 10 pistemäärällä 86. Espanjassa siis kesteään muutoksia vähemmän kuin Suomessa, jossa työntekijällä on mahdollisuus vaikuttaa työhönsä, johtajat ovat joustavampia ja vapaa-aikaa on riittävästi. Tämä antaa organisaation jäsenille eväät suunnitella organisaation yhteistä strategiaa ja ennakoida muutoksia. Toisaalta ahdistuneemmat yhteiskunnat ovat kyvykkäämpiä ilmaisemaan tunteitaan ja ajatuksiaan, purkamaan itseään ja pelkotilojaan sanallisesti. (Hofstede 1993, 164-166)

Ristiintaulukoinnissa Suomi sijoittui feminiiniseksi maaksi, jolla oli hieman epävarmuuden välttämistarvetta. Espanja taas oli hieman feminiininen maa, jolla voimakas epävarmuuden välttämistarve. (Hofstede 1993, 178.) Lisäksi Suomi oli yksilöllisyydenmaa, jossa epävarmuuden kestämistä. Espanja oli maa, jossa epävarmuuden välttämistä ja yksilöllisyyttä. (Hofstede 1993, 187.)

Organisaatio on elävä yksilö, jolla on oma kulttuurinsa. Tämä kulttuuri pitää sisällensä omistajien kulttuurin, työntekijöiden tai osakkaiden kulttuurin ja sitten vielä yhteistyökumppaneiden kulttuurin. Organisaatiossa valtaetäisyys ja epävarmuus panee sen jäsenet erilaisiin tilanteisiin: jokaisella organisaation jäsenellä on oma mielensä ja oman mielen ohjelmointinsa. Pienen valtaetäisyyden maissa ongelmat koetaan organisatorisina ja niihin etsitään ratkaisuu-

malleja järjestelmästä. Suuren valtaetäisyyden maissa ongelmat koetaan henkilöjohtamisen ongelmina ja niinpä vastuu sysätään ylemmälle tasolle. (Hofstede 1993, 203-205.)

Tutkittaessa johtamista eri maissa yksi tärkeimmistä asioista on ymmärtää organisaatioiden erilaisuus kulttuurisesti, henkisesti ja organisatorisesti. Valtaetäisyys ja epävarmuustekijät vaikuttavat suurimmaksi osaksi nimenomaan organisaation toimiiin ja tehokkuuteen. (Hofstede 1993, 209.)

Tämä epävarmuuden tutkimustulos jos mikä, kuvastaa nimenomaan strategiatyötä tutkittavissa kaupungeissa. Ripolletissä tutkimustulos kertoi, että muutoksia ei tehdä, ongelmia on ja yhteistyötä ei ole. Kaikki nämä ovat osa strategian, strategisen suunnittelun ja strategisen johtamisen puutetta. Kaikki lähtee siitä, että ensinnäkään ei ole kunnollista demokraattista asiantuntijajohtajuutta, joka uskaltaisi kohdata uudenlaisia haasteita ja uuden ympäristön. Uuden ympäristön kohtaaminen tarkoittaa strategiatyön aloittamista, se taas tarkoittaa uuden ja erilaisen oppimista. Huonosti epävarmuutta kestävässä organisaatiossa, kuten Ripolletissä, ei ole tulevaisuussuunnittelua, vaan ajelehditaan kulloisenkin vallassa olevan poliittisen ryhmän (johtajan) ajatuksesta toiseen. Usein se tarkoittaa sitä, että ajatukset pohjaavat vanhaan tietoon ja historiaan, kaikkea uutta arastellen.

Rovaniemellä muutoksen epävarmuus on tutkimustuloksien mukaan vähäistä. Rovaniemelle halutaan aktiivisesti koko kaupunkiorganisaatio mukaan strategiatyötä tekemään ja valmistautumaan uusiin asioihin. Kaupungin johto on valjastanut kaikki tasapuolisesti tähän työhön, jolloin muutosvastarinta vähenee, samoin tieto asioista ei jää vain harvoille. Strategiatyö on osajohtajuutta, henkilöstön ja luottamushenkilöiden osallistumista yli hallintokuntarajojen yhteisellä toimintamallilla (Balanced Score Card). Tällöin saavutetaan strategiatavoitteet parhaiten, tulevaisuutta pelkäämättä, mutta historiasta kyllä oppimalla.

