

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Aki Ruotsala

**KUNNANJOHTAJAN JOHTAMISROOLIT JA NIIDEN  
MUUTOKSET MONIKUNTALIITOKSISSA**

Julkisjohtamisen  
pro gradu-tutkielma

**VAASA 2013**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
<b>2. JOHTAMINEN</b>	15
2.1. Organisaatio johtamisen kontekstina	16
2.2. Johtamisjärjestelmä	17
2.3. Johtamisen funktiot Fayolin mukaan	18
2.4. Johtamisroolit Mintzbergin mukaan	19
<b>3. KUNTA JOHTAMISEN YMPÄRISTÖNÄ</b>	21
3.1. Kunnan perustehtävät	22
3.2. Luottamushenkilöorganisaatio	25
3.3. Henkilöstö	25
<b>4. KUNNANJOHTAJAN MONET KASVOT</b>	27
4.1. Kunnanjohtajan muodollinen asema	28
4.2. Virkamiesjohtaja	29
4.3. Verkostojen johtaja – kokonaisuuden koossapitäjä	30
4.4. Henkilöstöjohtaja – ihmisten johtaja	32
4.5. Poliittinenko johtaja? Pormestarista kansliapäällikköön	34
<b>5. MONIKUNTALIITOKSET</b>	37
5.1. Monikuntaliitoksen vaikutukset kunnan johtamiselle	38
5.2. Tutkimuksen monikuntaliitokset	39

<b>6. TUTKIMUSHAASTATTELUT</b>	41
6.1. Yleiset kuvaavat kysymykset	42
6.2. Virkamiesjohtajan rooliin liittyvät kysymykset	45
6.3. Henkilöstön johtajan rooliin liittyvät kysymykset	47
6.4. Verkostojen johtajan rooliin liittyvät kysymykset	50
6.5. Poliittisen johtajan rooliin liittyvät kysymykset	54
6.6. Monikuntaliitosten kunnanjohtajien näkemys omasta roolistaan	58
6.7. Muita esiin nousseita näkökulmia	60
<b>7. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	64
7.1. Suomalaisen kunnanjohtajan johtamisroolit ja asema kuntahallinnossa	64
7.2. Kunnanjohtajan johtamisroolien muutokset monikuntaliitoksessa	68
<b>LÄHDELUETTELO</b>	73
<b>LIITTEET</b>	
LIITE 1. Haastattelupyyntö	78
LIITE 2. Intervjubegäran	79
LIITE 3. Haastatteliteemat/ Intervjutemor	80

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuvio 1. Johtamisen kohteet organisaatiossa	16
Kuvio 2. Kunnallishallinnon rooli ja tehtävät	23
Kuvio 3. Institutionaalisen johtajuuden suhde politiikka-hallinto -asetelmaan, sekä kunnan toimialueeseen	24
Kuvio 4. Tutkimuksen kohteena olleet ja 1.1.2009 toimintansa aloittaneet 16 monikuntaliitoskuntaa sijoitettuna Suomen kartalle	40
Kuvio 5. Kunnan sisäiset verkostot ja ulkoiset sidosryhmät	52
Kuvio 6. Monikuntaliitoskuntien kunnanjohtajien kokemukset omista johtamisrooleista	60
Taulukko 1. Tutkimuksen rakenne	14
Taulukko 2. Tutkimuksen kohteena olleet monikuntaliitokset	39
Taulukko 3. Kunnanjohtajien johtamisroolien muutokset monikuntaliitoksissa Mintzbergin ja Ollilan mukaan valittujen johtamisroolien näkökulmasta	69



---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta**

<b>Tekijä:</b>	Aki Ruotsala
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Kunnanjohtajan johtamisroolit ja niiden muutokset monikuntaliitoksissa
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri
<b>Oppiaine:</b>	Julkisjohtaminen
<b>Työn ohjaaja:</b>	Esa Hyyryläinen
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2013

**Sivumäärä:** 83

---

**TIIVISTELMÄ:**

Muuttuva kuntakenttä asettaa merkittäviä haasteita juuri kunnanjohtajalle, jonka rooli johtajana saa hyvin erilaisia painotuksia riippuen johtamisen toimintaympäristönä olevasta kunnasta. Monikuntaliitokset edustavat parhaillaan tätä kuntakentän muutostilannetta ja rajaavat selkeän ja mielenkiintoisen tutkimuskohteen kunnanjohtajan roolien muutoksille. Tutkielma avaa kuntajohtamisen erityispiirteitä monikuntaliitoksissa ja tuo esiin tämän päivän kuntajohtajan rooleja sekä asemaa.

Tutkielman teoriaosassa kunnanjohtajan johtamisrooleja avataan Mintzbergin ja Ollilan mukaan. Teorian pohjalta kunnanjohtajan johtamisrooleiksi on valittu virkamiesjohtajan, henkilöstön johtajan, verkostojen johtajan ja poliittisen johtajan roolit, jossa viimeisessä tarkastellaan myös pormestari-instituutiota. Johtamisen ilmiö on rajattu koskemaan lähinnä ihmisten johtamista. Teoreettisen viitekehyksen aineistona on käytetty hallintotieteellisiä klassikkoteoksia Mintzbergin ja Fayolin johdolla, mutta myös erityisesti kuntakenttää ja kuntajohtamista käsitteleviä kirjoja, artikkeleita ja lainsäädäntöä.

Tutkielman empiirisenä aineistona on maaliskuussa 2013 tehdyt teemahaastattelut vuoden 2009 alussa toteutuneiden 16 monikuntaliitoskunnan kunnanjohtajille. Teemahaastatteluiden tuloksina saatuja kuntajohtajien kokemuksia omista muuttuneista johtamisrooleistaan monikuntaliitoksessa peilataan teorian pohjalta valittuihin johtamisrooleihin.

Kunta johtamisen ympäristönä vaikuttaa suuresti kunnanjohtajan johtamisrooleihin, joita monikuntaliitoksen kunnanjohtajalta odotetaan ainakin luottamushenkilöiden, sidosryhmien, henkilöstön, sekä korostuvan median ja julkisuuden taholta. Kuitenkin kunnan koko määrittelee kuntajohtamista kuntaliitoskuntien lukumäärää enemmän. Monikuntaliitoskuntien johtajien kokemuksen mukaan erityisesti henkilöstön johtajan rooli erilaisten organisaatiokulttuureiden yhteen sovittajana korostuu, mutta myös verkostojohdaminen, jota kunnan konsernimainen rakenne edellyttää sidosryhmien ohella. Monikuntaliitosten kunnanjohtajien toimivalta lisääntyy, erityisesti päätösten valmistelussa, ja kunnanjohtaja joutuu määrittelemään kunnan suuntaa enemmän sekä epävirallisesti että kunnanjohtajalle määritellyn johtosääntöjen pohjalta. Tämä johtuu lähes yhtä paljon kunnallishallinnon asioiden yleisestä monimutkaistumisesta kuin monikuntaliitoksen mukanaan tuomasta muutostilasta. Muutos korostaa kunnanjohtajan asemaa ja roolia sitoen kunnanjohtajan onnistumisen tehtävässään tiukemmin kunnan omaan menestykseen. Strategian määrittelijän roolin ohella kunnanjohtajan tehtävässä korostuu ammattijohtajuus, mutta tehtävää ei voi hoitaa, ellei ymmärrä poliittista prosessia. Muutoksen seurauksena kompleksinen rooli asettaa ammattitaidon ohella kasvavia vaatimuksia kunnanjohtajan persoonalle ja henkiselle jaksamiselle. Muutos luo myös tarpeen kunnanjohtajan muuttuvan roolin jatkuvalla seuraamiselle, julkiselle keskustelulle ja lainsäädännön kehittämiseksi, jotta kunnanjohtajan muodollinen asema voisi vastata jo olemassa olevia käytäntöjä, eikä kunnanjohtajan roolin muutosta nähtäisi uhkana kuntademokratialle.

---

**AVAINSANAT:** kunnanjohtajat, johtaminen, kuntaliitokset, verkostojohdaminen, henkilöstöjohtaminen



## 1. JOHDANTO

Kuntakenttää ravistellaan melkoisesti juuri tällä hetkellä. Kiristynyt tilanne kuntapalveluiden tuottamisessa on ajanut monen kunnan suuriin taloudellisiin vaikeuksiin. Tähän on antanut vaikutuksensa ensin vuoden 1995 kuntalakiuudistus, jossa kuntien erityistoimialaa laajennettiin lisäämällä kuntalaisten subjektiivisia oikeuksia. Kun edelleen valtionosuuksia pienennettiin asteittain 1990-luvulla, on kuntasektori joutunut kohtaamaan uuden haasteen rajallisten resurssien ja palveluntuotannon tehokkuuden puristuksessa. Kiristynyt kuntatalous, väestörakenteen muutokset, huoltosuhteen voimistuminen palveluntuotannossa, sisäinen muuttoliike, pidentyneet välimatkat ja työvoimatarve ovat ajaneet kunnat miettimään eri ratkaisuvaihtoehtoja, joita niiltä odotetaan nyt muuttuvassa kuntakentässä. Monet kunnat ovat yhdistyneet ja kuntien palvelurakenne on suuren muutoksen edessä erityisesti sosiaali- ja terveystalouden tuottamisessa.

Valtion taholta asiaan tartuttiin ensimmäisen kerran kunta- ja palvelurakennemuutoksen, eli PARAS-hankkeen kautta, jolla tavoiteltiin vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palveluiden tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää, sekä tarkastella kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja. Kunta- ja palvelurakennemuutostyö käynnistyi pääministeri Matti Vanhasen I hallituskaudella vuonna 2005, jonka seurauksena säädettiin laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, joka tuli voimaan helmikuussa 2007.

Nyt kuntareformi jatkuu vahvoihin peruskuntiin pohjautuvalla tavoitemallilla ainakin vuoteen 2017 saakka. Keväällä 2013 eduskunta käsittelee uuden kuntarakennelain, joka luo pohjan kuntauudistuksen nimeä kantavalle paikallishallinnon reformille. Tämän lisäksi istuva Jyrki Kataisen I hallitus valmistelee kuntalain kokonaisuudistusta, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoteen 2015 mennessä. Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kunnan poliittista ja ammatillista johtamista, toimielimiä sekä kuntakonsernin ja yhteistoimintaorganisaatioiden ohjausta (Valtiovarainministeriön asettamispäätös VM065:00/2012). Tämä luo herkullisen pohjan tälle tutkielmalle, jossa sivutaan mainittuja aihealueita kunnanjohtajan näkökulmasta.



Kuntahallinnon muutos on ollut siis totta vuodesta 2005 lähtien ja muutos näyttää jatkuvan edelleen, tuoden mukanaan kuntaliitoksien kautta muuttuvan toimintaympäristön myös kuntajohtamiselle.

Muuttuvan toimintaympäristön seurauksena kuntien johdon tilanne talouden ja palveluiden puristuksessa on, ja on myös ollut tukala. Kuntalain mukaan vastuu kunnan toiminnan ja talouden suurista linjoista on valtuustolla. Kuitenkin usein kunnan huono olo henkilöityy yhteen mieheen: kunnanjohtajaan.

Kunnanjohtajalla on merkittävä asema suomalaisessa kunnallishallinnossa. Kuntalain 24§ mukaan ”*Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari.*”

Käsitykset kunnanjohtajan asemasta, arvostuksesta ja työn sisällöstä ovat kirjavia, kun liikutaan kansan syvien rivien välissä ja luetaan lehdistä toimittajien omia näkemyksiä. Kunnanjohtajaan henkilöidään monesti kunnan menestys tai tappio, häneltä saatetaan odottaa yliluonnollista kykyä pujotella normiviidakoissa ja nyppiä lankojen päistä pidellessään niitä hyppysissään. Hänet koetaan monesti kunnan yhteiseksi omaisuudeksi, jonka yksityiselämänsäkään, ei ole hänen oma asiansa. (Hämäläinen 1999: 9.) Todellisuudessa kunnanjohtajan liikkuma-alue kunnan päätöksenteossa on suppeampi ja riippuu siitä, mitä kunnan johtosäännössä tai kunnanjohtajan johtajasopimuksessa on sovittu.

Monesti kunnanjohtajia syytetään oman harkintavaltansa ylittämisestä päätöksiä tehtäessä ja joskus jopa luottamushenkilöiden yli kävelemisestä. Usein kuulee sanottavan, että asiat päätetään jo niitä valmisteltaessa ja kunnanhallitus tai -valtuusto on pelkkä kumileimasin virkamiesjohdon hoitaessa todellisen päätöksenteon. (Wiberg 2005: 38.)

Kuntalain mukaan kunnan tulisikin olla kuntalain mukaan asukkaidensa hallinnoima alue, jossa todellista valtaa käyttää kuntalaisten vaaleilla valitsema valtuusto. Silti asiantuntijuuden ja luottamuksen asettuessa vastakkain monesti virkamiesjohtajan vahva auktoriteetti jättää kunnallispoliitikon näkemyksen varjoonsa. (Wiberg 2005: 36–37.)

Tämä ei ole kuntalain hengen mukaista, eikä hyväksyttävää. Mutta suojelevatko virkamiehet kuntia kuntalaisten näkökulmista ylilyönneiltä ja kannattamattomilta ratkaisuilta? Mihin asti virkamiehen harkintavalta ulottuu?

Kun tutkitaan kuntaa vallan käyttäjänä, tulee katse kohdistaa sen tekemiin ratkaisuihin ja päätöksiin. Kuitenkin kunta suurena kokonaisuutena on aivan liian suuri kompleksi näin suppean tutkielman kohteeksi. Simon (1957: 8–9) on todennut, että päätöksenteon keskitys ja osuus yksilön työtehtävistä on tärkeämpi, mitä korkeammalle organisaatiohierarkian tasolle mennään. Tämän perusteella voin tehdä johtopäätöksen, jonka mukaan tutkiessani kunnan korkeinta johtoa, voin saada melko luotettavaa tietoa siitä, miten kunnanjohtaja tärkeänä viranhaltijana ja julkisen vallan käyttäjänä käytännössä vaikuttaa koko kunnan toimintaan.

#### *Lähtökohta ja tutkimusnäkökulma*

Oma mielenkiintoni kuntajohtamista kohtaan heräsi keväällä 2007 saadessani mahdollisuuden suorittaa opintoihini liittyvän harjoittelujakson kuntasektorilla. Tuon harjoittelun aikana monet käsitykseni kunnasta muuttuivat kun tutustuin kunnan toiminnan eri käytäntöihin. Harjoitteluni pohjalta sain sysäyksen lähteä tutkimaan juuri kunnanjohtajaa ja hänen asemaansa julkisorganisaation johtajana. Myöhemmin olen saanut olla vuodesta 2008 seuraamassa kunnallisen luottamushenkilön roolissa niitä haasteita, joita monikuntaliitos aiheuttaa uuden kunnan luottamus- ja viranhaltijajohdolle. Edelleen näkökulmani on syventynyt osallistuttuani keväällä 2011 Kataisen I hallituksen kuuden puolueen hallitusohjelmaneuvotteluihin Säätytalolla kunta- ja hallintotyöryhmässä, jossa luotiin pohjaa Kataisen I hallituksen kuntarakenneuudistukselle.

Tässä tutkielmassani tutkin kunnanjohtajan tehtäviä johtamisen näkökulmasta rajaten aiheita erityisesti suhteessa kuntakentän ainutlaatuisuuteen, niinkään valitsematta yhtä tiettyä johtamisen teoriaa tutkimukseni pohjaksi. Sinänsä valinta on rohkea, mutta uskon, että kuntajohtaminen on paljon enemmän, kuin mitä tietty johtamisen oppi, teoria

tai malli antaa ymmärtää. Olen kuitenkin rajannut johtamisen ilmiön koskemaan lähinnä johtamisfunktioita ja -rooleja muutoksessa suhteessa johtamisen kohteisiin: ihmisiin.

Olen käyttänyt teoreettisen viitekehyksen aineistona hallintotieteellisiä klassikkoteoksia Mintzbergin (1973) ja Fayolin (1950) johdolla, mutta myös erityisesti kuntakenttää ja kuntajohtamista käsitteleviä kirjoja, artikkeleita, virallisia asiakirjoja ja lainsäädäntötekstejä. Lähdemateriaali on pääosin kotimaista, mutta olen käyttänyt mahdollisuuksien mukaan vertailuna myös kansainvälistä aineistoa. Tutkielma on luonteeltaan laadullinen tutkimus, jonka empiirinen osuus toteutettiin teemahaastatteluiden avulla maaliskuuhun 2013.

Keskityn tutkielmassani selvittämään minkälaisia johtamisrooleja suomalaisella kunnanjohtajalla on ja miten roolit muuttuvat monikuntaliitoksessa, jossa mukana on vähintään kolme kuntaa. Valitsin tutkielmani tutkimuskohteeksi 1.1.2009 voimaan astuneet 16 monikuntaliitosta: Joensuun, Hämeenlinnan, Jyväskylän, Kauhavan, Kemiönsaaren, Kokkolan, Kouvolan, Loimaan, Paraisen (ent. Länsi-Turunmaan), Maskun, Naantalina, Raaseporin, Salon, Sastamalan, Seinäjoen ja Siikalatvan. Monikuntaliitoksessa organisaation muutos on todellinen ja luo siten herkullisen tutkimusasetelman kunnanjohtajan roolin muutoksen tutkimiselle. Haastatteluajankohdaksi valitsin maaliskuuhun 2013, jolloin tutkimuskohteenani olleet 1.1.2009 toteutuneet monikuntaliitokset olivat ehtineet olla voimassa kokonaisen valtuustokauden ja siten haastatteluajankohdan aikana toimivilla kunnanjohtajilla oli käsitys mahdollisesta roolin muutoksesta.

Tarkoitukseni oli koostaa tutkimusmateriaalista tutkielma, joka voisi tieteellisenä työnä avata kuntajohtamisen erityispiirteitä monikuntaliitoksissa ja päivittää tämän päivän kuntajohtajan roolia sekä asemaa muuttuvassa kunnallishallinnossa. Teemahaastatteluiden kautta kuvaan kuntajohtajien kokemuksia omista johtamisrooleistaan kuntaliitoksen aikana. Rajatun ja selkeän tutkimukseni kautta pyrin lisäämään tietoutta julkisen organisaation johtajan rooleista muutoksissa yksilönäkökulmasta käsin. Toivon tutkielmani tuovan niin kunta-alan ammattilaisille, tutkijoille, kuin tavallisille kuntalaisillekin

tietoa siitä, minkälaisia rooleja kunnanjohtajilla suomalaisissa kunnissa on ja miten kunnanjohtajat kokevat oman roolinsa muutoksessa, jota monikuntaliitos edustaa.

Tutkielmaani voidaan pitää kartoittavana tutkimuksena, koska sen avulla pyrin kuvaamaan keskeisiä kunnanjohtajan johtamisroolin muutoksia kuntaliitoksissa ja tunnistamaan niiden mukanaan tuomia haasteita muuttuvalle kuntajohtamiselle.

Kunnanjohtajan johtamisrooleja avaavassa teoriaosiossa tarkastelen kunnanjohtajaa ja hänen monia kasvojaan johtajana johtamisen näkökulmasta. Myöhemmin empiirisessä osassa selvitän teemahaastatteluiden kautta, muuttuuko kunnanjohtajan kokemus omasta roolistaan kuntaliitoksessa ja mikäli muuttuu, minkälaisia rooleja kunnanjohtajalle halutaan antaa luottamushenkilöiden, kuntalaisten, sidosryhmien ja henkilöstön taholta ja mitä laki kuntajohtajasta määrää. Haluan vastaukset kysymyksiin:

1. Mikä on suomalaisen kunnanjohtajan asema kuntahallinnossa ja minkälaisia johtamisrooleja suomalaisella kunnanjohtajalla on?
2. Miten kunnanjohtajan johtamisroolit muuttuvat monikuntaliitoksessa?

*Tutkimusmenetelmä*

Tutkimusmenetelmät ovat tapoja toteuttaa tutkimus. Tutkimusmenetelmä koostuu niistä tavoista ja käytännöistä, joilla havaintoja kerätään. Päätelmiä tehdään analysoimalla havaintoja kriittisesti ja luomalla kokoavia näkemyksiä aineistosta. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2005: 72.) Laadullisella tutkimusmenetelmällä tehdyssä tutkimuksessa tarkastellaan ihmisten vuorovaikutuksessa syntyneitä merkityskokonaisuuksia. Näkökulmana on ihmisen, tässä tapauksessa kunnanjohtajan oma kuvaus kokemastaan todellisuudesta.

Tämä tutkielma on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on ihminen, hänen elämänpiirinsä sekä niihin liittyvät merkitykset. Laadullisella tutkimuksella ollaan usein tekemisissä kertomuksien, tarinoiden ja merkityksien kanssa, tutkimuksella ei ole välttämättä mahdollista saada määrälliselle tutkimukselle tyypillistä tilastollisesti yleistettävää tietoa. Laadullinen tutkimus on voimakkaasti riippuvainen teoriasta. Empirian tarkoitus on tarkentaa teoreettisia käsitteitä. Laadullisessa tutkimuksessa aineisto on tutkimuksen kannalta kiinnostavaksi arvioitu kohderyhmä. Tämän kohderyhmän elämässä oletetaan tiivistyvän tutkimusaiheen kanalta kiinnostavia piirteitä. (Leskinen 1995: 13–14.)

Laadullisessa tutkimusprosessissa painopiste ei ole teorian muotoilussa vaan teorian ja aineiston vuorovaikutuksessa. Laadullisessa tutkimuksessa teoria kehitetään suhteellisen myöhäisessä vaiheessa, ei tutkimuksen alussa. Aineiston analyysi, keruu ja käsitteellisyys limittyvät laadullisessa tutkimuksessa toisiinsa ja niiden analyttinen erottaminenkin on monesti hankalaa. (Leskinen 1995: 52.)

Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, vaan pyritään kuvaamaan ja ymmärtämään jotain tapahtumaa ja toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. Laadullinen tutkimusote sopii tähän tutkimukseen, koska pyrin kuvaamaan kunnanjohtajien kokemuksia ja näkemyksiä omista johtamisrooleistaan muutoksessa, jota kuntaliitosprosessi edustaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 85.)

Laadullinen tutkimusaineisto tulee kerätä tutkimuksen kohteena olevan ilmiön esiintymispaikalta. On tärkeää, että henkilöt, joilta tietoa kerätään, tietävät tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon ja heillä on kokemusta asiasta. Sen vuoksi tiedonantajien valinnan tulee olla harkinnanvaraista ja tarkoitukseen sopivaa. (Eskola & Suoranta 2008, 18.) Eskolan ja Suorannan näkemykset tukevat omaa rajaustani tietyn ajanjakson aikana toteutuneiden monikuntaliitoskuntien kunnanjohtajiin, sillä kunnanjohtaja toimii kuntakentän näköalapaikalla politiikan ja hallinnon rajamailla, josta hänellä on mahdollisuus luoda kokonaisvaltainen näkemys kunnan toiminnasta. Kunnanjohtaja on myös ainoa viranhaltija, joka on määritelty kuntalaissa, jonka perusteella laki perustelee kunnanjohtajan tutkimukseni tarkoitukseen sopivaksi tutkimuskohteeksi.

