

TUTKIMUS

Olli-Pekka Viinamäki ja
Maria Katajamäki

Luottamuksesta elinvoimaa kunnille

Luottamuksesta
elinvoimaa kunnille

Olli-Pekka Viinamäki ja
Maria Katajamäki

Luottamuksesta elinvoimaa kunnille

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kieliasun tarkistus:
Sirpa Ovaskainen

Kunnallisan kehittämissäätiön
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 87
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2015
ISBN 978-952-7072-32-5 nid
ISBN 978-952-7072-33-2 pdf
ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE	9
TIIVISTELMÄ	11
1 JOHDANTO	13
1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet	13
1.2 Tutkimuksen eteneminen, menetelmä ja aineisto	16
1.2.1 Tutkimuksen rakenne	18
1.2.2 Case-kunnat	19
1.2.3 Tiedonkeruu, aineistot ja analyysi	20
2 ELINKEINOPOLITIIKAN JA LUOTTAMUKSEN KONTEKSTI	23
2.1 Kuntaliitokset kontekstina	24
2.1.1 Kuntaliitosten perusteluita	24
2.1.2 Kuntaliitoksen muodollinen eteneminen ja kuntaliitosmuodot	27
2.1.3 Case-kunnat: kuntaliitos ja strategiapainotusten muutos	30
2.2 Elinkeinopoliittiset päämäärät	35

2.2.1	Elinkeinopolitiikan yleiset tavoitteet	35
2.2.2	Case-kuntien elinkeinopolitiikka: strategiat ja käytäntö	38
2.3	Elinkeinopolitiikan muutos	49
2.3.1	Suomalaisen elinkeinopolitiikan tavoitteet ja murrokset	49
2.3.2	Miltä muutos näyttää case-kuntien valossa?	52
3	LUOTTAMUKSEN KÄSITE JA KÄSITTÄMINEN	57
3.1	Luottamus käsitteenä	58
3.2	Luottamuksen sisältö case-kuntien elinkeino- politiikassa	61
3.2.1	Sopimusten ja lupauksen pitäminen	61
3.2.2	Avoimuus ja rehellinen keskustelu	62
3.2.3	Luotto ja usko organisaatioihin ja ihmisiin	62
3.2.4	Yritysten liikesalaisuuden takaaminen	64
4	LUOTTAMUKSEN EDELLYTYKSET JA HYÖDYT	66
4.1	Luottamuksen edellytykset	67
4.1.1	Yhteinen tavoite	67
4.1.2	Teot ja konkreettisuus	69
4.1.3	Toisten tunteminen sekä osapuolten intressien, tavoitteiden ja toimintatapojen ymmärtäminen	70
4.1.4	Osallistuminen ja osallistaminen	72
4.1.5	Uskottavuus ja uskottavat resurssit	74
4.1.6	Molemminpuolisuus, tasavertaisuus ja riippuvaisuus	75
4.1.7	Yrityskentän, kehittäjien ja viranomaisten ”hereillä olo”	78
4.2	Luottamuksesta saatavat hyödyt elinkeinopolitiikassa ..	79
4.2.1	Ennakoitavuus	80

4.2.2	Tarpeettomien päällekkäisyyksien ehkäisy viranomaistoiminnassa	82
4.2.3	Vastuunkanto ja vastuullisuus sekä delegointimahdollisuudet	83
4.2.4	Uudistuminen, innovatiivisuus ja yhteistyö	84
4.2.5	Vaikuttavampi kehittäminen ja riskinotto kyky	86
5	HAASTEET JA KOETINKIVET KUNTALIITOKSEN JÄLKEEN	88
5.1	Luottamusta nakertavia asioita elinkeinopolitiikassa	88
5.1.1	”Helppo menettää, vaikea ja kallis palauttaa”	89
5.1.2	Monen luukun periaate edelleen läsnä	90
5.1.3	Avoimuutta ja salassapitoa samaan aikaan	92
5.1.4	Kvartaaliluottamusta yritysmaailmassa ja politiikassa	93
5.1.5	Projektien takia luottamus joudutaan rakentamaan uudelleen	95
5.1.6	Maine, mielikuvat ja huhut vaikuttavat paljon luottamuksen kokemiseen	96
5.1.7	Osallistaminen ja vaikuttaminen eivät ole mutkattomia	98
5.2	Kuntaliitoksesta koituvat luottamushaasteet	100
5.2.1	Keskusta–reuna-alueet-asetelmaa ei voi välttää ...	100
5.2.2	Investointien korvamerkintä ja investointi- päätösten nopeutus ennen kuntaliitosta	102
5.2.3	Mittakaavan kasvu on haaste päätöksenteolle ja hankinnoille	104
5.2.4	Asenteet ja toimintakulttuuri muuttuvat hitaasti	105
5.2.5	Viiden vuoden irtisanomissuoja	107

6	EPÄLUOTTAMUKSEN SEURAUKSIA	
	ELINKEINOPOLITIIKALLE	109
6.1	Epäluottamuksen synty ja seuraukset:	
	havainnot kirjallisuudesta	110
6.2	Case-spekulaatiot: luottamuksen menettämisen	
	seuraukset	112
6.2.1	Negatiiviset kokemukset lisäävät nopeasti	
	epäluottamusta	113
6.2.2	”Ajaututaan riitelemään, umpikujiin	
	päätöksenteossa” eikä päätöksiin sitouduta	115
6.2.3	Varovaisuus uusien aloitteiden ja avauksien	
	kanssa – ”kyrällyn ja epäluuloisuuden ilmapiiri”	115
6.2.4	Heikko luottamus lisää työmäärää ja	
	”tyhjäkäyntiä”	117
6.2.5	Joudutaan tekemään sopimuksia asioista ja	
	erityismenettelyjä	117
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	119
7.1	Tutkimustulokset ja keskeiset havainnot	120
7.2	Kehittämisseuraukset	125
7.3	Eväitä ja aiheita jatkotutkimukselle	128
	LÄHTEET	130
	Tutkimuskirjallisuus.....	130
	Case-kuntien dokumenttiaineistot.....	135
	LIITTEET	138

Esipuhe

Käsillä olevassa tutkimusraportissa analysoidaan viiden case-kunnan avulla luottamuksen sisältöä, rakentumista ja ylläpitoa kuntien elinkeinopolitiikassa. Tarkastelemme kuntaliitosten jälkeistä aikaa sekä kehittämisen, johtamisen ja hallinnoinnin kysymyksiä. Analyysissa ja tulkinnoissa korostuu käytäntöjen ja näkemysten avaaminen, koska näiden kautta voidaan oppia muiden kokemuksista ja löytää uusia keinoja parantaa omaa toimintaa muiden esimerkkien kautta.

Tavoitteemme on ollut tuottaa perusteltu tutkimuspuheenvuoro, mitä luottamus on elinkeinopolitiikassa ja mitä hyötyä luottamuksesta saadaan. Olemme myös käsitelleet luottamuksessa kohdattavia ongelmia sekä erilaisia ongelmanratkaisukeinoja, joita voidaan hyödyntää luottamuksen ylläpitämisessä ja lisäämisessä.

Tutkimukselle on ollut selvä ja konkreettinen tarve. Ilman luottamusta ei synny vaikuttavaa, onnistunutta ja osuvaa elinkeinopolitiikkaa. Kuntaliitoksiin ja elinkeinopoliittisiin toimiin on latautunut paljon suuria odotuksia. Onnistuminen ja näkyvien tulosten saavuttaminen ovat kohtalonkysymys suomalaisille kunnille – syntyykö toimista työllisyyttä, elinvoimaa, hyvinvointia ja haluttuja vaikutuksia?

Erityisesti päättäjät, ammattijohtajat, kunnalliset kehittämisorganisaatiot ja yritykset tarvitsevat tietoa siitä, mitä luottamuksen rakentaminen, ylläpi-

täminen ja kehittäminen edellyttävät sekä miten tulevia ongelmatilanteita kannattaa hoitaa. Aihevalinta ja lähestymistapamme kiinnostivat haastateltuja elinkeinopolitiikan asiantuntijoita ja toteuttajia paljon. Tästä kertoo muun muassa se, että haastateltavat olivat valmistautuneet haastatteluihin etukäteen sekä kuulostelleet näkemyksiä omassa organisaatiossaan.

Tämä raportti on laadittu osana Vaasan yliopistossa toteutettua tutkimushanketta. Varat tutkimushankkeen toteuttamiseksi myönnettiin Kunnallissalan kehittämissäätiöstä. Tutkimusrahoitus mahdollisti riittävän laajan empiirisen aineiston keräämisen tapauskunnista ja antoi mahdollisuuden analysoida aihepiiriä tutkimuksen keinoin, normaalia selvitystyötä syvemmin.

Raportin laatimista on edistänyt myös professori Hannu Katajamäen ja professori Seija Virkkalan asiantuntijakommentit elinkeinopolitiikan osalta sekä professori Ari Salmisen erityispanos tutkimuksen luottamusta koskevaan keskusteluun.

Vaasassa 16.4.2015

Olli-Pekka Viinamäki
Yliopistonlehtori, HTT
Julkisjohtaminen, Filosofinen tiedekunta
Vaasan yliopisto

Maria Katajamäki
Projektitutkija
Julkisjohtaminen, Filosofinen tiedekunta
Vaasan yliopisto

Tiivistelmä

Luottamus on erittäin tärkeä voimavara kuntien elinkeinopolitiikassa. Ilman luottamusta ei synny odotettuja ja osuvia tuloksia eikä vaikuttavaa elinkeinopolitiikkaa. Kunnat panostavat elinkeinonkehittämiseen ja elinvoiman lisäämiseen paljon resursseja. Onnistuminen luottamuksen hyödyntämisessä on kohtalonkysymys suomalaisille kunnille – syntykö yhteisistä panostuksista työllisyyttä, elinvoimaa ja hyvinvointia?

Tässä julkaisussa on analysoitu viiden case-kunnan avulla luottamuksen sisältöä, rakentumista ja ylläpitoa kuntien elinkeinopolitiikassa. Kuntaliitosten jälkeinen aika on tuore näkökulma aihepiiriin, ja samalla elinkeinopolitiikan kehittämisen, johtamisen ja hallinnoinnin kysymykset edustavat konkreettista ja käytännönläheistä tutkimusotetta. Case-kunniksi valittiin kuntaliitoksen läpikäyneet Kouvola, Oulu, Salo, Sastamala ja Vaasa. Caseista haastateltiin 21 elinkeinopolitiikan asiantuntijaa. Lisäksi caseja taustoitettiin elinkeinopolitiikkaa koskevalla dokumenttiaineistolla.

Tutkimus tuo vahvasti esiin luottamuksen sisällön moninaisuuden ja erilaiset käyttöyhteydet. Luottamus on ”liima” elinvoimaa parantaville toimille ja elinkeinopolitiikan toteuttamiselle. Luottamuksen rakentaminen on aina pitkä prosessi, ja se vaatii vastavuoroisuutta sekä toisten intressien ymmärtämistä. Luottamuksen menettäminen on taas nopea tapahtumasarja.

Tavallisimmin luottamus menetetään pettämillä sopimukset, lupaamalla asioita, joita ei voida toteuttaa, laskelmoimalla liikaa yhteistyöstä saatavia hyötyjä yhteisen edun sijasta tai sulkemalla osa toimijoista yhteisen asian ulkopuolelle.

Aineisto osoittaa, että kuntaliitos ei vaikuta merkittävästi elinkeinopolitiikan strategiaan painotuksiin. Kuntaliitoksen jälkeen luottamusta rakennetaan ja ylläpidetään yhä monimutkaisemmissa tilanteissa. Elinkeinopolitiikassa pk- ja kasvuyritykset korvaavat muutamat isot yritykset, ja tällöin luottamusta joudutaan rakentamaan satojen yritysten kanssa muutaman ison yrityksen sijasta. Luottamusta ei enää saavuteta vain rakentamalla verkostoja tai yhteistyökuvioita. Nykyisin pitää pystyä osoittamaan yhteistyön ja verkostojen välittömät hyödyt yrityksille ja yhteistyötahoille. Kun luottamusta on, pystytään elinkeinopolitiikassa lisäämään ennakoitavuutta, ehkäisemään tarpeettomia päällekkäisyyksiä, terävöittämään vastuunkantoa sekä nostamaan osapuolten riskinkantokykyä.

Luottamusta ruokkivat edelleen tasapuolisuus ja oikeudenmukainen kohtelu sekä liikesalaisuuksien pito ja huolellinen valmistelutyö. Luottamus edellyttää vaikutusmahdollisuuksien takaamista ja osallistamista. Elinkeinopolitiikassa tarvitaan erittäin paljon jalkatyötä ja yritys kentän syvää tuntemusta luottamuksen ylläpitämiseksi; muutoin riskit ideaalisuunnittelusta ja epärealistisista toimenpiteistä kasvavat liiaksi. Luottamus voi korvata kalliita ja raskaita sopimusmenettelyjä, ja luottamus on aina vaihtoehto tiukalle valvonnalle ja käskyttämislle.

Luottamus tarvitsee jatkuvaa kehittämistä ja luottamusta pitää vaalia alituisesti. Epäluottamuksen tunnistamiseen tarvitaan nykyistä enemmän rohkeutta. Luottamusta voidaan ylläpitää ja parantaa yksinkertaisin keinoin: lisätään vuorovaikutusta ja avointa vuoropuhelua sekä asetetaan selvä yhteinen tavoite elinvoiman lisäämiseksi.

1 Johdanto

Luottamus on tärkeä pohjoismainen periaate ja arvo. Yhteiskunnan kehitys sekä poliittis-hallinnollisen toiminnan ja julkisen johtamisen vaikuttavuus riippuvat erittäin paljon siitä, onko luottamusta vai ei. Kuntajohtamisessa luottamus on ollut monella tavalla muutoksessa niin toiminnallisesti, rakenteellisesti kuin eettisen arvioinnin osalta. Erityisesti päättäjät, ammattijohtajat, kunnalliset kehittämisorganisaatiot ja yritykset tarvitsevat tietoa siitä, mitä luottamuksen rakentaminen, ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät sekä miten tulevia ongelmatilanteita kannattaisi hoitaa.

Luottamus on palkitseva, mutta herkästi haavoittuva alue. Jos luottamus puuttuu, hallinnolla ja johtamisella ei ole kansalaisten, yritysten, päättäjien tai elinkeinojen kehittäjien silmissä tarvittavaa oikeutusta. Jos luottamuksen ylläpitoon ja vahvistamiseen ei kiinnitetä erityistä huomiota, ajaututaan yhteistyössä, päätöksenteossa ja yhteisten asioiden toimeenpanossa todennäköisesti vakaviin ongelmiin.

1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Tässä tutkimuksessa analysoidaan luottamusta kuntajohtamisessa ja kunnallisessa elinkeinopolitiikassa. Tutkimustulosten avulla kuntaliitoksia to-

teuttaneet ja kuntaliitoksia suunnittelevat kunnat pystyvät paremmin ennakkoimaan ja tunnistamaan luottamuksen ongelmakohdat ja vahvuudet sekä kehittämään luottamusta johtamisen voimavarana.

Tutkimuksen päätavoite on selvittää, mitä tarvitaan luottamuksen ylläpitämiseksi ja vakiinnuttamiseksi kuntaliitoksen läpikäyneissä kunnissa. Tutkimusta ohjaavat seuraavat tutkimuskysymykset:

- Millaisia asioita luottamuksen rakentuminen ja ylläpito edellyttävät kuntien elinkeinopolitiikan johtamisessa?
- Millaisia haasteita ja kehittämistarpeita on tunnistettavissa luottamuksen säilyttämisessä ja hyödyntämisessä elinkeinopolitiikan toteuttamisessa?
- Miten luottamusta pitäisi kehittää kuntaliitosta suunnittelevissa tai kuntaliitoksen toteuttaneissa kunnissa?

Tutkimuksessa keskitytään kuntaliitosten jälkeiseen aikaan. Kuntaliitoksessa kuntien väliset rajat poistuvat ja kunnat yhdistyvät hallinnollisesti yhdeksi kunnaksi. Liitoksen jälkeen vastassa on uusi tilanne sekä kuntaorganisaation sisällä että toimintaympäristössä. Muun muassa poliittiset valtasuhteet sekä päätöksentekijöiden roolit ja määrät muuttuvat. Kansalaisten ja yritysten odotukset uudelta kunnalta ovat herkässä ja latautuneessa tilassa.

Suomessa on julkaistu useita kuntaliitoksien valmisteluun ja toteutukseen puretuva tutkimusta. Tätä vastoin kuntaliitosten jälkeinen aika ei ole vielä ollut tutkimusten kohteena. Tietoa janotaan esimerkiksi siitä, miten kuntaliitoksessa sovitut asiat ovat realisoituneet, miten uudet strategiset tavoitteet toteutuvat ja millaisia seurauksia uusilla organisaatorakenteilla ja tehtävillä on ollut.

Tutkimus rajautuu kuntatason elinkeinopolitiikan toteuttamiseen ja kehittämiseen. Elinkeinopolitiikka ja elinkeinoelämän edellytyksien kehittäminen on yksi tärkeimmistä kunnan perustehtävistä. Toimiin panostetaan merkittäviä resursseja. Kuntaliitoksien jälkeen kysymykset elinvoimasta, alueellisesta tasapainosta, kehittämisestä, työpaikoista ja hyvinvoinnin luomisesta nousevat pinnalle. Kuntakentässä on luotu erilaisia rakenteita ja toimintoja elinkeinopolitiikan harjoittamiseen, ohjaamiseen ja kehittämiseen. Elinkeinopolitiikka on hyvin vahvasti luottamukseen perustuvaa toimintaa. Silti monitoimijaisen päätöksentekoverkoston ja elinkeinopolitiikan keskeisin haaste on luottamuksen ylläpito ja systemaattinen parantaminen.

Miksi sitten luottamusta tarvitaan erityisesti elinkeinopolitiikassa? On selvää, että luottamus on yksi avaintekijöistä organisaatioiden menestyksessä, suoriutumisessa ja hyvässä maineessa. Kokoavasti voi todeta, että luottamusta tarvitaan elinkeinopolitiikassa seuraavista syistä:

- Yksinkertaisissakin asioissa esiintyy monta eri toimijaa, eikä yhden tahon panos riitä mihinkään. Elinkeinoelämän edistäminen tapahtuu faktisesti eri toimijoiden yhteistyönä ja yhteisenä toimintana.
- Toimijoiden välillä täytyy olla yhdistäviä asioita, joiden kautta pyritään yhteiseen päämäärään eli elinvoimaiseen kuntaan tai seutuun. Kuntaliitoksissa toimijoiden ja strategisten tavoitteiden määrä kasvaa aina. Lisäksi päätettäviä asioita on aina enemmän ja asioiden mitta-kaava kasvaa.
- Yksityisen ja julkisen sektorin raja ylitetään. Elinkeinopolitiikan onnistuminen ja vaikuttavuus ovat paljolti kiinni yritysten ja julkisen sektorin toimijoiden luottamuksesta ja uskosta toisiinsa.
- Elinkeinopolitiikan toteutuskeinot, rahoitusinstrumentit ja tukitoimet ovat erittäin moninaiset. Asioiden toteutus ainoastaan virallisten sopimusten kautta ei sovi strategiseen kehittämiseen. Siksi tarvitaan luottamusta, jotta asiat kehittyvät yhteisten painopisteiden ja strategisten tavoitteiden suuntaan.
- Pk-yritykset ovat kunnille yhä tärkeämpi verotulojen ja työpaikkojen tuoja. Siksi pk-yritysten toimintaedellytysten luomiseen ja turvaamiseen tarvitaan molemminpuolista riippuvuutta ja luottoa.

Luottamus on kuntajohtamisessa monitahoinen asia. Luottamus hallintoon ja johtamiseen koostuu eri osa-alueista, ja luottamus on usein luonteeltaan tunneperäistä. Monitahoiseksi luottamuksen tekee se, että luottamukseen sisältyy yleensä kaksi tahoja – se, joka luottaa, ja se, jonka täytyy ansaita luottamus. Kyse on siis vuorovaikutuksesta ja toimijoiden keskinäisistä riippuvuuksista, mutta myös alati muuttuvasta, dynaamisesta ja yksilöllisesti koettavasta asiasta. (Fitzgerald & Wolak 2014; Laine 2009.)

Edellä sanotusta päästään vielä yhteen tätä tutkimusta rajaavaan asiaan. Tutkimuksessa painottuu kunnallisen elinkeinopolitiikan tarkastelu toimijoiden eli elinkeinopolitiikkaa toteuttavien ja siitä päättävien organisaatioiden kautta. Yksinkertaistetusti keskeiset toimijat ja heidän roolinsa ovat:

- kuntien poliittiset päättäjät eli valtuusto ja kunnanhallitus (strategiset linjaukset ja päätökset sekä yhteisen tahtotilan muodostus)
- kunnan elinkeinotoimi (virkamiesvalmistelu ja toimeenpano)
- kunnanjohtaja (elinkeinopolitiikan kokonaisvastuu ja keulakuva)
- kehittämissyhtiöt (elinkeinopolitiikan toteuttaminen, koordinointi ja kehittämistehtävät)
- yrittäjäjärjestöt (yritysten edustaja, neuvottelija ja asiakas).

Vaihtoehtoisia näkökulmia olisi tietenkin ollut useita. Tutkimus olisi voinut koskea myös valtion toimijoita (esim. ELY-keskukset, TEKES, Finnvera) tai elinkeinopolitiikan sidosryhmiä (yritykset, yhdistykset, yliopistot, oppilaitokset, tutkimuslaitokset, maakuntien liitot, kauppakamarit ja rahoituslaitokset). Tämä olisi kuitenkin heikentänyt mahdollisuutta syventyä kuntakentän problematiikkaan.

Lisäksi on huomattava, että tässä tutkimuksessa ei mitata luottamuksen tilaa tai tasoa kuntien elinkeinopolitiikassa tai case-kuntien toimijoiden välillä. Oletamme, että edes tarkka tai yksityiskohtainen luottamuksen tilan mittaus ei auttaisi löytämään kestäviä keinoja luottamuksen parantamiseksi tai elinkeinopolitiikan tulosten tai vaikuttavuuden kehittämiseksi. Tätä vastoin odotamme, että luottamuksen rakentumisen, sisällön moninaisuuden ja luottamusta heikentävien asioiden erittely auttaa toimijoita tunnistamaan paremmin potentiaaliset kehittämiskeinot ja riskitilanteet.

1.2 Tutkimuksen eteneminen, menetelmä ja aineisto

Tämän julkisjohtamisen, erityisesti kuntajohtamisen ja johtamisen etiikkaan kuuluvan tutkimuksen ote on laadullinen tapaustutkimus. Tapaustutkimus (case-study research) on empiiristä tutkimusta, jossa tutkitaan nykyajan ilmiötä todellisen elämän tilanteessa. Tavoittelemme tapaustutkimuksen tradition mukaisesti kokonaisvaltaista käsitystä tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimuksessa teoria ja empiria ovat tiiviissä vuoropuhelussa, koska parhaimmillaan tämä johtaa uutta luovaan keskusteluun aihepiiristä (Saarela-Kinnunen & Eskola 2007: 194).

Tapaustutkimus on luonteva valinta, koska aiheemme, kerätty empiria ja tutkittava tilanne osuvat hyvin Erikssonin ja Koistisen (2005: 4–5) tapaustutkimukselle asettamiin ehtoihin:

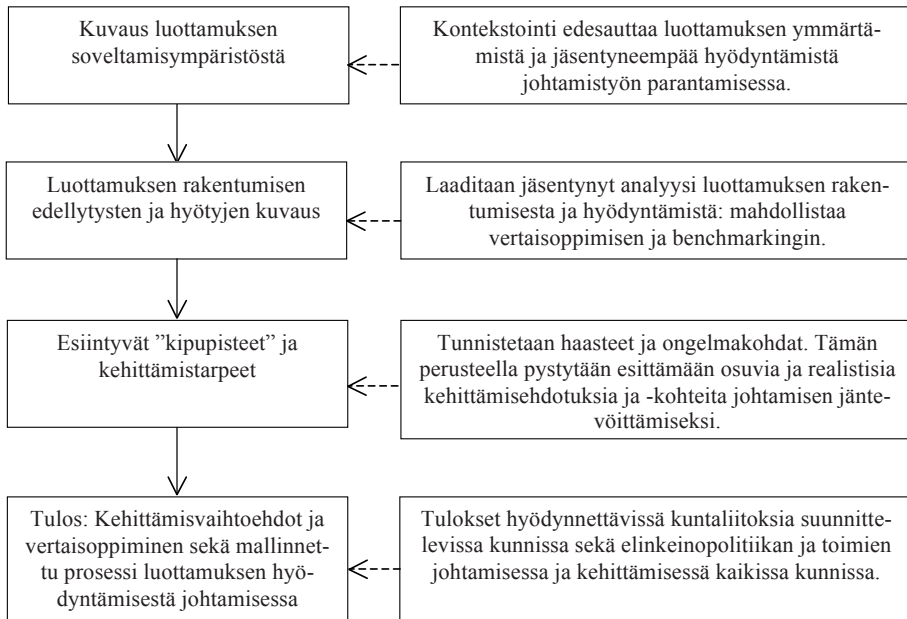
- Mitä-, miten- ja miksi-kysymyksiä esiintyy paljon (ks. esim. tutkimuksen haastattelupatteristo, liite 2.).
- Aiheesta on tehty vähän empiiristä tutkimusta (luottamusta, elinkeinopolitiikkaa ja kuntaliitosta ei ole yhdistetty aiemmin samaan tutkimukseen).
- Tutkimuskohteena on tämän ajan elävässä elämässä oleva ilmiö (elinkeinopolitiikan strategioita päivitetään ja luodaan koko ajan; luottamusta muodostetaan ja rakennetaan ihmisten välillä ja vuorovaikutuksessa).
- Tutkittava ilmiö ja tapaukset määräytyvät vahvasti ajan ja paikan mukaan (tämä tutkimus keskittyy kuntaliitosten jälkeiseen aikaan).
- Tutkimuskohde edustaa jonkinlaista rajatapausta tai ainutkertaisuutta, taikka tapaus on poikkeuksellisen paljastava tai opettava. Toivomme, että case-kunnat mahdollistavat polut luottamuksen parantamiseen, ongelmien tunnistamiseen ja ratkaisukeinojen löytämiseen kuntaliitoksia tai elinkeinopolitiikkaa kehittäville kunnille.

Tapaustutkimuksessa pienestä joukosta tapauksia tuotetaan yksityiskohtaista, intensiivistä tietoa. Tapausten ja merkitysten kokonaisvaltainen ymmärtäminen on tärkeämpää kuin yleistäminen. Tilastollisen yleistettävyyden sijaan puhutaan teoreettisesta tai olemuksellisesta yleistettävyydestä. Tällöin keskeisessä asemassa ovat aineistosta tehdyt tulkinnot. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2007: 185, 189.) Tavoitteena ei ole pelkästään kertoa aineistosta, vaan myös rakentaa siitä teoreettisesti kestäviä näkökulmia (Eskola & Suoranta 1998: 61–62).

Tässä tutkimuksessa viiden case-kunnan avulla pyritään ymmärtämään laaja-alaisesti luottamuksen hyödyntämistä ja haasteita elinkeinopolitiikan toteuttamisessa. Pyrkimys siis on tietynlaiseen oppimiseen ja analogiseen päättelyyn: millaista laajempaa kehityskaarta case-kunnat ilmentävät sekä mitä kokemuksia ja oppeja caseista olisi siirrettävissä suomalaisiin kuntiin? Jotta kokemusten siirto ja oppiminen mahdollistuisivat, tässä tapaustutkimuksessa panostetaan paljon käsitteistön, tapausten taustojen ja kontekstin kuvaukseen. Tällä tavalla itse tapauksia pystytään ymmärtämään paremmin ja erittelemään muiden kuntien käyttöön erilaisia kehityspolkuja. (Ks. menetelmästä tarkemmin Stake 1995; Eriksson & Koistinen 2005).

1.2.1 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen pääluvut käsittelevät luottamusta, sen edellytyksiä, ylläpitoa ja kehittämistä varsin käytännöllisistä ja elinkeinopolitiikan toteuttamiseen osallistuvia ihmisiä puhuttavista näkökulmista. Tutkimus etenee kuviossa 1 esitetyllä tavalla.



Kuvio 1. Tutkimuksen eteneminen

Liikkeellelähtö tapahtuu luottamuksen toimintaympäristön hahmottamisella luvussa kaksi: mitä erityistä kuntaliitokset ja elinkeinopolitiikan muutos tuo luottamukselle ja luottamuksen hyödyntämiselle? Kolmannessa pääluvussa keskitytään luottamuksen käsitteeseen ja merkityksiin, joita luottamus saa elinkeinopolitiikassa. Käsitteellinen ymmärtäminen ja täsmennys ovat tarpeen, koska tätä kautta paikannetaan ilmiö eli luottamus, jota pyritään kehittämään eri tavoin. Tämän jälkeen analysoidaan luottamuksen edellytyksiä ja hyötyjä. Nämä kertovat erityisesti siitä, mitä asioita tai tekemisen tapoja luottamuksessa kannattaa vahvistaa. Viides luku kos-

kee luottamukseen liittyviä haasteita ja ongelmakohtia. Oletamme, että näiden analysoinnista saadaan esiin asiat, jotka vaikeuttavat luottamuksen ylläpitoa ja sitä, mitä asioita pitäisi välttää. Kuudennessa luvussa spekuloidaan ääritilanteilla: mitä seuraa, jos luottamus vähenee tai luottamus menetetään kokonaan? Parhaimmillaan spekulatiot auttavat tunnistamaan, mitä seurauksia luottamuksen menetyksestä voi olla. Viimeisessä luvussa kootaan luottamuksen ydinelementit ja esitetään joukko kehittämissuosituksia luottamuksen ylläpitämiseksi ja parantamiseksi ja aihioita jatkotutkimuksen suuntaamiseksi.

1.2.2 Case-kunnat

Case-tapauksina on viisi kuntaliitoksen läpikäynyttä kuntaa: Kouvola, Oulu, Salo, Sastamala ja Vaasa. Case-kuntien valinta antaa hyvät mahdollisuudet vertaisoppimiseen ja validin kehittämistiedon tuottamisen muille Suomen kunnille. Valintaa voi perustella myös seuraavin näkökohdin. Caseissa on aktiivinen ja strategisesti vahva ote elinkeinopolitiikan toteuttamiseen. Caset ovat tehneet isoja rahallisia panostuksia elinkeinoelämän kehittämiseen. Siten onnistunut elinkeinopolitiikka on case-kunnille avainasia niiden tulevassa menestyksessä. Silti caset sisältävät joukon avoimia kysymyksiä, jotka voivat rasittaa luottamuksen hyödyntämistä kuntavetoisen elinkeinopolitiikan kehittämisessä ja johtamisessa.

Casejen kuntaliitokset ovat olleet pienempiä kahden kunnan liitoksia, monikuntaliitoksia tai suurempia isojen kuntien monikuntaliitoksia. Liitokset ovat tapahtuneet vuonna 2009 Kouvolassa ja Salossa, ja Oulussa, Sastamalassa ja Vaasassa liitos on toteutettu vuonna 2013. Case-kunnilla on ollut alueellista tai seudullista yhteistyötä elinkeinopolitiikassa jo ennen kuntaliitosta.

Kaupungit sijoittuvat eri puolille Suomea. Edustettuina ovat Kymenlaakson, Pirkanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan sekä Varsinais-Suomen maakunnat. Kaupungit ovat asukasluvultaan ja pinta-alaltaan erikoisia. Asukasluvultaan suuria kaupunkeja ovat Oulu, Kouvola ja Salo. Vaasa edustaa keskikokoisia kaupunkeja ja Sastamala pientä kaupunkia. Case-kunnat ovat maaseutukaupunkeja, eli tiivistä keskustaa ympäröivät maaseutualueet (ks. luokittelusta Valtiovarainministeriö 2012: 37). Liitoksissa

kaupunkikeskukset kasvoivat pienemmillä kunnilla, jotka toivat mukanaan maaseudun uuteen kaupunkiin. Uudet kaupungit muodostuivat keskenään hyvin erilaisista alueista. On sekä tiivistä kaupunkiasumista että harvaan asuttua maaseutua. Erot väestöllisessä ja taloudellisessa huoltosuhteessa sekä työpaikkarakenteessa ovat eri alueilla huomattavia. (Valtiovarainministeriö 2012a.) Vaasan liitos poikkeaa muista siinä, että Vaasan kaupungilla ja Vähänkyrön kunnalla ei ollut yhteistä maarajaa ja Vaasa on kaksikielinen kaupunki.

1.2.3 Tiedonkeruu, aineistot ja analyysi

Primääri empiria kerättiin haastattelemalla case-kuntien eli Kouvolan, Oulun, Salon, Sastamalan ja Vaasan kaupunginjohtajia, kaupunginhallituksen puheenjohtajia, elinkeino- tai kehittämisjohtajia, seudullisten/alueellisten kehittämisyritysten johtajia sekä yrittäjäjärjestöjen puheenjohtajia. Yhteensä haastatteluja tehtiin 21 kappaletta. Yhtä kaupunginjohtajaa, yhtä kunnanhallituksen puheenjohtajaa ja yhtä yrittäjäjärjestön edustajaa ei tavoitettu useista yrityksistä huolimatta. Sastamalassa yksi haastateltava edusti organisatorisen järjestelyn vuoksi sekä kuntaorganisaatiota että kehittämisyritystä. Luettelo haastatteluista elinkeinopolitiikan asiantuntijoista on liitteessä 1.

Haastattelupatteristossa on kolme teema-alueita: 1) luottamuksen sisältö, kunnan luottamusilmapiiri ja vaikutukset elinkeinopolitiikan toteuttamiseen, 2) luottamuksen ylläpito ja ongelmakohtien tunnistamista sekä 3) luottamuksen kehittäminen. Kysymyksiä oli yhteensä kymmenen. Lisäksi oli varattu mahdollisuus vapaalle keskustelulle haastattelun lopussa. Kysymykset laadittiin tutkimuksen teoreettisen osuuden sekä tutkimuskysymysten pohjalta.

Haastateltavat vastasivat kysymyksiin omasta viranhaltija- tai luottamushenkilönäkökulmastaan, eivät esimerkiksi kuntalaisen tai palveluiden käyttäjän näkökulmasta. Suurin osa haastatelluista oli ollut nykyisessä virassaan tai toimessaan jo kuntaliitoksen aikana ja siten kuntaliitosprosessin ytimessä suunnitellen, toimeenpannen ja toteuttaen sitä. Vastuksissa painottui johtajien näkökulma. Tämä edesauttoi kokonaisnäkemysten saavuttamista. Selvää toki on, että jos asioita olisi kysytty ruohonjuuritason toteuttajilta tai

yrittäjiltä suoraan, olisi näkymä ollut todennäköisesti pirstaleisempi ja enemmän päivittäisiin toimiin nojaava.

Haastattelut toteutettiin puhelinhaastatteluina syys- ja lokakuussa 2014. Haastateltaville lähetettiin postitse saatekirje ja haastattelukysymykset (liite 2). Saatteessa kerrottiin tutkimuksen tarkoitus, haastattelun teemat ja kes- to. Tämän jälkeen jokaisen haastateltavan kanssa sovittiin aika puhelin- haastatteluun puhelimitse tai sähköpostilla. Haastattelut kestivät puolesta tunnista tuntiin, ja ne nauhoitettiin. Haastateltavat olivat tutustuneet haas- tattelukysymyksiin etukäteen. Nauhoitetut haastattelut litteroitiin yleiskie- lisesti eli kirjoitettiin tekstimuotoon pois lukien äännähdykset, tyhjäkäyn- tisanat, murre- ja täytesanat sekä tauot.

Haastatteluiden lisäksi tutkimuksessa hyödynnettiin elinkeinopolitiikan johtamista ja hallinnointia koskevaa dokumenttiaineistoa (esim. case-kun- tien elinkeinopoliittiset strategiat, elinkeinoyhtiöiden strategiat ja kuntalii- toksien valmistelumateriaali). Dokumenttianalyysi taustoitti kunta-caseissa tehtyjä ratkaisuja ja prosessipolkuja: miten nykyiseen tilanteeseen on pääs- ty, millaisia strategisia valintoja liitosten myötä on tehty sekä mitä ja millai- sia mahdollisuuksia ja uhkia elinkeinopolitiikan muutokseen kuntaliitosti- lanteessa on liitetty? Dokumenttianalyysi toimi myös perustana haastatte- lukysymysten laadinnalle sekä lisäsi haastattelukysymysten osuvuutta haas- tateltavien näkökulmasta.

Aineiston analyysi pyrkii uusien ja tarkempien näkökulmien avaamiseen ilmiöstä ja asenteista. Siten analyysi ei ole tutkimuksen teoriaa testaava. Teemoja ja asioita läpikäydessä hahmotetaan toistuvia samankaltaisuuksia mutta myös erityispiirteitä. Aineiston analyysissa käytetään apuna käsite- ja miellekarttoja. Analyysissa on hyvä muistaa myös tutkimuksen tilannesi- donnaisuus. Tutkimus siis kuvaa ja tulkitsee nykyistä tilannetta case-kun- nissa. Lisäksi seuraamme tapaustutkimuksen traditiota siinä, että kuvaus il- miöstä on konkreettista, elävää ja yksityiskohtaista todellisuuden tulkintaa eri näkökulmista (Syrjälä, Ahonen, Syrjäläinen & Saari 1994: 11, 13). Haas- tateltavien ääni kuuluu ja toiminta näkyy esitettynä suorina lainauksina.

Analyysi ja raportointi ovat korostuneen asia- ja teemalähtöisiä. Tutki- mustulokset raportoidaan ilmiön, asian tai ongelman mukaan. Toinen tapa olisi ollut raportoida tutkimustulokset case-kunnittain. Asia- ja teemaläh- töinen tapa on mielekäs seuraavista syistä. Ensinnäkin haluamme tietois-

ti välttää ”tuomioita” ja pitkälle meneviä johtopäätelmiä luottamuksen tilasta ja tasosta muutamien avainhenkilöiden haastattelujen perusteella. Luottamuksen tilan selvittäminen olisi edellyttänyt laajaa kyselyä yrityksille, luottamushenkilöille ja virkamiehistöille. Toiseksi asia- ja teemalähtöinen raportointi palvelee huomattavasti paremmin tutkimustulosten hyödyntäjiä. Casejen analysointi niputettuna ja asian mukaisesti palvelee huomattavasti paremmin kokemusten jäsentämistä luottamuksesta sekä mahdollisuuksia oppia viiden casen kokemuksista. Caseissa esiintyy paljon samoja, luottamukseen kytkeytyviä asioita sekä yhteisiä tapoja käsittää luottamus ja luottamukseen sisältyvät ongelmat, ja siten caseittain etenevä raportointi olisi johtanut asioiden tarpeettomaan toistamiseen.

2 Elinkeinpolitiikan ja luottamuksen konteksti

Kuntaliitokset tuovat uusia mahdollisuuksia yhteistyölle, tehtävien toteutukselle ja organisointitavoille. Samalla syntyy uusia haasteita luottamukselle ja yhdessä tekemiselle. Kuntaliitosten jälkeen kuntien täytyy neuvotella ja sopia toistensa kanssa asioista, jotka kuuluivat ennen vain oman kunnan päättäjille ja virkamiehille. Luottamusta on siis rakennettava, kehitettävä ja parannettava useiden toimijoiden kesken uusissa tilanteissa. Lisäksi yritys-elämä ja kuntalaiset odottavat uudelta kunnalta paljon. Pitäisi osoittaa nopeutta ja dynaamisuutta sekä näkyvää kehittämistä ja kehitystä monella eri tavalla.

Seuraavassa analysoidaan luottamuksen sekä luottamuksen rakentumisen ja ylläpidon kontekstia eli toimintaympäristöä. Toimintaympäristön kuvaus on tapaustutkimuksessa tarpeen, koska se auttaa ymmärtämään paremmin tutkittavaa ilmiötä – miksi jotkin asiat ovat niin tärkeitä, miksi jotkut asiat korostuvat ja toiset taas eivät? Ilman taustoitusta havainnot, tulkinat ja kehittämissuosituksukset jäävät juurettomiksi ja vaille perusteluita. Avainkysymyksiä seuraavassa on kaksi: 1) missä ja millaisessa toimintaympäristössä luottamusta harjoitetaan ja ylläpidetään sekä 2) mistä eri syistä luottamusta tarvitaan? Samalla elinkeinopolitiikan täsmentäminen ja muutosten hahmotus kuntaliitoksissa auttavat ymmärtämään paremmin luottamuksen keskeistä roolia ja tarvetta.

2.1 Kuntaliitokset kontekstina

Suomessa on sotien jälkeisenä aikana toteutunut kaikkiaan 167 kuntaliitosta. Kuntaliitoksista löytyy kaksi liitosaaltoa: vuosina 1967–1977 toteutettiin 63 kuntaliitosta ja 80 kuntaliitosta vuosina 2005–2013. Kuntien lukumäärä on vähentynyt noin neljänneksellä vuosituhannen vaihteesta, ja vuonna 2014 kuntia oli 320 kappaletta. Vuosi 2009 näkyy piikkinä kuntaliitostilastoissa. Kyseisenä vuonna tehtiin 32 liitosta. Valtaosa vuosina 2007–2013 tehdyistä kuntaliitoksista on ollut kahden kunnan liitoksia. Niin sanottuja monikuntaliitoksia oli noin kolmannes. Suurin osa kuntaliitoksista muodostui asukasluvultaan suuren keskuskunnan ympärille. (Koski, Kyösti & Halonen 2013: 6; Meklin & Pekola-Sjöblom 2012: 13–14; Kuntaliitto 2013a; 2014b.)

2.1.1 Kuntaliitosten perusteluita

Kuntaliitos on monen asian summa. Yksittäiset henkilöt, koalitiot sekä erilaiset tapahtumaketjut ovat merkittävässä roolissa liitoskeskustelujen alkaessa. Paineita liitoksiin tulee sekä kunnan sisältä että ulkopuolelta.

Yksi merkittävä kuntaliitosten selittäjä on poliittinen tahtotila. Tahtotilan muodostaminen voi edistää tai vaikeuttaa kuntayhteistyötä ja liitoksen toteutumista. Poliittisen päättäjien myönteinen suhtautuminen liitokseen sekä pyrkimys yhteiseen tahtotilaan ovat olennainen osa liitosprosessin aloittamista ja onnistumista. Myös poliitikoiden yksilöllisellä ymmärryksellä, tavoitteilla ja kannusteilla on tärkeä rooli liitosprosessin etenemisessä. (Airaksinen ym. 2012: 36.)

Yhdistymisen tahtotilaa voidaan katsoa yksilön ja ryhmän näkökulmasta. Esimerkiksi Salon seudun kuntajakoselvityksessä on esitetty seuraavat näkökulmat tahtotilan muodostumiseen (Koski 2008: 69–71):

- Yhteinen vastuu: kuinka toimijat mieltävät itsensä suhteessa tiettyyn seutuun – kantavatko he vastuuta vain oman kuntansa tulevaisuudesta vai koko seudusta ja sen ihmisistä.
- Tahto osallistua: näkökulma viittaa toimijoiden haluun osallistua uuden kunnan rakentamis- ja kehittämistyöhön. Positiivinen tai negatiivinen asenne määrittää toimijoiden suhtautumisen koko liitosprosessia kohtaan.