6. MITÄ TÄSTÄ KAIKESTA VOIMME PÄÄTELLÄ?

Valmistellessani tätä tutkimustyötäni mielessäni oli kysymys: olemmeko erilaisia, vai löytyykö yhdistäviä tekijöitä välimatkasta huolimatta? Yhteinen Euroopan Unionin jäsenyys luo uusia mahdollisuuksia ja yhteistyösuhteita maiden välille. Tutkimukseni taustalla on ollut

halu helpottaa ymmärtämään ja huomioimaan hallintojärjestelmien ja kuntaorganisaatioiden eroja ja yhtäläisyyksiä sekä maiden, Suomen ja Espanjan tasolla, että kaupunkien, Rovaniemen ja Ripolletin tasolla, sekä tekemään niistä yleistyksiä alueilla.

Tutkimuksen aikana olen selvittänyt, että kuntaorganisaatiot muodostuvat sekä Espanjassa, että Suomessa perustuslain pohjalta. Molemmissa maissa perustuslaki takaa kuntien autonomisuuden hallintonsa ja organisaationsa järjestämiseksi. Mutta jotta asia ei olisi näin yksinkertainen, maissa on erityisiä kuntalakeja, jotka pitävät sisällänsä kunnan taloutta, poliittista elämää ja palveluita koskevaa lainsäädäntöä. Vapaat kunnat eivät olekaan siis niin vapaita: Espanjassa kunta vastaa teknisen hallinnonalan palveluista ja Suomessa kunta vastaa erityisesti sosiaali-, terveys- ja koulupalveluista, eli lähes kaikista julkishallinnon palveluista. Espanjassa aluehallinto huolehtii sitä vastoin näistä peruspalveluista. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntien talouspohja on erilainen Espanjassa ja Suomessa. Suomessa on kunnallisverotus, joka antaa kunnille enemmän voimavaroja suunnitella toimintojaan. Espanjan kuntien tulot ovat rajatummat ja ovat pääasiassa rakentamiseen, rakennuksiin ja maanarvoon kohdistuvaa verotusta.

Kuntien hallinnollisen organisoitumisen rakenne on periaatteiltaan sama molemmissa maissa, samanlaisia hallintokuntia löytyy molemmista tutkituista kaupungeista. Ja jos ei aivan samanlainen organisaatiokaavio olisikaan, niin palvelut löytyvät jonkin toisen hallintokunnan alta. Tutkittavissa kaupungeissa oli joitakin täysin erilaisia hallintokuntia. Ripolletissä omia hallinnonalojaan olivat pormestarin toimisto ja kunnallinen poliisilaitos. Rovaniemellä taas oli omina hallintokuntinaan Lapin Musiikkiopisto ja Rovaniemen Energia. Lisäksi edellä mainittu energialaitos ja myöskin vesi- ja viemärlaitos ovat Rovaniemellä kaupungin omistamia yhtiöitä. Ripolletissä kunnallisia yhtiöitä ei ole.

Kuntien viranhaltija- ja luottamushenkilöorganisaatiot olivat huomattavan erilaisia tutkittavissa kaupungeissa. Toki kaupunginvaltuusto on molemmissa kaupungeissa tärkein elin, mutta muutoin eroja oli paljon. Ensinnäkin Ripolletissä ja muuallakin Espanjassa on pormestari-järjestelmä, joka tarkoittaa sitä, että ei ole virkamieskaupunginjohtajaa Suomen tapaan, vaan poliittisesti kunnallisvaalien yhteydessä valittu johtaja. Tämä johtaja, joka on yleensä vaalien voittaneen suurimman puolueen paikallisjohtaja, toimii samalla sekä kaupunginvaltuuston, että kaupunginhallituksen puheenjohtajana. Pormestarin asema on olla samalla sekä luottamushenkilö-, että viranhaltijaorganisaation johtaja. Tutkimuksessani tä-

mä koettiin huonoksi tilanteeksi, koska kaupungilla ei koettu olevan todellista johtajuutta ja kaupungin suunnan ja linjan vetäjää.

