



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Varala Sakari

Vallan ja vastuun tasapainoilu

Miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa kuntapäätäjien kuvaamana?

Johtamisen akateeminen yksikkö
Pro gradu -tutkielma
Liiketoiminnan kehittämisen
maisteriohjelma

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Varala Sakari		
Tutkielman nimi:	Vallan ja vastuun tasapainoilu : Miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa kuntapäättäjien kuvaamana?		
Tutkinto:	Kauppateiden maisteri		
Oppiaine:	Liiketoiminnan kehittämisen maisteriohjelma		
Työn ohjaaja:	Heini Pensar		
Valmistumisvuosi:	2026	Sivumäärä:	163

TIIVISTELMÄ:

Kuntaorganisaatiot ja kuntien johtamisjärjestelmät ovat jatkuvan muutoksen alla. Tällä hetkellä kuntatalouteen ja kunnan menestykseen vaikuttavat monet tekijät. Väestörakenteen muutokset ovat aiheuttaneet ja lisänneet 2010-luvulla kuntien välisten erojen kasvua entisestään. Duaalijohtamisen keskiössä on vallan ja vastuun tasapainoilu poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen välimaastossa. Vuorovaikutussuhteiden ja luottamuksen kompleksiset sidokset ja siihen liittyvät riippuvuussuhteen haastavat kunnan johtamisjärjestelmää.

Tutkimus vastaa kysymykseen, miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa kuntapäättäjien kuvaamana? Aikaisempi duaalijohtamisen tutkimus on keskittynyt usein rakenteiden erilaisiin malleihin ja niiden toimivuuteen. Johtamisjärjestelmien luottamuksen ja vuorovaikutussuhteet kompleksisessa duaalijohtamisessa on tutkimusaukko, jota tässä tutkimuksessa pyritään aukaisemaan.

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena ja tutkimuksessa on käytetty tiedonhankintamuotona teemahaastatteluja. Tutkimukseen osallistui neljä kooltaan pientä kuntaa. Yksi kunnista oli kaupunki. Teemahaastatteluun osallistuvien kuntien henkilöt toimivat kunnissa johtavissa luottamushenkilöasemissa. Kaikki tutkimukseen osallistuneet teemahaastattelut tallennettiin ja litteroitiin.

Tutkimustulosten perusteella ja päähavaintona tutkimuksesta voidaan sanoa, että poliittisen johtamisen ja ammatillisen johtamisen keskiössä on luottamuksellinen suhde ja avoin vuorovaikutus päätösten valmisteluprosessin ja päätöksentekoprosessin välillä tavalla, joka toimiessaan vaikuttaa organisaatiokulttuurin kehittymiseen ja kuntalaisia osallistavaan ja avoimeen päätöksentekoon. Tutkimustulokset vahvistivat aikaisempia tutkimuksia duaalijohtamisen kompleksisuudesta, sekä avoimen vuorovaikutukset ja luottamuksen merkityksestä päätöksentekoprosessissa. Lisäksi tutkimustulokset avasivat ja vahvistivat roolien rajapintojen tuomia ristiriitoja, luottamuksen merkitystä, vuorovaikutuksen käytäntöjä ja johtamisen rakenteita.

Tutkimustulokset ovat hyödynnettävissä kuntien johtamisjärjestelmiä uudistaessa tai kehitettäessä. Lisäksi tutkimuksen tulokset voivat antaa pohjaa kuntien sisäisen viestinnän ja organisaatiokulttuurin kehittämisessä ja kuntalaisten osallistamisessa kunnalliseen päätöksentekoon. Tutkimushaastatteluiden pohjalta voidaan sanoa, että kuntien johtamisjärjestelmien ytimessä on kuitenkin edelleen vuorovaikutteinen yhteistyö luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja kuntalaisen välillä, päätöksenteon läpinäkyvyys, avoimuus, luottamus ja osallistava päätöksenteko.

AVAINSANAT: Duaalijohtaminen, kaksoisjohtaminen kompleksisuus

Sisällys

1	Johdanto	8
1.1	Tutkimuksen tarkoitus ja kysymykset	10
1.2	Tutkimuksen rakenne	12
2	Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja aiemmat tutkimukset aiheesta	13
2.1	Tutkimuksen rakenne	14
2.2	Tutkimuksen keskeiset käsitteet ja pääteemat	15
2.3	Aiemmat tutkimukset aiheesta	17
2.4	Mitä aiempi tutkimus ei ole käsiteltyt	21
3	Kunnan johtamisjärjestelmä ja sen muotoutuminen	23
3.1	Itsehallinnollinen kuntajärjestelmä osa yhteiskuntaa	23
3.2	Kohti suomalaista maaseudun paikallishallintoa ennen itsenäistymistä	24
3.3	Suomen itsenäistyminen ja kunnallishallinnon kehittymisen ensimmäiset vuosikymmenet	25
3.4	Duaalijohtaminen, eli kaksoisjohtaminen toimintaperiaatteena kunnan johtamisjärjestelmässä	27
3.5	Kunnan kaksoisjohtaminen johtamisjärjestelmänä	30
3.6	Kunnanhallitus poliittisen johdon tärkein toimija	34
3.7	Kunnanjohtaja tai pormestari operatiivisena ammattijohtajana	36
3.8	Vuorovaikutus, luottamus, kuntastrategia, hallintosääntö sekä muut sopimuksen kaksoisjohtajuuden kulmakivet	42
3.8.1	Vuorovaikutus	42
3.8.2	Luottamus	43
3.8.3	Kuntastrategia	44
3.8.4	Hallintosääntö	47
3.8.5	Kunnanjohtajan johtajasopimus	47
3.9	Kuntajohtamisen kompleksisuus	48
3.10	Kohti tulevaisuuden muuttuvampaa ja kompleksisempää toimintaympäristöä ja kuntajohtamista	52
3.11	Kuntajohtamisen kehittäminen	55

4	Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	57
4.1	Teemahaastattelu tutkimuksen haastattelumenetelmänä	58
4.2	Tutkimushaastattelun suorittaminen	63
4.3	Tutkimuksen osallistujakuntien esittely	66
4.3.1	Ikaalinen	66
4.3.2	Kannonkoski	67
4.3.3	Sulkava	69
4.3.4	Teuva	70
4.4	Tutkimushaastattelujen analysointi	71
5	Tutkimustulokset	78
5.1	Avainsanojen analyysi	78
5.2	Temaattinen analyysi ja teemojen muodostaminen ja nimeäminen	79
5.3	Duaalijohtamisen keskinäisriippuvainen toimintalogiikka	83
5.3.1	Roolien rajapintojen epäselvyydet / päällekkäisyydet	84
5.3.2	Työnjaon ja vastuun jatkuva uudelleenmuotoilu	85
5.3.3	Vallankäytön dynaaminen ja kontekstisidonnainen luonne	86
5.4	Luottamuksen rakentuminen ja haavoittuvuus	88
5.4.1	Luottamuksen säröytyminen arjen kitkakohdissa	89
5.4.2	Luottamuksen ja vallan keskinäinen kytkeytyminen	91
5.5	Vuorovaikutus järjestelmän ydinmekanismina	92
5.5.1	Tiedonkulun katkonaisuus ja tulkintojen moninaisuus	93
5.5.2	Valmistelun ja päätöksenteon vuoropuhelu	95
5.5.3	Poliittisen jännitteen vaikutus vuorovaikutukseen	96
5.6	Johtamisjärjestelmän rakenteellinen kuormittavuus	98
5.6.1	Kaksoisjohtamisen rakenteelliset jännitteet	99
5.6.2	Pienten kuntien resurssihaavoittuvuus	100
5.7	Epävarmuuden hallinta	102
5.7.1	Ulkoiset muutospaineet	103
5.7.2	Kunnan identiteetin ja roolin muutos	104
5.7.3	Epämuodollisten käytäntöjen korostuminen	106

5.8	Merkitysanalyysi teemoitetuista kysymyksistä	107
5.9	Tärkeimmät asiat kunnan johtamisjärjestelmän kannalta	109
5.10	Haasteellisimmat asiat kuntajohtamisessa	116
5.10.1	Kuntatalouden tilanne	116
5.10.2	Kuntastrategia ja tulevaisuuden suunnittelu	117
5.10.3	Johtamiseen liittyvät asiat.	118
5.10.4	Haasteellisimmat asiat kuntajohtamisessa kirjallisuuden valossa ja tekijän näkemyksiä	118
5.11	Tutkimuskohteena olevien kuntien viesti hyvistä käytänteistä kuntajohtamiseen liittyen	120
5.11.1	Kuntajohtamisen organisaatorakenteiden muutokset	120
5.11.2	Kuntajohtamisen vuorovaikutuksen kehittäminen	121
5.11.3	Päätöksenteon kehittäminen ja päätettävät asiat	122
5.12	Tulevaisuuden johtamismalli kunnissa	123
5.13	Tulevaisuuden kehityskohteen kuntajohtamisessa	124
6	Johtopäätökset ja pohdinta	128
6.1	Luottamus korostuu duaalijohtamisen kompleksisuudessa	128
6.1.1	Roolien ja vallankäytön rajapinta ja ristiriidat	129
6.1.2	Luottamuksen dynamiikka	133
6.1.3	Strateginen ohjaus ja vuorovaikutuskäytännöt	136
6.1.4	Duaalijohtamisen rakenteelliset haasteet	140
6.2	Tutkimuksen tieteellinen kontribuutio	143
6.3	Suosituksien tutkimuksessa mukana olleille kunnille	149
6.4	Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimuksen aiheet	149
	Epilogi	152
	Lähteet	153
	Liitteet	162
	Liite 1. Teemahaastattelun runko	162
	Liite 2. Haastateltaville osoitettu pyyntö tutkimukseen osallistumisesta	163

Kuvat

Kuva 1. Ikaalisten kaupunki	66
kuva 1. Kannonkosken kunta	67
kuva 2. Sulkavan kunta	69
kuva 3. Teuvan kunta	70

Kuviot

Kuvio 1. Kaksoisjohtamisen johtamismalli.	28
Kuvio 1. kaksoisjohtamiseen ja johtamiseen yleensä vaikuttavia tekijöitä Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.	29
Kuvio 2. Kunnan luottamushenkilöorganisaatio ja viranhaltijaorganisaatio.	32
Kuvio 3. Kuntien Arttu-2 tutkimusohjelma 2015 kaaviota mukaillen.	35
Kuvio 4. Luottamuksen koostuminen.	44
Kuvio 5. Kuntastrategiaprosessin keskeiset toimijat.	46
Kuvio 6. Kompleksisuuden vaikutus johtamiseen.	50
Kuvio 8. Temaattisen analyysin vaiheet	75
Kuvio 9. Temaattinen ajatuskartta	80
Kuvio 10. Ajatuskartta teemoista	82
Kuvio 11. Dualistinen kuntajohtaminen	129

Kuvio 12. Kompleksisen duaalijohtamisen kehä 137

Kuvio 13. Tutkimuksen pääteemat ja organisaatiokulttuurin vaikutus 144

Taulukot

Taulukko 1. Avainsanojen esiintyminen haastatteluaineistossa. 78

1 Johdanto

Vallan ja vastuun tasapainoilu haastaa kuntien johtamisjärjestelmiä muuttuvassa maailmassa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella kunnassa toimivan kompleksisen duaalijohtamisen eli kaksoisjohtamisen johtamisjärjestelmän toimivuus kompleksisuusteorian näkökulmasta tässä voimakkaassa toimintaympäristössä tapahtuvassa muutoskehityksessä. Samalla tutkimus kohdistuu tulevaisuuden kunnan keskeisiin tehtäviin, sekä kunnan johtamisjärjestelmän näkökulmasta keskeisiin johtamiseen liittyviin asiakokonaisuuksiin.

Suomessa kunnilla on perustuslakiin pohjautuva itsehallinnollinen asema alueellaan, ja kunnan hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon (Hannus, Hallberg & Niemi 2009 s. 39). Itsehallintoa toteuttavat kunnissa kunnanvaltuustot, kunnanhallitukset ja muut kuntien hallintosäännöillä määrätyt toimielimet. Toimielimet tekevät kuntaa koskevat päätökset, ja päätösten valmistelusta ja toteuttamisesta vastaavat viranhaltijat (Kuntalaki 410/2015 39–41 §).

Itsehallinnon omaavat kunnat ovat kansanvallan, hyvinvoinnin ja elinvoimaisuuden keskiössä vahvistamassa kunnan asukkaiden elämäntilanteisiin ja elintapoihin liittyvien valintojen tukijana. Yhteiskunnassamme suurin osa hyvinvointiin liittyvistä toimintakokonaisuuksista rakentuu kuntien toiminnan kautta. Kunnat tulevat tulevaisuudessa erilaistumaan entisestään ja kunnilla on moninaisia muutoksia edessään. Osa muutoksista koskee kaikkia kuntia ja osa vaikuttaa päinvastaisesti ja kuntia erottavina. Tällä hetkellä kuntiin ja niiden toimintaan kohdistuu monia uudistusaineita. Erilaiset muutosohjelma ja lisäksi kansainvälisestä ja kansallisesta toimintaympäristöstä nousevat muutostekijät, teknologian kehittyminen, kunnan asukkaiden elämäntapojen ja arvojen muutokset (Jäntti, 2016, s. 117). Lisääntynyt avoimuuden vaatimukset ja sosiaalinen media luovat kunnan johtamisjärjestelmän poliittiselle johdolle erilaista painotusta (Rättilä & Rinne, 2016, s. 20) Myös työttömyyden korkea taso ja tässä tapahtunut työllisyydenhoidon siirtymien kunnille ja maahanmuutto ajavat kuntia uudistumaan.

Kaikkia Suomen kuntia koskee väestön ikääntyminen. Väestön ikääntymisessä on kuntien välillä todella huomattavia eroja ja osassa kuntia väkiluku kokonaisuudessaan pienenee, vaikka poismuuttoa ei kunnasta olisikaan (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 41). Kuntia erottavana tekijänä voidaan katsoa olevan väestön muuttoliike kaupunkeihin ja maakuntien kasvukeskuksiin. Näistä syistä myös kuntien johtamismaismalleihin kohdistuu voimakkaita muutostarpeita tulevaisuudessa.

Aikaisempi tutkimus on käsitellyt kuntajohtamiseen vaikuttavia irrallisia kokonaisuuksia ja yksittäisiä ilmiöitä, kuten väitöskirjassaan Paananen (2022) tutki vuorovaikutteistuvaa kuntajohtamista ja osoitti, että kuntajohtaminen on tehtävänä osa laajaa jatkuvaa vuorovaikutusprosessia (s. 77). Hänen näkemyksensä mukaan kuntajohtajuuteen liittyvä vuorovaikutus on dynaaminen katkeamaton jatkumo, jonka laatuun pitää pyrkiä vaikuttamaan. Valtiovarainministeriön (2009, s. 130) näkemyksien mukaan kuntien johtamisjärjestelmästä puhuttaessa on kyse kunnan luottamushenkilöorganisaation ja johtavien viranhaltijoiden muodostamasta kokonaisuudesta. Heidän tutkimuksien mukaan, kun muutokset kohdistuvat johtamisjärjestelmän yksittäiseen osaan, on tärkeää tiedostaa, millaiseen näkemykseen suomalaisen kuntademokratian kehittämisestä muutokset yleensä perustuvat ja mihin määriteltyyn suuntaan se vie.

Tässä tutkimuskentässä vähemmälle huomiolle on jäänyt tutkimukset, jossa tarkastellaan kompleksisen duaalijohtamisen monimuotoista toimintaa ja ilmiöitä (Paananen, 2023, s. 233) Lisäksi hän arvioi, että kuntien poliittista johtamista käsittelevä tämänhetkinen teorian muodostus on pirstaloitunutta, eikä poliittisen johtajuuden käsitteille ole helppo löytää yhteistä jaettua määritelmää. Poliitiikkaan liittyville käsitteille on tunnusomaista, että sitä ei voida yksiselitteisesti määritellä. Tähän liittyy, että mitä tahansa politiikkaan liittyvää käsitettä vastaan voidaan hyvin perustein väittää eriävä käsite. Tämän vuoksi politiikkaan ja dualistiseen johtamiseen liittyvät käsitteet ovat niin arkipäiväisessä kuin akateemisessakin puheessa monisärmäisiä (Palonen, 2008).