- Yhteisenä kokeminen: näkökulmassa toimijat kokevat olevansa samassa veneessä tunnistamassa yhteisiä tulevaisuuden uhkia ja mahdollisuuksia.
- Luottamus: mitkä ovat toimijoiden ensivaikutelmat, millaisia aikaisempia kokemuksia heillä on muista toimijoista ja voiko heihin luottaa.
- Halu oppia yhdistämisprosessin aikana. Näkökulma on oppimisprosessi: jos toimijat kokevat yhdistymisen kiinnostavana uutena mahdollisuutena oppimiseen, vaikuttaa se positiivisesti myös heidän suhtautumistapaansa.
- Valmius unohtaa ja luopua eli näkökulma koskee valmiutta unohtaa esimerkiksi vanhat kuntarajat ja organisaatiot sekä mahdollisuuksien antamista uudelle kunnalle.
- Toimijoiden kyky sopeutua demokraattisesti tehtyyn yhdistymispäätökseen. Jos lopputulos ei ole toimijoiden tavoitteiden mukainen, se voi aiheuttaa turhautumista. Tarvitaan sopeutumiskykyä, jotta tilanne normalisoituu ja toiminta saadaan käynnistetyksi valituksi tuleen ratkaisun mukaisesti.

Monesti kuntien sopimuksellinen yhteistyö ja sen syveneminen ovat luonteva kehityskulku liitokseen. Yhteistyön syventäminen ja laajeneminen vahvistavat luottamusta, mikä pehmentää siirtymistä yhteistyöstä kuntaliitokseen. Ilman pitkäaikaista yhteistyötä ja sitä kautta rakentunutta luottamusta vapaaehtoiset liitokset eivät onnistu tai liitos on vaivalloisempi. Vaikka yhteistyö on hyvä pohja, on liitos aina pitkäkestoinen prosessi ja se sisältää monia epävarmuustekijöitä. (Airaksinen ym. 2012: 33; Ramboll Management Consulting 2013: 17–18.)

Kuntaliitoksen herättäjänä voi olla maankäyttö. Maankäytöstä erottuu kolme syytä kuntaliitokselle: 1) maankäytön resurssipula, 2) kyllästyminen seutuyhteistyön tehottomuuteen ja 3) kunnan sisäiseen dynamiikkaan liittyvät tekijät. Maankäytön resurssipula näkyy eri tavoin. Kehyskunnissa voi olla pulaa rahasta tai asiantuntevasta henkilöstöstä, kun taas keskuskäynteissä ongelmana on riittämätön maapinta-ala. Tällöin kuntaliitos näyttäytyy strategisena mahdollisuutena ja edellytyksenä kunnan kasvulle. Resurssien vähäisyys kunnissa voi johtaa siihen, että tekniset järjestelmät eivät ole ajantasaiset, maanhankintaa ei ole tehty tai lupamenettelyt ovat olleet liian vaihtelevia. (Airaksinen ym. 2012: 31–32.)

Monessa tapauksessa pienten kuntien taloudellinen tila muuttuu niin heikoksi, ettei niillä ole mahdollisuuksia selvittää itsenäisenä. Kun kuntien tulot vähenevät ja velkaantuminen kasvaa, voi kuntaliitos näyttäytyä taloudellisesti järkevänä vaihtoehtona. Kuntaliitokseen voi johtaa myös pakko, joka johtuu yleensä taloudellisista tai valtion ohjauksen muutoksista. Kunta voi olla kroonisessa taloudellisessa kriisissä. Kriisi voi johtua hitaasta negatiivisesta kiertestä tai äkkinäisistä dramaattisista muutoksista. Toisaalta pakko voi lisätä yhteistyöhaluja ja syventää yhteistyötä, koska omat resurssit eivät enää riitä palvelujen tuottamiseen ja toimintojen hoitamiseen. Kun liitos alkaa pakosta, on muutos yleensä varsin nopea. Tällöin tarvitaan selvät säännöt, ehdot ja tavoitteet kuntaliitoksen toteutumiseksi ja läpiviennille. (Ramboll Management Consulting 2013: 19.)

Ongelmat voivat olla myös toiminnallis-kulttuurisia. Päätöksentekoa leimaa kyvyttömyys saneerata taloutta tai se, että valtuusto ei syystä tai toisesta löydä sisäistä konsensusta ratkaisujen tekemiseksi. Toiminnalliset ongelmat voivat liittyä myös kunnan organisaatioon. Organisaatio voi olla liian pieni, haavoittuva tai se ei kestä muutoksia. Esimerkiksi eläköityvien tilalle ei palkata uusia työntekijöitä tai henkilöstömäärä ja muut resurssit ovat liian niukat. Tällöin kuntaliitos nähdään mahdollisuutena vahvempaan ja turvallisempaan organisaatioon. Isompi organisaatio mahdollistaa työnjaon ja erikoistumisen sekä laajemman asiantuntijuuden tehtävien hoitoon ja varamiesjärjestelyt. Saatetaan myös ajatella, että isompi yksikkö on houkuttelevampi työpaikka ja tämä voi helpottaa rekrytointeja erityisesti hajasutusalueilla. (Airaksinen ym. 2012: 30–31; Stenvall ym. 2007.)

Kuntaliitosprosesseihin ja yhdistymishaluihin vaikuttavat toimintaympäristöstä ja sen muutoksista kantautuvat tekijät. Usein vetoaminen muutokseen helpottaa liitoksen perustelua ja nopeuttaa liitosta. Viitteitä näistä tekijöistä saa katsomalla kaikkien viiden case-kunnan kuntaselvityksiä sekä liitoskirjallisuutta (esim. Airaksinen 2012; Koski 2013; Holstila 2012; Joensuu 2013). Alle on koottu toistuvia asioita, joilla on perusteltu kuntaliitoksia:

- Suomen ja Euroopan kansantalouksien hidas kasvu sekä julkisen talouden velkaantuminen kaventavat kuntien taloudellista liikkumavaraa.
- Väestön ikääntymisen myötä työikäiset vähenevät, verotulot hiipuvat ja sosiaali- ja terveystalouden kustannukset kasvavat. Maan sisällä eri

alueet ja kunnat sekä väestö erilaistuvat: nuorten osuus kaupungeissa kasvaa ja ikääntyneiden osuus kasvaa vastaavasti pienissä kunnissa.

- Palvelutarpeiden kasvu. Se liittyy väestön ikääntymiseen, mutta myös kuntien lainsäädännöllisten tehtävien määrän kasvuun.
- Velvoitteet ostopalvelujen lisäämiseen kasvavat. Isommissa kunnissa oletetaan olevan parempi hankintaosaaminen ja niiden neuvotteluvoima suhteessa palvelutuottajiin on vahvempi.
- Kuntien ja alueiden välinen kilpailu asukkaista, työpaikoista ja kehittämispanoksista on kiristynyt. Kilpailu heikentää kuntien talouden liikkumavaraa ja heikentää mahdollisuuksia rationaaliseen yhteistoi-
mintaan.
- Asukasluvun lasku ja väestön muuttoliike on haaste kuntien taloudel-
le. Pohjois- ja Itä-Suomen alueet menettävät väestöään Etelä-Suomeen
sekä Keski-Suomen kaupunkien vahvistuvat maakuntakeskuksina. Väestönkasvu perustuu tulevaisuudessa entistä enemmän kansainvä-
liseen muuttoliikkeeseen. Siksi tarvitaan erityistoimia kansainvälisen
ilmapiirin ja imagon sekä ulkomaalaisille suunnattujen palveluiden
vahvistamiseksi.
- Kansainvälistymisen edistämiseen tarvitaan kokoa ja uskottavuutta.
Painetta luo myös se, että EU:n suosii rahanjaossa vahvoja alueita ja
kaupunkeja.
- Teknologian laaja-alaisempi hyödyntäminen palvelutuotannossa.
Kunnat tai seudut, jotka ovat kehityksen kärjessä, kykenevät saamaan
itselleen käytännön hyötyjen lisäksi myös imagohyötyjä. Toisaalta py-
syminen teknologian kehityksessä vaatii paljon resursseja, eikä pienil-
lä kunnilla ole tähän varaa.

2.1.2 Kuntaliitoksen muodollinen eteneminen ja kuntaliitosmuodot

Usein kuntaliitokset käynnistyvät, kehittyvät ja syvenevät työryhmissä, yhteistyökuvioissa ja erilaisissa verkostoissa. Näille on ominaista toimijoiden välinen luottamus. Luottamus taas johtaa tuttuuteen, ennustettavuuteen ja yhteiseen kieleen. Yhteisen tulkinnan syntyminen on olennaista yhdistymisessä. Sen muodostuminen on helpompaa, mikäli toimijoilla on entuudens-

taan yhteistä historiaa. Luottamus havahduttaa muutostarpeeseen ja käynnistää keskustelut liitoksesta. Luottamuksesta seuraa liitosprosessin institutionalisoituminen, eli prosessi saa konkreettiset aikataulut sekä vastuu- ja toteuttajatahot. Liitosprosessi etenee tunnusteluvaiheesta selvitysvaiheeseen ja siitä päätöksentekoon. (Airaksinen ym. 2012: 38, 45; Kuntaliitto 2014c.)

Muodollisesti liitosprosessi alkaa siten, että kunnat voivat tehdä itse tai teettää ulkopuolisella konsultilla kuntaliitosselvityksen. Kuntajakolain mukainen erityinen kuntajakoselvitys voidaan tehdä, valtiovarainministeriön tai kuntien aloitteesta tai siinä tapauksessa, jos vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta. Kuntaliitosselvitys tuottaa tietoa muutostarpeen arvioinnin tueksi. Selvitykseen kuuluvia perusasioita ovat (Kuntaliitto 2014c.):

- kuntien toimintaedellytysten kehitys
- kuntien talouden kehitys ja arvio yhdistymisen taloudellisista vaikutuksista
- palvelu- ja henkilöstötarpeiden ennakointi
- vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen sekä alueelliseen kilpailukykyyn
- vaikutukset hallinnollisiin ja muihin aluejakoihin
- kunnille tärkeät reunaehdot neuvottelutilanteessa
- visio uudesta kunnasta.

Kuntajakolaki edellyttää, että yhdistyvien kuntien on tehtävä yhdistymissopimus hallinnon ja palvelujen järjestämisestä. Sopimuksessa linjataan uuden kunnan strategiset tavoitteet sekä se, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Kirjatut asiat ovat yleensä liitoksen toteutumisen ehtoja. Asioiden selvittäminen ja niistä sopiminen on tärkeää, koska kuntaliitos ei sinällään synnytä uusia voimavaroja, tuota kustannussäästöjä tai paranna palvelujen tuottavuutta. Uusien mahdollisuuksien hyödyntäminen, voimavarojen tehokkaampi kohdentaminen sekä kuntalaisten palvelujen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen edellyttävät selvää ja yhteistä tavoitteiden asettelua. Liitoksen valmistelulla ja toteutuksella on suuri vaikutus siihen, miten uusi kunta alkaa toimia, miten hyödyt saadaan maksimoitua ja miten haittoja pystytään eliminoimaan. (Kuntaliitto 2014c.)

Edellä esitettiin tiiviisti kuntaliitoksen muodolliset vaiheet. Miten sitten käytännössä on edetty? Suomessa esimerkiksi Kari Leinamo on tehnyt useita analyyseja kuntaliitoksista. Hän erottelee neljä tyypillistä kuntaliitosmuotoa. Näiden erityispiirteet on eritelty seuraavassa.

Ensimmäinen on pienten kuntien liitokset. Pienten kuntien liitoksia leimaa se, että kunnat ovat taloudestaan huolestuneita ja väkimäärältään pieniä kuntia. Ne voivat olla yhteen kasvaneita kaupunkiseudun kuntia. Liitoksella tavoitellaan palvelujen säilymistä ja parantamista sekä vetovoimaisempaa kuntaa, joka vahvistaisi seutukuntaa ja turvaisi alueen kilpailukykyä. Oletus myös on, että uuden suuremman kaupungin merkitys maakunnassa kasvaa. Voi myös olla, että kunnilla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin kuntaliitos ja toteutuneita liitoksia seuraa uudet kuntaliitokset. Liitoksen merkitystä voi vähentää se, että liitosalueiden palvelut ovat jo nykyisellään minimissään eikä vähentämisen varaa enää ole. (Leinamo 2010: 24, 47, 67–68.)

Toinen liitosmuoto on pienten kuntien monikuntaliitokset. Tässä muodossa pienet kunnat yhdistyvät seudun keskuskaupungin kanssa. Näitä liitoksia ovat vauhdittaneet kunta- ja palvelurakennemuutokset, yhdistymisavustukset ja kuntien heikko taloustilanne. Liitoksella tavoitellaan vahvempaa ja elinvoimaista seutukeskusta. Ajatukset alueellisesta tasapainosta ja kuntalaisten yhdenvertaisuudesta sekä kylien ja haja-asutusalueiden kehittämisestä ovat liitosten kantavia voimia. Liitosten jälkeen kuntalaiset ovat monesti yllättyneet palvelujen alasajon alkamisesta. Tosin useissa tapauksissa tehostamislinjauksista on kerrottu suoraan tai epäsuoraan yhdistymissopimuksissa. (Leinamo 2010: 102–103.)

Kolmas liitosmuoto on keskisuurten ja suurten kuntien liitokset. Liitoksille tyypillinen piirre on pienten talousvaikeuksissa olevien kuntien yhdistyminen suureen kaupunkiin. Liitoksella pyritään yhtenäistämään kuntarakennetta sekä vastaamaan paremmin palveluja koskeviin lakivelvoitteisiin ja taloudellisiin haasteisiin. Liitoksissa kuntien lähtökohdat voivat olla hyvin erilaisia ja kuntien vetovoima voi vaihdella merkittävästi. Liitoksella tavoitellaan uuden kaupungin suurempaa painoarvoa maakunnassa ja palvelujen tuottamisedellytysten parantamista. Laajoina suuntaviivoina toistuvat vahvemman kokonaisuuden luominen, elinvoimaisuuden lisääminen, elinkeinoelämän kehittäminen ja houkutteleva asuinympäristö. Liitos voi luo-

da pohjaa uusille liitoksille. Tosin kuntaliitosten tavoitteet elinvoimaisuuden kehittämistä saattavat tuntua hämmentäviltä, jos uuden kaupungin väliluku kasvaa vain korkeintaan kymmenesosalla. Kyse on ajattelusta, jossa maaseudun elinvoimaisuuden toivotaan paranevan sen kuuluessa suurempaan kokonaisuuteen. Realiteetti usein on se, että suurenkaan kunnan talous ei kestä entisen toimipisteverkoston tai palvelutason ylläpitoa. Haja-asutusalueiden erityispiirteitä ei välttämättä tunneta tai huomioida, ja vaatimukset kustannustehokkuudesta ja yhdyskuntarakenteen tiivistämisestä kostaavat erityisesti kaupunkien reuna-alueilla. (Leinamo 2010: 78–79, 87–88.)

Neljäs muoto on suurten kuntien monikuntaliitokset. Liitoksilla tavoitellaan kansallisesti ja kansainvälisesti tärkeiden keskusten luomista. Pyrkimyksenä on kasvattaa kaupungin vetovoimaa, ja vahvan kaupunkiseudun halutaan tarjoavan hyvät edellytykset asumiseen ja yrittämiseen koko kunnan alueella. Vaikka asukkaille luvataan hyvinvointiedellytysten luomista ja lähipalveluiden järjestämistä, on todellisuus osoittautunut paikoin toisenlaisiksi. Kunnanosahallinto on jäänyt merkityksettömäksi, ja palveluja on hallinnut tuotannon tehostaminen ja palvelurakenteiden uudistus. Maa-seutua on harvoin nostettu yhdistymissopimuksissa esiin. Esimerkiksi koulujen lakkauttamiset, tyhjät kunnantalot ja kiinteistöjen nopeat realisointiaikeet osoittavat, että suurkaupunkien näkökulmat ovat muualla kuin maaseudussa ja kylien palveluissa. (Leinamo 2010: 116–117.)

2.1.3 Case-kunnat: kuntaliitos ja strategiapainotusten muutos

Seuraavassa tarkastellaan case-kuntien kuntaliitosprosessien etenemistä sekä kuntien strategisista tavoitteista ja niiden muutoksista. Selvää on, että kuntaliitosprosessi sekä kuntien yleiset visiot ja strategiset päämäärät viitoittavat elinkeinopolitiikan valintoja ja toteuttamista. Toisin sanoen elinkeinopolitiikka ei tapahdu strategisissa tyhjiössä eikä erillään kunnan yleisestä johtamisesta.

Kuntaliitoksien eteneminen

Taulukkoon 1 on koottu case-kuntien viimeisin kuntaliitostilanne: minä vuonna liitos toteutui ja mistä kunnista muodostui uusi kunta. Kaikissa case-kunnissa kuntaliitoksen valmistelu oli noin kahden vuoden prosessi, ja vastaavasti selvitys- ja sopimusvaihe vei samat kaksi vuotta.

Taulukko 1.

Case-kuntien kuntaliitos

	Kouvola	Oulu	Salo	Sastamala	Vaasa
Viimeisin kuntaliitos	2009	2013	2009	2009	2013
Liittyneet kunnat	Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Kouvola, Kuusankoski ja Valkeala	Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo ja Yli-li	Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Salo, Suomusjärvi ja Särkisalo	Mouhijärvi, Vammala ja Äetsä sekä Kiikoinen (2013)	Vaasa ja Vähäkyrö
Liitostyyppi	Suurten kaupunkien monikuntaliitokset	Suurten kaupunkien monikuntaliitokset	Suurten kaupunkien monikuntaliitokset	Pienten kaupunkien monikuntaliitokset	Keskisuurten / suurten kaupunkien liitokset

Case-tapaukset etenivät samankaltaisesti. Tunnustelu- ja esiselvitysvaihe kesti yhdestä kahteen vuotta. Tätä seurasi noin kaksi vuotta kestänyt selvitys- ja sopimusvaihe. Tyypillistä on, että selvitysvaiheessa mukana oli enemmän kuntia kuin uuteen, perustettavaan kuntaan yhdistyviä. Salon seudulla esiselvitystyö aloitettiin 11 kunnan kanssa. Someron kaupunki irtisanoutui jatkoneuvotteluista kesällä 2006. Salon seudun 10 kuntaa hyväksyivät yhdistymisen kesäkuussa 2007. Sastamalan casessa Punkalaidun vetäytyi äänestyksen jälkeen. Punkalaitumen perääntymisen takia kuntaliitoksesta äänestettiin muissa kunnissa uudelleen, mutta äänestystulokset pysyivät entisinä. Kouvolan casessa liitos hyväksyttiin vuonna 2007 kaikissa muissa kunnissa paitsi Elimäellä, jossa yhdistymisestä äänestettiin uudelleen, ja tämän jälkeen Elimäki päätti liittyä uuteen Kouvolan kaupunkiin. (Leinamo 2010: 90–91, 106–107.)

Vaasan case poikkeaa muista hieman siinä, että Vaasalla ja Vähälläkyrölä ei ollut yhteistä maarajaa. Esitys valtiovarainministeriölle erityisestä kuntajakoselvityksestä tehtiin vuonna 2010, ja selvitystyö alkoi saman vuoden elokuussa. Valtiovarainministeriö päätti, että selvityksen on koskettava Vaasan kaupunkia ja Vähänkyrön kuntaa, mutta myös välissä olevaa Mustasaaren kuntaa. Mustasaari ilmoitti, ettei kannata kuntajakoselvitystä, jonka tavoitteena on liitos, jossa Mustasaaren kunta on mukana tai johon sisältyy osia Mustasaaresta. Mustasaari ei vastustanut Vaasan ja Vähänkyrön liitosta. Kuntajakoselvittäjän johtopäätös oli se, että Vaasan ja Vähänkyrön liitos täyttää yhteisen maarajan puuttumisesta huolimatta kuntajaon muutoksen edellytykset. Kuntien valtuustot hyväksyivät yhdistymissopimuksen kesäkuussa 2011. (Bondas 2011: 16–19, 24, 27.)

Kaikkia viittä case-kuntaa yhdistää seuraavat asiat kuntaliitoksen etenemisessä:

- 1) Poliittinen tahto ja konsensus kuntaliitoksen hyödyistä löytyivät. Päättöksentekijöiden enemmistö näki liitoksen hyödyllisenä seudun ja kuntien elinvoimaisuuden kannalta. Erityisesti talouden tasapainottaminen korostui konkreettisena mutta myös ideologisena perusteena.
- 2) Seuduilla ja liittyneiden kuntien välillä on ollut yhteistyötä palvelujen ja kunnallisten toimintojen toteuttamisessa (esim. kuntayhtymät ja yhteiset palvelurakenteet) ennen kuntaliitosta. Vaikka yhteistyön hyödyt on nähty varsin konkreettisesti, yhteistyön ei ole kuitenkaan nähty tuottavan tarpeeksi synergiahyötyjä. On siis ollut selvä tarve integroida toimintoja, palveluja ja rakenteita. Esimerkiksi Airaksinen ym. (2012: 39) kutsuvat Kouvolan liitosta sinetiksi laajalle palveluyhteistyölle ja seudullisen palvelutuotannon tiivistämiselle synergiaetujen ja säästöjen saavuttamiseksi.
- 3) Dynaamisuuden ja ”liikkeen” edistäminen. Vahva peruste liitokselle on myös seudun elinvoimaisuuden lisääminen liitoksen avulla. (ks. myös Airaksinen ym. 2012: 39.) Caseissa toistuu, että kuntaliitoksella haluttuaan luoda toiminnallisesti ja taloudellisesti vahvempi kunta.
- 4) Väestö- ja taloushaasteisiin vastaaminen koetaan helpompana, koska uusi kunta muodostaa yhtenäisemmän alueen. Yhtenäisemmällä alueella yhdyskunta- ja palvelurakennetta on helpompi kehittää vastaamaan palvelu- ja asiointitarpeita paremmin. Alue vastaa myös to-

dellisempää työssäkäyntialuetta ja täten ohjaa verotuloja oikeudenmukaisemmin. Lisäksi esimerkiksi Haveri ja Majoinen (2000: 7) toteavat, että seutuistumisen myötä kuntarajat ovat menettäneet osin merkitystään.

Case-kuntien visiot ja strategiapainotusten muutos kuntaliitoksessa

Kuntien ilmaisema visio viitoittaa erittäin paljon elinkeinopolitiikkaa ja elinvoiman tavoittelua. Case-kunnat ovat juuri päivittäneet kaupunkistrategiansa vuosille 2014–2020. Kaupunkistrategiatyössä kunnat ovat täsmentäneet visionsa – mitä kunta haluaa tulevaisuudessa olla, miten kunta haluaa erottua muista kunnista ja mihin strategisia kehittämisspanoksia suunnataan. Taulukkoon 2 on koottu case-kuntien visiot niiden kaupunkistrategiadokumenteista.

Taulukko 2.

Case-kuntien visiot vuoteen 2020

	Kouvola	Oulu	Salo	Sastamala	Vaasa
Visio 2020	"Vuonna 2020 Kouvola on elinvoimainen ja luonnollinen kasvukeskus, jossa on hyvä elää, yrittää ja tehdä työtä"	"Rohkeasti uudistuva Skandinavian pohjoinen pääkaupunki"	"Hyvien palvelujen ja monipuolisen elinkeinoelämän sekä soveltavan teknologian osaamisen kaupunki, joka toimii tehokkaasti ihmisen ja ympäristön parhaaksi."	"Sastamala on edelläkävijä ja osaava uudistaja"	"Pohjolan energiapääkaupunki – virtaa hyvään elämään"

Kaupunkistrategiat noudattavat samankaltaista rakennetta. Visiosta jäsennetään strategiset päämäärät ja painopisteet, ja näistä johdetaan operationalisoidut tavoitteet. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista esitellä strategisia päämääriä tai operationaalisia tavoitteita niiden ison määrän vuoksi. Jokaisessa casessa näitä on esitetty viidestä viiteentoista kappaletta. Osa on esittänyt painopisteet lyhyesti eräänlaisina iskulauseina, osa caseista taas on

esittänyt kaupunkistrategiset painopisteet muutamien virkkeiden avulla ja asioita kokoavina strategiaklustereina. Näiden lisäksi strategiaan painopisteisiin yhdistyy ns. läpileikkaavia teemoja, jotka koskevat jokaista strategista painopistettä. Läpileikkaavia teemoja ovat mm. osaaminen, uudistumiskyky, yrittäjäyys ja kansainvälisyys. Yhdessä strategisista painopisteistä ja läpileikkaavista teemoista syntyy tietynlaisia matriiseja.

Taulukkoon kootuista case-kuntien visioista näkyy selvästi yhteys elinkeinopolitiikkaan. Käytetyt sanat ja ajatukset ovat samanlaisia, mitä elinkeinopolitiikassa sovelletaan. Esimerkiksi Kouvola ja Salo ovat sisällyttäneet visioihinsa elinvoiman, elinkeinoelämän ja yrittämisen. Vaasan visio puolestaan viittaa seudun vahvaan energiaklusteriin ja -teollisuuteen, jotka ovat kaupungin elinkeinopolitiikan ydintä.

Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisempaa on katsoa strategioiden sisällöllistä ja sanastollista muutosta kuin toistaa case-kuntien visiot ja strategiat sellaisenaan. Mitä siis case-kuntien strategioille näyttää tapahtuneen, kun liitoksen valmistelusta on siirrytty uuteen kuntaan ja yhteiseen kaupunkistrategiaan? Mitkä asiat ja sanat painottuvat, ja miten muutos on sanojen kautta tulkittavissa?

Taulukkoon 3 on koottu dokumenttiaineistossa toistuvia sanoja case-kuntien osalta kevyellä sanapilvitekniikalla. Taulukon vasen sarake koostuu kuntaliitosdokumenteissa ja yhdistymissopimuksissa toistuvasti käytetyistä sanoista. Oikeanpuoleiseen sarakkeeseen taas on koottu uusien kuntien kehittämisstrategioissa painottuvia sanoja ja tahtotilaa ilmaisevia asioita. Sarake perustuu case-kuntien kaupunkistrategioihin vuosille 2014–2020.

Taulukko 3.

Tulkinta strategiasanastosta: kuntaliitoksen valmisteluvaiheesta uuden kunnan yhteiseen strategiaan

Kuntaliitoksen valmistelu: painotuksia case-kuntien strategiasanastossa	Kuntaliitoksen jälkeen: painotuksia uuden kunnan yhteisen strategian sanastossa
Elinvoimaisen, vetovoimaisen ja toimintakykyisen kunnan vahvistaminen Positiivinen väestökehitys Elinkeinorakenteen monipuolistaminen ja yrittäjyyden edistäminen Lähipalvelujen ja väestön elinehtojen turvaaminen Vastuullinen taloudenhoito, tuottavuuden parantaminen ja kuntatalouden tasapainottaminen Toimintatapojen, hallinto- ja palvelurakenteiden uudistaminen Demokraattisen päätöksenteon ja osallistumisen vahvistaminen	Elinvoimainen, kilpailukykyinen, hyvinvoiva ja menestyvä kunta Työpaikkojen lisääminen ja työllisyyden edistäminen Elinkeinoelämän jatkuva kehittäminen monipuolisilla keinoin Kestävä elämäntapa ja elämänhallinta, aktiiviset ja yhteisölliset kuntalaiset Laadukas ympäristö ja asukasviihtyvyys, monimuotoinen kaupunkikulttuuri Tasapainoinen ja vakaa talous, joka turvaa palvelut Nopealiikkeen, reagoiva päätöksenteko ja hallinto Motivoitunut, osaava ja kehittyvä henkilöstö

Yhdistymisvaiheessa korostuvat erilaisten asioiden vahvistaminen, edistäminen, monipuolistaminen ja turvaaminen. Päätöksenteossa korostetaan demokraattisuuden ja osallistumisen turvaamista. Johtamisessa puolestaan korostetaan uudistamista ja tuottavuuden parantamista. Huomionarvoista on, että kuntaliitoksen jälkeen yhteisessä strategiassa painotetaan paljon enemmän positiivista tulevaisuutta, aktiivisuutta, jatkuvaa kehittämistä, menestystä ja nopealiikkeisyyttä.

2.2 Elinkeinopoliittiset päämäärät

2.2.1 Elinkeinopoliitiikan yleiset tavoitteet

Kunnan tehtävänä on koko kunnan, sen asukkaiden, yrittäjien ja organisaatioiden hyvinvoinnista huolehtiminen. Elinkeinopoliitiikalla toteutetaan tätä tavoitetta. Kunnan tulee huolehtia alueellaan elinkeinojen edistämiseen kuuluvista tehtävistä. Tätä varten kunnassa tulee olla elinkeinoasiamiehen virka tai tehtävät tulee järjestää muulla tavoin. (Sotarauta & Linnamaa 1997: 42–43.)

Elinkeinopolitiikka-termiä käytetään vapaasti arkisissa keskusteluissa ja tieteellisissä tutkimuksissa. Yleisesti kuntien elinkeinopolitiikka määritellään paikallisen tason toimenpiteiksi, joilla parannetaan yritysten fyysistä ympäristöä, tuotantopanosten saatavuutta, osaamista ja palveluja sekä toimintaan liittyviä säädöksiä ja päätöksentekokäytäntöjä. Kunta- ja seututasolla tämä tarkoittaa eri yhteiskuntaelämän alojen intressiryhmien päämäärien, strategioiden ja keinojen yhteensovittamista sekä toiminnan koordinoimista elinkeinotoiminnan edistämiseksi. Elinkeinopolitiikalla pyritään elinkeinojen edistämiseen ja työpaikkojen luomiseen kunnan verotulojen kasvattamiseksi ja sitä kautta parempien palvelujen tarjoamiseen kuntalaisille. Kantava oletus on, että suotuisat olot ja taloudellisen aktiivisuuden lisääminen luovat perustan yritysten tuottavuudelle ja kilpailukyvyille sekä työllisyydelle ja kunnan elinvoimaisuudelle. (Ruotsalainen 2011: 15, 178; Kuntaliitto 2014a; Sotarauta & Linnama 1997: 42; Känkkänen ym. 2013: 12.)

Elinkeinopolitiikkaa toteutetaan kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella, maakunnallisella, seudullisella ja kunnallisella tasolla. Kunta- ja seututasolla elinkeinopolitiikkaa kutsutaan myös paikalliseksi elinkeinopolitiikaksi. Elinkeinopolitiikka on monisyinen toimijoiden verkosto. Toimijoina ovat esimerkiksi kunnan elinkeinotoimen viranhaltijat ja luottamushenkilöt sekä yrittäjät, oppilaitokset, TE-toimistot ja rahoituslaitokset. Näiden ohella elinkeinopolitiikkaa toteuttavat kuntien kehittämissyhtiöt, kuntayhtymät, teollisuuskyllät, yrityshautomot ja matkailuyhtiöt. Eri tasojen väliset erot ovat hämärtyneissä, ja toiminnassa korostuu eri sidosryhmien välinen yhteistyötoiminta. (Kuntaliitto 2011; 2014a; Sotarauta & Linnama 1997: 41–42.)

Maankäytöllä on tärkeä asema paikallisessa elinkeinopolitiikassa. Maankäytön suunnittelulla, kaavoituksella ja maanhankinnalla tähdätään hyvään asumiseen, toimivaan liikennetarkkaisuun ja riittävään tonttitarjontaan. Toimiva infrastruktuuri (tiet ja kadut, vesi- ja jätehuolto ja energia) on kunnan menestyksen perusta. Kunta pystyy maankäytöllä ja kaavoituksella tarjoamaan yrityksille sijaintietuja. Lisäksi kuntien keskustojen elinvoiman vahvistaminen ja joukkoliikenteen kehittäminen ovat kuntien elinkeinopolitiikan ydinaluetta. (Holstila 2012: 9, 16.)

Elinkeinopolitiikan keinorepertuaari on kuitenkin paljon laajempi. Kirjallisuudessa erottuu useita keinoja (Ruotsalainen 2011: 42; Pirkola 1997: 54–57; Sotarauta & Linnama 1997: 50; Okko 1989: 413–416).

Ensinnäkin erottuvat toimet, joilla pyritään luomaan yleisiä edellytyksiä elinkeinoelämälle. Näitä ovat mm. kaavoitus, kunnallistekniikan järjestäminen ja asuntotuotanto, koulutus- ja päivähoitoasioiden järjestäminen sekä myönteinen yritysilmapiiri. Toinen ryhmä keinoja on välittömämmät toimet, kuten teollisuustilojen rakentaminen, takaukset, antolainat ja avustukset. Kolmanteen ryhmään kuuluvat puolestaan yrityksille suunnatut aineettomat tuet (esim. yritysneuvonta, markkina- ja muut tutkimukset ja selvitykset), tuotteen tai palvelun markkinointiin ja tuotekehitykseen liittyvät tuet sekä yritysten koulutuksiin ja osaamistason nostamiseen liittyvät tuet.

Elinkeinopolitiikassa korostetaan elinvoimaa ja elinvoimapolitiikkaa. Yksinkertaistetusti se tarkoittaa sitä, että kaikkien kuntaorganisaation osien tulisi toimia elinvoiman edistäjänä. Oletus on, että kunnan eri sektoreilla ja palveluilla on vaikutus kunnan vetovoimaan, menestykseen ja kehittymiseen. Elinvoimaan liitetään paljon positiivisia asioita. Kirjallisuudessa elinvoimaa koskevissa teksteissä luovuus, virkeys, dynaamisuus, voimavarat, terveys, kestävyys ja energia ovat vakiosanastoa. Se ilmenee kasvuna ja vetovoimaisuutena sekä moninaisina muutoksina ja uudistumisina että kunnan laaja-alaisena vahvistumisena. Elinvoima edustaa sekä tahtoa ja kykyä että mahdollisuuksia ja voimavaroja saavuttaa tavoitteita, uudistua ja kehittää toimintoja. (Kuntaliitto 2012b; Oulun kaupunki 2012: 6; Holstila 2012: 17; Moisio 2012.)

Elinvoiman kehittämisessä yhdistyy kaupunkikonsernin kaikkien osien toiminta kaupunkiseudun muiden toimijoiden (naapurikunnat, korkeakoulut, paikallinen elinkeinoelämä ja yrittäjät, maakunta, valtion paikallishallinto ja kansalaisyhteiskunta) toimiin. Elinvoiman kehittäminen siis edellyttää onnistunutta kumppanuutta, luottamusta ja yhteistä visiota toimijoiden välillä. Kaikkien toimijoiden tulisi tietää oma roolinsa elinvoiman muotoilussa ja toimeenpanossa. (Holstila 2012: 17, 21; Haveri ym. 2013: 71.) Elinvoima on siten strategista johtamista, ja tällöin se yhdistyy usein erilaisten kilpailuetujen hahmottamiseen ja saavuttamiseen (Meyer-Stamer 2005: 216).

Elinvoiman edistäminen edellyttää uuden luomista. Tämä tarkoittaa strategisia valintoja ja hankintoja, itsensä uudelleen keksimistä ja oman aseman uudelleen arviointia sekä demokratian ja osallistuvan kulttuurin kehittämistä. Uuden luomiseksi on tehtävä tiivistä yhteistyötä yrittäjien kanssa ja

hyväksyttävä riskinotto perinteistä elinkeinopolitiikkaa laajemmin (Ruotsalainen 2011: 178). Uuden luomisen kannalta on tärkeää, että kunnassa tai alueella etsitään uusia pelisääntöjä, tietoa, kompetensseja ja resursseja eikä vain keskitytä hyödyntämään jo olemassa olevia resursseja (Sotarauta & Karppi 2013: 108). Kriittistä on myös oikea tahtotila ja osallisuus sekä jaettu näkemys siitä, mitä halutaan ja miten tavoitteita voidaan saavuttaa (Haveri 2014).

Elinvoima syntyy ja vahvistuu eri toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta. Vuorovaikutus käsittää sosiaalisen pääoman sekä paikallisyhteisöjen, verkostojen ja yksilöiden osallisuuden, paikallisidentiteetin ja erilaiset elämäntapavalinnat että kulttuurin (Haveri 2014). Alueellisen kehittämisen ja elinvoimaisuuden johtaminen ei perustu pelkästään perinteisiin hierarkkisiin suhteisiin, vaan sitä voisi kuvailla enemmän kollektiiviseksi vuorovaikutussuhteeksi eri toimijoiden välillä. Elinvoiman johtaminen on usein luonnostaankin kollektiivista, jaettua ja alhaalta ylöspäin suuntautuvaa. Se ei perustu pelkästään instituutioihin ja asemaan vaan myös niihin rooleihin, joita toimijoilla on yhteisössä, ja tapoihin, joilla he käyttäytyvät ja vaikuttavat verkostoissa. Yhteisöllisyys ja vuorovaikutus ovat avainasemassa, sillä harvalla on yksinään määräysvaltaa oman kuntansa tai alueen asioihin. (Sotarauta 2014: 29–30.)

2.2.2 Case-kuntien elinkeinopolitiikka: strategiat ja käytäntö

Edellä luvussa 2.1 käsiteltiin case-kuntien johtamista ja päätöksentekoa viitoittavia visiota ja kaupunkistrategiapainotuksia. Ne ohjaavat elinkeinopolitiikan harjoittamista ja strategisia panostuksia. Seuraavassa analysoidaan case-kuntien elinkeinopoliittisia strategioita. Millaisen kontekstin ne antavat toimijoiden välisen luottamuksen ja yhteistyön harjoittamiselle? Mitä asioita luottamuksessa ja luottamuksen rakentamisessa tulisi huomioida? Mitkä asiat selittävät painotuksia luottamuksen ylläpitämisessä ja kehittämisessä? Ennen strategioiden tiivistä sisällön analysointia case-kuntien elinkeinoympäristöä avataan muutamilla huomioilla.

Oulu ja Salo ovat valtioneuvoston nimeämiä rakennemuutoskuntia. Tämä vaikuttaa välittömästi elinkeinopolitiikkaan, koska näillä on mahdol-

lisuus saada yleisiä tukia suurempia avustuksia. Rakennemuutosalueella työttömyysaste nousee merkittävästi, ja vaikutukset näkyvät yleensä myös alihankintaketjussa. Tilanteesta selviämiseksi alueen tuotantorakenteen on pakko uudistua ja uusia työpaikkoja on pyrittävä luomaan uusilla keinoilla. Oulun ja Salon seutukuntien äkillisen rakennemuutoksen alueen status päättyy vuonna 2015. Myös Kouvolan seutukunta on ollut äkillisen rakennemuutoksen alueena vuosina 2007–2009 ja 2011–2012. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011; 2014.)

Kouvolaa leimaa maailman suurimpiin kuuluvat metsäteollisuuden yritykset sekä pyrkimys kohti Itämeren piirin liiketoiminta- ja logistista keskusta. Oulu on tunnettu osaamis- ja teknologiakeskus Suomessa. Oulussa on vahvaa perusteollisuutta paperi-, teräs-, kemian- ja metsäaloilla (esimerkiksi Ruukki, StoraEnso, Kemira). Ouluun on keskittynyt huomattava määrä teknologia-alan työpaikkoja, ja Oulussa on yli 600 high tech -alan yritystä. Oulun yliopisto on Suomen toiseksi suurin, ja kaupungissa on yli 30 000 korkeakouluopiskelijaa. (Oulun kaupunki 2014a.) Saloon on keskittynyt suuri määrä ICT-alan ja langattomaan tiedonsiirtoon erikoistuneita yrityksiä ja alihankkijayrityksiä. Salo on myös Suomen suurin maatalouspitäjä: kaupungin alueella on noin 1 130 maatilaa. (Salon kaupunki 2014b.) Vaasan seudulle on keskittynyt merkittävä osa Suomen energiateollisuutta: energiakeskittymään kuuluu yli 140 yritystä, ja ala työllistää yli 10 000 henkilöä (mm. Wärtsilä, ABB ja Vacon) (Vaasan kaupunki 2014b).

Seuraavassa on lyhyesti case-kuntiin liittyviä, elinkeinopolitiikassa huomioitavia tunnuslukuja (taulukko 4).

Taulukko 4.

Elinkeinopoliittisia tunnuslukuja: case-kunnat ja koko maa

	Kouvola	Oulu	Salo	Sastamala	Vaasa	Suomi
Asukasluku 31.8.2014	86 703	195 287	54 359	25 425	66 582	5 467 930
Asukasluvun muutos %, 2013–2014	-0,3	0,8	-0,2	-0,3	0,3	0,3
Työttömyysaste %, 31.8.2014	13,5	16,1	14,9	10,7	10,0	7,4
Yritysten lukumäärä 13.6.2014	4 590	9 300	3 804	1 935	3 823	346 763
Perustettujen yritysten määrä 30.12.2013	307	894	321	135	299	30 172

Kuntaliitosten myötä kuntien asukasluvut ovat kasvaneet huomattavasti. Oulu, Kouvola, Salo ja Vaasa voidaan nähdä suurina kuntina. Sastamala taas on keskisuuri kunta. Kun asukastilannetta katsoo muuttotilastojen valossa, casejen asukasmäärissä ei viime vuosina ole suuria muutoksia. Vuosina 2012–2013 Vaasa ja Oulu kasvoivat, muut menettivät hiukan asukkaitaan. Case-kuntien työttömyysasteet vuoden 2014 elokuussa olivat korkeammat kuin koko maassa keskimäärin. Suurinta työttömyys oli Oulussa. Kaikissa case-kunnissa työttömyysaste on noussut viime vuoden aikana, ja kasvua on tullut muutamia prosenttiyksikköjä.

Yritysten lukumäärä Suomessa on ollut 2010-luvulla kasvussa lukuun ottamatta viimeisintä tilastovuotta 2013, jolloin lukumäärä hieman väheni edellisvuodesta. Case-kunnissa yritysten määrä ajanjaksolla 2012–2013 on kasvanut tai pysynyt ennallaan Salon kaupunkia lukuun ottamatta. Aloittaneiden yritysten määrä on tasaisesti vähentynyt viime vuosien aikana koko maassa Tilastokeskuksen mukaan. Uusien yritysten perustaminen on kääntynyt laskuun vuodesta 2011. Case-kunnissa vuosina 2012–2013 uusien perustettujen yritysten määrä on hieman laskenut Kouvolassa ja Sastamalassa, Oulussa lasku on ollut suurempaa. Salossa ja Vaasassa on ollut hienoista kasvua.

Elinkeinopoliittiset strategiapainotukset case-kunnissa

Kouvolan elinkeino-ohjelmassa todetaan, että elinkeinopolitiikan sisältö on muuttumassa entistä laajemman elinvoimapolitiikan suuntaan. Kouvolan elinkeinovisiossa linjataan, että kaupungin elinvoimaisuus vahvistuu innovatiivisuuteen, monipuoliseen osaamiseen, sijaintiin ja alueen omien voimavarojen hyödyntämiseen perustuvan sekä kestävää kehitystä huomioivan yritystoiminnan avulla.

Kehittämistoimenpiteet kohdistetaan vuosina 2014–2016 ensisijaisesti seuraaville painopistealueille: uudistuva biotalous, vetovoimaisuutta Kouvolaan ja luovuudella liiketoimintaa. Vahvuuksina Kouvola näkee vahvan peruskunnan, sijaintinsa ja maaseudun. Strategisina päämäärinä nähdään tasapainoinen talous, elinvoimainen kaupunki, asiakaslähtöinen toiminta ja laadukas ympäristö. Kouvola ja koko maakunta ovat aktiivisesti kehittäneet yhteyksiään Pietarin alueen ja Baltian maiden alueiden kanssa. Elinkeinopolitiikan toteuttamisperiaatteiksi on linjattu seuraavat osatekijät: 1) kilpailukykyisen yritys ympäristön jatkuva kehittyminen, 2) valittuja painopistealueita koskevien kehittämisohjelmien ja -toimenpiteiden tehokas toteuttaminen, 3) yhteisiin tavoitteisiin perustuvan kumppanuuden vahvistaminen yritysten, tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden ja muiden sidosryhmien kanssa, 4) ekologisuuden hyödyntämistä tukevien liiketoimintaedellytysten kehittäminen sekä 5) toimintaympäristön muutosten tunnistamiseen ja ennakoimiseen liittyvän kyvykkyyden kehittäminen. (Kouvolan kaupunki 2013a; 2013c; 2014.) Päävastuu toimintaohjelmien laatimisesta ja toteuttamisesta on Kouvolan kaupungin omistamalla Kouvolan seudun kehittämisyhtiö Kouvola Innovation Oy:llä (Kinno).