Tutkimuksessani olen selvittänyt Espanjan ja Suomen kuntien poliittisen ja virkamiespohjaisen päätöksentekoprosessin periaatteita ja käytäntöjä. Poliittisessa päätöksentekoprosessissa poliitikkojen asema on Espanjassa vallan pitäjien ja valtaa tavoittelevien kilpailua. Kunnallisessa päätöksenteossa on hallitus-oppositio vastakkaisasetelma, kun taas Suomessa poliittinen päätöksenteko on konsensushenkistä ja yhteistuumaista kuntatasolla. Poliittinen päätöksenteko tapahtuu molemmissa maissa virkamiesten esittelystä, mutta Espanjassa viranhaltijoilla ei ole erikseen mahdollisuutta vaikuttaa esittää uutta asiaa tutkittavaksi. Kaikki tämä tapahtuu aina poliitikkojen kautta. Suomessa viranhaltijoiden asema on päinvastainen: viranhaltijoilla on uuden etsimisen ja esittelyn ”vaade” ja he pitkälti vastaavat muun muassa kaupunkisuunnittelusta ja kehittämisestä.

Hallintokuntien välinen yhteistyö koettiin heikoksi Ripolletissä, kun taas Rovaniemellä sen sanottiin toimivan hyvin ja kaikkien hallintokuntien kesken. Molemmissa kaupungeissa sanottiin, että monesti tämä yhteistyö on kiinni henkilösuhteista. Järjestelmissä olevat henkilösuhteet toisaalta helpottavat asioiden hoitoa, mutta toisaalta rajoittavat organisaation tiedonjakamista ja siten voi muodostua ongelmaksi oikean tiedon saaminen. Organisaatio toimii siis huhujen varassa. Hyvin toimivassa organisaatiossa tieto kulkee ja siihen on pääsy kaikille tietoa tarvitseville, ei vain rajatulle joukolle. Näin yhteishenki paranee ja mahdollisuus vaikuttaa organisaatioon ja sen toimintoihin kaikilla tasoilla.

Strategia, strateginen suunnittelu ja strateginen johtaminen tutkittavissa kaupungeissa ja maissa ovat samansisältöisiä käsitteitä. Ripolletissä tiedetään mitä ne ovat, mutta virallisesti niitä ei kaupungin hallinnossa, päätöksenteossa ja organisaatiossa ole. Ensinnäkin ne koetaan poliittisiksi päätöksiksi, jotka poliitikot laativat ja suunnittelevat. Toisekseen ne ovat selkiytymättömiä, koska niistä ei vastaa koko kaupunkiorganisaatio, vaan kulloinkin vallassa oleva puolue, koska kaupungin neljän vuoden linja on sama kuin voittaneen tai valtuuston suurimman puolueen kunnallisvaaliohjelma. Virkamiehet halusivat osallistua Espanjassa kunnan strategian laadintaan, mutta heille ei sitä mahdollisuutta anneta. Suomessa strategiasta, strategisesta suunnittelusta ja strategisesta johtamisesta on kokemusta ja sitä on myös koko Rovaniemen kaupunkiorganisaatiossa. Strategiaa työstetään ja muutetaan koko ajan muuttuvissa olosuhteissa yhteistyössä eri luottamushenkilötasoissa ja hallintokunnissa.

Suomessa virkamiehet ovat jopa halukkaita lisäämään luottamushenkilöiden asemaa strategian laadinnassa ja toteuttamisessa. Tilanteet ovat siis täysin päinvastaiset.

Strategian suunnitteluun vaikuttaa siis kunnan työntekijöiden asema, onko heillä mahdollisuuksia vaikuttaa asioihin, ja johtajuudesta, eli annetaanko kaikille tietoa ja sitä kautta mahdollisuutta toteuttaa strategiaa omassa hallinnonalassaan. Suomessa kaikilla periaatteessa on mahdollisuus vaikuttaa ja saada tietoa ja koulututtua, Espanjassa se on vain valtaa pitävien oikeus ja heistä riippuu jaetaanko tätä valtaa. Suomalaisten vastaukset strategiaan liittyen olivat koulumaisia, eli ulkoa opitun kaltaisia, kun taas espanjalaisten vastaukset käytännönläheisempiä. Onko siis niin, että todellisuudessa hallintokunnissa Espanjassa toteutetaan virkamiesstrategioita, vaikka niitä ei virallisesti ole?