Kuntien dualistinen johtamisen näkökulmasta johtamisen ja päätöksenteon keskinäisiä suhteita on aiemmissa tutkimuksissa tarkasteltu pääosin rajatuista tai osittaisista näkökulmista. Tämä tutkimus asemoitus suhteessa aiempaan kirjallisuuteen täydentäen olemassa olevaa tutkimustietoa sekä mahdollisesti täsmentäen tai problematisoiden aikaisemmissa tutkimuksissa esitettyjä tulkintoja kuntien dualistisesta johtamisesta

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntien kompleksisten johtamisrakenteiden toimintaa muuttuvassa toimintaympäristössä sekä niihin liittyviä kehittämislottuvuuksia. Tarkastelu kohdentuu johtamisrakenteiden keskinäisiin riippuvuuksiin, johtamisen ja päätöksenteon välisiin suhteisiin sekä vuorovaikutukseen ja luottamukseen kytkeytyviin käytänteisiin. Lisäksi huomio kiinnittyy duaalijohtamiseen perustuvien organisaatorakenteiden toiminnallisiin ja rakenteellisiin jännitteisiin sekä johtamiseen kohdistuviin muutostarpeisiin. Tutkimus sijoittuu kuntien johtamisjärjestelmien tarkasteluun mahdollistamalla vertailun johtamisrakenteiden ja johtamiskäytänteiden välillä. Samalla tutkimus tuo esiin kuntajohtamiseen ja duaalijohtamisen rakenteisiin liittyviä keskeisiä haasteita sekä tulevaisuuden kuntajohtamisen kannalta merkityksellisiä johtamisen ulottuvuuksia.

1.1 Tutkimuksen tarkoitus ja kysymykset

Tämän tutkimuksen pääkysymys on, että miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa kuntapäätäjien kuvaamana? Kunnan kaksoisjohtamisen kehittämiseen haetaan vastauksia teemoitettujen osakysymysten kautta. Teemoitetut osakysymykset esitellään teoreettisen viitekehyksen esittelyssä.

Poliittisella johtamisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa Kuntalain (410/2015 15 §) mukaisesti kuntavaaleissa valittujen valtuutettujen ja varavaltuutetuista koostuvaa kunnanvaltuustoa ja kunnanvaltuuston valitsemien eri toimielimien poliittisesti vaaleissa valittujen edustajien joukkoa. Ammattijohtamisella kunnassa tarkoitetaan tässä

tutkimuksessa virkavastuulla tehtävää valmistelutyötä. Kuntalain (410/2015, s. 72) mukaan viranhaltijaorganisaation määrittelemisen perustuslakisuojan piiriin. Perustuslaki määrittelee ja asettaa viranhaltioille erilaisia velvollisuuksia ja oikeuksia.

Luottamus voidaan määritellä siten, että se on tunne tai ainakin osittainen varmuus siitä, että voi luottaa, että joku tai jokin ei petä toiveita tai aiheuta suuria pettymyksiä. Tässä tutkimuksessa luottamus määritellään yleisesti inhimillisen vuorovaikutuksen tuloksena syntyväksi uskoksi tai vakaumukseksi (Harisalo ja Stenvall 2002, s. 32). Vuorovaikutuksen käsitettä tässä tutkimuksessa määrittää kaksisuuntaisuus ja mahdollisuus muutokseen. Yleisesti voidaan sanoa, että se mitä vuorovaikutuksella kulloinkin tarkoitetaan, määräytyy sen mukaan, mistä kyseessä kulloinkin olevaa vuorovaikutusilmiötä tarkastellaan.

Kompleksisuus käsitteenä tässä tutkimuksessa tarkoittaa erilaisen kokonaisuuden ja/tai järjestelmän ominaisuuksia, jotka koostuvat monista toisiinsa vaikuttavista osakokonaisuuksista ja näiden yhteenkietoutuneiden kokonaisuuksien vaikutuksia on vaikea selittää. Tästä voidaankin ajatella, että kompleksisuus on yhteen kietoutuneisuuden ymmärtämistä ja huomioimista (Sitra 2025).

Tutkimuksessa on mukana seuraavat neljä kuntaa. Ikaalinen, Kannonkoski, Sulkava, Teuva. Tutkimuksessa mukana olevat kunnat ovat kaikki melko pieniä ja maantieteellisesti eri puolelta Suomea. Kuntia yhdistää se, että kaikissa kunnissa toimii kunnanjohtaja. Yhdessä kunnassa on hieman poikkeava luottamushenkilöorganisaatio, koska kunnassa ei ole lautakuntarakennetta vaan kunnassa toimii kaksi erillistä valiokuntaa. Pormestarakenteella toimivaa pientä kuntaa ei tutkimukseen otettu mukaan, koska tällaisia pieniä kuntia on vain muutama ja osa on tehnyt myös päätöksen siirtymisestä takaisin kunnanjohtajamalliin. Tämän tutkimuksen ydintä on viranhaltioden ja johtavien luottamushenkilöiden väliset johtamisrakenteet, ja niihin kohdistuvat sidokset ja riippuvuussuhteet, joten teoreettinen viitekehys rakentuu kaksoisjohtamiseen olennaisesti liittyville käsitteille.

1.2 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa käydään läpi persusteet tehtävälle tutkimukselle. Toisessa luvussa määritellään teoreettisen tutkimuksen viitekehys, joka rakentuu lähinnä kunnallisten johtamisrakenteiden ja erilaisten käsitteiden varaan. Jatkuvasti kuntien johtamismalleihin ja kuntiin kohdistuvien tehtävien muuttuessa ja kompleksisemmaksi muuttuvan kuntien toimintaympäristöstä ja kunnan johtamisjärjestelmän toimivuudesta tulevaisuudessa ei ole riittävästi ajantasaista tutkimusta. Kolmannessa luvussa käydään läpi johtamisjärjestelmän muotoutuminen ja syvennyttään kunnan kaksoisjohtamisen johtamisjärjestelmän elementteihin ja lisäksi kunnan kompleksiseen toimintaympäristöön.

Neljäs luku käsittelee tutkimuksen metodologiaa ja tutkimuksessa käytettyä analyysityökalua. Viidennessä luvussa käydään läpi avainsanojen analyysi, pääanalyysinä tehty temaattisen analyysi Tutkimushaastatteluita ja kerrotaan haastatteluiden pohjalta tehtyjä tärkeimpiä huomioita merkitysanalyysinä ja käydään läpi tulokset teoreettiseen viitekehukseen liittyen. Kuudennessa luvussa käydään läpi luottamuksen korostunut merkitys duaalijohtamisen kompleksisuudessa, tutkimuksessa nousseet muut pääteemat, eli rooliristiriidat vuorovaikutuskäytännöt ja kaksoisjohtamisen rakenteelliset haasteet. Seitsemännessä luvussa johtopäätökset tutkimuksen pohjalta, analysoidaan tulokset ja tehdään arvioita mahdollisista kehittämistoimenpiteistä.

2 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja aiemmat tutkimukset aiheesta

Kuntien johtamisjärjestelmään vaikuttaa kuntarakenteiden muutokset, muuttoliikenteen voimistuminen, väestön ikärakenteen muutokset ja valtionhallinnon aluehallintouudistusten, sekä tehtävien siirtäminen valtionhallinnosta kuntien toiminnaksi. Kuntasektorin toimintaympäristössä tapahtuva muutoskehitys ja kunnan itsehallinnollisen olemuksen ja sen kautta laajan tehtäväkentän johtamistehtävien jakaantuminen valtuustoissa, hallituksissa, lautakunnissa toimiville luottamushenkilöille ja sekä kunnanjohtajalle ja muille johtaville viranhaltioille. Tämä hyvin laaja johtamiskentän jakautuminen poliittiselle luottamushenkilöjohdolle ja ammattijohdolle muodostaa hyvin kompleksisen, eli toisiinsa hyvin voimakkaasti kietoutuneen ja sidoksissa olevan toimintaympäristön. Tässä kompleksisessa kunnan johtamisrakenteessa ovat toimijat toisiinsa sidoksissa erilaisilla riippuvuussuhteilla. Tässä kaksoisjohtamisen kentässä on kunnan tuloksellisen johtamisen kannalta tärkeää luottamushenkilövaikuttamisen kautta toteutuva poliittinen johtaminen, sekä ammattijohtamisen työ.

Kuntien johtamismallien, toimintatapojen ja prosessien ymmärtämiseen tarvitaan lisää tietoa ja löydettävä vahvempaan verkostoitumiseen ja kumppanuuteen perustuvia ratkaisuja yhteistyössä kuntalaisten, yritysten, järjestöjen ja erilaisten kehittäjäorganisaatioiden kanssa. Kompleksisia ongelmia ei ole mahdollista hallita ja ratkaista pelkästään kunnallisten johtamisjärjestelmien toimesta, vaan tarvitaan laajaa yhteistyötä ja nykyään vahvempi paikallisuus ja kuntalaisten osallistaminen huomioon ottava yhteistyö.

Suomessa kunnan johtaminen on pitkään perustunut virkajohtajamalliin. Haveri (2022, s. 11–12) toteamana kunnanvaltuusto valitsee ammattijohtajan kunnanjohtajaksi. Kunnanjohtaja johtaa kuntaa yhdessä kunnanhallituksen kanssa. Kuntalain uudistuksien myötä on pormestarimalli tullut vaihtoehdoksi ja tässä vaihtoehdossa kunnanjohtajan

korvaa päätoimisena luottamushenkilönä toimiva pormestari. Lisäksi Haveri kertoo, että tällaisessa tapauksessa pormestari hoitaa sekä kunnanhallituksen puheenjohtajalle sekä kunnanjohtajalle kuuluvia tehtäviä. Vuonna 2022 seitsemässä Suomen kunnassa yli kolmestasadasta kunnasta toimi pormestari (Haveri 2022 s. 11–12).

2.1 Tutkimuksen rakenne

Tämän tutkimuksen pääkysymys on, että miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa kuntapäätäjien kuvaamana?

Kunnan kaksoisjohtamisen kehittämiseen haetaan vastauksia teemoitettujen osakysymysten kautta, sekä arvioidaan kompleksisuusteoria valossa.

Tutkimuksessa on mukana neljä kuntaa. Ikaalinen, Kannonkoski, Sulkava ja Teuva. Tutkimuksessa mukana olevat kunnat ovat kaikki melko pieniä ja maantieteellisesti eri puolelta Suomea. Kuntia yhdistää se, että kaikissa kunnissa toimii kunnanjohtaja. Yhdessä kunnassa on hieman poikkeava luottamushenkilöorganisaatio, koska kunnassa ei ole lautakuntarakennetta vaan kunnassa toimii kaksi erillistä valiokuntaa. Pormestarirakenteella toimivaa pientä kuntaa ei tutkimukseen otettu mukaan, koska tällaisia pieniä kuntia on vain muutama ja osa on tehnyt myös päätöksen siirtymisestä takaisin kunnanjohtajamalliin.

Tämän tutkimuksen ydintä on viranhaltioden ja johtavien luottamushenkilöiden väliset johtamisrakenteet, ja niihin kohdistuvat sidokset ja riippuvuussuhteet, joten teoreettinen viitekehys rakentuu kaksoisjohtamiseen olennaisesti liittyville käsitteille kompleksisuusteorian valossa. Teoreettisessa viitekehyksessä käydään läpi tutkimuksen kannalta oleelliset käsitteet, eli kaksoisjohtamisen, kunnan johtamisrakenteet, kuntajohtamisen kompleksisuus. Huomiota teoreettisessa viitekehyksessä annetaan myös aluksi käytävään kuntajohtamisen rakenteiden historialliselle kehitykselle, koska valtiolta on historia aikana lainsäädännöllä muokannut kunnallista johtamisrakennetta

kulloinkin toivomaansa suuntaan. Teorettinen viitekehys rakentuu lähinnä kunnallisten johtamisrakenteiden ja erilaisten käsitteiden varaan.

2.2 Tutkimuksen keskeiset käsitteet ja pääteemat

Tutkimuksessa käsiteltävät keskeiset käsitteet ovat poliittinen johtaminen, ammattijohtaminen, luottamus, vuorovaikutus ja kompleksisuus.

Poliittisella johtamisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa Kuntalain (410/2015 15 §) mukaisesti kuntavaaleissa valittujen valtuutettujen ja varavaltuutetuista koostuvaa kunnanvaltuustoa ja kunnanvaltuuston valitsemien eri toimielimien poliittisesti vaaleissa valittujen edustajien joukkoa. Poliittiselle johtamiselle ja siihen kokonaisuuteen kuuluu asioiden ohjaus, sekä tavoitteiden ja suuntaviivojen, sekä toiminnan periaatteiden luominen, sekä strategioiden tekeminen, päätöksenteko ja valvonta. Poliittisen johtamisen tehtävä on kantaa poliittista vastuuta yhteisistä asioista ja kunnan kehityksestä.

Ammattijohtamisella kunnassa tarkoitetaan tässä tutkimuksessa virkavastuulla tehtävää valmistelutyötä. Kuntalain (410/2015, s. 72) mukaan viranhaltijaorganisaation määrittelemineen kuuluu ainakin joiltakin tietyiltä osin kunnan itsehallinnon perustuslakisuojan piirissä kunnalliseen organisoitumisvaltaan. Perustuslaki määrittelee ja asettaa viranhaltioille erilaisia velvollisuuksia ja oikeuksia.

Ammattijohtamiseen kunnassa kuuluu asioiden, suunnitelmien, päätösesityksien valmistelu eri päätöstekoprosesseja varten. Lisäksi ammattijohtamiseen kuuluu asiakokonaisuuksien esittelyt päätöksentekoprosessissa valmistelutyön pohjalta ja päätöksien toimeenpano.

Luottamus voidaan määritellä siten, että se on tunne tai ainakin osittainen varmuus siitä, että voi luottaa, että joku tai jokin ei petä toiveita tai aiheuta suuria pettymyksiä. Tässä tutkimuksessa luottamus määritellään yleisesti inhimillisen vuorovaikutuksen tuloksena

syntyväksi uskoksi tai vakaumukseksi, joka vaikuttaa toimijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön todennäköisyyteen ja yhteistyön laatuun (Harisalo & Stenvall 2002, s. 32). He määrittelevät myös, että politiikka luo erilaisia sääntöjä, joita kuntalaiset joko noudattavat tai ovat noudattamatta. Jos ihmiset pitävät sääntöjä oikeuden- ja tarkoituksenmukaisina, ihmiset todennäköisesti kunnioittavat sääntöjä valintoja tehdessään ja toimiessaan. Lisäksi he mainitsevat, että samalla yhteiskunnassa toimivien sääntöjen mukainen käyttäytyminen ylläpitää ja vahvistaa luottamusta toistensa välillä. Ihmisten välillä oleva luottamus on aitoa tunnetta ja kokemuksesta kerääntynyttä tietoa.

Vuorovaikutuksen käsitettä tässä tutkimuksessa määrittää kaksisuuntaisuus ja mahdollisuus muutokseen. Yleisesti voidaan sanoa, että se mitä vuorovaikutuksella kulloinkin tarkoitetaan, määräytyy sen mukaan, mistä kyseessä kulloinkin olevaa vuorovaikutusilmiötä tarkastellaan. Vuorovaikutuksen laatuun vaikuttaa vuorovaikutuksen ilmapiiri. Hyvin toimivaan vuorovaikutus tilanteessa luo luonnollista ja sen kautta turvallista ilmapiiriä ja tämä ilmenee dialogisuutena. Kehittyvä vuorovaikutus kehittää myös eri toimijoiden välisiä vuorovaikutusrajoja jatkuvat toimivammiksi ja paremmiksi.

Kompleksisuus käsitteenä tässä tutkimuksessa tarkoittaa erilaisen kokonaisuuden ja/tai järjestelmän ominaisuuksia, jotka koostuvat monista toisiinsa vaikuttavista osakokonaisuuksista ja näiden yhteenkietoutuneiden kokonaisuuksien vaikutuksia on vaikea selittää. Tästä voidaankin ajatella, että kompleksisuus on yhteen kietoutuneisuuden ymmärtämistä ja huomioimista. Sitra (2025) mukaan kompleksisuus kuvaa sellaista tilaa, joka ei ole täysin deterministinen, mutta ei myöskään kokonaisuudessaan satunnainen. Sitran käsityksenä on, että kompleksisuus ilmenee järjestelmien dynaamisuuden ja eri osien välisen vuorovaikutuksen seurauksena, ja sitä luonnehtii voimakkaasti kyky muuttua ja sopeutua järjestelmän erilaisiin sisäisiin ja ulkoisiin tekijöihin. Yleisesti ottaen järjestelmän kompleksisuus syntyy järjestelmän osien välisestä jatkuvana vuorovaikutuksesta, eikä niinkään eri osien omista ominaisuuksista.

Yläteemat, joilla temaattisessa analyysissä vastataan tutkimuksen pääkysymykseen ovat Duaalijohtamisen keskinäisriippuvainen toimintalogiikka, luottamuksen rakentuminen ja haavoittuvuus, vuorovaikutus järjestelmän ydinmekanismina, epävarmuuden hallinta ja johtamisjärjestelmän rakenteellinen kuormittavuus. Yläteemojen alle on eriteltyä yläteemoja tukevia alateemoja.