Oulun elinkeinostrategiset linjaukset ovat tärkeässä osassa Oulun kaupunkistrategiaa. Tässä on määritelty strategisia linjauksia ja tavoitteita elinvoiman, elinkeinoelämän uudistumisen ja kilpailukykyyn suhteen. Linjaukset ovat seuraavanlaisia: kaupunki edistää uusien työpaikkojen syntymistä, yritysten tuote- ja palveluvienti sekä investoinnit alueelle kasvavat, Oulun näkyvyys ja aloitteellisuus kansainvälisissä verkostoissa ja arktisen alueen logistisena keskuksena vahvistuvat, kansainvälinen osaamis- ja innovaatiokeskittymä vahvistuu ja uudistuu sekä Oulu on Suomen paras kaupunki opiskella.

Linjauksia ja strategiaa toteutetaan BusinessOulun toimenpideohjelmien kautta mutta myös muiden kaupungin toimien, kuten kaupunkikulttuurin toimenpideohjelman, kautta. BusinessOulu on Oulun kaupungin liikelaitos. Se vastaa kaupungin koko elinkeinopolitiikan toteutuksesta, yritysten kehityspalveluista, viennin ja myynnin sekä investointien ja työpaikkojen edistämisestä. BusinessOulun strategia ja visio vuodelle 2017 on, että Oulu on kansainvälisesti kilpailukykyinen kaupunkiseutu monipuoliselle yrittäjyydelle sekä vientiä ja työllisyyttä luovalle yritystoiminnalle. Missiona on olla yritysten kumppani ja kasvun mahdollistaja. (BusinessOulu 2014; Oulun kaupunki 2013.)

Salon elinkeinopoliittisessa visiossa julkilausutaan, että Salo on vahva monipuolisen pk-yrittäjyyden keskittymä, johon on rakentunut eri toimialoja laajasti palvelevaa älykkään teknologian osaamista. Salon kaupungin elinkeinopoliittisessa ohjelmassa vuosille 2014–2020 on kaksi päätavoitetta: työllisyysasteen nostaminen ja veropohjan ja ostovoiman vahvistaminen. Päämääränä on se, että määrätietoinen elinkeinopolitiikka, tehokas kaavoitus, kattavat yrityspalvelut, toimivat yritysverkostot ja koulutusmahdollisuudet varmistavat uusien yritysten sijoittumisen ja toimivien yritysten hyvinvoinnin. Lisäksi strategiassa todetaan, että monipuolisten palveluiden ja asumismahdollisuuksien ansiosta Salo on houkutteleva yritys-, työ- ja asuinpaikkakunta. Hyvät tietoliikenne- ja liikenneyhteydet tukevat etätöskentelyä sekä työssäkäyntiä lähialueilla. (Salon kaupunki 2014a.)

Salon kaupungin kehittämistyöstä vastaa kaupunkikehityspalvelut. Se vastaa elinkeino-, maankäyttö- ja työllisyyspalveluista sekä teknisistä palveluista ja seudullisia toimijoita kokoavista kehittämishankkeista. Yrityssalo Oy on puolestaan Salon kaupungin omistama osakeyhtiö. Se on yrittäjyyden palvelukeskus, johon kuuluvat alueen yritys- ja sijoittumispalvelut sekä yrittäjiksi tähtääville suunnatut palvelut.

Sastamalan seudun elinkeino- ja työllisyysstrategia 2015 on laadittu Punkalaitumen ja Sastamalan kunnille. Elinkeino- ja työllisyysstrategian visio 2015 on ”ylivertainen ympäristö yrittäjyydelle”. Visio sisältää tehokkaiden ja laadukkaiden palvelujen tarjoamisen yritysten kasvuun ja kehittymiseen, yrittäjyyskasvatusta ja yritysten verkostoitumista. Sastamalan seudun elinkeino-ohjelmassa 2014–2017 linjataan painopistealueet, tavoitteet ja käy-

tännön elinkeinopolitiikan ja palveluiden toteuttaminen seudulla. Tavoitteiksi on asetettu: 1) kehityshaluisten yritysten tukeminen, 2) uuden yritystoiminnan aktivointi, 3) matkailun kehittäminen, 4) kaupunki- ja kuntakeskusten sekä tapahtumatoiminnan kehittäminen, 5) vetovoimatekijöiden markkinointi ja positiivisen kuntaimagon vahvistaminen sekä 6) biotalous ja hyvinvointipalvelut ja -teknologia. (Sastamalan kaupunki 2009; Sastamalan kaupunki & Punkalaitumen kunta 2014.)

Sastamalan Seudun Yrityspalvelu Oy (SASYP) on Sastamalan kaupungin ja Punkalaitumen kunnan omistama seudullinen yrityspalveluyhtiö. Yhtiö edistää seudun yritystoimintaa ja työpaikkojen luontia, suunnittelee ja toteuttaa elinkeinopoliittisia kehittämishankkeita sekä tarjoaa elinkeinopalveluita Lounais-Pirkanmaan alueella.

Vaasan elinkeinopoliittisen ohjelman päämääriä ovat houkutteleva kaupunki ihmisille ja yrityksille, profilointi kielten, kulttuurin ja sijainnin mukaan sekä toimiva kaupunkiorganisaatio. Tavoitteena on kasvattaa kuntakokoa, lisätä asukas- ja työpaikkamäärää, huolehtia elinkeinotoiminnan edellytyksistä, varmistaa osaavan työvoiman saatavuus ja monipuoliset asumismahdollisuudet, taata turvallinen ja viihtyisä ympäristö sekä monipuolinen toimitila- ja tonttitarjonta, kehittää nykyisiä ja uusia osaamisaloja sekä huolehtia toimivasta kaupunkiorganisaatiosta suhteessa elinkeinotoimintaan. (Vaasan kaupunki 2007.) Elinkeinotoimi on osa Vaasan kaupungin Kaupunkikehitysyksikköä, ja se huolehtii kunnan laaja-alaisesta elinkeinotoiminnan kehittämisestä. Vaasan Seudun kehitys Oy (VASEK) on seitsemän kunnan omistama (Vaasa, Mustasaari, Maalahti, Laihia, Isokyrö, Korsnäs ja Vöyri) seudullinen kehittämissyhtiö. VASEKin tehtäviä ovat seudullisen elinkeinoneuvonnan koordinointi ja yrityspalvelujen tuottaminen, elinkeinoihin ja yrittämiseen liittyvät kehittämishankkeet ja seudun markkinointi.

Kuntaliitoksen jälkeen elinkeinopolitiikan toteuttamisessa korostuvat asiat

Entä miltä elinkeinopolitiikka ja sen sisällöt näyttävät case-kuntien kautta tarkasteltuna? Miten kuntaliitos näkyy elinkeinopolitiikassa, ja millaisia painopisteitä case-kuntien elinkeinopolitiikassa näkyy liitoksen jälkeen?

Tiivis vastaus näihin kysymyksiin on oheisessa laatikossa. Seuraavassa on analysoitu case-kuntien elinkeinopolitiikan sisältöä ja toteuttamisessa korostuvia asioita tarkemmin. Aineistossa erottuu neljä suurempaa trendiä.

Ensinnäkin kunnissa on pragmaattinen näkemys vallalla: kuntaliitos on vain organisatorinen

järjestely, jolla pyritään vastaamaan ja reagoimaan toimintaympäristön muutoksiin ja tarpeisiin. Useat haastateltavat toivat esiin toimintaympäristön rajuja muutoksia. Esimerkkeinä ovat Nokian, Microsoftin ja Broadcomin viimeaikaiset laajat irtisanomiset Oulussa sekä Salossa Nokian ja Nokia Siemens Networksien toimintojen karsimiset. Kouvola taas on ollut äkillisen rakennemuutoksen alueena vuosina 2011–2012. Alueelta on suljettu kaksi isoa paperitehdasta (Voikkaa ja Myllykoski), ja muilla paperitehtailla on tehty merkittäviä leikkauksia. Vajaassa kymmenessä vuodessa Kouvola on hävinnyt yli 4 000 työpaikkaa. (Kouvolan kaupunki 2014.)

Kaikilla paikkakunnilla isojen toimijoiden supistuksilla ja toiminnan lakautuksilla on ollut suuria vaikutuksia alihankintayritysten työpaikkoihin. Kerrannaisvaikutukset näkyvät työllisyydessä (mm. vuokratyövoiman käytön vähenemisenä) ja yksityisten palvelujen kysynnän laskuna. Nämä näkyvät suoraan myös kuntataloudessa. Esimerkiksi Salossa kaupungin tulo-pohja laski merkittävästi. Vuoden 2010 yhteisöveron tuotto oli noin 60 milj. euroa, ja vuonna 2013 tuotto oli enää noin 8 milj. euroa. Muissakin case-kunnissa tulojen lasku vaikuttaa välittömästi elinkeinopolitiikan toteuttamisen mahdollisuuksiin ja keinoihin, koska jaettavaa rahaa yksinkertaisesti on vähemmän.

Reaktiivisuutta ja pragmaattisuutta edustaa myös se, että useat haastateltavat toivat esiin yritysten rajut muutokset ja niiden ennakoimattomuuden.

”Yrittäjämaailman raju rakennemuutos tapahtui meillä nopeammin kuin kukaan meistä osasi arvata.” [Kouvola]

Elinkeinopolitiikan toteuttamisessa kuntaliitoksen jälkeen korostuvat:

- 1) pragmaattinen ote ja reaktiivisuus
- 2) yritysten toimintaedellytysten mahdollistaminen ja turvaaminen
- 3) taantuma pakottaa luottamukseen
- 4) seudullisesta yhteistyöstä yhden kunnan normaali käytäntö.

”Jos joku olisi ehdottanut, että laitetaan meidän strategiaan vaihtoehdoksi, että kärkiyritykset lähes lähtevät tältä alueelta. Ei semmoinen ole edes ajateltavissa oleva vaihtoehto strategiatyössä.” [Oulu]

”Oppi on tullut, ja se on se, että maailma muuttuu todella nopeasti ja isoja asioita tapahtuu tosi nopeasti, niin siinä kohtaa kun meilläkin kuntaliitos toteutettiin ja siihen valmistauduttiin, niin ei kukaan osannut ennakoida, miten nopeasti elinkeinopoliittinen ympäristö vaihtuu. Sit kai pitäisi korostaa kaikkien vaihtoehtojen ennakointia kuntaliitosten teko- ja suunnitteluvaiheessa vielä enemmän.” [Salo]

Voi siis tiivistää, että yhtäältä elinkeinopoliittiset strategiat sisältävät aina oletuksen kasvusta ja positiivisesta kehityksestä sekä toisaalta varautumisen supistumisista johtuviin taloudellisiin ja sosiaalisiin seurauksiin. Tässä yhteydessä kuntaliitos näkyy osin organisatorisena järjestelynä, jonka oletetaan vahvistavan kunnan kantokykyä. Kantokykyä tarvitaan, koska kunnan verotulot heikkenevät ja työllisyydenhoidon kustannukset nousevat.

Toinen selvä trendi on se, että elinkeinopolitiikka koetaan ensisijaisesti mahdollistamisena ja yritysten toimintaedellytyksien turvaamisena. Kaikissa haastatteluissa keskusteltiin elinkeinopolitiikasta yrityselämän mahdollistajana. Mahdollistajan ja edistäjän rooli näkyy erittäin selvästi elinkeinopolitiikan keinovalikoimassa. Tässä palataan aluekehitystä selittäviin malleihin, jotka voidaan jakaa endogeenisiin ja eksogeenisiin. Endogeeniset mallit perustuvat sisäsyntyisiin kehitystä edistäviin tekijöihin, avainasemassa on kyky hallita ja luoda resursseja, tuottaa paikallisesti innovaatioita ja kyky mobilisoida alueen ja sen ulkopuoliset resurssit ja kompetenssit samaan suuntaan. Eksogeeninen kehitys viittaa vastaavasti ulkoapäin tulevien syiden aiheuttamaan kehitykseen. (Sotarauta & Karppi 2013: 98–99.)

Nykyinen kehittämisajattelu painottaa kilpailukyvyn parantamista sekä osaamisen ja innovaatioympäristöjen kehittämistä. Aiempien vuosikymmenien heikkouksien eliminointiin pyrkivästä kehittämisestä on siirrytty alueen vahvuuksien tunnistamiseen ja vahvistamiseen sekä paikalliseen erikoistumiseen. Nykyinen kehittämistapa on laajentanut alueellisten toimijoiden ajattelua ja pakottanut ne vertaamaan itseään muihin alueisiin ja oppimaan muilta. Samalla tavoin vahvistunut kilpailukykyajattelu on auttanut ymmärtämään, että suomalaiset kunnat ja alueet eivät ole hierarkkises-

sa suhteessa toisiinsa. Tätä vastoin ne ovat globaalien verkostojen solmu-kohtia. Näille solmukohdille oppiminen, innovatiivisuus, yhteistyö, vuorovaikutus ja dynaamisuus ovat keskeisimmät keinot edistää kilpailukykyä. (Sotara & Karppi 2013: 103–104; Virkkala & Mariussen 2013: 1–10; Moisio 2012.)

Monet haastateltavista korostivat, että elinkeinopolitiikan tulokset ja vaikutukset realisoituvat usein vasta monen vuoden kuluttua. Samalla tavoin, vaikka osa muutos- ja kehittämisprosesseista toteutetaan varsin nopeastikin, näkyvät näiden muutosvaikutukset hitaasti. Lisäksi päätösten vaikutusten ennakkointiin sisältyy lukematon määrä oletuksia ja epävarmuustekijöitä.

”On vain pakko luottaa päätösten positiivisiin seurauksiin ja että fiiksut päätökset jossain vaiheessa koituvat hyviksi lopputuloksiksi.” [Oulu]

Kolmas suuri trendi on se, että talouden taantuma ja pienevät resurssit pakottavat luottamukseen. Kaikissa haastatteluissa pohdittiin vaikean taloustilanteen, yritysten heikkenevien näkymien, vaikean rahoitustilanteen ja yt-neuvottelujen merkitystä elinkeinopolitiikalle. Kokonaisuudessaan on tulkittavissa, että haasteellinen taloustilanne kaikilta osin ”pakottaa” elinkeinopolitiikan toimijoita yhteen.

”Hektisyys ja se, että kaikki muuttuu koko ajan, niin se tiivistää meitä. Ja kun ajat muuttuu kovemmiksi, niin naapurista tulee koko ajan tärkeämpi.”

”Tärkeää on myöskin alueellinen luottamus, että me ei olla mikään yksittäinen saareke, että pitää uskaltaa luottaa naapurikuntiin. Ja tää elinkeinopolitiikka jos mikä on varsinkin tämmösellä kaupunkiseudulla yli kuntarajojen menevää. Pitää siis luottaa siihen, että joku päätös tai iso tonttivaraus tuo meillekin jotain hyvää. Ainahan me haluttais se oman kunnan puolelle.” [Oulu]

Samalla tavoin rajut muutokset ja heikkenevä talous näkyvät viranomais-toimijoiden piirissä luottamusta ruokkivana asiana:

”Ollaan oltu niin suurten haasteiden edessä, esim. vuonna 2012 Nokian tehdastuotannon lopettaminen, että oli aivan pakko siirtyä samalle puolelle pöytää ja yhdessä ratkoa asioita. Meidän [elinkeino-yhtiö] vuorovaikutus viran-

omaistoimijoiden kanssa esim. Varsinais-Suomen liiton, ELY-keskuksen ja ympäristöpuolen jne., luottamus on vahvaa. Mielettömän suuria ongelmia ja asioita, ei ollut rahaa, ja oli todella suuri huoli. Ei ole enää, että istuttais eri puolilla pöytää ja kaikilla on nyt se sama tavoite. Meillä on yhteinen huoli ja haaste, vielä ei ole voitettu tätä juttua. Tämä on yhteinen asia. Se on yhdistänyt meitä paljon, ja sen on myös yhdistänyt yrityksiä.” [Salo]

Toisaalta muutamat haastateltavat pohtivat kriittisesti huonon taloustilanteen yhteyttä kuntaliitokseen seuraavasti:

”Liitoksen aikana ja sen jälkeen tapahtuvassa rakennemuutoksessa niin liitetään kuntaliitos siihen, niin kuin se oli aiheuttanut rakennemuutoksen. Eihän Microsoft loppunut Oulussa sen takia, että tehtiin kuntaliitos. Tää on se, jos joku haluaa oikaista mutkat.” [Oulu]

”Se ei tietenkään kuntaliitoksesta johtuvaa ollut se Nokian tehtaan loppuminen ja jo aikaisemmin se alihankinta loppuminen.” [Salo]

”Ehkä jotkut katsovat tätä sillä tavalla, että laittavat yksi yhteen [kuntaliitos ja taloustilanne]. Nonniin, heti lähti alaspäin syöksymään kuntatalous. Yhteensattumien kautta ja ajankohta oli huono, että ne, jotka eivät uskoneet kuntaliitokseen, saivat nyt uskonvahvistusta, kun tuli huonot ajat.” [Oulu]

”Muutos, joka pitää tehdä, oli se sitten kuntaliitos tai ei, joka koskettaa kaikkia kuntia, niin se pitää tehdä, mutta se pannaan kuntaliitoksen piikkiin.” [Oulu]

”Nykyinen taloustilanne, jossa säästöt vaikuttaa tähän luottamuksen ylläpitoon ja investointeihin niin julkisiin kuin yksityisiin. Ihmisten on ehkä välillä vaikea nähdä, mikä johtuu yleisestä taloustilanteesta ja mikä johtuu siitä, että kuntaliitossopimuksesta tai yhteisistä tavoitteista ei mahdollisesti halua pitää kiinni.” [Vaasa]

Neljäs trendi case-kuntien valossa on se, että kuntaliitos osin vahvasti seudullisessa yhteistyössä vallinneet käytännöt ja työskentelytavat – yhteistyöllä on erittäin suuri rooli. Vahva liitoksia eteenpäin vievä tekijä on ennen liitosta tehty yhteistyö. Liitoskunnat ovat yleensä tehneet yhteistyötä kuntayhtymissä, kuntien yhteispalveluissa ja seudullisessa maankäytön suun-

nittelussa. Yhteistyön myötä toimijoiden välille on kehittynyt kiinteät vuorovaikutus- ja luottamussuhteet. (Airaksinen ym. 2012: 37–38.)

Seudullisella yhteistyöllä on case-kunnissa pitkät perinteet. Siksi case-kuntien haastatteluissa keskusteltiin paljon seudullisesta ja alueellisesta yhteistyöstä. Yhteistyöhön kuuluu erittäin läheisesti seudun tai alueen elinkeinoyhtiö sekä valtion organisaatiot, kuten ELY-keskus, TEKES, Finpro ja Finnvera. Yhteistyön korostuminen on tietenkin luonnollinen ja tärkeä osa käytännön toimintaa ja kehittämistä sekä alue- ja elinkeinopolitiikan retoriikkaa ja sanastoa.

Haastatteluissa korostettiin yhteistyön moninaisuutta ja laajuutta. Ensinnäkin elinkeinopolitiikka ja yritys-elämän kehittäminen on paikallisten ja alueellisten verkostojen luomista sekä toimimista näissä. Verkostot yhdistävät yrityksiä, viranomaisia, päättäjiä ja kolmannen sektorin toimijoita. Osa verkostoista ja yhteistyösuhteista ovat pysyviä, osa taas tiettyyn tarpeeseen syntyneitä ad hoc -yhteistyökuvioita. Toiseksi kuntaliitosten jälkeen näyttää vahvistuneen keskustelu erilaisista kansainvälisistä verkostoista ja kumppanuuksista. Näissä yhdistyvät yritysten ja viranomaisten intressit. Erityisesti kansainvälisen ulottuvuuden painotus näkyi elinkeinoyhtiöiden edustajien haastatteluissa. Tämä heijastaa heidän tehtäväkuvaansa ja vastuitaan, joihin kuuluu kansainvälistymisen edistäminen.

Useimmat haastateltavat korostivat, että yhteistyössä on menty vielä askel tiiviimpään suuntaan, koska kuntarajat ovat liitoksen myötä poistuneet. Lisäksi vaikka seudullisessakin yhteistyössä ns. markkina-alue oli yhteinen palveluja tuottaville yrityksille, on yhteistyö yritysten kanssa tiivistynyt kuntaliitoksen jälkeen. Tiivistyminen johtuu siirtymisestä keskitettyyn palvelujen hankinta- ja kilpailutusmalliin. Nyt yksi uusi kunta hoitaa hankinnat koko seudulla.

Luottamus-yhteistyö-keskustelussa on kyse myös retoriikasta. Varsinkin Euroopan unionin aluekehittämisessä yhteistyölle ja sen edistämiseksi on annettu suuri merkitys. Peruste yhteistyölle on aina se, että yhden toimijan tai organisaation teot eivät riitä ongelmien ratkaisemiseksi. Yhteistyö ja erilaisten kumppanuuksien luominen kuuluvat erottamattomana osana aluekehittämiseen ja elinkeinopolitiikkaan. Lisäksi viranomaisten (ELY-keskus, kunnat, maakuntien liitot) ja elinkeinoyhtiöiden tehtäviin kuuluu aina edistää yhteistyötä ja vahvistaa paikallisten toimijoiden yhteenliittymiä.

Yhteistyötä edesauttaa merkittävästi eri tahojen ”tunne” ja tietämys yhteisen asian, tekemisen ja kehittämisen tärkeydestä. Erilaisten kumppanuuksien ja verkostojen koettiin liittyvän läheisesti ja olevan tärkeä osa seudun kehittämistä, toimijoiden aktivointia sekä elinkeinoelämän tukemista. Kaiken yhteistyön perustana nähtiin hyvä luottamus toimijoiden välillä sekä aiemmat positiiviset kokemukset yhteistyön toimivuudesta ja hyödyistä. Ilman näitä yhteistyö jää vaille todellista sisältöä. Haastattelut vahvistivat, että yhteistyön ja kumppanuuden taustalla ovat tyypillisesti seuraavat EU:n aluepolitiikasta Moseleyn, Cherrettin ja Cawleyn (2001) esiin nostamat asiat:

- yhteisten tarpeiden ja kehittämistoimien selvittäminen
- paikallisten yhteisöjen ja toimijoiden sitouttaminen ja osallistaminen
- eri toimijoiden pääsyn varmistaminen taloudellisten toimenpiteiden ja tukimuotojen piiriin
- resurssien yhdistäminen vahvemmiksi kokonaisuuksiksi
- uusien verkostojen muodostaminen: yhteistyö ja positiiviset kokemukset generoivat uusia toimijoita mukaan
- yhteisten asioiden, toimenpiteiden ja projektien toteuttaminen: yhdessä tekemisen edut konkretisoivat hyötyjä.

2.3 Elinkeinopolitiikan muutos

2.3.1 Suomalaisen elinkeinopolitiikan tavoitteet ja murrokset

Kuntien elinkeinopolitiikalla on sen syntyvaiheista lähtien pyritty kunnan aseman parantamiseen alueellisessa työnjaossa. Elinkeinopolitiikan tehtävänä on ollut ulko- ja sisäsyntyisten mahdollisuuksien hyödyntäminen ja toisaalta myös uhkien torjuminen. Ulkosyntyisiä tekijöitä ovat muun muassa kansainvälinen talouskehitys, globalisaatio ja teknologiakehitys. Sisäsyntyisiä kehitysedellytyksiä puolestaan ovat paikallinen elinkeino- ja väestörakenne ja teollisuuden tuotantorakenne. Elinkeinopolitiikan toiminnan päämäärät ja keinot ovat vaihdelleet ajan saatossa alueittain ja kunnittain sekä paikallisten tilannetekijöiden mukaan. (Nupponen 1986: 113–115, 135.)

Suomalainen elinkeinopolitiikka on elinkaarensa aikana jatkuvasti monipuolistunut ja voimistunut. Teollistamisesta on siirrytty kaikki elinkeinot kattavaan elinkeinopolitiikkaan ja alueiden kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Kunnallinen elinkeinopolitiikka on muotoutunut nykyiselleen seudulliseksi ja useiden toimijoiden yhteistoiminnaksi laajassa mitassa 1990-luvulla. (Sotarauta & Linnamaa 1997: 48.)

Suomalaisen elinkeinopolitiikan juuret juontuvat viime vuosisadan alkuun. Vuoden 1917 kunnallislaisissa kunnan yhdeksi tehtäväksi määriteltiin ”elinkeinojen kohottaminen ja ammattitaidon edistäminen”. Tuolloin elinkeinopoliittiset toimet jäivät vähäisiksi. 1940- ja 50-lukujen vaihteessa kunnissa ilmeni tarvetta konkreettisille elinkeinojen edistämistoimille, koska työttömyys kasvoi rajusti ja maaseutu alkoi autioitua. Kuntien elinkeinopoliittisia toimia tuolloin leimasi hajanaisuus ja keskittyminen yleisen infrastruktuurin parantamiseen. Silti teollistamispolitiikan vahvistuminen edisti elinkeinopolitiikkaa merkittävästi sodanjälkeisenä aikana. (Turunen, Maljojoki & Neuvonen 1990: 33–35.)

1960-luvulla keskusteluissa nousi esiin kunnan rooli elinkeinojen edistäjänä ja tuen tarjoajana elinkeinoelämälle. Suuntaviivaksi tuli, että kunta voi toimia välittömän tuen tarjoajana vain, jos tämä oli työllisyyden turvaamisen kannalta välttämätöntä. Vuosikymmenen loppupuolella oli viitteitä siirtymisestä kokonaisvaltaisempaan otteeseen ja pelkän teollisuuden edistämisestä myös muiden elinkeinojen kehittämiseen. Tuolloin alkoi myös luottamushenkilöorganisaation määrätietoisempi kehittäminen elinkeinopoliittiseen työhön. (Turunen ym. 1990: 43–44, 53–54.)

Voimakas elinkeinorakenteen muutos ja muuttoliike aktivoivat kuntien elinkeinopolitiikkaa 1960- ja 1970-luvuilla. Tällöin suosittiin yritysten välitöntä tukemista ja kehitettiin elinkeinoasiamies- ja elinkeinolautakuntaverkosto. Työttömyyden raju kasvu 1970-luvun loppupuolella lisäsi intressiä elinkeinopolitiikkaan. 1980-luvulla elinkeinopolitiikkaan vaikuttivat rakennemuutos, informaatioyhteiskunnan esiintulo sekä taloudellisuuden, tehokkuuden ja tulostavuuden korostuminen. Keskeiseksi tuli toiminnan strategisuus sekä tukemisen kohdistuminen kaikkiin elinkeinoihin. Kuntien kiinnostuksen kohteina olivat erityisesti yrittäjyys ja pk-yritysten kehittäminen. Elinkeinopolitiikan parissa työskentelevien kirjo kasvoi, ja kuntaorganisaatioon kuulumattomat kehitysyhtiöt

yleistyivät. (Nupponen 1986: 15–16; Turunen ym. 1990: 89–90, 101, 110, 115.)

1990-luvulla elinkeinopolitiikkaan vaikutti laaja yhteiskunnallinen murros: talous globalisoitui, yhteiskunta kansainvälistyi, tuotanto erikoistui, IT- ja viestintäalalla tapahtui läpimurto ja vuosikymmenen alussa koetteli lama. Kuntien rooli muuttui hyvinvointipalveluiden jakajasta alueensa aktiiviseksi kehittäjäksi yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa. Elinkeinopolitiikka nivoutui kunnan ja seudun kokonaisvaltaiseen kehittämiseen ja aluepoliittiseen ohjelmatyöhön. Yrityskohtaisten tarpeiden mukaan suunnatut projektit yleistyivät. Perinteisten suorien tukien merkitys väheni, ja välillinen tukeminen kasvoi. Kuntien rooli muuttui ja voimistui aktivoijaksi, välittäjäksi, yhteistyön käynnistäjäksi ja koordinoijaksi. Tämä näkyi tehtävinä, joita olivat mm. yritysten perustamisen tukeminen, osaamistason nostaminen, yritysten verkostoitumisen aktivointi ja innovaatiojärjestelmien kehittäminen. 1990-luvulla kuntalakiin tulleiden muutosten tarkoituksena oli kasvattaa kuntien ja paikallisyhteisöjen ja -toimijoiden roolia alueiden elinkeinojen kehittämisessä. Perinteinen, elinkeinopolitiikkaan liittyvä suoraviivainen, prosessilähtöinen päätöksenteko ja toimeenpano on vaihtunut ajatukseen toiminnasta, jossa elinkeinopolitiikan toimijat, tavoitteet ja prosessit ovat monitoimijaisia ja jossa seudullinen yhteistyö korostuu. (Sotarauda & Linnamaa 1997: 46–47; Sotarauda 2009: 898.)

1990-luvun jälkipuoliskolla Sotaraudan ja Linnamaan (1997) mukaan näkyy selvästi neljä elinkeinopoliittista painotusta. Nämä kantavat hyvin vielä 2000-luvunkin elinkeinopolitiikan päämäärinä. Painotuksina ovat teknologisen kehityksen ja innovaatiotoiminnan edistäminen, verkostoitumisen edistäminen ja parantaminen, yritystukijärjestelmien kehittäminen ja selkiyttäminen ja niiden osuvuuden parantaminen sekä pk-yritysten kasvun ja kehittymisen edistäminen. Elinkeinopolitiikassa etsitään jatkuvasti uusia hallinnan keinoja ja yhteistyökumppaneita sekä näistä syntyviä uusia yhteenliittymiä. Elinkeinopolitiikalle tyypillistä ovat verkostomaiset toimintamuodot, joissa on mukana eri intressiryhmiä yli organisaatio-, alue- ja instituutorajojen. Strategiset neuvottelut ja kommunikointi elinkeinopolitiikasta toteutuvat erimuotoisissa foorumeissa. (Sotarauda 2009: 899.)

Elinkeinopolitiikkaa 2000-luvun alussa leimaa ainakin seuraavat asiat. Ensinnäkin elinkeinopolitiikka on siirtynyt vahvasti osallistavaan ja yhteis-

työtahoja sitouttavaan suuntaan. Eri tahot, ml. yrittäjät ja yrittäjäjärjestöt, pyritään osallistamaan elinkeinostrategiseen työskentelyyn ja toteutukseen. Toiseksi laaja strategiatyö painottaa ehkä enemmän erikoistumista, reagoitiherkkyttä ja erilaisiin tilanteisiin perustuvaa mukautumiskykyä. Strategiatyössä merkityksellistä ei enää ole kattavuus ja laajuus. Kolmanneksi 2000-luku on seudullisten kehittämissyhtiöiden perustamisen ja vakiinnuttamisen aika. Kuntaorganisaation tehtäviä on siirretty yhtiöihin, ja yhtiöissä on omaksuttu liiketoimintaan perustuvat toimintatavat. Poliittisille päättäjille se on merkinnyt suoran ohjauksen menettämistä elinkeinopolitiikkaan. Neljänneksi elinkeinopoliittinen ajattelu korostaa yhä enemmän kokonaisuuksia, kuten työssäkäynti- tai asiointialueita, strategisen päätöksenteon ja kehittämisen perustana. (Ruotsalainen 2011: 195–196.)

2.3.2 Miltä muutos näyttää case-kuntien valossa?

Kysyimme haastateltavilta, mitkä asiat ovat heidän mielestään muuttuneet elinkeinopolitiikassa kuntaliitoksen jälkeen. Vastaukset on tiivistetty oheiseen laatikkoon. Vastauksissa erottuu selvästi neljä teemaa, jotka puhuttivat haastateltavia muutoksen yhteydessä. Vastaavasti yleinen tulkinta siitä, mikä ei ole muuttunut, kilpistyvät kahteen kohtaan: 1) päätöksenteon muotoihin ja etenemiseen sekä 2) elinkeinopolitiikan sisällöllisiin ja strategisiin painotuksiin.

Elinkeinopolitiikassa kuntaliitoksen jälkeen on muuttunut:

- 1) organisaatio, tehtäväkuvat ja vastuut
- 2) yhteinen tavoite, joka kattaa laajemman alueen
- 3) isojen yritysten houkuttelu alueelle
- 4) tahto ja visio elinkeinopolitiikasta elinvoimapolitiikkana.

Ei ole muuttunut:

- 1) päätöksenteko
- 2) sisällölliset ja strategiset painotukset.

Elinkeinopolitiikan toteuttamisen organisointi merkittävin asia

Kuntaliitoksen jälkeisessä elinkeinopolitiikassa korostuvat organisointiin liittyvät asiat. Yllättävänkin usein muutosta kuvattiin haastatteluissa juuri sillä, millaisella uudella organisaatiolla tai organisatorisella järjestelyllä elinkeinopolitiikkaa toteutetaan ja kuka vastaa mistäkin asiasta. Oletimme, että kuntaliitoksen jälkeen elinkeinopolitiikan sisältöön ja painotuksiin liittyvät asiat korostuisivat huomattavasti enemmän. Toisin sanoen kuntaliitos ei näytä merkittävästi vaikuttavan strategisten painopisteiden valintaan eikä kuntaliitoksen toteuttaminen johda merkittäviin painopisteiden uudelleenmäärittelyihin.

Kuntaliitoksessa erillisten kuntien elinkeinopolitiikat sekä elinkeinopolitiikasta vastaavat organisaatiot ja toimielimet yhdistetään. Kuntien erilliset elinkeinopolitiikasta vastaavat yksiköt viedään kuntaliitoksessa yhteen organisaatioon – uuteen kuntaorganisaatioon. Samalla tavoin elinkeinoyhtiöiden asema ja organisointi korostuivat haastatteluissa. Tyypillistä on, että elinkeinoyhtiöiltä odotettiin tasapuolista, vastuullista ja kattavaa otetta koko alueesta. Kuntaliitoksen yhteydessä tai sen jälkeen on osassa caseja lakkautettu paikallisia toimipisteitä. Näissä toiminnot on siirretty osaksi elinkeinoyhtiötä tai uuden kunnan keskushallintoa.

Toistuvina perusteluina organisatorisille yhteensulautumisille olivat:

- Kootaan rahat yhteen, jolloin saadaan ”leveämmät hartiat” rahoittaa kehittämistoimia. Jos resurssit ovat ns. hajallaan, ei aikaansaada vaikuttavaa elinkeinopolitiikkaa.
- Varmistetaan laajempi osaamis pohja ja erikoisosaaminen.
- Kyetään parempaan työnjakoon ja erikoistumiseen omassa organisaatiossa sekä varamiesjärjestelyt toimivat.
- Yhtenäisemmät ja tasapuoliset palvelut asiakkaille.

Eriyisesti caseista näkyy se, että jos alueella toimii kuntien yhteinen elinkeinoyhtiö ennen kuntaliitoksen toteuttamista, pehmentää se kuntaliitoksen muutosvaikutuksia. Tällöin elinkeinoyhtiö toteuttaa elinkeinopolitiikkaa, jossa on sovitettu yhteen eri kuntien elinkeinopoliittiset tavoitteet ja strategiset painopisteet. Tällöin kuntaliitos näkyy vain kuntaorganisaation muutoksena, ei elinkeinopolitiikan sisältöjä tai priorisointeja muuttavana tapahtumana.

Elinkeinopolitiikan tavoitteita toteutetaan isommalla alueella

Haastatteluissa avattiin toistuvasti uutta aluetta. Liitoksen jälkeen yhteisillä strategisilla tavoitteilla varustettua elinkeinopolitiikkaa toteutetaan isommalla alueella. Kaikissa caseissa uudelle alueelle on yhdessä valittu strategiset tavoitteet eli ne, mihin elinkeinopolitiikalla pyritään. Vastaavasti kun katsotaan dokumenttiaineistoa, strategioiden operationalisoiduissa tavoitteissa näkyy edelleen osin vanhojen kuntien erityispainotukset. Osin tämä kertoo varmasti halusta taata paikalliset painotukset. Toisaalta pitäytymisen tutuissa operationalisoiduissa tavoitteissa lisää tavoitteiden määrää ja pirstaloi yhteistä strategiaa.

Useimmissa kuntaliitoksissa kaupungin teollisuuspainotteinen elinkeinorakenne yhdistyy kaupunkia ympäröiviin perustuotantopainotteisiin (esim. maatalous, elintarviketuotanto, palvelualan mikroyritykset) elinkeinoihin. Näin on myös tämän tutkimuksen viidessä casessakin. Elinkeinopolitiikan strategisissa linjauksissa tämä tarkoittaa 1) maaseudun sekä maatalousasioiden moninaisten tukimuotojen integrointia kaupungin teollisuus- ja palvelualapainotteiseen strategiaan sekä 2) maantieteellisesti hajanaisemman ja pieniä palvelualan mikroyrityksiä sisältävän kentän sisällyttämistä kaupungin keskittyneeseen palveluyritysrakenteeseen.

Monissa haastatteluissa spekulointiin ajatuksella että ”*kun kuntaliitoksesta on kulunut sopiva aika, voidaan painopisteitä mieltiä uudestaan*” tai ”*ns. puhtaalta pöydältä yhdessä*”. Voi tulkita, että kuntaliitoksen valmistelua tai toteutusta ei haluta tietoisesti horjuttaa liiaksi aivan uudella elinkeinopoliittisella strategialla.

Mieluummin aloitetaan yhteen sovitetulla strategialla ja tavoitteistolla.

”Nyt kun aikaa liitoksesta on kulunut, niin ollaan taas kuitenkin päätymässä lähemmäs näitä Kouvolan vahvuuksia. Esimerkkinä logistiikka, mikä oli Kouvolan tärkein kehittämis- ja painopistealue ennen kuntaliitosta. Ollaan palauttamassa taas siihen tilanteeseen, että itse halutaan uudistaa ja alkaa kehittämään yhdessä. Ikään kuin eräänlaisena myönnytyksenä tai kompromissina niin painopisteiden valikoima laajeni tietysti, ehkä turhankin laajaksi.”

”Alussa kehittämisen painopisteet alko laajenemaan ja jouduttiin vähän sellaiselle kompromissien tielle, mutta sitä kautta kehittämisestä on tullut uudella tavalla yhteinen asia.” [Kouvola]

Toisin sanoen kompromissit ja eri liitososapuolten painotuksien huomiointi johtaa sisällöllisesti laajaan elinkeinopolitiikkaan. Tästä seuraa tilanne, joka koetaan toteuttavissa tahoissa ongelmallisena. Ongelmia koituu siitä, että strategisia tavoitteita ja ”kärkiä” on liian monta. Tästä taas seuraa se, että elinkeinopoliittinen toiminta ei avaudu yrityksille tai yhteistyökumppaneille. Se näkyy liian moninaisena ja vaikeasti hahmotettavana kokonaisuutena. Lisäksi elinkeinopolitiikan resurssit pilkkoutuvat liian pieniksi, koska niitä allokoidaan liian moneen asiaan tai tuettavaan toimintaan taikka tukimuotoon.

Kokonaisuudessaan tutkimusaineisto osoittaa, että elinkeinopoliittisten tavoitteet muokkautuvat seuraavasti:

- 1) Luottamuksen saavuttaminen kuntaliitoksen valmistelussa ja läpivienissä vaatii elinkeinopolitiikan tavoitteiden laajentamista ja kompromisseja.
- 2) Kuntaliitoksen toteuttamisen jälkeen – 1–2 vuotta – tavoitteiden ja strategisten painopisteiden hajanaisuus heikentää luottamusta.
- 3) Tavoitteiden hajanaisuus ja monipolvisuus ruokkivat halua uudistaa ja kirkastaa elinkeinopolitiikan tavoitteita yhdessä ja ”puhtaalta pöydältä”.

Kuntaliitoksen jälkeen kansainvälisten ja isompien yritysten houkuttelu nousee tärkeäksi painopisteeksi

Kuntaliitoksen jälkeen strategiseksi tavoitteeksi omaksutaan kansainvälisten yritysten ja isompien toimijoiden houkuttelu alueelle. Kyse on siitä, että suurimman kunnan tavoite säilyy ja tulee siten osaksi uutta kuntaa. Toisaalta kyse on realismista, eli isojen yritysten houkuttelu tai edes neuvotteluyhteyden rakentaminen niiden kanssa ei ole ollut mahdollista. Liitoksen jälkeen isompi kuntakoko lisää ”rahkeita”, ja koon uskotaan neuvottelutilanteissa lisäävän kunnan uskottavuutta.

PK- ja mikroyritysten asema nousut elinkeinopolitiikassa merkittävästi; samalla kenttä fragmentoituu

Pk-yritykset nähdään tärkeänä, koska niiden osuus työllistäjinä ja työpaikkojen luojina on ja nähdään tulevaisuudessa merkittävänä. Kansallisesti on

nähtävissä vahva trendi, että teollisuustyöpaikat katoavat ja uusien työpaikkojen syntyminen keskittyy alle 50 hengen yrityksiin (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a). Yleistä kuvaa konkretisoi esimerkki Salosta:

”Asenne on hyvä Salossa. Silloin 90-luvulla Nokia-aikana täällä elettiin kultaluskakautta ja nyt kun se ei enää toimi, niin on oikeasti jouduttu huomioimaan pk-yritykset. Ne on edelleen ne, jotka tuo leipää kaupunkiin.” [Salo]

”Tuli taantuma, laskusuhdanne ja se pakotti tavallaan muuttamaan toimintatapoja avoimmaksi ja keskustelemaan avoimesti yritysten kanssa, ja tavallaan kaikkien näiden viiden vuoden aikana on yrittäjyyden ja yritysten merkitys lisääntynyt alueella. Tavallaan asenne yrittäjyyttä ja yrityksiä kohtaan on muuttunut ihan totaalisesti. On tiedostettu, että kunta ei tule toimeen ilman kasvukykyisiä yrityksiä ja toisaalta taas yritykset on huomannu, että tarvitaan myös elinvoimaista kuntaa.”

Muutoksella on suuri seuraus elinkeinopolitiikan ja elinvoimajohtamisen harjoittamiseen. Pk- ja mikroyritysten korostumisesta seuraa, että elinkeinopolitiikassa toimijoiden ja kohteiden määrä kasvaa. Tämä tarkoittaa, että aikaisemmin elinkeinopolitiikassa viranomaisen asioi ns. kärkiyritysten kanssa. Kontaktitahoja oli siten vähemmän. Nyt uudessa tilanteessa elinkeinopolitiikan toteuttamisen keskeinen haaste viranomaisten ja kehittäjäorganisaatioiden näkökulmasta on se, miten laaja ja hajanainen joukko pieniä, pk- ja mikroyrityksiä tavoitetaan ja saadaan osallistumaan järkevästi kuntien elinkeinopolitiikkaan.

3 Luottamuksen käsite ja käsittäminen

Luottamus määrittää, miten ihmisten välinen vuorovaikutus syntyy ja tapahtuu sekä millä tavoilla tavoiteltuja vaikutuksia pyritään saavuttamaan. Luottamus kohdistuu asioihin ja ilmiöihin, kuten johtamiseen, yhteistyöhön ja konkreettisten toimien hoitamiseen. Luottamus on myös tunne tai varmuus siitä, että toisiin tahoihin tai johonkin asiaan voidaan luottaa. (Ping Li 2012: 101; Rannisto, Stenvall & Harisalo 2011: 60; Dietz & Den Hartog 2006: 558.)

