

# Kuntaliitoksen toteuttaminen tieto- ja viestintäteknologian näkökulmasta



Niko Vartiainen

## TIIVISTELMÄ

Tämä tutkimus käsittelee kuntaliitoksen toteutusta tieto- ja viestintäteknologian (ICT) näkökulmasta. Tutkimusaineistona on käytetty kysely- ja haastatteluaineistoa vuosina 2009–2013 toteutetuista kuntaliitoksista. Tutkimus kohdistuu kolmeen kunnan toimialaan: keskushallinto, sosiaalitoimi ja opetustoimi. Tutkimuksen tavoitteena on tunnistaa hyviä käytänteitä ja ongelmakohtia tulevien kuntaliitosten ja muiden organisaatiomuutosten tueksi. Tulosten perusteella ICT-toimintaan liittyvät asiat jäävät kuntaliitosprosesseissa taka-alalle. Yhtenä selityksenä voi olla se, että liitokset toteutetaan usein nopealla aikataululla, eikä ICT-toiminnan kehittämiseksi jää aikaa. Onnistuneen kuntaliitoksen toteutuksen takana ovat ICT-toiminnan näkökulmasta hyvä- ja riittävän pitkä valmistautuminen sekä liittyvien kuntien yhteneviin toimintakäytänteisiin liittyvät tekijät, kuten yhtenevät tietojärjestelmät, samankaltainen toimintakulttuuri ja aikaisempi yhteistyö.

Avainsanat: kuntaliitos, ICT, keskushallinto, sosiaalitoimi, opetustoimi, hyvät käytänteet

## ABSTRACT

This study considers the implementation of a municipal merger from the perspective of information and communication technology (ICT). The study examines survey and interview data from the mergers accomplished between the years 2009–2013. The study focuses on three municipal sectors: central administration, social welfare, and education sector. The aim of the study is to recognize good practices and sticking points in the field of the ICT to support the forthcoming municipal mergers and

other organizational reforms. This study concludes that the issues relating to ICT are left to the background in merger-processes. One explanation for this is that the mergers are often implemented with a tight time schedule, and there is no time to develop the ICT practices. From the ICT perspective, the factors behind a successful municipal merger process are good preparation with a sufficient time schedule together with certain factors linked to consistent operating practices of merging municipalities, such as convergent information systems, similar organizational cultures, and earlier cooperation.

Keywords: municipal merger, ICT, central administration, social welfare, education sector, good practices

## JOHDANTO

Valtiotason päätöksentekijät ovat harjoittaneet Suomessa julkisen palvelutuotannon osalta asukasohjan kasvattamiseen tähtäävää politiikkaa jo useiden vuosien ajan. Tästä ovat osoitukseksi erityisesti vuonna 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakennemuutos eli niin kutsuttu PARAS-hanke, tätä seurannut kuntarakennemuutos sekä parhaillaan käynnissä oleva sote- ja maakuntamuutos. Jälkimmäisestä poiketen PARAS-hankkeessa ja kuntarakennemuutuksessa asukasohjaa pyrittiin kasvattamaan kannustamalla kuntia toteuttamaan kuntaliitoksia. Molemmissa uudistuksissa liitoksiin kannustettiin muun muassa yhdistymisavustuksin ja henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojalla. (HE 155/2006 vp; HE 31/2013 vp.) Kuntien lukumäärä onkin vähentynyt voimakkaasti 2000-luvulla ja vuosina 2005–2017 Suomessa on toteutettu yhteensä 88 kuntaliitosta (ks. esim. valtiovarainministeriö).

Kuntarakenneuudistushankkeista johtuen kuntaliitosaiheiset tutkimukset ovat yleistyneet 2000 ja 2010-luvuilla. Kuntaliitosten osalta on tutkittu muun muassa niiden taloudellisia vaikutuksia (Moisio & Uusitalo 2003; Vartiainen 2015) sekä liitospäätöksiä selittäviä tekijöitä (Saarimaa & Tukiainen 2012; ks. myös Aaltonen ym. 2009). Myös kuntaliitoksen toteuttaminen ja liitosprosessit ovat olleet tutkimusten kohteena (ks. esim. Haveri & Majoinen 2000; Stenvall ym. 2007; Stenvall ym. 2008; Airaksinen ym. 2012).

Kuntaliitoksia ei ole kuitenkaan lähestytty aiemmin tieto- ja viestintäteknologian (information and communication technology, ICT) näkökulmasta. Tieto- ja viestintäteknologia on kuitenkin tänä päivänä merkittävä osa julkisen hallinnon ja kuntien toimintaa. Tästä on osoituksena esimerkiksi Juha Sipilän hallitusohjelma, jonka strategian läpileikkaavana teemana on digitalisaatio. Hallitusohjelmassa todetaan muun muassa, että julkiset palvelut rakennetaan toimintatavat uudistaen ensisijaisesti digitaaliseksi. (Valtioneuvoston kanslia 2015, 26). Sähköisellä hallinnolla onkin katsottu olevan paljon potentiaalia parantaa julkisen hallinnon tehokkuutta. Internetin ja muun digitaalisen teknologian avulla voitaisiin muun muassa parantaa syrjäseutujen ja harvaan asuttujen alueiden asukkaiden pääsyä julkisiin palveluihin esimerkiksi terveydenhuollossa sekä koulutuksessa etäopiskelun kautta. Pääsyä julkisiin palveluihin edesauttaa myös se, että ICT:n avulla erilaisia lupia ja avustuksia voidaan hakea kotoa käsin (Edmiston 2003, 21–22, 38; Bekkers & Zouridis 1999, 186).

*Tämän tutkimuksen tarkoituksena on analysoida kuntaliitoksen toteutusta tieto- ja viestintäteknologian eli ICT-toiminnan näkökulmasta. ICT-toiminnalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kaikkea tieto- ja viestintäteknologiaan liittyvää toimintaa, kuten tietojärjestelmiin sekä sähköiseen asiointiin ja sähköiseen viranomaistoimintaan liittyviä asioita. Artikkelissa kuvataan kuntaliitoksen toteutusprosessia ICT-toiminnan kannalta kysely- ja haastatteluaineiston perusteella. Kyselyn ja haastattelujen kohteena ovat olleet kuntien johtavat viranhaltijat kolmella kunnan toimialalla (keskushallinto, sosiaalitoimi ja opetustoimi). Tutkimusaineistolla saatuja tuloksia myös vertaillaan aikaisemmassa empiirisessä tutkimuskirjallisuudessa esiinty-*

*neisiin havaintoihin. Tällä tavoin tutkimuksessa voidaan analysoida, saavatko ICT-toiminnan näkökulmasta tehdyt havainnot tukea muista kuntaliitosprosesseista ja organisaatiomuutoksista käsittelevistä tutkimustuloksista. Tutkimuksen perimmäisenä tavoitteena on löytää kuntaliitosprosesseista hyviä käytänteitä ja ongelmakoh-  
tia tulevien kuntaliitosten tueksi nimenomaan ICT-toiminnan näkökulmasta. Tutkimus antaa toisin sanoen käytännönläheistä tutkimustietoa kuntaliitostokemuksista aikaisemmin tutkimattomasta näkökulmasta katsottuna. Tutkimuskysymys voidaan muotoilla tiivistetysti myös seuraavalla tavalla:*

*Mitä hyviä käytänteitä ja ongelmakoh-  
tia liittyy kuntien johtavien viranhaltijoiden nä-  
kemysten perusteella kuntaliitoksen toteutuk-  
seen ICT-toiminnan näkökulmasta?*

Vaikka tässä tutkimuksessa on analysoitu nimenomaan kuntaliitoksia, voidaan liitoskoke-  
muksista ottaa oppia paitsi tulevista kuntien yhdistymisissä myös muissa vastaavan kaltaisissa organisaatiomuutoksissa, kuten sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanossa. Koska sote- ja maakuntauudistuksen kaltaista uudistusta ei ole Suomessa aikaisemmin toteutettu, ei sen toteutusprosesseista ole ollut luonnollisesti mahdollista hankkia kokemustietoa. Tästä johtuen sote- ja maakuntauudistuksen toteutuksessa on tärkeää hyödyntää aikaisemmin toteutettuja uudistuksia käsittelevää tutkimustietoa. Näin ollen kuntaliitosten toteutusten tutkiminen ja hyvien käytänteiden löytäminen antavat arvokasta tietoa myös esimerkiksi sote- ja maakuntauudis-  
tuksen toimeenpanoa ajatellen.

Kirjoituksessa hyödynnetään osaltaan Ulla Väätäsen ja Niko Vartiaisen valtiovarainministeriölle tekemää selvitystä *Kuntaliitos – tausta, tavoitteet ja vaikutukset ICT-toiminnassa* (Väättäsen & Vartiainen 2015) ja sen aineistoa. Selvitys oli osa valtiovarainministeriön ja Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen keväällä 2014 käynnistämää *Tietohallinnon oikeudellinen muutostuki* (TOMU) -tutkimushanketta. Selvityksessä analysoitiin kuntaliitoksen toteutusta ja liitoksen vaikutuksia ICT-toiminnan kannalta. Lisäksi raportissa käsiteltiin kuntien toimintojen sähköistämistä niin sanotun hyvän sähköisen hallinnon näkökulmasta.

Tämä artikkeli poikkeaa selvityksestä kahdella tapaa. *Ensinnäkin* selvityksessä kuntien ICT-toimintaa pohdittiin paitsi kuntaliitoksen toteutuksen myös vaikutusten näkökulmasta. Lisäksi selvityksessä käsiteltiin hyvän sähköisen hallinnon kysymystä kuntien palvelutuotannossa. Tässä artikkelissa näkökulma on rajattu ainoastaan kuntaliitoksen toteutukseen. *Toiseksi* tutkimustulokset yhdistetään artikkelissa selvityksestä poiketen aikaisempaan tutkimustietoon. Artikkelissa käydään läpi aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta, jota peilataan selvityksen yhteydessä hankittuihin tuloksiin. Koska kuntaliitoksia ei ole aiemmin tutkittu nimenomaan ICT-näkökulmasta, on aikaisemman tutkimuskirjallisuuden osalta käyty läpi pääasiassa kuntaliitoksen toteutukseen yleisellä tasolla liittyvää tutkimustietoa. Näkökulma aikaisemman tutkimuskirjallisuuden osalta on myös rajattu teoreettisen tutkimuksen sijaan *empiiriseen* tutkimukseen<sup>1</sup>. Tulosten vertaamisen aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen on todettu parantavan muun muassa kvalitatiivisella aineistolla kerättyjen tulosten yleistettävyyttä (Eskola & Suoranta 1998, 66–67). Aikaisempaan empiiriseen tutkimustietoon vertaaminen auttaakin osaltaan ymmärtämään, missä määrin tämän tutkimuksen perusteella tehdyt johtopäätökset ovat yleistettävissä myös tuleviin kuntaorganisaatioissa tapahtuviin muutoksiin.

Artikkeli rakentuu seuraavasti. Aluksi käydään läpi tutkimusaiheeseen liittyvää aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta. Tämän jälkeen esitellään tutkimuksen aineisto ja menetelmät, jonka jälkeen raportoidaan tutkimuksen tulokset. Raportoinnin yhteydessä käydään myös keskustelua tämän tutkimuksen tulosten ja aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa havaittujen tulosten välillä. Lopuksi keskeisimmät tulokset vedetään yhteen ja esitetään kehittämissuhteudet tulevia organisaatiomuutoksia varten.