Molempien tutkittavien kaupunkien ydintehtäväksi muodostui hyvä palvelu kaupunkilaisille. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kun Suomessa kunnalla on peruspalvelutehtävät, Espanjassa kunnilla on perusinfrastruktuurin rakentamisen tehtävät. Espanjassa kunta luo puitteita eri toimijoille omalla alueellaan rakentamalla taloja, halleja, liikuntatiloja, katuja, vesija viemärijärjestelmää ja tukemalla kansalaistoimintaa suoraan, esimerkiksi avustusten ja palveluiden ostopalvelusopimusten kautta. Suomessa tähän ostopalveluun ollaan vasta opimassa. Espanjassa kunta siis aktivoi järjestöjä ja yrityksiä antamalla niille palveluiden tuottamiseksi taloudellisia ja fyysisiä resursseja.

Molemmissa kunnissa tunnuttiin saatavan ydintehtävä suoritettua, mutta eri tavoin. Kunta Espanjassa on suorittanut tehtävänsä hyvin kun se on antanut palvelun tuottamisen esimerkiksi järjestöille, jotka ovat lähellä autettavaa. Samalla se kuvaa kunnan sisällä toimivia sosiaalisia verkostoja, joiden ansiosta palvelut tulevat tehdyksi, vaikka täysin vastakkaisin toimin kuin Suomessa. Kuka tarvitsee strategiaa tai hallintokuntien rajat ylittävää yhteisyyttä tai valtaa, kun palvelun antaa se lähellä oleva lähimmäinen, joka kuuluu esimerkiksi liikuntajärjestöön tai kirkon avustusseuraan? Ihmisten sosiaaliset verkostot pelastavat, eivät kunnan rakenteet ja organisaatiot!

Tämä johtuu siitä, että Espanjassa käytössä oleva paikallishallinnon järjestelmä on ensinnäkin seurausta historiallisesta kehityksestä, eli paikallisista arvoista ja ihanteista. Alueella on voimakkaat katolisen kirkon juuret, jotka ovat juurruttaneet ihmisten mieliin vuosisatojen ajan yhteiskunnan arvot. Kyseessä on siis pitkän kehityksen tulos. Samoin kun suomalaisen

kuntajärjestelmän perusta on meidän omassa uskonnossamme, luterilaisuudessa. Molemmat ovat kristillisiä uskontoja, mutta vajaa viisisataa vuotta sitten tapahtunut katolisen kirkon hajaannus on luonut meihin erilaiset tavat ja arvot toimia. Se on kulttuuria.

Kulttuuri on jokaisen ihmiseen sisään rakennettu arvo- ja toimintajärjestelmä, jossa korostuu hyvin voimakas alueellisuus. Kulttuuri on siis aluekohtaista, joka yhdistää tietyn alueen ihmisiä, ja se on opittua joko kirjoitettuna, puhuttuna tai tekoina. On yleisempää jonkin tietyn yhteiskunnan yhteistä ”pintakulttuuria”, mutta tätä syvempää kansakuntakulttuuria on sitten vaikeampi havaita ja ymmärtää. Maapalloistuminen on yhdentänyt kulttuureita, myös eurooppalaisia, mutta kuitenkin kaikessa pohjalla on kunkin omasta kasvualueesta, usein kieli-alueesta lähtöisin oleva kulttuuri. Siksi me suomalaiset olemme yhtenäisempi yhteiskuntana kuin espanjalaiset: Suomessa koko maassa on sama kieli, kun taas eri alueilla Espanjaa on omat kielensä. Sosiaaliset rakenteet kunnissa ovat syntyneet uskonnon ja kielen kautta ja sen vuoksi voin yleistää tutkimustuloksieni koskevan ainakin Katalonian aluetta. Yleisellä lainsäädännön tasolla myös koko Espanjaa.