Luottamus leikkaa arkipäivää monelta eri kantilta, ja luottamuksen seuraukset ovat erittäin suuria. Esimerkiksi elinkeinoelämässä luottamusta mitataan koko ajan. Tutuimpia ovat luottamusbarometrit yritystoiminnan kehityksestä ja myynnin näkymistä. Seurauksista hyvä esimerkki on finanssikriisi, joka koetteli koko maailmaa vuosina 2008–2012. Amerikkalaisten riskiluotot eskaloituivat kansainväliseksi talouden kriisiksi. Epäluottamus rahoitusmarkkinoilla johti siihen, että pankit eivät enää lainanneet rahaa ja rahoituksen puute oli lamaanuttaa talousjärjestelmät maailmanlaajuisesti. (Laine 2008; Roth 2009; Kramer & Pittinsky 2012.)

Seuraavassa käsitellään luottamuksen sisältöä. Mitkä asiat ja sanat liittyvät luottamukseen, mitä luottamuksella tarkoitetaan ja mitä eri merkityksiä luottamus saa elinkeinopolitiikassa? Luottamuksen sisältö pitää siis tuntea, jotta luottamusta pystytään vaalimaan ja parantamaan luottamuksen tasoa.

Jos sisältöä ei tunneta, voidaan tehdä sinänsä hyviä kehittämistoimia, mutta toimet eivät osu suoraan ytimeen eli toimijoiden väliseen luottamukseen.

Seuraavissa alaluvuissa tulee väistämättä esiin luottamuksen moninainen olemus. Moninaisuuden vuoksi on tarpeen analysoida, mitä erityispiirteitä luottamuksesta nousee esiin sekä millaisia merkityksiä luottamukselle annetaan elinkeinopolitiikan kontekstissa. Yhteistä luottamusta koskevalle laajalle kirjallisuudelle ja elinkeinopolitiikalle on se, että luottamus realisoituu erilaisissa vuorovaikutussuhteissa. Molemmat myös perustuvat positiivisiin odotuksiin vastapuolen luotettavuudesta, reiluuudesta ja hyväntahtoisuudesta (Ali 2013: 53). Positiivisuus ja myönteisyys näkyvät myös seuraavissa alaluvuissa tehtävissä käsitelmärytyksissä ja luottamuksen sisältöjen täsmentämisessä.

Vaikka luottamukseen sisältyy paljon positiivisia odotuksia, luottamus ei aina tarkoita pelkästään hyvää. Luottamus voi olla naiivia, hyväuskoista tai sokeaa. Luottamukseen sisältyy myös riski epäonnistumista ja kumppanuuden kariutumisesta. Kun luotetaan, hyväksytään aina tietty riski. Tätä Ping Li (2012) tarkentaa kahdesta eri näkökulmasta. Luottamus on ensinnäkin halukkuus hyväksyä haavoittuvaisuuden mahdollisuus. Tämä kuvaa luottamusta asenteena. Toiseksi luottamus on päätös, jossa hyväksytään haavoittuvaisuus. Tällöin luottamus näkyy tietoisena valintana. Näihin luottamuksen ongelmakysymyksiin ja haasteisiin palataan erikseen pääluvussa viisi. Lisäksi luvussa kuusi spekuloidaan sitä, mitä luottamuksen menettämisestä voi seurata ja millaisia vaikutuksia luottamuksen menettämisellä voi olla elinkeinopolitiikan toteuttamisessa.

3.1 Luottamus käsitteenä

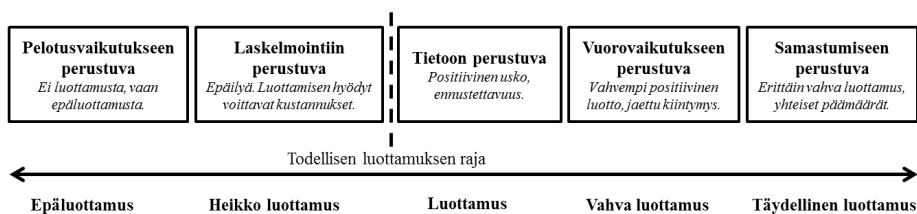
Kun on luottamusta, työt sujuvat ja asiat etenevät. Ilman luottamusta ihmiset tai organisaatiot hoitavat tehtävänsä, mutta ideoita, innostusta ja omistautumista ei mieluusti jaeta. Luottamus on dynaamista, eli luottamusta luodaan ja rakennetaan ja sitä ylläpidetään lupauksilla, sitoutumisella ja tunteilla. Se sisältää mielipiteitä, näkemyksiä, kokemuksia ja sitoutumista, ei pelkästään tuuria ja yhteisymmärrystä. (Solomon & Flores 2001: 5–6.) Luottamus on moraalinen arvo ja yksi keskeisimmistä viranomaisten hyveistä. Luottamus on vakaumus ja usko siihen, että joku on luottamuksen

arvoinen ja pitää sanansa ja lupauksensa. Täten luottamuksessa erotetaan aina kaksi tahoa: se, joka luottaa, ja se, jonka täytyy ansaita luottamus. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 9, 74–76.)

Luottamuksesta puhutaan niin yksilö- ja organisaatiotasolla kuin koko yhteiskunnan tasolla. Esimerkkeinä ovat yksilöiden välinen luottamus, luottamus asiantuntijoiden toimintaan, luottamus organisaatioiden sisällä ja välillä sekä kansalaisten, virastojen ja yritysten luottamus poliitikkoihin. Luottamusta on vaadittu viimeaikoina paljon esimerkiksi yhteiskunnan eri toimijoita yhdistävänä asiana. Julkisten palvelujen kannalta avainkysymys on se, miten paljon kansalaiset tai institutionaaliset sijoittajat luottavat pohjoismaiseen hyvinvointiyhteiskuntaan ja sen instituutioihin, normeihin tai toimintatapoihin. (Lawton & Doig 2005–2006: 16–17; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 73.)

Luottamus nähdään usein ihmisten välisenä luottamuksena, joka koostuu tieto- ja tunnetekijöistä. Luottamus on aineeton ilmiö, jota on hankala todentaa tai mitata suoraan rahassa tai käytetyssä työajassa. Luottamus todentuu vasta vuorovaikutuksen ja yhteisen tekemisen kautta. Vasta sitten on mahdollista huomata, onko toinen ollut luottamuksen arvoinen. Luottamusta voi oppia ja opetella vain toimimalla muiden ihmisten kanssa. Luottamuksen syntyyn ja tasoon vaikuttavat yhteiset kokemukset, mielikuvat ja historia sekä tieto toisten käyttäytymisestä. (Bouckaert 2012: 92–93; Laine 2009: 13.)

Luottamus ei ole yksinkertainen joko-tai-asia. Ei ole tiukkoja kategorioita ehdollisesta tai ehdottomasta eikä vahvasta ja heikosta luottamuksesta. Luottamuksen kategorisoinnit ja käsitteelliset erottelut kuitenkin auttavat ymmärtämään luottamuksen sisältöä. Lisäksi ymmärtämällä luottamusta paremmin voidaan lisätä luottamuksesta saatavia hyötyjä ja positiivisia vaikutuksia. Yksi tapa eritellä luottamuksen tasoa on seurata Dietzin ja Den Hartogin (2006: 563) viisitasoista jaottelua (kuvio 2).



Kuvio 2. Luottamuksen viisi tasoa (Dietz & Den Hartog 2006: 563)

Kuviossa ensimmäinen luottamuksen taso on pelotusvaikutukseen perustuva luottamus (deterrence-based trust). Toimijoilla ei ole odotuksia toistensa hyväntahtoisuudesta. Ainoa keino saavuttaa sovitut asiat on sanktioiden ja pakotteiden uhka sekä pakottaminen. Seuraavana on laskelmointiin perustuva luottamus (calculus-based trust). Luottaminen on kannattava strategia vain kustannus-hyöty-analyysin perusteella. Suhteeseen liittyy jatkuva epäily toista kohtaan. Laskelmointiin perustuvan luottamuksen ja seuraavan tason eli tietoon perustuvan luottamuksen (knowledge-based trust) välissä on raja, jossa epäilyt vähenevät ja korvautuvat positiivisilla odotuksilla. Odotusten muutos perustuu kokemuksiin ja tietoon luotetusta. Tiedot toisen motiiveista, kyvyistä ja luottamuksenarvoisuudesta kasvavat. Usein nähdäänkin, että todellinen luottamus alkaa tästä tasosta. (Dietz & Den Hartog 2006: 563; Huotari & Iivonen 2004: 8–9; Ikonen 2013: 44.)

Kun kokemuksia yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta karttuu, voi luottamussuhde syventyä. Kuviossa 2 vuorovaikutukseen perustuva luottamus (relation-based trust) on edellisiä tasoja subjektiivisempi ja tunteikkaampi. Se pohjautuu enemmän vuorovaikutussuhteen laatuun kuin luotetun käytöksen jatkuvaan ja kriittiseen tarkkailuun. Viimeisessä tasossa eli samastumiseen perustuvassa luottamuksessa (identification-based trust) molemmat osapuolet omaksuvat yhteisen identiteetin, arvot ja tavoitteet. Luottamuksesta seuraa, että toimijoiden välillä on vahva riippuvuussuhde sekä päämäärät ja toimintatavat yhtenäistyvät. (Dietz & Den Hartog 2006: 563–564; Ikonen 2013: 44.)

3.2 Luottamuksen sisältö case-kuntien elinkeinopolitiikassa

Edellä teoreettisessa tarkastelussa havaittiin, että luottamuksen käsitte sisältö on moninainen ja vaihtelee käyttötarkoituksen mukaan. Entä miten elinkeinopolitiikan ammattilaiset käsittivät luottamuksen, ja mihin asioihin luottamus heidän mielestään linkittyy elinkeinopolitiikassa? Viereiseen laatikkoon on tiivistetty luottamukselle annetut keskeiset sisällöt.

Luottamus elinkeinopolitiikassa on:

- hyvä tunne ja kokemus toisesta
- uskoa sekä reilua ja lahjomatonta toimintaa yhteisen hyvän saavuttamiseksi
- sopimusten pitämistä
- asioiden luottamuksellista käsittelyä ja salassapitoa
- pitkäjänteistä kumppanuutta ja yhteistyötä toimintaympäristön muutoksista huolimatta
- avointa tiedonkulkua ja rehellistä keskustelua.

3.2.1 Sopimusten ja lupauksen pitäminen

Monet haastateltavista toistivat, että luottamus ei ole asia, jota aktiivisesti mitataan tai josta päivittäin keskusteltaisiin elinkeinopolitiikan toteuttamisessa ja kehittämisessä. Tätä vastoin luottamus on asia, jonka eräs haastateltavista tiivistä muiden puolesta seuraavasti:

”Luottamus on kaiken alla se liima, minkä pohjalta asioita tehdään. Luottamus ei ole arkipäivän prioriteetti nro yksi vaan se fokus, asia, mitä kulloinkin ollaan työstämässä.” [Oulu]

Useat haastateltavat korostivat, että asioiden suunnittelusta, sopimisesta tai toteuttamisesta ei tulisi mitään, jos keskinäistä luottamusta elinkeinopolitiikan toimijoiden välillä ei olisi. Luottamus konkretisoituu poikkeuksetta siten, että *”tehdään sitä mitä on luvattu; hommat tehdään mitä sovittu; se mitä luvataan, se pidetään”*. Lupauksien pitäminen ja tekojen yhteismitallisuus lupauksen kanssa ovat siis ne, joille luottamus ensisijaisesti perustuu. Luottamus on myös sitä, että valitaan tietty linja tai tapa tehdä asioita ja tämän jälkeen tahot ja ihmiset sitoutuvat sovittuun linjaan tai toteutustapaan.

3.2.2 Avoimuus ja rehellinen keskustelu

Useat haastateltavat käyttivät seuraavaa kommenttia: ”*luottamukseen liittyy avoimuus eli ei ole mitään kabinetteja*”. On kuitenkin huomattava, että avoimuus tarkoittaa keskustelua ja mielipiteiden vaihtoa asioista, jotka eivät sisällä liikesalaisuuksia.

Kun tilanne kuntaliitoksen jälkeen on vakiintunut, avoimuuden koettiin pääsääntöisesti lisääntyneen. Tämän vaikutuksiksi koettiin erityisesti seuraavat:

- Mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon ja asioiden sisältöihin ovat lisääntyneet.
- Avoimuus ja välittömämmät vaikutusmahdollisuudet ovat lisänneet elinkeinopolitiikan painoarvoa.
- Elinkeinopolitiikan suunnittelu ja painopisteiden valinta on helpompaa rakentavan keskustelun kautta.
- Palautteen saaminen ja antaminen toimivista, hyödyllisistä käytännöistä on mahdollistunut ja parantanut.

3.2.3 Luotto ja usko organisaatioihin ja ihmisiin

Mielenkiintoinen huomio on se, että luottamus näkyy vahvana uskona tulevaan ja yhteiseen etuun.

”Kun tehdään päätöksiä, päätöksistä koituu meille hyvää, ja sitten pitää luottaa siihen, että elinkeinoelämä siitä hyötyy.” [Oulu]

”Luottamuksella on merkitystä ennen kaikkea seudullisella tasolla, pitää luottaa nimenomaan siihen, että toimijat eivät ole liikenteessä niin sanotusti ketunhätä kainalossa, vaan että satsaukset tuovat hyvinvointia koko seudulle.” [Vaasa]

Edellä sanotusta välittyi, että vaikuttava elinkeinopolitiikka edellyttää ainakin kahta, hyvin tyyppillistä luottamuksen muotoa. Ensinnäkin esiintyy yleistettyä luottamusta (generalized trust). Tällöin luottamus on yleistetty optimistinen arvio muiden ihmisten luotettavuudesta. Asioiden etenemiseksi tarvitaan siis luottamusta ennalta tuntemattomaan, vieraaseenkin ihmiseen tai organisaatioon. Yleistetty luottamus on tärkein luottamuksen

muoto, kun tavoitellaan yhteistyön aloittamista tai yhdessä tekemisen syventämistä. Laine (2008: 21) ja Kouvo (2014: 18–19) toteavat, että nykyään yhä enemmän joudutaan toimimaan sellaisten toimijoiden kanssa, joita ei henkilökohtaisesti tuntea. Tämä johtuu mm. yritysten ja ihmisten liikkuvuuden kasvusta, työnjaon eriytymistä ja alihankintaketjujen pidentymisestä. Elinkeinopoliittisten toimien lähtökohtana tulisi siis pitää positiivista ja optimistista arviota luotettavuudesta, ei epäilyä tai pahansuopaisuutta.

Toiseksi caseista ja elinkeinopoliitiikan toteutuksesta kumpuaa autenttisen luottamuksen piirteitä. Kun toimijat ja ihmiset ovat vuorovaikutuksessa keskenään, he oppivat tuntemaan toistensa vahvuudet ja heikkoudet. Samalla heille muodostuu käsitys siitä, missä asioissa ja kuinka paljon toisiin voi luottaa. Autenttisuudessa myönnetään, että ihmisen persoonallisuus ja käyttäytyminen ovat jossain määrin epävakaita ja epävarmoja. Siksi luottamukseen kuuluu tunne haavoittuvuudesta, rajallisista vaikutusmahdollisuuksista ja luottamuksesta siihen, ettei kukaan hyödynnä toisten haavoittuvuutta omaksi edukseen. Autenttinen luottamus painottaa rehellisyyttä ja harkintaa, kun toimijat arvioivat omia ja toistensa motiiveja ja tekoja. (Solomon & Flores 2001: 92–98; Harisalo 2009: 50–51.)

Luottamus henkilöön ja organisaatioon ovat eri asioita. Ihannetapauksessa luottamus on molemmilla laaja. Joskus luottamus organisaatioon ja ihmisiin voi vaihdella tai olla jopa ristiriidassa. Haastatteluissa korostui sekä luottamus organisaatioihin (että jokainen organisaatio hoitaa oman tehtävänsä) että luottamus ihmisten välillä. Haastattelumateriaalista on tulokittavissa seuraavia asioita:

- Virkamieshaastateltavat korostivat organisaatioiden (virasto-virasto, kunta-yritys ja kunta-elinkeinoyhtiö) välistä luottamusta. Tällöin luottamuksessa korostuu aina enemmän työnjaon ja tehtävienhoidon onnistuminen. Lisäksi tarvitaan aina yhteinen tavoite, johon eri organisaatioiden omat tavoitteet on yhteen sovitettu. Päättelyä ohjaa vahvasti ajatus, että kun organisaatiolla on tahto hoitaa asia sekä vastata asiasta, asian toteutus etenee, vaikka henkilöt vaihtuvat. Yksi ominaispiirre on myös vetoaminen juridiikkaan ja hyvään hallintotapaan luottamussuhteissa: ”*juridiikka määrittelee toimintatavat, pitää osata lait, jotta tietää, miten toimitaan ja mitä pitää tehdä*”.

- Yrittäjäjärjestöjen edustajat ja poliittiset päättäjät korostivat enemmän henkilökohtaista (henkilö-henkilö) kanssakäymistä ja luottoa. Tällöin luottamuksessa korostuu henkilökohtaisten suhteiden rakentaminen ja hyödyntäminen. Päättelyä ohjaa enemmän ajatus, että kun yksilöt luottavat toisiinsa, luotettavat yksilöt omissa organisaatioissaan ajavat asioita luotettavasti, ja tämä takaa kunkin organisaation oikean toiminnan.

Koska elinkeinopolitiikassa on hyvin erilaisia verkostoja ja yhteistyömuotoja sekä suuri määrä eri toimijoita, tarvitaan luottamusta aina erilaisissa kombinaatioissa. Tästä seuraa, että erilaisissa tilanteissa yksi henkilö tai organisaatio voidaan valtuuttaa puhumaan tai toimimaan muiden puolesta – edustamaan vaikkapa useiden eri yritysten etua tai näkökantaa.

”Luottamus on sitä, että annetaan yhdelle valtuudet hoitaa asiaa eteenpäin. Kun luottoa on, pysytään valitulla linjalla ja että kaikki pysyy sen päätöksen takana.” [Oulu]

3.2.4 Yritysten liikesalaisuuden takaaminen

Elinkeinopolitiikan toteuttamiseen kytkeytyy aina liikesalaisuuksia ja salassa pidettäviä asioita. Nämä ovat yritysten kriittisiin kilpailutekijöihin tai menestymiseen liittyviä asioita. Siksi sekä virkamiehet kunnissa ja valtion organisaatioissa että yrittäjät joutuvat huolehtimaan tarkasti salassapitovelvoitteista. Jos epäilyksiä luottamuksen tasosta tai säilymisestä esiintyy, yritykset eivät jaa tietoa tai eivät luota viranomaisvalmisteluun. Eräs elinkeinoyhtiön edustaja totesi suoraan, että *”eihän yritykset meidän kanssa asioitsisi, jos meihin ei luotettaisi”*. Pahimmillaan epäilyskin voi johtaa valmistelun keskeyttämiseen ja aluekehittämisen pysäyttämiseen.

Elinkeinopolitiikan tärkeä osa on yritysten kehittäminen eri keinoin tukemalla osaamista tai käyttämällä erilaisia rahoitusinstrumentteja. Toisin sanoen kehittämistoimiin kuuluu aina salassapito. Esimerkiksi rahoituspäätöksen tekoon yritys joutuu avaamaan toimintaansa ja innovaatiotansa. Salassapidon merkitystä eräs haastateltavista konkretisoi seuraavasti:

”Tärkeintä on salassapito, mm. keskeneräisiä patenttihakemuksia tai kilpailuasioita, ja meillähän käy vuorotellen kilpailijat täällä. Täytyy pystyä luottamaan, ettei asiat mee täältä mihinkään.” [Vaasa]

Muita esimerkkejä ovat neuvottelut yrityksen kanssa sijoittumisesta paikakunnalle tai yrityksen suunnittelemien saneerausten, toiminnan lakkauttamisen tai konkurssin seurauksien hoito. Case-kunnistakin löytyy esimerkkejä, miten seurauksia eli laajaa työttömyyttä tai alihankintaketjujen vaikeuksia on pyritty eri elinkeinopoliittisin toimin ratkomaan jo ennen kuin yritys on ilmoittanut konkurssista tai toiminnan alasajosta.

Tässä yhteydessä ollaan siis selvän yhtälön parissa: jos salassapitoon ei kyetä, elinkeinoyhtiön tai kuntaorganisaation toiminta ei täytä enää puolueettomuuden ja tasapuolisuuden kriteereitä. Lisäksi jo epäilysvuodosta tai jonkin tahon asioiden voimallisemmasta ajamisesta ”heiluttaa” kehittämisyhtiön tai kuntaorganisaation uskottavuutta ja luotettavuutta. Toki jokaisella kehittämissyhtiöllä ja kunnalla on selvät kärkikumppanit ja yritykset, joiden toimintaa pyritään eri keinoin tukemaan. Tällöin tärkeää on päästösten läpinäkyvyys ja perustelut: miksi jokin tukimuoto tai tonttivaraus on myönnetty kyseiselle yritykselle sekä miksi valittu yritys täytti ratkaisussa käytetyt kriteerit parhaiten.

4 Luottamuksen edellytykset ja hyödyt

Kuten edellä havaittiin, luottamus käsitetään monella eri tavalla. Luottamusta koskeva kirjallisuus tarjoaa erittäin laajat kehukset luottamuksen hahmottamiselle. Sama moninaisuus näkyi myös elinkeinopolitiikassa haastattelujemme perusteella. Käsityksiin ja luottamuksen sisältöön vaikuttavat paljon 1) konteksti (missä tilanteissa luottamusta tarvitaan ja hyödynnetään), 2) toimijat (kenen välillä luottamus esiintyy ja millaisten vuorovaikutussuhteiden pohjalta luottamusta rakennetaan) sekä 3) tehtävät ja toiminnot (minkä tehtävän ja asian toteuttamiseksi luottamusta tarvitaan).

Luottamuksen käsittäminen ei kuitenkaan täsmennä sitä, miten luottamus syntyy ja miten sitä rakennetaan. Jotta luottamusta pystytään kehittämään, on ymmärrettävä paremmin luottamuksen edellytyksiä ja rakentamista. Parempaa ymmärtämistä tarvitaan erityisesti silloin, kun pyritään parantamaan elinkeinopolitiikan vaikuttavuutta. Burke ym. (2007) ja Dietz (2011: 215–216) lisäävät, että ymmärtämistä tarvitaan, jotta luottamuksen positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia voidaan eritellä niin yksilö- kuin organisaatiotasolla. Muutoin luottamus jää yleiseksi termiksi ja asiaksi, eikä sen parantamiseksi voida tehdä mitään konkreettista.

4.1 Luottamuksen edellytykset

Luottamus ja luottamussuhde kehittyvät tiettyjen reunaehtojen vallitessa. Kirjallisuudessa on pitkiä tai suppeita erittelyjä luottamuksen ja luottamisen edellytyksistä. Keskeisimmiksi yhdistäviksi asioiksi nousevat seuraavat (ks. tarkemmin esim. Laine 2009; Martinez-Tur & Peiró 2009):

- Luotetulla taholla tunnustetaan olevan ”hyvät aiheet”.
- Luottamus edellyttää, että toimijat löytävät tavoitteiden, päämääriensä ja toimien kannalta synergiaa, eli yhteistoiminta ja luottamus hyödyttävät molempia osapuolia. Luotetulla on jotain, mitä tarvitaan oman toiminnan kannalta. Tässä korostuvat esimerkiksi tehtäväkohtainen osaaminen tai kompetenssi ko. tehtävän tai palvelun toteuttamiseen (Huotari & Iivonen 2004).
- Luottamukseen sisältyy valinnan mahdollisuus, ja se edellyttää aina sitä. Autoritäärisessä tai pakeroon perustuvassa vuorovaikutuksessa valinnan mahdollisuutta ei ole, eikä täten luottamusta edes tarvita.
- Inhimilliseen toimintaan sisältyy aina pyrkimys välttää epäluottamusta. Kukaan henkilö tai mikään organisaatio ei halua lähtökohtaisesti olla epäluotettava.

Entä miltä tilanne näyttää case-kuntien ja elinkeinopolitiikan toteuttamisen parissa? Mitä luottamuksen nähdään edellyttävän ja mitkä asiat tai toiminnot kannustavat toimijoita luottamaan toisiinsa? Mitä siis pitää esiintyä, jotta luottamusta syntyy? Oheiseen laatikkoon on tiivistetty aineistosta nousevat teemat ja näitä pohditaan seuraavissa alaluvuissa.

Luottamuksen edellytyksenä elinkeinopolitiikassa ovat:

- yhteinen tavoite
- konkreettiset teot
- toisten toimintatapojen ja intressien ymmärtäminen
- osallistuminen
- uskottavat resurssit
- molemminpuolisuus ja riippuvuus
- reagointi ja ”hereillä olo”.

4.1.1 Yhteinen tavoite

Yhteinen tavoite nähtiin luottamuksen kannalta yhtenä keskeisimpänä edellytyksenä:

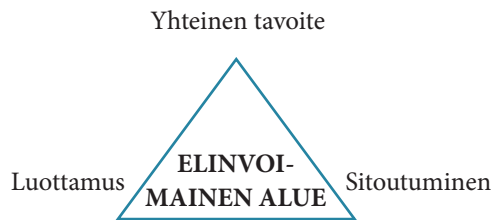
”On päivänseivää, ettei luottamusta synny, ellei ole yhteistä tavoitetta.”
[Oulu]

Kirjallisuudessa esimerkiksi Burke ym. (2007: 613–615) korostavat, että kun yksilöllä tai organisaatiolla on selvät, haasteelliset ja merkitykselliset tehtävät ja päämäärät, luottamus johtamiseen tai toimintaan on korkeampi. Ali (2013: 51) puolestaan korostaa sitä, että luottajalla ja luotetulla on oltava samankaltaiset arvot. Tällöin molemmat toimivat molempien hyväksi. Jotta tähän päästään, on avaintoimijoiden ja johtajien luotava yhteinen ja vakuuttava visio sekä rakennettava mahdollistava toimintaympäristö vision ja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhteinen tavoite ja luottamus ovat saumaton pari. Jos yhteistä tavoitetta ei ole, ei ole myöskään perustaa luottamuksen rakentamiseksi eikä luottamusta herättäviä tilanteita synny. Vastaavasti, jos ei ole luottamusta, yhteisestä tavoitteesta ei voida sopia tai tavoitetta ei pystytä asettamaan yhdessä. Toki joskus joku taho voi runnoa ns. yhteisen tavoitteen läpi, vaikka muut empivät tavoitteen mielekkyyttä. Tällöin muiden tahojen sitoutuminen tavoitteeseen jää yleensä heikoksi, eikä siten tavoitteella ole merkitystä käytännön toimien toteutuksessa.

Yhteisenä tavoitteena kaikissa haastatteluissa korostui odotettuakin enemmän alueen elinvoimaisuus ja vetovoimaisuus. Toisena tärkeänä tavoitteena nähtiin vahvasti myös kehittämistoiminta. Toimijat luottavat siihen, että kehittämistyö tuottaa hyötyä laaja-alaisesti eri viranomaistahoille ja myös asiakkaille ja alueen väestölle. Haastatteluista tuli vahva viesti, että luottamus kohdistuu sekä kehittämisen kohteisiin että kehittämisprosesseihin (ks. myös Wilénin 2008: 91–92 sama tutkimustulos). Epäluottamus tätä vastoin kohdistuu useimmiten kehittämisen vaikuttavuuteen. Toimijoilla voi olla yleistä epäluuloisuutta tulosten pysyvyyttä kohtaan tai kehittämissanketta ei koeta tarpeelliseksi, ja tämä nakertaa luottamusta yhteiseen tavoitteeseen.

Haastatteluista välittyy, että yhteinen tavoite, sitoutuminen ja luottamus kulkevat aina yhdessä (ks. viereinen kaavio). Sitoutumisella on vahva yhteys



luottamuksen kokemiseen toimijoiden välillä ja omissa organisaatioissa. Yhteisen tavoitteen merkitystä mittaa aina sitoutumisen taso: jos yhteiseen tavoitteeseen ollaan sitoutuneita, ruokkii se luottamusta.

”Luottamusta on, kun päästään yhteiseen ymmärrykseen ja voidaan luottaa, että kaikki ovat sen takana. Sitoudutaan siihen ja ei ruveta sooloilemaan.”

[Salo]

Ajoittain esiintyy myös tilanteita, joissa yhteinen tavoite löytyy, mutta siihen ei sitouduta täysin. Tästä seuraa, että luottamusta on vaikea löytää ja rakentaa toimijoiden välille. Vastaavia tuloksia on löytänyt mm. Wilén (2008: 113–115). Hänen tutkimuksessaan sitoutuminen ilmeni vastuun kantamisena, pitkäjänteisenä kehittämisenä, työskentelynä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä parempana motivaationa.

Välillisesti sitoutuminen näkyy tämän tutkimuksen caseissa myös positiivisena asenteena ja innostuksena kehittämiseen.

”Kun Nordean puhelinkeskus teki päätöksen sijoittumisesta Saloon, niin välityi, että he olivat kokeneet, että Salon johto oli sitoutunut elinkeinoelämän kehittämiseen ja uusien yritysten sijoittumiseen alueelle. Sitoutuminen on omiaan lujittamaan luottamusta, niin kyllä se varmaan näkyy semmoisena palvelualltiutena kaupungin puolelta ja semmoisena innostuksenakin, jota ei pidä unohtaa.” [Salo]

4.1.2 Teot ja konkreettisuus

Luottamukseen sisältyy aina ajatus asioiden etenemisestä, muutoksesta ja jonkin saavuttamisesta. Monessa haastattelussa tuli myös esiin ajatuskulku, että ”luottamus pitää ansaita” tai että luottamus ”ansaitaan tekemisen” tai näkyvien, konkreettisten saavutusten kautta. Jos esimerkiksi kokoontumiset, keskustelut tai asioiden suunnittelu yhdessä ei johda mihinkään konkreettiseen lopputulokseen, hiipuu luottamus pikkuhiljaa. Voi siis sanoa, että luottamus käsitetään elinkeinopolitiikassa varsin utilitaristisesti eli luottamuksella on vahva välinearvo. Luottamus on siten väline tai toimintatapa saavuttaa tuloksia ja tahdottuja asioita. Se koetaan välttämättömänä ”työkaluna” tai ”käsikassarana” asioiden tekemisessä ja tavoitteiden saavuttamisessa.

Konkreettisuus liittyy hyötyyn ja hyödyllisyyden kokemiseen. Tämä koskee erityisesti yritysten luottamusta kuntaan ja kehittäjäorganisaatioihin. Haastateltavat tässä yhteydessä konkretisoivat asiaa seuraavasti:

”Jos yritys ei koe saavansa apua mitä tarvitsevat, niin silloin meidän yrityspalvelut ja toiminnot ovat epäonnistuneita. Ei enää luoteta toiseen toimijaan. Toiminta ei ole vakuuttavaa, jos ei ole kohtaantoa. Sitten on ihan sama, mitä strategia linjauksia on, jos se ei kohtaa yritysten ja yrityspalvelun kanssa. Jos ei ole yhteistä agenda, tehdään vain hienoa elinkeino-ohjelmaa, joka jää paperinmakuisiksi, niin se ei auta yrittäjää, joka painiin vaikkapa ongelmissa henkilöstön saatavuuden kanssa.” [Sastamala]

”Yritykset elävät maailmassa, jossa ne haluavat nähdä panos–tuotos-suhteen, ja jos vaan keskustellaan strategioista ja tavoiteloista ilman, että tapahtuu, niin silloin syntyy hirveen helposti epäluottamusta.” [Vaasa]

”Erityisesti pienillä yrityksillä resurssit on rajalliset ja kun asiat rupeaa pitkitymään, niin kärsivällisyys loppuu eikä silloin oikein saada mitään aikaan.” [Oulu]

”Usko katoaa, jos ei ole luottamusta. Yrittäjä, yrityksissä kysytään iteltä, onko kaupunki tai kunta sellainen toimija, jonka kanssa meidän kannattaa uhrata ruutia? Jatkuvaa punnintaa. Punnitaan tarkkaan, jos lyödään jatkuvasti päätä seinään. Onko tämä kunta se, jonka kanssa heidän kannattaa tehdä yhteistyötä? Yleensä ei kovin montaa kertaa lyödä päätä seinään.” [Vaasa]

4.1.3 Toisten tunteminen sekä osapuolten intressien, tavoitteiden ja toimintatapojen ymmärtäminen

Luottamuksen edellytyksenä korostetaan kirjallisuudessa tietoa omasta ja muiden toiminnasta ja tavoitteista. Kun luottamusta esiintyy, eri tahot jakavat tietoa toisilleen: miksi jokin asia on heille tärkeä, miten he toivovat asiassa edettävän ja mitä lopputulosta asiassa odotetaan. Kokemukset onnistumisista ja epäonnistumisista, organisaatioiden historiasta ja toimintatavoista rakentavat pohjaa luottamukselle. Aiemmat kokemukset muokkaavat käsitystä toisista ja voivat vahvistaa käsitystä onnistuneesta ja realistisesta tavoitteesta. (Stenvall & Virtanen 2007: 87.)

Yhteistyökumppanin tunteminen lisää molemminpuolista luottamusta. Aikaisemmillä kokemuksilla tulkitaan yhteistyökumppani luotettavaksi tai epäluotettavaksi. Yhteistyökumppanin tunteminen antaa organisaatiolle kasvot, ja tällöin toisen ammattitaitoon on helpompi luottaa. Yhteistyökumppaniin luotetaan herkemmin, jos on positiivisia kokemuksia yhteistyöstä tai tunnistetaan toisen edustavan itselle tuttuja piirteitä tai ominaisuuksia. Yhteistyö helpottuu, koska aikaisemmat hyvät kokemukset kääntyvät positiivisiksi odotuksiksi yhteistyökumppanin käyttäytymisestä, aikomuksista ja työn tuloksista. (Wilén 2008: 98–100.) Haastatteluisissa esiintyi täysin vastaavia näkemyksiä.

”Tiedetään omat tehtävänkuvat ja toimialueet, ja homma luistaa.” [Oulu]

”Luottamuksen rakentaminen vaatii, että istutaan saman pöydän ääreen ja tutustutaan eri toimijoihin ja pystytään tuntemaan pintaa syvemältä, ja sit kun opitaan sitä kautta tuntemaan toistemme ajatukset, tavat ja tavoitteet, niin sitä kautta pystytään rakentamaan jotain yhteistä, mihin kaikki voi sitoutua.” [Salo]

”Aikaisempi kokemus on tosi tärkeä, koska yleensä silloin on tiedossa se keskustelukumppani tai yhteistyökumppanin osaaminen ja kokemus siitä, onko yhteistyökumppani luottamuksen arvoinen. Eli luottamus syntyy myös siitä, että on niitä kokemuksia puolin ja toisin.” [Kouvola]

”Maineellakin on merkitystä, mutta kuitenkin omakohtaiset kokemukset siitä yhteistyöstä on tärkeämpiä.” [Kouvola]

Ymmärtämisestä syntyy käsitys toimijoiden motiiveista ja intresseistä. Kun motiivit ja intressit ovat eri osapuolten tiedossa, ruokkii se avointa keskustelua ja syvempää luottamusta. Lisäksi mitä paremmin toisten toimintatavat tai tavoitteet ymmärretään, sitä enemmän voidaan sietää ratkaisun vaikutuksiin liittyvää epävarmuutta. Vaikka toisten toimijoiden parempi ymmärtäminen koetaan tärkeänä ja merkittävänä jatkuvan kehittämisen kohteena, ei siihen aina päästä.

”Luottamus niin yrityscentän kuin virkamiesten puolelta. Pitäisi ymmärtää toistemme toimintaympäristöä ja liiketoimintaa. Varsinkin nyt – rajua taantu-

ma – kun välillä tuntuu, että ei oikein ymmärretä. Yritykset ei ymmärrä, miten täällä päätökset syntyvät, ja myös julkinen talous ei ymmärrä yrityksiä ja sen puolen problematiikkaa ja muutoksia.” [Oulu]

Kirjallisuudessa ja haastatteluissa korostui ajan merkitys. Luottamuksen rakentaminen ja tutuksi tuleminen vaativat aina aikaa. Aikaa tarvitaan, jotta opitaan tuntemaan luotetun henkilön tai organisaation toimintafilosofia – miten päätöksenteko etenee, mitä kukin pitää tärkeänä ja mitä asioita kannattaa painottaa, jotta asiat etenevät. (Ks. myös Laine 2008: 74–79; 2009: 16.) Kokemusperäinen tieto auttaa ennakoimaan toisten käyttäytymistä. Kun luottamuksen rakentamiseen on aikaa, korvaa välitön kokemus tunteisiin ja vaikutelmiin perustuvat käsitykset toisen luotettavuudesta. Näistä asioista keskusteltiin myös haastatteluissa.

”Kuntaliitosprosessi oli niin pitkä, että ihmiset oppi tuntemaan toisensa, ja luottamus kasvoi tekemisen kautta. Ei olisi muuten onnistunut eli oltiin keskenään paljon tekemisissä ja yhteisiä asioita ryhdyttiin ratkomaan ja sitten toteuttamaan niitä.” [Oulu]

”Yksi haaste on, että ne mielikuvat ja maine, mitä jollain osapuolella on ja keskusteluissa mitä isolla keskuskunnalla on, niin se on haaste kuntaliitosprosessissa. Se vaatii paljon töitä. Pitää olla avoin vuoropuhelu, ja siinä sitten käydä läpi näitä mielikuvia, purkaa ne ja katsoa, löytyykö perusteita vai onko ne mielikuvat perusteettomia.” [Vaasa]

4.1.4 Osallistuminen ja osallistaminen

Luottamus vaikuttaa siihen, miten toimijat osallistuvat elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön. Luottamuksen rakentaminen ja ylläpito koettiin asioina, johon tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Selvää on, että osallistumista on tuettava esimerkiksi riittäväällä ja avoimella tiedotuksella sekä luomalla ja soveltamalla erilaisia viestintäkanavia ja kohtaamispaikkoja. Luottamus ei siis synny yksipuolisesta osallistamisesta. Osallistumisen hyötyjen ulosmittaamiseen tarvitaan jokaisen toimijan satsausta, tavoitettavuutta ja tiheää yhteydenpitoa. (Savolainen 2013: 23–26.) Osallistumista varten haastateltavien mukaan tarvitaan muun muassa:

”Aitoja paikkoja vaihtaa ajatuksia” [Salo]

”Aika paljon tarvitaan vuorovaikutusta ennen kuin luottamusta syntyy. Pitää olla ja luoda semmoisia rentojakin, välittömiä paikkoja vaihtaa kuulumisia ja osallistaa eri tavoin elinkeinoelämää.” [Salo]

Luottamuksen saavuttaminen edellyttää osallisuutta ja osallistumista. Käytännössä tämä on sitä, että ”kysytään mielipidettä”. Osallistaminen painottuu strategiatyöhön ja elinkeinopoliittisten painopisteiden valintaan. Osallistamista kuvaavat seuraavat lainaukset, jotka kuvaavat tunnelmia kaikista viidestä casesta:

”Keskeiset toimijat saaneet olla mukana tekemässä, valitsemassa strategisia painopisteitä. Pitäisikö olla jokin toimiala tai jostakin muusta näkökulmasta ne painopisteet. Tämä työskentely on vahvistanut keskinäistä luottamusta ja siten sitä on saatu rakennettua.” [Oulu]

”Luottamuksen mittari on se, että on mahdollisuus keskusteluun ja punnita vaihtoehtoja ja perustella omia näkemyksiä tai miksi kaikki ei ole mahdollista.” [Salo]

”Kun tehtiin elinkeinopoliittista ohjelmaa, niin siinä tarjoutui mahdollisuus, foorumit aitoon vuorovaikutukseen ja jossa oikeasti yhdessä suunnitellusti tehdään asioita ja keskusteltiin, mitä nostoi sieltä massasta tehdään. Mitkä ovat kärjet, painopisteet. Semmoinen aidosti työn tekeminen ja keskusteleminen varmasti lujittaa luottamusta.” [Salo]

Osallistuminen ja osallistaminen ovat paljon myös vastuunjakokysymyksiä. Todellinen osallistuminen koettiin sellaisena, jossa osallistumisesta seuraa vastuuta.

”Kuntaliitoksessa annettiin paljon luottamuspaikkoja vähäkyröläisille. Liitoksessa haluttiin vastuuta ja haluttiin jakaa vastuuta. Tämä on lisännyt ymmärrystä elinvoiman tarpeesta ja lisännyt vastuunkatoa nimenomaan vähäkyröläisten osalta. Samalla kun tämä on lisännyt vastuunkatoa, mutta samalla se on pistänyt heidät miettimään asioita ehkä toiselta näkökannalta, mihin on totuttu siellä Vähäskyrössä.” [Vaasa]

Luottamusta horjuttaa se, että osallistuminen ei johda mahdollisuuteen vaikuttaa asioiden etenemiseen tai sisältöön. Osittain osallistuminen myös koetaan pakonomaisena velvollisuutena ilman todellista motiivia.

”Sehän on hirveen ikävää, jos tehdään jotain kannanottoja johonkin esim. ase-makaavaratkaisuun, mitä on kysytty meiltä. Tuntuma on, ettei kukaan niistä mitään välitä. Ne on pyytäneet sitä ihan kohteliaisuuttaan, ja on annettu se kannanotto, mutta ei niillä ole mitään merkitystä siihen päätökseen.” [Salo]

”Vielä herkemällä korvalla kuunnella, mitä yrityksissä tapahtuu, mitä ne haaveilee ja tavoittelee. Me ehkä puhutaan ja haistaan liian paperinmakuisesti täällä. Vaikka yritetään keksiä uutta tapaa, palataan tavallaan juurille ja alkuun, kun me jossain seminaarissa kuunnellaan joku yrittäjän puheenvuoro, niin onko se aina riittävää? Pitää koko ajan löytää jotain uusia tapoja.” [Oulu]

Osallistumattomuuden taustalla elinkeinopolitiikassa on Wilénin (2008: 112.) mukaan pari tyypillistä syytä. Kyse voi olla esimerkiksi aiempaan kokemukseen perustuvasta epäluottamuksesta. Tällöin osallistuminen, vuorovaikutus ja toiminta ovat varovaista ja hidasta. Toisaalta toimijat voivat kokea epäluottamusta tulevaisuutta tai muutoksia kohtaan. Tulevaisuus esimerkiksi näyttäytyy niin synkkänä, että uusien asioiden kehittelyä ei koeta mielekkäänä. Stenvall ja Virtanen (2007: 78–80) näkevät muutostilanteet positiivisemmin, ja heidän mukaan luottamus lisää muutосkykyä. Luottamuksen myötä uskallus jakaa ideoita ja kokemuksia kasvaa. Nämä puolestaan tehostavat refleksiivistä oppimista ja uuden tiedon syntymistä.

4.1.5 Uskottavuus ja uskottavat resurssit

Elinkeinopolitiikka koetaan ensisijaisesti mahdollisuuksien luomisena. Mahdollisuuksia luodaan elinkeinopolitiikan perinteisillä instrumenteilla, kuten kaavoituksella, maankäytöllä ja lupamenettelyillä, mutta yhä enemmän erilaisten verkostojen, toimintamallien ja kehittämissympäristöjen tukemisella. Edellisissä korostuu hallintomenettelyiden nopeuden, joustavuuden, avoimuuden ja tasapuolisuuden parantaminen. Jälkimmäisessä korostetaan taas erilaisten verkostojen ja kumppanuuksien parantamista ja

tiivistämistä, osaamisen laajentamista sekä innovatiivisuuden ja oppimisen parempaa hyödyntämistä.