Monikuntaliitoskuntien kunnanjohtajaksi valikoituvat usein asiantuntevimmat ja kokeneimmat kunnanjohtajakandidaatit. Tähän on vaikuttanut vuonna 2000 uudistunut perustuslain 125§ ja siihen määritellyt yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin. Niitä ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Ennen lain voimaantuloa kunnalliseen virkaan oli käytännössä voitu valita kuka hyvänsä kelpoisuusvaatimukset täyttävistä viranhakijoista. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan taito tarkoittaa koulutuksen ja työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja, kyky puolestaan viittaa henkilön tuoksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Koeteltu kansalaiskunto tarkoittaa yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Näitä yleisiä nimitysperusteita tarkastellaan suhteessa kunnanjohtajan viran erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin.

<i>Tutkimuksen rakenne</i>
1. luku: johdanto, jossa avaan tutkimuksen taustaa ja kuntakentän nykytilaa. - Tavoitteet, tutkimusongelma, siihen liittyvät kysymykset ja tutkimusmenetelmä - Tutkimusrakenteen kuvaus
2. luvussa kuvaan johtamisen ja johtamisroolien ilmiöitä
3. luvussa tarkastelen kuntaa, jossa johtamisen ja johtamisroolien ilmiötä toteutetaan
4. luvussa määrittelen kunnanjohtajan roolit kirjallisuuden kautta johtamani teorian pohjalta
5. luvussa kerron monikuntaliitoksista tutkimani ilmiön erityisinä toimintaympäristöinä
6. luku: empiria-osa, jossa käsittelen tekemiäni haastatteluita ja niistä saatuja tuloksia
7. luku: esittelen johtopäätökset ja pohdin tutkimuksen vaikutuksia kuntajohtamiselle

Taulukko 1. Tutkimuksen rakenne.

## 2. JOHTAMINEN

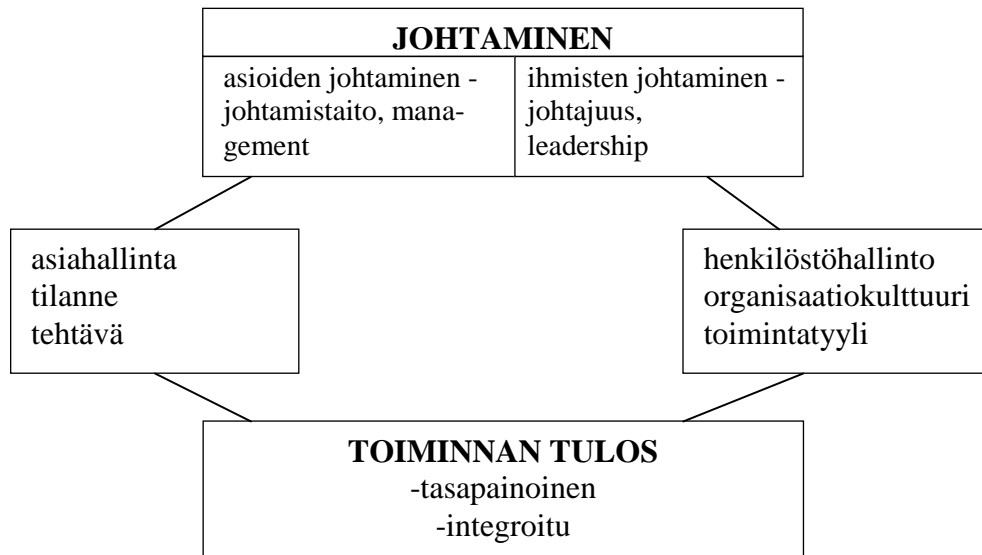
Tiettyä johtamisen oppia tai teoriaa on vaikeata yhdistää yleistettävästi kunnan johtamiseen, jossa yhdistyvät niin yksityiselle, kuin julkiselle organisaatiolle ominaiset piirteet. Toisaalta kunta on yhteisöllisyyden ruumiillistuma, jossa palveluiden tuotanto on etusijalla ja kuntalaisten hyvinvointi prioriteetti numero yksi. Nykyään kuitenkin kuntien toiminta on alkanut muistuttaa entistä enemmän yksityissektoriluontoista organisaatiota, jossa tuloksen tekeminen, tehokkuus ja taloudellisuus voivat ajaa yksilön hyvinvoinnin edelle.

Johtamisen määrittely yleensä on hankalaa, sen sisältämien teorioiden ja näkökulmien verkko on niin moninainen, että sitä on tuskin tarvetta edes yrittää. Stogdillin (1974: 7) mukaan johtajuuden määritelmiä on lähes yhtä paljon kuin ihmisiä, jotka ovat yrittäneet määritellä sitä. Johtaminen liittyy kuitenkin aina ihmisiin. Ei voi johtaa taloutta, tuloksia, laatua, eikä mitään muutakaan. Ihmiset tekevät tuloksen, oli mittari sitten mikä tahansa. Autoa ohjataan, laitetta hallitaan, mutta ihmistä johdetaan. (Lindgren 2001: 22.)

Yleiskäsitteenä johtaminen voidaan kuitenkin karkeasti jakaa asioiden johtamiseen ja ihmisten johtamiseen. Näistä asioiden johtamista tai pikemminkin johtamistaitoa voidaan kuvata englannin kielen sanalla *management* ja ihmisten johtamista sanalla *leadership*. Ongelmallista on se, että käsitteet liittyvät erityisen läheisesti toisiinsa, joten on vaikea erotella mikä on tosiasia *managementia* ja mikä *leadershipia*. Käsitteiden jakamisen ja luokittelun tarkoituksena on täten vain palvella aihetta teoreettisella tasolla (Ojala 1995: 16–17). Monet suomalaiset johtamisen tutkijat ovatkin kokeneet sana johtaminen aivan liian riittämättömäksi kuvaamaan erilaisten organisaatioiden johtamista (Nurmi: 2005: 69–72).

Seuraavassa kuviossa havainnollistan johtamisen käsitteen jakoa *managementiin* ja *leadershipiin*. Kuten kuvioista voidaan havaita, toiminnan tulos on tasapainossa ja johtamisen lajit ovat integroituneet tavoite saavutettaessa (Manninen 1992: 24).





Kuvio 1. Johtamisen kohteet organisaatiossa (Manninen 1992: 24).

Barnard (1974: 10–21) pohtii johtamisen yleisluontoista määrittelyä toteamalla, ettei johtaminen ole pakottamista, vaan vapaiden ihmisten valintojen ohjaamista. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki osallistuvat johtamiseen, ei vain tietty, johtajaksi nimetty henkilö. Se, miten siinä onnistutaan, liittyy johtamisjärjestelmien ominaisuuksiin, sekä erilaisiin johtamisoppeihin ja -ideologioihin. Nämä ohjaavat johtamisjärjestelmien kehittymistä. (Ursin & Heuru 1990: 87.)

## 2.1. Organisaatio johtamisen kontekstina

”*Organisaatio on tietoista, vapaaehtoista ja tarkoituksellista yhteistoimintaa*” (Barnard 1974: 4.) Näin Barnard toteaa määritellessään organisaatiota. Tutkimuksen kohdeorganisaationa oleva kunta onkin palvelujen tuotantoon, kansanvaltaan ja toisaalta myös demokratian toteuttamiseen pyrkivä yhteistoimintajärjestelmä, johon Barnardin esittämä määritelmä sopii mainiosti.

Johtamiseen liittyy siis aina organisaatio, jossa johtamista harjoitetaan. Voidakseen toimia organisaatiolla on oltava johtaja (af Ursin & Heuru 1990: 86–88). Mintzbergin (1989: 7) mukaan nimenomaan johtajiin personoituva auktoriteettijärjestelmä, joka yhdistää ihmisten pyrkimykset yhteen, erottaa organisaation mistä tahansa muusta satunnaisesta ihmisryhmästä. Siis johtajien luomat johtamisjärjestelmät, joilla johtajat yhdistävät ihmisten yhteiset pyrkimykset yhteen, antavat organisaatiolle ominaispiirteen, josta ne voidaan tunnistaa tietyksi organisaatioksi. (af Ursin & Heuru 1990: 88.)

## 2.2. Johtamisjärjestelmä

Organisaation ohella toinen johtamiseen oleellisesti vaikuttava tekijä on johtajan luoma johtamisjärjestelmä. Barnardin analyysin pohjalta af Ursin ja Heuru (1990: 86–88) ovat tulleet johtopäätökseen, jonka mukaan johtamisjärjestelmä on systeemi, jossa yhteistoiminnan osapuolet (johtajat) pyrkivät vaikuttamaan toisten toimintaan niin, että he omalta osaltaan edistäisivät organisaation toiminnan tarkoitusta. Tämä tapahtuu sen kautta, että johtaja pyrkii uudistamaan ja löytämään uudelleen sitä, mitä tarkoitusta kohti organisaatio toiminnallaan pyrkii. Lönnqvistin (2005: 9) mukaan johtamisen tarkoituksena onkin juuri varmistaa organisaation perustehtävän toteutuminen.

Johtamisjärjestelmä voidaan Barnardin (1974: 216–217) mukaan jakaa poliittis-legislatiiviseen ja toimeenpanevaan osajärjestelmään. Toimeenpanevan osajärjestelmän muodostavat toiminnasta vastaavat ammattijohtajat. Toimeenpaneva johtamisjärjestelmä ei kuitenkaan johda organisaatiossa työskentelevää ihmisjoukkoa, vaan vain ylläpitää organisaation toimintakykyä. Barnard vertaa johtamisjärjestelmää aivojen ja hermoston muodostamaan systeemiin, jonka tehtävänä on saada keho tekemään niitä välttämättömiä toimintoja, joita ympäristöön sopeutuminen edellyttää.

Poliittis-legislatiivinen osajärjestelmä koostuu kansan legitimoimasta poliittisesta päätöksentekojärjestelmästä, jonka tehtävänä on heijastaa poliittista tahtoa, itse pyrkimyks-

siä. Juuri poliittinen tahto ohjaa ihmisiä. Johtamisjärjestelmään tulisi olla vain väline, jolla itse pyrkimykset välittyvät toisille ihmisille. (af Ursin & Heuru 1990: 87,88.)

### 2.3. Johtamisen funktiot Fayolin mukaan

Olen tarkastellut johtamista lyhyesti itse ilmiönä, sen toimintakentän eli organisaation näkökulmasta ja johtamista myös prosessina peilaten sitä johtamisjärjestelmien kautta. Seuraavaksi on luontevaa katsoa, mitä tehtäviä johtamisella on tutkiessani erityisesti kunnanjohtajaa.

Fayolin (1950: 9–22) mukaan kaikissa organisaatioissa on kuusi yhteneväistä toimintotyyppiä, jotka ovat välttämättömiä sen olemassaolon kannalta. Niitä ovat muun muassa tekniset toiminnot, joilla tarkoitetaan organisaation varsinaiseen toimintaan liittyviä tuotannollis-teknisiä toimintoja. Muut viisi toimintoa ovat niin sanottuja tukitoimintoja, joilla edesautetaan teknisten toimintojen onnistumista. Näitä ovat: taloudelliset-, laskennalliset-, kaupalliset-, turvallisuus- ja hallinnolliset toiminnot.

Koska tutkimukseni käsittelee pääasiassa kunnanjohtajaa, jonka asema lokeroituu toimeenpanevan ammattijohtajuuden alle, voin keskittyä hallinnollisiin toimintoihin, joita Fayolin (1950: 9–22) mukaan voidaan kutsua varsinaisiksi johtamisfunktioiksi. Tutkimukseni suppeuden vuoksi jätän taloudelliset toiminnot vähemmälle huomiolle, vaikkakin sen merkitys kunnanjohtajan työssä on oleellinen. Fayolin mukaan toimeenpanevan johtajiston johtamisfunktioita ovat: tulevaisuuden ennakointi ja -suunnittelu, organisointi, käskytyks, ihmisten johtaminen, koordinointi ja valvonta. Mielestäni Fayol kuvaa johtamisfunktioilla osuvasti juuri kunnanjohtajan tehtäviä, hänen toimiessaan kunnanviraston päällikkönä, sekä kunnan toiminnan ja talouden johtajana kunnanhallituksen valvonnassa.

#### 2.4. Johtamisroolit Mintzbergin mukaan

Johtamisroolien tarkastelu poikkeaa jossain määrin funktiotarkastelun näkökulmasta. Salmisen mukaan sosiaalipsykologinen roolitarkastelu on yhteydessä toisaalta käyttäytymiseen, käyttäytymisrooliin ja toisaalta rooliodotuksiin. (Salminen 2004: 34–35.) Salmisen (2004: 35) mukaan odotuksia johtamisen roolille tuovat mukanaan esimerkiksi institutionaalinen asema organisaatiossa, johtamisvaltuudet ja johtajana käyttäytyminen. Mintzberg (1973: 166–170) on avannut johtamisrooleja teoksessaan *The nature of managerial work*. Mintzbergin määrittelemät johtamisroolit kuvaavat hänen mukaansa johtamista itseään. Ihmisten välisiä suhteita koskevat johtajan roolitukset Mintzberg jakaa kolmeen rooliin: johtajaan keulakuvana eli seremoniaalisena ja symbolisena johtajana, varsinaiseen johtajaan eli johtajaan alaistensa esimiehenä ja johtajaan organisaation eri sidosryhmien esimiehenä. Tiedonvälittäjän roolissa toimiva johtaja voi Mintzbergin mukaan olla tiedon kokoaja, tiedon levittäjä tai puhemies. Johtajalle päätöksentekijänä Mintzberg löytää neljä roolia: organisaation muutosta käynnistävän ja ohjaavan yrittäjän, häiriöiden käsittelijän, alaistensa työtä ohjelmoivan voimavarojen jakajan ja neuvottelijan, joka edustaa organisaatiota keskeisissä neuvotteluissa.

Ollila (2006: 64–67) on puolestaan tulkinnut Mintzbergin johtamisrooleja ja nostaa esiin kahdeksan johtamisroolia Mintzbergin kolmesta edellä mainitusta osa-alueesta. Näitä rooleja ovat: yhteismies, poliittinen johtaja, yrittäjä, sisäisten asioiden asiantuntija, oikea-aikainen johtaja, tiimijohtaja, asiantuntija ja uusi johtaja. (Ollila 2006: 64–67.)

Kunnanjohtajan tehtävässä korostuvat Mintzbergin johtamisroolituksesta erityisesti ihmisten välisiä suhteita ja päätöksentekoa koskevat roolitukset, mutta myös tiedonvälittäjän roolit. Kunnanjohtajan aseman moninaisuutta kuvaa hyvin se, etten suoraan pysty lokeroimaan kunnanjohtajaa tiettyjen roolin alaisuuteen, vaan monet Mintzbergin rooleista kuvaavat osaltaan kunnanjohtajan asemaa. Koska alussa määrittelin tutkimusilmistöksi johtamisen suhteessa ihmisiin, on perusteltua valita ihmisten välisiä suhteita korostava rooliosa-alue. Tutkielmani viidennessä luvussa avaan kunnanjohtajan erilaisia rooleja, jotka olen johtanut ylläolevan teoriapohdinnan avulla. Keulakuva- ja symbolisen johtajan roolia olen avannut virkamiesjohtajaa kuvaavassa kappaleessa, esimiehen roolia puolestaan ihmisten johtaja- kappaleessa, sidosryhmien esimiehen roolia tarkastelen verkostojen johtaja-otsikon alla. Koska yksi tutkimukseni tavoitteista on tarkastella myös politiikan ja hallinnon dikotomiaa suhteessa johtamiseen kunnassa, olen lisännyt tarkastelemini rooleihin vielä erityisen poliittista johtajuutta käsittelevän osion.

Ollilan (2006: 64–67) tulkinta Mintzbergin johtamisrooleista avaa hieman paremmin jo mainittuja rooleja ja nostaa esiin juuri poliittisen johtajan roolin, joka tukee omaa valintaani tutkimukseni kunnanjohtajan roolitarkasteluun.

### 3. KUNTA JOHTAMISEN YMPÄRISTÖNÄ

Suomi jakautuu kuntiin, joiden itsehallinto on suojattu Suomen perustuslaissa. Itsehallintoon kuuluu, että hallintoa hoitavat ne, joita sen on tarkoitus palvella, eli kunnat itse (PeL 121:1).

Kunnallisella itsehallinnolla on tiettyjä tunnuspiirteitä, jotka erottavat ne muista hallintomuodoista. Kunnilla on verotusoikeus, jolla mahdollistetaan omavastuullinen taloudenhoito. Kunnilla on sekä yleinen, että erityinen toimiala. Yleinen toimiala tarkoittaa sitä, että kunta voi ottaa hoitaakseen muitakin, kuin vain laissa sille säädettyjä tehtäviä. Erityisellä toimialalla tarkoitetaan puolestaan, että kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia, eikä myöskään ottaa niitä pois muutoin, kuin säätämällä siitä lailla. Lisäksi kunnissa toimii edustuksellinen demokratia, joka perustuu vaaleilla valittuun valtuustoon ja luottamushenkilöjärjestelmään. Juuri kunnan lakiin vahvasti perustuva julkisyhteisöllisyys ja kunnassa vallitseva edustuksellinen demokratia määrittelevät kunnanjohtajan liikkuma-alueen rajat johtajana. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 7.)

Jäsenistönsä kannalta merkittävä kunnan tunnuspiirre on se, että kunnat ovat julkisia viranomaisia, jotka voivat käyttää julkista valtaa, toisin sanoen: tehdä kansalaisia koskevia, yksipuolisia päätöksiä. (Emt. 7.)

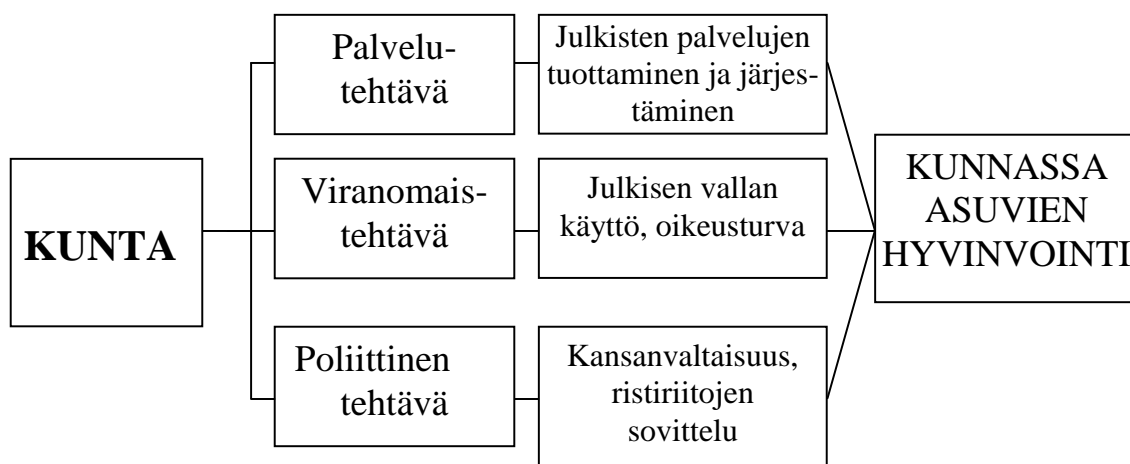
Jokaisella kunnalla on myös oma tarinansa, jotka erottavat sen muista Suomen kunnista. Ne eroavat toisistaan myös kokonsa, väestörakenteensa ja luonnonsuhteidensa puolesta. Tämän takia hallinto ja toiminta eivät voi olla kaikissa kunnissa samanlaisia (Emt. 7). Tämä tekee jokaisesta kunnasta omanlaisensa johtamisympäristön. Seuraavassa käsitellään kuntien yhteisiä piirteitä johtamisen ympäristönä, peilaamatta niitä tiettyyn kuntaan tai kuntamalliin.

### 3.1. Kunnan perustehtävät

Kunnan tehtävänä on järjestää palveluita kunnan asukkaille ja huolehtia heidän hyvinvoinnistaan (kuvio 2). Osoituksena kunnan asemasta oman hyvinvointiyhteiskuntamme tukipilarina voidaan todeta kunnan olevan merkittävin yhteiskunnallisten palveluidemme tuottaja. Sen kolmesta perustehtävästä tärkein onkin juuri *palvelutehtävä*. Mainittakoon, että aina 1980-luvulle saakka kunnan roolina oli itse tuottaa tarvittavat hyvinvointipalvelut, nyttemmin kunnan tehtäväksi on muotoutunut järjestää ja ohjata kunnan palveluntuotantoa. Kunnan ei siis tarvitse välttämättä itse tuottaa palvelua, jos muut voivat tuottaa sen taloudellisemmin ja tarkoituksenmukaisemmin. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 8–9.) Tästä voimme päätellä, että kuntajohtamisen kenttä on muuttunut lähemmäs yksityisluontoista ja markkinaohjautuvaa johtamista, sen ollessa aikaisemmin lähinnä virkamiesmäistä julkisjohtamista, jossa painottuivat politiikan tärkeys ja yhteisöllisyys.

Toinen kunnan perustehtävistä on *poliittinen tehtävä*, joka liittyy läheisesti palvelutehtävään. Palvelutehtävien järjestäminen ei ole pelkästään tekninen kysymys, sillä tuotettavat palvelut ja niiden tuottamistapa, -sijainti sekä rahoitus on valittava. Näitä valintoja tehdään kunnan poliittisissa päätöksentekokelemissä, joissa sovitellaan eri tahojen eturistiriitoja ja muunnetaan ne poliittisiksi päätöksiksi kansanvallan periaatteiden mukaan. (Emt. 10.) Kuntakentässä vaikuttavat siis myös poliittiset voimat ja kuntajohtajilta vaa-ditaankin kykyä liikkua tällä eturistiriitojen taistelukentällä.

Kolmas perustehtävä on *viranomaistehtävä*, jonka perusteella kunta käyttää julkistaa valtaa. Kunnalliset viranhaltijat huolehtivat oman asiantuntijuutensa perusteella, että poliittiset päätökset ohjautuvat käytännössä kunnan toimintaan, ja että kunnan toiminnassa noudatetaan lakeja, asetuksia, sekä hyvän hallinnon periaatteita. Tutkimukseni kohdehenkilö, kunnanjohtaja pujottelee näiden kolmen tehtävän välimaastossa, toteuttaen pääasiassa viranomaistehtäväänsä toimiessaan kunnanhallituksen esittelijänä ja kunnan toiminnan, talouden sekä muun toiminnan johtajana. (KuntaL 24:1.) Seuraava kuvio avaa kunnan toimintaa ja sen tehtäviä havainnollistavalla tavalla (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 9).