Miksi Ripolletin kaupungissa kiistellään vallasta ja mahdollisuudesta vaikuttaa asioihin? Hofsteden valtaetäisyysteorian mukaan maissa, kuten Espanjassa, joissa on suuri valtaetäisyys, ”alaisten” mahdollisuus vaikuttaa asioihin on pientä. He eivät ole tottuneet sanomaan mielipidettään ja eivät uskalla vastustaa johtajaa, oli tämä sitten poliittinen tai asiantuntijavirkamies. Tutkimukseni anti onkin siinä, että se antoi virkamiehille mahdollisuuden sanoa mielipiteensä halusta asioiden muuttamiseksi, koska suuren valtaetäisyyden maissa johtajan ei oletetakaan kyselevän alaistensa tai kansalaisten mielipidettä. Tälläkin tutkimuksellani toivottavasti asiaa voidaan kehittää Ripolletissä. Suomessa on pieni valtaetäisyys ja niinpä työntekijöillä on mahdollisuus vaikuttaa asioihin jo niiden suunnitteluvaiheessa ja heille ei tuota vaikeuksia kertoa mielipidettään johtajalleen.

Ripolletin ja Rovaniemen kaupunkien palvelut ovat erilaisia johtuen kulttuurimme yksilöllisyydestä ja kollektiivisuudesta Hofsteden mukaan. Espanjassa huolehditaan läheisistä yhteisöllisesti, Suomessa jokaisen tilanne katsotaan olevan yksilöllinen, joten julkishallinnon organisaatiot antavat tarvittavan tuen ja avun. Sosiaaliset suojaverkostot ovat erilaisia.

Miksei Ripolletissä ole hallintokuntien yhteistyötä, vaikka kyseessä on henkilöstöllisesti pienempi organisaatio kuin Rovaniemellä? Tähän vastaan Hofstedeä mukailleen, että se joh-

tuu yhteiskunnan maskuliinisuudesta. Espanjassa kulloisenkin työntekijän vastuu ja työalue on hyvin rajattu ja hänellä on vastuu vain kyseistä rajatuista asioista. Toisaalta henkilöillä on henkilökohtaisia verkostoja, joita pitkin asioita voi epävirallisesti hoitaa, ja näin hyvin usein tapahtuukin. Feminiinisen kulttuurin Suomessa taas yhteistyötä ja –kykyisyyttä arvostetaan, samoin kuin johtajan henkilöstöhallinnollisia ohjaus- ja johtotaitoja.

Strategian puute Ripolletissä on seurausta Hofsteden mainitsemasta epävarmuuden hallinnasta ja oikeastaan yhdistelmä kaikista neljästä hänen kulttuuriero-teesistään. Espanjassa katolisen kirkon vaikutuksesta on syntynyt pelokas suhde uuteen, pelätään siis jotakin uutta ja epävarmaa tulevaisuutta, sehän tuo tullessaan muutoksia nykyiseen, sekä huonontaa miespoliitikkojen tai kirkon asemaa. Toisaalta suuri valtaetäisyys päättäjistä estää tavallisen kansalaisen, virkamiesten tai opposition osallistumasta yhteisen strategian laadintaan. Yhteiskunnan katsotaan takaavan perusteet, jokaisen kulloisenkin sosiaalisista kyvyistä ja verkostoista on kiinni tämän selviytyminen.

Rovaniemen tilanne on täysin päinvastainen. Kaupungilla on oma strategia, koska siellä ei pelätä tulevaisuutta, siis pyritään hallitsemaan epävarmuutta. Toisaalta päättäjissä on paljon naisia ja johtamisen kulttuuri kutsuu kaikki yhdessä, yhteisöllisesti, niin herrat kuin alamaiset, suunnittelemaan asioita konsensushengessä.

Näin ovat muodostuneet Ripolletin ja Rovaniemen kaupunkien hallinto- ja organisaatiokulttuurit ja niihin vaikuttaneet kulttuurierot. Käytännön esimerkit havainnollistivat tutkimustuloksia ja helpottivat ymmärtämään Ripolletin ja Rovaniemen kaupunkien hallinto- ja päätöksenteko-organisaatioiden yhtäläisyyksiä ja eroja grounded teorian ja hallintotieteen vertailututkimuksen metodin yhteiskäytön kautta.