Yhteistyön nähtiin poikkeuksetta vahvistavan uskottavuutta ja yhteistyö koettiin erittäin tärkeäksi resurssiksi. Yhteistyön hyödyllisyyteen uskottiin kaikissa haastatteluissa. Eräs haastateltava kiteytti kaikkien casejen tilanteen seuraavasti:

”Mitä vahvemmin eri viranomaiset tekevät yhteistyötä, niin sitä suurempi painoarvo tällä työllä on.” [Oulu]

Edellisiä isompi asia uskottavuuden ja sitä kautta myös luotettavuuden edellytyksenä on kehittämis- ja viranomaisorganisaatioiden kyky tukea kehittämistä. Erityisesti mahdollistavassa elinkeinopolitiikassa palataan aina siihen, millä keinoilla ja kuinka paljon yrityksiä voidaan tukea rahallisesti. Millaiset resurssit aluekehittämisorganisaatioilla on erilaisiin yritystukiin tai investointeihin? Case-kunnista Oulu on tehnyt pisimmälle menevän ratkaisun BusinessOulun riskirahoituksen (venture capital) edistämisen sekä Oulun innovaatioallianssin (BusinessKitchen) palvelumuotojen kautta. Näissä tärkeintä on välitön yhteys yrittäjän ja pääomasijoitusten välillä, ja tämä antaa konkreettisia keinoja yrityksen kehittämiseen investointien kautta. Yksinkertaistaen, uskottavuus ja luottamus syntyvät konkreettisesta asiasta – rahasta ja investoinneista yritysten liiketoiminnan kehittämiseen.

4.1.6 Molemminpuolisuus, tasavertaisuus ja riippuvaisuus

Luottamus edellyttää uskoa toisen hyviin aikomuksiin. Luottamuksessa täytyy sietää haavoittuvaisuutta ja riskiä epäonnistumisesta. Riskiä syntyy siitä, että toimijat eivät aina pysty ennakoimaan toisen osapuolen käytöstä, tiedot muista toimijoista tai toimista ovat vajavaiset. Tilanteisiin sisältyy aina epävarmuus toimien tuloksista ja siitä, ovatko tehdyt valinnat olleet oikeita. (Burke ym. 2007: 619–620.) Luottamus edellyttää myös molemminpuolisuutta. Luottamuksessa yhdistyvät luottajan ja luotetun ominaisuudet. Molemmat arvioivat toistensa luottamuksenarvoisuutta, kykyjä, hyvántahtoisuutta, rehellisyyttä ja mainetta. Elinkeinopolitiikassa luottamuksen molemminpuolisuutta kuvaa hyvin sitaatti eräältä haastateltavalta:

”Minä luotan sinuun ja sinä luotat minuun, tehdään sitten omat hommat, ja luotetaan toisen puheisiin, sanoihin.”

Luottamuksen molemminpuolisuutta on eritelty taulukossa 5. Taulukoon on tiivistetty luottamuksen syntyyn ja ilmenemiseen liittyvät asiat toimijoittain: mitä siis pitää esiintyä, että luottamus muodostuu toimijoiden välille?

Taulukko 5.

Toimijoiden välisen luottamuksen ilmentymät

	P => K Kun päättäjät saavat virkamiehiltä päätöksenteon pohjaksi oikeat ja perustellut vaihtoehdot.	P => E Kun elinkeinoyhtiö toteuttaa poliittista tahtoa ja strategiaa. Halu rahoittaa yhtiön toimintaa.	P => Y Kun yritykset tuovat hyvinvointia alueelle työllistämällä ja maksamalla verot.
K => P Kun viranhaltijoilla ”valmistelurauha”, poliitiikka ei puutu operatiivisiin yksityiskohtiin.		K => E Kun yhtiö huolehtii operatiivisten kehittämistehtävistä ja kunta pystyy delegoimaan kehittämistehtävät yhtiölle.	K => Y Kun sopimukset yritysten kanssa pitävät; ei välistä vetoja ja yritykset kertovat salassapidon alla avoimesti suunnitelmistaan.
E => P Kun asetettu elinkeinopoliittinen strategia ”pitää” ja kiperissä tilanteissa elinkeinoyhtiö saa tukea päättäjiltä.	E => K Kun kunnan elinkeinotoimi ja poliitikot antavat yhtiölle ”työrauhan” yrityskentän kanssa.		E => Y Kun yritykset osallistuvat ja näkevät kehittämisen ehtona; ei ”pakko-osallistumista”.
Y => P Kun päättäjien toiminta tuottaa ennakoitavia, linjakkaita ja tasapuolisia ratkaisuja.	Y => K Kun kunnan elinkeinotoimi koetaan yrityksen asioiden edistäjänä: kunta valmis tekemään asioita yritysten eteen nopeasti ja reagoi joustavasti yritysten tarpeisiin.	Y => E Kun elinkeinoyhtiö tekee konkreettisia tekoja yritysten menestyksen eteen. Yhtiöllä on uskottavat resurssit yritysten tukemiseen. Yhtiö koetaan kanssapeluriksi ja yrityksen asiamieheksi kaava-, lupa- ja rahoitusasioissa.	

Taulukon lyhenteet: P = poliittinen päätöksenteko, K = kuntaorganisaatio, kunnan elinkeinotoimi, E = elinkeinoyhtiö ja Y = yritykset.

Haastattelussa korostui toimijoiden välisen riippuvuuden ja yhteisten intressien merkitys. Voi yksinkertaistaa, että jos toimijat eivät ole riippuvaisia toistensa resursseista, kuten osaamisesta, tietotaidosta, rahoituksesta tai työpanoksista, jää luottamus usein pinnalliseksi ja vaille todellista sisältöä. Luottamus siis edellyttää resurssienvaihtoa ja riippuvaisuutta toisista.

Mielenkiintoista on se, että resurssienvaihdon yhteydessä monet haasteltavat korostivat toimijoiden tasavertaisuutta. Luottamus edellyttää, että toimijat avaavat omia toimintatapojaan toisilleen, muuttavat omia toimintatapojaan tarvittaessa sekä sallivat muille toimijoille mahdollisuuden vaikuttaa tehtäviin ja päätöksiin. Jos jokin tilanne tai toteutustapa koetaan epätasavertaiseksi, jää luottamus aina vajaaksi.

”Kaikilla osapuolilla pitää olla sellainen win-win-asetelma, kun lähdetään tekemään yhteistä elinkeinopolitiikkaa.” [Vaasa]

”Luottamuksesta tulee tai se antaa ryhdin neuvotteluille, joita elinkeinopolitiikassa joudutaan aina käymään. Neuvotteluhan on kaksipuolinen juttu, muutenhan se on sanelu. Harva asia tai tavoite toteutuu niin kuin toinen osapuoli toivoi. Luottamus ei ole sitä, että tehdään aina niin kuin toinen toivoo.” [Salo]

Luottamus realisoituu valmiutena rahoittaa toimintoja. Tämä näkyy elinkeinopolitiikassa kahdessa kohtaa: 1) julkisen kehittämisrahoituksen myöntämisessä yrityksille sekä 2) kuntien halukkuudessa ja valmiudessa rahoittaa elinkeinoyhtiön toimintaa. Jälkimmäisestä eräs elinkeinoyhtiön edustaja totesi osuvasti:

”Luottamus tarkoittaa selvästi sitä, että ollaan halukkaita rahoittamaan meidän toimintaa. Mikään ei ole lakisääteistä, voidaan panna vaikka heti lappu luukulle.”

Pyrkimys tasavertaisuuteen ja riippuvuuden vahvistamiseen näkyy myös kuntaliitoksen valmistelussa ja toteuttamisessa.

”Meillä oli sellainen asetelma heti alusta, että me ei lähdetty vuoropuheluun sillai isoveljenä tai opettajan roolissa Vaasan kannalta. Yritettiin pitää tasa-vertaisena ja avoimesti keskustella kaikista asioista, vaikeista ja kipeistä asioista.” [Vaasa]

Toisaalta monia haastateltavia puhutti riippuvuus osaamisesta ja asiantuntemuksesta. Tyypillisimmillään keskustelu koski poliittisten päättäjien riippuvuutta virkamiesten asiantuntemuksesta.

”Luottamus on suhteellinen asia, koska virkamies on – esimerkiksi rakenne- suunnittelussa – suvereeni asiantuntija. Kyllähän poliitikkokin kasvaa rooliinsa ja kyllä heilläkin on ja tulee asiantuntemusta ja kokemusta.”

”Poliitikoilla ja virkamiehillä, kummallakin osapuolella on vähän aina luottamuksen puutetta. Osaako poliitikot, ja toisaalta tekeekö virkamiehet niin kuin valtuustossa päätetty? Epävirekin voi olla joskus hyvästä. Uskon, että jos aina ollaan samaa mieltä, ei ole aina hyvä. Pitää käydä keskustelua, että molemmilla puolilla on tuntemus asiasta ja kootaan perusteet päätöksentekoa varten.”

4.1.7 Yrityskentän, kehittäjien ja viranomaisten ”hereillä olo”

Haastattelumateriaalista näkyy, että passiivisuus kehittämisessä ja uudistumisessa nakertaa välittömästi luottamusta. Vastaavasti aktiivinen ote, myönteinen ilmapiiri ja kokemukset asioiden onnistumisesta – edes osittain – ruokkii ja vahvistaa luottamusta.

”Jos me [elinkeinoyhtiö] ei reagoida ympäristön muutoksiin tai tartuta uusiin mahdollisuuksiin tai haasteisiin, niin kyllähän luottamus silloin murenee ja hiipuu. Vaikuttaa paljon, että ollaan ajan hermolla ja tiedetään, missä tapahtuu, ollaan läsnä siellä ja ollaan tukemassa, kun tapahtuu muutoksia, oli ne sitten positiivisia tai negatiivisia.” [Salo]

”Kunnan virkamiehillä ja päättäjillä ja varsinkin elinkeinoyhtiössä pitää olla oikeasti tietoa, mitä tuolla markkinakentällä tapahtuu ihan oikeasti. Pitää ymmärtää markkinakentän vaatimukset. Sitä kautta se luottamus sitten kasvaa. Pitää siis tuntea yritykset, mutta myös se markkinakenttä, mihin yritykset tuotteitaan puskee. Tavallaan perehtymisestä ja kun näkee, että kaveri on perehtynyt, niin luottamus kasvaa.” [Oulu]

”Pitäisi pystyä vielä paremmin keskustelemaan ja miettimään, mitkä yritykset aidosti tarvitsee ja haluaa sitä apua. Eiväthän kaikki edes halua sitä yhteistyötä. Meillä esim. kasvuyritykset, pk-yritykset olisi tärkeintä saada pysymään hengissä. Miten heidän tukemista parannettais, niin kyllä se on jalkatyö ihmisten kesken, että ymmärtäis sitä yrityksen problematiikkaa. Myös yritysten pitää kuunnella niitä yhteistyön muotoja.” [Oulu]

”Täytyy olla sellaisia vetoyrityksiä alueella, jotka lähtee vetämään isoja uudistuksia ja kehittämistä, ja se edellyttää ennen kaikkea luottamusta elinkeinoyhtiön ja tällaisten veturiyritysten välillä.” [Kouvola]

On huomattava, että tässäkin palataan vastavuoroisuuteen. Onnistuneeseen elinkeinopolitiikkaan ei riitä yhden tahon – yritykset, kehittämisyritys tai kunta – hereillä olo ja aktiivisuus. Voi kehittyä tilanteita, joissa 1) yrityskenttä on aktiivinen ja byrokraatia koetaan jäykkänä, huonosti reagoivana sekä 2) yrityskenttä on passiivinen kehittämisen ja uudistumisen suhteen ja byrokraatia taas vastaavasti näyttäytyy aktiivisena kehittämisen ja kasvun suhteen. Edellinen koetaan varsin yleisenä tilanteena. Työ- ja elinkeinoministeriö on pyrkinyt useilla uudistuksilla ja kehittämistoimenpiteillä parantamaan ELY-keskusten ja TEKESin innovaatorakenteita ja yritysten tarpeiden huomioon ottamista. Byrokraatia on vähennetty ja toimintatapoja on kehitetty yhä tarvelähtöisemmiksi. Jälkimmäistä kuvaa se, että Suomessa läheskään kaikille yrityksille kasvu tai uudistuminen eivät ole itsestään selvyksiä. Kasvun isoin este on se, että yrittäjä kokee yrityksensä sopivan kokoiseksi – ei siis ole kasvutavoitteita tai -halua eikä tahtoa ottaa kasvuun liittyvää riskiä (Pk-yritysten toimintaympäristö- ja kehitysnäkymät 2008).

4.2 Luottamuksesta saatavat hyödyt elinkeinopolitiikassa

Luottamuksen vaikutukset ja seuraukset organisaatioissa ja ihmisten kanssakäymisessä ovat moninaiset. Elinkeinopolitiikassa luottamus nähdään elinvoiman ja kilpailukyvyn lähteenä. Luottamuksen koetaan mahdollistavan niin yksilöiden, ryhmien kuin organisaatioiden tehokkaan ja sujuvan toiminnan sekä toivottujen tulosten saavuttamisen. Tutkimuksissa luotta-

muksen hyötyinä toistuvat seuraavat asiat (Savolainen 2013: 10–11; Adams ym. 2010: 38–40; Laine 2009: 7–14):

- Osaamista ja ammattitaitoa voidaan hyödyntää tehokkaasti.
- Osaamisen kehittäminen, tiedonjako sekä oppien ja kokemusten siirrot helpottuvat.
- Joustavuus lisääntyy ja muutosten läpivienti on helpompaa.
- Työnteon ilmapiiri ja tyytyväisyys parantuvat.
- Innovatiivisia ympäristöjä voidaan hyödyntää avoimesti ja vuorovaikutteisesti.
- Motivaatio ja sitoutuminen vahvistuvat.
- Ongelmien ja ristiriitojen ratkaisukeinot ovat rakentavia.
- Opportunismi ja epärealistiset odotukset vähentyvät.

Millaisia hyötyjä luottamisesta ja luottamuksesta konkretisoituu case-kuntien kautta? Miksi siis pitäisi luottaa ja mitä luottamisesta saadaan? Oheiseen laatikkoon on tiivistetty luottamuksesta koituvat hyödyt elinkeinopolitiikassa. Seuraavissa alaluvuissa esiin nousevia hyötyjä analysoidaan tarkemmin.

Luottamuksen hyötyjen analysointi auttaa erittelemään asiat, joita luottamuksessa kannattaa vahvistaa ja vaalia. Toisin sanoen

hyötyjen tarkastelu tuottaa listan asioista, joita luottamuksen ylläpito ja parantaminen elinkeinopolitiikassa edellyttävät.

Luottamuksen hyödyt elinkeinopolitiikalle:

- Ennakoitavuus paranee.
- Päällekkäisten tehtävien ja rakenteiden ehkäisy helpottuu.
- Vastuunkanto paranee ja toimia voidaan delegoida.
- Uudistuminen ja innovaatiot kasvavat.
- Riskinotto kyky kehittämisessä kasvaa.

4.2.1 Ennakoitavuus

Luottamus liittyy aina arvioihin tulevaisuudesta. Kaikki organisaatiot ja toimijat arvioivat toimien ja valintojen seurauksia tulevan kannalta. Kirjallisuudessa tästä puhutaan tulevaisuussuuntautuneena luottamuksena. Tässä luottamus on keino minimoida tulevaisuuteen liittyviä riskejä ja epävarmuutta. Jos esimerkiksi jokin toimija tai kumppani herättää epäilyksiä luot-

tamuksen suhteen, tehdään yleensä varasuunnitelmia siltä varalta, että toiminta hidastuu tai epäonnistuu tämän toimijan takia. (Laine 2009: 10.) Dietz ja Den Hartog (2006: 560) korostavat luottamuksen yhteydessä ennakoitavuutta. Ennakoitavuus on erityisesti toiminnan ja käytöksen yhdenmukaisuutta ja säännönmukaisuutta. Ennakoitavuus kytkeytyy tämän tutkimuksen materiaalisissa useaan eri kohtaan, ja haastatteluissa ennakoitavuus sai useita tärkeitä sisältöjä.

Kuten edellä kontekstitarcastelussa havaittiin, toimintaympäristöt muuttuvat meistä riippumatta, mutta myös omien valintojen ja tekojen seurauksena. Joskus luottamus on riskialtista, koska tulevaisuutta ei osata ennustaa ja tehdyt valinnat ja ratkaisut tuottavat ennalta arvaamattomia seurauksia. Luottamukseen vaikuttaa myös se, ettei muiden toimijoiden käytöstä pystytä täysin ennustamaan. (Laine 2008: 17–18.)

Yleisesti ennakoitavuuden koettiin hyödyttävän elinkeinopolitiikan toteuttamista:

”Jos toiseen voi luottaa, niin sitten sä pystyt tekemään ratkaisuja vähän etukäteen ja voit luottaa siihen, että on motivaatiota ja sitoutumista.” [Salo]

Toisin sanoen tyypillinen linkki ennakoinnin ja luottamuksen välillä syntyy siis päätöksenteossa. Toimijat pystyvät ennakoimaan päätöksien läpimenoa, onnistumista ja seurauksia. Tämä koskee kaikkia toimijoita, koska päätöksiä tehdään yritysten ja kuntien välillä, yritysten ja kehittämissyhtiöiden välillä sekä viranomaisten kesken. Luottamus siis vähentää tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta.

Ennakoitavuus linkittyy aina organisaatioiden suhteisiin, työnjakoon ja ohjaukseen. Tämä realisoituu selkeimmin kunta–elinkeino-yhtiö-asetelmassa. Elinkeino-yhtiön toiminnalle taustaorganisaation eli kunnan ja kunnallisen päätöksenteon ennakoitavuus on tärkeää.

”Kun kunnan asiat on kunnossa, niin tulee työrauhaa ja voidaan tehdä asioita tehokkaasti.” [Vaasa]

Luottamus vahvistaa ennakoitavuutta, koska luottamus edistää yhteisten pelisääntöjen laatimista ja noudattamista.

”Viranomaistoiminnassa ja viranomaisten yhteistyössä luottamuksen pitäisi olla aina itsestäänselvyys. Jokaisen pitäisi tukea toisen toimintaa ja toisiaan. Pitää toimia samaan suuntaan, jotta syntyy yhteistä hyvää. Luottamuksesta saadaan siis sitä, että on keskinäiset pelisäännöt ja avoimuuden kulttuuri tiettyihin rajoihin saakka, eli liikesalaisuudet pitää pitää.” [Salo]

Haastatteluissa tuli esiin mielenkiintoinen näkökanta elinkeinopolitiikan ennakoitavuudesta ja muutostahdista.

”Luottamusta tarvitaan, koska elinkeinopolitiikan toteuttamisessa kaikki prosessit, ohjeet ja toimintatavat eivät ole loppuun saakka mietittyjä.”

Pari haastateltavaa täsmensi tätä sillä, että elinkeinopoliittisten toimien vaikutukset ja seuraukset ovat vaikeita arvioitavia. Mihin tietty toimenpide johtaa, ja mitä tuloksia odotetaan saavutettavan? Toimenpiteen alussa odotetaan tiettyjä vaikutuksia, mutta jo toteutusvaiheen alussa nähdään toimien johtavan hieman toisenlaisiin vaikutuksiin. Myös vaikuttavuusketjujen tunnistettiin olevan varsin pitkiä, ja tällöin konkreettisten vaikutusten ennakoiminen on hankalaa.

Yritysten suuntaan ennakoitavuus on erittäin tärkeä elementti. Useimpien yritysten kilpailu- ja toimintaympäristö muuttuu erityisen nopeasti. Muutoksia on vaikea ennakoida. Tällöin kuntien elinkeinopolitiikka edustaa yhtä vakaimmista osa-alueista yritysten toiminnassa. Tämä tarkoittaa, että elinkeinopolitiikka ja sen mahdollistavat instrumentit antavat tiettyä jatkuvuutta yritysten kehittämistyöhön ja kehittämisen painopisteiden valintaan.

4.2.2 Tarpeettomien päällekkäisyyksien ehkäisy viranomaistoiminnassa

Kuten todettua, elinkeinopolitiikan toteuttamisessa yhdistyvät useiden eri viranomaisten tavoitteet ja panokset sekä yritysten kehittämispanostukset. Haastateltavat korostivat luottamuksen roolia yhteistoiminnassa ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. Kun toimijoiden välillä on hyvä luottamus, löytyy yhteinen tavoite helposti. Jokaisella organisaatiolla on omat tavoitteet, ja siksi on tärkeää, että tavoitteista pystytään keskustele-

maan. Ajoittain ilmenee tarpeita yhteen sovittaa oman organisaation suhteessa alueen yhteisiin tavoitteisiin.

Yhteinen vahva näkemys caseissa on se, että tiivis yhteistyö alueen julkisen sektorin toimijoiden (kunnat, elinkeinoyhtiöt, ELY-keskus, TE-toimistot, Tekes, Finnvera ja Finpro) kanssa edistää tarpeettomien ja päällekkäisten toimintojen karsimista. Luottamus ehkäisee myös keskinäistä kilpailua. Kun yhteistyö toimii, toimijat eivät ajaudu omien revii riensä varjeluun. Viranomaistahojen välinen kilpailu koettiin aina tarpeettomaksi ja haitalliseksi luottamukselle. Keskinäinen kilpailu kuitenkin ajoittain nousee esiin.

”Aina on tilanteita, valtopolitiikkaa tai valtapeliä tai sitten jonkinlaista kisaa toimivallasta, että halutaan omia joku asia ja nähdään ehkä toinen taho jotenkin uhkana, hidastajana.”

On tulkittavissa, että syy kilpailun ”pilkahtelulle” löytyy viranomaistahojen tarpeesta osoittaa aikaansaatuja tuloksia ja tilivelvollisuutta.

Alueen viranomaistahojen ja kehittämisprojektien yhteistyön nähtiin tukevan asiakkaiden ohjautumista ja neuvontaa ”oikealle luukulle”. Tällöin kehittämishankkeelle saadaan heti alusta saakka riittävä volyyymi ja oikea rahoitus hankkeen kunnolliseksi ja kattavaksi toteuttamiseksi. Ilman toimivaa yhteistyötä hankkeet voivat jäädä asiakkaan näkökulmasta tarpeettoman pienimuotoisiksi ja soveltamaan ”väärää” tukimuotoja. Yhteistyön nähtiin myös mahdollistavan vaikuttavampien ja isompien kehittämishankkeiden käynnistämisen. Yhteistyön kautta voidaan sitouttaa ja ottaa mukaan laajempi joukko toimijoita.

4.2.3 Vastuunkanto ja vastuullisuus sekä delegointimahdollisuudet

Luottamuksen hyötynä nähtiin ehdottomasti mahdollisuus asioiden ja tehtävien delegointiin niin toimijoiden välillä, verkostoissa kuin oman organisaationkin sisällä. Delegointimahdollisuuksien hyötyjä kuvaavat seuraavat sitaatit:

”Kun ollaan asiantuntijaorganisaatio, niin asiat pitää olla sillä tasolla, että jokainen hoitaa oman hommansa, ja se tuo sitä tehokkuutta. Jokaisen pitää ot-

taa vastuu omasta työstä ja hoitaa hommat. Ei tarvitse kysellä toisten perään koko ajan, että onko nämä asiat tehty.” [Vaasa]

”Kun on delegoinut jollekin jonkun jutun, niin ei tarvitse kuittailla, että asia tehty, tai kysellä, onko hoidettu. Säästää sähköposteja.” [Vaasa]

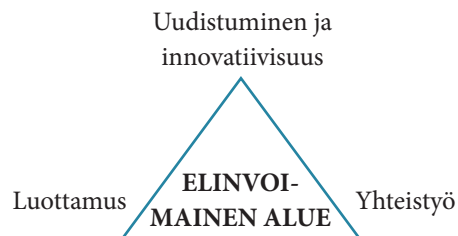
”Luotetaan, että oman organisaation ihmiset on vastuullisia, roolit on selvät ja mitä tehtäviä kukin hoitaa. On yritetty tällä uudella organisaatiolla, johtamisella ja vastuutuksella tätä toteuttaa.” [Oulu]

”Oman toiminnan, prosessien ja tehokkuuden takia täytyy olla luottamusta.” [Kouvola]

Iso kysymys delegoinnissa ovat kehittämissyhtiöt. Yksinkertaisimmillaan kyse on siitä, että kunnat delegoivat elinkeinopolitiikan toteuttamista ja kehittämistyötä seudullisille tai alueellisille kehittämissyhtiöille. Karkeasti delegoinnin suuruutta kuvaa se, että Kuntaliiton muutaman vuoden takaisen arvion mukaan noin puolet Suomen kuntien kaikesta elinkeinopoliittisesta rahoituksesta käytetään kehittämissyhtiöiden ja muiden kehittämissorgansaatioiden kautta (Hurmeranta & Huovinen 2009).

4.2.4 Uudistuminen, innovatiivisuus ja yhteistyö

Elinvoimaisen, vetovoimaisen ja menestyvän alueen yhteydessä luottamus, yhteistyö, uudistuminen ja innovatiivisuus kietoutuvat aina yhteen. Yhdessä ne muodostavat kolmion, jossa ne reagoivat ja ovat selvästi riippuvaisia toisistaan (ks. oheinen kaavio).



Haastatteluista on tulkittavissa tyypilliset päättely- ja riippuvuusketjut:

- 1) Kun luottamusta on, löydetään helpommin uusia tapoja tehdä asioita. Asioita pitää tehdä yhdessä, koska minkään yksittäisen toimijan panos ei riitä yksistään.

- 2) Uudistuminen ja innovaatiot edellyttävät yhteistyötä, ja yhteistyötä voidaan tehdä vasta, kun luotetaan toisiinsa.
- 3) Yhteistyö edellyttää luottamusta toimijoiden välillä ja omassa organisaatiossa. Kun luotetaan, päästää parempiin ja pidemmälle meneviin innovaatioihin (esim. kokemusten jakaminen ja vertaisoppiminen).

Kirjallisuudessa korostuu, että luottamus luo aina perustan avoimelle asenteelle tiedon välittämiseen ja jakamiseen. Kun luotetaan, ollaan valmiita antamaan ammattitaito ja osaaminen koko ryhmän tai organisaation käyttöön. (Savolainen 2013: 7, 9.) Haastateltavat kuvasivat avointa asennetta, yhteistyötä ja uudistumista seuraavin kommentein:

”Jos ei tavoitetta tai halua uudistua, keksiä jotain uutta, toimitaan omissa lokerossa, niin mitäänhän ei synny. Tehdään vaan niin kuin ennenkin.” [Oulu]

”Jos ei ole luottamusta, ollaan entistä varovaisempia erilaisten uusien aloitteiden suhteen. Ei uskalleta tehdä rohkeita ja innovatiivisia avauksia, että mieluummin tyydytään ikään kuin vanhoihin puitteisiin ja ylläpidetään vanhoja toimintoja. Sitten uusiutuminen on entistä vaikeampaa.” [Kouvola]

”Pitää jotenkin tunnistaa se, että usein ei uskalleta lähteä. Valtio, kuntapuoli joskus vanhanaikainen, ei ole kauhean innovatiivinen. Ei haluta ottaa riskiä, jonkun uuden tavan mukaan toimia tai halutaan, että kaikki on viimeistä piirtoa myöten hallussa, mietitty valmiiksi. Tämä lisää kaulaa yrittäjiin, yrityksiin, koska niillä ei ole kaikkia valmiina tai ei ole aikaa testata kaikkia. Täytyy vain hyväksyä epäonnistuminen, ja sitä on se riski.” [Vaasa]

Yksi vaikuttavan elinkeinopolitiikan taustalla olevista asioista on ns. toimiva ekosysteemi ja erilaiset tukiverkostot. Esimerkiksi Oulun casessa tällä tarkoitettiin laajaa yritysten, yliopistojen ja korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, rahoittajien verkostoa sekä myös erilaisia toimialakohtaisia klustereita ja kumppanuuksia. Toimivan ekosysteemin odotetaan synnyttävän uutta yritystoimintaa ja innovaatioita. Kaikki tämä edellyttää luottamusta toimijoiden välillä.

Kirjallisuudessa esiintyy vastaavia havaintoja yhteistyöstä. Luottamuksen ja yhteistyön uskotaan tuottavan etuja muissa yhteyksissä myöhemmin sekä tuottavan uusia ratkaisuja ja resursseja palvelujen tuottamiseksi. Epäluottamusta yhteistyössä lietsoo seutuyhteistyön hidas eteneminen, työlääät

sopimusneuvottelut ja vastuun epätasainen jakautuminen. (Wilén 2008: 94–95.)

Uudistuminen on kehittämisorganisaatioille elinehto. Toimien oikeutus tulee uusien toimintatapojen omaksumisesta ja käytäntöön viemisestä. Haastateltavat konkretisoivat jatkuvan uudistumisen ja luottamuksen suhdetta seuraavasti:

”Kun ei yritä vanhalla kaavalla, on keksitty uusia toimintatapoja ja tulokulmia, niin se vahvistaa luottamusta.” [Vaasa]

”Meillä on näitä alueellisia täppejä, joissa voidaan kokeilla. Pitää itsellä olla varsin selkeä kuva, mitä se innovatiivisuus on ja uusien toimintatapojen käyttöönotto on. Onhan niillä toki myös itseisarvo uskottavuuden kautta. Pitää olla aina jotain kiinnostavaa ja uutta, että yritykset lähtee mukaan. Ei voi olla, ett pyöritetään jatkuvasti samaa. Esim. tää Businesskitchen1 elää oman aikansa, ja täytyy uusia sitä konseptia ja kehittää koko ajan.” [Oulu]

”Luottamus tukee uusien ideoiden esittämistä ja toteuttamista. Innovatiivisuutta ja ideoita, toimintatapoja kaivataan, ja kun joku esittää, niin helppo ampua alas. Pitäisi avoimesti suhtautua ja käydä läpi, olisiko niissä jotakin ideaa. Ei tyrmättäisi heti vaan tutkittaisiin, mitä mahdollisuuksia se uusi toimintatapa, innovaatio mahdollistaisi. Hyviä ideoita on harvassa, ja jos helmi löytyy. Saada tuki asian taakse ja että syntyisi onnistumisen mahdollisuuksia.” [Oulu]

4.2.5 Vaikuttavampi kehittäminen ja riskinottokyky

Innovatiivisuuteen ja yhteistyöhön liittyy läheisesti riskinotto. Haastatelluista tulee selvästi esiin, että luottamus mahdollistaa kyvyn riskinottoon ja riskinkantoon. Erityisesti tuttuus ja toisten hyvä tuntemus lisää mahdollisuuksia riskinottamiseen (ks. myös Burke ym. 2007: 622–623).

¹ Business Kitchen on Oulun innovaatioallianssin, Oulun yliopiston ja Oulun seudun ammattikorkeakoulun (Oamk) yhteinen kasvuyrittäjyyskeskus, joka auttaa monipuolisen palvelutarjontansa avulla jalostamaan liikeideoita ja kehittämään yritystoimintaa sekä tuo korkeakouluopiskelijoiden osaamisen yritysten saataville.

Luottamuksen merkitys nousee, kun epävarmuus odotuksista on suuri ja mahdollisuus kontrolloida tuotoksia on heikkoa. Samalla luottamuksen tarve kasvaa, kun tehdyt panostukset sisältävät merkittävää riskiä epäonnistumisesta tai keskinäinen riippuvuussuhde on pitkäkestoinen. Näiden seikkojen valossa luottamus esiintyy usein valintana tai päätöksenä. Luottamus siis käsittää rationaalista laskelmointia mutta myös tunteisiin perustuvaa alttiutta luottaa. (Ping Li 2012: 102.)

Haastatteluissa korostui, että todelliset innovaatiot ja vaikuttava kehittäminen tarvitsevat aina riskialttiita toimia. Vastaavasti, jos luottamusta ei ole, päädytään usein turvallisiin ja riskittömiin kehittämistoimiin. Tällöin ilmeinen vaara on kehittämistoimien pinnallisuus ja näennäismuutokset. Eräs haastateltava perusteli tätä ketjua seuraavasti:

”Kun luottamusta on ja hommat toimineet hyvin, pystytään ottamaan syvällisempiä asioita esille ja kehittämään toimia. Selvää on se, että pystytään yhdessä nostamaan riskitasoa.” [Oulu]

Mielenkiintoista on se, että tilanne näyttäytyy kaksijakoisena riskinoton kohdalla. Useimmat haastateltavat korostivat riskinoton tärkeyttä ja sitä, että useimpiin elinkeinopolitiikan keinoihin sisältyy riskinotto. Tämä tarkoittaa, että kaikissa toimissa ei välttämättä onnistuta tai että asian kokeilu ja epäonnistuminen voi olla yhtä tärkeä kokemus kuin onnistuminen. Toisaalta taas aineistossa korostuu paljon ns. rationaalinen päätöksentekomalli, johon kuuluu mm. huolellinen suunnittelu, tilanteiden kattava kartoitus ja yritysvaikutusten arviointi. Samalla osa haastateltavista kysyi, ollaanko riskinottamiseen tosissaan valmiita ja miten vastuunkanto kestää, jos ison mittaluokan epäonnistumisia tulee. Pari haastateltavaa teroittikin, että virkamiesten vastuu on teroittaa politiikoille sitä, mitä riskitason nostaminen ja riski ylipäätään elinkeinopolitiikassa tarkoittaa sekä millaisissa eri muodoissa riskit voivat realisoitua.

5 Haasteet ja koetinkivet kuntaliitoksen jälkeen

Luottamukseen elinkeinopolitiikan viitekehyksessä sisältyy utilitaristinen ote. Tämä tarkoittaa, että luottamuksesta oletetaan saatavan jotakin hyötyä tai luottamuksen odotetaan edistävän suoraan kuntien elinvoimaa ja kehittämistä. Entä mitä haasteita ja ongelmia luottamukseen ja luottamuksen ylläpitämiseen sisältyy? On tärkeä havaita, että haasteiden ja ongelmien ymmärtäminen on yhtä tärkeää luottamuksen ylläpitämisessä ja kehittämisessä kuin edellä tehty onnistumisten ja hyötyjen erittely. Siksi seuraavissa alaluvuissa on avattu case-kuntien ja kirjallisuuden kautta luottamukseen liittyviä tyypillisiä ongelmakohtia. Analyysi etenee siten, että ensin tulkitaan luottamusta nakertavia ongelmakohtia elinkeinopolitiikan toteuttamisessa. Tämän jälkeen katsotaan tarkemmin erityisesti kuntaliitokseen liittyviä ongelmakohtia.

5.1 Luottamusta nakertavia asioita elinkeinopolitiikassa

Selvää on, että luottamus voi horjua ja luottamusta koetellaan arkipäivän päätöksentekotilanteissa ja elinkeinopolitiikan toteuttamisessa monin eri tavoin. Oheiseen laatikkoon on tiivistetty seuraavissa alaluvuissa analysoidut, luottamusta heikentävät asiat. Mitkä siis ovat haasteellisia luotta-

muksen ylläpitämiselle kuntien elinkeinopolitiikassa? Millaisiin haasteisiin ja ongelmiin elinkeinopolitiikan toteuttamisessa ja johtamisessa pitäisi varautua?

5.1.1 ”Helppo menettää, vaikea ja kallis palauttaa”

Eräs haastateltava kiteytti kaikkien muiden haastateltavien viestin seuraavasti:

”Jos joutuu pettymään kerran, niin luottamus menee hetkessä.”

Toinen haastateltava nosti esiin tärkeän, edellistä jatkavan ajatuksen:

”Pitää molemminpuolisesti pitää lupaukset. Jos jotakin asiaa ei todennäköisesti pysty hoitamaan tai on epäily päällä, niin pitää pystyä kertomaan se, ettei luvata mitään sellaista, mitä ei voida toteuttaa.” [Kouvola]

Lähes poikkeuksetta haastatteluissa esiintyi ajatus, että *”jos se menetetään, on vaikea paikata tai saada luottamus takaisin”*. Luottamukseen kuuluu vahvasti rehellisyys ja kyky kantaa vastuu virheistä. Eräs haastateltava tiivistikin:

”Ja silloin kun tehdään virheitä, ne voi avoimesti myöntää.” [Kouvola]

Kirjallisuudessa on korostettu luottamuksen vaalimista sekä luottamuksen palauttamisen kalleutta ja vaikeutta. Luottamuksen ja sen edellyttämän monitasoisen vuorovaikutuksen rakentumisessa saattaa kestää pitkä aika. Vastaavasti epäluottamus voi syntyä yhdestä loukkauksesta tai pienestä såröstä. Epäluottamuksen korjaaminen on aina vaikeaa. Vaikeus tulee siitä, että tilanteisiin liittyy omakohtaiset kokemukset ja tunteet, eli jotain ainee-

Luottamusta nakertaa kuntien elinkeinopolitiikassa tyypillisesti:

- Yksikin koettu pettymys heikentää kykyä luottamukseen.
- Monen luukun ja toimijan periaate yhä läsnä.
- Avoimuus ja salassapito on hoidettava samanaikaisesti.
- Luottamuksen rakentamiseen ei tahdo löytyä tarpeeksi aikaa.
- Kehittämisprojektit eivät mahdollista pitkäjänteistä työtä.
- Luottamuksen ylläpito kysyy maineen ja imagonhallinnan osaamista.
- Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien todellinen hyödyntäminen on vaikeaa.

tonta on rikkoutunut. Aineettomien asioiden korjaus on aina työläämpää kuin tavaroiden tai esineiden. Siksi Keyton ja Smith (2009: 16) painottavat, että erityisesti johtajien on keskityttävä epäluottamuksen ehkäisemiseen ja näkökantojen jatkuvaan sovitteluun. Palauttamisen vaikeutta konkretisoi lainaus yhdestä casesta:

”Jos tulee kielteisiä kokemuksia, niin vaikka mitä tekisit – vaikka seisoi päällä – niin ne tahtoo aina nousta pintaan ne huonot kokemukset. Pienikin vastoinkäyminen palauttaa aina ne huonot kokemukset esille. Voi olla, että asia on tapahtunut 20–30 vuotta sitten. Se on todella pitkä aika näissä kuvioissa. Se vaan on niin aito kokemus. Aina kuitenkin vedotaan siihen tapahtuman ja se kaivetaan esiin eri tilanteissa. Sitä ei pyyhi mikään pois.” [Salo]

Luottamuksen palauttamiseen ei nähty mitään ”poppakonsteja”. Ratkaisukeinoina toistuvivat tutut konfliktinratkaisukeinot eli avoin vuoropuhelu, muiden huomiointi, oman käytöksen reflektointi ja muutosvalmius (ks. myös esim. Ikonen 2013 ja Savolainen 2013). Eräs haastateltava kuitenkin muistutti osuvasti tilanneherkkyydestä ja reagoitokyvystä:

”Pitää muistaa, että jokaisessa kritiikissä on jokin itu. Pitää vaan nopeasti keskustelujen kautta selvittää, mistä luottamus voi rakentua ja mistä lähteä eteenpäin. Monesti kun saadaan siihen, että voidaan käydä tilannetta läpi, mistä se esim. alkoi, niin se jo auttaa paljon. Päästään kiinni ongelmaan ja avaamaan tilannetta.” [Salo]

Myös kirjallisuudessa on havaittu reagoitokyvyn tärkeys. Tyypillisimpiä syitä luottamuksen rikkoutumiselle ovat esimiesten, johtajien tai verkoston avainhenkilöiden passiivisuus, välinpitämättömyys tai reagoimattomuus.

5.1.2 Monen luukun periaate edelleen läsnä

Kaikkia case-kuntia kuvaa seuraava kehitys. Elinkeinopolitiikan toteuttamisvastuuta on keskitetty elinkeinoyhtiöille. Samalla uusissa kuntaorganisaatioissa on siirrytty elinkeinopolitiikan hoitamisessa yhtenäiseen hallintorakenteeseen. Silti varsinkin yritys kentässä esiintyy vielä epäselvyyttä, kuka asioista ja niiden etenemisestä vastaa sekä kenen vastuulle asian toteuttaminen kuuluu.

Asiakkaan eli yrityksen näkökulmasta tyypillinen esimerkki on kaavoitus tai maankäyttö. Elinkeinoyhtiö markkinoi ja tiedottaa yritystonteista ja kaavoitustilanteesta, ja yrittäjä asoi ensivaiheessa yleensä elinkeinoyhtiön kanssa. Päätöksen kaavoituksesta tai maankäytöstä tekee kuitenkin aina kunta, ja tällöin asiointi siirtyy elinkeinoyhtiöstä kunnan ja yrittäjän väliseksi. Kunta ei siis voi siirtää päätösvaltaa kaavoitusasioissa elinkeinoyhtiölle, koska päätös edellyttää julkisen vallan käyttöä ja virkamiesesittelyä.

Kun tästä syntyy ongelma, niin ongelmassa kyse on virheellisistä mielikuvista ja odotuksista, toisaalta taas siitä, että viestinnässä ja markkinoinnissa ei kaikista keinoista huolimatta pystytä täysin yksiselitteisiin tehtäviin ja vastuukuvauksiin.

Tärkeintä tässä on havaita, että *”pienikin epäily vastuunkannosta ja kyvystä vastata päätöksistä heikentää heti luottamusta”*. Samalla tavoin muutama haastateltava tiivistä usean muun haastateltavan viestin vastuunkannosta seuraavasti:

”Vaarallisinta on, että asiaa aletaan pompottelemaan viranomaistahojen välillä. Jos luottamusta ei ole, niin kukaan ei ota koppia ja päätöstä, että joku rupeaa hoitaa, ei tule.” [Oulu]

”Pahimmassa tapauksessa, jos on epäluottamusta eri toimijoiden kesken, niin asiakkaan ja yritysten näkökulmasta se useimmiten vaikuttaa sellaiselta luultulta toiselle pompottelulta ja aiheuttaa tosi negatiivisia asiakaskokemuksia.” [Kouvola]

Vaikka kaikissa haastatteluissa sivuttiin yhteistyötä ja yhteistyö nähtiin edellytyksenä tehokkaalle työskentelylle, kehittämislle ja luottamukselle, esiintyi siinä haastateltavien mukaan vielä paljon kehitettävää.

”Me toimitaan edelleen aika pitkälle siiloissa, kuitenkin päätöksenteko ja monet asiat liittyy toinen toisiinsa, ja jos ei tehdä poikittaista yhteistyötä eikä ole luottamusta, niin ei saada mitään asioita eteenpäin.” [Oulu]

Useat haastateltavat korostivat asioinnin sujuvuutta sekä selvää työnjakoa ja yksiselitteisiä vastuunjakoja toimijoiden välillä. Näidenkin koettiin viranomaistoimijoissa vaativan jatkuvaa kehittämistä ja parantamista. Lisäksi yritysten kehittämisrahoituksessa sekä kehittämistavoissa ja -organisaas-

tioissa tapahtuu jatkuvasti muutoksia, ja muutokset vaativat jatkuvaa työn- jaon ja vastuiden uudelleenmäärittelyä.

Oma näkökulmansa on se, että mitä enemmän elinkeinopolitiikka siirtyy työllisyshoidon suutaan, sitä enemmän ilmenee ongelmia sektorihallinnon ja byrokratian kanssa.