2.3 Aiemmat tutkimukset aiheesta

Kuntien kaksoisjohtamista on väitöskirjatutkimuksissa käsitelty viime vuosina. Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen on Henna Paanasen 2022 tehty väitöskirjatutkimus, jossa muuttuva yhteiskunta ja sen monimutkaiset ja kompleksiset ilmiöt haastavat kuntajohtamista. Anni Kyösti teki väitöskirjatutkimuksen 2024 aiheesta Kuntien luottamushenkilöjohtajat politiikan ja hallinnon rajavyöhykkeellä. Harri Jalonen keskittyi väitöskirjatutkimuksessaan vuonna 2007 kompleksisuusteoreettiseen tulkintaan hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä.

Valtiovarainministeriö ja kuntaliitto on teettänyt omalta osaltaan tuoreinta tutkimusta kunnan johtamisjärjestelmästä. Valtiovarainministeriön (2009, s. 130) mukaan kuntien johtamisjärjestelmästä puhuttaessa on kyse kunnan luottamushenkilöorganisaation ja johtavien viranhaltijoiden (kunnanvaltuuston ja -hallituksen ja niiden puheenjohtajien sekä ammattijohdon) muodostamana kokonaisuutena. Tutkimuksen mukaan kun muutokset kohdistuvat johtamisjärjestelmän yksittäiseen osaan, on tärkeää tiedostaa, millaiseen näkemykseen suomalaisen kuntademokratian kehittämistä muutokset perustuu ja mihin määriteltyyn suuntaan se vie.

Valtiovarainministeriön (2009, s. 130) mukaan Suomessa on sekä kunnallisessa kehittämistyössä keskitytty kuntien johtamisen käytäntöihin. Ministeriön mukaan he ovat tarkastelleet johtamisen institutionaalisia puitteita ja muuttamistarpeita ja mahdollisuuksia. Heidän näkemyksen mukaan Suomen kuntahallinnon perinteiselle

johtamismallille on vaihtoehtoja. Vaihtoehdot eivät koske vain sitä, johtaako kuntaa ammattijohtajan asemesta poliittinen johtaja, pormestari. Ei myöskään sitä onko pormestari valtuuston vai kuntalaisten vaalilla valitsema.

Valtiovarainministeriön (2009, s. 130) näkemyksen mukaan suoraa pormestarin vaalia ei ole syytä ottaa käyttöön niin, että nykyiseen malliin vain lisätään mahdollisuus suorasta vaalista. Ministeriön mukaan on arvioitava myös muutoksen vaikutukset valtuuston ja kunnanhallituksen välisiin toimintasuhteisiin ja koko kunnallisiin toimintatapoihin. Arvioitaessa järjestelmän muutostarpeita, nykyisen johtamisjärjestelmän uudelleenarvioinnille on löydettävissä vähintään neljä vahvaa perustetta (Valtiovarainministeriö 2009, s. 131). He kertovat, että ensimmäinen on demokratian vahvistamisen voimakas tarve. Vähentynyt kiinnostus kunnanvaltuuston vaaliin ja siitä johtuva kunnallisen päätöksenteon legitimitetin jatkuva heikentyminen. Lisäksi paine siirtyä edustuksellisesta demokratiasta lisääntyvässä määrin välittömään kuntalasivaikuttamiseen, ovat seikkoja, joiden synnyttämää demokratiavajetta on monissa monissa maissa pyritty vaikuttamaan lisäämällä kunnassa asuvien mahdollisuuksia vaikuttaa kunnassa toimivan johdon valintaan. Valtiovarainministeriön (2009, s. 132) mukaan toinen peruste johtamisjärjestelmän uudelleenarvioinnille on jatkuva tarve selkeyttää poliittisen johdon ja virkajohdon välistä työnjakoa. Lisäksi kolmas peruste on, että kunnallista kansanvaltaa voidaan tulevaisuudessa vahvistaa lisäämällä luottamushenkilöiden työskentely- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Keskeinen kysymys kuuluukin, että miten johtamisjärjestelmän uudistamisella voidaan tähän asiaan vaikuttaa. Ministeriön neljäs peruste on arvioida mahdollisuuksia ammattijohtamisen ja ennen muuta virkajohtajan toimintaedellytysten parantamista uudistamalla poliittistajohtoa.

Valtiovarainministeriön (2009, s. 132) mukaan kysymykset, jotka Suomen kunnallishallinnon kehittämisessä ja kuntien johtamisjärjestelmän tulevaisuudessa tekemässä kehittämisessä kansainvälisestäikin nousevat esille ovat demokratia, työnjako poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välillä, luottamusjohdon työskentelyolosuhteet,

sekä - ammattijohdon nykyinen asema ja toiminta yhdessä poliittisen johdon kanssa. Lisäksi kysymykset koskevat sitä, miten kuntalaisten itsehallinto toteutuu toiminnassa ja miten kunnan organisaatiota johdetaan siten, että kunta säilyttää elinvoimaisuuden ja kuntalaisten ympäristöön, asumiseen ja hyvinvointipalveluihin liittyvät kuntalasioikeudet turvataan (Valtiovarainministeriö 2009, s. 132).

Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä olevassa väitöskirjatutkimuksessa Jalonen (2007, s. 288) kertoo kunnan toimintaympäristön moninaisuuteen, kompleksisuuteen ja dynaamisuuteen viitataan yleensä erilaisten ympäristötekijöiden muutokseen yksinkertaisesta monimutkaiseen. Monimutkaisessa toimintaympäristössä kuntien on aina huomioitava toisistaan poikkeavat ja keskenään ristiriitaiset tekijät. Hänen näkemyksensä mukaan muutokset merkitsevät samanaikaisesti sekä mahdollisuuksia, että uhkia. Ulkoisten toimintaympäristön muutoksien lisäksi kunnissa sisäiset paineet lisäävät osaltaan tarvetta uudentyypisten toimintatapojen kehittämiseen.

Kompleksisessa toiminnassa valmistelujärjestelmien näkymättömään dynamiikkaan ja eri toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin liittyy valmisteluvaiheessa uudenlaisia haasteita. Haasteet valmisteluvaiheessa voivat liittyä vuorovaikutukseen, luottamukseen, merkityksellisyteen, sisäisiin mekanismeihin, monimuotoisuuteen, aikaan ja yhteisevoluutioon (Jalonen 2007, s. 289).

Uusinta tutkimustietoa edustaa Eija Pienimäen (2024, s. 133) tekemässä väitöskirjan tutkimuksessa kuntien johtamisjärjestelmän asettamista paineita erityisesti lähijohtajien työskentelyssä. Hänen näkemyksensä nostaa esille raportoinnin suuri määrä ja tarve raportoinnille, joka vie huomattavan paljon johtajien aikaresurssia. Tämän kyseisen huomion pohjalta kunnissa olisi tarkasteltava erityisesti erilaisten raportointi- ja dokumentointikäytäntöjen tarpeellisuutta, niiden merkitystä ja haitta- ja hyötysuhdetta. Väitöskirjan mukaan johtamista ei tulisi korostetusti mitata tai arvioida suoritteiden

määrien tai tehtyjen raporttien pohjalta. Johtajat kuvailevat raporttien olevan hallintoa, eikä toteuttaminen yksistään riitä johtamiseksi. Suoritekeskeisyys tuo esiin lähinnä symbolista johtamista. Väitöskirjan mukaan tarkastelussa tulisi olla myös, että ovatko kaikki johtajille osoitetut tehtävät työn kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisia ja oikeita. Johtajien mielestä tukihenkilöstön määrä on vähentynyt, ja tämä on lisännyt etenkin johtajien toimistotehtäviä. Pienimäen mukaan johtaja ei aina kaikilta nopein, osaavin tai tarkoituksenmukaisin tekijä kaikkiin siirtyneisiin tehtäviin. Hänestä monet tehtävät olisivat hoidettavissa toisin paljon resurssiviisaammalla tavalla.

Eija Pienimäen (2024, s. 133) tekemän väitöskirjatutkimuksen mukaan erilaiset tehtävät ja roolit tehtävissä voivat aiheuttaa rooliristiriitoja, jotka kuormittavat johtajia ja vaikuttavat heidän hyvinvointiinsa. Lisäksi johtajilla voi olla työssään myös eettistä kuormaa, kun tahto toimia itselleen ominaisten arvojen mukaisesti on ristiriidassa arjen kanssa. Eettinen kuormitus on yhtenä osatekijänä johtajien työhyvinvoinnille. Eettiseen kuormitukseen tulee tulevaisuudessa kiinnittää erityistä huomiota. Kuntaorganisaatiossa tulee huolehtia, että johtajilla on tieto oikeista toimintatavoista ja realistinen mahdollisuus toimia sen mukaisesti. Johtajien hyvinvoinnin ja johtamiskäyttäytymisen on pystytty osoittamaan vaikuttavan kaksisuuntaisesti: johtajan kyseiseen työhön liittyvä hyvinvointi korreloi ihmiskeskeisen johtamisen kanssa. Ihmiskeskeinen johtaminen tukee johtajan työssä jaksamista. Johtajan alhainen hyvinvoinnin taso voi ilmetä erityisesti huonona johtamisena. Tutkimus nosti esiin myös poliittisen päätöksenteon ja operatiivisen johtamisen työnjaon epäselvyyksien selkeät haitat johtajien työhön (Pienimäki 2024, s. 133).

Henna Paananen (2022, s. 77) kertoi väitöskirjatutkimuksessaan, että kuntajohtaminen on tehtävänä osa laajaa jatkuvaa vuorovaikutusprosessia. Tähän prosessiin vaikuttavat niin annetut kuin myös otetut toimijuudet sekä koko paikallinen vuorovaikutuskulttuuri. Vuorovaikutteiseen johtajuuteen osallisena on jokaisen mahdollista saavuttaa merkittävästi valtaa ja vaikutusmahdollisuuksia. Tämä voi kuitenkin toimia myös poissulkevana, jos vuorovaikutuksen avoimuutta ei koko ajan suojella.

Kuntajohtajuuteen liittyvä vuorovaikutus on dynaaminen katkeamaton jatkumo, jonka laatuun pitää pyrkiä vaikuttamaan. Hänen näkemyksensä mukaan prosessuaalisuuden ja jatkumon tunnustaminen joka tilanteessa, korostaa vuorovaikutusolosuhteiden pitkän tähtäimen vaalimisen isoa merkitystä kuntien johtamisessa.

2.4 Mitä aiempi tutkimus ei ole käsitellyt

Duaalijohtamista on tarkasteltu kunnissa usein muodollisten roolien ja toimivaltasuhteiden näkökulmasta, joita määrittävät kuntastrategia ja hallintosäännöt (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 71). Muuttuva ja kompleksinen toimintaympäristö on kuitenkin korostanut tilanteita, joissa ennalta määritelty ja suhteellisen jäykkä roolijako ei enää riitä kuvaamaan johtamisen ja päätöksenteon käytännön toteutumista (Paananen, 2022, s. 3). Pandemiat ja globaalitalouden heilahtelut, energiamarkkinoiden muutokset sekä geopoliittiset kriisit haijastuvat kuntien toimintaan nopeasti ja monitasoisesti (Nyholm ja muut, 2017, s. 7). Samanaikaisesti valtionhallinnon uudistukset ja hyvinvointialueiden muodostuminen ovat muuttaneet kuntien tehtäväkenttää sekä päätösvallan jakautumista. Nämä muutokset kohdistavat paineita myös duaalijohtamisen toimintaloogiikkaan ja korostavat johtamisjärjestelmän kykyä toimia epävarmuudessa ja monitoimijaisissa rakenteissa.

Kuntien toiminta on samalla kytkeytynyt entistä tiiviimmin erilaisiin hallinnollisiin ja toiminnallisiin verkostoihin, kuten hyvinvointialueisiin, aluehallintoon ja valtionhallinnon toimijoihin. Näissä verkostoissa päätösvalta ei perustu suoraan hierarkisiin suhteisiin, vaan johtaminen rakentuu neuvottelun, vuorovaikutuksen ja keskinäisten riippuvuuksien varaan. Tällainen toimintaympäristö nostaa esiin kysymyksiä siitä, miten duaalijohtamiseen perustuva kuntaorganisaatio ohjaa ja koordinoi verkostoja, joissa muodollinen toimivalta on rajallinen tai hajautunut.

Duaalijohtamisen tutkimus on painottunut pääosin rakenteellisiin malleihin ja niiden toimivuuden tarkasteluun. Kompleksiussajattelussa huomio kohdistuu sen sijaan

toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin sekä näiden välisten riippuvuuksien muodostamaan kokonaisuuteen. Vaikka luottamusta on takasteltu kuntajohtamisen yhteydessä laajasti luottamuksen dynamiikka kompleksisessa duaalijohtamisen kontekstissa on käsitelty toistaiseksi rajallisesti

Kompleksisuusteoreettisen viitekehyksen laajuutta on korostanut myös Jalonen, jonka mukaan yksittäisten kompleksisuuten liittyvien ilmiöiden takempi tarkastelu on perusteltua (Jalonen 2007, s. 318). Hän liittää heikot sidokset innovatiivisuutta ja luovaa valmistelua tukeviin vuorovaikutussuhteisiin, kun taas vahvat sidokset kytkeytyvät valmistelutyön tehokkuuteen. Tämä näkökulma korostaa verkostorakenteiden ja sidossuhteiden merkitystä kuntien valmistelutyössä sekä niiden yhteyttä johtamisen toimivuuteen.

Paananen (2022, s. 77) puolestaan tarkastelee kuntajohtamista jatkuvana vuorovaikutusprosessina, jossa toimijuus rakentuu sekä muodollisten että epämuodollisten vaikutusmahdollisuuksien kautta. Vuorovaikutteinen johtajuus voi laajentaa osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia, mutta samalla se voi myös sulkea toimijoita ulkopuolelle, mikäli vuorovaikutuksen avoimuus ei toteudu. Kuntajohtamiseen liittyvä vuorovaikutus näyttäytyy dynaamisena ja jatkuvana prosessina, jossa vuorovaikutusolosuhteiden pitkäjänteinen ylläpitäminen korostuu. Tämä näkökulma avaa tutkimuksellisen kytkennän kompleksiseen duaalijohtamiseen, jossa vuorovaikutusprosessien ja toimijoiden välisten suhteiden merkitys korostuu muuttuvassa toimintaympäristössä.

3 Kunnan johtamisjärjestelmä ja sen muotoutuminen

Kolmannessa luvussa tarkastellaan kunnan johtamisjärjestelmän kehittymisen vuosisatojen aikana. Lisäksi käymme läpi nykyisin toimivan kunnan johtamisjärjestelmän. Lisäksi käymme läpi johtamisjärjestelmään liittyviä osatekijöitä ja ohjaavia kokonaisuuksia. Kolmannen osan loppuosassa käymme kompleksisen duaalijohtamisen monimuotoisuutta, riippuvuussuhteita ja yhteen kietoutuneisuutta.

3.1 Itsehallinnollinen kuntajärjestelmä osa yhteiskuntaa

Suomalainen kuntajärjestelmä on itsehallinnollisena ja laajalla tehtäväkokonaisuudella varustettuna olennainen osa suomalaista yhteiskuntaa ja koskettaa kaikkien ihmisten arkipäiväistä toimintaa (Anttiroiko ja muut 2003, s. 11). Kuntajärjestelmä ja paikallishallinto on aloittanut muovautumaan tänä päivänä toimivaan muotoonsa jo 1500- luvulta Ruotsin valtakunnassa alkaneesta prosessista, jonka tuloksena syntyi keskitetty ja poikkeuksellisen yhtenäinen valtiorakenne. Savolaisen (2009, s. 232) mukaan Ruotsin taloudellisen ja sosiaalisen rakenteen ja resurssien olemassaolo talonpoikaisessa perheviljelmäpohjaisessa tuotannossa ja pitkiä aikoja jatkuneiden sotien resurssien hallinta vaati luotettavasti ja yhtenäisesti toimivaa keskitettyä hallintoa ja ihmisten jonkinasteista yhtenäistä suostumusta toimintaan. Tämä järjestelmärakenne antoi valtakunnassa hyvin laajalla alueella levinneelle väestölle myös osallistumisoikeuden ja jonkinasteisen vaikuttamismahdollisuuden (Savolainen 2009, s. 232).

Savolaisen (2009, s. 234) mukaan itsehallinnon kehittyminen keskittyi 1600- luvulla seurakuntahallintoon ja sen kehittämiseen. Seurakunnan jäsenillä oli vastuu kirkkojen, sekä pappien ylläpidosta, mutta samanaikaisesti jäsenillä oli myös valtaa vaaleissa pappien valitsemisessa. Seurakuntien yhteisistä asioista päätettiin kirkon- eli pitäjäkokouksissa, joissa osallistumisoikeus oli papeilla ja seurakunnan jäsenillä (omistajat ja maata hallinneet miehet) (Savolainen 2009, s. 234).