## AIKAISEMPAA TUTKIMUSTA

Organisaatiomuutoksia ja myös kuntaliitoksen toteutusta on käsitelty eri tutkimuksissa ja selvityksissä varsin laajasti. Tässä luvussa on esitelty tutkimuksen tavoitteenasettelun kannalta relevantteja aikaisemmassa empiirisessä tutkimuskirjallisuudessa havaittuja tuloksia. Koska kuntaliitoksen toteutusta ei ole aikaisemmin tar-

kasteltu nimenomaan ICT-toiminnan kannalta, käydään tutkimuskirjallisuutta läpi pääasiassa kuntien yhdistymisten osalta yleisemmällä tasolla. Artikkelin yhtenä keskeisenä tarkoituksena on keskustella ja reflektoida aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa esiintyviä tuloksia tämän tutkimuksen tuloksiin. Tätä kautta voidaan arvioida tämän tutkimuksen tulosten yleistettävyyttä muihin organisaatiomuutoksiin.

Yhteenvetona aikaisemmassa kirjallisuudessa esiintyneiden tulosten osalta voidaan todeta, että eri organisaatiomuutoksissa ja niiden toteutuksessa vaikuttavat muun muassa henkilöstön *muutosvastarintaan* ja eri *organisaatiokulttuureihin* liittyvät tekijät. Kirjallisuudessa korostettiin myös *aikaisemman yhteistyön* ja muutosprosessiin käytettävän *riittävän ajan* merkitystä sekä pohdittiin *hyvien toimintakäytänteiden siirtymistä* eri organisaatioista uuteen yhdistyneeseen organisaatioon. ICT-toiminnan osalta muutoksen toteutuksessa esille nousi *tietojärjestelmien yhtenäistäminen*. Tietojärjestelmäasiat vaikuttivat myös jääneen kuntaliitosprosessissa ”sivuraiteille”. Käydään seuraavaksi läpi tarkemmin tutkimuskirjallisuudessa havaittuja tuloksia.

Kuntaorganisaatioiden muutoksia on analysoinut esimerkiksi Lemponen (2005), joka tarkasteli Viitasaaren ja Pihtiputaan kuntapariyhteistyötä, Keski-Karjalan seudullisen lasten ja nuorten hyvinvointikeskuksen perustamista sekä Joensuun, Tuupovaaran ja Kiihtelysvaaran kuntaliitosta. Havaintojen mukaan kunnissa esiintyi muutosvastarintaa, eikä muutoksen tarpeellisuutta aina ymmärretty. Päätöksentekoa näytti helpottavan esimerkiksi se, että suunnittelutyön etenemisestä tiedotettiin jatkuvasti myös muille kuin keskeisille luottamushenkilöille. Lisäksi kuntapariyhteistyön ja hyvinvointikeskuksen kohdalla yhteistä oli, että valmisteluun ja päätöksentekoon on varattava riittävästi aikaa. Muutosprosessiin käytettävän riittävän ajan merkitys on selkeästi keskeinen tulos myös muissa organisaatiomuutoksia käsitelleissä tutkimuksissa (ks. Haveri & Majoinen 2000; Airaksinen ym. 2012; Lammassaari 2014).

Aikaisemmasta kuntaliitoksen toteutusta koskevasta tutkimuksesta voidaan nostaa esille Airaksisen ym. (2012) tutkimus. Tutkimuksessa havaittiin kuntaliitosprosessista muun muassa seuraavia asioita. *Ensinnäkin* huolellisesta suunnittelusta ja toteutuksesta huolimatta pro-

sesseissa vaikuttaa aina sattumanvaraisia tekijöitä, joita on lähes mahdotonta ohjata etukäteen. Esimerkiksi avainhenkilöiden väliset ongelmalliset suhteet heijastuvat liitosprosessin toteutukseen. *Toiseksi* aikaisemman yhteistyön katsottiin olleen jopa ehdoton edellytys uuden kunnan synnylle. Yhteistyön avulla saavutetun luottamuksen katsottiin olleen vahva liitoksia eteenpäin vievä tekijä. *Kolmanneksi* henkilöstön näkökulmasta työn kuormittavuutta lisäsi yhdistymisen nopea aikataulu. Utta kuntaa valmisteltiin siten, että henkilöstö työskenteli samaan aikaan vanhassa organisaatiossa. Uuden luomisen sekä vanhan ylläpitämisen yhtäaikaisuus yhdistettynä nopeaan aikatauluun vaikuttivat siten, että kehittämiselle ei jäänyt aikaa. Kehittämisen sijaan panostus oli käytännön asioiden hoitamisessa. *Neljänneksi* henkilöstö kohtaa muutostilanteessa muutoksia toimintatapojen, toimitilojen ja uuden työyhteisön suhteen. Vaarana ”kaoottisessa” muutostilanteessa on tukeutuminen vanhoihin toimintatapoihin, mikäli uudet toimintatavat eivät ole tuttuja. *Viidenneksi* uuden kunnan ensimmäisiä toimintapäiviä kuvattiin sekaviksi. Alkuvaihe koettiin ongelmalliseksi, jos muutoksen valmistelu ei ollut riittävää.

Airaksinen ym. (2012) havaitsivat myös, että tietojärjestelmien yhtenäistämiseen liittyi merkittäviä alkuvaikeuksia. Tietojärjestelmät vaativat sellaista asiantuntemusta, jota ei luottamushenkilöillä, eikä yleisjohtajilla ole. Tietojärjestelmäasiat jäävätkin liitosprosessissa ”sivuraiteille”. Keski johdon näkemyksen mukaan tietojärjestelmien yhdistämisiin tulisi varata huomattavasti enemmän aikaa. Useiden organisaatioiden järjestelmät ovat kehittyneet eri suuntiin ja aikaa yhteisten järjestelmien toimintakuntoon saattamisessa on kulunut ennakoitua enemmän. Viranhaltijoilla ei ole aina esimerkiksi ollut valmiina uuden kunnan aloittaessa päätöksentekoa tukevia ohjelmia.

Tietojärjestelmiä ja ICT-toimintaan liittyviä asioita on käsitelty myös Kainuun hallintokokeilusta kertovassa raportissa (Suomen Kuntaliitto 2007). Kainuun hallintokokeilussa kireä aikataulu pakotti tekemään tietotekniikan osalta nopeita päätöksiä. Hallintokokeilun suhteen valittiin nopea etenemismalli, jossa keskityttiin maakuntaorganisaation toimintamallin uudistamiseen. Tietojärjestelmien oli pyrittävä so-

peutumaan tilanteeseen ja keskityttävä oleellisiin asioihin, jotta uudistus saatiin ylipäänsä toteutettua. Raportin yhteydessä kuntayhtymän työntekijöille toteutetun kyselyn perusteella tietojärjestelmien yhteensovittamiselle kannattaa varata paljon aikaa. Kyselyn perusteella ilmeni, että kuntien täytyy huomioida jo suunnittelu- vaiheessa voimassa olevat sopimukset vanhojen järjestelmätoimittajien kanssa sekä uusien järjestelmien suunnitteluun ja kilpailuttamiseen vaadittu aika. Järjestelmiä käyttävien henkilöiden mielipiteitä kannattaa kuunnella prosessin aikana, jotta järjestelmät vastaisivat hyvin käyttäjien tarpeita.

Kuntaliitoksen toteutuksen yhteydessä nousee esille muun muassa hallinnon, palvelujen ja toimintatapojen yhteensovittamiseen liittyviä kysymyksiä. ICT-toiminnan osalta yksi keskeisimmistä kysymyksistä liittyy tietojärjestelmien yhteensovittamiseen. Giacomazzi ym. (1997, 290–291) jakavat yritysten fuusioitumista koskevassa tutkimuksessaan kahden aikaisemmin erillisen tietojärjestelmän yhteensovittamisessa ilmenevät ongelmat teknisiin vaikeuksiin (technical difficulties) ja organisatorisiin ongelmiin (organizational problems). Tekniset vaikeudet johtuvat tietojärjestelmäkomponenttien fyysisestä integraatiosta ja datan yhteensopivuuden puutteesta. Ongelmien ratkaisussa tulevat esille kalliit investoinnit ja yhteensovittamisen suunnittelu koko yrityksessä. Organisatoriset ongelmat johtuvat usein kulttuuriin liittyvistä tekijöistä. Näitä ongelmia on vaikea ratkaista ja usein ne aliarvioidaan. Organisatoristen ongelmien ratkaisemiseksi tarvittaisiin muun muassa hyvää suunnittelua ja riittävästi aikaa.

Organisaatiokulttuurien yhteentörmäykseen liittyvät ongelmat tulevat aikaisemman tutkimustiedon perusteella esille myös kuntaliitoksissa. Haverin & Majojen (2000, 80–83) havaintojen mukaan toisessa kunnassa käytössä olleita vakiintuneita toimintatapoja voi olla vaikea ”sulattaa”. Tutkimusta varten toteutettujen haastattelujen perusteella henkilöt näkivät lähes poikkeuksetta oman kuntansa toimintatavat modernimpina ja parempina. Toisistaan voimakkaasti poikkeavien kulttuurien yhteen sulautuminen voi ilmetä muun muassa kommunikaatio-ongelmina, työntekijöiden motivaation vähentymisenä tai kyvyttömyytenä tehdä tehokkaasti töitä.

Myös Stenvall ym. (2007) käsittelevät tutkimuksessaan toimintakulttuureihin liittyviä kysymyksiä. Stenvall ym. (2007) tutkivat kuuta vuosina 2005–2007 toteutettua kuntaliitosta. Tutkimuksen kohteena olleet liitoskunnat olivat Kangasala, Parikkala, Rovaniemi, Seinäjoki, Ulvila ja Äänekoski. Tulosten perusteella toimintakulttuureihin liittyvät asiat tiedostettiin selkeästi yhdistymisen yhdeksi keskeisimmistä haasteista. Toimintakulttuureihin liittyvät kysymykset nousevat esiin erityisesti uudistuksen toteutuksen kuluessa ja Stenvallin ym. (2007) mukaan on selvää, että toimintakulttuuriset ongelmat hidastivat liitoksen toteutusta. Kunnat hoitivat ennen liitosta eri tavoin tehtäviään ja kulttuurien erilaisuus saattoi tulla yllätyksenä jopa tilanteessa, jossa kunnilla oli aikaisempaa kokemusta toistensa toiminnasta esimerkiksi seutuyhteistyöstä tai muusta palvelujen järjestämisestä. Vastaavanlaisia kokemuksia oli havaittavissa myös Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen arviointiraportissa (Stenvall ym. 2012), joka oli siis myös yksi Stenvallin ym. (2007) tutkimuksen kohdekunnista. Rovaniemen kohdalla kahden eri organisaatiokulttuurin kohtaaminen oli yksi keskeisimmistä haasteista yhdistymisen prosessoinnille. Kulttuurien yhteentörmäykseen varauduttiin ennalta, mutta yhteisten käytäntöjen rakentaminen oli silti haasteellista. Yhdistymisen jälkeisinä vuosina ilmeni ongelmia työhyvinvoinnissa ja muutosprosessiin olisi tullut panostaa enemmän jo ennen yhdistymistä. (Stenvall ym. 2012, 24.)

On myös muistettava, että toimintakulttuurien kohtaaminen on erilaista eri kuntaliitoksissa. Monikuntaliitoksissa toimintakulttuurien määrä kertaantuu ja yhdistyminen on erityisen haasteellista, kun yhdistyviä kuntia on paljon ja jokaisella on erilainen toimintakulttuuri. (Koski 2008, 18; Airaksinen ym. 2012, 64.) Organisaatiokulttuuristen tekijöiden merkitys ei ole myöskään ominaista vain kuntasektorille, sillä niiden merkitys näkyy selkeästi myös yritysfiuusia koskevassa tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Weber & Pliskin 1996; Lodorfos & Boateng 2006).