”Kun puhutaan elinkeinopolitiikasta ja työllisyydestä, niin rakenne, mikä meillä on valtion ja julkisen tahon päällä työllistymisen osalta, on erittäin jäykkä ja kankea ja tuntuu, että rahat on väärissä paikoissa eli pitäisi olla yhden luukun periaate. Pitäisi olla yhteistyössä yrityksiin, välilliset organisaatiot, kuten ELY-keskus ja kunta, mukana ja on vielä maakunnan liittoa sotkettu siihen, niin tämä on liian monimutkainen. Pitäisi suoraviivaistaa tätä, jotta saataisiin tehoja lisää. Byrokratiaa on liikaa.” [Oulu]

Samalla riski on se, että resurssit hajautuvat liiaksi. Työllisyshoidon julkisista varoista päättävät samanaikaisesti TE-toimistot, ELY-keskus ja kunta. Välillisesti päätöksentekoon osallistuu myös maakunnan liitto hankerahoituksensa kautta.

5.1.3 Avoimuutta ja salassapitoa samaan aikaan

Vaikka edellä korostettiin avoimuutta ja avointa keskustelua elinkeinopolitiikan ja luottamuksen kantavana voimana, liittyy luottamus viranomaistoinnin, poliittisen päätöksenteon ja yrityselämän välillä kunnan tai kehittämissyhtiön kykyyn valmistella asiat erittäin rajoitetun julkisuuden piirissä. Julkisen sektorin tukitoimien, rahoituksen käytön ja kehittämisen pitää aina olla mahdollisimman julkista, avointa ja läpinäkyvää (ks. esim. Hallintolaki 434/2003 ja Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Mm. näiden mukaan asioiden valmistelusta, päätöksenteosta ja toteutuksesta pitää tuottaa tietoa mahdollisimman avoimesti. Tiedotuksen tulisi olla ajantasaista, ja viranomaisilla on velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa aktiivisesti. Toki viranomaisille on varattu näissäkin laeissa oikeus ja velvoite salassapitoon, mikäli tilanne tai asia sitä edellyttää, ja usein juuri liikesalaisuudet katsotaan salassapidon piiriin.

Virkamiehille salassapidosta ja liikesalaisuuksista huolehtimisesta koituu ristiriitatilanteita. Näistä keskusteltiin paljon tutkimuksemme haastatte-

luissa. Yrityskentän avoimuuden haasteellisuus paljastuu seuraavissa sitaateissa:

”Yrityksethän eivät voi kertoa kaikista haasteistaan. Se on täysin ymmärrettävää, mutta sitten taas toisaalta olisi toiminnan pitkäjänteisyyden ja kaupungin toiminnan ennakoitavuuden kannalta tärkeää, että kuitenkin isot ja tärkeät asiat ei tulisi kaupungillekaan yllätyksenä. Sanotaan, että jotta se homma voi onnistua, niin siinäkin se henkilöiden välinen luottamus täytyy olla ihan 100 %.” [Salo]

”Elinkeinopolitiikassa pitää aika paljon ottaa kantaa keskeneräisiin suunnitelmiin, mitä yrityksillä on. Liikesalaisuuksista puhutaan ja tehdään alustavat tunnustelut. Jos jokin kauppaketju haluaisi tulla tänne alueelle, niin kyllä ne on aika arkoja asioita ja silloin tää vaitiolo täytyy olla ja täytyy pystyä luottamaan. Meidän virkamiesten kesken ja julkisessa organisaatiossa aina hankalaa siinä, että meidän päätöksentekojärjestelmähän on sellainen, että asiat pitää aina jossain vaiheessa viedä luottamushenkilötasolle, ja sitten riski asian leviämisestä kasvaa. Mutta ainakin tavallaan luottaa siihen, että ainakin virkamiespuoli ja myös politiikkapuoli tekee sen, mikä on sovittu, ja pysytään siinä raamissa.” [Vaasa]

”Todetaan se yritysten kanssa heti alussa, että me emme kerro mitään tästä tapauksesta, jos esim. media rupeaa kysymään, niin ohjataan sitten sinne ja sitten yritys itse vastaa kaikkiin näihin kysymyksiin, ja näitä semmoisia on ollut aika paljonkin.” [Vaasa]

5.1.4 Kvartaaliluottamusta yritysmaailmassa ja politiikassa

Luottamuksen rakentaminen ja saavuttaminen ovat pitkiä prosesseja. Aikaa kuluu pelkästään jo sen takia, että luottamus edellyttää henkilökohtaisia kontakteja, useita vuorovaikutustilanteita ja tutuksi tulemistä. Asia ei kuitenkaan ole ongelmaton.

”Musta tuntuu, että vuorovaikutusta ei ole koskaan riittävästi. Asioita pitää toistaa monta kertaa ja vakuuttaa, että saadaan luottamus, yhteisymmärrys ja ylipäättänsä yhteinen sävel.” [Salo]

”Muutosvastarintaa on aina, ja se on osa prosessia. Pitää keksiä ja kehittää asioita, ja se jopa parantaa luottamusta. Jos innovaatioita ei olisi, mitä semmoisen kaverin kanssa tekisi, joka ei koskaan luo mitään uutta.” [Sastamala]

”Aina löytyy tietyissä määrin jämähtäneitä rooleja ja toimintatapoja. Dynaamisuus voi joidenkin mielestä synnyttää epäluottamusta herättäviä tilanteita. Eli tavallaan tää innovatiivisuus voi riidellä luottamuksen ylläpidon kanssa.” [Kouvola]

Elinkeinopolitiikassa perusjännite luottamuksen suhteen syntyy siitä, että elinkeinopolitiikassa on sovittava yhteen yrityskentän nopeat muutokset ja byrokratian tietynlainen hitaus. Samalla pitkäjänteisyys koetaan elinkeinopolitiikan vahvuutena ja vaikuttavuuden edellytyksenä. Lisäksi on huomioitava, että elinkeinopolitiikan tulee edustaa yritysten suuntaan jatkuvuutta ja ennustettavuutta.

Yhteensovittamisen keskeisintä haastetta eräs haastateltava kuvasi seuraavasti:

”Silloin kun on pitkään tehty töitä, on rakennettu luottamusta ja saatu sitä ja sitoutumista johonkin suuntaa, ja jos yrityskenttä tai sen tarpeet on muuttunut sen prosessin aikana, niin silloin se herättää epäluuloa toimijoiden välillä.” [Vaasa]

Toisin sanoen ongelma on se, että elinkeinopolitiikan pitää samanaikaisesti olla: 1) nopeasti toimintaympäristön ja yritysten tarpeisiin reagoivaa sekä 2) edustaa pysyvyyttä ja ennustettavaa toimintaympäristöä (esim. tukimuotojen jatkuvuus ja strategisten painopisteiden pysyvyys). Nopeus kantautuu myös elinkeinopolitiikan strategisiin linjauksiin ja niiden toteuttamiseen. Eräs haastateltava valotti seuraavasti vaikeutta sovittaa yhteen elinkeinopolitiikan toteuttamista ja poliittisen päätöksentekijöiden odotuksia:

”Yhdyskuntarakenne kehittyy suhteellisen hitaasti, ja tämä liittyy siihen, että kun tehtiin liitosselvitystä, niin niihin liitettiin yhdyskuntakehittämistä myös Vähänkyrön puolella, ja silloin voi syntyä sellainen näkemys, että kaikki pitäisi tapahtua ensimmäisen valtuustokauden aikana. Ja yhdyskuntarakenne ei kehity sitä vauhtia.” [Vaasa]

Hektisyys kyseenalaistaa elinkeinopolitiikan toteuttamiselle tyypillisten toimintatapojen, kuten verkostojen, kumppanuuksien ja yhteistyömuotojen, rakentamisen ja vakiinnuttamisen. Ne rakentuvat usein tietyn tavoitteen tai tarpeen ympärille. Jos tavoite tai toiminnan kohderyhmä muuttuu, verkostolta katoaa perimmäinen idea ja toiminnan tarkoitus. Tällöin verkosto koetaan välittömästi hyödyttömänä tai se nähdään ”keskustelukerhona” tai tarpeettomina verkostotapaamisina, joita ”järjestetään kokouksia kokousten vuoksi”.

Hektisyys leikkaa myös poliittisten päättäjien toimia. Haastateltavat puhuivat siitä, että elinkeinopolitiikan tavoitteiden toteutumiseksi ja vaikutusten realisoitumiselle on annettava aikaa. Joskus poliittistakin päätöksentekoa leimaa liiallinen malttamattomuus sekä tarve nähdä nopeasti konkreettisia muutoksia. Eräs elinkeinoyhtiön edustaja kommentoi asiaa värikkäasti:

”Poliittinen ohjailu on se, mikä tekee tästä hommasta vaikeata, ja ollaan tavallaan sellaisessa kvartaaliluottamuksen ajassa, välillä sitä luottamusta on paljon ja välillä ei ollenkaan. Jonkin verran vaikuttaa siihen, että pitkäjänteisyys tässä kehittämistyössä kärsii. Joudutaan nopeasti erilaisiin tilanteisiin, mutta jotka ei pidemmällä tähtäimellä vie tämän alueen kehitystä eteenpäin. Ne on semmoisia hätäratkaisuja, pyritään saamaan pikavoittoja ja nopeita tuloksia. Sitoutumisen pitäisi olla huomattavasti pitkäjänteisempää kuin ihan vaan vaalikausia esimerkiksi.”

Case-havainnot ovat samoja kuin Stenvallilla ja Virtasella (2007: 88). Heidän mukaansa toiminnan johdonmukaisuus ja lupauksen pitäminen kasvattavat luottamusta. Jatkuvat muutokset, ”välistä vetäminen” tai ”tuuli- viiritoiminta” taas aiheuttavat toimijoissa hämmennystä ja epäluottamusta. Siksi on erittäin tärkeää pitää kiinni sovituista asioista ja toimia yhteistyössä mahdollisimman johdonmukaisesti.

5.1.5 Projektien takia luottamus joudutaan rakentamaan uudelleen

Elinkeinopolitiikkaa ja kehittämistyötä tehdään paljon erilaisten projektien kautta. Projektit ovat parhaimmillaan hyödyllinen ja tärkeä osa elinkeino-

politiikan toteutusta ja yrityselämän monipuolista kehittämistyötä. Projektit ovat paikallisia, alueellisia ja kansallisia projekteja. Case-kunnissa toteutetaan myös muutamia EU-maiden välisiä projekteja. Projektit ja kehittämishankkeet on rahoitettu usein EU-rahastoista tai kansallisista varoista.

Luottamuksen kannalta projektit ovat ongelmallisia siinä, että niitä toteutetaan tietyn määräajan – kaksi tai kolme vuotta. Luottamuksen rakentaminen ja saavuttaminen vievät aikaa, ja luottamus syvenee konkreettisten tekojen kautta. Usein projekteissa tulokset konkretisoituvat projektin loppupuolella – kun luottamus viimein saavutetaan, loppuu projektin rahoitus ja toiminta. Uudet projektit pystyvät harvoin hyödyntämään aikaisempien projektien rakentamaa luottamusta. Toki jatkohankkeet aloittavat jo ”pedatulta” pohjalta, eli toimijoiden välillä on havaittavissa tietty perustason luottamus ja kokemus muiden toimintatavoista. Silti liian usein uusi projekti käyttää ensimmäisen vuoden toimivan verkoston ja yhteistyösuhteiden rakentamiseen, ja matka tästä todelliseen luottamukseen on tarpeettoman pitkä.

Yksi huomio on se, että rakennerahastokausien vaihtuessa tulee aina katkos kehittämissuhteiden toteuttamiseen. Vuonna 2013 vanha ohjelmakausi päättyi ja suurin osa projekteista loppui. Tästä seurasi sopeuttamistoimia varsinkin elinkeinoelämässä. Määräaikaiset työsopimukset päättyivät, eikä niitä uusita, koska uusia projekteja ei vielä ole. Uuden ohjelmakauden 2014–2020 projekteja päästäneen toteuttamaan vasta alkuvuodesta 2015. Negatiivisina vaikutuksina ovat kokeneiden kehittäjien ja projektihenkilöiden hakeutuminen muihin tehtäviin. Uudet henkilöt joutuvat rakentamaan ja hakemaan luottamuksen uudelleen. Työ vaatii aikaa, koska luottamus perustuu pitkälti aikaisempiin kokemuksiin ja henkilökohtaiseen ”tuttuuteen”.

5.1.6 Maine, mielikuvat ja huhut vaikuttavat paljon luottamuksen kokemiseen

Kirjallisuudessa on keskusteltu yksilön ja organisaation maineen merkityksestä. Yhteinen näkemys on, että maineella ja historialla, niin negatiivisella kuin positiivisella, on aina suuri merkitys. Hyvä maine lisää käsitystä luotettavuudesta, kun taas huono maine epäluotettavuudesta. Toki maine on usein tilannesidonnainen, ja yhdellä toimijalla voi olla monta erilaista mai-

netta toimintaympäristön mukaan. Ihmiset saattavat luottaa esimerkiksi demokraattisiin instituutioihin, vaikka he olisivat menettäneet luottamuksensa yksittäisiin poliitikkoihin. Samalla tavoin yritys voi olla luotettava kumppani muiden yritysten suuntaan, mutta viranomaisten suuntaan yritys ei näyttäydy yhtä luotettavana. (Burke ym. 2007: 620–621; Lawton & Doig 2005: 17; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 76.)

Elinkeinopolitiikassa kaikki toimijat ovat saman haasteen ääressä. Positiivinen imago ja mielikuvat vahvistavat toimijoiden luottamusta toisiinsa. Huonot kokemukset ja mielikuvat johtavat nopeasti negatiiviseen kierteseen ja luottamuksen rapistumiseen. Tässä palataan myös yhteistyöhön. Yhteistyö elinkeinopolitiikassa on välttämätöntä, ja mielikuvat toimijoista määrittävät paljon sitä, kehen luotetaan ja keiden kanssa yhteistyötä tehdään ja halutaan tehdä.

”Aikaisemmat kokemukset vaikuttaa, mutta myös mielikuvat. Tässä on hirveän tärkeässä roolissa ne mielikuvat eri toimijoista ja eri toimijoiden välillä. Vaikuttaa suoraan siihen luottamukseen.” [Vaasa]

Mielikuvien ja imagon merkitystä avaa seuraava lainaus:

”Aika yleinen sääntö on se, että ne, jotka ovat käyttäneet esimerkiksi elinkeinoyhtiön tai ELY-keskuksen palveluja, ovat suht tyytyväisiä, ja ne jotka eivät ole koskaan käyttäneet mitään viranomaispalveluja taikka rahoitusta, ovat kaikista tyytymättömiä.” [Oulu]

Haastatteluissa perattiin uuden kunnan julkista kuvaa ja asioiden esiintymistä mediassa. Yhdistävää havainnoille on se, että elinkeinopolitiikka ja luottamuksen ylläpito tarvitsevat positiivista julkisuutta ja positiivista imagoa.

”Etei tule sellainen kierre, että tulee vain surkeita uutisia.” [Oulu]

”Luottamusta tulee ja on, kun on draivia ja sen ylläpitoa.” [Oulu]

”Epäluottamus vaikuttaa ilmapiiriin ja yritysilmapiiriin. Siitä syntyy tavaltaan negatiivinen kierre, kun ja jos epäluottamusta puidaan varsinkin julkisuudessa, lehdistössä ja mediassa, ja sillä on sitten heijastusvaikutuksia elinkeinopolitiikkaan ja kuinka siinä onnistutaan.” [Kouvola]

”Elinkeinopolitiikka ja luottamus kaipaavat julkisuutta, tekemisen meininkiä. Jos asioita ei saa lukea paikallisesta lehdestä, niin ei sitä saa lukea tai tietää mistään muualtakaan, netistä tai muusta. Jos ollaan hankkeiden kanssa lehdistä, tulee semmoinen tekemisen meininki.” [Vaasa]

”Epäluottamus aiheuttaa yleistä pöhinän laskua. Äkkiä tulee eteen, että ei ole semmoista uskoa tulevaan, kun on tää rakennemuutos ja kaikki.” [Oulu]

”Heikot viestit kaupungin tilanteesta asettaa aina haasteita uskottavuuden säilyttämiselle. Näkyy sellainen huomiotalous tässä elinkeinopolitiikassa ja kehittämisessä. Kaupungit kilpailee keskenään. Siksi pitää koko ajan miettiä, mistä löytyy uudet alat. Ei saa olla viivytystaistelua, vaan fokus uusien mahdollisuuksien luomisessa ja mahdollisuuksien antamisessa. Tää vaatii elinkeinopolitiikan uudistamista tietoisesti viestinnän osalta.” [Oulu]

5.1.7 Osallistaminen ja vaikuttaminen eivät ole mutkattomia

Edellä todettiin, että luottamuksen käsittämiseen ja sisältöön vaikuttavat positiivisesti osallistumisen taso ja mahdollisuudet. Silti osallistumiseen ja vaikuttamiseen sisältyy muutamia haasteita.

Ensinnäkin miten kanavoidaan osallistumisen kautta tulevat signaalit ja tarpeet? Keskeisin haaste kunta-caseissa on yrityskentän hajautuminen, erityisesti Oulussa ja Salossa. Samaan aikaan kärkiyritysten määrä vähenee, isot veturiyritykset ovat voineet vetäytyä paikkakunnalta kokonaan ja tilalle on tullut useita kymmeniä, satoja mikro- ja kasvuyrityksiä. Miten hajanaisen yrityskentän viesti kuullaan ja huomioidaan? Miten lukumääräisesti suuren yritysjoukon osallistaminen pitäisi tehdä? Eräs haastateltava lisäsi tärkeän asian uusien, mutta myös mikroyritysten kentästä:

”Se on se keskustelukumppanien paljous. Ja nää yritykset on semmoisessa tilanteessa, että niiden kaikki aika menee oman toiminnan parissa. Ne ei voi millään lähteä mihinkään isoon kehittämissprojektiin. Niiden pitää satsata paljon hengissä selviämiseen, ja sitten aikaa ei juuri muuhun ole.” [Salon]

Toiseksi kyse on viranomaisten ja elinkeinoyhtiöiden viestinnästä ja tiedonvälityksestä. Vaikuttava osallistuminen ei ole mahdollista, jos sidosryh-

millä, asiakkailla tai yrityksillä ei ole tietoa. Mihin asioihin pitäisi reagoida ja miten? Mistä asiasta mielipiteenilmaisu on tarpeen ja missä vaiheessa?

”Jokaisella on oikeus kommentoida ja olla mielipide, ja silloin monesti tietämättömät ihmiset eivät välttämättä osaa kommentoida oikein. Se on haaste meille.”

Lisäksi case-kuntien virkamiesten ja elinkeinoyhtiöiden realistista asennetta tiedotukseen kuvaa hyvin seuraava siteeraus:

”Tietoa pitää osata hakea ja sitä pitää saada. Viestinnässä tulee yllättävän paljon väärinkäsityksiä. Kuvitellaan, että kaikkihan tämän tietää, mutta kukaan ei tiedä kuitenkaan.” [Oulu]

Kolmanneksi kuntaliitoksen jälkeen elinkeinoyhtiön tai kunnan päätöksentekoelementtien kokoonpanot muuttuvat. Tyypillistä on, että siirtymäkausien jälkeen jäsenten määrä vähenee. Vähennykset luottamushenkilöiden määrässä voivat vaikuttaa siihen, miten eri alueiden, ryhmien ja organisaatioiden näkemykset kuuluvat kunnan suunnittelussa ja asioiden valmistelussa sekä päätöksenteossa ja päätösten toimeenpanossa. (Valtionvarainministeriö 2012a: 52, 79.)

”Kuntien elinkeinoasiamiehet, sihteeri ja vastaavat siirtyvät yhtiön palvelukseen, ja sitten uusitaan vaikka hallitusta, niin harvemmat ihmiset ovat mukana näissä asioissa ja pienillä paikkakunnilla ei enää ole omia ihmisiä. Tämä tarkoittaa sitä, että viestintä, tiedotus ja raportointi pitää olla ymmärrettävää ja nähdä, että asiat hoituu vähintään yhtä hyvin kuin ennenkin. Eli on suuri haaste viestinnälle, miten asiat esitetään.” [Vaasa]

Neljänneksi missä määrin poliittisen päätöksenteon tulee ja pitää osallistua operatiivisen toimintaan ja elinkeinopolitiikan käytännön toteuttamiseen? Kyse on pitkälti rajanvedoista, toiminnan joustavuudesta, nopeudesta ja reagointikyvystä. Mitkä asiat tai millaiset päätökset edellyttävät poliittista päätöstä, ja mitkä lukeutuvat ns. teknisiksi virkamiespäätöksiksi?

5.2 Kuntaliitoksesta koituvat luottamushaasteet

Tässä tutkimuksessa katsotaan kuntaliitoksen jälkeistä aikaa. Mitä erityisiä haasteita ja ongelmia kuntaliitoksen jälkeisessä ajassa on havaittavissa luottamuksen ylläpitämiseksi? Mitä haasteita kuntien elinkeinopolitiikan toteuttamisessa voidaan kohdata?

Kuntaliitos on moniulotteinen muutos, jossa kaksi tai useampi organisaatio yhdistyy toisiinsa. Tarkoitus on muodostaa uusi entistä kilpailukykyisempi, asiakaslähtöisempi ja tehokkaampi yksikkö. Liitoksella haetaan muutoksia rakenteisiin, toimintaan, resurssien uudelleen kohdentamiseen sekä organisaatiokulttuuriin. Johtamisen näkökulmasta kuntaliitos on strateginen kysymys ja valinta, jossa tavoitteena on ratkaista keskeisiä kunnalishallinnon ja talouden ongelmia sekä taata palvelut ja toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus pitkällä aikavälillä. (Haveri & Majoinen 2000: 7, 98–99.)

Miltä näiden varsin ylevien päämäärien saavuttaminen näyttää case-kunnissa, ja miten päämäärät heijastuvat luottamukseen? Oheiseen laatikkoon on koottu haasteltavia puhuttaneita, kuntaliitoksen jälkeiselle ajalle tyypillisiä haasteita. Asiat linkittyvät luottamukseen, ja pahimmillaan ne nakertavat luottamuksen ylläpitämistä.

Luottamuksen erityisiä haasteita kuntaliitoksen jälkeen elinkeinopolitiikassa ovat:

- keskusta–reuna-alue-asetelma
- investointien nopeutus juuri ennen kuntaliitoksen aloittamista
- mittakaavan kasvu päätettävissä asioissa
- asenteiden ja kulttuurin hidas muutos
- viiden vuoden irtisanomissuoja.

5.2.1 Keskusta–reuna-alueet-asetelmaa ei voi välttää

Kuntaliitoksien vastustus liittyy usein siihen, että oma kunta ja paikallisuus sekä tutut toimintatavat ja symbolit ovat uhattuina. Airaksinen ym. (2012: 66–69) tiivistävät yleiskuvaa siten, että liitoksen rationaaliset perustelut ymmärretään hyvin, mutta silti liitos koetaan jollakin tapaa vääräksi ja häpeäksi oman kunnan itsehallinnolle, historialle ja perinteille. Siksi kuntaliitoksissa erityisen tärkeää on varmistaa eri keinoin kuntien keskinäinen tasavertaisuus koko prosessin ajan.

Kaikissa caseissa selvänä tavoitteena on ollut alueiden ja kylien mahdollisimman tasavertainen kehittäminen ja elinvoimaisuuden ylläpito. Silti epäilyjä ja negatiivisia ennakoasenteita esiintyi kuntaliitosten toteuttamisessa ja vielä yhdistymisprosessin jälkeenkin.

”Varsinkin alkuvaiheessa oli epäluottamusta sitä kohtaan, että keskittykö kehittäminen nyt vain tämän vanhan keskusta-alueen asioihin ja millä tavalla huomioidaan reuna-alueet ja maaseutu. Tietynlaisen epäluottamuksen kanssa jouduttiin aika pitkäänkin toimimaan ja huomioimaan se.” [Kouvola]

”Tämä on tällainen perinteinen kaupunki-kehyskunta-asetelma. On ihan vastaava varmaan kuin Turussa ja Tampereella ja pääkaupunkiseudulla. Tavaltaan historian taakka on niin syvällä. Historian taakka oli se suurin muutosvastarinnan aiheuttaja ja myöskin poliittinen taakka. Sitä kautta oli myös ennakkoluuloja kuntien välillä.” [Oulu]

Kaikkiin case-kuntien liitoksiin sisältyy tavoitteita kunnan menojen vähentämisestä. Tällöin liitoksessa kosketaan vahvaan kuntaidentiteettiä koskevaan asiaan eli kuntien tuottamiin palveluihin (Airaksinen ym. 2012: 66–69). Säästöt terveys- tai koulupalveluissa, mutta myös yrityselämän kehittämisessä, kärjistävät keskusta-reuna-alue-keskusteluja. Säästöt koettelevat luottamuksen säilyttämistä.

”Reuna-alueet ei hyväksy olleenkaan, että joudutaan palveluja karsimaan. Ihan samalla lailla karsitaan niitä keskusta-alueeltakin. Ihmiset näkevät vain oman alueen palvelujen karsimisen. Se kyllä horjutti luottamusta kuntaliitoksen toteuttamisessa ja jälkeenkin.” [Salo]

Caseista on tulkittavissa, että luottamuksen ylläpitämisessä ja parantamisessa keskeinen haaste on juuri kokonaisnäkömyksen puute tai tietynasteinen haluttomuus kokonaisnäkömykseen palvelujen kehittämisestä.

Edellisestä seuraavia luottamuksen ongelmia avattiin haastattelussa kahden tematiikan kautta:

1) Jollei ole kehittyvää ja vahvaa keskusta, ei reuna-alueillakaan synny elinvoimaa.

”Nykyinen päätöksenteko on vääristynyt alueellisesti, reuna-alueet löytävät toisensa helposti. Jos keskusta-alue voi hyvin – jos Tampere Pirkanmaalla ei

voi hyvin – ja jos Sastamalassa keskusta ei menesty, niin ei ole kohta reuna-alueillakaan mitään, koska jos keskustassakin on työpaikkoja vähemmän.”

[Sastamala]

- 2) Vahvemman edustuksen antaminen ei välttämättä lisää luottamusta tai johda kokonaisuuden kannalta parempaan ja elinvoimaa ruokkiviin ratkaisuihin.

”Periaatteessa on vahvempi edustus näistä aikaisemmista, pienistä kunnista. Tätä myötä on tavallaan tullut haaste, että jokainen välillä vähän liikaa katsoo sieltä omasta oksan reiästään eikä katsota sitä kokonaisuutta.”

[Oulu]

Viidestä casesta Sastamala edusti pienempien kuntien kuntaliitosta. Mielienkiintoista on se, että Sastamalan casessa esiintyy yhtä lailla keskusta-reuna-alueet-asetelma. Toisin sanoen kunnan asukasluku tai suuruus taikka pienuus ei estä keskusta-reuna-alue-asetelman syntymistä.

5.2.2 Investointien korvamerkintä ja investointipäätösten nopeutus ennen kuntaliitosta

Usein kuntaliitoksen yhteydessä sovitaan erityisistä panostuksista ns. korvamerkityille sektoreille tai alueille. Nämä kytkeytyvät elinkeinopolitiikkaan. Kyse voi olla esimerkiksi koulurakennuksesta tai kaupunginosan liikennejärjestelyjen kehittämisestä. Panostukset tai investoinnit voidaan kirjata liitossopimukseen.

Viranomaisille näistä seuraa yleensä iso tasapainottelun tarve. Miten yhteen sovitetaan jo aikaisemmin sovitut investoinnit kuntaliitoksessa korvamerkittyihin investointeihin? Ongelma siis on se, että korvamerkitty investointi sitoo varoja, mutta uuden kunnan investointikapasiteetti ei välttämättä nouse merkittävästi kuntaliitoksen läpiviennissä tai sen jälkeen. Samalla kyse on siitä, miten hyvin korvamerkitty investointi sopii elinkeinopolitiikan painopisteisiin. Toisin sanoen investointi tiettyyn kohteeseen nostaa esimerkiksi liittyvän kunnan kuntalaisten luottamusta, mutta vähentää muiden luottamusta, koska muut investoinnit siirtyvät. Tutkimuksen caseissa erityisesti elinkeinoyhtiöiden edustajat pohtivat tätä asiaa tarkasti. Elinkeinoyh-tiön nauttima luottamus perustuu alueen tasapuoliseen kehittämiseen.

”Ei voida miettiä vain yhtä, vaan meidän pitää miettiä koko seutua. Ei myöskään voida tehdä liikaa juttuja vaan sen takia, että se nyt sattui olemaan kuntaliitos.”

Tasapainoilua kysytään myös rakennemuutosalueeksi nimeämisen jälkeen.

”Yritysten maineella ja brändillä on mieletön vaikutus. Me tehdään hyvin tarkkaan taustatyötä, kuinka vakavissaan yritys liiketoimintaansa suunnittelee. Meikin kun ollaan rakennemuutosalue, ja tarjolla on monenlaisia tukia ja avustuksia, niin ollaan tarkkoina siinä, tullaanko tänne vaan tukieurojen perässä.” [Salon]

On tulkittavissa, että muutkin vastaavat kunnat painivat saman ongelman parissa. Toisaalta on houkuteltava yrityksiä sijoittumaan seudulle sekä kannustaa yrityksiä hyödyntämään tukia ja avustuksia. Toisaalta taas pitää noudattaa tarkasti tukisäännöksiä ja mahdollistaa kannattavan liiketoiminnan kehittäminen.

Caseissa näkyy mielenkiintoinen spekulatiivinen asia kuin monessa muussakin kuntaliitoksessa Suomessa. Useassa liitostapahtumassa on spekuloitu, onko investoinneista päätetty nopeammin, kun kuntaliitoksen on tiedetty toteutuvan muutaman vuoden sisään. Investoinnin toteutus jää liitoksen jälkeen uudelle kunnalle. Hankkeen lopetus tai toteutuksesta vetäytyminen ei enää onnistu. Riski on siinä, että investointi sitoo uudessa kunnassa merkittävän osan investointivaroista. Monet haastateltavat muistuttivat resurssien jatkuvasta vähenemisestä ja supistamistavoitteista. Tätä varten ennen liitosta tehtyjen investointipäätösten nähtiin aiheuttavan paljon uhkia luottamukselle ja alueen tasapuoliselle kehittämiselle.

Toinen seikka tässä yhteydessä on se, että investointeja reuna-alueilla seurataan julkisuudessa tarkemmin ja laajemmin kuin kuntakeskuksessa. Todistusaineistoa ei ole, mutta tällainen viesti välittyy haastatteluista. Haastateltavista tuntui, että investointi tai erityisesti investointipäätöksen tekemättä jättäminen yhdistetään aina kuntaliitokseen. Toisin sanoen esimerkiksi tontin kaavoitus keskuskunnassa ei ole kuntaliitokseen liittyvä asia, mutta kaavoitus reuna-alueella kääntyy todella nopeasti kuntaliitokseen liittyväksi asiaksi.

5.2.3 Mittakaavan kasvu on haaste päätöksenteolle ja hankinnoille

Kuntaliitos näkyy paitsi luottamushenkilöpaikkojen vähentymisenä myös yksittäisen luottamushenkilön tehtävänkuvan muuttumisena. Tilanteessa edellytetään perehtymistä entistä haasteellisempiin asiakokonaisuuksiin sekä ajallisesti isompaa työpanosta. (Valtionvarainministeriö 2012a: 52, 79.)

Case-kunnissa mittakaavan kasvu näkyy monessa eri suhteessa. Ensinnäkin elinkeinopolitiikan tavoitteet ja päämäärät monimutkaistuvat ja monipuolistuvat. Toiseksi, isompi kunta tarkoittaa välittömästi isompaa yritysten määrää ja toimialojen moninaistumista. Kolmanneksi, päätettävät rahat ja resurssit monikertaistuvat.

”Kaikki eivät vieläkään oikein tunne koko aluetta ja kuntia. Tule Yli-Iistä, jossa 2000 asukasta, ja yhtäkkiä oletkin kaupungissa, jossa on melkein 200 000 asukasta se mittakaava. Vie aikansa ennen kuin totut siihen ja opit sen ja muodostat käsityksen. Se ei tule ainoastaan kokouspapereita tuijottelemalla. Yhteisten tavoitteiden hakeminen ja löytyminen on tästäkin syystä ollut ja tulee olemaan vaikeaa.”

Toiminnan ja päätöksenteon mittakaavan kasvu näkyy välittömästi myös kuntien kilpailutuksissa ja hankinnoissa. Haastateltavat korostivat, että kunnan tulisi entistä laajemmin huolehtia kilpailutuksista siten, että eri kunnan sektorit ja palvelutoiminnot mahdollistavat tasapuoliset ja avoimet kilpailutukset. Laajalti koettiin, että hyvin toteutettuna kunnan hankinnat ovat tärkeä osa elinkeinoelämän kehittämistä ja tukemista. Silti lähes kaikkia haastateltavia puhutti kaksi asiaa: 1) miten varmistetaan paikallisten toimijoiden pärjääminen hankinnoissa ja mitkä ovat pärjäämisen mahdollistamiseksi lailliset keinot sekä 2) missä määrin kunta voi hankkijana tukea pienten toimijoiden mahdollisuuksia, kun hankintojen koko väistämättä kasvaa kuntaliitosten jälkeen.

Virkamiespuolen ja yrittäjäjärjestöjen haastateltavia puhutti kilpailutusten järjestäminen. Näissä erottui kaksi luottamustilannetta hyvin kuvaavaa keskustelulinjaa:

1) Luottamus tilaajan ja tarjoajan välillä:

”Liittyy luottamukseen se kilpailuttaminenkin, että mitenkä kaupunki laatii tarjouspyyntöjä, onko sinne pienempien tarjoajien edes mahdollista päästä tarjoamaan? Eli, jos on vahva luottamus ja että tässä halutaan yhdessä asioita viedä eteenpäin, niin se edellyttää kaupungilta yrityskentän huomioimista ja että se yhteistyö on siellä jollakin tavalla mahdollista.”
[Oulu]

2) Luottamus tarjoajien välillä eli konsortiot ja alihankintaverkostot:

”Jotta pystytään tarjoamaan kilpailutuksissa tai sitten erilaisissa alihankintaketjuissa, edellyttää se monen yrityksen yhteistyötä. Jos miettii, onko järkevämpi hoitaa yritysryppään kanssa, jotta on uskottavuutta ja että on kapasiteettia. Yksi metallipaja ei pysty, mutta yhdessä useampi saattaa jo saada kauppaa aikaiseksi.” [Oulu]

Kilpailutuksien ja hankintojen kehittämisessä yrittäjäjärjestöt koetaan ensisijaisena yhteistyötahona. Kunnan ja viranomaisten suuntaan yritykset muodostavat liian suuren ja hajanaisen joukon toimijoita. Siksi luottamus on rakennettava ensin tilaajan (viranomaiset) ja yrittäjäjärjestöjen välille. Vasta tämän jälkeen voidaan lähteä rakentamaan luottamusta tuottajien muodostamien klustereiden ja verkostojen kanssa. Monet haastateltavat korostivat, että kilpailutusten ja hankintojen yhteydessä viranomaisten, yrittäjäjärjestöjen, muiden järjestöjen ja yhdistysten sekä edunvalvojien työnjakoa pitää täsmentää edelleen ja panostaa roolien selkeyttämiseen.

5.2.4 Asenteet ja toimintakulttuuri muuttuvat hitaasti

Haastatteluissa sivuttiin arvoja ja yhteisiä periaatteita uudistustilanteissa. Kirjallisuudessa on paljon keskustelua yhteisesti jaetuista arvoista ja luottamuksen rakentumisesta. Konsensus vallitsee siitä, että arvojen mukainen toiminta edistää luottamusta (Burke ym. 2007: 617–619; Viinamäki 2009; 2012). Luottamusta koskeviin arvoihin sisältyy mm. rehellisyys, reiluus ja oikeudenmukaisuus sekä tekopyhyiden välttäminen ja lahjomattomuus (Dietz & Den Hartog 2006: 560).

Uusien luottamussuhteiden rakentaminen toiminnoissa ja organisaatiokulttuurissa on pitkä prosessi. Tavallista on, että kuntaliitoksen läpiviennis-

sä toimijoiden käsitykset toteutustavoista ja arvoista muuttuvat. Uuden kunnan toimintaedellytyksiä nakertavat eri käsitykset strategisuudesta ja toiminnan kehittämistä. Toimintatavat ovat pirstaleisia ja erilaisia. Siksi johtamisessa on panostettava aikaa ja resursseja yhteisen kulttuurin ja jaettujen arvojen kehittämiseen. Muutoksen suuruus ja muutoksen suuruuden kokemus on eritasoisista kuntien välillä ja niiden sisällä. Tavoite toki aina on se, että organisaatorakenteet ja -kulttuuri sekä erilaiset toimintatavat sopeutetaan toisiinsa tietoisesti johdettuna prosessina. (Airaksinen ym. 2012: 96–97.)

Kuntaliitos ravistelee organisaatiokulttuuria ja arvoja. Muutokset järkyttävät tuttua ja turvallista ympäristöä. Valmisteluvaiheessa ongelmia aiheuttavat epävarmuus omasta työstä, asemasta ja työyhteisöstä. Luottamuksen ja organisaatiokulttuurin johtamiseksi suositellaan ainakin seuraavia asioita. Muutoksen johtaminen on ennen kaikkea ihmisten johtamista, jossa keskeisessä asemassa ovat avoimuus, vuorovaikutus ja ihmisten aktivointi. Prosessien johtamiselta kysytään hyvää suunnittelua, riittävää tiedottamista ja kiireettömyyttä. Johtajien tärkeitä ominaisuuksia ovat tilanneherkkyys, visiointikyky, kokonaisuusien hahmottaminen ja tasapainoilu. Nämä edellyttävät jatkuvaa yhteydenpitoa, vuorovaikutusta ja luottamuksen rakentamista. (Harisalo & Majoinen 2000: 8, 100–101.)

Luottamuksessa korostuu myös refleksiivisyys eli valmius muuttaa omia toimintatapoja ja kyseenalaistaa omia periaatteita. Sitaatti haastatteluista avaa monen haastateltavan mietteitä:

”Kun löydetään yhteinen tapa toimia, niin kokemuksen kautta yhteinen kieli, jota puhutaan. Yhteistyö alkaakin olemaan hedelmällistä ja tuloksellista. Aiemmalla on merkitystä, mutta aina tarkastelemalla omaa toimintaa pystyy vaikuttamaan siihen, kuin toinen toimii ja kuinka itse pitäisi toimia. Pitää muuttaa kurssia tarvittaessa. Ainut mitä pystyy muuttamaan, pitää pystyä tarkastelemaan omaa toimintaa.” [Salo]

Toisaalta muutosta ja muutosvalmiutta kaikissa caseissa kuvaa hyvin myös seuraava sitaatti:

”Yhteisistä, isoista tavoitteista sovittu hyvin. On tehty yhteinen strategia ja periaatteet, mutta sitten kun ruvetaan toteuttamaan ja pitäisi jotain pianopistei-

tä tai jotain pitäisi heivata menemään tai sulkea, niin siinä yhteydessä rupeaa tökkimään.” [Oulu]

Mäki-Krekolan (2014) tuore kuntaliitostutkimus paljastaa, että varsinaiset organisaatiokulttuurien väliset erot tulivat esiin vasta yhdistymisen jälkeen. Kuntien keskinäinen tuntemus ja toimintatapojen integroitavuus oletettiin paremmaksi kuin se todellisuudessa oli. Mielenkiintoinen näkökulma tähän tulee myös Wilénin (2008: 120–121) tutkimuksesta, jossa hän keskustelee ”sokeutumisesta” elinkeinopoliittisessa kehittämisessä. Wilén huomauttaa, että ryhmäajattelun seurauksena toimijat eivät tarkastele kriittisesti vaihtoehtoisia näkökulmia eivätkä kykene vastaanottamaan oman tavoitteen saavuttamisen kannalta kielteistä palautetta. Kirjallisuudessa tällä viitataan osin sokeaan luottamukseen, josta voi seurata kykenemättömyyttä objektiiviseen arviointiin sekä ympäristön muutoksiin mukautumiseen ja vastaamiseen. Näistä puolestaan voi seurata, että toiminnassa alkaa näkyä hitautta, joustamattomuutta, yhteentörmäyksiä ja ristiriitoja. (Wilén 2008: 120–121.)

Kuntaliitoksen jälkeen uudessa kunnassa usein toteutetaan isoimman kaupungin toimintamalleja ja -tapoja. Yhteisen organisaatiokulttuurin työstämiseen ei välttämättä kohdisteta kovinkaan aktiivisia toimenpiteitä. Ajoittain saattaa ilmetä ristiriitoja, ihmettelyä toimintatapojen tarkoituksenmukaisuudesta sekä kaipuuta siihen, miten asiat ennen tehtiin. Tässä ilmentyy totutuista tavoista ja ajatusmalleista poisoppimisen vaikeus. (Mäki-Krekola 2014: 118–121.)

5.2.5 Viiden vuoden irtisanomissuoja

Kuntaliitoksessa viranhaltijoiden on samanaikaisesti sopeuduttava kuntaliitoksen aiheuttamiin muutoksiin sekä omiin henkilökohtaisen työuran ja työtehtävien muutoksiin. Täten käsitys omasta roolista prosessin eri vaiheissa muodostuu monitahoiseksi. (Mäki-Krekola 2014: 125.) Uuden kunnan henkilöstön sijoittelussa joudutaan usein tekemään kompromisseja ja törmäämään päällekkäisyyksiin. Tätä konkretisoi lainaus eräästä haastattelusta Oulusta, ja se kuvaa tilannetta pitkälti myös muissa caseissa:

”Jos puhtaalta pöydältä tekis, niin organisaatio voisi olla pienempi, tietyllä tavalla ketterämpi ja terävämpi vastaamaan kansainvälisen liiketoiminnan alueisiin. Mutta kuntaliitoksesta jää tiettyjä rönsyjä, jotka tietysti vaikuttaa tehokkuuteen ja jopa luottamukseen siellä ihmisten välillä.”

Liitoksen muutosvaikutuksia vaimentaa se, että kuntien henkilöstön asema on turvattu kuntaliitoksissa viiden vuoden irtisanomissuojalla. Yleisesti tilanne on se, että taloudeltaan vakaisissa kunnissa irtisanomissuoja ei ole rasite. Pikemminkin ollaan huolissaan siitä, miten tulvaisuudessa henkilöstön riittävyys turvataan kunnan kasvaessa ja palvelutarpeen lisääntyessä. (Mäki-Krekola 2014: 123.) Haastatteluissa viiden vuoden irtisanomissuojaa kuntaliitosten jälkeen pohdittiin varsin kriittisesti. On huomioitava, että haastateltavat henkilöt toimivat johtoasemassa ja heidän tulee vastata toiminnasta kokonaisuudessaan. Siten irtisanomissuoja näyttäytyy erityisesti johtamisen ja uudelleenorganisoinnin kysymyksenä.