Kuvio 2. Kunnallishallinnon rooli ja tehtävät (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 9).

Oheinen kuvio 2 selittää kunnan toiminnan tarkoitusta perustaen sen kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaamiseen erilaisten tehtävien kautta, jotka erittelin kappaleen alussa. Huomasin edellä myös, että kunta on olemassa pääasiallisesti yhteiskunnallisten palveluiden tuottamista varten. Tästä seuraa tiettyjä tehokkuusvaatimuksia. Jos kuitenkin tarkastelen kunnallishallintoa ainoastaan tästä näkökulmasta, on yhdentekevää, kuka tai mikä orgaani tekee tarvittavat ratkaisut ja päätökset. Tärkeää on ainoastaan tulos eli se, kuinka tehokkaasti ja taloudellisesti kunnalle kuuluvat tehtävät hoidetaan. Kuitenkin kun tiedän, että kunnan toiminnassa vaikuttavat demokraattiset arvot ja poliittinen tehtävä, en voi tarkastella kuntaa pelkästään palveluiden tuotannon näkökulmasta. Juuri kunnallishallinnon arvojen dualismista johtuen kunnanjohtajan tosiasiallinen asema on hyvin kompleksinen. (af Ursin & Heuru 1990: 27–28.)

Kunnan päätöksentekojärjestelmää voidaan jäsentää juuri dualismin periaatteen avulla. Dualismi on peräisin weberiläisestä ajattelusta, jonka mukaan poliittiset päättäjät edustavat kuntalaisia ja viranhaltijoiden tehtävänä on päätösten valmistelu ja toimeenpano. Vaikka laki on tältä osin hyvin tiukka, hallintotoiminnan tulisi olla samalla osallistamista ja vuorovaikutusta edistävää. Kunnallishallinnon haasteet liittyvätkin tältä osin sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen kommunikaatioon, että kuntalaisten ja





### 3.2. Luottamushenkilöorganisaatio

Luottamushenkilöt edustavat kunnassa ylintä päätösvaltaa ja tässä tehtävässään edustavat kuntalaisia. Kunnan luottamushenkilöstö koostuu valtuutetuista ja varavaltuutetuista, kunnan toimielimiin valituista jäsenistä, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valituista jäsenistä, sekä muista kunnan toimielimiin valituista jäsenistä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 58–59.) Tärkein kunnan luottamushenkilöorganisaatioista on valtuusto, joka käyttää kunnassa sen ylintä päätösvaltaa. Kuntalaiset valitsevat sen vaaleilla joka neljäs vuosi. Valtuusto voi siirtää omalla päätöksellään toimivaltaansa muille viranomaisille, mutta se vastaa kuitenkin aina kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto päättää myös hallinnon järjestämisestä kunnan sisällä, johon liittyen valtuusto päättää johtosäännösään kunnanjohtajan tehtävistä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 59–61.) Juuri johtosäännöissä mainittujen tehtävien kirjo tekee jokaisen kunnanjohtajan aseman ainutlaatuiseksi.

Kuten valtuusto, myös kunnanhallitus on kunnan pakollinen toimielin. Sen asema kunnan jokapäiväisessä hallinnossa on keskeinen. Erilaisissa kunnallishallinnon valtarakenteita koskevissa tutkimuksissa on todettu, että kunnanhallituksen jäsenet ovat kunnan merkittävimpiä vallankäyttäjiä. (Emt. 61.) Lain mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. (KuntaL 23:1.) Kunnanjohtaja toimii juuri kunnanhallituksen esittelijänä, hän myös vastaa toiminnastaan ensisijaisesti hallitukselle. Muita kunnan luottamushenkilöorgaaneja ovat: lautakunnat, johtokunnat, toimikunnat ja jaostot. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 59–60, 64, 65.)

### 3.3. Henkilöstö

Henkilöstö, johon kunnanjohtajakin kunnallisena viranhaltijana kuuluu, muodostaa kunnan palveluntuotannon toimeenpanevan osan. Henkilöstöön kuuluvat kaikki kuntaan palkkasuhteessa olevat työntekijät, jotka omalla työpanoksellaan mahdollistavat kunnan

tuottamat palvelut ja sen toiminnallisen olemassaolon. Henkilöstö on myös sidottu toteuttamaan työssään poliittisen johdon asettamia suuntaviivoja ja tavoitteita. Esimerkiksi valtuuston asettamaa budjettia ei saa ylittää tietyn kunnallisen yksikön toimesta ilman siihen saatua vahvistusta. Henkilöstö jakaantuu kahteen riippuen, ovatko he virkasuhteessa vai työsopimussuhteessa kuntaan. Kunnanjohtaja kuuluu kunnan viranhaltijoihin, toisin sanoen, hän on julkisoikeudellisessa virkasuhteessa, kun taas työsopimussuhteessa kuntaan olevat työntekijät yksityisoikeudellisessa työsuhteessa. Kunnan henkilöstöstä noin puolet on virkasuhteista ja toinen puoli työsuhteista henkilöstöä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001:65–66.)

#### 4. KUNNANJOHTAJAN MONET KASVOT

Yleiskielessä puhutaan kunnanjohtajista ja kaupunginjohtajista yhteisnimityksellä kuntajohtaja. Vuoden 1995 kuntalaki poisti viimeisetkin muodolliset erot maalaiskuntien ja kaupunkien väliltä, niin myös kunnan- ja kaupunginjohtajien asemalliset erot poistuivat kuntalain uudistuksen ja keskusjärjestöjen fuusion seurauksena. (Hämäläinen 1999: 10.) Tutkimuksessani puhuessani kunnanjohtajasta, en erittele kuntia sen perusteella, ovatko ne kaupunkeja vai eivät. Valintani perustuu ainoastaan kuntalain sanamuotoon kunnanjohtaja, joka on siis virallinen yhteinen nimitys kuntien ja kaupunkien johtajille.

Kuntalain 24§ mukaan jokaisessa kunnassa on oltava kunnanjohtaja, joka on virkasuhteessa kuntaan. Kuitenkin tämä asetus tuli pakolliseksi vasta vuoden 1976 kuntalaissa.

Kuntalaki sanoo selkeästi, että kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Hämäläisen (1999: 12) mukaan kuitenkin käytännössä kunnanjohtajan työtehtävät muokkautuvat luottamushenkilöiden ja kuntalaisten muodostamien roolituksien perusteella. Kunnanjohtajan tehtävät perustuvat siis lakiin, johtosäännön määräyksiin sekä valtuuston ja kunnanhallituksen päätöksiin, kuten teoriaosuudessa totesin.

Seuraavaksi olen avannut kunnanjohtajan asemaa, tehtäviä ja yleisluontoista määrittelyä purkamalla ne erilaisiin johtamisrooleihin. Kunnanjohtajan rooleja on useita, kuten motivoija, talouden vaatimusten toimeenpanija, yhteishengen rakentaja ja strategi. Tämä johtuu varmasti siitä, että kunnanjohtajan tehtävät nähdään niin erilaisena eri toimijoiden näkökulmasta. Henkilöstö, luottamushenkilöt, yhteistyötahot ja kuntalaiset omaavat kukin oman käsityksensä kunnanjohtajasta. Lisäksi kunnanjohtajalla itsellään on epäilemättä omat käsityksensä roolistaan. Olen valinnut kunnanjohtajan erilaisista johtamisrooleista Mintzbergin (1973: 166–170) henkilöiden välisiä suhteita määrittelevät johtamisroolit, joita olen tarkastellut edellä kappaleessa 2.1. Näitä rooleja ovat: virkamiesjohtaja (keulakuva), henkilöstöjohtaja (varsinainen johtaja), verkostojen johtaja (sidosryhmien esimies). Kappaleen viimeisessä osiossa käsittelen lisäksi kunnanjohtajan roo-

lia poliittisena johtajana Ollilan (2006: 64–67) Mintzbergin johtamisrooleista tekemien havaintojen pohjalta. Nostan poliittisen johtajan roolin esille myös, koska keskustelu suomalaisen kunnanjohtajan työn poliittisesta luonteesta on käynyt viimeaikoina vilkkaana (Koivisto 2007: 333). Poliittisen johtajan roolilla sivuan myös pormestari-instituutiota.

#### 4.1. Kunnanjohtajan muodollinen asema

Kun puhutaan johtajan asemasta, liittyy siihen oleellisesti myös vallan käsite. Johtamisen eräs peruselementti ja -edellytyskin on juuri valta. Kunnallisessa johtamisessa vallan aspekti on päätöksentekojärjestelmän luonteen johdosta hyvin monitasoinen ja myös kiistanalainen alue. Kuntalain näkökulmasta kunnanjohtajan asema on selvästi määritelty, mutta johtamiselle asetettavat yhä tiukemmat vaatimukset tehokkuudesta, tuloksellisuudesta ja vaikutuksista eivät aina mene yksiin demokratian kanssa. Voidaankin esittää kysymys, onko raskassoutuisella kuntakoneistolla mahdollisuuksia pysyä pinnalla, ellei sitä johdeta rivakoin ottein? (Kunnallisan kehittämissäätö 1999: 16.)

Kunnallisan kehittämissäätöön vuonna 1999 julkaisemassa kyselytutkimuksessa selvitettiin kunnan valta-asemia kunnanjohtajien, hallitusten puheenjohtajien ja eri henkilöstöryhmien edustajien näkökulmasta. Eräs kysymys käsitteli käsitystä siitä, kuka kuntaa tosiasiallisesti johtaa. Kaikki arvioitsijaryhmät nimesivät kunnanjohtajan useimmin kunnan tosiasialliseksi johtajaksi. (Kunnallisan kehittämissäätö 1999: 30–40.)

Kunnanjohtajalla on suoraan lain nojalla oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Puhevallan käyttäminen tarkoittaa yleensä esiintymistä kunnan nimissä erilaisissa tilaisuuksissa ja viranomaisissa. (Harjula & Prättälä 2004: 230–237.) Näiden seikkojen perusteella voimme olettaa, että kunnanjohtajalla on myös tiettyjä kunnan imagojohtajan ominaisuuksia. Toisin sanoen kunnanjohtajaan henkilöidään usein koko kunnan menestys tai tappio.

#### 4.2. Virkamiesjohtaja – lakiin sidottu vastuunkantaja

*”Vaikka hallintoa kuinka pyrittäisiin ohjaamaan säädöksin, viime kädessä kuitenkin vasta ihmiset, virkamiehet, tekevät siitä toimivan. Virkamiesten täytyy osata ja haluta tehdä sitä, mihin ohjeissa tähdätään. Osaamaan heidät saadaan koulutuksella, haluamaan pakolla tai palkkioilla” (Tiihonen & Ylikangas 1992: 88.)*

Kunnanjohtaja on lakisääteinen virka, jonka hoitamiseen liittyy julkisen vallan käyttöä, erityisesti kunnallisen päätöksenteon esittely-, valmistelu- ja toimeenpanovaiheessa. Viranhaltijatyön ja asiantuntemuksen merkitys onkin korostunut entisestään kunnissa, koska kuntien tehtävät ovat lisääntyneet ja muuttuneet entistä monimutkaisemmiksi. Kuitenkin kunnallisen demokratian ihanteen mukaan viranhaltijoiden olisi luotava edellytykset luottamushenkilötoiminnalle työskentelemällä päätöksenteossa puolueettomina osapuolina ja asiantuntijoina. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 30.)

Virkaan julkisoikeudellisena työsuhteena kuuluu edellä kuvattua virkavallan käyttöä, mutta myös virkavastuuta ja viran tuomia oikeuksia, kuten virassapysymisoikeus ja palkkaetuudet. (af Ursin & Heuru 1990: 106.)

Kunnanjohtajan virkavastuuta julkisjohtajana voidaan lähestyä monesta eri suunnasta. af Ursin ja Heuru (1990: 104–106) ovat tarkastelleet kunnanjohtajan virkavastuuta viidestä eri näkökulmasta. Kunnanjohtajan virkavastuu on toisaalta sidottu oikeudelliseen vastuuseen, toisaalta tarkoituksenmukaisuusvastuuseen, esille nousevat myös kunnanjohtajan poliittiset sekä ohjelmalliset vastuut ja vastuu toiminnan sisäisestä tehokkuudesta. Viides Heurun ja af Ursinin esille nostama vastuun taso on asenteellinen. Heidän mukaansa länsimaisen julkisjohtajan asenteellinen vastuu edellyttää humanismia työorientaation välttämättömänä perustana. Jokaisen julkisjohtajan tulisi puolustaa asenteiltaan ja ajatuksillaan kansalaisten oikeutta yksilölliseen ja tietyissä rajoissa autonomiseen elämään. Kunnanjohtajan asenteellista vastuuta julkisjohtajana voidaan myös konkretisoida siten, että hänen on sitouduttava niihin arvoihin ja päätöksiin, joihin myös kunta on sitoutunut. (Emt. 104–106.) Kunnanjohtajalta viranhaltijana ja johtajana vaadi-

taan siis erittäin koreaa moraalialla toteuttaa sitä tehtävää, jota varten hänet on omalle paikalleen asetettu.

Korkea moraalialla näyttääkin olevan eräs kunnanjohtajan merkittävimmistä ominaisuuksista, koska virka ja hieman epäselvät tehtävienkuvaukset antavat kunnanjohtajalle mahdollisuuden *viran päällä makaamiseen*. Tällä tarkoitan kunnanjohtajan aseman ja etuuksien nauttimista vastuusta välittämättä. Tällaisistakin kunnanjohtajista kuulee puhuttavan.

Kappaleen alussa kuvatuista viranhaltijan oikeuksista virassapysymisoikeus ei ole kunnanjohtajan kohdalla kuitenkaan ehdoton; kunnanjohtaja kun voidaan palkata joko määrääjäksi tai toistaiseksi. Määräaikaaisuudella halutaan yleensä korostaa kunnanjohtajan tulosvastuuta. Kuntalain 25§ mukaan valtuusto voi myös irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Tämän perusteella kunnanjohtaja onkin ainoa kunnan viranhaltijoista, joka toimii perusluottamuksen varassa.

Kunnan johtaminen perustuu viime kädessä luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon vuorovaikutukseen. Kunnanjohtaja onkin kunnan johtava viranhaltija, jonka asema yhteistyön edistäjänä ja toteuttajana on ratkaiseva. Jotta yhteistyövaikeuksilta vältyttäisiin, Kuntaliitto on kehottanut osapuolia neuvottelemaan ja sopimaan kunnanjohtajan tehtävistä ja menettelytapaohjeista virkasuhteen alkaessa. Niitä tulisi tarkistaa tarvittaessa, esim. vuosittain tuloskeskustelujen yhteydessä. (Kuntaliiton yleiskirje 1998.)

#### 4.3. Verkostojen johtaja – kokonaisuuden koossapitäjä

Kunnat toimivat entistä enemmän alueellisissa ja seudullisissa verkostoissa, joissa edellytetään johtajaa, joka kykenee tuomaan kunnan kannan yksiselitteisesti esiin ja viemään näkemyksensä läpi kunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä. Kuntien taloudellisten mahdollisuuksien niukkeneminen ja vaikeus turvata jopa välttämättömät perus-

palvelut ovat tuoneet kunnanjohtajan rooliin uudenlaisen vaatimuksen kantaa tietynlais-ta vastuuta kuntalaisiin päin. (Hämäläinen 1999: 13).

Hämäläisen (1999: 13) mukaan kunnanjohtajan tulee omata kyky toimia monien ver-kostojen yhteistyömiehenä, yrittäen hyötyä kuntansa ja kuntalaistensa parhaaksi. Näistä Hämäläinen mainitsee muun muassa luottamushenkilöorganisaatiot, henkilöstön, kunta-laiset, ministerit ja kansanedustajat, naapurikunnat, kuntayhtymät, maakuntien liitot, tielaitoksen, ammattiliitot, valtion viranomaiset, kansalaisjärjestöt, erilaiset yritykset, kuntaliiton, pankit, paikallis- ja aluelehdet, ministeriöt ja TE-keskukset sekä Rotary-, Leijona-, ynnä muut klubit.

Kunta alueena on siis itsessään tietynlainen verkosto, joka linkittää eri ihmiset, yhdis-tykset ja yritykset yhteen. Kunnanjohtajan asema alueen kehittämisessä korostuu juuri verkostojen johtajana. Tähän asti olen käsitellyt kunnanjohtajaa hänen tehtäviensä mää-rittelyn ja asemansa kautta, myös käyden läpi erityisiä toiminnan rajoituksia ja vaati-muksia. Verkostojen johtajana kunnanjohtajan henkilökohtaiset vuorovaikutustaidot ja ominaisuudet laitetaan koetukselle. Toiminnassa eri sidosryhmien yhteistyötahona, kunnanjohtajan asemassa korostuvat myös niin sanotut yritysjohtajan piirteet. Hänen olisi pyrittävä lisäämään kunnan kilpailukykyä ja elinvoimaisuutta kunnassa ja lähialu-eilla toimivien toimijoiden avulla. (Hämäläinen 1999: 12–14.)

Saarelainen (2003: 237) on tutkimuksessaan todennut että paikallistason verkostojohta-jien tehtävänä on luoda ja vahvistaa yhteistyötä alueellaan ja ylläpitää yhteisön jäsenien osallistumista yhteisön kehittämiseen. Tukeakseen alueellista verkostoitumista, valtio ja kunnat ovatkin jatkaneet julkisen politiikanteon desentralisointia lisätäkseen joustavuut-ta jäykkään ja byrokraattiseen hallintoonsa. Saarelaisen (2003: 237–239) mukaan pai-kalliset viranomaiset ja poliitikot hallitsevat keskeistä asemaa paikallishallinnossa ja saavat jatkaakin siinä toimimista, kunhan he ovat valmiita vastaamaan asemansa tuo-miin organisatorisiin ja poliittisiin haasteisiin. Kantaakseen vastuunsa kunnallisten ver-kostojen johtajina kunnallisten johtavien viranhaltijoiden on luotava asukkaille mahdol-



lisuuksia osallistua tehokkaasti paikallisiin asioihin, lisätäkseen sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja edistääkseen taloudellista kasvua.

Saarelaisen tutkimuksen perusteella voin todeta, että kuntaa koskevassa verkostojohdossa tavoitteena olisi saada eri ihmiset ja tavoitteet palvelemaan verkoston päämäärää, siten sitouttaa eri toimijoita samaan suuntaan, koko alueen ja ihmisten parhaaksi.

#### 4.4. Henkilöstöjohtaja – ihmisten johtaja

Eräs kunnanjohtajan ulkoisestikin merkittävimmistä rooleista on toimia kunnanviraston päällikkönä ja viranhaltijoiden esimiehenä. Vaikka työnteko toimintaympäristössä, organisaation ulkopuolella vie kunnanjohtajan ajasta ja energiasta yhä suuremman osan, hän ei voi kieltää olevansa yleensä useista sadoista ihmisistä koostuvan kunnan henkilöstön ylin johtaja. Hyvä henkilökunta onkin kunnan tekemän yhteiskunnallisen palvelutuotannon tärkein resurssi. Valtaosa tästä tuotannosta on saatava aikaan omilla palkkalisloilla olevalla vakituisella henkilöstöllä. Samalla kuitenkin henkilöstö on kunnan suurin kustannus ja luo kovimmat vaatimukset johtamistyölle. (Hämäläinen 1999: 25.) Salmisen mukaan kun asiajohtamisessa keskitytään organisaation prosesseihin ja menettelytapoihin sekä niiden muodollisiin piirteisiin, korostaa henkilöstöjohtaminen puolestaan ihmisten käsittelyä ja johtamisen erityispiirteitä. (Salminen 2004: 86.)

Henkilöstöjohtamisen kenttä on jaettu liiketaloudessa perinteisesti kolmeen pääalueeseen: johtajuuteen, työelämän suhteiden hoitamiseen ja henkilöstövoimavarojen johtamiseen. Kuitenkin meillä Suomessa vahvat kunnalliset työehtosopimukset ja työmarkkinaosapuolet ovat asettaneet työelämän suhteiden hoitamiselle tarkat reunaehdot, joten tarkastelen seuraavaksi henkilöstöjohtamista pääasiassa johtamisen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen puitteissa. Henkilöstöjohtamisen tärkeimpiä välineitä ovat organisaation visio ja henkilöstöstrategia, sekä henkilöstöpolitiikka, jota se strategian pohjalta toteuttaa. (Strömmer 1999: 12–13.)

Johtamisella tarkoitetaan henkilöstöjohtamisen keskeisintä aluetta, sen inhimillistä puolta. Johtajan tehtävänä on rohkaista ja kannustaa työntekijöitään, motivoida, ohjata, arvioida, kehittää neuvoa ja tukea, sekä määrittellä tavoitteita. (Emt.11–14, 17.) Johtamisella tarkoitetaan nimenomaan ihmisten johtamista. Hämäläisen (1999: 29) mukaan ihmisten johtamisessa hyvä, koeteltu väline on kiitoksen, kannustuksen ja moitteen antaminen tasapainoisessa paketissa. Se on normaalia inhimillistä vuorovaikutusta, jopa välttämättömyydenä polttoainetta siinä missä työvälineet ja palkkakin.

Lönnqvist (2005: 40–41) nostaa ihmisten motiivoinnin tärkeyden esiin johtamisessa erityisesti työtavoitteiden kautta. Työntekijöitä tulisi motivoida heidän mahdollisuuksiinsa käsin, eikä alleviivaamalla heidän rajoituksiaan. Todellisten rajoitusten muodostuminen tulisi nähdä sovittamalla yhteen tehtävä, tavoitteet ja henkilö optimaalisella tavalla. Työntekijällä tulisi olla oikeus tietää, mitä häneltä työssään odotetaan.

Avaan seuraavaksi ihmisten johtamisen ulottuvuutta syväjohtamisen mallin avulla. Nissinen (2004: 42–44) painottaa syväjohtamisen ideassaan johtajan neljää kulmakiveä. Johtajan on pyrittävä *rakentamaan luottamus* itsensä ja alaisjoukon välille, se on Nissisen mukaan vahvin normaalin vuorovaikutuksen tukipilari ja siten hyvin tärkeä tekijä johtamisen onnistumisessa. Johtajan *inspiroiva tapa motivoida* liittyy läheisesti tavoitteellisuuteen. Alaiset tulisi ottaa mukaan tavoitteiden määrittämisprosessiin. *Älyllisellä stimuloinnilla* johtaja tukee alaisensa innovatiivisuutta ja luovuutta asettamalla perusolettamukset kyseenalaisiksi, virheet koetaan siten osana oppimisprosessia. *Ihmisen yksilöllinen kohtaaminen* perustuu myönteiseen ihmis- ja alaiskäsitykseen, sekä aitoon kiinnostukseen työyhteisön jäsenistä, ihmisistä. Esimiehen tulisi hyväksyä henkilöiden yksilölliset erot ja toimia sen mukaan, hänen tulisi myös oppia mahdollisuuksien mukaan tuntemaan alaisensa henkilökohtaisesti.