Kulttuurien yhteentörmäystä voidaan käyttää myös hyväksi. Liitososapuolet voivat esimerkiksi maksua toisiltaan hyviä toimintakäytänteitä. Toisaalta on myös mahdollista, että yksi

liitososapuoli voi vaatia muita omaksumaan omat käytänteensä. (Ks. esim. Vieru & Rivard 2014, 381.) Stenvallin ym. (2007, 88) tuloksista löytyi viitteitä niin sanottujen parhaiden käytäntöjen käyttöönottamisesta kaikista kunnista. Henkilöstön näkemysten mukaan pienemmän kunnan kulttuuri kuitenkin sulautuu suurempaan. Airaksisen ym. (2012) tutkimuksen mukaan joidenkin tutkimukseen osallistuneiden haastateltavien mielestä keskuskunnan kulttuuri jatkui suoraan uudessa kunnassa, eikä uusia käytäntöjä pohdittu aidosti lainkaan. Sen sijaan toisissa kunnissa koettiin, että positiivista kulttuurienvaihtoa tapahtui.

Kuntien yhdistyminen vaikuttaa ”ruohonjuuritasolla” konkreettisimmin liitoskuntien henkilöstön asemaan. Henkilöstö tekee yhdistymisessä tarvittavat työt ja voi toimillaan vaikuttaa huomattavasti yhdistymiseen (Haveri & Majoinen 2000, 75). Uuden kunnan syntyessä työntekijät kokevat lähes poikkeuksetta epävarmuutta (de Vries & Sobis 2013, 9). Epävarmuutta aiheuttaa muun muassa se, että työtehtävät uudessa kunnassa voivat muuttua (ks. Haveri & Majoinen 2000, 80). Epätietoisuus muutoksen vaikutuksista voi ilmetä muutosvastarintana, joka vaikuttaa olennaisesti uudistusten onnistumiseen (ks. esim. Lanning ym. 1999, 138). Lanningin (1996, 31, 42–43) mukaan muutosvastarinta on suunnitellun muutoksen vastustamista, joka voi ilmetä esimerkiksi aktiivisena ja äänekkäänä vastustamisena, passiivisuutena tai sääntöjen rikkomisena. Hänen mukaansa muutosvastarinta ei ole luonnotonta tai asiaankuulumatonta. Sen sijaan se on inhimillistä ja luonnollista toimintaa, sillä ihmiset pelkäävät asemansa, taloudellisten etujensa ja turvallisuutensa puolesta.

Haverin & Majoinen (2000, 80) mukaan muutosprosessin epävarmuutta voidaan vähentää muun muassa riittävällä tiedottamisella. Työyhteisön näkökulmasta kuntaliitoksen onnistumiseen vaikuttavat muun muassa henkilöstön positiiviset kokemukset riittävistä osallistumismahdollisuuksista, jolla on havaittu olevan myönteinen vaikutus myös muutosvastarinnan esiintymiseen (Stenvall ym. 2008; Airaksinen ym. 2012, 65). Henkilöstön osalta on myös muistettava, että kuntien yhdistyminen vaikuttaa eri henkilöstön edustajiin eri tavalla. Esimerkiksi suurimman kunnan ”riviopettajalle” yhdistymisen ei juuri vaikuta arkiytöhön. Sen sijaan esi-

merkiksi pienen kunnan palkanlaskijalle muutos vaikuttaa voimakkaammin, sillä työpaikka, työnantaja, fyysinen työpiste sekä usein myös työtehtävät ja esimies vaihtuvat. (Stenvall ym. 2007, 55.)

Muutoksen aiheuttaman epävarmuuden on todettu aiheuttavan stressiä ja tyytymättömyyttä sekä alentavan henkistä hyvinvointia (Järvi 2015, 86; Pollard 2001). Heikkilän (1998) pankkifuusiota käsitelleen tutkimuksen mukaan työntekijöitä kuormittivat eniten muun muassa suuri työmäärä, epävarmuus tulevaisuudesta ja työpaikasta sekä työtovereiden menetykset. Epävarmuus hävisi ja työntekijöiden hyvinvoinnin häiriöt alkoivat vähentyä ”oman kohtalon” selviämisen myötä. Fuusioprosessissa hyvinvointia lisäsivät muun muassa tiimitoiminta ja läsnä oleva johtaja. Lisäksi esimerkiksi riittävä koulutus ja tutustuminen uuteen työympäristöön ennakolta vähensivät stressin kokemista.

## AINEISTO JA MENETELMÄT

### Tutkimuksen kohdejoukko

Tämän tutkimuksen aineisto jakaantuu kahteen osaan, kysely- ja haastatteluaineistoon. Tutkimuksen aineisto kerättiin alun perin TOMU-hanketta varten, jossa sekä kyselyn että haastattelujen kohdejoukkona toimivat vuosina 2009–2013 kuntaliitoksen toteuttaneiden kuntien johtavat viranhaltijat. Ennen vuotta 2009 toteutettuja liitoksia ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi ottaa mukaan aineistoon muun muassa siksi, että vastausten luotettavuus olisi voinut muodostua ongelmaksi, koska liitoksen toteutuksesta oli ehtinyt kulua aikaa useita vuosia. TOMU-hankkeen aineistonhankinta rajattiin kolmelle kunnan toimialalle: keskushallintoon, sosiaalitoimeen ja opetustoimeen. Edellä mainitut toimialat ovat siis myös tämän tutkimuksen kohdejoukkona. Keskushallinnon osalta kyselyyn ja haastatteluihin osallistuivat kuntien talousjohtajat (tai vastaavat). Talousjohtajat valittiin keskushallinnon osalta kohdejoukoksi, sillä muun muassa hankkeen aluksi toteutettujen kuntavierailujen<sup>2</sup> perusteella havaittiin talousjohtajien omaavan hyvän käsityksen koko kunnan ja keskushallinnon ICT-toiminnasta sekä tietohallintoon liittyvistä kysymyksistä.

Kuntien ICT-toiminnan kannalta keskeiset viranhaltijat, tietohallintojohtajat, rajattiin TOMU-hankkeen ja siten myös tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Vaikka kuntaliitoksen toteutuksen kannalta myös tietohallintojohtajien sisällyttäminen kohdejoukkoon olisi tuonut lisätietoa, haluttiin TOMU-hankkeessa tarkastella kuntaliitoksen toteutuksen yhteydessä esille nousseita hyviä käytänteitä ja ongelmakohtia tietohallinnon sijaan eri toimialojen näkökulmasta. Hankkeen edetessä havaittiin, että ICT-toimintaan liittyvät kysymykset näyttäytyvät kunnissa varsin eri tavalla tietohallinnosta katsottuna verrattuna tutkimuksen kohteena oleviin toimialoihin. Sekä TOMU -hankkeen että tämän artikkelin tarkoituksena ei ollut kuvata kuntien yhdistymisprosessia *teknisen suorittamisen* tasolla, jonka vuoksi tietohallintojohtajien poisjättäminen katsottiin perustelluksi. (Ks. TOMU -hankkeen tavoitteenasettelusta tarkemmin Vääänen & Vartiainen 2015, 18.)

### Kyselyn toteutus

Kyselylomakkeen laatimisessa hyödynnettiin kuntien johtavien viranhaltijoiden asiantunteudesta. Viranhaltijat kommentoivat muun muassa kysymysten tarpeellisuutta ja ymmärrettävyyttä. Lomaketta kommentoineet henkilöt olivat talousjohtajia tai sosiaalitoimen viranhaltijoita, jotka eivät kuuluneet varsinaiseen kohderyhmään, mutta omasivat vahvan tietämyksen kommentoida lomakkeen sisältöä. (Ks. kyselylomakkeen testaamisen tärkeydestä esim. Vehkalahti 2008, 48 ja Fink & Kosecoff 1985, 18.) Kyselylomakkeista tehtiin omat versiot jokaiselle toimialalle. Suurin osa kysymyksistä oli kuitenkin identtisiä sillä erotuksella, että esimerkiksi talousjohtajien lomakkeessa kysyttiin tiettyä asiaa kunnan hallinnon näkökulmasta ja sosiaalijohtajien lomakkeessa kunnan sosiaalitoimen näkökulmasta<sup>3</sup>. Samanlaisista kysymyksistä johtuen kyselyn tuloksia voitiin tarkastella kaikkien toimialojen kesken yhtenä kokonaisuutena.

Kuntaliitoksia toteutettiin vuosina 2009–2013 yhteensä 54 kappaletta (vuonna 2014 ei toteutettu kuntaliitoksia). Osa kunnista oli kyseisellä ajanjaksolla toteuttanut kaksi liitosta. Esimerkiksi Sammatti yhdistyi Lohjaan vuonna

2009 ja neljä vuotta myöhemmin vuonna 2013 Lohjaan yhdistyivät Karjalohja ja Nummi-Pusula. Kuntia ei pyydetty näissä tapauksissa arvioimaan kahta eri yhdistymistä. Mikäli kunta oli ollut mukana useammassa kuin yhdessä kuntaliitoksessa ajanjaksolla 2009–2013, ohjeistettiin viranhaltijaa vastaamaan kysymyksiin viimeisimmän yhdistymisen perusteella. Näin ollen lopulliseksi kyselyn kohdejoukoksi muodostui 46 kuntaliitosta. Kysely lähetettiin siten yhteensä 138 viranhaltijalle (jokaisesta liitoskunnasta kolmen toimialan johtava viranhaltija).

Kyselyä lähetettäessä ongelmana oli löytää viranhaltija, joka pystyy kyselyyn parhaiten vastaamaan. Lomaketta lähetettäessä tiedostettiin esimerkiksi, että kaikki viranhaltijat eivät olleet liitoskunnan palveluksessa yhdistymishetkellä. Vastaanottajaa ohjeistettiin tarvittaessa siirtämään lomake henkilölle, joka kyselyyn pystyy parhaiten vastaamaan. Kyselyyn oli mahdollista vastata myös ryhmätyönä, eli kyselylomakkeen ohjeistuksessa todettiin, että vastaamiseen voi osallistua useampi henkilö. Vastaustietojen perusteella ei kuitenkaan tullut ilmi, että yhteenkään lomakkeeseen olisi vastattu ryhmätyönä. Vastausten luotettavuutta pyrittiin arvioimaan myös siten, että vastaajia pyydettiin ilmoittamaan virkanimikkeensä ja palvelussuhteensa yhdistymishetkellä. Kaikista kolmestakymmenestä vastaajasta yhdeksätoista (19/30) oli ollut tehtävässään yhdistymishetkellä ja vain yksi vastaaja oli ollut kokonaan jonkin muun kunnan palveluksessa. Käytännössä vastaukset eivät herättäneet epäilyksiä siitä, että vastaajilla olisi ollut riittämätön tietämys vastata lomakkeessa esitettyihin kysymyksiin.

Lopullinen kysely lähetettiin keskushallinnon, sosiaalitoimen ja opetustoimen johtaville viranhaltijoille syyskuussa 2014 sähköisellä e-lomakkeella. Kysely oli mahdollista täyttää myös paperiversiona tai puhelinhaastattelun muodossa. Kaikki vastaukset annettiin kuitenkin e-lomakkeella. Lomake lähetettiin 8.9.2014. Vastausaikaa jatkettiin kahdella eri muistutusviestillä viimeisen vastauspäivän ollessa 15.10.2014. Taulukossa 1 on esitetty vastausprosentit toimialoittain.

Taulukko 1. Vastausprosentit.