”Kun puhutaan viiden vuoden irtisanomissuojasta, niin meilläkin toimiin pesiä, voisi sanoa, melkein turhia elinkeinopoliittisia tehtäviä. Eli syntyi päällekkäisyyksiä ja roolien epäselvyyttäkin. Jouduttiin epäluottamustilanteeseen ja epäselvyyteen siitä, kuka mistäkin vai vastaako kukaan mistään.” [Kouvola]

”Kun uuden organisaation sisäänajoa tehtiin kaupungin puolella, viiden vuoden irtisanomissuoja ei antanut paljoa tilaa organisaation uudistamiselle kuin ehkä ennen liitosta toivottiin. Siksi uusi organisaatio ei synny heti kuntaliitoksen jälkeen. Yhteistyön rakennustyö alkaa vasta liitoksen jälkeen. Eli hyvinkin monen vuoden jälkeen vasta muuttuu, ja se, että vaikka uusi kaavio saadaan valmiiksi, ei se tarkoita, että homma toimii täysillä. Se vaatii paljon työtä.” [Salon]

6 Epäluottamuksen seurauksia elinkeinopolitiikalle

Luottamus on eräänlainen perustila. Ihmiset pääsääntöisesti luottavat toisiinsa ja toisiin organisaatioihin. Työelämässä, kehittämissä ja kirjallisuudessa puhutaan paljon luottamuksen ylläpitämisestä ja vahvistamisesta. Aina asiat eivät kuitenkaan etene ilman ongelmia. Eteen tulee tilanteita, joissa luottamus vähenee, luottamus horjuu tai luottamus menetetään kokonaan. Epäluottamus on aina raju ilmaisu. Poikkeustilana epäluottamus hankaloittaa välittömästi yhteistyötä, työskentelyä ja kehittämistä.

Edellä käsiteltiin luottamuksen ylläpitämiselle ja kehittämiselle haasteellisia kohtia. On vaikea asettaa yksiselitteistä rajaa sille, milloin luottamus kääntyy epäluottamukseksi tai milloin luottamus on niin heikkoa, ettei luottamuksesta voida enää puhua. Kyse on tilanteen tulkinnasta eri osapuolten välillä. Kyse on myös tietynlaisesta luottamuskalkemoinnista odotettujen hyötyjen ja mahdollisten rahallisten tai imagollisten menestysten välillä – milloin kannattaa luottaa ja milloin on vain luotettava, että päästään osalliseksi todennäköisistä hyödyistä. Seuraavissa alaluvuissa spekuloidaan sillä, mitä tapahtuu, jos luottamusta ei ole. Mitä seurauksia luottamuksen menettämiselle voisi olla elinkeinopolitiikassa?

6.1 Epäluottamuksen synty ja seuraukset: havaintoja kirjallisuudesta

Epäluottamusta voi määritellä suhteessa luottamukseen eri tavoin. Epäluottamus voi olla luottamuksen rikkomista, alhaista luottamusta tai luottamuksen puuttumista. Kahdessa ensimmäisessä vaaditaan luottamuksen olemassaoloa ennen epäluottamusta, kolmas taas ei edellytä luottamuksen esiintymistä ennen epäluottamusta. (Keyton & Smith 2009: 7; MacDuffie 2011: 39–40.) Luottamusta ja epäluottamusta voi katsoa positiivisten ja negatiivisten tunteiden ja reaktioiden kautta. Luottamus korostaa positiivisia tunteita, kuten turvallisuutta, varmuutta ja mukavuutta, kun taas epäluottamus negatiivisia tunteita, kuten turvattomuutta, huolestuneisuutta ja epäilyä. (McKnight & Chervany 2001: 41–42; McKnight & Choudhury 2006: 483; Tokuda & Inoguchi 2008: 350–351.)

Monisyiseksi asian tekee se, että luottamus ja epäluottamus voivat esiintyä yhtä aikaa. Henkilö voi luottaa toiseen jossain asiassa, mutta jossain toisessa asiassa ei. Henkilö voi toivoa saavuttavansa jotain hyvää luottamalla, mutta samanaikaisesti hän tukeutuu varasuunnitelmaan. Tällöin luotto ei ole täydellistä ja riski halutaan minimoida. Epäluottamus sisältää kielteisiä odotuksia toisesta osapuolesta. Odotuksia leimaavat vahingollinen, ilkeä tai haitallinen käytös sekä toisen osapuolen välttely tai kieltäytyminen yhteistyön syventämisestä. (Tokuda & Inoguchi 2008: 351.)

Luottamus voi muuttua epäluottamukseksi yhtäkkiä tai hitaasti erilaisten tapahtumien tahattomana tai tahallisen seurauksena. Tahatonta epäluottamusta synnyttävät erilaiset arvostukset, tulkinnat ja pyrkimykset. Aina ei ole kyse yhdestä tietyistä tai yhtäkkisestä tilanteen muutoksesta, vaan tilanne ja luottamusympäristö voivat muuttua vähitellen. Toinen osapuoli ei esimerkiksi tee enää yhteistyötä tai panosta siihen totutulla tavalla. Epäluottamusta voi lisätä myös se, että vuorovaikutussuhde tai riippuvuussuhde ei kehity, syvene tai laajene. Tahallisesti menetetty luottamus viittaa usein siihen, että toimija tai henkilö ottaa tietoisesti riskin luottamuksen menettämisestä. Päätöstä edeltävät erilaiset luottamuksen kokeilut ja laskelmointi. (Harisalo 2009: 52, 54; Lewicki ym. 2006: 994.)

Luottamus vaarantuu ja muuttuu epäluottamukseksi monista eri syistä. Tavanomaisimpia syitä ovat seuraavat (Moody ym. 2010; Lewicki ym. 2006: 1001; Bibb & Kourdi 2004: 44–57; Harisalo 2009: 52–53; Adams ym. 2010: 41):

- Lupausten, odotusten ja sitoumusten pettäminen.
- Ristiriidat sanojen ja tekojen välillä (ei toimita arvojen, tavoitteiden ja normien mukaisesti, tai asioiden hoidossa ilmenee velvollisuuksien ja vastuun välttelyä).
- Vallan väärinkäyttö ja epäoikeudenmukainen käytös.
- Valehtelu ja epärehellisyys, jotka ilmenevät totuuden vääristelyinä, asioiden pimittämisenä ja sävyttämisenä, liiallisena tarpeena edistää omia etuja tai oman aseman liiallisena korostamisena.
- Kyvyttömyys nähdä omia virheitä sekä oman käytöksen pitäminen aina oikeutettuna ja oikeana. Tavallisimpia ovat ammattitaidottomuus, huolimattomuus tai välinpitämättömyys.
- Asioihin vaikuttavien syy- ja seuraussuhteiden salailu, kätkeminen ja tietoinen vääristely.
- Väärät kommunikointitavat ja -tyylit (esim. uhkaukset, kommunikoinnin rajoittaminen ja toisten tietoinen poissulkeminen sekä negatiiviset muutokset toimijoiden vuorovaikutussuhteen laadussa, kuten läheisen ystävyyden tai kauppakumppanuuden loppuminen).

Aiemmat kohdat viittasivat enemmän yksilöön kohdistuvan epäluottamuksen syntyyn. Epäluottamusta esiintyy myös organisaatioita ja instituutioita kohtaan. Epäluottamus organisaatioita kohtaan näkyy siinä, miten organisaation lausuntoihin ja sitoumuksiin luotetaan sekä millainen riski organisaation kanssa tehtäviin sopimukseen koetaan liittyvän. Yksilön epäluottamus organisaatiota kohtaan rakentuu ystäviltä, kollegoilta, muilta organisaatioilta ja medialta saatujen tietojen pohjalle. Siihen vaikuttavat myös yksilön omat kokemukset ja mielikuvat organisaatiosta. (Adams, Highhouse & Zickar 2010: 40.)

Organisaatiosta muodostuvaan kuvaan eivät vaikuta pelkästään kokemukset ja faktatiedot. Epäluottamuksen syntyyn altistavia tekijöitä ovat yksilön luonne, taipumukset ja uskomukset sekä poliittinen ideologia. Juurtuneilla uskomuksilla ja yksilön omilla arvoilla sekä opitulla ja odotetulla käyttäytymisellä että sosiaalistumisella tiettyyn ryhmään ja sen käyttäytymiseen on tärkeä merkitys luotettavuuden arvioinnissa. (Adams ym. 2010: 41.)

Epäluottamus voidaan jakaa laskelmointiin perustuvaan epäluottamukseen (calculus-based distrust) ja samastumiseen pohjautuvaan epäluotta-

mukseen (identification-based distrust). Edellistä leimaavat vahvat negatiiviset oletukset toisen osapuolen käytöksestä. Epäluottamusta arvoidaan yksinkertaisella tavalla: jos odotetut hyödyt voittavat luottamuksen pettämisen kustannukset, kannattaa riski luottamuksen pettämisestä ottaa. Laskelmointiin perustuvaa luottamusta esiintyy yleensä vuorovaikutussuhteen alkuvaiheissa tai silloin, kun luottamus joudutaan rakentamaan uudelleen, esimerkiksi kun annetut lupaukset on petetty. Jälkimmäistä leimaa puolestaan osapuolten arvoriidat, erilaiset tai kilpailevat tavoitteet sekä kokemukset tuottamattomasta yhteistyöstä. Epäluottamus voidaan ylittää, mikäli tahot pystyvät yhdessä sovittamaan arvonsa tai tavoitteensa. Yhdessä toimimisesta koetaan saavan enemmän kuin keskinäisestä kilpailusta. (Tomlinson & Lewicki 2006: 222; Van de Walle 2011.)

Epäluottamuksen seurauksia on eritelty laajalti. Tutkimuksissa on havaittu, että epäluottamuksen ilmapiiri tekee ihmisistä varovaisia ja epävarmoja. Epäluottamusilmapiiri koetaan tukahduttavana ja turhauttavana. Se nostattaa kielteisiä tunteita, kuten epäilystä, huolta, kiukkua ja jopa vihaa. Epäluottamus vähentää välittömästi yhteistyötä, yhteydenpitoa, tiedon ja kokemusten jakamista sekä toisilta oppimista. Se jakaa ihmiset leireihin sekä johtaa kanssakäymisen välttelyyn ja raja-aitojen pystyttämiseen. Työtehtävien hoito ja yhteistyö hankaloituvat, koska luontevaa ja rakentaa vuorovaikutusta ei ole. Käsitys yhteisistä tavoitteista, visioista ja arvoista heikentävät. Yhteisen tavoitteen eteen ei enää ponnistella, kompromisseja ei haluta hakea tai tehdä ja toiminnot ovat välttämättömmän pakkosuorittamista. Epäluottamus laskee motivaatiota vastuunkantoon, osallistumiseen, aktiivisuuteen ja innovatiivisten ratkaisuehdotuksien tekemiseen. (Harisalo 2009: 56–57; Laine 2009: 29; Tomlinson & Lewicki 2006: 221; Sztompka 1999: 26–27.) Selvää on, että tällaisessa ilmapiirissä elinkeinopolitiikalle ja kehittämistyölle tärkeä ideoiden, näkemysten ja kokemusten jakaminen vähentyy.

6.2 Case-spekulaatiot: luottamuksen menettämisen seuraukset

Haastoimme case-kuntien elinkeinopolitiikan toteuttamisen asiantuntijoita keskusteluun luottamuksen vähentymisen tai luottamuksen menettämi-

sen seurauksista. Merkillepantavaa oli se, että 1) luottamuksen positiivisista asioista ja seurauksista keskusteltiin laajalti ja avoimesti ja 2) epäluottamuksesta käytyä keskustelua leimasi tietty varovaisuus ja pidättyväisyys. Tästä huolimatta saadut haastatteluvastaukset mahdollistavat päätelmät luottamuksen vähenemisen seurauksista.

Edellä luvussa 6.1 käsiteltiin epäluottamuksen seurauksia kirjallisuuden kautta. Entä millaisia spekulatioita epäluottamus ja erityisesti epäluottamuksesta mahdollisesti seuraavat vaikutukset herättivät tämän tutkimuksen haastateltavissa? Oheiseen laatikkoon on jälleen tiivistetty seuraavissa alaluvuissa analysoidut asiat. Kyse spekulatioissa on siitä, mihin siis kuntien elinkeinopolitiikan toteuttamisessa kannattaisi varautua, jos luottamus syystä tai toisesta horjuu? Mitkä ovat potentiaaliset tappiot ja negatiiviset seuraukset?

Epäluottamuksen negatiiviset seuraukset:

- Negatiivinen, henkilökohtainen kokemus; riskinä erityisesti kokemuksen kumuloituminen
- Riitely ja umpikujat päätöksenteossa ja heikko sitoutuminen aikaansaatuihin päätöksiin
- Kyvyttömyys riskinottoon ja uusien asioiden tekemiseen
- Työmäärän kasvu ja tyhjäkäynti
- Erityismenettelyiden määrän kasvu

6.2.1 Negatiiviset kokemukset lisäävät nopeasti epäluottamusta

Casejen haastatteluista on tulkittavissa seuraava varsin selvä ketju. Jos epäluottamusta ilmenee, epäluottamus eskaloituu todella nopeasti eri toimijoiden välillä. Epäluottamus vaikuttaa nopeasti yhteistyö- ja päätöksentekoilmapiiriin. Kun ilmapiiri heikkenee, on negatiivinen ja syvenevä epäluottamuksen kierre valmis.

Kirjallisuudessa tämä eskaloituminen on nähty yhdeksi epäluottamuksen pulmallisimmista ominaisuuksista. Kun epäluottamus on pesiytynyt vuorovaikutussuhteeseen, on vaikea tietää, olivatko syyt luottamuksen rikkoontumiselle aiheellisia tai oikeutettuja. Epäily epäluottamuksesta leviää, vaikka kyse olisi vain vähäpätöisestä väärinymmärryksestä. Epäluottamuk-

seen kuuluu aina mahdollisuus, että se juurtuu tiukkaan, ruokkii itse itseään ja kerää voimia lumipalloefektin tavoin. Riski on, että epäluottamus leviää kahdenkeskisestä säröstä koko organisaation tai toimijakentän negatiiviseksi tilaksi. Epäluottamuksen ilmapiiri voi napata mukaansa myös ne, jotka eivät sinällään ole osallisina asiassa. (Ikonen 2013: 125–126.)

Haastatteluissa tuli selvästi esiin se, että erilaiset jännitteet, näkemyserot ja konfliktit ovat olennainen osa työyhteisöjä ja niiden arkipäivää. Haastattavat jopa toivoivat ajoittaisia näkemyseroja. Näkemyserot ruokkivat asioiden katsomista tuoreista näkökulmista ja edistävät totuttujen käytäntöjen kyseenalaistamista. Harisalo (2009: 55–56) tutkimuksessaan toteaa, että kun ihmiset luottavat toisiinsa, jännitteiden ja konfliktien käsittelyyn ei sisälly dramatiikkaa.

Yleisiä piirteitä epäluottamuksen leviämisestä ja sen vaikutuksista kuvaavat seuraavat vaiheet (Harisalo 2009). Nämä vaiheet auttavat tunnistamaan myös elinkeinopolitiikan toteuttamisessa havaittavia luottamuspulatilanteita ja epäluottamusta ruokkivia kierteitä. Epäluottamuksen ensimmäinen vaikutus on se, että työyhteisöön tai yhteistyöhön ilmaantuu epämiellyttävyyttä. Ihmiset saavat jonkin syyn epäillä toisten luottamusta. He puhuvat aikaisempaa vähemmän, etäännyvät toisistaan ja tiedostamattaankin epäilevät toisiaan. Toisessa vaiheessa ihmiset suuntaavat huomionsa työstään heidän keskinäisiin suhteisiinsa. He tuntevat tarvetta ennakoida, varautua ja suojautua mahdollisilta riskeiltä ja yllätyksiltä. Kahdessa ensimmäisessä vaiheessa epäluottamusta on vielä vaikea havaita. Epäluottamus on vielä näkymätöntä, kätkeytyä ja viitteellistä. Siksi orastavaan epäluottamukseen on vaikea puuttua ja sen kitkeminen on vaikeaa. Kolmannessa vaiheessa epäluottamus muuttuu näkyvämmäksi. Ihmisillä on vastakkaisia intressejä. Työyhteisöön tai yhteistyöhön muodostuu ryhmiä intressien suojelemiseksi ja edistämiseksi. Ryhmien välille syntyy jännitteitä ja ristiriitoja. Ihmiset kritisoivat ja jopa hyökkäävät toisiaan vastaan. Jos epäluottamusta ei pysäytetä, ihmiset menettävät mielenkiintonsa vastuunkantoon ja tehtävien hoitamiseen. He eivät koe saavansa oikeudenmukaista huomiota, palautetta ja palkkioita. Neljäs vaihe on se, että ongelmia tai konflikteja ei haluta enää edes ratkoa. Kompromissit tai periksi antaminen eivät kiinnosta toimijoita. Tällöin luottamuksen palauttaminen on kallis ja pitkä prosessi.

6.2.2 "Ajaututaan riitelemään, umpikuijiin päätöksenteossa" eikä päätöksiin sitouduta

Epäluottamuksen vaikutukset päätöksentekoon ilmenevät sooloiluna (päättöksiä, jotka poikkeavat muista), viivyttyynä (ratkaisujen pitkittämistä ja niiden ajankohdan siirtämistä), liian raskaina kompromisseina (suostuminen toisen sanelemiin ehtoihin, jolloin voi joutua tyytymään epäedullisiin ratkaisuihin) ja riskinottona (nopeita päätöksiä, jolloin ei aina ole saatavilla kattavaa tietoa tai niihin sisältyy taloudellinen riski). (Wilén 2008: 119–120.)

Pyysimme haastateltavilta esimerkkejä siitä, mitä epäluottamuksesta voi seurata. Useimmat linkittyivät päätöksentekoon.

"Epäluottamus voi pahimmillaan vaikuttaa siten, että poliittisesti tai muuten ajaututaan umpikuijiin ja ruvetaan riitelemään eikä saada oikein mitään päätöksiä aikaiseksi. Kaupungin velkaantuminen vain kiihtyy ja kehitys pysähtyy." [Oulu]

"Jos ei luottamusta ole, heijastuu se heti päätöksentekoon. Aletaan riitelemään poliittisesti, että mitkä ne on ne painopisteet ja kuinka paljon laitetaan rahaa. Sitten se yhteinen fokus katoaa, ja sitten toiminta jää yhden toimijan varaan tai menee pirstaleiseksi." [Oulu]

"Ei synny yhteistä tahtoa, ei synny tavallaan resurssien kohdentamista tai päätöksiä, mihin ne pitäisi kohdentaa." [Vaasa]

"Jos luottamusta ei ole, asiat ei etene. Ollaan helposti vastaan kehitysajatuksia ja panostamista. Silloinhan saadaan hyviäkin hankkeita kaadettua tai ainakin hidastettua. Vaikuttaa suuresti asioiden läpivientiin, esim. kaavoituksessa, jossa kuitenkin pitää olla aika ketterä." [Oulu]

"Luottamusta tarvitaan niissä – elinkeinopolitiikassa ja elinvoimapolitiikassa – nopeuttamaan päätöksentekoa. Toimintaympäristö muuttuu niin nopeasti. Muutenhan päätöksenteko ei pysy muutosten tahdissa." [Vaasa]

6.2.3 Varovaisuus uusien aloitteiden ja avauksien kanssa – "kyräilyn ja epäluuloisuuden ilmapiiri"

Kun yhteisössä esiintyy epäluottamusta, voi yksilöiden tai ryhmien välillä esiintyä keskinäistä kyräilyä ja mustamaalaamista. Myös epäoikeudenmu-

kaisuuden kokeminen heikentää toimijoiden halua toimia ja työskennellä yhdessä tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Epäluottamus tuottaa epävarmuutta ja epäluuloisuutta asioita ja toisia ihmisiä kohtaan.

”Jos kaupungissa menee moni asia pieleen, tulee huono karma, niin sitä aletaan vähän välttelemään tosia. Sitten ei myöskään uskalleta enää tehdä päätöksiä, ei ainakaan missä monta epävarmuutta tuloksista.” [Oulu]

Epävarmuutta koetaan usein myös organisaatiota tai toimintaa ohjaavaa strategiaa kohtaan. Tämä saattaa pahimmillaan johtaa sitoutumisen puutteeseen ja työskentelyn mielekkyyden kyseenalaistamiseen (Stenvall & Virtanen 2007: 82–83).

Luottamuksen heikentyminen vaikuttaa suoraan toimijoiden aloitteellisuuteen, kehitysisinnokkuuteen ja uusiutumiskykyyn sekä halukkuuteen esittää uusia ideoita. Eräs haastateltava tiivistä tätä muidenkin casejen puolesta:

”Jos luottamusta on, niin asioita käsitellään yhdessä mielellään. Jos luottamusta ei ole, niin on kyräilyä, ja epäluuloisuuden piirissä ei mitään suuria innovaatioita saavuteta.”

Eräs mielenkiintoinen havainto on se, että jos luottamus heikentyy tai sitä ei ole, vedotaan asioiden valmistelussa välittömästi normeihin ja säädöksiin. Haastatteluista välittyi, että aina löytyvät ”sopivat” säädökset tai lait, joiden nojalla asia voidaan hylätä tai päätyä hakijan kannalta negatiiviseen lopputulokseen. Toisin sanoen jos luottamuksessa on säröjä, otetaan käyttöön mieluusti turvallinen lähestymistapa ja minimoidaan päätökseen sisältyvät riskit. Muutamat haastateltavat kokivat tämän ristiriitaisena mahdollistamiseen pyrkivän elinkeinopolitiikan kanssa. Jos päätökset ovat aina kielteisiä ja varman päälle pelattuja, antaa se esimerkiksi yrityksille negatiivisen signaalin. Pahimmillaan tämä luo ilmapiiriä, jossa korostuu *”asioiden estäminen ja se, että kukaan ei oikein ole kiinnostunut etsimään ulospäisyä ongelmasta”*.

6.2.4 Heikko luottamus lisää työmäärää ja ”tyhjäkäyntiä”

Muutamissa haastatteluissa pohdittiin, että jos luottamus syystä tai toisesta heikentyy, johtaa se välittömästi tietynlaiseen tyhjäkäyntiin. Tällä tarkoitetaan, että esimerkiksi omia tai oman organisaation toimintatapoja ”selitelään” muille toimijoille. Toinen haastateltava puolestaan kommentoi:

”Silloin joudutaan tekemään muutakin kuin sitä asiatyötä eli selittelemään ja perustelevaan juurta jaksan. Ja silloin tällä, siis epäluottamuksella, on iso työllistävä vaikutus.”

Työllistävyys kumuloituu nopeasti. Jos asioita ja toimia joudutaan perustelevaan tarpeettomasti ja laajasti tietyille toimijalle, myös muut toimijat vaativat laajempia perusteluita. Tällöin päätöksentekoaikataulut venyvät ja lopulliset päätökset siirtyvät liiaksi.

”Tuottavuus on ihan eri tasolla, jos on luottamusta. Tavallaan voidaan viedä asioita samaan suuntaan. Eli jos ei ole luottamusta, mikään ei etene ja asiat vain pitkittyy ja mutkistuu. Elinkeinopuolella se tuo vaan lisää kustannuksia.”

[Oulu]

Tyhjäkäynti on myös asioiden tekemistä useaan kertaan joko omassa organisaatiossa tai organisaatioiden välillä. Epäluottamus vähentää toimijoiden halukkuutta jakaa ja tuottaa kehittämistyössä tarvittavia tietoja. Jos luottamusta on, tietoja tuotetaan ja kerätään aktiivisesti ja osallistuvasti sekä tietoa käsitellään kollektiivisesti uuden tiedon konstruomiseksi. Epäluottamus taas johtaa tietojen panttaamiseen tai tiedon portinvartiointiin. Pahimmillaan se voi näkyä tiedon tahallisenä vääristelynä taikka tietoisena väärinkäyttönä. (Wilén 2008: 115–117.)

6.2.5 Joudutaan tekemään sopimuksia asioista ja erityismenettelyjä

Mielenkiintoinen havainto haastattelumateriaalista on se, että viralliset sopimukset koetaan osin epäluottamuksen osoituksena tai ilmentymänä (ks. tästä myös Hyyryläinen 2004; Palviainen 2006). Toki elinkeinopolitiikassa tehdään suuri määrä erilaisia virallisia sopimuksia kaavoituksessa, maankäytössä ja kehittämisrahoituksen myöntämisessä. Epäluottamus ei siis

koske viranomaispäätöksiin liittyviä sopimuksia. Epäluottamus tulee tätä vastoin ilmi tilanteissa, joissa jonkin seudun tai toimenpiteen osalta ”joudutaan” laatimaan erillinen sopimus tulevista toimenpiteistä tai kohdentamaan sopimuksella jokin erityisresurssi juuri kyseisen asian hoitamiseen. Toisin sanoen sopijaosapuolet eivät luota toisiinsa siinä määrin, että asia hoituisi normaalien toimintatapojen mukaan ja asia rahoitettaisiin muutoin käytössä olevista yleisistä aluekehittämisen varoista.

7 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on analysoitu luottamusta kunnallisen elinkeinopolitiikan kontekstissa. Lisävääntöä luottamuksen käsitteeseen toi kohdentuminen kuntaliitoksen jälkeiseen tilanteeseen. Elinkeinopolitiikkaa ja luottamusta toteutetaan uudenaikaisissa organisatorisissa järjestelyissä ja poliittisessa päätöksentekokentässä sekä yrityselämän vahvojen odotusten alla.

Luottamus käsitetään kaiken elinkeinopoliittisen toiminnan ja kehittämisen pohjana. Jos luottamusta on, asiat hoituvat, yhteisiä tavoitteita saavutetaan ja toiminta tuottaa oikeanlaisia vaikutuksia. Luottamusta käsiteltiin tässä tutkimuksessa korostuneen utilitaristisesti, eli tulkintoja leimasi vahvasti odotetut ja koetut hyödyt – miksi pitää tai kannattaa luottaa ja mitä hyötyä luottamuksesta saadaan? Tutkimus toi esiin luottamuksen monisäikeisyyden ja moninaiset riippuvuussuhteet. Jos jokin luottamusta edeltävä tai luottamuksesta seuraava asia muuttuu, vaikuttaa muutos välittömästi luottamuksen sisältöön ja kokemiseen. Siksi on tärkeää hyväksyä se, että luottamus on aina aineeton, muuttuva ja yksilöllisesti koettava asia (ks. myös Laine 2008).

Luottamuksen sisällön, ylläpitämisen ja kehittämisen analysoimiseksi tutkimukseen valittiin viisi case-kuntaa. Kunnat ovat läpikäyneet kuntaliitoksen, luoneet uudet organisaatiot ja verkostot elinkeinopolitiikan toteut-

tamiseen sekä sopeuttaneet poliittisen päätöksenteon ja strategiat uuteen tilanteeseen. Casejen valinnassa painotettiin tiettyä erilaisuutta sekä oppimismahdollisuuksia ja kokemusten välittämistä muille, kuntaliitoksia suunnitteleville tai toteuttaville kunnille. Empiriassa painottuivat teema-haastattelut, ja näiden antia rikastettiin caseja koskevilla strategia-asiakirjoilla ja selvityksillä sekä uudistuksia taustoittavilla tutkimuksilla.

7.1 Tutkimustulokset ja keskeiset havainnot

Tutkimus vahvistaa luottamuksen merkityksen elinkeinopolitiikan onnistumisessa, osuvuudessa ja vaikuttavuudessa. Vaikka luottamus käsitetään monin eri tavoin, on luottamus aina ”liima” tai edellytys toimien etenemiselle sekä yhteisten asioiden hoitamiselle. Luottamus ja luottaminen tuottavat välitöntä hyötyä, ja ne edistävät merkittävästi elinvoiman saavuttamista. Luottamus ei kuitenkaan ole ns. päivittäinen agenda, eikä sitä tietoisesti korosteta jokaisessa yksittäisessä toimenpiteessä. Tosin, jos luottamus vähenee tai sen ylläpitoon ei kiinnitetä huomiota, laskevat elinkeinopolitiikan teho, vaikuttavuus ja hyöty välittömästi.

Luottamus on dynaaminen ja erilaisiin muutoksiin nopeasti reagoiva asia. Luottamus on itsessään elinkeinopolitiikan tärkein resurssi. Täten luottamukseen on kiinnitettävä jatkuvasti huomiota. Luottamuksen rakentaminen on pitkä prosessi. Se vaatii toimijoilta vastavuoroisuutta, tutuksi tulemistä, toisten intressien ymmärtämistä ja ”itsensä likoon laittamista”. Vastaavasti luottamuksen menettäminen on helppoa ja nopeaa. Tyypillisimmin luottamus menetetään pettämällä sopimukset, lupaamalla asioita, joita ei voida toteuttaa, laskelmoimalla liikaa luottamisesta saatavia hyötyjä yhteisen edun saavuttamisen sijasta tai sulkemalla osa toimijoista yhteisen asian ulkopuolelle.

Kun luottamusta hyödynnetään elinkeinopolitiikassa, pitää ymmärtää ero liiketoiminnan ja viranomaistoiminnan välillä. Tämä raja on hämärtynyt elinkeinopolitiikassa tietoisesti ja tiedostamatta. Nykyisin elinkeinopolitiikkaa harjoitetaan ensisijaisesti yritystoiminnan logiikalla ja mukautuen yrityselämän toimintatapoihin. Samalla kehittämistoimien ja tukien merkitys on kirinyt perinteisten viranomaispäätöksiä vaativien elinkeinopoliittisten toimien (mm. kaavoitus tai maankäyttö) rinnalle. Kun ongelmia tai ris-

tiriitoja ilmenee, löytyvät syyt roolien ja velvollisuuksien erilaisuudesta tai väärinymmärtämisestä.

Tätä tärkeää eroa voi avata seuraavasti. Yrityskentässä luottamus palautuu aina kahteen asiaan: 1) laskelma-perustaiseen luottamukseen eli siihen, milloin kannattaa luottaa, mitä hyötyä on odotettavissa sekä mikä on luottamuksen pettämisen kustannus puolin ja toisin, sekä 2) henkilökohtaisiin ja verkostojen kautta muodostuneisiin kokemuksiin kumppaneista ja luottamuksen nauttimisesta. Jos luottamisen hyötyä ei saada osoitettua, kääntyy luottamus ennemmin tai myöhemmin pinnalliseksi ja muodolliseksi kohteliaisuudeksi. Tällöin kehittämistoimet eivät saa yrityskentässä vasta-kaikua ja elinkeinopolitiikka typistyy viranomaisten väliseksi ”puuhaste-luksi”.

Viranomaistoiminnassa, erityisesti elinkeinopolitiikan toteuttamisessa ja yrityselämän kehittämisessä luottamus on taas lähtökohtaisesti hierarkkista ja instituutioihin nojaavaa. Viranomaistoimissa luottamuksen sisältöä määrittävät aina virallinen asema, säännöt ja viralliset toimintatavat sekä taustaorganisaatiosta tuleva valta. Kyse on myös resursseihin perustuvasta vallasta esimerkiksi kaavoituksessa, maankäytössä tai erilaisissa yritysten kehittämistuissa sekä osin jopa pelotteisiin perustuvasta luottamuksesta (ks. vallankäytöstä esim. Sotarauta 2009). Toiseksi luottamus näkyy vahvana uskona siihen, että yhteisten tavoitteiden ja strategioiden toteutumisesta seuraa yleistä hyvää ja seudun elinvoimaisuus kohenee. Luottamuksen rakentamista ja hyödyntämistä ei siis ohjaa laskelmointi vaan yleinen etu ja hyvinvointi.

Miltä tilanne sitten konkreettisemmin näyttää? Entä mitkä asiat nousevat keskeisiksi luottamuksen rakentamisessa ja ylläpitämisessä? Kunta-casejen analyysi antoi eväät seuraaville tulkinnallisille huomioille, jotka ovat hyödynnettävissä suomalaisissa kunnissa yleisemminkin.

Tutkimuksen yksi tärkeimmistä tuloksista on se, että kuntaliitos ei vaikuta merkittävästi elinkeinopolitiikan suuriin strategisiin painotuksiin. Elinkeino-politiikan painopisteet eivät kuntaliitoksen myötä juurikaan muutu tai niitä ei muuteta. Tätä vastoin kuntaliitos näkyy organisaatiomuutoksina ja tehtävien uusjakona.

Luottamusta rakennetaan ja ylläpidetään yhä monimutkaisemmissa tilanteissa. Yrityskenttä fragmentoituu ja hajautuu. Syynä on isompien yritys-

ten vetäytyminen ja siirtymät yhä pidempiin alihankintaketjuihin. Samalla pk-yritysten asema kunnallisessa elinkeinopolitiikassa on noussut merkittävästi. Tästä seuraa, että elinvoiman parantamisessa tai elinkeinopolitiikassa ei ole enää yhtä tai kahta tahoa, jonka välillä luottamusta ylläpidetään – enää asioita ei siis voida neuvotella yksi yritys–kunta-kokoonpanossa. Päinvastoin, neuvottelukumppaneina voi olla kymmeniä pieniä yrityksiä. Tämän lisäksi neuvottelukumppaneina ovat laajat verkostot, erilaiset alueelliset moinitoimijaiset innovaatioalustat ja kansainvälisyyteen pyrkivät yritysryppäät. Avainkysymys on, miten pienten, ehkä vasta toimintansa aloittaneiden start up -yritysten tai monipolvisten yritysten alihankintaverkostojen kanssa luodaan luottamus pitkäjänteiseen kehittämiseen? Lisäksi mikro- ja pk-yritysten mahdollisuudet panostaa kehittämistoimiin ovat erittäin rajalliset – yrittäjien aika, resurssit ja kiinnostus ovat vain omassa yrityksessä.

Luottamuksen rakentamisessa ja ylläpitämisessä on huomioitava pitkät luottamusketjut ja tehtävien delegointi. Poliitikassa luottamusta ketjuttaa esimerkiksi se, että elinkeinoyhtiöt ovat yhä itsenäisempiä ja kunnat ovat delegoineet toimivallan kehittämisasioissa paljolti yhtiöille. Kyse on vähintään siitä, että luottamus syntyy ensin yrittäjä–elinkeino-yhtiö välille. Kun elinkeinoyhtiö on saavuttanut yrittäjien luottamuksen, voivat poliittiset päätöksentekijät luottaa elinkeinoyhtiöön kunnan elinkeinopoliittisen strategian toteuttajina. Luottamusketjua pidentää kuntaorganisaation muutos kuntaliitoksen jälkeen. Organisaation koko kasvaa ja erikoistuminen lisääntyy. Pienessä kunnassa elinkeinoasiamies vastasi lähes kaikesta. Liitoksen jälkeen syntyy monitasoinen ja tehtävissä erikoistunut organisaatio, joka painottaa asioinnissa muodollisuutta ja vakioituja palvelupaketteja.

Luottamuksessa näkyy selvä siirtymä osaamiseen ja resursseihin. Tämä tarkoittaa, että luottamuksen rakentamiseksi ja ylläpitämiseksi pitää esiintyä yksiselitteiset resurssi-riippuvuudet toimijoiden välillä. Viranomaistojen majoilta tämä vaatii kahta asiaa: 1) elinkeinopolitiikan toteuttamiseksi pitää olla uskottavat resurssit (esim. toimitila- ja tonttitarjonta sekä pääomasijoitukset) ja 2) toimien pitää olla konkreettisia ja tuottaa välitöntä hyötyä yrityksille. Verkostoihin ja yhteistyöhön ei enää yritys kentässä luoteta, mikäli osallistuminen ei tuota hyötyä. Tässä siirtymässä perinteisten virallisten

toimeenpanorakenteiden ja organisatoristen toimivaltasuhteiden merkitys vähenee.

Elinkeinopolitiikassa tehdään vieläkin liian paljon toimia, joilla ”luodaan otollista maaperää” ja toimintaympäristöjä. Suomessa sadoilla elinkeinopoliittisilla projekteilla tuotetaan paljon kehittämistä, koulutusta ja verkostoitumismahdollisuuksia. Nämä eivät kuitenkaan realisoidu työpaikkoina tai uusina yrityksinä. Toisin sanoen pelkkä myönteisten edellytysten tai monipuolisten verkostojen luonti ei enää riitä luottamuksen ylläpitämiseksi. On osattava kertoa, mitä hyötyä toimista saadaan ja miten se näkyy yritysten tulovirrassa. Osa tätä siirtymää on imagonhallinta, eli luottamusta ruokkivat selvästi positiiviset mielikuvat ja ilmapiiri elinvoimaisesta seudusta.

Viimeinen muutosgenrehuomio koskee elinkeinopolitiikan mahdollista siirtymää elinvoimajohtamiseen. Yksinkertaistetusti tässä on kyse siitä, että kunnan kaikki sektorit ja palvelut integroidaan konsernirakenteeksi, jolla tuetaan elinvoimaisuutta ja elinkeinojen kehittämistä yhdessä eri sidosryhmien kanssa (elinvoimajohtamisesta laajemmin esim. Haveri 2014; Kuntaliitto 2013b). Elinvoimajohtaminen tarjoaa paljon potentiaalia, mutta siihen sisältyy myös paljon riskejä luottamuksen näkökulmasta. Potentiaalia tulee mm. laajasta osallistumisesta ja sitoutumisesta, kokonaisvaltaisuudesta sekä kehittämisen hajauttamisesta.

Riskejä ja tarkasti harkittavia kohtia elinvoimajohtamiseen siirtymisessä ovat seuraavat. Näihin jokainen elinvoimajohtamiseen siirtyvä kunta joutuu reagoimaan konkreettisilla vastauksilla. Ensiksikin elinvoimajohtamisessa sidosryhmien määrä räjäyttää luottamuksen rakentamisen ja ylläpidon. Miten kontaktointi, intressien huomiointi ja toimintojen yhteensovittaminen hoidetaan? Sopijaosapuoliksi tulevat siis kaikki kuntakonsernin eri sektorit ja palvelut sekä näiden sidosryhmät. Tällöin kriittinen kysymys on, miten näin laaja toimijaverkosto palvelee strategista fokusointia ja elinvoimaa edistävien kärkihankkeiden toteuttamista? Toiseksi elinvoimajohtaminen edellyttää paljon työtä luottamuksen saavuttamiseksi kuntakonsernin sisällä. Elinvoimajohtamisessa vakiintuneet sektorirajat on purettava, pirstaleinen päätöksenteko ja hallinto on integroitava sekä sektorikohtaisesta toimivallasta on luovuttava. Pystytäänkö esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvet tai kulttuuripalvelut todella motivoimaan ja valjastamaan elinvoiman välineiksi? Seuraako tästä mitään muuta kuin uudet strategiset

linjaukset, huomioitavien näkemysten määrän kasvu ja sitä kautta yhä vaikeampi päätöksenteko?

Entä mikä sitten luottamuksessa ja luottamuksen muotoutumisessa on pysynyt samana? Mitä siis arvostetaan luottamuksessa edelleen, ja minkä säilyttämiseen elinkeinopolitiikassa kannattaa edelleen panostaa?

Ensinnäkin luottamusta ruokkivat ja ylläpitävät edelleen tasapuolisuus, riippumattomuus, oikeudenmukainen kohtelu, liikesalaisuuksien pito ja huolellinen valmistelutyö. Jos näistä lipsutaan viranomaistoiminnassa tai elinkeinopoliittisessa kehittämistyössä, heikkenee luottamus välittömästi.

Toiseksi luottamus on vaikutusmahdollisuuksien takaamista ja osallistamista. Ilman näitä ei synny luottamusta ja luottamukseen johtavaa vuorovaikutusta. Ajoittain tarvitaan aktivoivia toimia joko kehittämisorganisaatiosta tai yrityskentästä. Luottamus on dynaaminen tila, joka säilyy toiminnan ja asioiden etenemisen kautta. Edellä nähtiinkin, että luottamus edellyttää aina aktiivisuutta, vastavuoroisuutta ja reagointia. Jos neuvottelumahdollisuuksia tai osallistumista ei esiinny, kyse ei ole luottamuksesta. Tilalle tulevat pakottaminen, määrääminen ja käskyjen noudattaminen. Tällöin menetetään aina luottamuksesta ulosmitattava hyöty eli korkeampi sitoutuminen, yhteistyöhalukkuus ja yhteinen motivaatio.

Kolmas tärkeä asia luottamuksen kannalta on ns. jalka- ja kenttätyö sekä henkilö- ja toimialakohtainen tuntemus. On muistettava ns. lumipalloefekti: kun kaksi toimijaa luottaa toisiinsa, on aina olemassa hyvä mahdollisuus, että luottamus laajentuu muiden toimijoiden piiriin. Saavutettu luottamus on ”ovenavaaja”, välittäjä tai aktivaattori laajemman luottamuksen saavuttamisessa. Kuten edellä analyysissä tuli ilmi, luottamus edellyttää toisten intressien, liiketoimintatapojen ja tavoitteiden tarkkaa tuntemusta. Muuten riski viranomaisten ideaalisuunnittelusta tai epärealistisista toimenpiteistä kasvaa liiaksi.

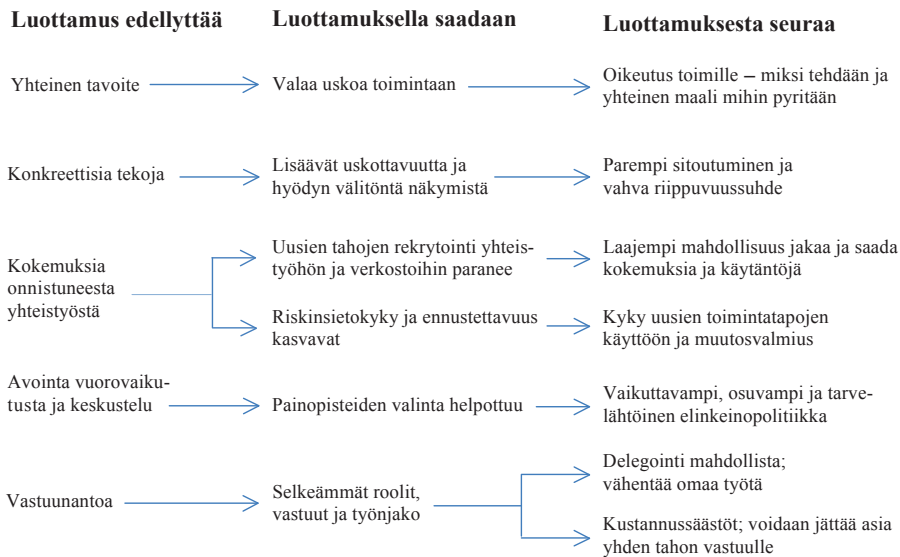
Neljänneksi luottamus on aina vaihtoehto tiukalle valvonnalle, ohjaukselle ja käskyttämislle. Luottamus voi korvata raskaita ja kalliita sopimusmenettelyjä, mikäli sopimukseen ei ole erityistä velvoitetta. On kuitenkin tärkeää nähdä ero julkista vallankäyttöä edellyttävien tehtävien ja kehittämis-tehtävien välillä. Edellinen edellyttää aina virallisia sopimuksia, ja tällöin luottamus edistää merkittävästi sopimusvaiheeseen etenemistä, sopimuksen laadintaa ja noudattamista. Jälkimmäisessä luottamuksen merkitys on

vielä vahvempi. Joskus sopimukset ja tiukka valvonta jopa hidastavat kehittämistä ja ovat epäluottamuksen ilmaisu.

7.2 Kehittämissuosituksset

Edellä käyty keskustelu ja analyysi antavat mahdollisuuden esittää muutamia kehittämissuosituksia. Kehittämisen apuna voi käyttää tutkimustulosten pohjalta laadittua luottamusprosessia. Tämä on esitetty kuviossa 3. Se tiivistää, miten luottamusta voi rakentaa ja mitä asioita luottamuksen ylläpitämisessä on huomioitava.

Kuviota voi hyödyntää seuraavasti. Se toimii muistilistana huomioitavista asioista, jos luottamusta ollaan vasta rakentamassa – mitä luottamus edellyttää, mitä luottamuksella oletetaan saatavan ja mitkä ovat positiiviset seuraukset. Kuviota voi myös käyttää luottamuksen parantamiseen. Kuviossa esitettyjen asioiden pohjalta on helpompi tunnistaa, mistä asioista luottamuksen parantamisessa on huolehdittava. Lisäksi käyttötapana voi olla se, että ensin tarkastellaan oikeaa saraketta eli luottamuksen seurauksia – onko näissä ongelmia meillä? Tämän jälkeen keinot parantaa tai rakentaa luottamusta löytyvät vasemmalle päin mentäessä.