Pitäjäkokousinstituution jatkuva tehtävien kasvu ja merkityksen lisääntyminen lisäsi painetta Ruotsin valtakunnassa paikallisen itsehallinnon kehittämiseen. Keskitetty paikallisesti toimiva tehokas itsehallinto oli myös ongelmallinen, koska kirkon rooli oli merkittävä ja viranomaisten vaikutusmahdollisuus jäi pieneksi, jolloin esimerkiksi koulu- ja köyhäinhoitouudistus jäi 1800-luvun alussa riippumaan pitäjäkokouksien suhtautumisesta (Savolainen 2009, s. 235).

3.2 Kohti suomalaista maaseudun paikallishallintoa ennen itsenäistymistä

Suomen liittyminen autonomisena suurruhtinaskuntana Venäjän alaiseksi vuonna 1809 jätti hallinnolliset rakenteet ja lait Ruotsin-ajan tilanteeseen. Köyhyyden lisääntyessä, sekä tilattoman väestön kasvu lisäsivät paikallisen hallinnon tarpeellisuutta. 1840-luvulla alkanut kansalaisten yleinen järjestäytyminen, kuten yhdistystoiminta, vapaapalokunta, säästöpankkitoiminta yms. lisäsi keskustelua paikallisesta itsehallinnosta (Savolainen 2009, s. 236).

Aleksanteri II keisariksi valtaannousu 1855 aloitti muutoksen Venäjällä ja samaan aikaan suomalaiset alkoivat kehittämään uudistuksia paikallishallintoon. Mallia haettiin Ruotsin vuosien 1842 ja 1862 kunnallisuudistuksista. Osa mittavaa reformiohjelmaa oli valmistella kunnallisuudistus, missä erotettiin paikallinen kunnan hallinto ja seurakunnasta. Lisäksi Savolaisen (2009, s. 236–237) mukaan vakiinnutettiin kunnallinen verotusoikeus ja määritettiin kunnan korkeimmaksi päätöksentekuelimeksi kuntakokouksen. Kuntakokouksen äänioikeus oli sidottu verotetun omaisuuden määrään. Naisilla ja omaisuudettomilla ei päätösvaltaa ollut. Äänivaltaa rajoitettiin myös siten, että kukaan ei voinut käyttää yli 1/6 kuntakokouksen paikalla olevasta äänimäärästä (Savolainen 2009, s. 236–237).

Maalaiskuntien hallinnosta tehty asetus 1865 oli tärkeä. Harisalo ja Stenvall (2002, s. 20) mukaan asetus perusti maalaiskunnat eriyttämällä asetetuilla asetuksilla hallinnon kirkon hallinnosta. Kuntakokous ja kunnanvaltuusto vastasivat asetuksessa kunnan päätöksenteosta. Kunnallislautakunnasta säädettiin, että jokaisessa kunnassa piti olla kunnallislautakunta, joka huolehti kunnan hallinnosta, päätöksien toimeenpanosta ja asioiden käytännön hoitamisesta (Harisalo & Stenvall 2002, s. 20).

Kuntakokouksien pitomäärästä annettiin myös asetus ja kokoontumistiheydeksi määriteltiin vähintään kolme kokousta vuodessa (Soikkanen 1966, s. 161).

Savolaisen (2008, s. 237) mukaan toimeenpanoelimeksi kunnassa annettujen asetusten perusteella valittiin kuntakokouksen valitsemisen perusteella kunnallislautakunta, joka toimi kunnalliskokouksessa valitseman esimiehen johdolla kolme vuotta kerrallaan. Hänen mukaansa laissa määriteltiin myös, että kunnan omat palkkaa työstään nauttivat henkilöt, eivätkä valtion viranomaiset päässeet vaikuttamaan päätöksentekoon. Lisäksi virkamiehiä ei voinut valita kuntakokouksen esimieheksi (Savolainen 2009, s. 237).

3.3 Suomen itsenäistyminen ja kunnallishallinnon kehittymisen ensimmäiset vuosikymmenet

1917 syksyllä valmisteltiin poliittisesti erittäin kiihkeässä ilmapiirissä työväenliikkeen vaatimuksesta uudet kunnallislait, jotka eduskunta hyväksyi 27.11.1917 (Maalaiskuntain kunnallislaki, 1) ja kun Suomen eduskunta julisti Suomen itsenäiseksi 6. joulukuuta 1917 oli paikallinen poliittinen järjestelmä ja harvinaisen kansainvaltaisella perustalla (Savolainen 2009, s. 241).

Vuonna 1919 kunnallislakia haluttiin muuttaa ja samalla äänioikeutta haluttiin rajoittaa holhouksenalaisilta, kuten jatkuvaa köyhäinhoitoa saavilta ja kahden vuoden kunnallisveroja laiminlyöneiden osalta. Samalla ikäraja nostettiin 24 vuoteen (Savolainen 2009, s. 241).

Kunnallishallinnon perustuslainsuojaa koskeva säännös otettiin Suomen hallitusmuotoon (Sipponen 2016, s. 62). Säännös määriteltiin ensimmäisen kerran 1919 hallintomuodolla. Se tuli sisältämään kaksi kuntaa koskevaa pykälää. Toinen sisältyi 50.1 §:iin ja toinen 51.2: ensimmäiseen virkkeeseen. Virkkeet kuuluvat seuraavasti. 50.1 § Yleistä hallintoa varten Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. 51.2 §: n ensimmäinen virke. Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. (Heuru 2006, s. 33).

1920–1930-luvulla teollistumisen lisääntymisen, elintason ja talouskasvun nousun johdosta lisättiin kuntien tehtäviä ja samaan aikaan maaseutukunnan alkoivat kärsiä muuttoliikkeestä ja väestörakenteen muutoksista (Jäntti 2016, s. 77). Kunnallisen lainsäädännön epäyhtenäisyys ja hajanaisuus Harjula, Prättälän (2015, s. 21) mukaan Johtivat 1930-luvulla kunnallista paikallishallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseen ja 27.8.1948 säädettiin kunnallislaki (642/1948). Laki yhtenäisti kunnallislainsäädäntöä ja pienensi kaupunkien ja maalaiskuntien välisiä paikallishallinnollisia eroja. Merkittävyydeltään suurin uudistaminen oli kunnanjohtajajärjestelmän saapuminen maalaiskuntiin. Kunnallislakiin lisättiin myös, että kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan kunnanjohtajan virka ollut vielä pakollinen.

1960-luvulla hyvinvointivaltiota luotiin ja palvelujärjestelmiä uudistettiin valtiovallan tiukalla ohjauksella. Kunnilla oli periaatteellinen oikeus ja mahdollisuus päättää omista toiminnoistaan, mutta jos kunnat halusivat saada toimintaan valtion rahoitusta, joutuivat kunnat noudattamaan tarkasti valtion antamia määräyksiä ja niiden tulkintoja (Haveri, Stenvall & Majoinen 2011, s. 67).

Kunnanjohtajien näkökulmasta 1960-luvulla käyty keskustelu yhteiskunnassa tarkoitti sitä, että kunnanjohtajat nähtiin liian vahvoina vallan käyttäjinä kunnallisessa johtamisessa ja päätöksenteossa. Tämän syyn takia vuonna 1968 perustettu kunnallishallintokomitean yksi tehtävä oli kansanvallan toteutuminen ja turvaaminen

muuttuvissa yhteiskunnan olosuhteissa. Lisäksi komitean tavoite oli luottamushenkilöiden aseman vahvistaminen päätöksenteossa ja selkeän eroavaisuuden tekeminen viranhaltioiden ja luottamushenkilöiden välillä. (Leinonen, 2012, s. 86).

Jäntin (2016, s. 85) mukaan uuden kuntalain (953/1976) voimaantulon kynnyksellä oli kuntien tehtäväkokonaisuudet lisääntyneet merkittävästi. Esimerkkeinä lisääntyneistä tehtäväkokonaisuuksista voidaan mainita peruskoulu-uudistus, sairaaloiden kehittyminen, sosiaalihuollon tarpeen kasvu, kaupungistuminen ym.

Kuntalain (953/1976) uudistuksen yhteydessä kunnanjohtajasta tuli kunnissa pakollinen ja samalla poistettiin kunnanhallituksen puheenjohtajuus ja kunnanjohtajasta tuli viranhaltijaesittelijä kunnanhallitukseen (Harjula, Prättälä 2015, s. 331).

Kuntalaki perustuu vielä tänäkin päivänä niin kutsuttuun dualistiseen toimintaperiaatteeseen. Tässä toimintatavassa kunnan perustoiminnot voidaan jakaa kunnan päätösvallan käyttöön ja erikseen muuhun hallintoon, valmisteluun ja täytäntöönpanoon (Harjula, Prättälä 2015, s. 224).

3.4 Duaalijohtaminen, eli kaksoisjohtaminen toimintaperiaatteena kunnan johtamisjärjestelmässä

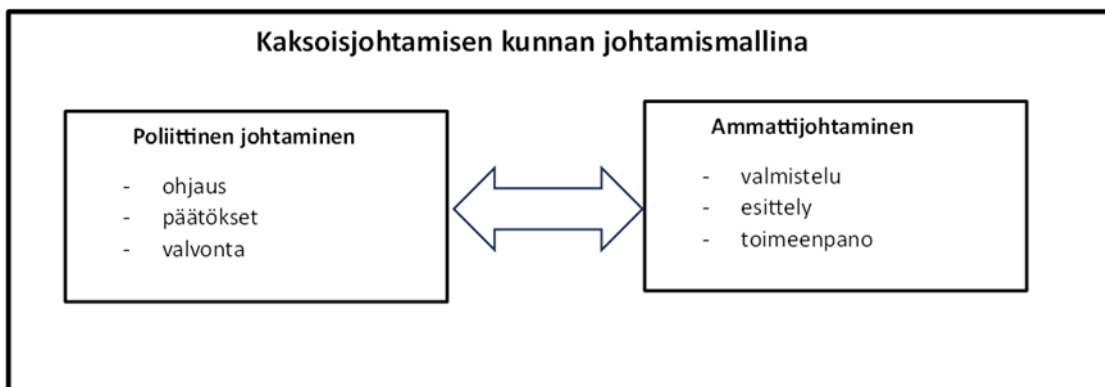
Dualistinen toimintamalli kunnan johtamisjärjestelmänä voidaan arvioida alunperin lähteneen byrokratian ihannemallista, missä poliittinen johtaminen ja ammattijohtaminen on eroteltu eri kokonaisuuksiksi. (Weber 1922a, 63–68). Poliittinen luottamushenkilöstö asettaa kunnan toiminnalle tavoitteet ja suuntaviivat ja tekevät päätökset. Ammatillinen johtaminen koostuu kunnanjohtajasta ja organisaation muista viranhaltioista joiden tehtävä on asioiden valmistelu, esittely ja päätöksiä toimeenpano.

Max Weberin (1922b s. 42) mukaan jo pelkästään päätöksiä toimeenpano edellyttää vastuullista hallinto- ja täytäntöönpanoelintä, joka on hierarkisesti organisoitu.

Viranhaltijoiden tehtävä on toteuttaa poliittisen luottamushenkilöjohdon tekemiä päätöksiä ja hoitaa asioiden jokapäiväistä hallinnointia. Tässä työssään viranhaltijat työskentelevät täysin poliittisesti sitoutumattomina ja hallitusvallalle lojaaleina (Weber 1922a s. 63–68).

Alla oleva kaksoisjohtamisen johtamismalli kiteyttää kunnan johtamisen toimintakokonaisuudet. Poliittisen johtamisen kokonaisuuteen kuuluu ohjaus, jossa on tavoitteiden ja suuntaviivojen, sekä toiminnan periaatteiden luominen, sekä strategioiden tekeminen. Päätöksenteko, sekä päätöksen seuranta ja valvonta. Lisäksi Kuntaliiton (2019) mukaan poliittisen johtamisen tehtävä on kantaa poliittista vastuuta yhteisistä asioista ja kunnan kehityksestä.

Ammattijohtamisen kokonaisuuteen kuuluu asioiden, suunnitelmien, päätösesityksien valmistelu päätöksentekoprosessia varten. Asioiden esittelyt päätöksentekoprosessissa valmistelutyön pohjalta sekä poliittisen johdon tekemien päätösten toimeenpano.

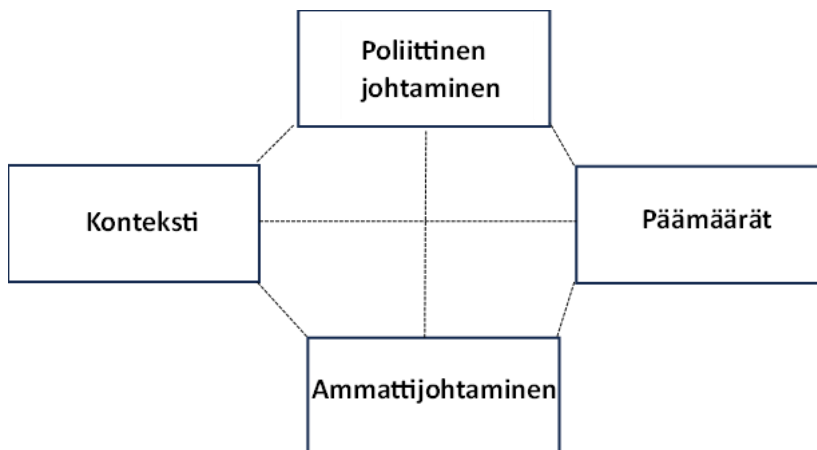


Kuvio 7. Kaksoisjohtamisen johtamismalli.

Kunnan hallinnollinen päätöksenteko ja poliittinen demokraattinen päätöksenteko ovat luonteeltaan erilaisia, mutta kunnan toimintaa koskevan tiedon käyttämisessä ja tuottamisessa yleisesti oletetaan, että osapuolet kykenevät sujuvaan yhteistyöhön (Niiranen ja muut, 2013 s. 18).

Toimivassa kunnan kaksoisjohtamisessa korostuu merkittävästi yhteistyövalmiudet ja luottamus toimijoiden välillä (Kuntaliitto 2019). Lisäksi hyvin toimiva kaksoisjohtaminen on kunnan menestymisen kannalta keskeinen tekijä, jota viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolituksen selkeys ja hyväksi koettujen toimintatapojen käyttöönotto ja ylläpito parantavat. Hyvä kaksoisjohtaminen voidaankin nähdä perustuvan sujuviin prosesseihin, selkeään työnjakoon ja hyvään viestintään niin sisäisesti kuin ulkoisestikin toimijoiden välillä (FCG 2023).

Juuti (2013 s. 13–14) kertoo, että yleensä johtaminen nähdään kohdistuvan vain johtajaan, mutta todellisuudessa johtaminen koostuu eri kokonaisuuksien prosessina. Johtamiseen vaikuttavat tekijät voidaan hyvin nähdä myös kaksoisjohtamisen näkökulmasta. Alla oleva kuvio.



Kuvio 8. Kaksoisjohtamiseen ja johtamiseen yleensä vaikuttavia tekijöitä (mukaillen Juuti 2013 s. 14).

Kunnallishallinnon kaksoisjohtamisen periaatteet on osittain menettänyt sisällöllistä merkitystään sen takia, että kunnan talousarvion rakenteiden keventyminen ja valtuuston päätösvallan siirtämisen mahdollistaminen alemmille hallinnon tasoille. Tämä on ollut kunnallishallinnon joustavan toimivuuden kannalta tarpeellista, mutta joidenkin

näkemyksien mukaan sen on myös katsottu vähentäneen kunnanvaltuuston valtaa. (Harjula & Prättälä, 2015, s. 224).

3.5 Kunnan kaksoisjohtaminen johtamisjärjestelmänä

Kuntien johtamistavat sekä päätöksenteko- ja hallintorakenteet ovat monimuotoistuneet. Johtamistavat tuovat esille kuntien toimintaympäristössä viimeisinä vuosikymmeninä tapahtuneita yhteiskunnallisia muutoksia. Kunnat ovat toimintaympäristössä palvelujen tuottajia, sekä palvelujärjestelmien rahoittajia, tilaajia, kumppaneita, rahoittajia. Kuntakonsernirakenteiden jatkuva kehitys, hallinnon moninaistuminen, palvelukokonaisuuksien hajauttaminen ja käsiteltävien asiakokonaisuuksien laajeneminen on tehnyt tarpeelliseksi selventää kunnan toimintojen ohjaamista, johtamista, päätöksentekoprosessia ja täsmentää tahojen välisiä vastuita. Kunnan asukkaille on tärkeää, että uudessa toimintaympäristössä on tarjolla mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintoihin ja toimintaan myös sen laajemmassa merkityksessä. Vaikutusmahdollisuuksien korostuminen lisää tarvetta kasvattaa asioiden ja päätöksenteon valmistelun avoimuutta kunnissa sekä edistää selkeää ja ajantasaista sisäistä ja ulkoista viestintää kunnan toimintaa ja toimintoja koskevista asioista. (Valtiovarainministeriö 2020a s. 277).