Henkilöstövoimavarojen johtamisen tarkoituksena on säädellä henkilöstön määrää, varmistaa tarvittava osaaminen organisaatiossa, sekä ylläpitää henkilöstön hyvinvointia ja motivaatiota. (Strömmer 1999: 14). Erityisesti kuntasektorilla henkilöstövoimavaro-

jen johtamisen merkitystä täytyy lisäksi peilata palveluvelvoitteiden kautta: pystymmekö olemassa olevilla voimavaroilla turvaamaan tarvittavat palvelut?

#### 4.5. Poliittinenko johtaja? Pormestarista kansliapäällikköön

Olen pohtinut tutkimukseni monessa kohdassa sitä, saako suomalaisen kunnanjohtajan rooli poliittisia piirteitä, vaikka kuntalain mukaan hän on ensisijaisesti virkamiesjohtaja ja ammattijohtaja. Käytännössä kunnanjohtaja ei ole ollut Suomessa pelkästään ammatillinen johtaja, vaan hänellä on ollut luottamushenkilöjohdon rinnalla merkittävä rooli poliittisessa johtamisessa, vaikka kunnanjohtajasta tehtiinkin vuoden 2006 muutoksella nimellisesti vain viranhaltija. (Prättälä 2002). Kunnanjohtaja valitaan usein poliittisten sopimusten perusteella ja puoluekannalla on oma vaikutuksensa valintaprosessissa. Vuonna 1999 tehdyn tutkimuksen mukaan 66 prosentilla kunnanjohtajista oli puolue-tausta. (HE 8/2006) Oikeuskäytännössä on myös katsottu, että kunnanjohtajan valinnassa voidaan ottaa huomioon henkilön poliittinen tausta (KHO 1972 II 51). Vuoden 1993 kuntalain uudistuksessa mahdollistettiin kunnanjohtajan viran määräaikaisuus, sekä hänen erottamisensa epäluottamuksen perusteella. Siksi kunnanjohtajan vahva asema kunnan tosiasiallisena johtajana on heikentynyt, mutta monissa kunnissa poliittinen johto ei ole täyttänyt syntyneitä tyhjiötä. (Mäkinen & Vartiainen 2013).

Elokuun 2006 alussa kuntalakiin tehtiin muutos, jonka seurauksena kunnilla on mahdollisuus valita virkasuhteessa kuntaan oleva kunnanjohtaja tai luottamushenkilönä toimiva pormestari. Vaikkakin toimii kunnanhallituksen alaisuudessa, pormestari on myös sen puheenjohtaja. Pormestari valitaan valtuuston vaalilla, enintään valtuuston toimikaudeksi. Tämä malli on melko lähellä ennen vuoden 1976 kunnallislakia voimassa ollutta mallia. Erona on kuitenkin, että nyt pormestarin nimikkeellä toimiva ja kunnanjohtajan tehtäviä luottamushenkilö valitaan määräajaksi, eikä toistaiseksi. (Harjula & Prättälä 2004: 235–238.)

Uuden kuntalain mahdollistama pormestarimalli on otettu käyttöön Suomen kunnista ainoastaan Tampereella vuodesta 2007 ja Pirkkalassa vuodesta 2009 lähtien. Suomen Kuntaliiton lakiasiain päällikkö Kari Prättälä tarkasteli jo vuonna 2002 pitämässään puheessaan mahdollista pormestarimallia. Prättälän mukaan pormestarimallin etuina voidaan pitää erityisesti sitä, että kunnallisesta järjestelmästä tulisi pormestarin myötä kansainvälisesti ymmärrettävämpi. Suomalainen ammattijohtajuuteen perustuva malli on Euroopassa poikkeuksellinen. Prättälä puolustaa pormestarimallia myös sen seikan valossa, että nykyisessä järjestelmässä kunnanjohtaja joutuu ottamaan poliittisen johtajan roolin ilman, että hänellä on siihen kansalaisilta saatua valtuutusta – virkamies siis joutuu toimimaan osittain poliitikkona. Pormestarijärjestelmän kannattajat olettavat myös, että kiinnostus kunnallispolitiikkaan kasvaa, kun kuntalaiset tietävät kunnan johtoon valittavan henkilön, jolla on todellinen vastuu päätöksistä. (Prättälä 2002.) Lisäksi pormestarimallia tukee se, että monen kunnan kehitys junnaa paikallaan poliittisen johtajuuden puuttuessa. Koska poliittinen johto ei ota omaa rooliaan, avaa se monelle viranhaltijalle mahdollisuuksia nostaa omaa poliittista profiilia kunnan johdossa. Ongelmana kuitenkin on, että kuntalain henki ei tätä kunnan viranhaltijajohdolle suo, ja monesti virkamiesrooli antaa heille ainoastaan mahdollisuuden paeta isoja päätöksiä virkansa taakse. Pormestari saattaisi antaa kauan kaivatulle poliittiselle johtamiselle kasvot. Pormestarin kautta poliittinen päätöksenteko tulisi tiiviimmin mukaan myös asioiden valmisteluun. Se myös selventäisi rajoja virkamieskunnan ja politiikan välillä ja siirtäisi hankalaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa enemmän politiikkojen tehtäväksi. (Ryynänen 2010.)

Nykyiset suurenevat kunnat ja monipuolisemmat kunnalliset tehtäväkentät ovat tehneet kunnan johtamisesta niin haastavaa, että sitä on hankala hoitaa harrastuksena. Moni kunnan johtava luottamushenkilö ei ehdi hoitaa omaa tehtäväänsä tarpeeksi hyvin, koska omat työt vievät liikaa aikaa luottamustehtäviltä. Tämänkin takia usen kunnan todellinen johtaminen saattaa luisua luottamushenkilöiltä viranhaltijoille, joka ei palvele viime kädessä kuntalaisia. (Emt.)

Pormestarimallin tappioksi Prättälä nostaa esiin seikan, jonka mukaan nykyisen mallin väistyessä johtamisen ammattimaisuus katoaa kunnan toiminnasta: parhaat ammattijohtajat eivät välttämättä ole kiinnostuneita pormestarin tehtävistä. (Prättälä 2002.) Toisaalta päätoimisena luottamustehtävänä pormestari saattaisi houkutella myös ammattijohtajia kunnan peräsimeen, jos kunnanjohtajan virkamiesvaltaan lisättäisiin myös poliittinen valta valtuuston päätöksellä.

Ruotsissa kunnallislainsäädäntö eroaa tarkasteltavalla tasolla Suomen lainsäädännöstä vain siinä, että kunnanjohtajalla ei ole vahvaa lakisääteistä asemaa. Tämän perusteella luottamushenkilöjohdolle voidaan lain estämättä kunnan omin päätöksin antaa vahvempi asema kuin Suomessa. Tämän lisäksi ruotsalaisessa kunnassa saattaa olla kunnanjohtajan nimikkeellä oleva johtava viranhaltija, jonka asema ei ole kuitenkaan yhtä merkittävä kuin Suomessa. Hänen tittelinsä saattaa myös olla nimeltään kansliapäällikkö. (Emt.)

## 5. MONIKUNTALIITOKSET

Suomen ensimmäinen kuntaliitos toteutui vuonna 1934. Sotien jälkeiset alueluovutukset ja aluejärjestelyt puolestaan vähensivät kuntien lukumäärää 51:llä. Vuosina 1946-1959 tehtiin lähinnä kaupungin tai kauppalan välittömään läheisyyteen liittyneitä kuntaliitoksia. (Soikkanen 1966: 504, 685–686.) Ennen vuotta 2008 Suomessa oli toteutettu ainoastaan 19 monikuntaliitosta. Monikuntaliitoksiin rohkaiseminen nousi esille PARAS-hankkeen valmistelussa. Vanha kuntajakolaki (1196/1997) kannusti yhdistymisavustuksilla lähinnä kahden pienen kunnan yhdistymisiin. On perusteltua olettaa, että osittain juuri taloudellisten kannustimien puuttumisen takia ennen vuoden 2009 liittospäätöksiä monikuntaliitoksien määrä oli suhteellisen vähäinen. Paras hankkeessa kuntajakolakiin lisättiin kannuste, jonka oli tarkoitus lisätä halua monikuntaliitosten toteuttamiseen. Lakiin tettiin muutos (170/2007) siten, että yhdistymisavustusten määrä kasvoi, mitä useampi kunta liitokseen yhtyi. (Koski 2008:14).

Haverin ja Majoisen (2000: 22) mukaan kuntaliitokset ovat teoreettisesta näkökulmasta katsoen ainutlaatuisia ja kertakaikkisia muutosprosesseja, joissa kaksi (tai useampia) organisaatiota liittyy yhteen. Kuntien yhdistymisessä on kyse kokonaan uuden kunnan synnystä tai kuntaliitoksesta, jossa jokin tai jotkut kunnat liittyvät toiseen. Niille yhteistä on pyrkimys luoda uutta, ja kummassakin tapauksessa sekä tavoitellut että toteutuneet organisaatioiden rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset ovat niin merkittäviä, että on perusteltua puhua uudesta kunnasta ja kokonaan uudesta organisaatiosta. (Emt. 26–27.)

Monikuntaliitoksella tarkoitetaan sellaisten kuntien yhdistymistä, liittymistä johonkin yhteen kuntaan tai uuden kunnan perustamista, jossa osapuolina on kolme tai useampi kuntaa. Vuonna 2009 toteutuneet monikuntaliitokset osoittavat, että kuntien lukumäärä voi nousta liitoksessa hyvinkin suureksi, joista kertovat Kouvolan ja Salon monikuntaliitokset. Jälkimmäisessä liitoksessa osapuolina oli peräti 10 kuntaa.

### 5.1. Monikuntaliitoksen vaikutukset kunnan johtamiselle

Monikuntaliitoksen muovaama uusi kunta on kokonaisuus, joka ei synny ainoastaan laskemalla kunnat yhteen, vaan se on jotain enemmän. Monikuntaliitosten keskeisiä tunnuspiirteitä ovat mm. monta yhdyskuntaa, suureneva asukasmäärä, pitenevät etäisyydet, monta keskustaa, laajeneva palveluverkosto, supistuva luottamushenkilöhallinto, uudistuva henkilöhallinto sekä monta toimintakulttuuria (Koski 2008: 16–18). Edellä mainittujen ominaisuuksien lisäksi monikuntaliitokset ovat haasteellisia myös sen takia, että kuntien yhdistymisprosessien ongelmiksi mainitaan mm. prosessien kiireellisyys sekä uusien tilanteiden aiheuttamat epäselvyydet organisaatioiden menettelyissä ja toimivaltasuhteissa (Stenvall ym. 2007: 8).

Siinä missä kahden pienen kunnan yhdistymisessä on kyse yleensä vain noin sadan työntekijän joukosta, monikuntaliitoksissa henkilöstön määrä ja toimintakulttuurien määrä moninkertaistuu (Koski 2008: 18). Monen toimintakulttuurin yhdistymisellä on vaikutuksensa johtamiseen, työyhteisöihin, hallinnollisiin käytäntöihin ja työn tekemisen tapoihin (Stenvall ym. 2007: 9). Suppeasti nähtynä toimintakulttuurissa on kyse mm. työntekijöiden työtä ohjaavista julkilausumattomista arvoista, toimintaa ohjaavasta perusfilosofiasta sekä organisaatiossa olevasta tunnelmasta. (Emt. 2007: 81.) Toimintakulttuurista on erotettavissa tavallisesti kolme vaihtoehtoa: Toimintakulttuurien näkökulmasta kuntaliitokset kasvattavat byrokratiaa, ja sosiaalisia vuorovaikutussuhteita sekä niiden aikaansaamia asioiden suorittamistapoja häviää kuntien liittyessä toisiinsa. Toisaalta kuntafuusioissa voi myös syntyä kokonaan uusia vuorovaikutussuhteita ja uudenlaista toimintaa (Emt. 2007: 89). Eri toimintakulttuurien yhdistyessä kulttuurit joko sulautuvat keskenään, luovat uudenlaista kulttuuria tai sitten kulttuurit jäävät keskinäiseen konfliktin tilaan (Schein 1991: Stenvall ym. 2007: 87). Tässä tutkimuksessa selvitän, millä tavalla uudet toimintatavat ja kulttuurit vaikuttavat monikuntaliitoskunnan kunnanjohtajan kokemukseen oman johtamisroolin muutoksista.

## 5.2. Tutkimuksen monikuntaliitokset

Tutkimuksen kohdekuntina ovat 1.1.2009 muodostetut, vähintään kolmen kunnan liitokset, joita on yhteensä 16 kpl. Luetteloin tutkimuksen kohteena olleet uudet kunnat seuraavassa taulukossa:

Uusi kunta:	Liittyneet kunnat:
Hämeenlinna	Hauho, Kalvola, Lammi, Renko, Tuulos, Hämeenlinna
Joensuu	Eno, Pyhäselkä, Joensuu
Jyväskylä	Jyväskylän mlk, Korpilahti, Jyväskylä
Kauhava	Alahärmä, Ylihärmä, Korttesjärvi, Kauhava
Kemiönsaari	Kemiö, Dragsfjärd, Västanfjärd
Kokkola	Lohtaja, Ullava, Kälviä, Kokkola
Kouvola	Anjalankoski, Kuusankoski, Valkeala, Jaala, Elimäki, Kouvola
Loimaa	Alastaro, Mellilä, Loimaa
Parainen	Houtskari, Iniö, Korppoo, Nauvo, Parainen
Masku	Lemu, Askainen, Masku
Naantali	Rymättylä, Merimasku, Velkua, Naantali
Raasepori	Tammisaari, Karjaa, Pohja
Salo	Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Suomensjärvi, Särkisalo, Salo
Sastamala	Vammala, Äetsä, Mouhijärvi
Seinäjoki	Nurmo, Ylistaro, Seinäjoki
Siikalatva	Kestilä, Piippola, Pulkila, Rantsila

Taulukko 2. Tutkimuksen kohteena olleet monikuntaliitokset (Kuntaliitto 2009).

Kaikki tutkimuskunnat sijaitsevat Oulun eteläpuolisessa Suomessa, mutta muuten niiden maantieteelliset piirteet vaihtelevat merkittävästi. Osa kunnista on väestöltään pieniä mutta pinta-alaltaan suuria ja merelle laajenevia saaristokuntia, osa puolestaan ovat mannermaisista, seutukuntien kokoluokkaa olevia kaupunkeja. Lisäksi osa kunnista on kaksikielisiä, joissa osassa ruotsi on enemmistö- osassa vähemmistökieli. Pienimmissä



monikuntaliitoksissa liittyneitä osapuolia oli kolme, kun suurimmassa niitä oli kymmenen.



Kuvio 4. Tutkimuksen kohteena olleet ja 1.1.2009 toimintansa aloittaneet 16 monikuntaliitoskuntaa sijoitettuna Suomen kartalle.

## 6. TUTKIMUSHAASTATTELUT

Toteutin tutkielman empiirisen osuuden puhelinhaastatteluina maaliskuussa 2013, jolloin 4 vuotta toimineiden kuntien järjestyksessään toiset kunnanvaltuustot olivat jo järjestäytyneet, mutta valtuustokausittainen strategiatyö ei ollut vielä lähtenyt käyntiin. Ensimmäinen 16 haastattelusta käytiin 12.3.2013 ja viimeinen 9.4.2013. Lähestyin kaikkia kunnanjohtajia ensin sähköpostiviestillä, jossa kerroin tutkimuksestani ja pyysin ilmoittamaan sopivaa ajankohtaa puhelinhaastattelulle. Kunnanjohtajat ovat usein kiireisiä, eivätkä välttämättä ehdi täyttämään paperilomakkeita. Lisäksi kahdenvälisessä keskustelussa haastateltava kertoo usein jotain sellaista tutkimuksen kannalta arvokasta, jota haastattelija ei ole osannut kysyä. Kaikki toimivat kunnanjohtajat suostuivat haastatteluun ja ne saatiin järjestymään.

Laadin sekä tutkimuskysymykset (Liite 1), että haastattelupyynnön (Liite 2) molemmilla kotimaisilla kielillä, koska osa tutkimuskohteena olleista monikuntaliitoksista oli kaksikielisiä ja kolmen tutkimuskohteena olleen kunnan kunnanjohtajan äidinkieli oli ruotsi. Varasin jokaiselle haastateltavalle mahdollisuuden käydä haastattelun sekä suomeksi, että ruotsiksi, mutta kaikki kunnanjohtajat halusivat vastata kysymyksiin suomen kielellä.

Huomasin tutkielmaa tehdessäni, että kaikki kunnanjohtajat eivät välttämättä olleet toimineet koko monikuntaliitosprosessin ajan kunnan palveluksessa tai olivat tulleet kunnan palvelukseen vasta liitoksen tapahduttua. Kaikilla kunnanjohtajilla oli kuitenkin kokemusta kunnanjohtajana tai kunnan ylempänä viranhaltijana toimimisesta aikaisemmin, jonka takia haastatteluun osallistuneet toimivat kunnanjohtajat peilasivat johtamisroolin muutoksia aikaisempiin kokemuksiinsa. Tämä seikka on hyvä tuoda esiin tutkimustuloksia selkeyttävänä taustatietona. Se ei kuitenkaan tutkimuksen tieteellistä arvoa, koska tutkimuskohteena on joka tapauksessa tiettyyn ajankohtaan sidotun, perusteellisesti rajatun ihmisryhmän kokemus omasta roolistaan. Kaikki tutkimukseni monikuntaliitoskuntien kunnanjohtajat olivat varsin kokeneita johtajia, joista kokeneimmat olivat toimineet kunnanjohtajana tai kunnan ylempänä viranhaltijana yli 35 vuotta ja kokemat-

tominkin 6 vuotta. Tutkimukseen osallistuneiden kunnanjohtajien keskimääräinen virkaikä edellä mainituissa ylemmissä kunnallisissa tehtävissä oli 17 vuotta. Eräässä kunnassa varsinainen kunnanjohtaja oli ollut lähes vuoden kestäneellä sairauslomalla, jolloin kysymyksiin vastasi kunnanjohtajan tehtäviä viransijaisena hoitanut hallintojohtaja.

### 6.1 Yleiset kuvaavat kysymykset

Laadin teemakysymykset alussa määrittelemäni teoriani pohjalta, jossa jaottelin kunnanjohtajan rooliodotukset Mintzbergin, Fayolin ja Ollilan mukaan neljään rooliin: verkostojen johtajaan, henkilöstöjohtajaan, lakiin sidottuun virkamiesjohtajaan ja mahdollista poliittista roolia saavaan johtajaan. Tämän teorian pohjalta laadin teemahaastatteluni 18 avointa kysymystä jakaen ne edellä mainittuihin kategorioihin. Kuitenkin ennen kuin lähdin tarkastelemaan tarkemmin näiden johtamisroolien muutoksia, halusin saada selville, minkälaisina johtajina monikuntaliitoskuntien kunnanjohtajat itseään pitävät.

Haastatteluissa kunnanjohtajat kuvailivat itseään usein määrätietoisiksi, yhteistyökykyisiksi ja asiakaskeisiksi ammatijohtajiksi. Myös tasapuolisuus, harkitsevuus, muutосkyky ja keskustelevuus korostuivat muita enemmän kysyttäessä, millainen johtaja olet.

Monikuntaliitoskuntien kunnanjohtajat näkivät oman tehtävänsä hyvin monipuolisena. Kysyttäessä, mitkä ovat hänen mielestään kunnanjohtajan tärkeimmät tehtävät, sain vastaukseksi hyvin erilaisia tehtäviä, joka varmasti kuvaa kunnanjohtajan roolin kompleksisuutta. Mutta myös kunta, sen koko, väestöpohja, sijainti ja kuntakulttuuri määrittelevät kunnanjohtajien tehtävien painotuksia erittäin paljon. Kaikille yhteisenä tehtävänä kunnanjohtajat näkivät erityisen kokonaisuuden tai koko kuntaorganisaation johtamisen. Näyttääkin siltä, että riippumatta kunnan taustamuuttujista kunnanjohtaja on keskeinen johtaja, kun tarvitaan hajanaisen kuntakonsernin kokonaisuuden koossa pitävää ammatijohtajaa. Toinen tärkeä tehtävä, joka nousi lähes yhtä voimakkaasti, oli kunnan strategiaan liittyvät tehtävät. Erityisesti strategian valmisteluun, jopa määrittelyyn liittyvät tehtävät korostuivat, mutta kunnanjohtajat kokivat erääksi tärkeäksi tehtäväksi myös

talouden ja toiminnan pitämisen strategiassa määritellyissä raameissa. Taloudenhoito nostettiin ajankohtaisena ja kaikille yhteisten taloushaasteiden määrittelemäksi ja korostamaksi tehtäväksi. Kolmas selkeä tehtävä painottui kunnanjohtajan lakisääteisten tehtävien, erityisesti kunnanhallituksen esittelijänä ja valmistelijana toimimiseen. Neljäntenä kokoavana tehtävänä esille nousi henkilöstöorganisaation johtaminen. Muita monikuntaliitoskunnanjohtajan tehtäviä haastattelun pohjalta olivat muun muassa kehityksestä huolehtiminen, keulakuvana toimiminen, kunnan edunvalvonta, sidosryhmäyhteistyö ja kuntaliitoksen läpivienti. Eräs haastatteleistani kunnanjohtajista totesi varsin pitkän tehtävänkuvauksmäärittelynsä päätteeksi osuvasti kunnanjohtajan tehtävästä:

*”..että ei tätä kaupunginjohtajan työtä voi ihan pienesti kuvata.”*

Monikuntaliitos on aina paikallinen prosessi, jossa korostuvat kunkin kunnan omat painotukset. Joka tapauksessa muutosprosessin luomat kokemukset määrittelevät kunnanjohtajan roolitarkastelun lähtökohtia ja olivat siksi mielenkiintoinen tutkimusnäkökulma. Pyysin kunnanjohtajia kuvaamaan monikuntaliitosprosessia omasta näkökulmastaan kolmella sanalla. Vastaukset olivat monipuolisia, joissa tuli esille toisaalta kuntaliitosprosessin tuoma konkreettinen muutos, joka näkyi niin poliittisessa toimintaympäristössä, palveluverkossa, kuin taas toisaalta nopeasti heikentyneessä taloudellisessa ympäristössäkin. Osa kunnanjohtajista koki muutoksen nopeana hässäkkänä. Myös negatiivisesta henkilökohtaisesta kokemuksesta kertovat sanat, kuten kivulias, raskas ja ongelmallinen tulivat esiin joissakin vastauksissa. Toisaalta kunnanjohtajat peilasivat kokemuksiaan monikuntaliitoksiin ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamisten kautta. Useimmin toistuneet sanat olivat: onnistunut, haasteellinen ja mielenkiintoinen, joka kertoo näkemykseni mukaan kunnanjohtajien positiivisesta suhtautumisesta tarpeelliseksi kokemaansa muutokseen, sekä aidosta tyytyväisyydestä sitä kohtaan, että he ovat saaneet olla mukana haasteellisessa ja merkittävässä projektissa.