Grounded teorian ja hallintotieteen vertailuteorian yhdistäminen toi laadullista lisätietoa, sekä selkiytti tutkimusaineistoa ja sen tulkintaa siitä, mitä kaupungeissa todellisuudessa juuri nyt tapahtuu ja mitä pitäisi tehdä, jotta strategian ja strategisen suunnittelun alueilla pystyttäisiin ottamaan kulttuurierot huomioon nykyistä paremmin. Ja näkemään ja ymmärtämään kuka olet sinä vastapuoleni, miksi olet kuin olet? Tämä auttaa ratkaisemaan vielä visaisemman kysymyksen: kuka minä olen?

Kahteen erilaiseen kulttuuriin ja kahteen erilaiseen kaupunkiorganisaation perehdyttyäni tunnen tarvetta jatkaa tutkimusta. Tuntuu kuin tämän työni ansiosta pääsin hieman sisälle niihin todellisiin toimijoihin ja toimintaa ohjaaviin kulttuurisiin sääntöihin, joilla kulloisenkin alueen asukkaiden palveluita hoidetaan ja tuotetaan. Matka tuntemattoman kulttuurin keskelle on avannut uusia ennennäkemättömiä ja -kokemattomia kokemuksia, ajatuksia ja ihmissuhdeverkostoja minulle. Haluan jatkaa samalla uralla. Haluan tutkia lisää erityisesti strategia-työstä, talousarviosta ja sen laadinnasta, sekä valtion, aluehallinnon ja kuntien suhteista Espanjassa ja verrata niitä suomalaisiin. Näen Suomessa olevan opittavaa Espanjasta esimerkiksi aluehallinnosta, josta on alkanut kokeilu Kainuussa, toisaalta viimeaikaiset vaatimukset aluekunnista ovat yllättäneet minut, ne ovat jo käytössä jo Espanjassa. Näistä suomalaisen hallinnon ja päätöksenteon pitäisi saada lisää tietoa, siksi minusta on tärkeää jatkaa tätä tutkimustyötäni.

LÄHDELUETTELO

KIRJALLISUUS

Ansoff, H. Igor: *Implanting Strategic Management*, Prentice-Hall, Englewoods Cliffs, USA 1984

Fernández Romero, Andrés: *Dirección y Planificación Estratégicas en las Empresas y Organizaciones*, Diaz de Santos, Madrid, Spain 2004

Glaser, Barney G. ja Strauss, Anselm L.: *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*, Aldine de Gruyter, New York, USA 1967

Hall, Edward T. ja Hall, Mildred Reed: *Understanding Cultural Differences*, Intercultural Press, Maine, USA 1990

Heady, Farrel: *Public Administration*, Marcel Dekker, New York, USA 1996

Hofstede, Geert: *Kulttuurit ja organisaatiot: mielen ohjelmointi*, WSOY, Helsinki 1993

Hyyryläinen, Esa: *Reformit, Hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen*, Vaasan Yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 73, hallintotiede 5, Vaasa 1999

Hyyryläinen, Esa: *Vertailtavuuden ongelmia hallintopolitiikan ja –reformien tutkimuksessa*. Teoksessa Salminen, Ari (toim.): *Hallintovertailun metodologia*, Vaasan Yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 234, hallintotiede 26, Vaasa 2000, sivut 130-146

Karlöf, Bengt: *Strategia – suunnitelmasta toteutukseen*, WSOY, Porvoo 1996

Laine, Kalle ja Hulkkonen, Vesa: *Strategia – ajatuksista tekoihin*, Painatuskeskus, Helsinki 1994

Malmström, Cecilia: *Katalonien i Spanien och i Europa, Världspolitikens Dagsfrågor 6/1992*, Utrikespolitiska Institutet, Stockholm, Sweden 1992

Malmström, Cecilia: *Tjugo år senare – Spanien efter Franco, Världspolitikens Dagsfrågor 1/1996*, Utrikespolitiska Institutet, Stockholm, Sweden 1996

Mintzberg, Henry: *The Structuring of Organizations*, Prentice-Hall International, Englewood Cliffs, USA 1979

Mintzberg, Henry: *The Nature of Managerial Work*, Prentice-Hall International, Englewood Cliffs, USA 1980