Hyvä julkinen johtaminen ja samalla kuntajohtaminen pohjaa sellaiseen näkemykseen, että Suomessa julkinen johtaminen ja hallinto on tulevaisuudessakin esimerkki uudistuvasta pohjoismaisesta johtamismallista, jossa vaikuttava ja vastuun kantava hallinto on yhteiskunnan menestystekijä. Oikeusvaltio, hyvät julkiset palvelut ja toimiva hallinto vahvistavat kansalaisten luottamusta ja demokratian toimivuutta tässä hetkessä, jossa globaali maailma on matkalla kohti uutta ja tuntematonta (Valtiovarainministeriö 2022 s. 4).

Valtiovarainministeriö (2022 s. 9) mukaan Suomen julkisen hallinnon tulee pystyä kehittämään julkista hallintoa määrätietoisesti, että johtaminen pystyy vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.

Kunnassa toimii kunnanvaltuusto, joka vastaa kunnan taloudesta ja toiminnasta, sekä käyttää ylintä kunnan päätösvaltaa (Kuntalaki 410/2015 14 §).

Suomen perustuslain (731/1999 121 §) mukaan Suomi on jaettu kuntiin ja kuntien hallinnon tulee perustua kunnassa asuvien asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien asukkaiden itsehallinnon on katsottu merkitsevän esimerkiksi sitä, että kunnassa asuvien asukkaiden on valittava ylin toimielin eli valtuusto. Valtuustolla on toimivalta päättää kunnassa asuvien asukkaiden yhteisistä asioista.

Kuntalaissa on myös annettu mahdollisuus niin kutsuttuun yleiseen toimialaan, jota ei muulla oikeustoimihenkilöllä ole valtiota lukuun ottamatta. Tämän yleisen toimialan katsotaan olevan oleellinen osa kuntalaisten itsehallintoa ja katsotaan näin perustuslailliseen asemaan kuuluvaksi osaksi (Heuru 2006 s. 62). Yleinen toimiala tarkoittaa siis, että tämä sallii kaikki ne tehtävät, jotka itsehallintonsa nojalla kunta itselleen ottaa.

Valtiovarainministeriö (2020b) mukaan Kuntien tärkein tehtävä on tuottaa kuntalaisille palveluita, joista merkittävä osa on määritelty kuntien tehtäviksi laissa. Kunnalle voidaan velvoittaa tehtäviä vain säätämällä tehtävistä laissa. Lainsäädäntöön sisältyy lain säätämisen lisäksi paljon velvoitteita siitä, miten laissa säädetyt tehtävät tulee hoitaa.

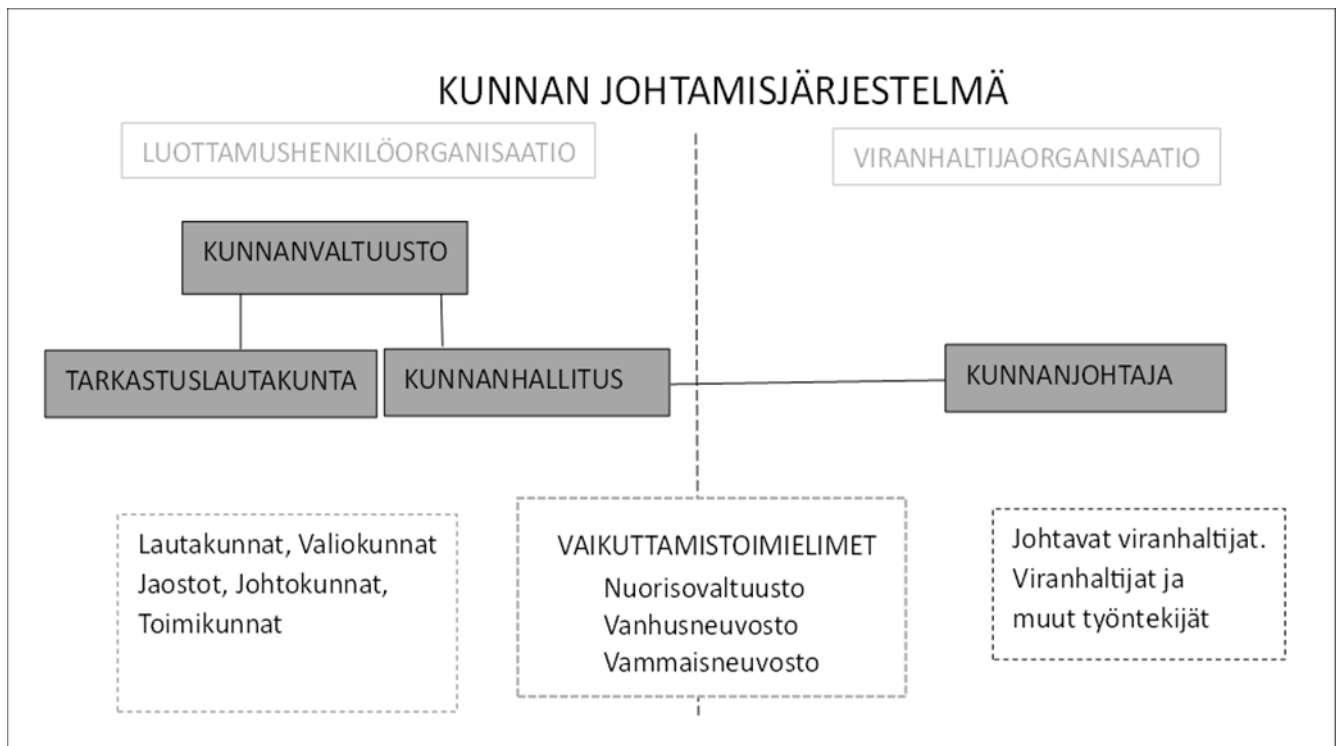
Kunta voidaan ensinnäkin nähdä yhteiskunnallisen politiikan toimeenpanijan roolissa. Tähän toimeenpanijan tehtävään liittyvät erityisesti palvelu- ja viranomaisroolit. Lisäksi kunnan on rooli paikallisyhteiskuntana. Tähän kuuluu erityisesti elinvoimarooi. Molempiin näihin kunnan rooleihin kuuluu kehittämisrooli. Tällä hetkellä kuntien väliset erot roolien toteuttajina ovat suuret (Valtiovarainministeriö 2021).

Lisäksi kunnallishallinnon on perustuttava kunnan luottamushenkilöiden määräävään yleiseen asemaan (Harjula & Prättälä, 2015, s. 224).

Vaaleilla valituilla luottamushenkilöillä ja kunnan luottamushenkilöillä pitää olla yhteinen pyrkimys hyvään hallintoon. Tämä yhteinen tavoite luo myös täydentäviä riippuvuussuhteista ja rooleja missä tärkeää on poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välinen vuorovaikutus ja poliittisen johdon kunnioitus virkamiesjohdon ammattitaitoa kohtaan, sekä virkamiesten vastuullista työskentelyä ja reagoitokykyä poliittiseen johdon suunnan asettamiseen ja tavoitteisiin (Svara 2001 s. 179).

Kuntalaki 410/2015 pohjautuu edelleen niin sanotulle kaksoisjohtamisen periaatteelle, jonka mukaan toiminnot kunnassa voidaan jakaa kunnan päätösvallan käyttöön ja toisaalta täytäntöönpanoon, valmisteluun ja muuhun hallintoon (Harjula & Prättälä, 2015, s. 224).

Alla oleva kuva esittää kunnan kaksoisjohtamisen periaatetta ja toimielimiä.



Kuvio 9. Kunnan luottamushenkilöorganisaatio ja viranhaltijaorganisaatio.

Toimielimellä kunnan johtamisjärjestelmässä tarkoitetaan monijäsenistä viranomaista.

Kuntalaki (410/2015 30 §) ensimmäisessä momentissa säädetään lakisääteisistä kunnan toimielimistä eli toimielimistä, jotka jokaisessa kunnassa on vähintään oltava. Näitä ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Toisessa momentissa säädetään mitä toimielimiä kunnanvaltuusto voi lisäksi harkintansa mukaan asettaa (Kuntalaki 410/2015 30 §). Kuntalain määrittämät toimielimet ja viranomaisen on kuvio 2: ssa tummennettu harmaalla värillä. Lisäksi kunnanvaltuuston on asetettava kuntaan valtuuston toimikaudeksi keskusvaalilautakunta. (Vaalilaki 714/1998 13 §).

Kuntalaisilla ja palveluiden käyttäjillä pitää olla oikeus vaikuttaa ja osallistua kunnan toimintaan. Kunnanvaltuuston on huolehdittava vaikuttavista ja monipuolisista ja osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja erilaisista menetelmistä (Kuntalaki 410/2015 22 §). Tämän takia kunnassa on oltava vanhusneuvosto, nuorisovaltuusto ja vammaisneuvosto ja näitä kutsutaan vaikuttamistoimielimiksi. Vaikuttamistoimielimet eivät ole kuntalain tarkoittamia pakollisia toimielimiä, koska heille ei voi siirtää toimivaltaa tai tehdä hallintopäätöksiä (Harjula & Prättälä, 2015, s. 292).

Rättilä ja Rinne (2016, s. 66) mukaan kunnan asukasaktiivien ja poliittisen johdon näkemykset ovat nykyään välillä hyvinkin kaukana toisistaan. Paikallinen kuntalaisaktivismi etsii toiminnalleen erilaisia toimintatapoja, ja asukasaktiivit tekevät useammin itse mitä on mahdollista tehdä arkisten ongelmien ratkaisemiseksi ottamatta huomioon, mitä kunnan hallinnossa aktivistien toiminnasta ajatellaan.

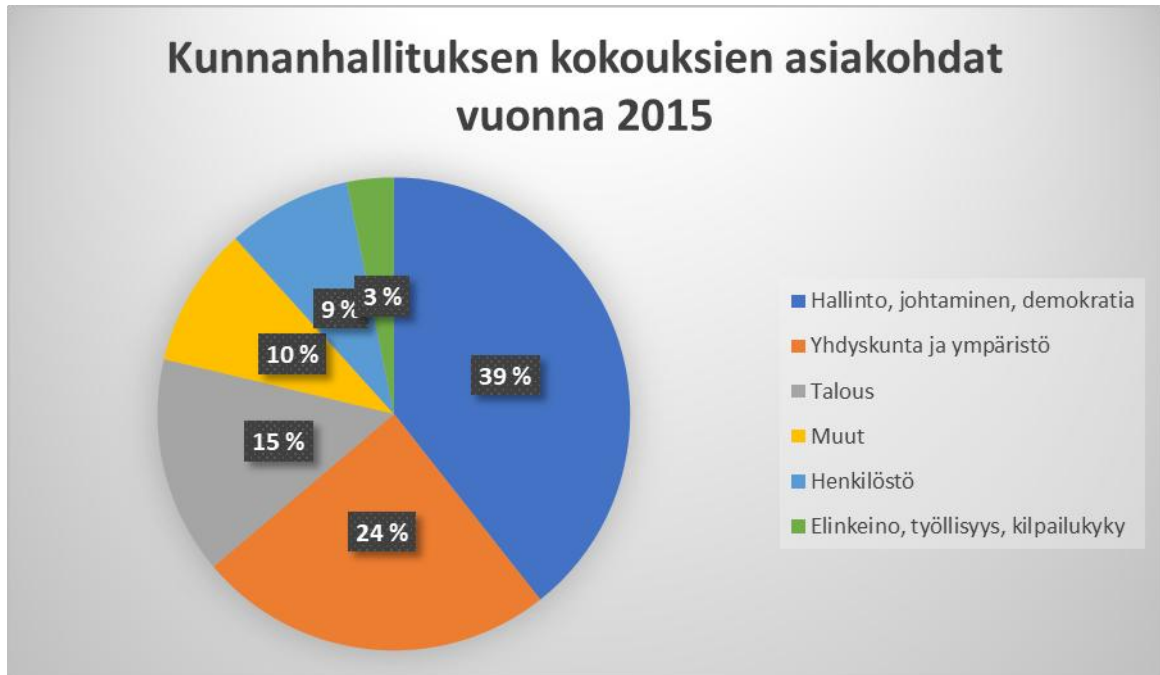
Hämäläinen ja muiden (2009, s. 63) mukaan kunnanvaltuuston asema strategisista kokonaisuuksista päättävänä toimielimenä on viimeisten vuosikymmenien aikana korostunut. Tämän tarkoituksena on kunnanvaltuuston aseman vahvistaminen siten, että kunnanvaltuusto pystyy keskittymään tärkeisiin ja poliittista linjausta edellyttäviin asiakokonaisuuksiin. Suomalaista johtamisjärjestelmää ei dualistisen toimintaperiaatteen takia voi luonnehtia valtuustolle valtaa keskittävänä. Suomalaisessa

kunnallishallinnossa voidaan nähdä kunnanhallituksen aseman vahvistuneen valtuuston sijaan.

3.6 Kunnanhallitus poliittisen johdon tärkein toimija

Kunnanhallitus on kunnan keskeisimmässä roolissa oleva toimielin. Kunnanhallituksen tehtävänä on johtaa kunnan hallintoa, toimintaa ja taloutta. Hallituksen tehtävät määräytyvät kuntalain 39 §:n mukaan. Kuntalain määräytyvien tehtävien lisäksi kunnanhallituksen tehtäviä kerrotaan kunnanvaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä. Kunnanhallitus vastaa kunnan taloudenhoidosta, omistajaohjauksesta, hallinnosta ja taloudenhoidosta, omistajaohjauksesta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta (Kuntaliitto 2024 s. 6).

Kunnanhallituksen kokouksien asialista-asioista 37 % liittyy hallintoon, johtamiseen ja demokratiaan. Näihin liittyvät asiat koostuvat suurelta osin kolmesta kokonaisuudesta: Omistajaohjauksesta kansanvaltaisen ohjauksen toimivuudesta ja Kuntalain mukaisesta ottomenettelystä. Alla olevassa kuviosta ARTTU2-kuntien tutkimusohjelman 2015 tehdyn tutkimuksen kunnanhallituksen kokouksien asiakohdat luokiteltuna Kuntaliiton käyttämällä elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan teemoilla (% , N = 12 462 asiakohdtaa) (Piipponen, 2016, s. 4).



Kuvio 10. Kuntien Arttu-2 tutkimusohjelma 2015 kaaviota mukailten.

Hallintoa, toimintaa ja taloutta johtaessaan kunnanhallitus valvoo ja pyrkii sovittamaan kunnan muiden toimielinten ja viranhaltijoiden toimintaa. Kunnanhallitus antaa kunnan hallintoon liittyviä yleisohjeita, vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta ja seuraa kunnan toimintojen kehitystä. Kunnan hallinnon yhtenäisyydestä kunnanhallitus huolehtii ensisijaisesti kunnanvaltuuston päätösten valmistelijana ja päätösten täytäntöön asettajana. Kunnanhallitus huolehtii myös, että lautakunnat valmistelevat talousarviot ja taloussuunnitelmat tuleville vuosille yhtenäisten periaatteiden mukaan. Lisäksi antaa ohjeet talousarvion täytäntöönpanemiseen liittyvistä asioista. Lisäksi kunnanvaltuusto voi myös siirtää kunnanhallitukselle tarkoitettuja pysyväisluonteisia tehtäviä kunnanhallituksen alaisuudessa toimiville lautakunnille tai niitä vastaaville valiokunnille (Harjula & Prättälä, 2015, s. 330).

Harjula ja Prättälä (2015, s. 334–335) mukaan kunnanhallituksen yhtenä tehtävänä on kunnan edun valvominen. Kunnanhallitus edustaa lain nojalla kuntaa ja lisäksi käyttää tarvittaessa kunnan puhevaltaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaistoimissa.

Puhevallan käyttöön ja edustamiseen sisältyy oikeus tehdä tarvittaessa kunnan puolesta sopimuksia, sekä muita oikeustoimia.

Kunnanhallitus vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta ja edustaa tarvittaessa kuntaa. Tätä tehtävää ei ole kuntalaeissa aikaisemmin mainittu kunnanhallituksen tehtäviksi, mutta käytännössä kunnanhallituksen on yleisesti katsottu olevan kuntaa edustava taho työnantajan tehtävissä. Kokonaisuuden tärkeyden vuoksi tämä mainitaan tänä päivänä erikseen kuntalaissa.

Sisäinen valvonta on erittäin oleellinen osa kunnan hallintaa ja johtamista. Sisäisellä valvonnalla arvioidaan tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja toimintaprosesseja uhkaavia riskejä. Sisäiseen valvontaan kuuluu sisäinen tarkastus, jonka tehtävä on varmentaa sisäisen valvonnan toimivuus toteutuminen. Valvonnan merkitys korostuu tulevaisuudessa toiminnan tullessa kompleksisemmaksi. Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tulee aina perustua järjestelmälliseen, dokumentoituun toimintamuotoon.

Kunnanhallituksen tehtävänä on pitää huolta sisäisestä valvonnasta, sekä riskienhallinnan järjestämisestä kunnanhallinnossa. Kunnanhallituksen on lisäksi toimintakertomuksessa annettava tiedot riskienhallinnan yleisestä järjestämisestä sekä sisäisen valvonnan oleellisista johtopäätöksistä (Harjula ja Prättälä, 2015, s. 341–342).