Koska monikuntaliitosprosessin erityisyys luo ainutlaatuisen ympäristön johtamisen muutosten tutkimiselle, vastaajilta oli relevanttia kysyä, minkälaisia haasteita useam-

man kuin kahden kunnan kuntaliitos asettaa erityisesti kunnanjohtajalle suhteessa sellaisiin kuntaliitoksiin, jossa osapuolia on vain kaksi.

Kunnanjohtajien vastauksissa nousee esille selkeästi kaksi vastausmallia: toiset näkevät, että monikuntaliitosten haasteet eivät eroa juurikaan kahden kunnan kuntaliitoksesta, vaan prosessi on hyvin pitkälti samanlainen. Kuitenkin suuri osa vastaajista koki uuden kunnan identiteetin rakentamisen ja uuden toimintakulttuurin muodostamisen erittäin hankalaksi. Moni ihmetteli, miten maantieteellisesti niin lähekkäin toimivissa kunnissa onkaan voinut olla niin erilaiset toimintakulttuurit ja tavat tehdä päätöksiä. Jotkut kunnanjohtajista kokivat, että monikuntaliitoksissa niin sanotun kokonaisnäkemyksen hahmottaminen on hankalampaa ja johtaminen ja päätöksenteko monimutkaistuu. Tämä tulee joissakin kunnissa esille mm. virahaltijoiden välisen työnjaon ja yhteistyön löytämisen vaikeudessa.

*”No se.. tuota semmonen päätöksenteon hajanaisuus, tuo siihen sellaisen oman viivahteensa jota ei oo kahden kunnan liitoksessa, että se on haasteellisempi tämän poliittisen kentän vuoksi ja sitten siinä on myös se tämän organisaation kannalta, kun pitää organisaatiokulttuurit yhdistää yhden alle, mutta ei se nyt mikään ylivoimainen juttu oo, mutta on siinä se ero.”*

Määrittelin tutkimukseni aluksi kunnanjohtajalle teoriaan pohjautuvat johtamisroolit erityisesti Mintzbergin ihmisten välisiä suhteita koskevien rooliodotusten mukaan, joita täydensin Ollilan Mintzbergin johtamisroolien tutkimusten perusteella. (Ollila 2006: 64–67.) Niitä olivat virkamiesjohtajan, henkilöstöjohtajan, verkostojen johtajan ja poliittisen johtajan roolit (Mintzberg 1973: 166–170). Teemahaastatteluiden avulla halusin saada monikuntaliitosten kunnanjohtajien näkemyksen sille, korostuiko jokin johtamisroolin merkitys monikuntaliitoksen aikana. Seuraavaan otsikon alla olen avannut teemahaastatteluni kysymyksiä tämän jaon pohjalta.

## 6.2 Virkamiesjohtajan rooliin liittyvät kysymykset

Virkamiesjohtajan roolilla viitataan Mintzbergin ihmisten välisiä suhteita koskevien rooliodotusten joukosta johtajaan keulakuvana eli seremoniaalisena ja symbolisena johtajana. Kysyttäessä kokivatko vastaajat oman roolinsa virkamiesjohtajana korostuneen kuntaliitoksen myötä, useimmat vastasivat, etteivät kokeneet virkamiesjohtajan roolin erityisesti korostuneen. Suurin osa tunnusti, että työmäärä ja kiire monikuntaliitoksessa on vallitsevaa ja vaatii kunnanjohtajalta erityisesti yhteistyötaitoja ja -valmiutta. Vastauksissa tuli myös esille, että tarkkaan rooleihin tuijottamisen sijaan tärkeää on aito tekemisen meininki, jossa on tavallista, että oman kunnan edun nimissä virkamiehen harkinta- ja valmisteluvälillä lisääntyy ja kunnanjohtaja joutuu väksinkin poliittiselle alueelle. Kuitenkin tässäkin kysymyksessä vastaajan taustaorganisaatio ja oma rooli siinä vaikutti vastauksiin. Jotkut, erityisesti hieman suurempien ja heikon poliittisen johdon omaavien kuntaliitoskuntien johtajat olivat sitä mieltä, että kunnanjohtajan tuleekin ottaa merkittävä johtajan rooli muutoksessa:

*”..erityisesti jos ajatellaan suurimpia kaupunkeja niin ei niitä voi värittömästi johtaa ja olla vain toimeenpanijana, vaan johtaja johtaa ja se on se olennainen kysymys asiassa.”*

Toiset olivat taas sitä mieltä, että virkamiesjohtajan rooli on hänen keskeinen roolinsa ja se odotus korostuu monikuntaliitoksessa. Useimmat kunnajohtajat kuitenkin tunnustivat oman roolinsa tietynlaisena asioiden laillisen ja asianmukaisen hoitamisen, sekä kunta-laisten yhdenvertaisen kohtelun varmistamisen takuumiehenä:

*”...en sanoisi että korostunut kylläkään, mutta kyllä kunnanjohtajan tehtävänä on katsoa sitä, että toimitaan asianmukaisella tavalla lakien suhteen, mutta enemmän sitä yhteisyyttä ollaan hakemassa kuin sitä oikein tekemistä”*

Jotkut kunnanjohtajat halusivat tarttua omaan virkamiesjohtajan sanavalintaani ja korostaa pikemminkin omaa rooliaan ammattijohtajana. Ammattijohtajan roolilla he viittaavat todennäköisesti tutkimuksen alussa kuvailemaani kuntien johtamisjärjestelmämäl-

liin, joka voidaan Barnardin (1974: 216–217) mukaan jakaa poliittis-legislatiiviseen ja toimeenpanevaan osajärjestelmään. Toimeenpanevan osajärjestelmän muodostavat juuri toiminnasta vastaavat ammattijohtajat, ei niinkään korostetusti laillisuuden toteuttamisesta huolehtivat virkamiesjohtajat.

Koska oli oletettavissa, että määrittelemäni virkamiesjohtajan roolinimike ei välttämättä aukea kaikille kunnanjohtajille samansisältöisenä, halusin vielä tarkentaa virkamiesjohtajan roolin muutoksia kysymällä miten vastaajat näkivät oman roolinsa virkamiesjohtajana muuttuneen kuntaliitoksessa kunnan johtosäännössä tai johtajasopimuksessa määriteltujen toimivaltuuksien valossa, sopimusten laadinnassa, neuvotteluissa, päätösten esittelijänä ja valmistelijana tai valtion määräysten toimenpanijana. Kuten edellä, useimmat kunnajohtajat eivät nähneet omassa virkamiesjohtajan roolissa suurta muutosta ja näkivät isoimmat roolin haasteet erityisesti laajentuneen toimintaympäristön monimutkaistumisessa ja muuttuneessa toimintakulttuurissa.

*”..pelikenttä on kuntalaisten ja päättäjien osalta sekavampi ja haasteellisempi, ei niinkään organisaation osalta. Organisaatiossa ihmiset tekevät pääosin entisiä töitään pääosin entisissä työpisteissään.. eikä sekään ei ole niinkään iso juttu, että pelikenttä kasvaa, koska siellä on kuitenkin ammattilaiset tekemässä sitä.”*

Moni kunnanjohtaja näki kuitenkin yhteyden toiminnan alan laajenemisen ja vastuun, sekä toimivallan laajenemisen välillä, joka tuo oman lisämausteensa johtamiseen, koska asiat ovat laajemmassa organisaatiossa luonnollisesti painavampia. Moni vastaaja totesi, että omaa toimivaltaa oli lisätty joko epävirallisesti tai hallintosääntöä muuttaen. Toisaalta erityisesti suurempien monikuntaliitoskuntien kunnanjohtajat totesivat, että kuntakoon kasvaessa kaikista asioista ei pysy samalla tavalla selvillä kuin pienemmässä kunnassa ja vastuuta on pakko hajauttaa toimialajohdolle. Tämä taas saattaa tosiasiallisesti jopa kaventaa kunnanjohtajan tehtäväkenttää, jonka vastuulle jää ainoastaan yleisjohtaminen ja kunnanhallituksen esittelijän tehtävä. Ne tutkimukseni monikuntaliitoskuntien johtajat, joissa isompi kunta oli noussut aikaisempaa kokoluokkaansa selvästi raskaammaksi toimijaksi, totesivat myös, että isompi kunta noteerataan sekä seutukuntayhteistyössä, että valtakunnallisessa kaupunkipolitiikassa aikaisempaa selvästi merkit-

tävämpänä toimijana. Se puolestaan lisää verkostojen johtajan roolin ohella myös kunnanjohtajan virkamiesjohtajan roolia, sekä vastuuta kunnan edunvalvonnasta istuessaan erilaisissa yhteistyöryhmissä ja toimikunnissa kunnan edustajana.

### 6.3 Henkilöstön johtajan rooliin liittyvät kysymykset

Monikuntaliitoskuntien kunnanjohtajat ovat myös kunnan henkilöstön ylimpiä esimiehiä. Tutkimukseni teorian asettelussa valitsin henkilöstöjohtajan roolin Mintzbergin ihmisten välisten suhteiden johtajan rooleista ja keskityin haastatteluissa siis varsinaiseen johtajan rooliin eli johtajaan alaistensa esimiehenä.

Kysyttäessä, miten vastaajat kokivat monikuntaliitosprosessin muuttaneen heidän johtamisrooliaan henkilöstön ja ihmisten johtajana useimmat vastaajat totesivat, että organisaation laajennuttua ihmisen yksilöllistä kohtaamista tapahtuu paljon vähemmän ja moni koki oman roolinsa etäännyneen henkilöstön näkökulmasta. (Nissinen 2004: 43.) Monikuntaliitokunnan johtaminen nähtiin haastateltavien taholta painotetusti tietynlaisena konsernijohtamisena, jossa kunnanjohtajan rooli henkilöstön johtamisessa on teknisempää, linjaavampaa ja rajoittuu johtoryhmätyöskentelyyn. Tästä johtuen kunnanjohtajan ja henkilöstön välille saattoi monikuntaliitoksen jälkeen syntyä toimialajohtamisen seurauksena oma väliporras, joka etännytti kunnanjohtajaa henkilöstöstä. Kunnanjohtajien työtehtävien lisääntymisestä johtuva ajanpuute oli myös eräs keskeinen henkilöstöstä etäännyttävä syy. Lisäksi kunnan maapinta-alan laajennuttua eri yksiköt saattavat olla fyysisesti hyvinkin kaukana toisistaan, joka hankaloittaa henkilöstön tapaamista. Tälläisissä tapauksissa kunnanjohtajat kokivat, että organisaation sisäinen viestintä, johtajan keskusteleva ote ja toiminnan tiedottamisen avoimuus korostuivat. Kuitenkin kunnanjohtajat kokivat henkilöstöjohtamisen ja henkilöstön aseman kuntaliitoksen onnistumisen kannalta hyvin keskeiseksi.



*”Muutosprosessi korostaa tätä henkilöstön mukaanottamista ja sitouttamista ja henkilön osaamisen kehittämisen tarpeita, eli kyllä tässä painottuu niinku henkilöstöjohtajuuteen nämä asiat..”*

Totesin tutkimukseni teoriaosassa, että henkilöstöjohtamisen kenttä on jaettu liiketaloudessa perinteisesti kolmeen pääalueeseen: johtajuuteen, työelämän suhteiden hoitamiseen ja henkilöstövoimavarojen johtamiseen. (Strömmer 1999: 12–13.) Kuntakentällä vahvat kunnalliset työehtosopimukset ja työmarkkinaosapuolet ovatkin asettaneet työelämän suhteiden hoitamiselle tarkat reunaehdot, jotka näkyvät myös tutkimissani monikuntaliitoksissa, joissa eri henkilöstöryhmät olivat vahvasti mukana liitosprosessin alusta lähtien.

Monikuntaliitosten kunnanjohtajat kokevat kysyttäessä oman roolinsa pääsääntöisesti hallinnon, eikä henkilöstön edustajaksi. Osalle tuotti kuitenkin hankaluuksia arvioida omaa rooliaan tämän jaon pohjalta, joka kertoo, että monikuntaliitoskunnan kunnanjohtajan henkilöstöjohtajan roolissa on tiettyjä epäselvyyksiä. Tästä kertoo myös se, että joissakin haastatteluissa kunnanjohtajat totesivat juuri uuden organisaation työnantajakuvan rakentamisen korostuvan liitoksen alkuvaiheessa. Useammat kunnanjohtajat kokivat itsensä selkeästi toimitusjohtajamaiseksi työnantajan edustajaksi, joka katsoo kokonaisuutta ilman että hallinto ja henkilöstö nähdään toistensa vastakohtina.

*”Eihän kaupunginjohtaja voi olla henkilöstön edustaja, koska kaupungin johtaja on kaupungin johtaja ja henkilöstö on henkilöstö, ihan samalla tavalla kun yrityksessä toimitusjohtaja on instituutio niin myös kaupunginjohtaja, eli kunnassahan on kaupungin johtaja ja muu henkilöstö. Jos tarkoitat, että samaistuuko siihen henkilöstöjohtajaan, niin ehkä se lähtee siitä, että minkälaisen strategian kaupunginjohtaja esittää uuden kunnan sisällöksi ja toiminnaksi, ja me nähtiin se tärkeäksi, että me määriteltiin oma strategia ja sieltä meidän visio ja tavoitteet ja niihin vahva sitoutuminen on ollu keskeisiä asioita myös henkilöstön osalta.”*

Edellisen kunnanjohtajan näkemys tukee vahvasti Strömmerin määritelmää henkilöstöjohtamisen tärkeimmistä välineistä, joita ovat organisaation visio ja henkilöstöstrategia, sekä henkilöstöpolitiikka, jota se strategian pohjalta toteuttaa. (Strömmer 1999: 12–13.)

Varsinaisena tutkimuskohteenani henkilöstövoimavarojen ja henkilöstöpolitiikan rinnalla kunnanjohtajan työssä korostuu siis varsinainen ihmisten johtaminen ja esimiestyö, joka on Hämmäläisen mukaan henkilöstöjohtamisen keskeisintä aluetta, sen inhimillistä puolta. Kunnanjohtajan tehtävänä on rohkaista ja kannustaa työntekijöitään, motivoida, ohjata, arvioida, kehittää neuvoa ja tukea, sekä määritellä tavoitteita. Hämmäläinen (1999: 29.) Halusin tutkia johtamisen tätä näkökulmaa monikuntaliitoksissa kysymällä: minkälaisia esimieshaasteita suhteessa kunnan henkilöstöön juuri sellaisessa kunnassa on, jossa on enemmän kuin kaksi liitoskuntaa.

Vastauksissa korostui kasvavan henkilöstöorganisaation tuomat haasteet esimiehelle, kuten jo aikaisemmin mainitut: ihmisen yksilöllisen kohtaamisen vähentyminen ajanpuutteen ja työpisteiden fyysisen hajanaisuuden vuoksi. Toisena isona haasteena nähtiin niinsanotun henkilöstöpalapelin kokoaminen vanhojen kuntien organisaatioista yhdeksi kokonaisuudeksi, jossa kaikille tuli etsiä sopiva tehtävä organisaatiosta ja sijoittaa oikea henkilö oikealle paikalle. Tähän vaikutti joidenkin vastaajien mukaan erityisesti PARAS-puitelain 17 §:n 3 momenttiin kirjoitettu henkilöstön 5 vuoden palvelussuhdeturva, joka rajasi uuden organisaation uudistamisen keinot haastattelussakin esille nousseisiin pehmeiden keinojen käyttöön.

Organisaatiokulttuurien yhteensovittaminen ja luottamuksen rakentaminen uusiin ihmisiin loivat kunnanjohtajien silmissä oman erityisen haasteensa:

*”Haasteena on se että monesta organisaatiosta tulee ihmisiä, joita ei tunneta vanhastaan ja siellä on omat toimintatapansa niin siinä tottakai se organisaatiokulttuuri myös kertaantuu kaikissa käytännön tehtävissä.”*

Kunnanjohtajien näkemysten mukaan esimieshaasteita loi myös erityinen tehokkuuden vaatimus johdettuna koko kuntaliitoksen perimmäisistä tavoitteista, jonka mukaan uuden toimivan kokonaisuuden kautta tuli löytää myös taloudellista tehokkuutta ja sen tulisi olla enemmän kuin osiensa summa. Tämä taas vaatii parhaiden käytäntöjen etsimistä tai kokonaan uusien luontia muodostuneeseen organisaatioon, joka ei tapahdu ongelmitta. Näyttää jopa siltä, että joissain monikuntaliitoksissa juuri laajentunut organi-

saatio yhdessä 5 vuoden palvelussuhdeturvan mahdollistaman hallintohenkilökunnan ylitarjonnan kanssa loivat ylimääräisen väliportaan esimiestasoon ja hankaloittivat siten käytännön henkilöstöjohtamista. Useimmat kunnanjohtajat eivät siis nähneet niinkään kuntaliitoskuntien lukumäärää ratkaisevana haasteena, vaan kuntakoon, joka määritteli hallinnollisten esimiesportaiden lukumäärää.

*”..kyllähän se kuntakoko on tässä kysymyksessä se ratkaiseva. Eli siinähan tietysti mielessä kun organisaation koko kasvaa niin se myös byrokratisoituu ja jäykistyy, koska tulee enemmän tasoja ja tapoja.”*

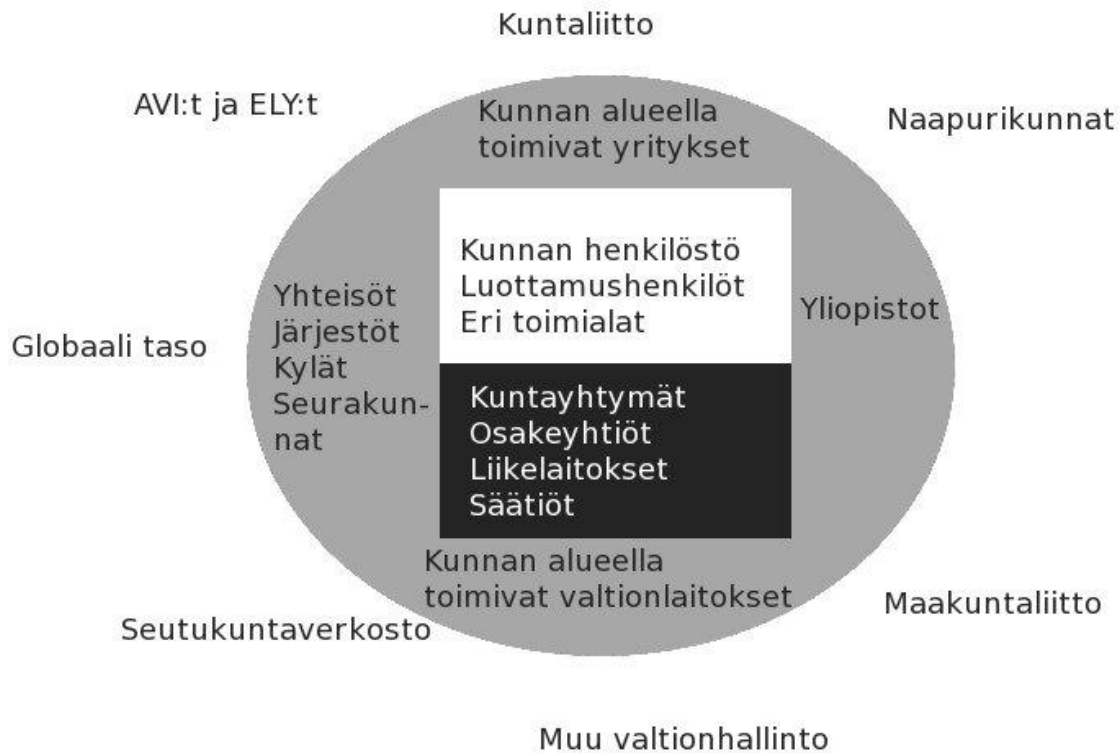
Edellä mainitut haasteet korostivat monen kunnanjohtajan vastauksissa tietynlaisen yhteensovittavan keskustelun ja valmistelun tärkeyttä, jotta monikuntaliitosprosessilla olisi edellytykset onnistua. Tässä kunnanjohtajat kokivat oma roolinsa hyvin keskeisinä. Tasapuolinen kohtelu erityisesti suhteessa kuntaliitoksen osapuoliina olevien kuntien henkilöstöön koettiin myös hyvin tärkeänä. Tämä näkyi sekä sellaisissa kunnissa, joissa osapuolet olivat tasasuuruksia, mutta myös niissä monikuntaliitoksissa, joista oli erotettavissa selkeä isäntäkunta suhteessa pienempiin liittyjiin.

Muutamit monikuntaliitoskuntien kunnanjohtajat nostivat esille mielenkiintoisen johtamishaasteen, joka liittyi aikaisempien kunnanjohtajakollegoidensa esimiehenä toimimiseen ja tasapainoisen johtamistavan löytämiseen. Tällöin toimialajohtajan tai muutosjohtajan nimikkeellä toimivan entisen kunnanjohtajan asiantuntijuudelle tuli osata antaa arvoa ja tilaa.

#### 6.4 Verkostojen johtajan rooliin liittyvät kysymykset

Kolmannessa teemaosiossa haastattelukysymykseni käsittelevät monikuntaliitoskunnanjohtajan roolia verkostojen johtajana viitaten teoriaosiossani Mintzbergin johtamisrooleista johtajaan organisaation eri sidosryhmien esimiehenä.