Mintzberg, Henry: *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Prentice-Hall International, Englewood Cliffs, USA 1983

Niemi-Iilahti, Anita: Paikallishallinto kansainvälisen vertailun kohteena. Teoksessa Salminen, Ari (toim.): Hallintovertailun metodologia, Vaasan Yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 234, hallintotiede 26, Vaasa 2000, sivut 88-106

Norton, Alan: International Handbook of local and regional governments, The Ipswich Book Company, Suffolk, UK 1997

Nousiainen, Jaakko: Suomen poliittinen järjestelmä, WSOY, Juva 1998

Oulasvirta, Lasse: Kuinka kunta toimii, Gummerrus Kirjapaino, Jyväskylä 1996

Oulasvirta, Lasse ja Brännkärr, Christer: Toimiva kunta, Tummuvuoren kirjapaino, Vantaa 2001

Porter, Michael E.: Strategia kilpailutilanteessa, Tammissaaren kirjapaino, Helsinki 1984

Salminen, Ari: Vertailevan metodin tutkimuksellinen perusta?, Vaasan Yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 223, hallintotiede 25, Vaasa 1999

Schneider, Susan S. ja Barsoux, Jean-Louis: Managing Across Cultures, Prentice-Hall, Hertfordshire, UK 1999

Strauss, Anselm ja Corbin, Juliet: Basics of Qualitative Research – Grounded Theory Procedures and Techniques, Sage Publications, Newbury Park, USA 1990

Tiilikainen, Teija: Europe and Finland, Athenaeum Press, Gateshead, UK 1998

LEHDET

www.revistaderipollet.com/
2.4.2004, numero 347

-> löytyy avattaessa etusivulta kohdasta ”Hemeroteca”

Helsingin Sanomat 20.3.2005

INTERNET-LÄHTEET 22.3.2005

www.bcn2000.es/Usuarios/43B94/archivos/ZDE/document_n1.doc

www.cajaespana.es/Images/Metodologia_dic_tcm25-5688.pdf

www.constitucion.es/constitucion/lenguas/ingles.html#8c1

www.csic.es/sgri/asesores.htm

www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?MIval=REEL_mun_num

www.elecciones.mir.es/eleccanteriores/mun200305/preguntas_01.htm#2

www.fennica.net/f/330/1.htm

www.groundedtheory.com/

www.icc.es/capcomar/capcomar.html

www.igsap.map.es/cia/dispo/25119.htm
www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/12756057248CB3FEC2256B50003D5163
www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;341;31661;31663
www.lapinliitto.fi/tilastotkuvat/vm9000ll.xls
www.ripollet.es/
www.rovaniemi.fi/?deptid=1691
www.rovaniemi.fi/?deptid=981
www.rovaniemi.fi/linkit/visio/
www10.gencat.net/pls/sac/p90.lli_org?usu=DP&pas=&amb=02&via=1&pob=RIPOLLET
www4.rovaniemi.fi/ktweb/

SÄHKÖPOSTI

Parralejo Aragoneses, Joan: 16.3.2005, Ripollet, Espanja

HAASTATTELU

Gea Rubio, Merce: 8.3.2004, Ripollet, Espanja. Haastatteliija Esa Posio.

LIITTEET

Liite 1: Tutkimuskysymyskaavake

Kysymykset ovat yhteisiä keskusvirastolle ja hallintokunnille. Jos olette keskusviraston edustaja, vastaatte koko kaupunkiorganisaation puolesta ja jos olette hallintokunnasta vastaatte hallintokuntanne puolesta.

Millainen on poliittinen päätöksenteko-organisaatio kaupungissanne/hallintokunnassanne?

Millainen on virkamiespätöksenteko-organisaatio kaupungissanne/hallintokunnassanne?

Millainen on kaupunkinne/hallintokuntanne hallintomalli kuviona?

Kuinka monta ihmistä on töissä kaupungissa/hallintokunnassanne ? Montako viranhaltijaa? Montako poliitikkoa?

Millaista on eri hallintokuntien yhteistyö? Miten se toimii?

Mitä Teidän mielestänne tarkoittaa "strategia"?