Toimiala	Vastauksia	Prosenttia
Keskushallinto	12/46	26,1
Sosiaalitoimi	9/46	19,6
Opetustoimi	9/46	19,6
<i>Yhteensä</i>	<i>30/138</i>	<i>21,7</i>

Kuten taulukosta 1 on havaittavissa, vastausprosentit jäivät melko vaatimattomiksi. Alhaista vastausprosenttia voidaan selittää saadun palautteen perusteella ajan puutteella. Viranhaltijat ovat toistuvasti erilaisten kyselyjen kohteena, eikä aika riitä vastaamaan kaikkiin kyselyihin. Vähäisistä vastauksista johtuen pääpaino analyysissä ja tulosten raportoinnissa on haastatteluaineistossa. Vastausten vähäisestä lukumäärästä johtuen tuloksia ei ole myöskään tarkoituksenmukaista analysoida toimialakohtaisesti siten, että keskushallintoa, sosiaalitoimea ja opetustoimea tarkasteltaisiin erikseen. Kuten taulukosta 1 voidaan havaita, toimialakohtaisia vastauksia saatiin vain 9–12 kappaletta toimialaa kohden. Näin ollen tulosten toimialakohtainen tarkastelu ei olisi ollut mielekästä. Kyselyn tuloksia käsitelläänkin yhtenä kokonaisuutena ja tuloksia tulkittaessa on siis otettava huomioon, että tuloksia on tarkasteltu kolmen erilaisen toimialan yhteistulkintana.

TOMU -hankkeen kyselylomake on esitetty kokonaisuudessaan hankkeen tutkimusraportissa (ks. Vääänen & Vartiainen 2015, 101–115).

### Haastattelujen toteutus

Haastattelukuntien valinta toteutettiin siten, että vuosina 2009–2013 kuntaliitoksen toteuttaneet kunnat jaettiin aluksi neljään ryhmään sen mukaisesti, kuinka paljon ja minkä kokoisia kuntia liitoksessa oli ollut mukana. Aikaisemmin esimerkiksi todettiin yhdistymisen olevan erityisen haasteellista monikuntaliitoksissa, sillä monikuntaliitoksissa yhdistyviä kuntia on paljon ja jokaisella on erilainen toimintakulttuurinsa (Koski 2008, 18; Airaksinen ym. 2012, 64). Oletettavasti asukasluvultaan erilaisten kuntien monikuntaliitoksessa myös ICT-toimintaan liittyvät asiat näyttävät eri tavalla esimerkiksi kahden asukasluvultaan pienen kunnan liitok-

Taulukko 2. Haastattelujen kuntatyyppit.

Ensimmäinen ryhmä	Vähintään kolmen kunnan liitos, jossa yksi kunnista asukasluvultaan muita kuntia selkeästi suurempi
Toinen ryhmä	Vähintään kolmen kunnan liitos, jossa yksikään kunnista ei ollut asukasluvultaan selkeästi muita kuntia suurempi
Kolmas ryhmä	Kahden kunnan liitos, jossa toinen kunnista oli asukasluvultaan selkeästi toista kuntaa suurempi
Neljäs ryhmä	Kahden kunnan liitos, jossa molemmat kunnat olivat asukasluvultaan suurin piirtein yhtä suuria

seen verrattuna. Jaottelulla varmistettiin se, että haastattelujen avulla voitiin hankkia tietoa erityyppisistä kuntaliitoksista. Taulukko 2 havainnollistaa jaottelun perusteet.

Taulukossa 2 esitetyistä ”ryhmistä” valittiin haastattelun kohteeksi jokaisesta yksi liitoskunta. Käytännössä haastattelukunta valittiin ryhmän sisältä siten, että aluksi jokaisesta ryhmästä valittiin muutama kuntaliitos, joista taustatietojen perusteella oletettiin saatavan mahdollisimman kattavasti tietoa ICT-toimintaan liittyvistä kysymyksistä. Näistä tapauksista haastattelut toteutettiin niissä kunnissa, joihin haastatteluajat saatiin sovittua kaikille kolmelle toimialalle. Taulukossa 2 esitetyn valinnan lisäksi haastatteluun valittiin kunta, joka oli toteuttanut kuntaliitoksen myös aikaisemmin. Tällä tavoin tutkimuksessa voitiin tarkastella myös aikaisemman kuntaliitoskokemuksen merkitystä. Myös yhdellä ”ryhmien” kunnista oli aikeisempaa liitoskokemusta lähivuosilta. Haastateltavia kuntia oli siis yhteensä viisi kappaletta, joista jokaisesta haastateltiin kolme viranhaltijaa: talousjohtaja sekä sosiaalitoimen ja opetustoimen johtavat viranhaltijat. Haastatteluja kertyi näin ollen viisitoista kappaletta.

Haastattelut olivat niin sanottuja teemahaastatteluja (ks. teemahaastatteluista esim. Eskola & Suoranta 1998, 86–88). Yksi haastattelun pääteemoista koski tämän artikkelin aihetta, eli kuntaliitokseen valmistautumista ja liitoksen toteutusta ICT-toiminnan näkökulmasta. Teema jaettiin useampaan alakysymykseen, jotka muodattivat samoja aiheita kyselylomakkeen kanssa. Tämän artikkelin kannalta relevantit haastatte-

luissa läpikäytyt kysymykset on esitetty tämän artikkelin liitteissä. Kaikki haastatteluteemat alakysymyksineen on myös esitetty TOMU-hankkeen raportissa (ks. Vääänen & Vartiainen 2015, 119). Haastattelujen pääteemat, mutta ei alakysymyksiä, oli toimitettu haastateltaville etukäteen. Toisin sanoen haastateltaville annettiin tieto siitä, että haastatteluissa tullaan esittämään kysymyksiä kuntaliitokseen valmistautumisesta ja sen toteutuksesta ICT-toiminnan näkökulmasta, mutta liitteissä esitettyjä alakysymyksiä ei viranhaltijoille toimitettu etukäteen.

Haastattelut suoritettiin loka-marraskuussa 2014 kasvotusten viranhaltijoiden työpajalla. Kaikki haastattelut suoritettiin samojen haastattelijoiden toimesta. Haastattelut olivat keskimäärin noin tunnin mittaisia ja niistä kertyi noin 250 sivun mittainen litteroitu aineisto. Aineiston laadullinen sisällönanalyysi suoritettiin pääasiassa manuaalisesti, sillä 250 sivun mittainen litteroitu aineisto oli riittävän pieni analysoitavaksi ilman laadulliseen analyysiin tarkoitettuja tietokoneohjelmia. Aineiston analyysi suoritettiin käytännössä teemoittelemalla, pelkistämällä ja luokittelemalla litteroidun tekstiaineiston sisältöä. Tällä tavoin viranhaltijoiden näkemyksistä etsittiin eroja, yhtäläisyyksiä ja tyypillisiä vastauksia. (Ks. teemoittelusta esim. Eskola & Suoranta 1998, 174–180.)

Artikkelissa on esitetty suoria lainauksia viranhaltijoiden näkemyksistä sekä kysely- että haastatteluaineiston osalta. Kaikki suorat lainaukset on merkitty kursiivilla ja lainausmerkein.



## TULOKSET

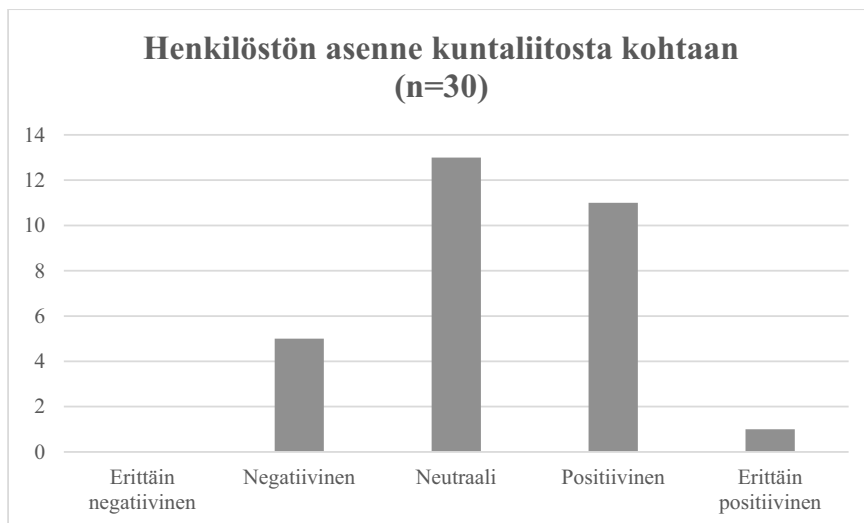
### Henkilöstö on huomioitava myös liitoksen ICT-valmistelussa

Aikaisemman tutkimustiedon perusteella liitoskunnan henkilöstö voi toimillaan vaikuttaa huomattavasti kuntien yhdistymisprosessiin (Haveri & Majoinen 2000, 75). Epätietoisuus tulevan muutoksen vaikutuksista voi ilmetä muutostarintana, joka vaikuttaa muutoksen onnistumiseen (ks. esim. Lanning ym. 1999, 138). Tutkimusaineiston perusteella henkilöstöön ja henkilöstön asenteisiin liittyvät kysymykset vaikuttavat kuntaliitoksen toteuttamiseen myös ICT-näkökulmasta katsottuna.

Tarkastellaan aluksi henkilöstön asenteisiin liittyviä kysymyksiä ICT-näkökulmaa laajemmin koko kuntaliitoksen toteutuksen näkökulmasta. Haastattelujen perusteella henkilöstön myönteisellä suhtautumisella oli suuri vaikutus kuntaliitoksen onnistumiseen ja päinvastoin muutostarinta vaikeutti ja hidasti muutoksen läpiviemistä ja siihen sopeutumista. Kaikissa haastattelujen kohteena olevissa kunnissa liitosprosessin toteuttaminen vaati henkilöstöltä todella paljon venymistä, eikä kaikkiin eteen tuleviin asioihin osattu varautua.

Kyselyn mukaan (kuvio 1) henkilöstön asenne kuntaliitosta kohtaan oli varsin neutraali ja jopa hieman positiivinen. Vain kuudesosa viranhaltijoista piti henkilöstön asennetta negatiivisena. Havaintojen perusteella henkilöstön muutostarinta on siis ollut melko vähäistä. Kuvion 1 tuloksia tulkittaessa on kuitenkin huomioitava, että henkilöstön asenteet esimerkiksi pienemmässä liitoskunnassa verrattuna suurempaan, voivat olla erilaisia. Kyselyn perusteella ei voida tehdä tarkkoja tulkintoja sen suhteen, missä määrin kuvion 1 tulokset kuvaavat esimerkiksi suurimman liitoskunnan henkilöstön asenteita.

Aikeisemman tutkimuskirjallisuuden perusteella oli selkeästi havaittavissa, että kuntaliitoksen (tai muun organisaatiomuutoksen) tuoma epävarmuus vaikuttaa henkilöstön asenteeseen. Epävarmuutta voitaisiin vähentää muun muassa riittävällä tiedottamisella (Haveri & Majoinen 2000, 80). Myös henkilöstön osallistumismahdollisuuksilla havaittiin olleen positiivinen vaikutus muutostarinnan esiintymiseen (Stenvall ym. 2008; Airaksinen ym. 2012, 65). Tämän tutkimuksen tulokset tukevat edellä mainittuja havaintoja. Kyselyn perusteella voidaan todeta, että henkilöstön asenteeseen vaikuttaa negatiivisesti selkeimmin epävarmuus



Kuvio 1. Henkilöstön asenne kuntaliitosta kohtaan (Väätänen & Vartiainen 2015, 30).

tulevasta, joka heijastuu pelkona tulevista työtehtävistä tai kouluyksikön kohtalosta. Henkilöstön asenteisiin vaikuttavat niin ikään henkilöstön mukana olo liitoksen valmistelussa ja tiedottaminen. Vaikka edellä esitetyt viranhaltijoiden näkemykset henkilöstön asenteista koskivatkin pääasiassa kuntaliitoksen toteuttamista yleisemmällä tasolla, antaa tutkimusaineisto viitteitä siitä, että samat tekijät ovat vaikuttamassa myös liitoksen toteuttamiseen ICT-toiminnan näkökulmasta. Toisin sanoen henkilöstön myönteinen asenne, henkilöstön mukanaolo liitoksen valmistelussa ja riittävä tiedottaminen parantavat kuntaliitoksen onnistumismahdollisuuksia myös ICT-toiminnan osalta.