3.7 Kunnanjohtaja tai pormestari operatiivisena ammattijohtajana

Kunnanjohtaja toimii tehtävässään viranhaltijana. Tehtävää, jossa kunnanjohtaja käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa niin kutsutulla virkavastuulla. (Kuntalaki 410/2015 §87). Viranhaltijalla tarkoitetaan ihmistä, joka on virkasuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan siis julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajan ominaisuudessa ja viranhaltija työn suorittajana (Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 304/2003 2 §).

Kunnanjohtajan tehtävät perustuvat lakiin, valtuuston ja kunnanhallituksen päätöksiin sekä kunnan hallintosääntöön. Kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen esittelijä ja vastaa valmistelusta kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Kunnanjohtajan tehtäviä ei voida ottaa pois tai jakaa tavalla, jolla hänen lakisääteinen asemansa taloudenhoidon, hallinnon tai muun toiminnan johtajana vaarantuu. Suurin vastuu asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallituksessa on aina oltava kunnanjohtajalla (Harjula ja Prättälä, 2015, s. 345–346). Tästä vastuusta esittelijänä johtuu myös Kurkinen-Supperi (2016, s. 94) mukaisesti myös se, että esittelijällä on aina erityinen vastuu päätöksistä, ellei esittelijä ole ilmoittanut tehdystä päätöksestä eriävää mielipidettä heti päätöksen tekemisen jälkeen.

Hallintolaki (404/2003 6 §) mukaan hyvän hallinnon perusteissa, että hallinnon oikeusperiaatteena on, että viranomaisen on aina kohdeltava asioivia ihmisiä tasapuolisesti ja käytettävä annettua toimivaltaansa yksinomaan vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen kaikkien toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden ja puolueettomia.

Kunnanjohtajan kaikkia toimia koskee hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ovat ennen kaikkea oikeusturvasäädöksiä. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat Kuntaliitto (2022) mukaan yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa johdonmukaisuuteen, syrjimättömyyteen ja tasapuoliseen kohteluun. Tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisen ei saa käyttää harkintavaltaa väärin, eikä toiminnassa saa olla vääriä vaikuttimia. Objektiviteettiperiaate, joka edellyttää puolueetonta ja asiallista toimintaa viranomaiselta. Lisäksi suhteellisuusperiaate, joka velvoittaa mitoittamaan käytettävät keinot niin, ettei kenenkään etuja ja oikeuksia rajoiteta enempää kuin vaaran ja haitan tai poistaminen edellyttää. Viimeisenä tulee luottamuksensuojaperiaate, joka on yksilön suoja julkista valtaa vastaan ja antaa yksityiselle oikeuden luottaa toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen viranomaisen toiminnassa.

Harjula ja Prättälä (2015, s. 345–346) mukaan kunnanjohtajan lakisäätteistä asemaa on viime vuosikymmeninä vähennetty. Vuoden 1948 laissa kunnanjohtajan asema oli vahva siihen kuului myös kunnanhallituksen puheenjohtajuus. Vuoden 1976 kunnallislaisissa tehtiin muutoksia ja kunnanjohtajalta poistettiin kunnanhallituksen puheenjohtajuus ja kunnanjohtajasta tuli kunnanhallituksen viranomaisesittelijä. 1976 kunnallislain mukaan kunnanjohtaja oli valtuuston määräämättömäksi ajaksi valitsema päätoiminen viranhaltija.

Kuntalaki mahdollisti vuonna 1995 alun valtuuston toimikaudeksi valitun kunnanjohtajan valitsemisen puheenjohtajaksi kunnanhallitukseen. Yhdessäkään kunnassa ei säädöksen voimassaoloaikana otettu käyttöön tätä mahdollisuutta. vuonna 2006, kun lainmuutoksessa säädettiin pormestarin valinta johtamisen vaihtoehdoksi. Kun pormestari vuoden 2006 lainmuutoksessa säädettiin johtamisen vaihtoehdoksi, mahdollisuus kunnanjohtajan valitseminen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi poistettiin muun muassa johtamisjärjestelmän selkeyttämisen vuoksi (Harjula & Prättälä, 2015, s. 345).

Vuoden 2006 kuntalakiuudistuksessa vaihtoehtona kunnan johtamisen järjestämiseksi tulivat siis viranhaltijana toimiva kunnanjohtaja ja luottamushenkilöpormestari. Kunnanjohtava voitiin valita joko valtuuston päättämäksi määrääjäksi tai toistaiseksi voimassa olevana. Pormestari oli kunnanvaltuuston toimikaudeksi valitsen ja samalla pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana (Harjula & Prättälä, 2015, s. 346).

Harjula, Prättälä (2015 s.346) mukaan johtamisen kuntastrategian kokonaisuutta koskevat säädökset korostavat kunnanjohtajan ja pormestarin asemaa koko kunnan ja kuntakonsernin johtajina. Ryyänen (2010, s. 290) kertoo kirjassaan, että monissa eri asiayhteyksissä on esitetty kysymys siitä, että mikä on se ongelma joka pitäisi kuntajohtamisen uudistamisen tavalla poistaa. Samalla tämän kysymyksen esittäjälle pitää muistuttaa johtamisen tapaan ja johtamisen muotoon vaikuttaa luonnollisesti

johdettavan organisaation rakenne ja tarkoitus. Johtamitapaan ja johtamistapojen muuttamiseen ja tarvittaviin muutoksiin on kiinnitetty tutkimuksessa huomiota myös yhdysvalloissa tehdyissä tutkimuksissa. Eräässä tutkimusta tutkittiin kaupungien hallinnon muotoa ja myös siellä nousi esiin kysymys mikä on johtamishallinnon muoto ja onko hallinnon muodolla merkitystä (Svara, & Watson, 2010, s. 3).

Paananen ja muut (2022, s. 298) artikkelin mukaan kunnallisen johtamismallin muuttaminen nousee paikallisesti keskusteluun usein silloin, kun kunnan vallan- ja johtamisen toimivuudessa on ongelmia ja epäselvyyksiä. Kyse voi olla tällaisessa tapauksessa poliittisen ilmapiirin vaikeudesta tai valtaepätasapainosta viranhaltijajohdon ja poliittisen välillä. Kokemus viranhaltijan epäonnistumisesta ja kunnan johtamisen kriisit voivat nostaa esiin vahvistaa poliittista johtajuutta.

Kurkinen- Supperi (2006, s. 68) kunnanjohtajille ja luottamusmiesjohtajille tehdyn tutkimuksen mukaan kunnanjohtajien haastattelujen vastauksista hahmottui kuva edellytyksistä kuntajohtamiseen. Tutkimuksessa nousi esiin viisi osa-aluetta. Strateginen johtaminen ja strategisuus, kuntaorganisaation sosiaalinen pääoma, sekä luottamuspääoma, kuntajohtamisen dualisuuden ja työnjaon sekä roolijaon ymmärtäminen, kunnan kehitys ja talous sekä kunnanjohtajaan liittyvät kvalifikaatiotekijät = tiedot, taidot, arvot ja asenteet.

Kurkinen- Supperi (2006, s. 68) mukaan tärkeänä tekijänä kuntajohtamisen hyvän onnistumisen kannalta pidettiin luottamushenkilöjohdon ja ammatillisen johdon toiminnan ja johtamisen strategisuutta. yhtenä olennaisen asiana pidettiin kunnan johdon yhteistä näkemystä tulevaisuudesta sekä yhteiseen toimintaan ja tavoitteisiin sitoutumista. Päätöksenteossa korostettiin isojen toimintalinjojen ja kokonaisuuksien hahmottamista. Lisäksi tärkeäksi nähtiin paikallisyhteisön edun ensisijaisuus. Luottamushenkilöjohdon ja ammatillisen johdon yhteinen näkökulma oli, että on merkityksellistä johtaa kokonaisuutta (Kurkinen- Supperi, 2006, s. 68).

Tänä päivänä käydään vielä yleisesti keskustelua siitä, että onko pormestarimalli vaiko kunnanjohtajamalli kunnassa parempi. Yleisimpänä kriteerinä pormestarimallin puolesta käytetään demokratian toteutumista. Pormestarimallin nähdään vahvistavan kuntademokratiaa. Lisäksi kuntalaisten kiinnostuksen nähdään kasvavan pormestarimallilla ja suhde kuntalaisten ja kunnan välillä vähentyisi. Demokratian nähdään vahvistuvan, kun kuntavaalien tulos kanavoituisi voimakkaammin kunnan toimintaan ja johtamiseen. Kuntavaaleissa eniten ääniä saanut ryhmittymä tai puolue saisi pormestarin paikan, jolloin puolueen tai ryhmittymän poliittiset tavoitteet tulisi tehokkaammin osaksi kunnan toimintaa (Haveri, 2022, s. 15).

Arto Haverin (2022, s. 17) mukaan demokration vahvistumisen vastapainona ja puolustuksena kunnanjohtajamallille käytetään vallan keskittymistä. Päätösvallan keskittymistä pelätään sen vuoksi, että pormestari toimii samanaikaisesti poliittisena johtajana ja hallinnon johtajan. Tämä on vastoin suomessa perinteeksi muodostunutta kaksoisjohtamisen ajatusta, missä poliitkot päättävät ja viranhaltijat valmistelevat asiat ja toimeenpaneavat päätökset. Pormestari voisi halutessaan ottaa myös esittelijän tehtävät itselleen, jolloin pormestari voisi toimia samanaikaisesti valmistelijana, esittelijänä, sekä päättäjän ja toimeenpanijan roolissa.

Myös valtiovarainministeriö (2011, s. 56) näkemyksen mukaan poliittisen johtamisen vahvistaminen on yhdistetty samalla pormestarikeskusteluun. Näkemyksen mukaan Suomessa saattaisi olla luontevampi ottaa kehittelyn perustaksi kuitenkin lähempänä nykymallia oleva vaihtoehto. Tällaisessa nykymalissa kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa vahvistettaisiin. Nykyinen lakisäädöstä mahdollistaa tällä hetkellä sen, että hallintojärjestelmään kehitettäisiin siten, että kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät määritellään hallintosäännössä ja turvataan puheenjohtajan tehtävän kokopäiväisen hoitamisen.

Hallituksen puheenjohtajan tehtävinä voisi olla esimerkiksi hallitustyön kehittäminen, hallituksen päätöksistä ja toiminnasta viestittäminen. Tällä hetkellä monissa kunnissa hallintosäännöllä on kunnahallituksen puheenjohtajalle annettu tehtäväksi kunnanjohtajasopimuksen valmistelu sekä vuosittaiset kehityskeskustelut kunnanjohtajan kanssa.

Ylönen, (2024) kertoo kuntalehden artikkelissaan, että Kärkölä siirtyy vuoden 2025 kunnallisvaalien jälkeen takaisin kunnanjohtajan vetämäksi kunnaksi. Kärkölä'n kunnanvaltuusto äänesti maanantaina 12.2.2024 pormestarimallin luopumisesta lukemin 12–9. Kärkölä on ensimmäinen pormestarikuntaa kokeillut kunta Suomessa, joka palaa takaisin kunnanjohtajamalliin. Uusi kunnanjohtaja valitaan artikkelin mukaan kuluvan valtuustokauden aikana toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen.

Artikkeli kertoo, että pormestarikuntia on Suomessa vain kuusi kappaletta sen jälkeen, kun Kärkölä siirtyy kunnanjohtajan vetämäksi: Tampere, Pirkkala, Helsinki, Tuusula, Turku, ja Puolanka. Vielä muutamia vuosia vuotta sitten näytti, että Suomen suurimmat kaupungit seuraavat Tampereelta saatua esimerkkiä ja ottavat johtamisjärjestelmäkseen pormestarimallin. Helsinki vaihtoi pormestarimalliin 2017 ja Turku 2021. Näiden jälkeen into pormestarimalliin on hiipunut. Lahti perui päätöksensä malliin siirtymisestä syksyllä 2020 ja kunnissa ole tällä hetkellä hankkeita johtamisjärjestelmän vaihtamiseksi.

Tampereen yliopiston kunta- ja aluejohtamisen yliopistonlehtori Anni Jäntti arvioi Kuntalehdessä (25.8.2023), että suurin syy tälle varovaisuuteen pormestarimalliin siirtymisessä on erilaista kriisien täyttämässä ajassa. Korona-pandemia, Ukrainan sota ja energiakriisi ovat tehneet kuntien toimintaympäristöstä epävakaan ja tästä syystä vakautta, pysyvyyttä, ennakoitavuutta ja ammattimaisuutta suosivaan kunnanjohtajamallia suositaan (Ylönen, 2024).

3.8 Vuorovaikutus, luottamus, kuntastrategia, hallintosääntö sekä muut sopimuksen kaksoisjohtajuuden kulmakivet

Kunnan johtamisjärjestelmään vaikuttaa kaksoisjohtamiseen tarkoitettujen organisaatorakenteiden lisäksi tärkeimpänä valtuuston ohjausmenetelmänä kuntastrategia ja kunnanvaltuuston hyväksymä hallintosääntö, jota voidaan pitää kunnan johtamisen ”pelikirjana”. Hallintosääntö ja tarvittavat sopimuksen antavat toiminnan edellytykset kunnan johtamisjärjestelmälle. Näiden lisäksi kunnan johtamiseen vaikuttaa hyvin voimakkaasti vuorovaikutus toimijoiden välillä, keskinäinen luottamus toimijoiden välillä, sekä sisäinen ja ulkoinen viestintä.

3.8.1 Vuorovaikutus

Kunnanhallinnon johtaminen on tehtävänä osa kokoaikaista vuorovaikutusprosessia, johon vaikuttavat otetut ja annetut toimijuudet sekä laajempi kunnan vuorovaikutuskulttuuri.

Johtajuuden vuorovaikutukseen osallisena on mahdollista saavuttaa vaikutusmahdollisuuksia ja valtaa. Osallisuus voi olla myös esteenä, mikäli vuorovaikutuksen avoimuudesta ei huolehdi. Kunnalliseen johtajuuteen liittyvän vuorovaikutuksen kehittäminen on pyrittävä olemaan jatkuvaa, sekä vuorovaikutuksen laatuun on mahdollista pyrkiä vaikuttamaan. Kuntien johtamisessa on tärkeää myös vuorovaikutusolosuhteiden pitkänaikavälin merkityksen vaalimista (Paananen, 2022, s. 71).

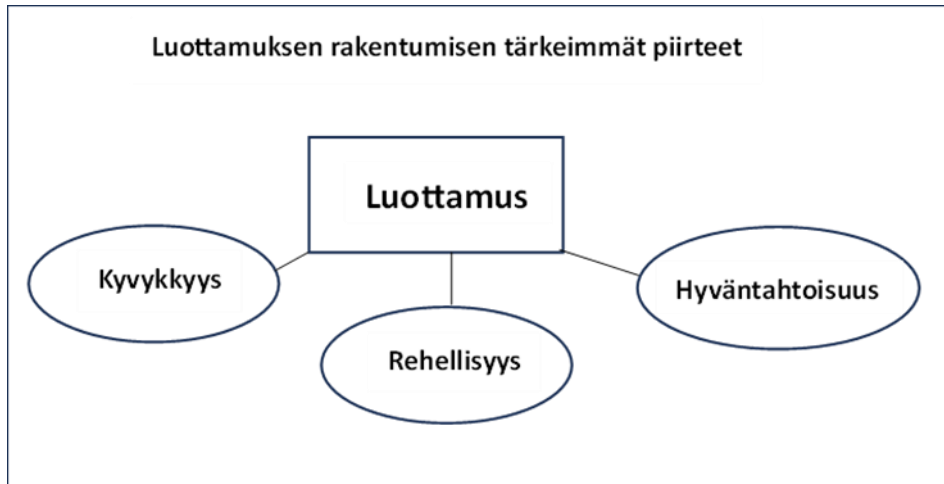
Virtanen, Stenvall (2014 s. 120) mukaan kunnan organisaatio on vuorovaikutuksen verkosto. Tämä vuorovaikutusverkosto sisältää hallinnon ja politiikan, henkilöstön, ammattiryhmien, esimiesten, kuntalaisten ja julkisten organisaatioiden välisiä vuorovaikutussuhteita. Kehittyvä vuorovaikutus kehittää eri toimijoiden välisiä vuorovaikutusrajoja toimivammiksi ja paremmiksi.