Monikuntaliitosten kunnanjohtajat pitävät verkostojen johtajan roolian hyvin keskeisenä ja kasvavana roolina riippumatta siitä, onko kyseessä iso tai pieni kunta. Kysyttäessä kokevatko he itsensä ja oman roolinsa erilaisten verkostojen johtajana ja mikäli kokevat, miten tämä rooli on muuttunut monikuntaliitosprosessissa, kunnanjohtajat tunnustavat, että verkostojen rooli on hyvin keskeinen ja se on muuttunut paljon eri tasoilla. Kunnanjohtajat jakavat verkostojen johtamisen ympäristön kunnan sisäisiksi verkostoiksi ja ulkoisiksi sidosryhmiksi. Kuntien konsernirakenne pitää sisällään kuntayhtymiä, liikelaitoksia, osakeyhtiöitä ja säätiöitä ja tekee kuntaorganisaation itsessään verkostoksi, jota kunnanjohtaja viime kädessä johtaa. Konsernirakenteen vahvistumisen nähtiin korostavan omistajaohjauksen roolia kunnassa ja siten vaikuttavan myös kunnanjohtajan rooliin. Kuntaorganisaation erityinen duaalimalli jaettuna henkilöstöön ja eri poliittiset ryhmät käsittävään luottamushenkilöorganisaatioon lisää myös osaltaan verkostojen monimuotoisuutta ja muodostaa kunnan sisäisten verkostojen toisen tason. Kunnan alueella olevat toimijat, kuten kylät, kolmannen sektorin toimijat, korkeakoulut, yrittäjäjärjestöt ja yksittäiset yritykset muodostavat kolmannen kaupungin sisäisten verkostojen tason. Ulkoisia sidosryhmäverkostoja kunnanjohtajat nimeävät muun muassa seutukaupunkiverkostot, kuntien väliset yhteistyöorganisaatiot, naapurikunnat, valtion aluehallinnon, sekä EU:n ja globaalien tason. Olen avannut haastatteluissa esiin nousutta monikuntaliitosten kunnanjohtajien verkostoympäristöä kuviossa 5.



Kuvio 5. Kunnan sisäiset verkostot ja ulkoiset sidosryhmät.

Jotkut vastaajista totesivat monikuntaliitoksen keskittävän johtamisen resursseja nimenomaan organisaation sisälle ulkoisten sidosryhmien jäädessä vähemmälle huomiolle. Seuraava, erään kunnanjohtajan näkemys verkostojen johtamisen kentän monista haasteista tiivistää eri verkostojen muovaamaa kompleksista kuntajohtamista:

*”..kyllä vois sanoa näin että nykypäivän kuntajohtajuus on muuttunut myös verkostojen johtamisen suuntaan, eli kaupunkihan toimii sidosryhmien muodostamisessa verkostoissa ja se rooli on monta kertaa se, että kaupungin tehtävä on koordinoida niiden verkostojen toimintaa kaupungin tavoitteiden kannalta rakentavalla tavalla ja pitää huolta myöskin siitä että paikallisyhteisöt eivät jää sen verkostoyhteistyön ulkopuolelle. Ei riitä, että täällä pyörittää vaan tätää kaupungin touhua, vaan pitäisi luoda yhteenkuuluvuutta ja me-henkeä, sekä edellytyksiä yhteisöjen ja järjestöjen toiminnalle, että nekin osaltaan vahvistaisi ja rakentaisi sitä kaupunkilaisten hyvinvointia ja yhteenkuuluvuutta. Tässä on tarkoituksena raken-*

*taa sitä sosiaalista pääomaa ja luottamusta ja yhteisöjen verkottumista oman paikkakunnan alueella ja alueellisesti aina kansainvälistymiseen asti. Että periaatteessa tätä ei saisi niinku nähdä pelkästään kaupunkiorganisaation pyörittämisestä, mutta täytyy samaan hengenvetoon todeta että kyllä tässä aika rajalliset resurssit on ajatella tätä verkostojen johtamista näin laaja-alaisesti.”*

Toisaalta verkostojen johtaminen koettiin helpottuvan, kun monikuntaliitoksen jälkeen kuntarakenne alueella tiivistyy ja moni asia myös tehostuu.

*”No itse asiassa verkostot vähenee, koska nää entiset sidosryhmät niin ne on vähentynyt, eli naapurikunnat on vähentynyt, eli keskuskaupungin näkökulmasta tämä verkostojen määrä helpottu.”*

Kunnanjohtajien omat kokemukset sidosryhmäyhteistyöstä monikuntaliitosprosessin aikana kertovat, että he kokivat oman roolin hyvin keskeisenä ja itsensä avainhenkilönä verkostojen toiminnan kannalta.

*”..ja vaika oli aivan selviä osastojen asioita, niin aina piti varmistaa miten asiat etenee, et se oma roolini oli kyllä aika keskeinen, mutta oli myös hyvä että oli yksi ihminen joka osasi koota eri asiat, että oli tää aika keskeinen homma.”*

Osittain rooli koettiin jopa niin keskeisenä, että työn kuormittavuus ja kunnanjohtajan roolin korvaamattomuus koettiin raskaana erityisesti monikuntaliitoksen valmistelun ja täytäntöönpanon yhteydessä. Mitä enemmän siirryttiin liitoksen vakiinnuttamiseen ja uuden kehittämiseen, sen mielekkäämpänä verkostojen johtaminen koettiin, kun kunnanjohtaja pystyi itse keskittymään isompiin asiakysymyksiin toimialajohdon osallistuksessa operatiiviseen verkostoyhteistyön hoitamiseen. Hämäläisen mukaan verkostojen johtajan roolissa kunnanjohtajan henkilökohtaiset vuorovaikutustaidot ja ominaisuudet laitetaankin kovalle koetukselle. (Hämäläinen 1999: 13.)

Koska verkostojen johtajan roolissa on kyse niin keskeisistä, ulkoisista toimijoista halusin ottaa selvää, miten haastateltavat näkivät sidosryhmien kokeneen oman roolinsa verkostoyhteistyössä. Osa vastaajista koki tämän arvioinnin hankalaksi, mutta suurempi

osa totesi erityisesti kärkiyritysten ja yrittäjäjärjestöjen kokeneen kunnanjohtajan roolin erittäin positiivisena ja tärkeänä, jotta myös näiden keskeisten verkostojen intressit saatiin sulautettua osaksi kuntaliitoksen yhteisiä tavoitteita. Tämä tukee Strömmerin (2003: 237) näkemystä verkostojohdamisen keskeisistä tehtävistä, joina hän näkee juuri yhteisön jäsenien osallistumisen mahdollistamisen yhteisön kehittämiseen. Kuitenkaan useimmat monikuntaliitoskuntien johtajat eivät kokeneet, että heidän henkilökohtainen panoksensa ja persoonansa olisi ollut keskeinen tekijä sidosryhmäyhteistyössä. He näkivät, että sidosryhmille oli tärkeää, että verkosto toimii kaikissa olosuhteissa ja heillä on selkeästi määritelty linkki kuntaan, jona sidosryhmät näkivät kunnanjohtaja-instituution kaikkein tarkoituksenmukaisimpana.

#### 6.5. Poliittisen johtajan rooliin liittyvät kysymykset

Ollilan (2006) Mintzberg-jatkotutkimusten perusteella päätin teoriani pohjalta tutkia lopuksi, saako suomalaisen kunnanjohtajan johtamisrooli monikuntaliitosprosessissa poliittisia piirteitä. Poliittisuus-termin määrittelyn halusin jättää kunnanjohtajien itsensä tehtäväksi ja lisäsin kysymykseeni poliittisen johtajuuden ohella niin sanotun sillanrakentajan roolin, joka saattaa puoluepoliittisen hajaannuksen vaivaamissa kunnissa antaa kuvaa poliittiset näkemykset yhdistävästä, vahvasta ja kokoavasta johtajasta. Tämän lisäksi poliittisuus saatetaan nähdä puoluepoliittiseksi tai jossain määrin todellista valtaa kunnassa käyttäväksi strategisen suunnan määrittelyksi. Toisaalta kunnanjohtaja toimii aina toimintaympäristön luomien odotusten valossa ja halusinkin tietää, mikäli kunnanjohtajalta odotetaan poliittista roolia, kuka sitä odottaa.

Vastauksena kysymykseen, kokivatko kunnanjohtajat, että luottamushenkilöt odottavat kunnanjohtajalta enemmän poliittista johtajuutta ja sillanrakentajan roolia juuri monikuntaliitoksissa, suurin osa kunnanjohtajista hieman varoen tunnusti, että tietynlaista poliittista roolia odotetaan. Moni kertoi tekevänsä eron poliittiseen johtajuuteen, mutta määrittelevänsä silti kunnan strategisia linjoja ja toimivansa sillanrakentajana eri ryhmien välillä poliittisen ja yhteisöjohtamisen rajapinnassa. Osa totesi suoraan oman roolinsa

olevan ristiriitainen ja joku kertoi, että tällä harmaalla alueella liikuttaessa on osattava etsiä se raja, jota ei ole sopiva ylittää.

*”..ehkä kyllä joo, mun oma kokemus on kyllä sellainen että sieltä odotettiin aika paljon sellaista, joka niinkuin yleensä kuuluu poliitikoille.”*

Osa kunnanjohtajista kertoi tietynlaisesta riippumattomasta, puolueettomasta asiantuntijan roolista olevan jopa hyötyä niin, että kunnanjohtaja saa toimia rauhassa. Näyttääkin siltä, että osittain kunnanjohtajalta odotetaan luottamushenkilöiden taholta sitä, että he tekevät poliittiselle johdolle kuuluvia tehtäviä ja kantavat poliitista vastuuta, mutta näkyvää julkista poliittista roolia ei kunnanjohtajalle toivota. Syyt kunnanjohtajan roolin monimutkaiselle ilmentymiselle saattavat löytyä monimutkaistuneesta kuntakentästä:

*”Tää suomen malli on sellainen, et kyllä kaikki perustuu niinku valmisteluun. Poliitikot haluaa niinku selkeitä esityksiä, että tää asia on tämä ja se pitäis ratkaista näin, et silloin he ovat tyytyväisiä.. Asioiden monimutkaistuminen on muuttunut 10 vuodessa paljon, että kyllä asiat on nykyään paljon monimutkaisempia kuin aikaisemmin. ”*

Osa kunnanjohtajista koki taas, että kunnanjohtaja edustaa selvästi tietynlaista operatiivista johtoa, eikä vahvan operatiivisen johdon rooli nähty syövän vahvan poliittisen johdon poliittista uskottavuutta, vaan päinvastoin vahvistavan sitä.

Poliittisen roolin terminologiaan liittyvä herkkyys ja vahvat ennakko-olettamukset pakottavat tutkielman tekijän kiertämään itse aihetta, jotta ilmiöstä olisi mahdollista saada riittävän monipuolinen kuvaus. Haastatteluiden kautta pyrin saamaan yksinkertaisilla kysymyksillä haastateltavan itse kertomaan kaiken tutkimuksen kannalta olennaisen.

Kunnanjohtajan poliittinen rooli liittyy vahvasti poliittiseen vastuunkantoon, mutta myös vallankäyttöön. Valta näyttäytyy kunnassa usein siihen kenen mielipidettä kuunnellaan, mutta myös kenellä on laajimmat toimivaltuudet. Tämän takia halusin kysyä monikuntaliitosten kunnanjohtajilta miten he näkevät oman poliittisen roolin liikkumava-



ran muuttuneen suhteessa poliittisiin vallankäyttäjiin: luottamushenkilöihin monikuntaliitoksen jälkeen.

Kysymys toi jälleen esille kuntien erilaisuuden vahvan vaikutuksen kunnanjohtajan asemaa määriteltäessä. Osa vastaajista totesi kyllä, että toimivaltuudet olisivat laajentuneet ja erityisesti liitoksen aikana kunnanjohtajalta odotettiin vahvempaa roolia. Varsinkin suurissa kunnissa näyttää olevan niin, että poliittisen, strategisen johtajuuden ja operatiivisen johtajuuden työnjako on hyvin selkeää, jonka näkökulmasta myös kunnanjohtajan toimivaltuudet voivat muuttua ainoastaan operatiivisen johtamisen viitekehyksen puitteissa. Toisaalta hyvin moni vastaajista totesi, että niinkään monikuntaliitos ei ole muuttanut kunnanjohtajan roolia, vaan laajempi kunnallisen toimintaympäristön muutos, joka on vastaajien mukaan muuttanut kunnanjohtajan tehtäviä monipuolisemmiksi, se taas on luonnollisesti lisännyt myös liikkumavaraa. Toisaalta, kun taloudellisesti tiukat ajat luovt painetta kuntakenttään, myös päättäjät haluavat osallistua operatiiviseen toimintaan. Kunnanjohtajan liikkumavara ja poliittinen valta näyttää kulminoituvan päätösten valmisteluun ja hyvään yhteistyöhön keskeisten poliittisen johdon kanssa.

*”No sanotaanko, että pitää olla tarkkana eka vuosi liitoksen jälkeen, mutta kyllä kunnanjohtajan poliittinen rooli Suomessa on yllättävän vahva. Kyllä se valmistelu.. se on politiikkaa alusta loppuun. Hyvä yhteistyö on tärkeää hallituksen ja valtuuston puheenjohtajaan valmistelun aikana, että saadaan hänen näkemyksensä mukaan riittävän aikaisessa vaiheessa, mutta myös muihin ryhmiin..”*

*”Ei poliittinen liikkumavara oo muuttunu oikeastaan mitenkään, koska mun mielestä tässä pitää pitää selkeä ero koko ajan, että kaupunginjohtajan tehtävää ei voi tehdä kunnolla jos tekee politiikkaa, mutta toisaalta kaupunginjohtajan tehtävässä ei voi pärjätä, jos ei ymmärrä politiikkaa..”*

Aikaisemmissa tutkimuskysymyksissä olen pyytänyt monikuntaliitoskunnanjohtajia määrittelemään omaa johtamisroolinsa muutoksia lainsäädännön, toimintaympäristön, sidosryhmien ja luottamushenkilöiden näkökulmasta. Kuitenkin kuntalainkin mukaan kunta on asukkaidensa hallinnoima alue, joten on perusteltua ottaa tutkimukseen vielä erityinen kuntalaisnäkökulma. Kysyttäessä näkevätkö kunnan asukkaat haastateltavan

kuntaliitoksen jälkeen enemmän kunnan todellisena johtajana kuin ennen kuntaliitosta, vastaajat toteavat tämän arvioinnin erittäin hankalaksi. Pitkään kunnanjohtajina olleet johtajat eivät näe selkeää muutosta juuri monikuntaliitosprosessin takia vaan, koska kunnanjohtajan luottamus on työvuosien karttuessa kasvanut suhteessa kuntalaisiin, kunnanjohtaja nähdään helposti lähestyttävänä kunnan keulakuvana aikaisempaa vahvemmin myös uusissa kuntaosissa. Toisaalta kunnanjohtajat toteavat, että omaa asemaa on vaikea arvioida, koska aikaisemmin kunnan operatiivisen ja poliittisen johdon roolitukset olivat selkeämpiä ja nyt kuntakentän muutoksen takia vahvat ja selkeät roolitukset eivät välttämättä välity kuntalaiselle asti. Joka tapauksessa vastauksissa oli taas merkittävästi hajontaa. Harvempi kunnanjohtaja totesi oman johtajaroolinsa heikentyneen suhteessa kuntalaisiin, useampi tunnusti kuntalaisten kokevan kunnanjohtajan kunnan todellisena johtajana, mutta selkeä enemmistö totesi monikuntaliitosprosessin vaikutuksen melko olemattomaksi suhteessa kunnanjohtajan roolin arvostuksen muutoksiin suhteessa kuntalaisiin.

*”Kunnanjohtajahan on tavallaan semmonen tietynlainen kunnan keulakuva oli kunta nyt sitten pieni tai suuri kuntaliitoksen jälkeen. Ja kyllä mä näkisin että siinä ei nyt sitten niin merkittävää muutosta ole tapahtunut oli sitten kuntaliitos tai ei, vaan se asema on sellainen että sitä edustaa kuntaa ulospäin ja myöskin kuntalaiset tunnistaa hänet kunnan keulakuvaksi, ja ottavat sitten häneen yhteyttä.. oon myöskin tällaisissa erilaisissa yleisötilaisuuksissa kiertänyt joissa kuntalaisilta on vielä erikseen helpompaa lähestyä ja kysyä kunnanjohtajalta erilaisista asioista.”*

## 6.6. Monikuntaliitosten kunnanjohtajien näkemys omasta roolistaan

Teemakysymysten lopuksi halusin antaa haastateltaville itse mahdollisuuden määriellä, miten he määrittelivät oman roolinsa siten, että he ymmärsivät tutkimukseni näkökulmat ja olivat siten tavallaan kuin virittäytyneet haastattelussa oikealle taajuudelle. Eräänä tutkimukseni keskeisimmistä kysymyksistä kysyin lopuksi kokivatko monikuntaliitoksen kunnanjohtajat, että juuri monikuntaliitoksissa jokin edellä kertomani johtamisroolia-alueista korostuu muita selkeämmin ja kokivatko, että heiltä odotetaan jotain tiettyä roolia joltain taholta?

Vastauksia kootessani jouduin jälleen toteamaan, että mitään yhä selkeää määritelmää monikuntaliitoskunnan kunnanjohtajan johtamisrooliksi olisi vaikea löytää. Lisäksi jouduin toteamaan, että antamani roolijaottelu ei ollut riittävää, vaan kunnanjohtajat nostivat oma-alotteisesti esiin varsin selkeitä johtamisroolikokonaisuuksia määritelmäni ulkopuolelta. Olin lisäksi määritellyt tahot, jotka saattavat odottaa kunnanjohtajalta tiettyä roolia. Niitä olivat henkilöstö, luottamushenkiölt, lainsäädäntö, sidosryhmät ja kuntalaiset. En osannut kuitenkaan nostaa julkisuuden ja median rooli-odotusta, joka saattaa tulevaisuudessa luonnollisesti lisätä painetta myös kunnanjohtajan rooli-odotuksille.

Ehkä yllättävästikin muita enemmän monikuntaliitoskunnanjohtajien mielestä heidän johtamisroolissaan korostuvat verkostojen johtajan, sekä henkilöstöjohtajan tai paremmin sanottuna ihmisten johtajan roolit.

*”Siis varmasti on niin että tässä kuntaliitosprosessissa tää verkostojen johtaminen, se korostuu, koska jokaisessa kunnassa oli omat verkostonsa ja niitä oli niin paljon niitä kuntia ja niiden verkostoja eli se korostuu ilmanmuuta. Sitä odotetaan poliittiselta tasolta ja julkisuus... tiedotusvälineet odottaa. Että vahvastihan siinä ninkuin naamallaan on on esillä kun näitä käsitellään.”*

*”No kyl tää niinku ihmisten johtaminen on tärkeä. Et ihmiset pystyy rakentaa turvallista arkipäivää. Ja kuitenkin ainakin luulevat ja tuntevat, että suunta on tiedossa, että minne mennään, et turvallisuuden kaipuuta on aika paljon... mut et*

*kyllä meidän on joka tapauksessa otettava tää homma hanskaan ja muututtava.. et kyllä se vaatii uskottavuutta ja uskoa siihen mitä itse tekee, koska eihän siinä muuten mikään muutu jos ei itsellä löydy tahtoa ja uskoa.. että tää on vähän niin kuin papin hommaa joskus.”*

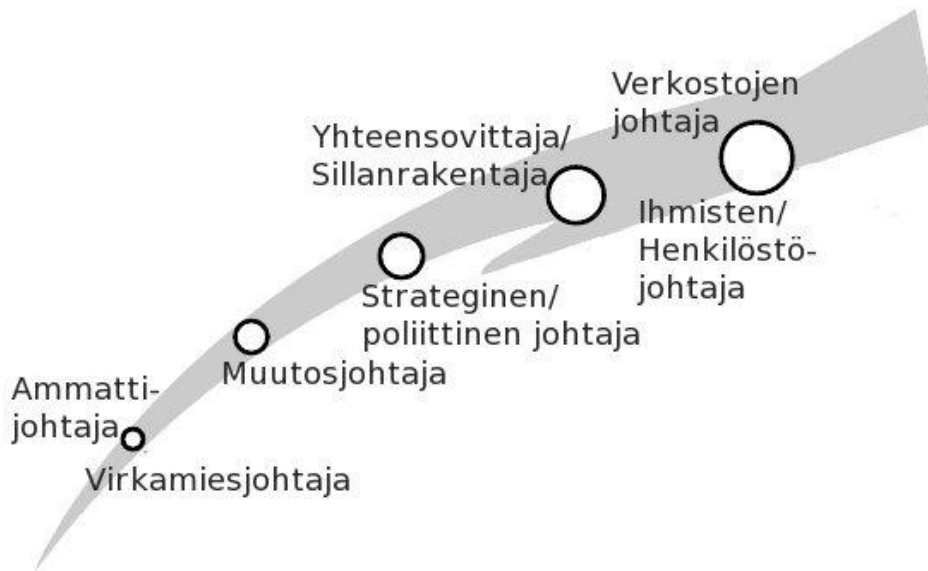
Myös strategisen, pormestarimallia lähellä olevan roolin odotukset saavat kannatusta, mutta vahvempana esiin työntyy tietynlaisen yhteensovittelijan, tasapainottajan ja silanrakentajan rooliodotus, jota odotetaan sekä luottamushenkilöiden, henkilöstön, että eri kuntakeskusten kuntalaisten näkökulmasta. Tasapainottavan johtajan rooliodotus vahvistaa osaltaan myös tiettyä verkostojohtajan roolia. Virkamiesjohtajan rooliodotus koettiin niissä kunnissa keskeisenä, joissa työnjako poliittisen johdon ja kunnalta palkansa saavan johtokaartin välillä oli selkeä. Myös tietynlainen päätöksenteon laillisuusvalvojan tarve korosti osaltaan juuri virkamiesjohtajan roolia.

*”..ehkä se viranhaltijuus, eli se legitiimisyys siinä.. korostuu.. kun tulee muutoksia liitoskuntiin ja myös keskuskaupunkiinkin, niin sitten täytyy olla hyvin tarkkana sen laillisuuden kanssa, että jos kosketaan palveluverkkoon että se menee juridisesti oikein, että kuullaan kuntalaisia ja lasten vanhempia ja henkilöstöä. Laillisuuskuvio korostuu selkeesti, että kuntalaiset tulee kuulluksi ja että vanhat sopimukset pitää, siinä on hirveesti sellaista juridista kikkailua missä pitää olla tarkkana ja sitä myös odotetaan että kaikki menee laillisesti.”*

Jotkut kunnanjohtajista kokivat kuitenkin virkamiesjohtajan roolin liian kapeaksi ja painottivat erityistä ammattijohtajan roolia:

*”..nimenomaan ammattijohtaja, niin siinä painottuu nimenomaan se amatillinen osaaminen, strateginen ajattelu, toimintaympäristön tuntemus ja ratkaisuhakuisuus, ku tää on ikäänkuin jatkuva konflikti.. tämmönen kuntaliitosprosessi ja tota.. siinä korostuu niinkuin se, että erilaisiin tulipaloihin tai muihin konflikteihin joutuu hakemaan hyvin nopeasti erilaisia ratkaisuja, ja se ei oo mahdollista jos ei tunne tätä toimintaympäristöä, paitsi sieltä kuntalainsäädännön näkökulmasta niin muutenkin sitten pelisääntöjä ja toimintakulttuureja ja tää on niinku keskeinen tekijä tässä omassa työssä.”*

Lisäksi eräs selkeä esille tullut johtamisrooli oli muutosjohtajan rooliodotus, jonka tärkeys nähtiin erityisesti monikuntaliitoksen alkuvaiheessa, mutta rooliodotuksesta tuli osittain pysyvä muutos antamaan mausteensa kunnanjohtajan rooliin alati muuttuvassa kuntakentässä.