Aineiston perusteella nousi esille ICT-toiminnan osalta muun muassa seuraavia havainnoita. Esimerkiksi eräs sosiaalitoimen haastateltava totesi ATK-koulutuksen ennen yhdistymistä vaikuttaneen siihen, ettei muutosvastarintaa juurikaan esiintynyt. Haastattelujen perusteella liitoksen yhteydessä onkin jouduttu kiinnittämään huomiota henkilöstön ammattitaitoon ja tietotaidon ajan tasalla pitämiseen. Erityisesti pienten liitoskuntien palveluksessa olleiden työntekijöiden tehtävät ovat muuttuneet ja he ovat joutuneet opettelemaan uusia taitoja, kuten uusien ohjelmien käyttöä.

Haastattelujen perusteella havaittiin myös, että henkilöstön asenteisiin voidaan vaikuttaa toimintatavoilla, joilla liitos toteutetaan. Esimerkiksi eräässä kunnassa ICT:n ympärille luotiin positiivinen ilmapiiri valitsemalla käyttöön aina uusin ohjelmistoversio. Tällä tavoin pyrittiin varmistumaan siitä, ettei yksikään käyttäjä kokisi kehityksen menevän taaksepäin. Sen sijaa toisessa tapauksessa pienemmässä liitoskunnassa oli käytössään modernimmat ja ajantasaisemmat sosiaalitoimen ja yleishallinnon tietojärjestelmät, mutta liitoksen jälkeen otettiin ”huima takapakki ICT-puolella” asukasluvultaan suuremman kunnan vanhanaikaisten ja päivittämättömien ohjelmien muodossa.

### ICT-toiminnan huomioiminen liitosprosessissa

Aikaisemmissa tutkimuksissa korostettiin, että organisaatiomuutosprosesseihin on käytettävä riittävästi aikaa. Riittävän ajan merkitys korostuu myös tässä tutkimuksessa haastateltujen

viranhaltijoiden näkemyksissä, sillä haastattelujen perusteella kuntaliitoksen valmisteluun vaikuttaa olennaisesti nimenomaan prosessiin käytettävä aika. Suurin osa haastatelluista katsoi liitoksen toteutetun erittäin nopealla aikataululla, mikä vaikutti monenlaiseen suunnittelutoimintaan. Haastattelujen perusteella saatiin viitteitä myös siitä, että aikaisempi kuntaliitoskokemus vaikuttaa nopealla aikataululla toteutetun liitoksen onnistumiseen. ”*Se oli tavallaan jo kertaalleen käyty, ei tuntunut enää niin työläältä*”. On kuitenkin muistettava, että ainoastaan pitkä valmistautumisaika ei takaa onnistunutta lopputulosta. Pitkäkään valmistutumisaika ei ole riittävä, jos muutosvastarinta on voimakasta, eikä ”*mikään muutos tule todeksi, ellei sitä lähdetä konkreettisesti tekemään*”. Kuntaliitosprosessin aikana voidaan myös menettää ”hiljaista tietoa” henkilöstövaihdoksista johtuen, joka näkyy myöhemmin ongelmina uuden kunnan tehtävien hoitamisessa.

Lisäksi toimialan henkilöstön mukanaolo liitoksen suunnittelussa koettiin tärkeäksi. Yksi haastateltava toi esille esimerkin, jossa henkilöstön sivuun jättämisestä johtuen henkilöstön sisäaika jäi liian lyhyeksi. ”*Havahduttiin siihen, kun oli tehty päätökset ja sitten oli muutama kuukausi aikaa, kun kaikki piti lähteä toimimaan ja sitten oli monia käytännön asioita vielä käytännössä hoitamatta*”. Erityisesti sosiaali- ja opetustoimen kohdalla tuotiin myös esille, että valmistelun yhteydessä ei ajateltu riittävästi, mitä muutos tarkoittaa käytännön tasolla. ”*Ajateltiin vain, että kuntaliitos tarkoittaa sitä, että meillä on vain yksi valtuusto ja hallitus ja vähemmän kunnanjohtajia... oltiin kiinnostuneita tästä yläpään rakenteesta, eikä siitä, mitä käytännön asioita pitää tehdä, jotta se systeemi myös toimii sitten*”.

Edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä johtopäätös, jonka mukaan nopea aikataulu vaikuttaa kuntaliitoksen toteuttamiseen ja sen onnistumiseen. Kuinka nopealla aikataululla toteutettu kuntien yhdistyminen vaikuttaa liitoksen toteuttamiseen ICT-toiminnan kanalta? Nopea aikataulu voi vaikuttaa Airaksinen ym. (2012) mukaan liitosprosessissa siihen, että aikaa ei jää kehittämislle. Airaksinen ym. (2012) totesivat myös tietojärjestelmäsioiden jäävän liitosprosesseissa sivuraiteille. Lisäksi Kainuun hallintokokeilun yhteydessä havaittiin

kireän aikataulun pakottaneen tekemään tietotekniikan osalta nopeita päätöksiä ja tietojärjestelmien suhteen oli keskityttävä oleellisimpiin asioihin. Kuten seuraavaksi esitetyistä havainnoista voidaan päätellä, tämän tutkimuksen tulokset tukevat vahvasti Airaksisen ym. (2012) ja Kainuun hallintokokeilun havaintoja.

Tulosten mukaan viranhaltijoiden mielipiiteissä oli havaittavissa viitteitä kuntaliitosten positiivisesta vaikutuksesta sähköisiin järjestelmiin siirtymisessä ja sähköistämisen eteenpäinviemisessä kaikilla tutkimuksen kohteena olleilla toimialoilla. Haastattelujen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että kuntaliitostilanteita ei pääsääntöisesti nähty mahdollisuutena uudistaa kokonaisvaltaisesti ja suunnitelmallisesti ICT-toimintaa. Kuntaliitoksen toteuttaminen on sen sijaan pitkälti ”hallinnollista suorittamista” ja tietohallintoon ja ICT-toimintaan liittyvät kysymykset eivät olleet liitoksen valmistelussa kovinkaan keskeisessä asemassa. Valmisteluvaiheessa ei myöskään nähty, kuinka iso prosessi tietojärjestelmien yhdistäminen on. Pienten kuntien kohdalla kuntaliitos koettiin tietotekniikan osalta ”selviytymisprosessina”, ”*se kuntaliitosprosessi on niin vaativa.*” Lisäksi sosiaali- ja opetustoimessa keskityttiin enemmän toiminnallisen puolen tehtävien järjestämiseen. Yksi opetustoimen viranhaltija näki ICT:n olevan opetustoimen näkökulmasta tukiprosessi, johon ei kannata muutoksen yhteydessä keskittyä. Hänen mukaan ”paukut” kannattaa suunnata ydintoimintaan eli opettamiseen ja kasvattamiseen. Yksi syy siihen, miksi ICT-toimintaan ei panosteta kuntaliitostilanteessa, voi löytyä seuraavasta haastateltavan kokemuksesta.

*”Kuntaliitoksessa työmäärät ovat valtavat, ratkaistavia kysymyksiä paljon, aikataulut usein epärealistisia, jolloin saadaan aikaan vain tekninen liittäminen ja todellinen kehittäminen jää tulevaisuuteen.”*

Hallinnollista suorittamista kuvaa muun muassa vahva työryhmätyöskentely ja ”palaveeraaminen”. Kuntaliitosta valmisteltiin erilaisissa toimiala- ja palvelualueryhmissä. Palaverikäytäntöjä pidettiin osin tehottomina. ”*Välillä tuntui, että aina istuttiin jossain valtuustosalissa ja välttämättä ne eivät vieneet sitä konkreettisesti eteenpäin.*” Toinen haastateltava taas katsoi työryhmätyös-

kentelyn, jossa käytiin läpi toimintamallit, turvanneen joustavan siirtymän ja muutoksen kannalta toimivien käytänteiden käyttöönoton. Kuntaliitosprosessin nopeus vaikuttaisi olevan yhtenä syynä, ettei suurempiin kehittämistöimenpiteisiin ryhdytä, ”*että kauheasti ei ehkä keretty miettiä siinä vaiheessa sitä, että mitä kaikkea tässä voisi kehittää ... että kyllä se oli enemmän sitä kuin hallinnollista suorittamista, että saadaan kaikki tehtyä säännösten mukaisesti ... henkilöstö siirrettyä ja niin edelleen.*”

ICT:n merkitystä kuntaliitoksen yhteydessä tiedusteltiin myös kyselyssä. Lomakkeessa selvitetiin, kuinka keskeisessä asemassa palvelujen sähköistäminen oli kuntaliitosta suunniteltaessa tai toteutettaessa. Asiaa kysyttiin talousjohtajilta koko kunnan ja sosiaali- ja opetustoimen viranhaltijoilta oman toimialansa näkökulmasta. Kokonaisuutena tarkastellen palvelujen sähköistäminen huomioitiin vastaajien mukaan liitoksen yhteydessä kahta sosiaalitoimen vastausta lukuun ottamatta. Sähköistäminen ei kuitenkaan ollut pääsääntöisesti keskeisessä asemassa. Tässä kohtaa on kuitenkin syytä muistuttaa, että kuntaliitokset ovat erilaisia, jolloin myös sähköistämiseen liittyvät kysymykset nousevat esille eri tavalla. Yksi viranhaltija esimerkiksi muistutti, että pienen kunnan liittyessä suureen kuntaan, sähköistämiseksi ei välttämättä aseteta erityisen suuria odotuksia. ”*Kyse vain yhdestä 60 oppilaan koulusta.*”

Haastattelukunnista vain yhdessä oli tehty ICT:stä oma seikkaperäinen selvitys. Tässä tapauksessa valmistelussa oli ollut mukana asiantuntija myös ATK-palveluja tuottavasta yhtiöstä. Asiantuntijoiden mukanaoloa alusta alkaen pidettiin tärkeänä, jotta kuntaliitos onnistuisi ICT:n osalta. Tavallisempaa kuitenkin oli, että ICT-asiat olivat valmisteluvaiheessa sivuroolissa. Erään haastateltavan mukaan liitosta valmisteltaessa pidettiin itsestään selvänä, että liitoskunnissa on tietyt ATK-tukipalvelut, tietty osaaminen ja asiantuntijatahot, jotka tarvittaessa ovat yhteyksissä keskenään. Myös yksi opetustoimen haastateltava arvioi ICT:n olleen täysin sivuseikka kuntaliitosta valmisteltaessa ja toteutettaessa. ICT-toimintaan kohdistettiin paljon toiveita, mutta realistisia suunnitelmia ei tehty. Eräs sosiaalitoimen viranhaltija piti ICT-asioiden heikkoa valmistelua yhtenä suurimmista heikkouksista toteutetussa liitoksessa. Aikaa olisi



Kuvio 2. Tietojärjestelmien yhteensovittaminen (Väätänen & Vartiainen 2015, 36).

ollut riittävästi, mutta ”*paukut käytettiin väärin asioihin*”. Toisen viranhaltijan mukaan suunnittelu oli vielä kesken, kun täytäntöönpanon olisi pitänyt olla jo käynnissä. Paremmalla valmistelulla kuntaliitos olisi onnistunut kustannustehokkaammin.