Onko kaupungillanne ja hallintokunnallanne yhteinen vaiko erilliset "strategiat"?

Mitä Teidän mielestänne tarkoittaa "Strateginen suunnittelu"?

Onko kaupungillanne ja hallintokunnallanne "strategista suunnittelua"?

Ketkä osallistuvat "strategiseen suunnitteluun" kaupungissanne ja hallintokunnissa? Onko kyseessä oleva tapa hyvä?

Kenellä on mielestänne vastuu "strategisesta suunnittelusta"? Kenellä pitäisi olla?

Mitä Teidän mielestänne tarkoittaa "strateginen johtaminen"?

Onko kaupungissanne ja hallintokunnassanne "strategista johtamista" ?

Millainen on kaupunkinne/hallintokuntanne päätöksentekotapa? (demokraattinen, autoritaarinen, esittelystä tehtävä, jne.) Onko järjestelmä hyvä? Pitäisikö muuttaa?

Onko kaupungissanne/hallintokunnallanne yhteistyötä muiden kaupunkien kanssa? Entäpä kansainvälisellä tasolla? Vaikuttaako tämä yhteistyö päätöksentekoon tai hallintoon? Vaikuttaako yhteistyö strategiseen suunnitteluun tai sen uudistamiseen?

Mitä haluaisitte muuttaa kaupungissanne/hallintokunnassanne nykyiseen päätöksenteko/hallintojärjestelmään?

Voinko käyttää lopputyössäni nimeänne vai anonymiteettia?

Vielä kerran kiitos vastauksistanne. Jos Teillä on ideoita, kysymyksiä jne., olkaa hyvä ja otakaa yhteyttä. Esa Posio

Liite 2: Espanjan kartta, Katalonia (Cataluña) alue oikealla ylhäällä



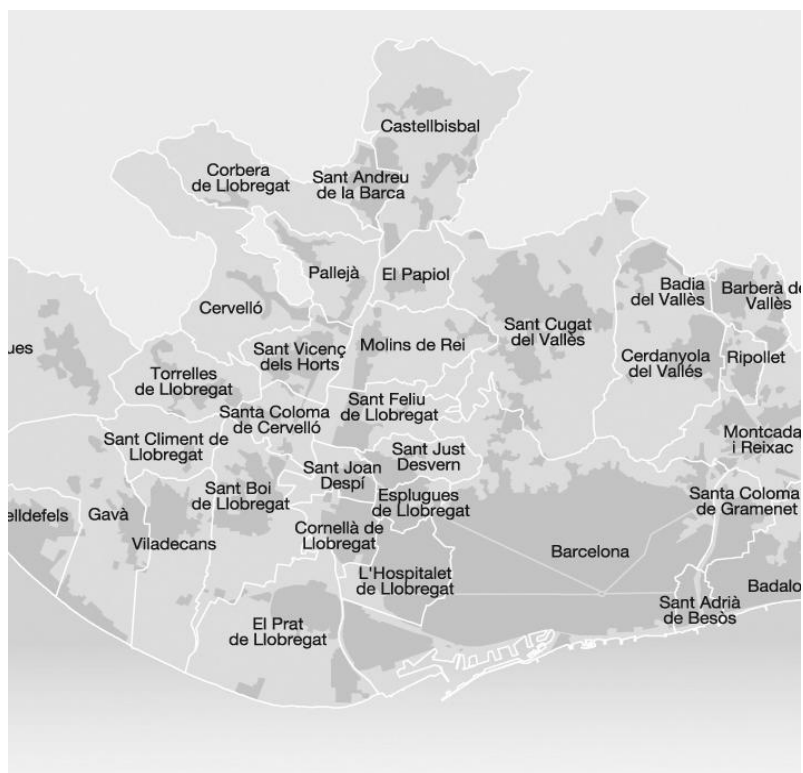
Lähde: www.csic.es/sgri/asesores.htm

Liite 3: Katalonian kartta (aluekunnat)



Lähde: www.icc.es/capcomar/capcomar.html

Liite 4: Barcelonan metropolialue, Ripollet oikealla ylhäällä



Lähde: http://www.bcn2000.es/Usuarios/43B94/archivos/ZDE/document_n1.doc