Kuvio 6. Monikuntaliitoskuntien kunnanjohtajien kokemukset omista johtamisrooleista

### 6.7. Muita esiin nousseita näkökulmia

Näen tärkeäksi nostaa esiin teemahaastattelujen aikana nousseita näkökulmia, jotka ovat oleellisia monikuntaliitoskuntien kunnanjohtajien muuttuneiden johtamisroolien tarkastelussa, mutta joita en ole osannut tarkastella teoriaosuudessa, saati mainita teemakysymyksissäni. Eräs tällainen on edellisen otsikon alla mainitsemani median ja julkisuuden kasvava rooli kunnanjohtajan työssä. Julkisuus ja ulkoinen viestintä näyttää painottuvan erityisesti monikuntaliitoksen alkuvaiheessa, jossa isoista muutoksista on viestittävä oikealla tavalla, avoimesti ja ajoissa, mutta toisaalta osa vastaajista koki, että sanoi kunnanjohtaja mitä tahansa, työn luonne saa julkisuuden asettamaan heille väkisin jonkinlaisen syntipukin roolin.

Teemakysymysteni lopuksi kysyin kaikilta haastatteluihin osallistuneilta kunnanjohtajilta, mikäli he halusivat lisätä joitain näkökulmia, joita en ollut osannut kysyä haastatteluiden aikana. Olen lisännyt myös nämä havainnot tämän otsikon alle.

Yleinen byrokratian lisääntyminen ja kuntakentän hahmottamattomuus monikuntaliitoksissa oli näkökulma, johon suoraan en osannut varautua. Hallinnon monimutkaistumisen vaikutukset päätöksenteon hidastumiseen näyttävät aiheuttavan erityisiä haasteita joissakin monikuntaliitoksissa:

*”se on toki, jos näitä vertaa niin ennen oli tietysti selkeämpää ja asiat enemmän omissa käsissä ja päätöksiäkin pystyttiin tekemään kuitenkin vähän reippaammin, nyt on sitten taloudelliset ajat vähän vaikeampia kuin mitä liitosta päätettäessä ajateltiin ja se on tuonut lisää haasteita..”*

Määrittelin tutkimukseni johdantoluvussa tietynlaiseksi ennako-olettamukseksi, että usein kunnanjohtajia syytetään oman harkintavaltansa ylittämisestä päätöksiä tehtäessä ja joskus jopa luottamushenkilöiden yli kävelemisestä. Yleisiä kunnallispolitiikan keskipuheenaiheita on, että asiat päätetään todellisuudessa viranhaltijoiden toimesta jo niitä valmisteltaessa ja kunnanhallitus tai -valtuusto on pelkkä kumileimasin virkamiesjohdon hoitaessa todellisen päätöksenteon. (Wiberg 2005: 38.) Yllätyksekseni jotkut haastateltavat totesivat monikuntaliitosten vahvistavan tätä olettamusta, jossa valta tai prosessin hallinta monikuntaliitoksissa keskittyy juuri kunnanjohtajalle:

*”Kuntaliitos sinänsä on sellanen aikaa vievä prosessi, jossa prosessin hallinta siirtyy pakostakin kunnanjohtajalle. Mun mielestä sellaista järjestelmää ei olekaan, jossa poliittiset päättäjät olisivat saavuttaneet uskottavuutta viedä läpi tällaisia uudistuksia, että kyllä kunnanjohtajan rooli on aika merkittävä. Siinä on niin monta mahdollisuutta organisoida uutta kuntaa, ja kunnanjohtajalla mahdollisuudet oikeastaan mihin vaan, ja siksi vastuu korostuu. Että kyllä tässä pystyy linjaamaan melko vapaasti.”*

Virkamiesjohtajan rooli odotusta käsittelevässä teorialuvussa totesin, että kunnanjohtajan on sitouduttava niihin arvoihin ja päätöksiin, joihin myös kunta on sitoutunut, joten

kunnanjohtajalta vaaditaan siis erittäin koreaa moraalia toteuttaa sitä tehtävää, jota varten hänet on omalle paikalleen asetettu (af Ursin & Heuru 1990: 104–106). Haastattelujeni perusteella kunnanjohtajan roolin erityisyyttä ei voidakaan tarkastella ainoastaan ammattinimikkeen tai työn näkökulmasta. Jotkut kunnanjohtajat toivat haastatteluissa esille, että erityisesti monikuntaliitoksen muovaamassa ja muutenkin muuttuvassa toimintaympäristössä toimivan kunnanjohtajan on laitettava persoonansa peliin johtamisessa ja suhtauduttava tehtäväänsä kutsumuksena, jossa välttämättä kelloon ei voi katsoa:

*”Ihmisten mielikuva kunnasta on aivan väärä. Et kun meillä on tullu uusia työntekijöitä niin ne on luullu että mä oon täällä vaan töissä ja pääsen kotiin iltapäivällä.. että kyllä se maailma on muuttunut viime aikoina paljon, että kyllä sitä pitkiä päiviä tehdään ja kahta vuoroa: päivällä thdään työt ja illalla on sitten ne kokoukset ja muut.. että on se aika mielenkintoista. Että kyllä tää vaatii vähän kutsusta ja tää on niinkuin elämäntapavalinta, ei tätä niinku rahan takia tehdä koska tuntipalkka on kyllä heikommasta päästä kun ruvetaan oikein laskemaan.”*

Eräs keskeisistä näkökulmista, joita kunnanjohtajat halusivat nostaa esille muutakohdassa, oli kunnanjohtajan kompleksisen roolin mukanaan tuomat haasteet työssä jaksamiselle. Monialaisten ristipaineiden kentässä toimiva yleisjohtaja on herkemmin alttiina väsymiselle, eikä vertaistukea juuri ole. Jokaisessa kunnassa kun on vain yksi kunnanjohtaja ja monikuntaliitosprosessi korostaa kunnanjohtajan keskeistä asemaa entisestään. Henkinen jaksaminen vaatisikin erään kunnanjohtajan mukaan vertaistukea ja mentorointia:

*”No niinkun kuntajohtajan henkilökohtaisen jaksamisen kannalta, niin tää toimintaympäristö on muuttunu yhä hektisemmäksi ja vaatii nopeaa reagointia ja sitten pitäisi pystyä hahmottamaan olennaisia strategiakokonaisuuksia ja musta tuntuu että erityisesti tämä reagoinnin ja proaktiivisuuden vaatimus on johtanu siihen, että toimitaan aina vaan vaativammassa kentässä ja se asettaa johtajana jaksamisen mun mielestä aika lujille, koska tämä on käytännössä aika yksinäistä työtä ja postiiivista palutetta saa aika vähän ja sitten kuitenkin pitäis pystyä kannustamaan muita, koska esimiestyössä korostuu sellanen kannustava valmentaminen, luotta-*

*minen ja hyvän yhteistyöilmapiirin ylläpitäminen henkilöstöjohtamisessa ja kukaan ei ajattele, että kuinkahan tuo itse mahtaa jaksaa ja onko sillä edellytyksiä ja mahdollisuuksia kannustaa muita. Sen takia tarvitaan mentorointia, vertaistukea ja keskusteluita, ja tärkeää olisi se että kunnan toimiva johto vois käydä keskustelua, miten voitais parhaiten jaksaa yhdessä.”*

Kaikista monikuntaliitoskunnan kunnanjohtajan tehtävään liittyvistä haasteista huolimatta haastateltavat näyttivät selkeästi nauttivan työstään ja kokivat oman työnsä tarpeellisena ja arvokkaana:

*”..vaikka tässä niinkuin rapatessa roiskuu niin kuntaliitos on ollut hyvä kokemus ja turhempiakin töitä on tullu tehtyä kuin tätä.”*



## 7. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen tutkinut kunnanjohtajaa ja hänen asemaansa kunnallishallinnossa peilaten sitä Mintzbergin johtamisen funktioihin ja erilisiin johtamisrooleihin etsien kunnajohtajalle erilaisia johtamisrooleja. Teoriaosion rakentamisen yhteydessä kävin läpi kunnan tiettyjä erityispiirteitä, jotka vaikuttavat kunnanjohtajan toimintaan ja asemaan hänen johtessaan kunnan henkilöstöä, hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa. Teoreettisten johtamisroolien pohjalta olen tutkinut teemahaastatteluiden avulla, millä tavalla suomalaisen kunnanjohtajan johtamisroolit muuttuvat meneillään olevassa kuntien toimintaympäristön muutoksessa, jota monikuntaliitokset edustavat.

Tutkielmani alussa määrittelin tavoitteeni tutkimuskysymyksien kautta. Halusin vastaukset kahteen kysymykseen, joihin pyrin vastaamaan johdantoluvun aikana:

1. Mikä on suomalaisen kunnanjohtajan asema kuntahallinnossa ja minkälaisia johtamisrooleja suomalaisella kunnanjohtajalla on?
2. Miten kunnanjohtajan johtamisroolit muuttuvat monikuntaliitoksessa?

### 7.1. Suomalaisen kunnanjohtajan johtamisroolit ja asema kuntahallinnossa

Kokonaisuus kunnanjohtajan johtamisroolien ja aseman määrittelyssä on enemmän kuin osiensa summa. Kunnanjohtajan asema on historiallisesti ollut aina epäselvä, eikä meneillään oleva toimintaympäristön muutos ole selkeyttänyt asemaa, se on todettava. Epäselvän siitä tekee tehtävän yksilöllisyys, joka riippuu aina johtamisen ja toiminnan kohteena olevasta kunnasta sekä siinä toimivista ihmisistä. Luottamushenkilöt ja kuntalaiset muodostavat kunnanjohtajalle tietyn räätälöidyn roolin politiikan ja hallinnon puristuksessa, jossa kunnanjohtaja elää niin kuin ”ruutana pohjamudassa”, liikkumavaraa joko on tai sitten ei. Kunnanjohtajan hallintosäännöissä ja johtajasopimuksissa määriteltyjen tehtävien kirjo tekee jokaisen kunnanjohtajan aseman ainutlaatuiseksi. Lisäksi median ja julkisuuden kasvava paine muuttaa kunnanjohtaja-instituution roolia vahvistaen kunnanjohtajan asemaa julkisena kunnan keulakuvana ja asettaen lisääntyviä odo-

tuksia kunnanjohtajan selviämiseksi mediajulkisuuden ja yleisen julkisen mielipiteen pihtiotteessa. Toisaalta myös kuntajohtamisen lainsäädännön muuttumiseen liittyvä poliittinen keskustelu elää vilkkaana luoden odotuksia kunnanjohtajan roolin muutoksille suhteessa lainsäädäntöön ja erityisesti Jyrki Kataisen hallituksen valmistelemaan kuntalain kokonaisuudistukseen liittyen.

Tutkimuksen teoriaosiossa olen todennut, että kuntajohtamisen kenttä on monipuolistunut, kompleksoitunut ja muuttunut lähemmäs markkinaohjautuvaa johtamista, sen ollessa aikaisemmin lähinnä virkamiesmäistä julkisjohtamista, jossa painottuivat politiikan tärkeys ja yhteisöllisyys. Teemahaastatteluiden perusteella voin laajentaa kuntajohtamisen kenttää vielä määrittelemällä sitä globaaliksi ja alati muuttuvaksi konsernin ja verkostojen johtamiseksi.

Millainen johtaja kunnanjohtaja sitten tutkielmani tulosten valossa on? Mielestäni häntä ei voida kuvata yksiselitteisesti kunnan poliittisena johtajana, saati sitten toimitusjohtajana. Teoriapohjan valossa määrittelin kunnanjohtajan *monikasvoiseksi, monien ristipaineiden kentässä toimivaksi yleisjohtajaksi*, ja tämä kuvaus kertoo yleisesti suomalaisen kunnanjohtajan työn luonteesta. Monikasvoisuuden seurauksena kunnanjohtaja joutuukin toimimaan kieli keskellä suuta. Vaatimuksia asetetaan muun muassa luottamushenkilöjohdon, kärkiyritysten, kuntalaisten ja median taholta ja asemaa epävakauttaa kunnanjohtajan tehtävän mahdollinen määräaikaisuus sidottuna tulostavuuksiin, sekä ainutlaatuisena kunnallishallinnossa: perusluottamuksen varassa oleva virka. Informaatiota tulee ovista ja ikkunoista, josta kunnanjohtajan pitää löytää se oleellinen, joka voi hyödyttää omaa johtamista ja kuntaa. Mielestäni kunnanjohtaja toimiikin niin sanottujen kohtuuttomien odotusten keskellä, jolloin on tärkeää pystyä keskittymään asioihin, joihin voi vaikuttaa. Tällöin ristiriitaa saattaa syntyä, kun talous olisi pidettävä kunnossa ja palvelut laadukkaana; joskus jostakin on vain pakko tinkiä.

Tutkimushaastatteluissa useat monikuntaliitoksen kunnanjohtajat totesivat, että kunnan johtaminen on ollut näihin päiviin asti korostuneen asiapohjaista, jossa erityinen hallinnon asiantuntemus on korostunut toimittaessa yhteistyössä kunnan poliittisen johdon

kanssa. Kuitenkin muuttuvassa kuntakentässä johtamisessa korostuu entisestään myös ihmisten johtaminen, joka näkyy monikuntaliitosten yhteydessä välimatkojen kasvaessa, ajan ollessa kortilla ja organisaatiokulttuurien monipuolistuessa. Kunnanjohtajien mukaan monikuntaliitoksen johtamisessa tulisi keskittyä strategiaan ja kannustimiin, sekä tasapuolisuuteen. Myös työnjaon selkeys koetaan helpottavan kunnanjohtajan tehtäviä ja arviot kehitymisestä motivoivat häntä kasvamaan johtajana. Näihin seikkoihin onkin joissain kunnissa vastattu valtuuston ja kunnanjohtajien välisillä johtajasopimuksilla, seikkaperäisillä hallintosäännöillä ja kehityskeskusteluilla, mutta tutkimushaastatteluidenikin perusteella voidaan todeta, että vielä on kuntia, joissa asiat hoidetaan pelkkinen olettamuksien perusteella. Näyttää siltä, että kunnissa, joissa kunnanjohtajan asema ei ole selkeä, luottamushenkilöt saattavat ajautua helpommin konfliktiin virkamiesjohdon kanssa.

Myös erilaiset verkostot määrittelevät korostetusti suomalaisen kunnanjohtajan johtamisrooleja. Kunnanjohtaja koetaan sekä henkilöstön, luottamushenkilöiden, kansalaisjärjestöjen, kärkiyritysten ja kunnan ulkoisten sidosryhmien, kuten ylikunnallisten yhteistyö-verkostojen ja valtion aluehallinnon näkökulmasta kunnan kasvoiksi ulospäin ja luotettavaksi neuvottelukumppaniksi, joka vastaa kunnan toiminnasta. Toimintaympäristön viimeaikainen monipuolistuminen on korostanut kunnanjohtajan roolia erilaisten verkostojen yhteysmiehenä ja solmukohtana.

Totesin tutkimukseni teoriaosassa, että lain tulkinnan pohjalta kunnan tulisi olla asukaidensa hallinnoima yhteistoiminta-alue, jossa suurinta valtaa tulisi käyttää kuntalais-ten legitimoima, suorilla vaareilla valittu luottamushenkilöorgaani eli valtuusto. Virkamiesjohtajan näkökulmasta kunnanjohtajan tulisikin lähestyä asioita mahdollisimman objektiivisesti hänen toimittaessaan virkaansa päätöksenteon valmistelu-, esittely- ja täytäntöönpanovaiheessa. Jos kunnanjohtajalta kuitenkin viedään kaikki osallistumismahdollisuus kunnan operatiiviseen johtamiseen, vedoten valtuuston kansalta saamaan poliittiseen legitimaatioon, voi tuloksena olla hajuton, mauton ja väritön virkamies, joka ei näy, ei kuulu missään – saati sitten johda mitään.

Teemahaastatteluihin osallistuneiden ja varsin kokeneiden kunnanjohtajien kokemus kertoo, että mitä suurempi taloudellinen kriisi kunnassa vallitsee, sitä enemmän korostetaan kunnanjohtajan asemaa ja vastuuta kunnan johtamisessa. Toisaalta sitä enemmän luottamushenkilöt haluavat myös puuttua operatiiviseen johtamiseen. Jos tilanne kunnassa menee niin vaikeaksi, että joudutaan etsimään syyllisiä, kunnanjohtaja saattaa joutua virkansa puolesta yleiseksi maalitauluksi luottamushenkilöiden ja median näkökulmasta. Osittain tämän ongelman perusteella muutamaan suomalaiseen kuntaan onkin perustettu vahva kunnallinen poliittinen johtaja, pormestari. Pormestari–instituutiosta poliittinen ja taloudellinen valta ja -vastuu henkilöityivät yhdessä persoonassa ja vastuukysymykset saattaisivat olla selkeämpiä, kun pormestarissa sekoittuvat poliittinen johtaminen ja asiajohtaminen samassa tehtävässä.

## 7.2 Kunnanjohtajan johtamisroolien muutokset monikuntaliitoksessa

Monikuntaliitosten kunnanjohtajien haastattelu oli itselleni todella opettavainen prosessi päästessäni tutustumaan 16 ammattilaisen henkilökohtaisiin kokemuksiin kunnallishallinnon muutoksesta, jota monikuntaliitos parhaimmillaan edustaa. Teemahaastattelujen kautta sain varsin kattavan kuvan erilaisten monikuntaliitosten johtamisesta ja voin todeta, että Suomen kokoiseen maahan mahtuu hyvin erilaista tapaa johtaa, kohdata ihmisiä, verkostoitua ja suorittaa kunnanjohtajan tehtävää sen raamin puitteissa, jonka laki viralle antaa. Lisäksi kunnan koko, väestöpohja, sijainti ja kuntakulttuuri määrittelevät kunnanjohtajien tehtävien painotuksia erittäin paljon. Haastattelemani kunnanjohtajien ohella huomasin myös itse ihmetteleväni, miten maantieteellisesti niin lähekkäin toimivissa Suomen kunnissa voikaan olla niin erilaisia toimintakulttuureita ja tapoja tehdä päätöksiä. Reilun puolituntisen haastattelun aikana pystyy rakentamaan tietynlaisen luottamuksen ilmapiirin, jonka kautta keskusteluissa tuli esille paljon sellaista, jota en osannut edes kysyä. Monikuntaliitosten kunnanjohtajat suhtautuivat poikkeuksetta haastattelutilanteeseen uteliaasti, positiivisesti ja yhteistyöllä. Koin haastateltavilta saamani palautteen perusteella, että tutkimusnäkökulmani oli varsin onnistunut ja tarttui juuri

niihin haasteisiin, jota monikuntaliitoksen kunnanjohtaja omassa johtamistyössään kohtaa.

Olen joutunut toteamaan tutkielmani lehdillä, että alussa määrittelemäni roolijaottelu ei ollut kaikenkattava, vaan kunnanjohtajat nostivat oma-aloitteisesti esiin varsin selkeitä johtamisroolikokonaisuuksia määritelmäni ulkopuolelta. Kuitenkin on todettava, että pohjatyö teorian näkökulmasta oli varsin perusteellinen, eikä se sulje pois tutkimuksessa esiin tulleita näkökulmia. Ehkä yllättävästikin, muita rooleja enemmän, monikuntaliitoksen kunnanjohtajien mielestä heidän johtamisroolissaan korostuvat verkostojen johtajan, sekä henkilöstöjohtajan tai paremmin sanottuna ihmisten johtajan roolit. Seuraavassa taulukossa peilaan teemahaastattelun tuloksia alussa määrittelemäni roolijakoon ja määrittelen, miten kyseiset roolit muuttuvat monikuntaliitoksissa.

<b>JOHTAMISROOLI</b>	<b>ROOLIN MUUTOS MONIKUNTALIITOKSESSA</b>
<b>Virkamiesjohtaja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsernijohtamista ja kokonaisuuden koossapitämistä</li> <li>- Ammattijohtajan ja tietynlaisen laillisuusvalvojan rooli korostuu</li> </ul>
<b>Verkostojen johtaja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riippuen kunnasta korostuu nyt tärkeimpänä, koska verkostot ovat moniulotteisempia</li> <li>- Toisaalta liitoksen jälkeen naapurikuntia vähemmän</li> </ul>
<b>Henkilöstöjohtaja/ Ihmisten johtaja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Henkilöstön määrä on kasvanut, ylimääräinen virkamiesporras vähentänyt alaisten yksilöllistä kohtaamista</li> <li>- Ihmisen johtaminen ja kohtaamisen merkitys korostuu myös henkilöstön ulkopuolella</li> <li>- Korostuu nyt teknisempänä ja linjaavana</li> </ul>
<b>Poliittinen johtaja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasapainottajan ja sillanrakentajan rooli korostuu jossain määrin</li> <li>- Strategisen linjaajan rooli korostuu valmistelussa, toisaalta myös poliittinen vastuu korostuu</li> <li>- Keskeisempi julkinen rooli</li> </ul>

Taulukko 3. Kunnanjohtajien johtamisroolien muutokset monikuntaliitoksissa Mintzbergin ja Ollilan mukaan valittujen johtamisroolien näkökulmasta.

Kaiken kattavaa, muutamaan lauseeseen tiivistyvää ja selkeää kuvaa kunnanjohtajan muuttuvista johtamisrooleista monikuntaliitoksissa on siis vaikeaa, ehkä mahdotontakin piirtää. Kuitenkin kaikille yhteisenä johtamisroolina kunnanjohtajat näkivät erityisen kokonaisuuden koossapitäjän tai koko kuntaorganisaation johtajan roolin. Siis riippumatta kunnan koosta, sijainnista tai kuntakulttuurista, kunnanjohtaja on keskeinen johtaja, kun tarvitaan hajanaisen kuntakonsernin kokonaisuuden koossa pitävää ammattijohtajaa.

Monikuntaliitosten kokonaisvaltainen muutos ja tehtävän työn määrä on suuri ja vaatii kunnanjohtajalta erityisesti yhteistyötaitoja ja -valmiutta. Toisaalta kunnanjohtajat toivat vastauksissa esille, että tarkkaan rooleihin tuijottamisen sijaan heille tärkeää on aito tekemisen meininki, jossa on tavallista, että oman kunnan edun nimissä virkamiehen harkinta- ja valmisteluvalta lisääntyy ja kunnanjohtaja joutuu väkisin ylittämään perinteisiä roolituksia.