Aineiston perusteella on siis havaittavissa, että ICT-toimintaan liittyvät asiat jäävät sivurooliin kuntaliitoksen toteutuksen yhteydessä. Käytännössä viranhaltijat näkivät (kyselyn perusteella) ICT-toiminnan näkökulmasta yleisimpänä kuntaliitokseen valmistautumistoimenpiteenä tietojärjestelmien ja toimintojen yhtenäistämisen. Yhtenäistämisedellä tarkoitettiin esimerkiksi liittyvien kuntien ohjelmistojen kartoitusta ja järjestelmien harmonisointia. Osassa vastauksia mainittiin myös henkilöstön koulutukseen liittyviä asioita ja erillisen ICT-työryhmän perustaminen. Useat kunnat olivat myös tehneet ICT-yhteistyötä jo ennen liitosta, jolloin erityiselle valmistautumiselle liitos-tilanteessa ei ollut tarvetta. Kuvio 2 selvittää osaltaan tietojärjestelmien yhteensovittamista kuntaliitoksen yhteydessä taloushallinnon sekä sosiaali- ja opetustoimen tietojärjestelmien näkökulmasta.

Kuviosta 2 havaitaan, että tietojärjestelmät yhtenäistettiin lähes poikkeuksetta asukasluvultaan suurimman liitoskunnan mukaisiksi niissä tapauksissa, joissa yhdistyneillä kunnilla ei ollut käytössään samoja järjestelmiä. Kolmessa tapauksessa otettiin käyttöön muun kuin suurimman kunnan tietojärjestelmä. Näistäkin tapauksista kaikki olivat sellaisia, joissa erot asukasluvuissa eivät olleet kovinkaan merkittäviä. Vain yhdessä tapauksessa otettiin käyttöön kokonaan uusi tietojärjestelmä. Kuvion 2 tulos selittynee pääosin sillä, että pienemmän kunnan tietojärjestelmät on helpompi integroida suuremman kunnan järjestelmiin kuin päinvastoin.

### Kuntaliitoksen toteutusta ohjaavista tekijöistä ICT-toiminnan kannalta

Sekä kyselyssä että haastattelussa selvitettiin tekijöitä, jotka viranhaltijoiden näkemysten mukaan ohjasivat kuntaliitoksen toteutusta ICT-toiminnan näkökulmasta. Kyselyssä asiaa tiedusteltiin talousjohtajien lomakkeessa valtionohjauksen näkökulmasta ja haastattelussa myös yleisemmin. Kansallisen tason ohjauksen tarvetta on ICT-näkökulmasta (tosin ei kunta-

liitosten näkökulmasta) tarkasteltu aikaisemmin Kettusen ja Jalavan (2014) selvityksessä. Kuntien ja kuntayhtymien tietohallinnolle ja kuntajohdolle suunnatun kyselyn mukaan monet vastaajat toivoivat ”napakampaa” kansallista ohjausta kuntien tietohallinnon kehittämisessä. Eri vastaajat toivoivat ohjausta eri tahoilta, sillä vastauksissa mainittiin niin Kuntaliitto, Kuntien Tiera, lainsäädäntö (tietohallintolaki), tietojärjestelmätoimittajien yhteistyö, valtio, oman kaupungin johto, toimialajohto ja valtiovarainministeriö. Kansallisen ohjauksen ei kuitenkaan haluttu olevan liian pitkälle menevää ja päätösvaltaa olisi säilytettävä myös asiakaspalvelua tosiasiallisesti tarjoavalla kunnalla. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiin toivottiin yhteisiä ratkaisuja kustannusten hillitsemiseksi. (Kettunen & Jalava 2014, 76–78.)

Kyselyn osalta kahdestatoista vastauksesta yhtä lukuun ottamatta kaikki olivat sitä mieltä, että valtionohjauksella ei ollut vaikutusta kuntaliitoksen toteuttamisessa kunnan ICT-toiminnan näkökulmasta. Yksi viranhaltija vastasi vaikutuksen olleen positiivinen. Hänen mukaan ”tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurilaki”<sup>4</sup> vaikutti positiivisesti. Kahdessa vastauksessa tuotiin esille yhdistymisavustuksilla olleen merkitystä liitoksen syntymiseen. ”Liitosavustuksella oli sinänsä positiivinen merkitys liitoksen syntymisessä. ICT:n näkökulmasta valtionohjauksella ei ollut merkitystä, kun sitä ei ollut”. Myös osa haastateltavista toi esille, että yhdistymisavustuksilla oli merkitystä yhdistymispäätökseen.<sup>5</sup>

Haastattelujen perusteella viranhaltijoiden mielipiteet jakaantuivat valtionohjauksen tarpeellisuuden suhteen. Osa viranhaltijoista näki ohjauksen helpottavan yleisellä tasolla ICT-ratkaisujen tekemistä, mutta toisaalta kunnille olisi jätettävä päätösvaltaa. Sen sijaan kysyttäessä valtionohjauksen vaikutusta kuntaliitoksen toteuttamisen suhteen, neljä viidestä talousjohtajasta ei nähnyt ohjauksella olleen suoranaista vaikutusta, eikä sitä juuri kaivattuakaan. ”Jos joku kunnan virkamies sanoo, että pitäisi olla valtionohjausta, niin se olisi kyllä ihme.” Käytännössä liitoksen toteuttamista ICT:n kanalta ohjasivat muun muassa kunnan strategia, ”terveen järjen käyttö”, ”itseohjautuvuus” ja taloudelliset realiteetit. Yksi talousjohtaja piti valtionohjausta ”itsestäänselvyytenä” ja totesi, ettei kunnan oma strategia ohjannut liitoksen toteut-

tamista. ”Olisi ollut hyvä, jos olisi ollut joku tavoitekin vielä, visiokin puuttui.” Kunnan strategian nähtiin vaikuttaneen niissä haastattelukunnissa, jossa liitososapuolena oli keskiuuri tai suuri kunta. Näiden liitosten kohdalla ICT ja tietohallinto ovat olleet mukana liitoksen valmistelussa ja lähtökohtana oli siirtyä suurimman kunnan järjestelmiin. ICT-osaaminen oli suurimmassa kunnassa hyvällä tasolla ja sama taso otettiin käyttöön koko uuden kunnan alueella.

Myös sosiaalitoimessa todettiin pienten kuntien kohdalla, ettei kunnan strategiassa kiinnitetty huomiota tietohallintoon ja ICT-palveluihin. Valintoja ja päätöksiä tehtiin ”ihan muilla perusteilla, kun sitten jostain tietohallinnon näkökulmasta.” Opetustoimessa toimintaa ohjaa vahvimmin toimialaa sääntelevä lainsäädäntö. Vastauksissa nostettiin esille muun muassa tietoturvaa koskeva sääntely, jolla on merkitystä yhdenmukaistettaessa ICT-järjestelmiä. Opetustoimessa myös nähtiin opetushallituksen ja ”oman ministeriön” ohjauksen vaikuttavan kunnan strategiaa enemmän. Opetustoimessa katsottiin lisäksi pienten kuntien liitoksen kohdalla, että valtionohjaus voisi joissakin tilanteissa helpottaa kuntaliitoksen yhteydessä. ”ettei sitä tarvitsisi itse aivan kaikkea ruveta pähkäälemään, että mikä tässä nyt on viisasta ja mikä on vähemmän viisasta. Tokihan se olisi aina helpompia mennä jonkin selkeän ohjeistuksen mukaan.”

Valtionohjauksen osalta saatiin haastatteluissa erilaisia vastauksia. Tämä voi kertoa esimerkiksi siitä, että viranhaltijat näkivät valtionohjauksen jokainen hieman eri tavalla. Haastatteluista oli paikka paikoin myös hankalaa erottaa milloin viranhaltijat puhuivat valtionohjauksesta ja muista toimintaa ohjaavista tekijöistä yleisellä tasolla ja milloin kuntaliitoksen toteutuksen näkökulmasta. Edellä mainituista syistä johtuen tämän kappaleen tuloksista on vaikea vetää tarkempia johtopäätöksiä. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että valtionohjauksella ei ollut kovinkaan suurta vaikutusta kuntaliitoksen toteutuksessa ICT:n näkökulmasta katsottuna.

### Hyvien ICT-käytänteiden siirtyminen liitoskunnista uuteen kuntaan

Erään pienen liitoskunnan viranhaltija toi kyselyssä esille suuremman kunnan luvanneen liitosvaiheessa myös liittyvien kuntien ”hyvien

käytäntöjen” käyttöön ottoa uudessa kunnassa. Hänen mukaansa käytäntö osoittautui monesti toisenlaiseksi. Pienemmässä kunnassa oli ennen yhdistymistä modernimmat ja ajantasaisemmat ohjelmat ja liitoksen jälkeen ”otettiin huima takapakki ICT-puolella”. Vastauksen johdosta päätettiin haastattelussa tiedustella tarkemmin, oliko myös haastattelukunnissa kokemusta vastaavanlaisesta ilmiöstä.

Haastattelujen perusteella kunnat ovat pääsääntöisesti pyrkineet hyödyntämään uuden kunnan toiminnassa muiden liitoskuntien hyviä käytänteitä ICT-toiminnan osalta. Toisin sanoen haastattelujen perusteella ei löytnyt viitteitä siitä, että asukasluvultaan suuremmat liitoskunnat ajaisivat omat käytäntönsä läpi ottamatta huomioon pienempien kuntien menettelytapoja. Sen sijaan menettelytapoja pyrittiin siirtämään uuden kunnan käyttöön. Useat haastateltavat kuitenkin totesivat, että pienten liitoskuntien henkilöstön on pitänyt sopeutua enemmän suurimman kunnan käytäntöihin kuin päinvastoin. ”*Valitettavasti kyllä minun pitää sanoa, että mikä siinä on, jos on sitä massaa, volyymiä enemmän, niin se yleensä peittää pienet alleen.*”

Tuloksista onkin löydettävissä paljon yhtäläisyyksiä Stenvallin ym. (2007) ja Airaksisen ym. (2012) tulosten kanssa. Vaikuttaisi siltä, että suurimman liitoskunnan toimintatapoja käytetään myös uudessa kunnassa, mutta liitoksissa pyritään yleensä huomioimaan myös muiden liittyvien kuntien toimintatapoja ja hyviä käytänteitä. On myös muistettava, että suuremman kunnan käytänteet ovat monissa asioissa paremmat ja myös suureen kuntaan paremmin sopivat. Eräässä tapauksessa pienemmällä kunnalla olisi ollut käytössään parempi suunnittelujärjestelmä, mutta se ei soveltunut suuremman kunnan käyttöön. Toisaalta haastatelussa nousi myös esille pienten kuntien pelko suuremman kunnan hallitavasta asemasta. ”*Katsoo, että täällä on ne parhaat käytännöt ja muualla ei.*”

Hyvien käytänteiden siirtymisestä saatiin esimerkkejä opetus- ja sosiaalitoimen osalta. Opetustoimen haastateltavien mukaan pienissä kunnissa oli kehitetty erilaisia verkko-opin- nisen ja -opetuksen taitoja tai tuntikehyksen jakamiseen liittyviä käytäntöjä, joita voitiin hyödyntää koko uuden kunnan alueella. Toisen haastateltavan mukaan pienemmän kunnan terveystalveissa käytössä ollut takaisinsoitto-

järjestelmä otettiin kuntien yhdistymisen jäl- keen käyttöön koko kunnassa myös joissakin sosiaalipuolen palveluissa.