Muiden toimijoiden ja kunnan välisiä vuorovaikutussuhteita tarkastellaan usein kolmella tavalla. Ensimmäinen on kunnan ja alueella toimivien yritysten ja järjestöjen välinen ja toinen muiden julkisten toimijoiden (muut kunnat, maakuntien liitot, kuntayhtymät, valtio) ja kunnan välinen vuorovaikutussuhde. Kolmantena on median ja kunnan välinen suhde. Kuntien toimijat arvioivat usein yhteistyön tarpeellisuutta siitä näkökulmasta, että tuottaako mahdollinen yhteistyö käytännössä hyötyä. Palveluntuottajan ja kunnan välisen vuorovaikutussuhteen vahvuutena koetaan yhdessä tekeminen, joka kohdistuu palveluihin ja palveluiden järjestämiseen sekä elinkeinopolitiikan kehittämiseen. Yhteistyö parhaimmillaan johtaa monipuolisempien palveluntuotantotapojen tekemiseen, palvelukokonaisuuksien aikaansaantiin sekä erilaisten järjestämiseen. Kunnan ja eri palveluiden tuottajien välistä suhdetta on edelleen kehitettävän strategisempaan suuntaan. Avoimuus mediaa kohtaan on tärkeää, koska vain avoimuudella voidaan saada viesti esille ja asiantuntijoiden kannanotot näkyviksi (Stenvall ja muut, 2013, s. 15–16).

3.8.2 Luottamus

Harisalo ja Miettinen (2010, s. 23) kertoo, että luottamus on eräs hyvin olennainen tekijä ihmisten arjessa – kotona, vapaa-ajalla ja työssä. Ihmiset ottavat luottamuksen huomioon yleensä valinnoissaan päätöksissään vaistomaisesti. Vaistomaisen käytön vuoksi luottamus vaikuttaa ihmisten kaikkiin valintoihin, käyttäytymiseen ja päätöksiin. Luottamus on jatkuva vuorovaikutussuhde. Esimerkiksi tehdessään työtä ihmiset yleensä luottavat työn ohjeisiin ja välineisiin ja pyrkivät käyttämään niitä mahdollisimman järkevästi ja tehokkaasti. Ihmisillä on pyrkimys pitää luottamusta itsestään selvyytenä.

Luottamustutkimuksessa Mayer ja muut, (1995, s. 715) mukaan kaikista merkittävimmät esiin nousseet luottamusta herättävät piirteet ovat kyvykkyys, hyväntahtoisuus ja rehellisyys. Alla oleva kuva esittää tärkeimpiä piirteitä, mistä luottamus myös kunnallisessa johtamisessa koostuu.



Kuvio 11. Luottamuksen koostuminen.

Kirsimarja Blomqvist (2002, s. 274) tekemän väitöskirjan tutkimuksen mukaan toimivan johdon huomio luottamukseen on monesti vain osittainen, vaikka päätöksenteon kannalta luottamus olisi kriittinen. Tästä syystä johdon tulisi kiinnittää tutkimuksen mukaan enemmän huomiota myös itse kumppaniin.

Kuntaliiton (2020) tekemän kuntalaistutkimuksen mukaan kuntalaiset suhtautuvat kunnan päätöksentekoon ja päättäjiin enemmän hieman epäileväisesti kuin luottavaisesti. Lisäksi luottamus kunnan päätöksentekoon oli suurempi 10 001–20 000 asukkaan kunnissa kuin 50 001–100 000 ihmisen kunnissa. Tutkimuksessa oli kuitenkin nähtävillä hieman positiivisesti tapahtunutta kehitystä tutkimuksien vuosien välillä 1996–2020. Tutkimuksessa oli nähtävillä myös, että kunnassa tehtyjen päätösten viestinnässä ei ole 2015–2020 välillä tapahtunut juurikaan positiivista kehitystä.

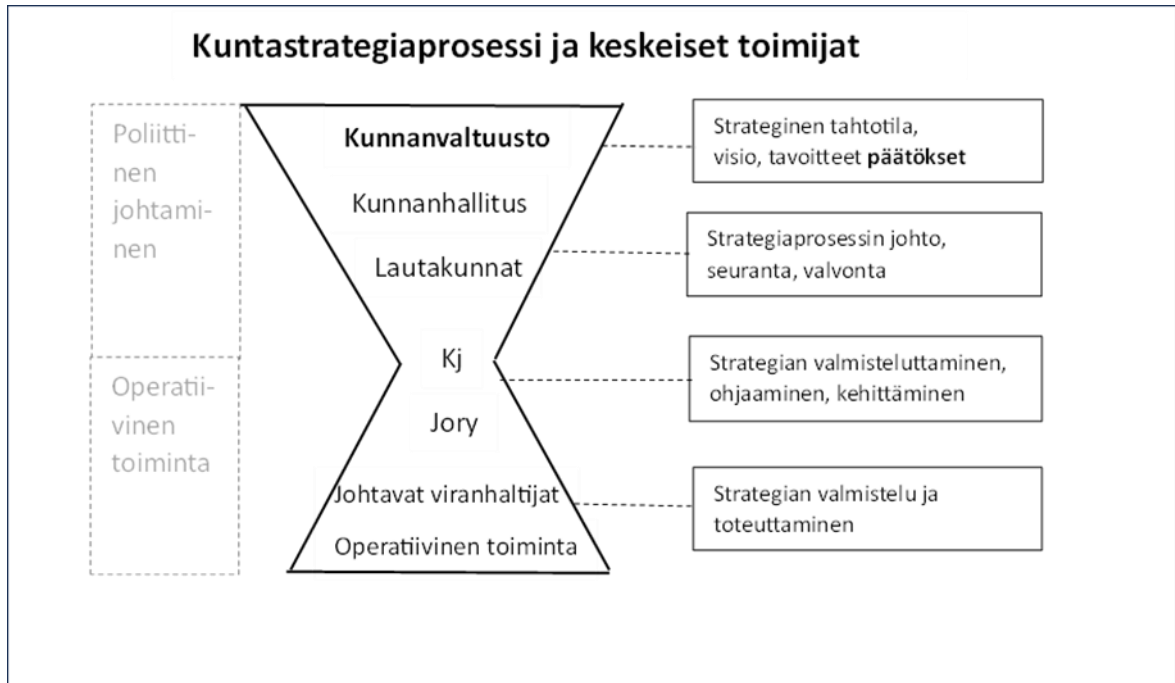
3.8.3 Kuntastrategia

Kuntaliitto (2021) mukaan kuntastrategia on jokaisessa kunnassa kunnanvaltuuston hyväksymä strategia, josta kunnan kaikki keskeisin suunnittelu, kehittäminen ja päätöksenteko johdetaan.

Jan-Erik Lindroos ja Kari Lohivesi kertovat teoksessaan (2004, s. 144–145), että kuntaorganisaatioiden ja muiden julkishallinnollisten organisaatioiden strategiat ovat erilaisia kuin yritysten strategiat. Vaikka julkishallinnossa ei samankaltaisia taloudellisia tavoitteita ole kuin yrityksissä, niin kuntaorganisaationkin pitäisi hyvin tarkasti täsmentää millainen organisaation tulisi olla perustehtävänsä toteuttajana. Silloin voidaan kuntastrategiaankin kirjata miten asetettuihin tavoitteisiin ja visioon voidaan askel kerrallaan päästä. Lisäksi he jatkavat, että julkisen sektorin organisaatiot ovat nykyään erilaisissa kilpailutilanteissa toisten julkisten organisaatioiden kanssa. Kunnat kilpailevat toisten kuntien kanssa virastojen ja yritysten sijoittumisesta kuntaan ja yritysten investointien kohdistumisesta kuntaan. Tästä kilpailusta seurauksena on, että julkisen organisaation on tulevaisuudessa selkeämmin määriteltävä oma visionsa ja mihin kunta tulevaisuudessa panostaa ja keskittyy.

Ala-Siuru ja muut (2013, s. 4) kertovat strategian merkityksen perustuvan ja määrittävän kunnanperustehtävistä tulevista asiakokonaisuuksista. Kuntastrategiassa tulisi lisäksi käsitellä kunta samanaikaisesti yhteisöllisyyden, paikallisen elinvoiman, kuntalaisten hyvinvoinnin ja elinympäristön kehittäjänä sekä organisaationa ja monialaisena konsernina. Kuntastrategia tarvitsee hyvin toteutuakseen strategista johtamista. Kuntastrategiaan liittyvä kunnanhallitustyöskentelyn strategisuus lähtee johdon jäsenten strategisen ajattelun taidoista, kunnanhallituksen jäsenten vahvasta osallisuudesta strategiaprosesseihin sekä kokous- ja työskentelymenetelmistä, jotka mahdollistavat kuntastrategisen toteuttamisen ja toiminnan (Kuntaliitto, 2024, s. 7).

Pasi-Heikki Rannisto kiteyttää (2002, s. 189) Väitöskirjatutkimuksessaan hyvin kuntastrategiaan liittyvän ongelman kirjoittaessaan, että kuntastrategiasta päättävä ja määrittävä organisaation ylin taso luulee päättävänsä kuntalain antamalla oikeutuksella strategioista ja samaan aikaan operatiivinen strategioita toteuttava taso tietää toimivansa kaikista strategioista huolimatta. Tästä siis voidaan päätellä, että jos strategiat eivät ole riittävän hyvin valmisteltu, päätetty ja toimeenpantu, niin strategioilla ja toiminnalla on yhteyttä vain satunnaisesti.



Kuvio 12. Kuntastrategiaprosessin keskeiset toimijat.

Yllä kuvassa kuvataan kuntastrategiaprosessin keskeisimmät toimijat ja prosessin eteneminen poliittisen johtamisen ja operatiivisen toteutuksen välillä.

Kuntien strategiatyö on tulevaisuudessa kokonaisvaltaista strategista johtamista, joka on jatkuvaa luomista, seuranta, tarkistamista, sekä strategian toimeenpanoa ja varmistamista. Strategiatyön eri osapuolilla ja organisaatiotasoilla on erilaiset roolinsa kokonaisuudessa. Strategisessa kuntajohtamisessa organisaation ja sidosryhmien mukana oloa korostetaan myös strategisten linjauksien määrittelyssä ja ideoinnissa. Kuntastrategia ja sen johtaminen nähdään jatkuvana prosessina, jossa tärkeimmät tarkastuspisteet ovat valtuustokausien vaihdoksien yhteydessä, jolloin uuden kunnanvaltuuston on hyvä tehdä strategian tarkistaminen ja päivittäminen tarvittaessa. (Sallinen ja muut, 2012, s. 138).

3.8.4 Hallintosääntö

Hallintomenettelyä koskevat kunnan säännösten karsiminen kuntalaista liittyi koko kunnan sääntöjärjestelmän uudistamiseen. Säännöt ja määräykset koottiin kunnissa tarkoituksenmukaisesti yhteen erilliseen hallintosääntöön. Hallintosääntö onkin kuntalain mukaan ainoa johtosääntö, joka kaikissa kunnissa on oltava tänä päivänä (Hannus ja muut, 2009, s. 283).

Kuntaliiton (2023, s. 4–5) mukaan kuntalain 90§ lähtökohtana on, että hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset kunnan toiminnan, hallinnon, päätöksenteko- ja hallintomenettelyn sekä kunnanvaltuuston toiminnan järjestämisestä. Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä valtuuston toiminnasta valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa ja kuntalaissa tarkoitetuissa normaalioloissa tapahtuvissa häiriötilanteissa. Kuntalaissa olevien perustelujen mukaan hallintosääntömääräykset voidaan jakaa erilaisiin asiakirjoihin, jos kaikkia määräyksiä ei kunnan organisaation laajuuden perusteella ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista koota yhteen. Hallintosäännössä annetaan sellaiset tarpeelliset määräykset ainakin sellaisissa asiakokonaisuuksissa, jotka säännöksessä luetellaan. Sanalla ”tarpeelliset” on tarkoitus korostaa kunnan hallintosäännön sisällön joustavuutta. Kunnan hallintosäännössä voidaan antaa myös muita kuin säännöksessä mainittuja määräyksiä. Lähes kaikki hallintosäännön määräysten sisältö on valtuuston harkinnassa. Määräys ei kuitenkaan saa olla lainvastainen. Kunnan hallintosäännössä ei pääsääntöisesti toisteta laissa toimielimille säädettyjä tehtäviä.

3.8.5 Kunnanjohtajan johtajasopimus

Kuntalaki (410/2015, 42 §) määrittelee, että kunnanjohtajan ja kunnan välillä on tehtävä johtajasopimus, jossa määritellään ja sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä ja toiminnasta. Lisäksi laki määrittelee, että sopimuksessa voidaan ottaa määräyksiä

kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välisestä työnjaosta ottaen kuitenkin huomioon mitä hallintosäännössä määrätään. Johtajasopimuksen hyväksyy kunnanhallitus.

Kunnanjohtajasopimus on julkisoikeudellinen sopimus ja tästä sopimuksesta koskevat riidat ratkaistaan hallinto-oikeuden käsittelyllä. Hyvin pitkälle kunnat voivat itse ratkaista, mitä tarpeita kunnalla on ja sopimukseen sisällytetään. Johtajasopimuksella on tavoitteen selkiyttää toimintaa ja luoda hyvät edellytyksen sekä säännöt kunnan johtamiselle. Sopimuksessa sovitaan työskentelyn painopistealueista sekä työn arvioinnista. On myös erittäin tärkeää, että johtajasopimuksessa sovitaan ristiriitatilanteiden ratkaisemisesta sekä mahdollisista erokorvauksista (Kuntatyönantaja, 2023).

Kunnanjohtajasopimuksella on tarkoitus turvata kuntajohtajalle onnistumisen edellytykset työssään ja selkeytetään johtajan toimintaedellytyksiä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ennalta valmisteluilla ja sovituilla menettelytavoilla ja pelisäännöillä tehdään johtamisesta, sekä päätöksenteosta luotettavaa, asianmukaista ja ennustettavaa. Sovitus menettelytavat yksinkertaistavat toimintaa monimutkaisissa tilanteissa sekä estää ristiriitatilanteita. Johtajasopimuksella saadaan selkiytettyä myös kuntajohtajan työn tulosten ja palkkauksen arviointia ja varmistetaan, että johtajan asema säilyy myös hyvänä ja työnantajapolitiikan ehdot täyttävänä myös erilaisissa ristiriitatilanteissa (Kuntaliitto, 2016, s. 5).

3.9 Kuntajohtamisen kompleksisuus

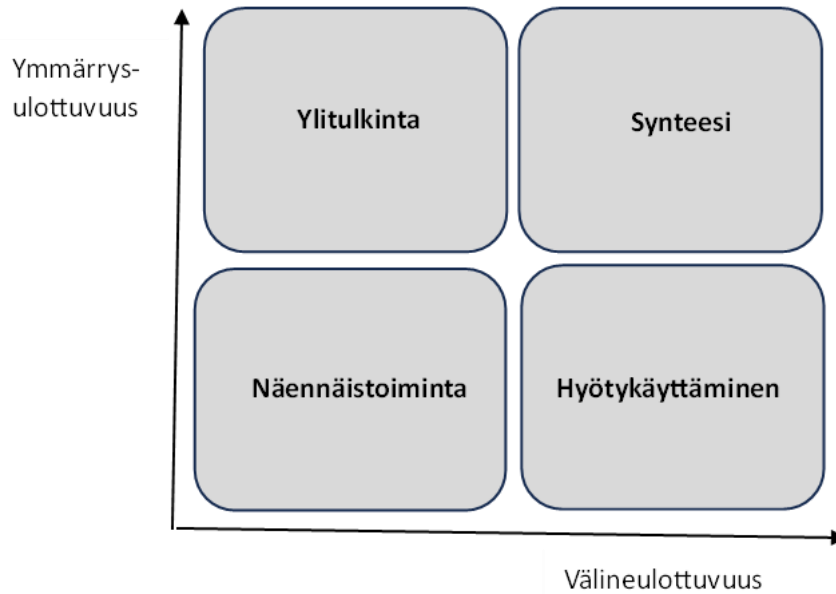
Duaalisen kuntajohtamisen kompleksisuus ja kompleksisuusteoria on tämän tutkimuksen viitekehys ja kompleksisuusteoria soveltuu tutkimuksen toteuttamiseen, koska kuntajohtamisen verkostomaisuus ja yhteenkietoutuminen on keskinäisriippuvaisuuden, kytkeytymisen ja diversiteetin vuoksi hyvin kompleksinen. Koska kuntajohtaminen ei tapahdu tyhjiössä antaa kompleksisuusteoria työkalut

analysoida, miten poliittisen johdon ja ammatillisen johdon väliset kytkökset muodostavat dynaamisen johtamisjärjestelmän, jossa osapuolet vaikuttavat jatkuvasti toisiinsa. Kuntaliiton (2018, s. 8) mukaan kompleksisuusjohtajuusteoria kuvaa toimintaympäristöä missä kompleksinen ympäristö kohdataan kompleksisuutta lisäämällä, ei vähentämällä kompleksisuutta tai pyritä sitä hallitsemaan. Kyseessä on teoria, joka voidaan ilmaista, kolmen erilaisen toisiinsa kietoutuneen johtajuustyyppin välityksellä. Nämä johtajuustyyppit ovat hallinnollinen johtajuus, adaptiivinen johtajuus ja mahdollistava johtajuus.