Tutkielmani perusteella kunnan toiminnan alan laajenemisella ja vastuun, sekä toimivallan suurentumisella näyttää olevan yhteys ja se antaa oman värinsä kunnanjohtajan roolille monikuntaliitoksissa. Toimivallan lisääntyminen näkyy sekä epävirallisena, kuntaorganisaation hiljaisena hyväksyntänä, mutta monessa kunnassa on myös haluttu laajentaa kunnanjohtajan valtuuksia johtajasopimuksilla ja hallintosäännön muutoksella. Kuntakoon kasvaessa monikuntaliitoksen kunnanjohtaja ei pysy kaikista asioista samalla tavalla selvillä kuin pienemmässä kunnassa ja vastuuta hajautetaan toimialajohdolle. Tämä kaventaa kunnanjohtajan tehtäväkenttää, ja ilman hyvää sisäistä viestintää jopa kaventaa kunnanjohtajan valtaa, jonka vastuulle jää ainoastaan yleisjohtaminen ja kunnanhallituksen esittelijän tehtävä.

On selvää, että kunnissa, joissa poliittisen johdon asema on heikko tai poliittinen kenttä hajallaan, strategian määrittelijän ja pormestarimallia lähellä olevan poliittisen johtajan roolin odotukset nousevat pintaan kunnanjohtajan kohdalla. Kuitenkin vahvempana esiin työntyy tietynlaisen yhteen sovittelijan, tasapainottajan ja sillanrakentajan rooliodotus, jota odotetaan niin luottamushenkilöiden, henkilöstön, kuin sidosryhmienkin

osalta. Tasapainottavan johtajan rooli odotus vahvistaa osaltaan myös verkostojohtajan roolia.

Monikuntaliitoksen kunnanjohtajan liikkumavara ja poliittinen valta kulminoituu päätösten valmisteluun ja hyvään yhteistyöhön keskeisten poliittisten johtajien kanssa. Lisäksi kunnanjohtajan valtaa lisää tosiasia, että muutoksen kompleksisen ja konkreettisen luonteen seurauksena yleinen prosessin hallinta monikuntaliitoksissa keskittyy juuri hänelle.

Organisaation laajennuttua ihmisen yksilöllistä kohtaamista tapahtuu paljon vähemmän. Tässä ratkaisevana vaikuttajana ei ole kuntaliitoskuntien lukumäärä, vaan kuntakoko, joka määrittelee hallinnollisten esimiesportaiden lukumäärää. Hallintohenkilökunnan runsaus suuremmissa organisaatioissa luo esimiestasoon ylimääräisiä väliportaita ja kunnanjohtaja etäännyy luonnollisesti henkilöstöstä. Tästä huolimatta monikuntaliitosten kunnanjohtajat näkivät henkilöstöjohtamisen eräänä tärkeimmistä rooleistaan. Sen luonne ainoastaan muuttuu enemmän ihmisten johtamiseksi, jossa korostuu tietty ihmisen kohtaamisen taito, jota kunnanjohtaja soveltaa myös henkilöstöjohtamisen ulkopuolella kaikessa ihmisten kohtaamisessa. Ihmisen johtamisen roolissa korostuu yhteen soveltavan keskustelun ja valmistelun tärkeys, sekä tasapuolinen kohtelu, jotta monikuntaliitoskunnalla olisi yleensä edellytykset selviytyä.

Ihmisen johtamisen ohella monikuntaliitosten kunnanjohtajan rooleissa verkostojen johtajan rooli korostuu hyvin keskeisenä ja kasvavana riippumatta siitä, onko kyseessä iso tai pieni kunta. Verkostot ovat moninaisia, kansainvälisempiä ja jopa kunta itsessään alkaa olla enenevässä määrin oma verkostonsa korostuvan konsernirakenteen takia. Teemahaastatteluissa useat kunnanjohtajat korostivat, että muutosten seurauksena syntyvä kompleksinen rooli asettaa ammattitaidon ohella kasvavia vaatimuksia kunnanjohtajan persoonalle, sekä henkiselle jaksamiselle. Kunnanjohtajan työ on usein yksinäistä puurtamista poliittisen kentän, sidosryhmien ja henkilöstön puristuksessa eikä vertaistukea juuri ole saatavissa. Siksi tulisi myös pohtia, miten kunnanjohtajan työssä jaksamista voitaisiin parantaa erilaisin järjestelyin.

Tutkielmani osoittaa, että kunnanjohtaja joutuu etsimään roolinsa ja kantamaan poliittista vastuuta epävirallisesti ilman, että luottamushenkilöjohdon ja kunnanjohtajan toimivaltarajat olisivat selkeitä. Monessa kunnassa historiallinen kunnanjohtajan roolitus ei enää riitä vastaamaan monipuolistuneen kuntajohtamisen haasteisiin ja kunnanjohtaja joutuu laajentamaan omaa rooliaan ilman, että siitä käydään suurempaa keskustelua. Selkeästi muuttuneet johtamisroolit ja niiden odotukset luovat myös tarpeen kunnanjohtajan muuttuvan roolin jatkuvalla seuraamisella, julkisella keskustelulla ja lainsäädännön kehittämiseksi, jotta kunnanjohtajan muodollinen asema voisi vastata jo olemassa olevia käytäntöjä, eikä kunnanjohtajan roolin muutosta nähtäisi uhkana kuntademokratialle.

Enemmän huomiota tulisi kiinnittää myös kunnanjohtajan rekrytointiprosessiin: siihen, minkälaisia ominaisuuksia tulevaisuuden kunnanjohtajalta vaaditaan. Kunnanjohtajan roolissa korostuvat erityisesti ihmisen johtamisen ja verkostojen yhteismiehen roolit, jotka lisäävät erityisen kunnanjohtajan persoonaan liittyvien ominaisuuksien tarkastelun tärkeyttä, sekä sosiaalisen osaamisen vaatimuksia tehtävän suorittamisessa. Kokemus toki kertoo, kenellä on edellytyksiä ennestään toimia ihmisten kanssa ja saada organisaation hengittämään terveellä tavalla, mutta akateemisen korkeakoulutuksen vaatimus saattaa olla liian kapea näkökulma kunnanjohtajan rekrytoinnissa. Poliittinen kokemuskaan ei ole aina pahitteeksi, koska haastattelemieni kunnanjohtajan kokemuksen perusteella kunnanjohtajan tehtävää ei voi hoitaa kunnolla, mikäli ei ymmärrä poliittista prosessia.



*Lopuksi*

Tarkoitukseni oli koostaa tutkimusmateriaalista tutkielma, joka voisi avata kuntajohtamisen erityispiirteitä monikuntaliitoksissa ja päivittää tämän päivän kuntajohtajan roolia sekä asemaa muuttuvassa kunnallishallinnossa. Mielestäni tämä tavoite täyttyi, vaikka suomalaisen kuntakentän monipuolisuus antaa vahvan leiman kunnanjohtajan johtamisrooleille, jotka määrittyvät juuri koon, väestöpohjan, sijainnin ja kuntakulttuurin kautta. Olen kuvannut teemahaastatteluiden kautta kuntajohtajien kokemuksia omista johtamisrooleistaan monikuntaliitoksen aikana ja sen jälkeisessä johtamisympäristössä. Rajatun ja selkeän tutkimukseni kautta olen mielestäni pystynyt lisäämään tietoutta julkisen organisaation johtajan muuttuvista rooleista johtajan omasta kokemuksesta käsin ja siten koen tutkimukseni varsin onnistuneeksi. Toivon tutkielmani tulosten tuovan niin kunta-alan ammattilaisille, tutkijoille, kuin tavallisille kuntalaisillekin tietoa suomalaisen kunnanjohtajan roolista ja siitä miten kunnanjohtajat itse kokevat oman roolinsa meneillään olevassa paikallishallinnon muutoksessa, jota monikuntaliitos parhaimmillaan edustaa.

Keskustelu kuntajohtamisen ympärillä on äärimmäisen tärkeää kun ihmisiä lähellä olevat rakenteet muuttuvat ja myös kunnissa haetaan uusia toimintatapoja. Muuttuva kunnallishallinto asettaa kasvavia vaatimuksia kunnan johtamiselle, jossa tulisi kunnioittaa kuntademokratiaa, kiinnittää huomiota ihmisten johtamiseen ja huolehtia ammattitaidon säilymisestä. Keskustelua pormestarin tarpeellisuudesta, sekä politiikan ja hallinnon kumppanuudesta paikallistasolla tullaan varmasti käymään myös julkisuudessa kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kuitenkin, koska tutkielmani tulosten perusteella kunnanjohtajan rooli näyttää olevan hyvin keskeinen, mielenkiintoni on kasvanut juuri kunnanjohtajan rekrytointiprosessin tutkimiseen. Millä tavalla kunnanjohtajat valitaan tämän päivän Suomessa ja minkälaisiin asioihin rekrytointiprosessissa tulisi keskittyä? Tämä kysymys olisi mielestäni tutkimisen arvoinen ja avaisi kuntajohtamisen kokonaisuutta paikallistason henkilöstövoimavarojen johtamisen ja rekrytoinnin näkökulmasta.

**LÄHDELUETTELO**

Barnard, Chester I (1974). *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.

Eskola, Jari & Suoranta Juha (2008). *Johdatus laadulliseen utkimukseen*. Jyväskylä: Gummerus.

Fayol, Henri (1950). *Industriell och allmän administration*. Stockholm: Ljus.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004). *Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Talentum.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija 2000. *Muutosprosessit ja johtajuus. Kuinka kunnat yhdistyvät?* Acta-nro 123. Helsinki: Kuntaliitto.

Hirsijärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara Paula (2005). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Hämäläinen, Jorma (1999). *Minä kunnanjohtaja. Kunnallisalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 34*. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätö.

Jalonen, Harri (2006). *Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/06, s. 39–53*.

Kiljunen Pentti & Juhani Pehkonen (1999). *Sinä kunnanjohtaja. Polemiasarjan julkaisu nro 35*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätö.

Koivisto, Risto (2007). *Pahaa pormestaria ken pelkäisi. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/07, s. 333–335*.

Koski, Arto (2008). Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. Acta-sarja nro 203. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliitto (2001). Kunta – Kahden johtajuuden areena. Helsinki.

Kuntaliiton yleiskirje (1998). Kunnanjohtajan asema ja palvelussuhteen ehdot. Saatavissa 20.4.2013: [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;63;375;23856;23867;32293](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;375;23856;23867;32293).

Kuntaliiton yleiskirje (2002). Kuntajohtamisen pelisäännöt ja sopimusmalli. Saatavissa 6.11.2007: [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;65;348;14529;29873;15066](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;65;348;14529;29873;15066).

Leskinen, Jaakko (1995). Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla. Helsinki: Kuluttaja-tutkimuskeskus.

Lidström, Anders (2003). Kommunsystem i Europa. Malmö: Liber.

Lindgren, Göran (2001). Vain ihmisiä voi johtaa. Teoksessa: Tulikoe: Ihmisten johtaminen sodan ja rauhan aikana, 21–42. Toim. Göran Lindgren & Kirsti Manninen. Jyväskylä: Suomen Reserviupseeriliitto.

Lönnqvist, Jouko (2005). Johtajan ja johtamisen psykologiasta: Kohti parempaa ihmisten johtamista. Helsinki: Edita Prima Oy.

Manninen, Hannes (1992). Tulosjohtaminen kunnassa. Lapin yliopiston hallintotieteellisiä julkaisuja. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Mintzberg, Henry (1989). Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations. The Free Press: Collier Macmillan Publishers.

Mintzberg, Henry (1973). The nature of managerial work. New York: Harper & Row.

- Mäkinen, Eija & Vartiainen Pirkko (2013). Uutta poliittista johtajuutta kuntiin. Saatavissa 9.4.2013: [http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/2013/Sivut/2013-04-05-poliittista\\_johtajuutta.aspx](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/2013/Sivut/2013-04-05-poliittista_johtajuutta.aspx).
- Nissinen, Vesa (2004). Syväjohtaminen. Helsinki: Talentum.
- Nurmi, Raimo (2005). For Management. Artikkelijulkaisussa: Hallinnon tutkimus 4/2005, s. 69–75. Päättäjät: Ankkurikustannus Oy.
- Ojala, Ilpo (1995). Miksi kunnanjohtaja saa kenkää? Tutkimus kunnanjohtajan irtisanomisesta kymmenessä luottamuspuolakunnassa. Kuntaliiton tutkimustoiminnan ACTA-sarjan julkaisu nro 47. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Ollila, Seija (2006). Osaamisen strategisen johtamisen hallinta sosiaali- ja terveysalan julkisissa ja yksityisissä palveluorganisaatioissa. Johtamisosaamisen ulottuvuudet työnohjauksellisena näkökulmana. Acta Wasaensia-julkaisu nro.156. Vaasa: Vaasan yliopistopaino.
- Oulasvirta, Lasse & Brännkärr Christer (2001). Toimiva Kunta. Toinen painos. Vantaa: Kuntakoulutus Oy.
- Prättälä, Kari (2002). Puhe: Pormestarimalli. Saatavissa 6.11.2007: [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;349;31055;31087;61924;23139](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;349;31055;31087;61924;23139).
- Ryynänen, Aimo (2010). Pormestari. EU: Oy Unipress Ab.
- Ryynänen, Aimo (2001). Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisan alan kehittämistäitiön tutkimusjulkaisut, nro 28. Vammala: Kunnallistieteen yhdistys.

- Saarelainen, Tarja (2003). *Managing local networks: Impacts of network management on the implementation of new public management and citizen participation*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Salminen, Ari (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Simon, Herbert A (1957). *Administrative Behavior*. New York: MacMillan.
- Soikkanen Hannu (1966). *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntientien itsehallinnon historia*. Helsinki: Maalaiskuntien Liitto.
- Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007). *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita.
- Stenvall, Jari & Airaksinen Jenni (2009). *Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Helsinki: Tampereen kaupunki.
- Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija & Syväjärvi, Antti & Vakkala, Hanna & Selin, Antti (2007). ”Mees romppeines siihen”. Teoksessa: *Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusiossa*. Acta-sarjan julkaisu nro 191. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stogdill, Ralph M. (1974). *Handbook of Leadership*. New York: The Free Press.
- Strömmer, Riitta (1999). *Henkilöstöjohtaminen*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Tiihonen, Seppo & Heikki Ylikangas (1992). *Virka valta kulttuuri: suomalaisen hallintokulttuurin kehitys*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

af Ursin, Klaus & Kauko Heuru (1990). Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset.

Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen julkaisuja. Tampere: Tampereen yliopisto.

Valtiovarainministeriön asettamispäätös VM065:00/2012.

Wiberg, Matti (2005). Valta kunnassa. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 58. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

**LIITE 1.**

Haastattelupyyntö

Hyvä X X,

Olen Aki Ruotsala, julkisjohtamisen opiskelija Vaasan yliopistosta ja tutkin hallintotieteen Pro Gradu tutkielmassani monikuntaliitosprosessin läpikäyneiden kuntien kunnanjohtajien muuttuneita johtamisrooleja.

Tutkimuskohteeksi olen valinnut 1.1.2009 voimaan astuneet 16 monikuntaliitosta: Joensuu, Hämeenlinnan, Jyväskylän, Kauhavan, Kemiönsaaren, Kokkolan, Kouvolan, Loimaan, Paraisen (ent. Länsi-Turunmaan), Maskun, Naantalin, Raaseporin, Salon, Sasstamalan, Seinäjoen ja Siikalatvan. Monikuntaliitoksessa organisaation muutos on todellinen ja luo siten herkullisen tutkimusasetelman kunnanjohtajan roolin muutoksen tutkimiselle.

Tutkimushaastattelut tullaan toteuttamaan puhelimitse maaliskuun aikana. Olisin kiitollinen, mikäli teiltä löytyisi noin 20 minuuttia aikaa vastata tutkimuskysymyksiini. **Mikäli haluatte, voitte vastata tähän viestiini ja kertoa erityisen toiveenne sopivasta haastatteluajankohdasta.** Haastattelussa saadut vastaukset käsitellään luottamuksellisesti, eikä vastaajan henkilöllisyys tule tutkimuksessa millään tavalla esille.

Tulen olemaan teihin yhteydessä tulevien viikkojen aikana.

Ystävällisin terveisin,

Aki Ruotsala

puh: x x x x

---

**LIITE 2.**

Intervjubegäran

Bästa X X,

Jag heter Aki Ruotsala, jag studerar förvaltning och offentligt ledarskap vid Vasa universitet. Min Pro Gradu handlar om kommundirektörens förändrade ledarskaproll i sådana kommuner som har genomfört en kommunsammanslagingsprocess mellan mer än två kommuner.

I min forskning koncentrerar jag mig på 16 kommunsammanslagningar som genomfördes vid ingången av år 2008: Joensuu, Tavastehus, Jyväskylä, Kauhava, Kimitoön, Karleby, Kouvola, Loimaa, Pargas (tidigare Väst-Åboland), Masku, Nådendal, Raseborg, Salo, Sastamala, Seinäjoki och Siikalatva. Organisationsförändringar i mångkommunsammanslagning är ett högaktuellt ämne och ett intressant objekt att undersöka är kommundirektörernas förändrade roller.

Jag kommer att göra mina undersökningsintervjuer per telefon under Mars och April. Jag skulle vara tacksam om Ni har cirka 20 minuter för en diskussion och intervju. **Jag hoppas att ni redan nu kan svara på det här meddelanden och föreslå en passande och lämplig tid för intervjun.** Alla svar i intervjuerna behandlas i förtroende och det kommer inte att synas i undersökningen vem som svarat och från vilken kommun man kommer ifrån.

Jag kommer att vara i kontakt med dig under kommande veckor.

Med vänlig hälsning,

Aki Ruotsala

tel: x x x x

---



### **LIITE 3.**

#### **HAASTETTELUKÄESTÄMÄT/ INTERVJUETEMOR**

##### **Johtajan perustiedot/ Grundinformation som ledare**

Kuinka kauan olet toiminut kunnanjohtajana tai kunnan ylempänä viranhaltijana?

Hur länge har du jobbat som kommundirektör eller högre tjänsteman?

Millä sanoilla kuvailisit itseäsi johtajana?

Med vilka ord skulle du beskriva dig själv som ledare?

Mitkä ovat mielestäsi tärkeimmät tehtäväsi kunnanjohtajana?

Vilka uppgifter anser du att är de viktigaste för dig som kommundirektör

##### **Toimintaympäristön muutos/ Förändringen av verksamhetsomgivning**

Millä kolmella sanalla kuvailisit kuntasi läpikäymää monikuntaliitosprosessia omasta näkökulmastasi?

Med vilka tre ord skulle du beskriva prosessen på den flerkommunsammanslagning som din kommun gått igenom från ditt perspektiv?

Minkälaisia haasteita useamman kuin kahden kunnan kuntaliitos asettaa erityisesti kunnanjohtajalle suhteessa sellaisiin kuntaliitoksiin, jossa osapuolia on vain kaksi?

Vilka speciella utmaningar ställer en flerkommunsammanslagning på kommundirektören, jämfört med en kommunsammanslagning med bara två parter?

**Virkamiesjohtaja/ Tjänstemannaledare**

Koetko oman roolisi virkamiesjohtajana korostuneen kuntaliitoksen myötä?

Upplever du att din roll som tjänstemannaledare har betonats under kommunsammanslagningen?

Miten näet oman roolisi virkamiesjohtajana muuttuneen kuntaliitoksessa kunnan johtosäännössä tai johtajasopimuksessa määriteltyjen toimivaltuuksiesi valossa? Mm. sopimusten laadinnassa, neuvotteluissa, päätösten esittelijänä ja valmistelijana, valtion määräysten toimenpanijana...

Hur ser du att din egen roll som tjänstemannaledare har förändrats i och med kommunsammanslagningen i kommunens ledarstyrningsdokument eller i befogenheterna i ditt ledaravtal? Bl.a. i uppgörande av avtal, i förhandlingar, som föredragande och beredare, som verkställare av statliga direktiv...

**Henkilöstöjohtaja/ Personalsledare**

Miten koet roolisi henkilöstön ja ihmisten johtajana muuttuneen?

Hur upplever du att din roll som personalens- och människoledare har förändrats?

Koettiinko sinut kuntaliitoksessa henkilöstön taholta enemmän henkilöstön kuin hallinnon edustajaksi?

Upplevde personalen dig mer som en representant för personalen eller förvaltningen under kommunsammanslagningen?

Minkälaisia esimieshaasteita suhteessa kunnan henkilöstöön sellaisessa kunnassa on, jossa on enemmän kuin kaksi liitoskuntaa?

Hurudana utmaningar för förmännen för personalen är det i en sådan kommun som har fler än två gamla kommuner i sig?

**Verkostojen johtaja/ Nätverks ledare**

Koetko itsesi ja oman roolisi erilaisten verkostojen johtajana ja mikäli koet, miten tämä roolisi on muuttunut monikuntaliitosprosessissa?

Upplever du dig själv och din egen roll som ledare för olika nätverk och om du gör det, hur har den rollen förändrats i flerkommunsammanslagningens processen?

Miten koit eri sidosryhmien yhteistyön liitoksen aikana ja oman roolisi siinä?

Hur upplevde du samarbetet mellan intressentgrupper under sammanslagningens processen och din egen roll i det?

Entä miten ajattelet sidosryhmien sen kokeneen?

Hur tror du att de olika intressentgrupper upplevde det?

**Poliittinen johtaja/ Politisk ledare**

Koetko että luottamushenkilöt odottavat kunnanjohtajalta enemmän poliittista johtajuutta ja sillanrakentajan roolia juuri sellaisissa kuntaliitoksissa, joissa liitoskuntia on enemmän kuin kaksi?

Upplever du att de förtroendevalda förväntar sig mer politiskt ledarskap och brobyggarrollen av en kommundirektör i just de kommuner där det är fler än två kommuner som är med i sammanslagningen?

Miten näet oman poliittisen roolisi liikkumavaran muuttuneen suhteessa luottamushenkilöihin liitoksen jälkeen?

Hur ser du att din egen politiska roll och din rörelsefrihet gentemot de förtroendevalda har förändrats efter sammanslagningen?

Näkevätkö kunnan asukkaat sinut kuntaliitoksen jälkeen enemmän kunnan todellisenä johtajana kuin ennen kuntaliitosta?

Ser kommuninvånarna dig mer som kommunens egentliga ledare nu än före kommun-sammanslagningen?

**Muuta/ Annars**

Koetko, että sellaisessa kuntaliitosprosessissa, jossa liitoskuntia on enemmän kuin kaksi, jokin johtamisrooliosa-alue korostuu muita selkeämmin? Koetko, että sinulta odotetaan jotain tiettyä roolia? Mitä? Kenen taholta?

Uppllever du att någon del av ledarskapsrollen betonas mera klart i en flerkommunsammanslagningsprocess? Uppllever du att det förväntas någon speciell roll från dig? Vilken? Och från vem?

Haluaisitko lisätä jotain?

Vill du ännu tillägga någonting?