Vaikuttaisi siis siltä, että haastattelukunnissa hyviä käytänteitä on pyritty siirtämään varsin aktiivisesti myös pienemmistä liitoskunnista suurempiin kuntiin. Tätä voidaan pitää varsin myönteisenä asiana, sillä molemmin puolinen toimintatapojen tarkastelu auttaa uutta kuntaa hyödyntämään liitoksen tarjoamia mahdolli- suuksia. Täytyy kuitenkin muistaa, että oletetta- vasti suurin osa haastateltavista oli ollut ennen liitosta suurimman kunnan palveluksessa (tätä ei haastateltavilta kysytty). Mikäli haastateltavik- si olisi valittu vain pienempien liitoskuntien viranhaltijoita, olisivat tulokset saattaneet olla erilaisia.

### **Onnistuneen kuntaliitoksen toteuttaminen ICT-toiminnan näkökulmasta**

Aikaisempi tutkimuskirjallisuus on nostanut esille kuntaliitoksen toteutukseen liittyen muun muassa seuraavia asioita. *Ensinnäkin* aikaisem- man yhteistyön merkitys kuntaliitospäätöksiin vaikuttaa varsin vahvalta. Esimerkiksi Saarimaan ja Tukiaisen (2012) tilastollisessa tutkimuksessa havaittiin aikaisemman yhteistyön perustervey- denhuollossa vaikuttaneen kuntaliitospäätök- seen. Myös Airaksisen ym. (2012) tutkimuksen perusteella aikaisempi yhteistyö oli vahvassa asemassa uuden kunnan synnylle. *Toiseksi* kun- taliitoksen toteutukselle tulisi varata riittävästi aikaa. *Kolmanneksi* kuntaliitoksissa tulevat esil- le organisaatiokulttuurien yhteentörmäykseen liittyvät ongelmat. Toimintakulttuuristen ongel- mien todettiin muun muassa hidastavan liitok- sen toteutusta (Stenvall ym. 2007). Tarkastellaan seuraavaksi mitä tekijöitä tähän tutkimukseen osallistuneet viranhaltijat näkivät onnistuneen kuntaliitoksen toteutuksen takana nimenomaan ICT-toiminnan kannalta.

ICT-toiminnan näkökulmasta onnistuneen kuntaliitoksen toteutuksen takana ovat kyselyn perusteella erityisesti hyvä valmistautuminen ja yhteneviin toimintakäytänteisiin liittyvät tekijät. Toteutuksen onnistumista edesauttoivat muun muassa liittyvien kuntien yhtenevät ohjelmat, samankaltainen toimintakulttuuri ja aikaisempi yhteistyö. Vastauksissa mainittiin myös henki- löstön ammattitaitoon liittyvät asiat sekä keski-

Taulukko 3. Kuntaliitoksen aiheuttamat ongelmat ICT:n kannalta (Väättänen &amp; Vartiainen 2015, 72).

Ongelma	Ratkaisu
Muutamalle henkilölle suuri määrä töitä. Piti tehdä paljon ratkaisuja samanaikaisesti ja suhteellisen lyhyessä ajassa.	Kuntaliitosta tulisi suunnitella ja toteuttaa vähintään vuoden. Ehkä omana projektina, jolla oma budjetti.
Laskujen hyväksyntä ontui n. puoli vuotta.	Resursoimalla väli aikaista väkeä.
Tietoverkko ei ollut yhteneväinen ja ulottunut kaikkiin toimipisteisiin. Työtavat poikkesivat toisistaan.	Koulutuksella ja tietoverkon paikkauksella. Työtavoista johtuvia ongelmia korjailaan vieläkin. (Liitoksesta 5,5 vuotta)
Asiakastiedot eivät siirtyneet yksinkertaisesti ja päätöstentekeminen viivästyi teknisistä syistä.	Ei ollut ratkaistavissa muuten kuin purkamalla ruuhkat vähitellen.
Eri toimialueiden väliset tietohallinnon rajapinnat perheiden kokonaispalvelussa (aikuissoisialityön ja lastensuojelun rajalla).	Ratkotaan osittain edelleen. (Liitoksesta 5,5 vuotta)
Päivityksiin ei riittänyt aikaa eikä siihen varauduttu talousarviossa.	Tehtiin tarpeelliset investoinnit tai päivitykset ja ylitettiin talousarvio.

tetty tietohallinto/ICT-palvelut. Seuraavassa on esitetty erään viranhaltijan kuvaus toimenpiteistä onnistuneen kuntien yhdistymisen toteuttamisessa.

*”Nopea asioiden valmisteluun tarttuminen sekä tavoitteellinen toiminta. Lisäksi tärkeimpänä tavoitteena pidettiin palvelujen turvaamista kuntalaisille ja asiakkaille, jonka vuoksi laajamittaisimmat muutokset aloitettiin näistä järjestelmistä. Hallinnon järjestelmien muutokset toteutettiin vasta aivan prosessiin loppuvaiheessa, kun uudet aloittavat rakenteet (tulosityksiköt, kustannuspaikat, budjetoidut toimet) oli vahvistettu.”*

Kyselylomakkeessa tiedusteltiin myös kuntaliitoksen aiheuttamia ongelmia ICT-toiminnan näkökulmasta. Vastausten perusteella ongelmia aiheutui ainoastaan kuudessa tapauksessa. Taulukossa 3 on kuvattu kaikkien kuuden viranhaltijan vastaukset, jotka kertoivat ongelmia aiheutuneen. Taulukon 3 perusteella huomionarvoista on esimerkiksi se, että kahdessa tapauksessa viranhaltijan mukaan ongelmia ratkottiin vielä vastaamishetkelläkin, vaikka yhdistymisestä oli kulunut aikaa jo noin 5,5 vuotta.

Tässä vaiheessa kiinnostaa luonnollisesti tietää, miksi ongelmia ilmeni vain kuudessa tapauksessa kolmestakymmenestä. Toisin sanoen, miksi ongelmilta vältyttiin? Vastaukset tähän

kysymykseen olivat hyvin samankaltaisia verrattuna kysymykseen tekijöistä onnistuneen liitoksen takana. Selkeimmin esille tuli yhtenevien toimintatapojen merkitys, joka pitää sisällään yhteisen toimintakulttuurin, yhtenevät ohjelmat ja muun aikaisemman yhteistyön. Myös hyvän valmistautumisen merkitys korostui vastauksissa. Lisäksi kaksi viranhaltijaa kertoi ongelmien välttämisen syyksi pienen liittyvän kunnan. Oletettavasti ongelmia ilmenee vähemmän tapauksessa, jossa asukasluvultaan pieni kunta liittyy itseään suurempaan kuntaan, verrattuna esimerkiksi monikuntaliitokseen. On hieman yllättävää, että koulutus mainittiin vain kahdessa vastauksessa. On mahdollista, että viranhaltijat näkivät esimerkiksi yhtenevien toimintatapojen merkityksen koulutusta vaikuttavampana tekijänä, jolloin koulutusta ei mainittu vastauksissa. Joissakin vastauksissa koulutus on myös saattanut sisältyä ”hyvään valmistautumiseen”. Tietysti mahdollista on myös se, että koulutuksella ei ollut kysytyn asian suhteen suurempaa merkitystä.

Haastattelujen avulla täydennettiin kyselyllä aiheesta hankittua tietoa kysymällä mitä kunnissa oli opittu liitosprosesseista. Yksi haasteltavista painotti, että ICT-asiat vaativat oman selvityksensä. Haasteltavalla oli kokemusta useammasta yhdistymisprosessista ja hänen mukaansa ICT-asiat tulevat vastaan heti liitoksen toteututtua. Riittävä valmistautumisaika

korostui myös haastatteluissa. Eräässä kunnassa oli toteutettu suhteellisen lyhyessä ajassa useita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevia hallinnollisia uudistuksia. Viimeisimmän uudistuksen yhteydessä koko tietojärjestelmä organisoitiin uudelleen ja uudistus jouduttiin toteuttamaan todella lyhyellä aikataululla. *”Ja se oli sellainen ponnistus, että siinä kyllä tehtiin yötä päivää.”* Kuntaliitosta helpottavaksi tekijäksi koettiin myös se, että liittyvillä kunnilla oli lähtötilanteessa samat perusjärjestelmät. Jos sähköiset järjestelmät ovat kovin erilaiset, on niitä pyrittävä yhdenmukaistamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Myös aikaisemmasta kuntaliitostokokemuksesta havaittiin olevan hyötyä liitoksen toteuttamisessa. Kyse on usein hyvin konkreettisten asioiden hoitamisesta. Tiedetään esimerkiksi miten henkilöstö perehdytetään, mitä tehdään vanhoille laitteille ja miten uudet tilataan. Osassa haastattelukuntia tuotiin lisäksi esille liitosprosessin raskaus. *”Olen kuullut kyllä tällaisia toteamuksia, että on se hyvä, kun ei etukäteen tiedetä mitä se rullajansi on.”*

Tulosten perusteella onnistuneen kuntaliitoksen takana ovat tiivistetyt ICT-toiminnan näkökulmasta hyvä ja riittävän pitkä valmistautuminen sekä yhteneviin toimintakäytänteisiin liittyvät tekijät. Näitä tekijöitä ovat yhtenevät ohjelmat, samankaltainen toimintakulttuuri ja aikaisempi yhteistyö. Tulosten perusteella oli siis havaittavissa paljon samankaltaisuuksia aikaisemman tutkimuskirjallisuuden kanssa. Toisin sanoen onnistuneen kuntaliitoksen toteutuksen takana näyttää olevan ICT-toiminnan näkökulmasta katsottuna pitkälti samoja tekijöitä kuin kuntaliitoksen toteutuksessa yleisemmälläkin tasolla.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa tutkittiin kuntaliitoksen toteuttamista ICT-toiminnan näkökulmasta. Tarkoituksena oli löytää ongelmakohtia ja niin sanottuja hyviä toimintakäytänteitä tulevien kuntaliitosten ja muiden organisaatiomuutosten tueksi. Seuraavaksi käydään läpi tutkimuksen keskeisimpiä tuloksia, eli toisin sanoen hyviä käytänteitä ja ongelmakohtia, sekä pohditaan muutamia toimenpidesuosituksia tulevien uudistusten varalle.

Tutkimuksen aineiston perusteella henkilöstön asenteet kuntaliitosta kohtaan eivät olleet johtavien viranhaltijoiden näkemysten mukaan kovin negatiivisia. Tulos kertoisi siitä, että muutostarinta ei ole ollut tutkimuskunnissa erityisen voimakasta. Niiltä osin kuin muutosvastarintaa esiintyi, oli se vaikeuttamassa ja hidastamassa muutoksen läpiviemistä. Henkilöstön asenteisiin vaikuttavat muun muassa epävarmuus tulevasta, henkilöstön mukanaolo liitoksen valmistelussa ja tiedottaminen. Koska negatiiviset asenteet selvästi hankaloittavat uudistusten toteuttamista, tulisi henkilöstö ottaa huomioon kuntaliitoksen toteutuksen yhteydessä myös ICT-toiminnan osalta. Yhdistymisprosessin yhteydessä tulisi esimerkiksi huolehtia riittävästä tietojärjestelmiin liittyvästä koulutuksesta, sillä liittyvistä kunnista tuleva henkilöstö joutuu usein opettelemaan uudessa kunnassa myös uusien ohjelmien käyttöä.