Kuvio 3. Luottamusprosessi elinkeinopolitiikassa

Taulukkoon 6 on puolestaan koottu kehittämissuosituksia toimijoittain. Mitä kukin elinkeinopolitiikan toimija voisi tehdä luottamuksen parantamiseksi ja kehittämiseksi?

Taulukko 6.

Kehittämissuositukset elinkeinopolitiikan eri toimijoille

Kunnan elinkeinotoimi	Poliittiset päättäjät
<ol style="list-style-type: none"> 1) Lisätä osallistamista ja välitöntä vuorovaikutusta yritysten kanssa. Ruokkii luottamusta, koska ymmärretään intressit ja kehittyminen paremmin. 2) Tarjota yrityksille ja kehittäjätoimijoille vakaa ja ennustettava toimintaympäristö julkisen vallankäytön osalta. Lisää luottamusta, koska muilta osin yritysten toimintaympäristö on vaikeasti ennustettava. 3) Vahvistaa strategioiden reaktiivisuutta ja sovitaa yhteen eri strategiat yhtenäiseksi, elinvoimajohtamista tukevaksi toiminnoksi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Parantaa elinkeinopolitiikan toteuttamisen edellytyksiä pitkäjänteisillä päätöksillä ja prioriteeteilla – antaa ennakoitavan ja turvallisen toimintaympäristön yrityksille. 2) Koota alueellinen yhteistyöryhmä ns. epä-jatkuvuuskohtien tunnistamiseen. Isot murrokset ja muutokset synnyttävät aina uutta ja lopettavat olemassa olevaa. Siksi löydettävä yhteisen luottamuksen pohjalta asiat/toimet, joita tuetaan ja edistetään murroskohdissa. 3) Luottamuksen ylläpito edellyttää keskittymistä strategiseen ohjaukseen. Puuttuminen ”pikkuasioihin” rikkoo luottamuksen moneen suuntaan. 4) Rohkeus ja tahto ottaa epäluottamusta sivuavat asiat käsittelyyn; välttely vahvistaa epäluottamuksen kierrettä.
Kehittämissyhtiöt	Yrittäjien edustajat – yrittäjäjärjestöt
<ol style="list-style-type: none"> 1) Lisätä kaikkien rahoitusinstrumenttien avulla yritysten kasvuhalukkuutta sekä laskea kasvuun liittyvää riskiä. 2) Luoda ja ylläpitää referenssiverkostoa (yritykset ja kehittämissuositukset), jossa voidaan testata, hakea kokemuksia ja välittää kokemuksia paremmin. 3) Lisätä hanke- ja tukitoiminnan elinkaariajattelua. Varmistaa, että projektien loppuminen ei katkaise rakennettua luottamusta, vaan toteutetuista hankkeista tulee selvä jatkumo ja hankkeille löytyy vahva synergia. Edellyttää myös valtion toimijoiden jatkuvaa synkronointia kehittämiseen. 4) Vahvistaa jalkatyötä supistamisista huolimatta. Lisää keskinäistä luottamusta, koska molemmin puolinen tuntemus kasvaa ja vältetään ”paperinmakuisuus” kehittämissuosituksissa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Positiivisten kokemusten ja esimerkkien vyöryttäminen luottamuksen edistämiseksi. Luoda luottamuksen lumipalloeefekti kuntaan. 2) Yrityskentän tarpeiden ja odotusten kanavointi ja filteröinti jäsenyenneiksi ”vaatimuksiksi”. Kun vaatimukset ja tarpeet jäsenyenneitä, on luottamuksen hyödyntäminen helpompaa. 3) Tiedotuksen ylläpito ja vahvistaminen monikanavaisen viestinnän avulla. Luottamusta heikentävät aina tiedonpuute ja viestinnän ongelmat.

Taulukon suositusten lisäksi on tehtävissä muutama elinkeinopolitiikkaa koskeva parannusehdotus.

Epäluottamuksen tunnistamiseen tarvitaan nykyistä enemmän rohkeutta. Kunnissa tulisi oppia ja opetella tunnistamaan paremmin epäluottamuksen merkit sekä käyttää ulkopuolista sovittelijaa luottamuksen palauttamisessa. Kun epäluottamusta ei tiedosteta, on luottamusta vaikea parantaa. Esimerkiksi Harisalo (2009: 58) korostaa, että eteneminen epäluottamuksesta luottamukseen on suhteellisen helppo, kunhan ongelmat tunnistetaan ja myönnetään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Usein tilannetta ei tulkita epäluottamukseksi. Siitä puhutaan eri nimillä, kuten yhteistyökyvyttömyys, haluttomuus toimia yhteisen asian eteen, heikko sitoutuminen tai huono tiedonkulku. Muita tunnuspiirteitä ovat 1) alituinen epäily toisen motiiveja ja aikomuksia kohtaan, 2) yhteistyöstä saatavien hyötyjen jatkuva kritisointi tai kieltäminen, 3) toisen osapuolen mustamaalaus sekä 4) haluttomuus ottaa mitään riskejä. Jos osapuolet eivät hahmota näitä merkkejä, tarvitaan ulkopuolista apua tai sparrausta. Ulkopuolinen sovittelija helpottaa ymmärtämään erimielisyyden syitä ja solmukohtia. Ihmiset kertovat yleensä avoimemmin, miten ongelmat ovat saaneet alkunsa. Sovittelijalta on vaadittava, että hän suunnittelee polun luottamuksen palauttamiseksi ja tukee etenemistä polulla. (Ks. Tomlinson & Lewicki 2006: 223; Harisalo 2009: 58.)

Luottamuksen palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi voi esittää muutamia yleisiä keinoja. Näitä ovat 1) avoin ja ennakkoluuloton keskustelu, 2) rakentava väittely ja toisten osapuolten haastaminen, 3) asioiden listaus eli jokainen osapuoli kokoaa oman listan luottamusta edistävästä ja heikentävästä asioista ja näiden pohjalta avoin keskustelu, 4) vapaamuotoinen ideointi kerran vuodessa – kootaan yhteen elinkeinoyhtiön johdolla keskeiset elinkeinopolitiikan kumppanit sekä päivitetään luottamuksen tila, korjausta vaativat asiat ja ongelmien ratkaisuehdotukset (ks. Harisalo 2009: 58–59; Tomlinson & Lewicki 2006: 225–226).

Luottamusta vaalitaan ja vahvistetaan avoimella, aktiivisella ja monensuuntaisella viestinnällä ja tiedottamisella. Epäselkeydet, huhut ja asioiden vääristyminen tuottavat epäluuloisuutta ja voivat johtaa epäluottamukseen (Stenvall & Virtanen 2007: 88). Tiedon perille menemiseen ja avoimuuteen on kiinnitettävä huomiota, samoin kuin yhteistyön ja keskinäisen tutustu-

misen edistämiseen. Tämänkin tutkimuksen aineistosta välittyy selvästi, että tasapuolinen, demokraattinen, vuorovaikutteinen, innostava ja osallistuva sekä yhdessä tekemiseen stimuloiva toimintatapa ruokkii aina luottamusta (vrt. Savolainen 2013: 13–15).

7.3 Eväitä ja aiheita jatkotutkimukselle

Käytännöllisten seikkojen lisäksi on syytä pohtia sitä, millaisia tutkimuksellisia kysymyksiä luottamus, elinkeinopolitiikka ja kuntaliitokset tarjoavat. Kaksi edellistä ovat olleet tutkimuskohteina politiikantutkimuksessa, valtio-opissa, alue- ja maantieteen tutkimuksessa sekä oikeus- ja taloustieteissä. Jälkimmäistä eli kuntaliitoksia on tutkittu ainakin maantieteen, sosiologian ja taloustieteiden parissa. Millaisia tutkimusaiheita hallintotieteellinen tai hallinnon tutkimus sitten voisi nostaa esiin näistä kolmesta aiheesta? Edellisten lukujen pohjalta nousee esiin ainakin seuraavat neljä aihealuetta.

Ensimmäinen hallinnontutkimuksen mahdollinen painopiste liittyy elinkeinopolitiikan toteuttamiseen ja erityisesti organisatorisiin järjestelyihin. Tutkimuksen tulisi kyetä osoittamaan synergiahyödyt ja keinot, joilla synergiahyötyihin päästään erilaisissa organisatorisissa järjestelyissä. Hallinnontutkimus on parhaimmillaan, kun siinä haetaan ennakkoluulottomasti vastauksia eri organisointitapojen etuihin ja ongelmiin. Mitä valitusta organisaatorakenteesta seuraa, mihin ongelmiin törmätään takuuvarmasti ja mitä keinoja on välttää ongelmia? Tutkimuksessa ja hallinnon kehittämisessä on muistettava, että organisaatio on vain rakenne asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi – ei itsetarkoitus tai toiminnan lopputulos.

Toinen luottamuskeskustelulle hyödyksi oleva hallinnontutkimuksen aihepiiri voisi olla päätöksenteko. Tutkimuksessa olisi osoitettava, miten esimerkiksi fuusiotilanteissa tai niiden jälkeen luottamusta voidaan hyödyntää eri tavoin päätöksenteossa. Miten osallistumisen kasvu vaikuttaa ja miten eri osapuolten intressit kanavoituvat päätöksentekoon. Myös strategisuuden ja ennakkoinnin kysymykset ovat tärkeitä, kun päätöksentekijöille tuotetaan vaihtoehtoja.

Kolmas tutkimusalueen muodostavat elinkeinopoliittiset palvelut ja niiden tuottaminen. Erityinen tutkimusalue on tukimuotojen ja kehittämisen

palveluiden hallinnointi, jolloin haettaisiin vastauksia taloudellisuuden, tu-
loksellisuuden ja vaikuttavuuden kysymyksiin. Valtiopuolella vastaavia sel-
vityksiä on jo tehty (esim. Työ- ja elinkeinoministeriö 2011). Saadaanko
kuntien elinkeinopolitiikan tuilla ja toteutetuilla kehittämishankkeilla ai-
kaan haluttuja tuloksia, ja miten prosesseja ja hallinnointia voidaan tehos-
taa ja yksinkertaistaa? Asiakas- ja käyttäjäorientaatiota on vahvistettava
edelleen. Samalla on siirryttävä rohkeammin edellytysten luomisesta konk-
reettisiin sekä helposti ymmärrettäviin ja käytettäviin palveluihin. Avainky-
symyksiä ovat tuki- ja kehittämiskeinojen hyödyllisyys, osuvuus ja kannus-
tavuus kasvuun.

Neljä mielenkiintoinen tutkimuskohde voisi olla epäluottamus ja epä-
luottamuksesta seuraavat ongelmat palveluille, tehtäville, päätöksenteolle ja
organisaatorakenteille. Epäluottamusta on kansainvälisesti tutkittu laajalti
liiketoiminnoissa ja poliittisessa päätöksenteossa (esim. Moody ym. 2010;
Adams ym. 2010; Dietz & Den Hartog 2006; Welling Hansen 2013). Kyse
on haastavasta tutkimuskohteesta sekä metodisista valinnoista. Miten epä-
luottamusta tulisi analysoida ja millä tekniikoilla saataisiin valideja vas-
tauksia? Tutkimusaiheen tärkeyttä vahvistivat kokemukset tämän tutki-
muksen haastatteluista. Haastatteluissa ”tunnelma” muuttui heti varovai-
semmaksi ja pidättyväisemmäksi, kun etenimme epäluottamusta ja luotta-
muksen vähenemistä koskeviin kysymyksiin. Silti vastaukset tuottivat tär-
keitä näkemyksiä luottamuksen vähenemisen seurauksista, ja nämä puoles-
taan auttoivat tunnistamaan asiat, joita luottamuksen kehittämisessä pitäisi
käsitellä.

Lähteet

Tutkimuskirjallisuus

- Adams, J.E., Highhouse S. & Michael J. Zickar (2010). Understanding General Distrust of Corporations. *Corporation Reputation Review* 13: 1, 38–51.
- Airaksinen, J., Laine T.K., Kyösti A., Markkola A., Härkönen H., Afflekt A., Lehtola J. & Paananen H. (2012). Kuntaudistus prosessina: Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2012.
- Ali, T. (2013). An Integrative Perspective of Social Exchange Theory and Transaction Cost Theory on the Antecedents of Trust and Trust-Performance Relationship in International Joint Ventures: Evidence from Nordic Multinational Firms. *Acta Wasaensia* 288. *Business Administration* 116. Vaasa.
- Bibb, S. & Kourdi, J. (2004). *Trust Matters: For Organisational and Personal Success*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, G. (2012). Trust and Public Administration. *Administration* 60:1, 91–115.
- Burke, C.S , Sims D.A., Lazzara, E.H. & Salas, E. (2007). Trust in leadership: A multi-level review and integration. *The Leadership Quarterly*, 18: 6, 606–632.
- Dietz, G. (2011). Going back to the source: Why do people trust each other? *Journal of Trust Research* 1:2, 215–222.
- Dietz, G. & Den Hartog, D.N. (2006). Measuring trust inside organisations. *Personnel Review* 35:5, 557–588.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. (2005). Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 4/2005. Helsinki.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

- Fitzgerald, J. & Wolak, J. (2014). The Roots of Trust in Local Government in Western Europe. *International Political Science Review*, 1–17.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. (2002). Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. Suomen kuntaliitto, Acta nro 151. Helsinki.
- Harisalo, R. (2009). Epäluottamus organisaatioissa. Teoksessa: Johtamishaasteena muutos: kirjasto akateemisessa yhteisössä, 49–61. Toim. Maija-Leena Huotari & Anne Lehto. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri, A. (2014). Kunta elinvoiman johtajana. Kunta elinvoiman vahvistajana -foorumi, 10.6.2014, Turku. PowerPoint saatavissa 24.6.2014: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2014/elinvoimaforum-turku/Sivut/default.aspx>.
- Haveri, A. & Majoinen, K. (2000). Muutosprosessi ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Acta nro 123. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2013). Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta. ACTA nro 250. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Holstila, E. (2012). Kaupunki oman onnensa seppänä: Kuntien elinkeinopolitiikan organisointi muuttuvassa toimintaympäristössä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Huotari, M.-L. & Iivonen, M. (2004). Managing Knowledge-Based Organizations through Trust. Teoksessa: Trust in Knowledge Management and Systems in Organizations, s. 1–29. Toim. Huotari, M.-L. & Iivonen, M. Hershey: Idea Group Inc.
- Hyyryläinen, E. (2004). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256, Hallintotiede 31. Vaasa.
- Ikonen, M. (2013). Trust Development and Dynamics at Dyadic Level: A Narrative Approach to Studying Processes of Interpersonal Trust in Leader-Follower Relationships. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 53*. Publications of the University of Eastern Finland.
- Joensuu, J. (2013). Kunta elinvoiman johtajana. Kuntamarkkinoiden 2013 seminaarien ja tietoisuuksien luentoaineistoja. Saatavissa internetistä 17.6.2014: <http://www.kuntamarkkinat.fi/portals/2/Kuntamarkkinat%20liitteet/Luentoaineisto%202013/Mista%20elinvoimaa%20kunta-alueille%20ja%20milla%20rahalla.pdf>.
- Keyton, J. & Smith, F.L. (2009). Distrust in Leaders: Dimensions, Patterns, and Emotional Intensity. *Journal of Leadership & Organizational Studies* 16:1, 6–18.
- Koski, A., Kyösti, A. & Halonen, J. (2013). Kuntaliitokset suurennuslasin alla: Havaintoja ja päätelmiä 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kouvo, A. (2014). Luottamuksen lähteet: Vertaileva tutkimus yleistynyttä luottamusta synnyttävistä mekanismeista. *Annales Universitatis Turkuensis C* 381. Turun yliopisto.
- Kramer, R.M. & Pittinsky, T.L. (2012). Restoring Trust in Organizations and Leaders: Enduring Challenges and Emerging Answers. New York: Oxford University Press.
- Kuhmonen, T., Ahokas, I. & Ruotsalainen, J. (2013). Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. Tulevaisuuden tutkimuskeskus e-julkaisuja 6/2013. Helsinki.

- Kuntaliitto (2011). Alue- ja elinkeinokehitys. Saatavissa 11.6.2014: <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/alue-ja-elinkeinokehitys/Sivut/default.aspx>.
- Kuntaliitto (2013a). Aiemmat kuntaliitokset: Kaksi suurta kuntaliitosaaltoa. Saatavissa 11.7.2014: http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/aiemmat_kuntaliitokset/Sivut/default.aspx.
- Kuntaliitto (2013b). Elinvoimajohtaminen kunnissa. Saatavissa 13.6.2014: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/aek/elinkeinopolitiikka/elinvoimajohtaminen/Sivut/default.aspx>.
- Kuntaliitto (2014a). Elinkeinopolitiikka. Saatavissa internetistä 11.6.2014: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/aek/elinkeinopolitiikka/Sivut/default.aspx>.
- Kuntaliitto (2014b). Kuntaliitokset. Saatavissa internetistä 11.7.2014: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>.
- Kuntaliitto (2014c). Yhdistymisen valmistelu ja toteuttaminen. Saatavissa internetistä 4.8.2014: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/yhdistymisprosessi/Sivut/default.aspx>.
- Känkkänen, J., Lindroos, P. & Myllylä, M. (2013). Elinkeino- ja teollisuuspoliittinen linjaus – Suomen talouskasvun eväitä 2010-luvulla. Työ- ja elinkeinoministeriö, Innovaatio 5/2013. Helsinki.
- Laine, N. (2008). Trust in Superior-Subordinate Relationship: An empirical study in the context of learning. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Laine, N. (2009). Luottamus esimiehen ja työntekijän välillä: Miten työpaikan luottamussuhteita rakennetaan? Helsinki: Kuntien eläkevakuutus.
- Lawton, A. & Doig, A. (2005–2006). Researching Ethics for Public Service Organizations: The View from Europe. *Public Integrity* 8:1, 11–33.
- Leinamo, K. (2010). Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista: Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu-kaupunki-kuntaliitosten tarkastelua. Vaasa: Vaasan yliopisto, Levón-instituutti.
- Lewicki, R.J., Tomlinson, E.C. & Gillespie, N. (2006). Models of Interpersonal Trust Development: Theoretical Approaches, Empirical Evidence, and Future Directions. *Journal of Management* 32:6, 991–1022.
- MacDuffie, J.P. (2011). Inter-organizational trust and the dynamics of distrust. *Journal of International Business Studies* 42:1, 35–47.
- McKnight, D.H. & Chervany, N.L. (2001). Trust and Distrust Definitions: One Bite at a Time. Teoksessa: *Trust in Cyber-societies: Integrating the Human and Artificial Perspectives*, 27–54. Toim. Falcone, R., Singh, M. & Tan, Y.-H. Springer Berlin Heidelberg.
- McKnight, H.D. & Choudhury, V. (2006). Distrust and Trust in B2C E-Commerce: Do They Differ? Teoksessa: *ICEC '06 Proceedings of the 8th international conference on Electronic commerce: The new e-commerce: innovations for conquering current barriers, obstacles and limitations to conducting successful business on the internet*, 482–491. Toim. ICEC International Conference on E-Commerce. New York: ACM New York.

- Martinez-Tur, V. & Peiró, J.M. (2009). The Trust Episode in Organizations: Implications for Private and Public Social Capital. *Social Science Information* 48:2, 143–174.
- Meklin, P. & Pekola-Sjöblom, M.-A. (2012). Parasta Artun Mitalla II: Arviointia kunta- ja palvelurakennemuutuksesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa ARTTU-ohjelman tutkimusten havaintojen pohjalta. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. ACTA nro 242. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Moisio, S. (2012). Valtio, alue, politiikka: Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmasodasta nykypäivään. Tampere: Vastapaino.
- Moody, G.D., Galletta, D. & Lowry, P.B. (2010). Unifying Conflicting Models of Trust and Distrust for Enhanced Understanding and Predictive Power in Organizational Relationships: Proposing the Unified Trust-Distrust Model. *Sprouts: Working Papers on Information Systems* 10:68, 1–38.
- Moseley, M.J., Cherrett, T. & Cawley, M. (2001). Local Partnerships for Rural Development: Ireland's Experience in Context. *Irish Geography* 34:2, 176–193.
- Mäki-Krekola, M. (2014). Organisaatiokulttuurien kohtaaminen kuntien yhdistyessä: Tarkastelussa Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos. Vaasan yliopisto, Lisensiaatintutkimus. Vaasa.
- Nupponen, P. (1986). Kuntien elinkeinopolitiikka ja yhteiskunnan kehitys: Yhdenoista esimerkkikunnan tarkastelua. Tampereen yliopisto. Tutkimuksia. Sarja B 40/1986.
- Okko, P. (1989). Suomen aluekehityksen ja aluepolitiikan nykyvaihe. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 85, 411–423.
- Palviainen, S. (2006). Sopimuksellisuus ja sopimusperustainen maaseudun kehittäminen. Teoksessa: Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa, s. 21–52. Toim. Eisto, I., Palviainen, S., Pohjonen, S. & Vihinen, H. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Maa- ja elintarviketalous 80. Helsinki.
- Ping Li, P. (2012). When Trust Matters the Most: The Imperatives for Contextualizing Trust Research. *Journal of Trust Research*, 2:2, 101–106.
- Ramboll Management Consulting (2013). Kuntaliitosselvitys – Hallintohimmelit kuntaliitosten mahdollistajina. Espoo: Ramboll Management Consulting.
- Rannisto, P.-H., Stenvall, J. & Harisalo, R. (2011). Luottamukseen perustuva johtaminen ja sopimusohjaus Tampereen kaupungissa. Teoksessa: Enemmän kuin osiensa summa: Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella, 54–74. Toim. Rannisto, P.-H., Stenvall, J. & Juusenaho, R. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011.
- Roth, F. (2009). The Effects of the Financial Crisis on Systematic Trust. CEPS Working Document No. 316/July 2009. Centre for European Policy Studies.
- Ruotsalainen, T. (2011). Paikallinen elinkeinopolitiikka pk-yritysten kehittymisen edistäjänä. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies* No 25. Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta.
- Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. (2007). Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus. Teoksessa Aaltola, J. & Hyvärinen, M. (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien*

- valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalla tutkijalla, s. 184–195. Juva: PS-kustannus.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Hallintotiede 37.
- Savolainen, T. (2013). Luottamusjohtajuus esimiehen voimavarana, taitona ja haasteena digiajassa. Teoksessa: Logistiikan johtamisen tulevaisuuden haasteet, 6–31. Toim. Hokkanen, S. Kangasniemi: SHO Business Development Oy.
- Solomon, R.C. & Flores, F. (2001). Building Trust in Business, Politics, Relationships, and Life. New York: Oxford University Press.
- Sotarauta, M. (2009). Power and Influence Tactics in the Promotion of Regional Development: an Empirical Analysis of the Work of Finnish Regional Development Officers. *Geoforum* 40:5, 895–905.
- Sotarauta, M. (2014). Reflections on 'Mobilizing leadership in cities and regions'. *Regional Studies, Regional Science*, 1:1, 28–31.
- Sotarauta, M. & Linnamaa, R. (1997). Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu: Tampere, Turku, Oulu, Seinäjoki, Vammala ja Parkano benchmarking-vertailussa. Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Sarja A, 19. Tampere.
- Sotarauta, M. & Karppi, I. (2013). Aluekehittäminen ja alueellisen muutoksen hallinta. Teoksessa: Governance: Hallintaa uusin muotoiluun, 97–118. Toim. Ilari Karppi. Tampereen yliopiston vuoden 2013 hallintotieteiden valintakokeen ennakkoinen. Saatavissa 25.6.2014: <http://www.uta.fi/jkk/opiskelijaksi/valintakoemateriaaliHALL/5-VK-2013-Sotarauta-Karppi.pdf>.
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA.: Sage.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Stenvall, J., Majoinen, K., Syväjärvi, A., Vakkala, A. & Selin, A. (2007). ”Mees romppeines siihen”: Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusiossa. Kuntaliitto, Acta Nro 191. Helsinki.
- Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. (1994). *Laadullisen tutkimuksen työtapoja*. Rauma: Kirjayhtymä Oy.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tokuda, Y. & Inoguchi, T. (2008). Interpersonal Mistrust and Unhappiness Among Japanese People. *Social Indicators Research*, 89:2, 349–360.
- Tomlinson, E.C. & Lewicki, R.J. (2006). Managing Distrust in Intractable Conflicts. *Conflict Resolution Quarterly*, 40:2, 219–228.
- Turunen, H., Maljojoki, P. & Neuvonen, L. (1990). Kunnallinen elinkeinopolitiikka työtoimintana: Elinkeinopoliittisen työn kohde- ja teorianhistoriasta Suomen kehitysaluemaaseutukunnissa 1950-luvulta 1980-luvun lopulle. Joensuun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja Sarja A, n:o 3. Joensuu.
- Valtiovarainministeriö (2012a). Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012. Saatavissa

- 23.10.2014: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120917Alueel/Alueellista_demokratiaa.pdf.
- Valtiovarainministeriö (2012b). Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne: Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. OSA II Alueellinen tarkastelu. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012. Saatavissa 8.8.2014: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/002_Osa_II_Alueellinen_tarkastelu_NETTI.pdf.
- Van de Walle, S. (2011). New Public Management: Restoring the Public Trust Through Creating Distrust? Teoksessa: Ashgate Research Companion to New Public Management, 309–320. Toim. Christensen, T. & Laegreid, P. Aldershot: Ashgate.
- Viinämäki, O.-P. (2009). Esimiesvalmiudet ja organisaatioarvoilla johtaminen yliopistosektorilla. Vaasan yliopiston julkaisuja 31, Raportteja ja selvityksiä 154. Vaasa.
- Virkkala, S. & Mariussen, Å. (2013). Introduction: Learning Transnational Learning. Teoksessa: Learning Transnational Learning, s. 1–10. Toim. Mariussen, Å. & Virkkala, S. Abingdon: Routledge.
- Wilén, A.-T. (2008). Luottamus alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena: Tapaustutkimus seudullisen palvelun kehittämisestä Kaakkois-Suomessa 2003–2006. Tampereen yliopisto.
- Welling Hansen, S. (2013). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-Experiment Using Municipal Mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies* 36:1, 43–66.

Case-kuntien dokumenttiaineistot

- Bondas, H. (2011). Erityinen kuntajakoselvitys: Vaasan kaupunki, Vähänkyrön kunta ja Mustasaaren kunta. Loppuraportti 30. marraskuuta 2011. Saatavissa 8.8.2014: http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Etusivu/Kaupunkikehitys/Vaasa-Vaha_kyro_kunta-liitos_2010-2012.
- BusinessOulu (2014). Oulu uuteen kasvuun. Saatavissa 31.7.2014: <http://www.businessoulu.com/fi/yrityksille/businessoulu.html>.
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2014). Työ: Työllisyyskatsaukset. Työllisyyskatsaukset ELY-keskuksittain. Saatavissa internetistä 1.10.2014: <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/tyo>.
- Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus: Kouvolan seudun kuuden kunnan (Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Kouvola, Kuusankoski ja Valkeala) yhdistymisselvitys (2008). Saatavissa 6.8.2014: http://www.kouvola.fi/material/attachments/5w1jQeTnX/5jX0siro9/Yhdistymissopimus150508_UusiKansi040909.pdf.
- Kiikoinen (2014). Tervetuloa Kiikoisten alueen kotisivuille! Saatavissa 16.7.2014: <http://www.kiikoinen.fi/>.
- Koski, A. (2008). Salon seudun kymmenen (10) kunnan kuntaselvitys. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Saatavissa 7.8.2014: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_

- asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20080513Salons/Salon_seudun_kuntaselvitys_netti.pdf.
- Kouvolan kaupunki (2013a). Kouvolan elinkeino-ohjelma 2014–2016. Saatavissa 30.7.2014: <http://www.kouvola.fi/index/aikuisvaestolle/tyojayrittaminen/elinkeinojenkehittaminen/elinkeinostrategia.html>.
- Kouvolan kaupunki (2013b). Kuntaliitos 2009. Saatavissa 14.7.2014: <http://www.kouvola.fi/index/aikuisvaestolle/tietoakouvolasta/kuntaliitos2009.html>.
- Kouvolan kaupunki (2013c). Luonnollinen kasvukeskus: Kouvolan kaupunkistrategia 2014–2020. Saatavissa 30.7.2014: <http://www.kouvola.fi/index/aikuisvaestolle/tietoakouvolasta/strategia.html>.
- Kouvolan kaupunki (2014). Tietoa Kouvolasta. Saatavissa 14.7.2014: <http://www.kouvola.fi/index/aikuisvaestolle/tietoakouvolasta.html>.
- Oulun kaupunki (2012). Elinvoima nousee asukkaista. Elinvoimaisuustoimikunnan loppuraportti. Saatavissa 6.8.2014: http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=78ca7c5c-1ebe-4594-ab25-9ef6e80b2cb0&groupId=78504.
- Oulun kaupunki (2013). Kaupunkistrategia Oulu 2020. Saatavissa 30.7.2014: <http://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/oulu-strategia>.
- Oulun kaupunki (2014a). Tietoa Oulusta 2014. Pdf saatavissa 14.7.2014: <http://www.ouka.fi/oulu/oulu-tietoa/tietoa-oulusta>.
- Oulun kaupunki (2014b). Tietoa uudesta Oulusta. Saatavissa 14.7.2014: <http://www.ouka.fi/oulu/uusi-oulu/mallisivu-peruspohjalla>.
- Räsänen, H. (2012). Sastamala - Kiikoinen: yhdistymisselvitysraportti 04.01.2012. Yritystaito Oy. Saatavissa 11.8.2014: http://www.kiikoinen.fi/kiikoinen/liitetiedostot/ editori_materiaali/10592.pdf.
- Salon kaupunki (2014a). Elinkeino- ja työllisyyspalvelut. Saatavissa 29.7.2014: <http://www.salo.fi/palvelualueet/kaupunkikehityspalvelut/elinkeinojatyollisyyspalvelut/>.
- Salon kaupunki (2014b). Salo - viihdy, nauti ja menesty. Salon kaupungin markkinointisivusto. Saatavissa 14.7.2014: <http://www.saloon.fi/>.
- Salon kaupunki (2014c). Strategia linjaa lähivuosien toimintaa. Saatavissa 29.7.2014: <http://www.salo.fi/linkit/salotietoa/strategiajavisio/>.
- Salon kaupunki (2014d). Tietoa Salosta. Saatavissa 14.7.2014: <http://www.salo.fi/linkit/salotietoa/>.
- Sastamalan kaupunki (2009). Sastamalan seudun elinkeino- ja työllisyysstrategia: Punkalaidun – Sastamala. Saatavissa 31.7.2014: http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/liitetiedostot/ editori_materiaali/12659.pdf.
- Sastamalan kaupunki (2013). Sastamalan strategia: Hyvän elämän Sastamala. Saatavissa 31.7.2014: http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.templ?sivu_id=3059.
- Sastamalan kaupunki (2014). Sastamalan historia. Saatavissa 14.7.2014: http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.templ?sivu_id=3061.
- Sastamalan kaupunki & Punkalaitumen kunta (2014). Sastamalan seudun elinkeino-ohjelma 2014–2017. Saatavissa 9.10.2014: http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/liitetiedostot/ editori_materiaali/19247.pdf.

- Tilastokeskus (2014a). Aloittaneet ja lopettaneet yritykset. Tietokantataulukot. Saatavissa 1.10.2014: http://www.stat.fi/til/aly/2014/01/aly_2014_01_2014-07-24_tie_001_fi.html.
- Tilastokeskus (2014b). Toimipaikkalaskuri. Saatavissa 1.10.2014: <http://tilastokeskus.fi/tup/yritysrekisteri/toimipaikkalaskuri.html>.
- Tilastokeskus (2014c). Työvoimatutkimus: Elokuun työttömyysaste 7,4 prosenttia. Saatavissa 1.10.2014: http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2014/08/tyti_2014_08_2014-09-23_tie_001_fi.html.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2011). Kouvolan seutukunta uudelleen äkillisen rakennemuutoksen alueeksi. Saatavissa 10.10.2014: http://www.tem.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedotearkisto/vuosi_2011/kouvolan_seutukunta_uudelleen_äkillisen_rakennemuutoksen_alueeksi.102176.news.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2014). Äkillisen rakennemuutoksen alueet ja varuskuntien lakkauttamisesta johtuvat tukialueet. Saatavissa 10.10.2014: <http://www.tem.fi/rakennemuutos>.
- Vaasan kaupungin ja Vähänkyrön kunnan yhdistymissopimus (2011). Saatavissa 7.8.2014: http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Etusivu/Kaupunkikehitys/Vaasa-Vahankyro_kuntaliitos_2010-2012.
- Vaasan kaupunki (2007). Elinkeinopoliittinen ohjelma 2020, osa 1. Saatavissa 31.7.2014: http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Etusivu/Kaupunkikehitys/Kaupunkikehityksen_julkaisut.
- Vaasan kaupunki (2014a). Kaupungin visio ja strategiat. Saatavissa 31.7.2014: http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Etusivu/Kaupunkikehitys/Kaupungin_visio_ja_strategia.
- Vaasan kaupunki (2014b). Tietoa Vaasasta. Saatavissa 15.7.2014: http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Etusivu/Tietoa_Vaasasta.
- Valtioneuvosto (2012). Valtioneuvosto päätti viidestä kuntien yhdistymisestä. Saatavissa 14.7.2014: <http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=360480>.
- Väestörekisterikeskus (2014). Asukasluvut: Suomen asukasluku kuukausittain. Saatavissa 1.10.2014: <http://www.vrk.fi/default.aspx?id=278>.
- Yhdistymissopimus: Haukipudas – Kiiminki – Oulu – Oulunsalo – Yli-Ii (2010). Saatavissa 6.8.2014: http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=ad3b77c3-3bfd-4ded-82ab-15292cc21d64&groupId=78504.

Liitteet

Liite 1. Haastattelut asiantuntijat case-kunnittain

Kouvola

Vt. hankejohtaja/elinkeinojohtajan sijainen Harri Kivelä
Kouvola Innovation Oy vt. toimitusjohtaja Pasi Miettinen
Kouvolan yrittäjät ry puheenjohtaja Matti Vesala

Oulu

Kaupunginjohtaja Matti Pennanen
Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Riikka Moilanen
Kehittämisjohtaja Timo Nousiainen
BusinessOulu johtaja Juha Ala-Mursula
Oulun yrittäjät ry puheenjohtaja Jussi Riikonen

Salo

Kaupunginjohtaja Antti Rantakokko
Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Annika Viitanen
Kaupunkikehityspäällikkö Mika Mannervesi
Yrityssalo Oy kehittämisspäällikkö Maija Pirvola
Salon yrittäjät ry puheenjohtaja Marko Tapio

Sastamala

Kaupunginjohtaja Jarkko Malmberg
Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Jari Andersson
Elinkeinojohtaja ja Sastamalan Seudun Yrityspalvelu Oy toimitusjohtaja
Mikko Nieminen
Vammalan yrittäjät ry puheenjohtaja Tapani Matintalo

Vaasa

Kaupunginjohtaja Tomas Häyry
Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Seppo Rapo
Kehitysjohtaja Susanna Slotte-Kock
Vaasanseudun Kehitys Oy toimitusjohtaja Pekka Haapanen

Liite 2. Saatekirje ja haastattelukysymykset



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

PUHELINHAASTATTELU TUTKIMUKSEEN

Teemme Vaasan yliopistossa tutkimusta kuntien elinkeinopolitiikan toteuttamisesta kuntaliitosten jälkeisessä tilanteessa. Erityisesti meitä kiinnostaa miten toimijoiden välistä luottamusta ylläpidetään ja hyödynnetään elinkeinopolitiikan toteuttamisessa.

Tutkimusta rahoittaa Kunnallisalan kehittämissäätiö (KAKS).

Toivomme, että suostuisitte puhelinhaastatteluun. Puhelinhaastattelu vie noin 30-45 minuuttia. Haastattelukysymykset löytyvät liitteestä.

Otamme teihin yhteyttä haastatteluajan sopimiseksi. Voitte myös ehdottaa sähköpostitse teille sopivaa aikaa projektitutkija Maria Katajamäelle (maria.katajamaki@uva.fi). Lisätietoja haastattelusta antaa tutkimushankkeen vetäjä Olli-Pekka Viinamäki (olli-pekka.viinamaki@uva.fi) tai Gsm. 029 449 8420.

Pyrimme haastattelemaan edustajia viidestä case-kunnasta: 1) Kouvola, 2) Oulu, 3) Salo, 4) Sastamala sekä 5) Vaasa. Haastateltavat ovat kunnan- ja kaupunginjohtajat, kunnan- tai kaupunginhallituksen puheenjohtajat, elinkeinojohtajat, alueellisten kehittämissyhtiöiden johtajat sekä yrittäjäjärjestöjen puheenjohtajat.

Tutkimuksen tavoite on tuottaa konkreettista tietoa elinvoimajohtamisen kehittämiseksi. Erityisesti pyrimme edistämään tutkimuksella seuraavia asioita: 1) miten luottamusta voidaan kehittää elinvoimajohtamisen yhteydessä, 2) miten toimijoiden välistä luottamusta vahvistavat ja heikentävät asiat tunnistetaan sekä 3) mitä kuntaliitosta valmistelevat kunnat voivat oppia toteutetuista liitoksista.

Ystävällisin terveisin,

Olli-Pekka Viinamäki, HTT

Julkisjohtaminen

Filosofinen tiedekunta

Vaasan yliopisto

Gsm. 029 449 8420

Email. olli-pekka.viinamaki@uva.fi

HAASTATTELUKYSYMYKSET

LUOTTAMUKSEN SISÄLTÖ

- 1) **Mitkä asiat ovat muuttuneet kuntanne elinkeinopolitiikassa kuntaliitoksen jälkeen?**
- 2) **Mitä luottamus mielestänne tarkoittaa elinkeinopolitiikan yhteydessä?**
- 3) **Miksi luottamusta tarvitaan elinkeinopolitiikan toteuttamisessa?**
 - **Miksi on luotettava toisiin?**
 - a) Elinkeinopolitiikan viranomaistoimijoiden/kehittäjäorganisaatioiden välillä
 - b) Yritysten kanssa
 - c) Oman organisaation sisällä

LUOTTAMUKSEN YLLÄPITO

- 4) **Miten seuraavat asiat vaikuttavat mielestänne luottamuksen ylläpitoon?**
 - a) Aikaisemmat kokemukset yhteistyöstä
 - b) Sitoutuminen ja motivaatio yhteiseen tavoitteeseen/strategiaan
 - c) Innovatiivisuus ja uusien toimintatapojen käyttöönotto
 - d) Yrityskentän hektisyys ja nopeat muutokset
- 5) **Mitä haasteita oli ylläpitää toimijoiden välistä luottamusta kuntaliitosprosessin aikana?**
- 6) **Mitä vaikutuksia kuntaliitoksella oli toimijoiden väliseen luottamukseen?**

Myönteiset vaikutukset

Kielteiset vaikutukset

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

7) Mitkä asiat vaikeuttavat luottamuksen ylläpitoa uuden kunnan/ kaupungin elinkeinopolitiikan toteuttamisessa? – Mitä riskejä tai haasteita on tunnistettavissa?

8) Miten epäluottamus tai luottamuksen heikentyminen voivat vaikuttaa elinkeinopolitiikan toteuttamiseen? Erittele 3 asiaa.

a) _____

b) _____

c) _____

LUOTTAMUKSEN KEHITTÄMINEN

9) Miten luottamusta pitäisi kehittää ja parantaa?

a) Elinkeinopolitiikan viranomaistoimijoiden/kehittäjäorganisaatioiden välillä

b) Yritysten kanssa

c) Oman organisaation sisällä

10) Mitä muita kehittämistarpeita kuntanne elinkeinopolitiikkaan ja luottamukseen mielestänne liittyy?

Kunnallisan kehittämistätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUEDESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryyänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISPALVELUJEN RA-
HOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOLLILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVAHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Rynnänen
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)

- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET
Menetelmä kunnille terveystalveluiden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi
KUNTARAKENNE MURROKSESSA
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen
SUOMI JA ALUEET 2030
– toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko-Nyman
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTAA KUNTAVEROIHIN? (2012)
- 68 Kirsi Kuusinen-James
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–
Pekka Rissanen
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa
tarkastelussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari–Kirsi Rönkä–Anja Saarinen–Veli-Matti Poutanen
PALVELUT TOIMIMAAN
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)

- 73 Riitta Laakso
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)
- 75 Niko Hatakka–Erkka Railo–Sini Ruohonen
KUNTAVAALIT 2012 MEDIASSA (2013)
- 76 Hannu Kytö ja Monika Kral-Leszczynska
MUUTTOLIIKKEEN VOITTAJAT JA HÄVIÄJÄT
– tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista (2013)
- 77 Sakarias Sokka, Anita Kangas, Hannu Itkonen, Pertti Matilainen &
Petteri Räisänen
HYVINVOINTIA MYÖS KULTTUURI- JA LIKUNTAPALVELUISTA
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henry, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pyllkänen
OSUUSTOIMINNASTA VALOA VANHUSPALVELUIHIN (2014)
- 80 Toni Mättö, Jukka Pellinen, Antti Rautiainen ja Kari Sippola
TALOUSOHJAUS TERVEYSASEMILLA
– näennäisohjaus luo näennäistehokkuutta (2014)
- 81 Tuija Rajala ja Jari Tammi
BUDJETOINTIA KUNTIEN MUUTOSKIERTEESSÄ (2014)
- 82 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SAADAANKO SOTE-UUDISTUKSELLA TASALAATUA? (2014)
- 83 Maria Ohisalo & Juho Saari
KUKA SEISOO LEIPÄJONOSSA?
Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa (2014)
- 84 Anna-Maria Isola, Elina Turunen, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen
ja Heikki Hiilamo
SYRJÄYTYNUT IHMINEN JA KUNTA (2015)
- 85 Heli Sjöblom-Immala
PUOLISONA MAAHANMUUTTAJA –
Monikulttuuristen perheiden viihtyminen Suomessa ja muuttosuunnitel-
mat (2015)

- 86 Arttu Saarinen, Mervi Ruokolainen, Heikki Taimio, Jukka Pirttilä ja Saija Mauno
PALVELUMOTIVAATIO JA TYÖHYVINVOINTI TERVEYDEN-
HUOLLOSSA (2015)
- 87 Olli-Pekka Viinamäki ja Maria Katajamäki
LUOTTAMUKSESTA ELINVOIMAA KUNNILLE (2015)



KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi , p. 0400 570 087
Tutkimusasiames	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi , p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

Olli-Pekka Viinamäki ja
Maria Katajamäki

Luottamuksesta elinvoimaa kunnille

Vaikuttava ja hyvin kohdistettu elinkeinopolitiikka on yhteispeliä. Tuloksia ei synny ilman keskinäistä luottamusta.

Kuntaliitoksen jälkeen luottamusta rakennetaan uudellisissa tilanteissa. Osataanko luottamusta synnyttää, rakentaa ja hyödyntää? Mitä luottamuksen ylläpito vaatii? Mitä luottamuksen parantamiseksi pitäisi tehdä?

Tässä tutkimuksessa analysoitiin luottamusta kuntaliitoksen jälkeen viidessä kunnassa. Tutkimustulokset antavat tärkeitä eväitä liitoksia suunnitteleville kunnille. Tuloksia voi käyttää vakiintuneiden toimintatapojen uudistamisessa myös kaikissa muissa Suomen kunnissa. Tutkimus on tehty Vaasan yliopistossa.