ICT-toiminnan kehittäminen ja ylipäättänsäkin ICT-toimintaan liittyvät asiat jäävät kuntaliitosprosesseissa ja liitoksen toteutusvaiheessa taka-alalle. Yhtenä synyn edellä mainitulle on liitosten toteuttaminen nopealla aikataululla. Yhdistymisprosessi on kehittämisen sijaan pikemminkin hallinnollista suorittamista ja toiminnalliseen puoleen keskittymistä. Kuntaliitoksen kuitenkin pitäisi olla kunnille mahdollisuus toteuttaa tarpeellisia tehostamis- ja kehittämistoimenpiteitä. Jotta kuntaliitosten täysi potentiaali saataisiin käyttöön, täytyisi liitosvaiheessa olla aikaa myös kehittämiselle. ICT-toiminnan kehittämisen tulisikin olla kiinteä osa kuntaliitoksen toteutusprosessia, sillä ICT-toiminta on jo nyt ja tulee olemaan tulevaisuudessa entistä merkittävämpi osa kuntien toimintaa. Airaksisen ym. (2012) havaintojen mukaan nopean aikataulun lisäksi kehittämiselle ei jää aikaa, koska henkilöstö työskentelee uutta kuntaa valmisteltaessa samaan aikaan vanhassa organisaatiossa. Avain kehittämiseen voisikin olla esimerkiksi erillisen ICT-työryhmän perustaminen liitosprosessin ajaksi. Työryhmän perustaminen mahdollistaisi osan henkilöstöstä työskentelemisen ICT-toimintaan liittyvien asioiden parissa, jolloin kehittämiselle jäisi enemmän aikaa.

Kaiken kaikkiaan tuloksista löytyi paljon yhtäläisyyksiä aikaisemman, kuntaliitoksia ja mui-



ta organisaatiomuutoksia yleisellä tasolla tarkastelevan, tutkimuskirjallisuuden kanssa. Tämä antaa viitteitä siitä, että tässäkin tutkimuksessa havaitut tulokset olisivat yleistettävissä muihinkin kuntaorganisaatioissa tapahtuviin uudistuksiin. Esimerkiksi meneillään olevan sote- ja maakuntauudistuksen käytännön toteutuksessa voitaisiinkin ottaa oppia muun muassa kuntaliitostokokemuksista. Onnistuneen kuntaliitoksen toteutuksen takana ovat ICT-toiminnan kannalta hyvä ja riittävän pitkä valmistautuminen sekä yhteneviin toimintakäytänteisiin liittyvät tekijät, kuten yhtenevät ohjelmat, samankaltainen toimintakulttuuri ja aikaisempi yhteistyö. Myös aikaisemman kuntaliitostokokemuksen havaittiin tietyiltä osin helpottaneen liitoksen toteutusta. Kuntaliitosten – ja myös muiden rakennemuutosten – toteuttamista voisikin helpottaa eräänlainen kuntien keskinäinen ”tutorointi”. Tällä tavoin tulevien kuntauudistusten tueksi voitaisiin saada tietoa niistä kunnista, joilla on aikaisempaa kokemusta kuntaliitosprosessin läpiviemisestä. Myös liitosprosessien huolellinen dokumentointi auttaa siirtämään tietoa tulevia uudistuksia varten.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Tieteellinen tutkimus voidaan jakaa kokeemusperäistä tietoa hyödyntävään empiiriseen ja rationaalisista toiminnoista (kuten loogisesta päättelystä ja käsitteiden määrittelystä) koostuvaan teoreettiseen tutkimukseen. Empiirinen ja

teoreettinen tutkimus eroavat toisistaan muun muassa siten, että empiirisen tutkimuksen perustuessa havaintoihin ja niiden perusteella tehtyihin päätelmiin, voi teoreettista tutkimusta tehdä aisteista ja mittalaitteista riippumatta. Teoreettisessa tutkimuksessa tutkimuksen kohteeseen perehdytään ajatusrakennelmien tarkastelun avulla ja siinä käytetään hyväksi valmiina olevaa tietomateriaalia. (Ks. Keinänen & Väättänen 2015, 1 ja siinä viitatus lähteet).

<sup>2</sup> TOMU-hankkeen toteutusta varten käytiin hankkeen tekijöiden toimesta muun muassa haastattelemassa talousjohtajia ja sosiaalitoimen johtavia viranhaltijoita ennen varsinaisia haastattelukäyntejä ja kyselyn lähettämistä. Muun muassa näiden haastattelukäyntien perusteella tehtiin valinta kohdistaa kysely ja haastattelut keskushallinnon osalta talousjohtajiin.

<sup>3</sup> Talousjohtajien lomakkeessa kysyttiin esimerkiksi: ”Millä toimenpiteillä kunnan HALLINNOSSA valmistauduttiin kuntaliitokseen ICT-toiminnan näkökulmasta?” ja sosiaalijohtajien lomakkeessa vastaava kysymys muotoiltiin ”Millä toimenpiteillä kunnan SOSIAALITOI-MESSA valmistauduttiin kuntaliitokseen ICT-toiminnan näkökulmasta?”

<sup>4</sup> Vastaja tarkoittaa mitä ilmeisimmin julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettua lakia (634/2011) eli tietohallintolakia.

<sup>5</sup> Yhdistymisavustusten positiivisesta vaikutuksesta kuntaliitospäätöksiin on myös tilastollista näyttöä (ks. Saarimaa & Tukiainen 2010).

## LÄHTEET

Aaltonen, Juho & Kangasharju, Aki & Moisio, Antti (2009). *Vuoden 2009 kuntaliitokset – Kuvailutietoa kunnista*. Muistiot 1. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Airaksinen, Jenni & Laine, Toni K. & Kyösti, Anni & Markkola, Antti & Härkönen, Helena & Afflekt, Antti & Lehtola, Jenni & Paananen, Henna (2012). *Kuntauudistus prosessina. Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2012.

Bekkers, Victor J.J.M. & Zouridis, Stavros (1999). Electronic service delivery in public administration: some trends and issues. *International Review of Administrative Sciences*, 65(2), 183–195.

de Vries, Michiel S. & Sobis, Iwona (2013). *Consolidation in local government. An international comparison of arguments and practices*. Paper for The 21st NISPAcee Annual Conference “Regionalisation and Inter-regional cooperation.” May 16–18, 2013, Belgrade, Serbia (Group IV on Public Sector Reforms).

Edmiston, Kelly D. (2003). State and Local E-Government: Prospects and Challenges. *The American Review of Public Administration*, 33(1), 20–45.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Neljäs painos. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

- Fink, Arlene & Kosecoff, Jacqueline (1985). *How to Conduct Surveys. A Step-by-Step Guide*. Third Printing. Sage Publications.
- Giacomazzi, Franco & Panella, Carlo & Pernici, Barbara & Sansoni, Marco (1997). Information systems integration in mergers and acquisitions: A normative model. *Information & Management*, 32(6), 289–302.
- Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (2000). *Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät?* Suomen Kuntaliitto.
- HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- HE 31/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.
- Heikkilä, Titi (1998): *Muutosmyrsky. Pankkifuusio työntekijöiden kokemuksena*. HUT Industrial Management and Work and Organizational Psychology. Report, No. 7.
- Järvi, Susanna (2015). *ALKU ympäristöhallinnossa. Aluehallintouudistus 2010 ympäristöasiantuntijoiden näkökulmasta*. Tampereen yliopisto.
- Keinänen, Anssi & Väättänen, Ulla (2015). Empiirinen oikeustutkimus – Mitä ja milloin? *Edilex* 2015/7.
- Kettunen, Elisa & Jalava, Tuomas (2014). *Kuntien tietotekniikkakartoitus 2013. Kuntien tietotekniikan tunnusluvut, organisointi, toiminnan kehittäminen ja haasteet*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Koski, Arto (2008). *Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lammasaari, Timo (2014). *Muutos kuntaorganisaatiossa – tapaustutkimus erään kunnan teknisestä toimialasta*. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- Lanning, Harri (1996). *Organisaation muutoksen toteuttaminen – kehittämisprojektien tyypilliset ongelmat ja niiden välttäminen*. HUT, Report No. 166.
- Lanning, Harri & Roiha, Mikko & Salminen, Antti (1999). *Matkaopas muutokseen. Miten kehittää organisaatiota tehokkaasti ja hallitusti*. Helsinki: Kauppakaari Oyj.
- Lemponen, Virpi (2005). *Nyrkkitappelusta yhteiseen tulevaisuuteen. Analyysi kolmesta kuntayhteistyön toteutuksesta*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta, No. 178. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lodoros, George & Boateng, Agyenim (2006). The role of culture in the merger and acquisition process. Evidence from the European chemical industry. *Management Decision*, 44(10), 1405–1421.
- Moisio, Antti & Uusitalo, Roope (2003). *Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin*. Kuntaosaston julkaisu 4. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Pollard, Tessa M. (2001). Changes in mental well-being, blood pressure and total cholesterol levels during workplace reorganization: the impact of uncertainty. *Work and Stress*, 15(1), 14–28.
- Saarimaa Tuukka & Tukiainen, Janne (2010). *Coalition formation and political decision making: Evidence from Finnish municipal mergers*. VATT Working Papers 19. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Saarimaa, Tuukka & Tukiainen, Janne (2012). *Politics in Coalition Formation of Local Governments*. Discussion Paper 102. Spatial Economics Research Center.
- Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija & Syväjärvi, Antti & Vakkala, Hanna & Selin, Antti (2007). *”Mees romppeines siihen”. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusiossa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti & Vakkala, Hanna (2008). *”Kun romppeet ovat paikoillaan”. Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen?* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, Jari & Tyvitalo, Jenni & Suikkanen, Asko & Syväjärvi, Antti (2012). *Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen arviointi. Keskipitkän aikavälin arviointi kuntaliitoksen toteutumisesta ja sen vaikutuksista*. Rovaniemi.
- Suomen Kuntaliitto (2007): *Selvitys Kainuun maakuntakokeilun tietotekniikan kustannuksista ja hyödyistä*. Suomen Kuntaliitto, tietoyhteiskunta.
- Valtioneuvoston kanslia (2015). *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- Valtiovarainministeriö. Kuntien lukumäärä ja viireillä olevat muutokset. <http://vm.fi/kuntien-lukumaara>. Vierailtu 5.5.2017.
- Vartiainen, Niko (2015): Kuntaliitosten taloudelliset vaikutukset. Tutkimus vuosina 2003–2007 toteutettujen kuntaliitosten vaikutuksista liitoskuntien nettokustannuksiin. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 43(1), 37–59.

- Vehkalahti, Kimmo (2008). *Kyselytutkimuksen mitarit ja menetelmät*. Helsinki: Tammi.
- Vieru, Dragos & Rivard, Suzanne (2014). Organizational identity challenges in a post-merger context: A case study of an information system implementation project. *International Journal of Information Management*, 34(3), 381–386.
- Väättänen, Ulla & Vartiainen, Niko (2015). *Kuntaliitos – tausta, tavoitteet ja vaikutukset ICT-toiminnassa*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2015.
- Weber, Yaakov & Pliskin, Nava (1996). The effects of information systems integration and organizational culture on a firm's effectiveness. *Information & Management*, 30(2), 81–90.

## LIITE

Haastatteluissa esitettyjä kysymyksiä:

- yhteistyö ennen kuntaliitosta, yhteistyön merkitys
- mikä ohjasi kuntaliitokselle asetettujen tavoitteiden asettamista?
- valmistautumisaika
- henkilöstö
- miten valmistautuminen ja toteutus sujui (plussat ja miinukset)?
- tietojärjestelmien yhteensovittaminen
- mikä ohjasi toteutusta, minkälaista ohjausta tarvittaisiin?
- kuntien keskinäinen tasapaino (eri liitoskuntien näkökulma)
- kuntaliitos mahdollisuutena uudistuksiin ICT-toiminnassa