Kompleksisuus sanana on lähtöisin latinan kielen sanasta *complexus*. Sana tarkoittaa toisiinsa kietoutunutta tai toisiinsa kudottua. Jos sanaa hieman taivuttaa latinan kielessä, niin sana tarkoittaa syleilyä. Tästä voidaan johtaakin ajatus, että kompleksisuus on toisiinsa kietoutumisen ymmärtämistä ja huomioimista (Vartiainen & Raisio, 2020, s. 68).

Kompleksisuusajattelu on yhden määritelmän mukaan tapa ymmärtää maailmaa sellaisena kokonaisuutena, jossa ilmiöt, asiat ja toiminta ovat kietoutuneet sidoksina toisiinsa yhteen tavalla, jolloin eri osia ei voida irrottaa toisistaan ja tarkastelemalla osia yksitellen. Kompleksisuusajattelun perusta on luonnontieteellisessä tutkimuksessa, mutta se ei ole myöskään estänyt kompleksisuusajattelun soveltamista ja käyttämistä ihmisten muodostamien ilmiöiden ja systeemien tutkimukseen. Ajattelumallista on muotoutunut viimeisten vuosikymmenten aikana ajatuskehikko, joka on suosittu. Tämän ajatuskehikon avulla pyritään ymmärtämään muun muassa organisatoristen muutoksien läpiviennin haasteellisuutta, erilaisten innovaatioiden syntymistä, moninaisten liiketoimintaverkostojen toimintoja, teknologioiden levittäytymistä sekä sosiaalisessa medioissa syntyneitä kohuja (Vartiainen & Raisio, 2020, s. 16–21).

Kompleksisuuden tuominen johtamiseen ja pelkästään sanan monitulkintaisuus saa helposti johtamistyön menemään kompleksisuuden taakse. Tätä erilaista tulkintaa kuvaa hyvin Vartiainen ja Raisio (2020, s. 73) alla olevassa kuviossa.



Kuvio 13. Kompleksisuuden vaikutus johtamiseen (mukaien Vartiainen & Rautio, 2020, s. 73).

Helposti siis muotoutuu erilaisia käsityksiä, jotka ovat syytä tunnista kompleksisuudesta keskusteltaessa. Lähinnä origon tuntumaa johto ei tunnista organisaationsa toimintaa kokonaisena systeeminä, eikä hyödynnä kompleksisuudesta hyödynnettävissä olevia metodeja. Toinen yhdistelmä mitä melko yleisesti ja helposti esiintyy, on vasemmassa yläkulmassa oleva ylitulkinta. Ylitulkintaan ohjautunut johtajuus näkee kompleksisia kokonaisuuksia lähes kaikessa ja ajattelu muovautuu kompleksiseen suuntaan, vaikka ilmiö ei niin kompleksinen olisikaan.

Oikeassa alakulmassa on välineulottuvuus. Välineulottuvuus tarkoittaa kompleksisuuden valjastamista organisaationjohdon ja omistajien suorien tavoitteiden saavuttamisen keinoksi. Kompleksisuuden hyötykäyttö on tässä ilmiössä erilaiset. Kompleksisuuden ideat antavat johtamiselle lisävaihtoehtoja perinteisellä johtamisajattelulla hahmoteltujen tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseksi lähinnä hierarkkisten valtasuhteiden avulla. Tämän nelikenttäanalyysin kiinnostavin osa-alue on oikeassa yläkulmassa missä on ymmärrys- ja välineulottuvuuden yhtäaikainen yhdistäminen. Kompleksisuuden synteesissä johto tulkitsee organisaatiotansa ja siihen riippuvuudessa olevia toimijoita ja itseään kompleksisuuden eri näkökulmista ja soveltaa johtamisessa

ja johtamistyössään kompleksisuuden lähtökohdista kehitettyjä työkaluna. Pyrkimyksiä kompleksisuuden jokapäiväiseen hyödyntämiseen johtamistyössä on positiivinen merkki kunnan johdon myönteisyydestä erilaisia johtamispainotuksia kohtaan (Vartiainen & Raisio, 2020, s. 72–79).

Tulevaisuudessa kompleksisessa toimintaympäristössä myös perinteiset rakenteet ja toimintatavat ovat muutoksessa. Henkilöstöjohtamista on perinteisesti pidetty kuntaorganisaation palveluksessa olevien henkilöiden johtamista yhdenvertaisesti, mutta tulevaisuudessa toimintaympäristössä on tarvetta enemmän yksilöllisiin ratkaisuihin ja myös henkilöjohtaminen pitää olla ketterä tuleviin muutoksiin. Henkilöstön työhyvinvointiin ja kuntaorganisaation menestykseen on pyrittävä vaikuttamaan myönteisellä ja kehitystä tukevalla henkilöstöpolitiikalla ja osallistavalla henkilöstöä muutoksien suunnittelemiseen ja kehittämiseen (Vartiainen & Raisio, 2020, s. 2016).

Hallinnollisella johtajuudella tarkoitetaan virallista johtamis- ja päätöksentekorakennetta. Kuntaliitto (2018, s. 8) julkaisussa todetaan, että tällaisessa johtajuudessa huomio on muodollisessa johtaja- ja esimiesasemassa ja heidän erilaisissa toiminnoissaan. Adaptiivisella johtajuudella tarkoitetaan ihmisten välillä luonnollisesti tapahtuvaan epämuodolliseen ja dynaamiseen jatkuvaan vuorovaikutukseen sekä siitä syntyvään muutokseen. Mahdollistava johtajuus pyrkii toimimaan edellä mainittujen kahden johtajuustyyppin välisenä yhtymäkohtana. Pyrkien samalla lisäämään hallinnollisen johtajuuden ja adaptiivisen johtajuuden välistä yhteen kietoutuneisuutta. Mahdollistavan johtajuuden rooli on näin ollen luoda mahdollistavat olot adaptiivisen johtajuuden synnylle, sekä pyrkiä adaptiivisen johtajuuden kautta syntyneitä luovuutta ja tietämystä viemään hallinnolliseen viralliseen johtamisjärjestelmään.

Vartiainen ja muiden (2013, s. 59) mukaan yhtenä näkökulmana kompleksisuuteen voidaan ajatella eloperäistä organisaatiota ja sen toimintaa. Eloperäisessä organisaatiossa organisaatio koostuu useista erilaisista itsenäisistä toimijoista. Jokainen

toimija on kuitenkin yhteydessä toisiinsa ja riippuvaisia toisistaan vaikkakin ovat itsenäisiä. Tällainen organisaatio pystyy oppimaan, mukautumaan ja kehittymään. Eloperäisellä organisaatiolla muutamia keskeisiä ominaisuuksia, joista ensimmäisenä on se, että tällainen organisaatio on enemmän kuin yksittäisten osiensa summa. Lisäksi pienikin muutos ja teko vois saada aikaan isoja asioita koko organisaatiossa. Eloperäinen organisaatio lisäksi kehittyy enemmän ympäristönsä kanssa yhdessä kuin yksistään ja neljäntenä tällainen organisaatio toimii usein kaaoksen reunalla, koska ainoastaan silloin organisaatio voi kehittyä ja edetä tavoitteissaan (Vartiainen ja muut, 2013, s. 59).

3.10 Kohti tulevaisuuden muuttuvampaa ja kompleksisempää toimintaympäristöä ja kuntajohtamista

Kohti tulevaisuutta ja kompleksisempää toimintaympäristöä mennessä kunnan ydintehtävät tulevat olemaan kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen ja elinvoimatehtävä sekä elinvoiman kehittäminen. Lisäksi tulevaisuuden kuntajohtamisen keskiössä tulevat olemaan yhteisöllisyys, kumppanuus sekä verkostomainen toimintatapa. Ennen kaikkea osallistuminen ja vastuullisuus ja näiden kautta merkityksellisyyden luominen ovat keskeisiä teemoja, joita kunnan on kyettävä hyödyntämään menestyäkseen. Kunnan toimintojen kehittämisessä on päästävä yhteisen ja yhteisöllisen kehittämisen toimintamalleihin yhteisöjen, yritysten sekä laajalla ikähaarukalla kuntalaisten kanssa. Näkemyksien mukaan kaikkein parhain lopputulos on saavutettavissa, jos luottamuksen ilmapiirissä yhdessä tekeminen ja kehittäminen on mahdollisimman avointa ja yhteisöllistä, sekä kehittämiseen osallistuvat otetaan kunnan kehitystyössä huomioon tasa-arvoisesti ja aidosti. (Nyholm ja muut, 2017, s. 384).

Yleisesti voidaan sanoa, että kaikki muutoksen koetaan hyvin yleisesti yleensä uhkaavan kuntaorganisaation vakiintuneita toimintatapoja ja tasapainoa. Pyrittäessä siihen, että lähtökohtana on kokoaikaisen jatkuvan muutoksen ymmärtäminen, niin tällaisen kuntaorganisaation dynaamisuutta, moninaisuutta, kompleksisuutta korostavassa

lähestymistavassa ymmärretään kuntaorganisaation muutos jatkuvaksi ja luonnolliseksi olotilaksi. Kuntaorganisaatiot, jotka toimivat joustavasti ja tiedostavat jatkuvan muutoksen olotilan on kehittymisessään mahdollista myös oppia ja oppimisen kautta kehittää edelleen toimintaa (Jalonen, 2007, s. 130).

Jääntti, Haverinen, Airaksinen (2021, s. 136) mukaan, toimintaympäristön muutos vaikuttaa luottamushenkilötyön vaativuuden lisääntymiseen suoraan ja epäsuoraan. Luottamustehtäviin liittyvät muutokset ja luottamustyöhön kohdistuvat vaatimukset kasvavat ja tämä on yksi suuri syy, miksi johtamismallin muutoksia kunnassa aletaan pohtia. Kunnan johtamismallin muutostarpeet kiteytyy usein keskusteluun luottamushenkilötyön edellytyksistä ja edellytysten puutteesta. Luottamustehtävät ovat aikaa vievää ja erityisesti valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajan käyttävät luottamushenkilötyön hoitamiseen paljon aikaa, vaikka ovat työelämässä mukana muutenkin.

Antti Mykkäsen (2022, s. 17) mukaan kunnan luottamushenkilöille tehdyn kyselytutkimuksessa tärkeimpinä pidetyt kunnan johtamisen ja kehittämisen lähtökohtia ovat: Toimintaympäristön ja toimintaympäristön muutosten hallinta, kiristynyt kuntatalous, kuntalaisten palvelutarpeet, henkilöstön saatavuus ja työnantajamaine sekä viestintä ja kuntastrategian selkiyttäminen.

Sitra (2022) taloustutkimuksella teettämässä tutkimuksessa saatujen tuloksien perusteella demokratia on poikkeuksetta erilaisten odotusten ja toiveiden ristivetoa, mutta osallistumisaktiivisuuden laskiessa on aiheellista pohtia, kenen ehdoilla kunnallisia osallistumistapoja kehitetään. Kyselytutkimuksen havainnot nostavat esiin neljä keskeistä suositusta suomalaisen osallistumisjärjestelmän kehittämiseksi. Ensimmäiseksi kehitetään käyttäjäymmärrykseen paremmin soveltuvia demokraattisen osallistumisen tapoja eri kohderyhmille. Toiseksi tunnistetaan helppoon vaikuttamiseen sopivia aiheita ja otetaan käyttöön digitaalisia osallistumisvälineitä. Kolmanneksi demokratiaa vahvistetaan hyödyntämällä koko väestön potentiaali päätöksenteossa.

Lopuksi tuodaan satunnaisesti kansalaiset ja päättäjät yhteisten asioiden ääreen keskustelemaan.

Haveri (2020, s. 3) kertoo Kunnallisan kehittämissäätöön vuonna 2020 teettämän tutkimuksen tuloksia. Tutkimuksessa pyydettiin vastaajia arvioimaan eri tahojen vaikutusvaltaa kunnan päätöksenteossa vuonna 2030. Eniten vaikutusvaltaa tutkimuksen mukaan nähdään olevan kunnanhallituksella. Lähes samoissa luvuissa ovat kunnanjohtaja tai pormestari ja kunnanhallituksen puheenjohtaja. Myös johtavien viranhaltijoiden, sekä valtuuston ja valtuuston puheenjohtajan vaikutusvalta nähdään melko suureksi. Kokonaisuutena tutkimuksesta voitiin sanoa, että vaikutusvallan kunnan asioihin nähdään olevan vahvasti kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden käsissä. Järjestöjen kuten ammattijärjestöjen, henkilöstöjärjestöjen ja muiden järjestöjen valta nähdään melko vähäiseksi. Tutkimuksessa eniten näkemykset jakaantuvat tiedotusvälineiden ja sosiaalisen median kohdalla.

Haveri (2020, s. 3) toteaa, että kuntajohtajien näkemykset olivat merkittävältä osin samansuuntaisia tärkeimpien vallankäyttäjien osalta Kunnanhallitus, kunnanjohtaja, muut viranhaltijat ja hallituksen puheenjohtaja nähdään vahvoina vallankäyttäjinä ja eri järjestöjen roolit ovat melko vähäisiä. Isoin ero suhteessa muihin vastaajiin on tiedotusvälineiden ja sosiaalisen median kohdalla. Kuntajohtajat pitävät heidän vaikutusvaltaansa merkittävinä tulevaisuuden vaikuttajina. Kunnanhallitusten ja valtuustojen puheenjohtajat näkevät kunnanjohtajan tai pormestarin selvästi suurimpana vallankäyttäjänä. Kaikki puheenjohtajat olivat tutkimuksessa sitä mieltä, että kunnanjohtajalla on joko erittäin paljon tai melko paljon vaikutusvaltaa kunnan asioissa (Haveri, 2020, s. 3).

Kunnallisan kehittämissäätö (1999 s. 9) tekemässä kyselytutkimuksessa selvitettiin näkemyksiä kunnallisesta johtamisesta. Tarkasteltavana oli joukko kuntien johtamiseen kietoutuvia näkökohtia: kunnan johtamisjärjestelmän toimivuus kokonaisuutena ja eri hallintosektoreiden toimivuus, vaikuttaminen ja valta, erilaisten johtamismallien

soveltuvuus kuntien johtamiseen sekä erilaisten vaikuttaja- ja sidosryhmien suhteet. Tutkimuksen näkökulmat kattoivat sekä olevan että tulevan. Tutkimuksessa selvitettiin yhtenä kohtana millainen johtamismalli olisi paras tulevaisuudessa? Kyselytutkimuksessa kartoitettiin suhtautumista erilaisiin kunnan johtamismalleihin ja vastaajilta tiedusteltiin, mikä annetuista vaihtoehdosta olisi heidän mielestään paras tulevaisuudessa. Tavoitteena selvittää suhtautumista ns. pormestarimalliin, jossa kuntalaiset voisivat vaaleilla valita kunnanjohtajan määrääjäksi. Tulokset osoittivat selkeästi kunnanjohtajien kannattavan laajasti nykyistä johtamismallia. Enemmistö piti sitä parhaana vaihtoehtona. Noin joka neljättä houkutti palaaminen vanhaan malliin, jossa kunnanjohtaja toimisi myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Pormestarimallia kyselyssä vieroksuttiin voimakkaasti (Kunnallisalan kehittämissäätiö, 1999, s. 83).

3.11 Kuntajohtamisen kehittäminen

Kuntarakenteet ovat viimeisten vuosikymmenten aikana olleet suurien muutoksien vallassa. Sosiaali- ja terveysministeriön (2023) mukaan hyvinvointialueet muodostettiin sosiaali- ja terveydenhuollon, sekä pelastustoimen uudistuksessa. Tämä on ollut yksi Suomen historian suurimmista merkittävimmistä hallinnollisista uudistuksista. Uudistus tarvittiin yhdenvertaisten palveluiden varmistamiseksi, pienentämään alueellisia hyvinvointi- ja terveyseroja sekä lisäksi hillitsemään kustannusten kasvua.

Hyvinvointialueet toimivat itsenäisesti ja ovat itsehallinnollisia alueita. Hyvinvointialueiden rahoitus on tällä hetkellä valtion rahoitusta, eikä alueilla ole vielä toistaiseksi verotusoikeutta. Rahoituksessa pyritään ottamaan huomioon alueiden väliset erot palvelutarpeissa.

Hyvinvointialueuudistuksen lisäksi on tulossa Kuntaliiton (2024b.) mukaan julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyminen kunnille 1.1.2025. Tämä valtionosuustehtävä on kunnille uusi ja rahoitus tulee yleiskatteisena valtionosuutena. Lisäksi kunnoille siirtyy tämän myötä ELY- keskusten työvoimapalveluiden hankintatehtäviä ja työvoimapalveluiden maksatustehtävät.

Lisäksi tulossa on vielä valtion aluehallintouudistus. Valtiovarainministeriön (2023) mukaan valtion aluehallinnon uudistuksessa pyritään kokoamaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä valtakunnalliseen uuteen virastoon. Samalla aluehallintouudistuksessa tehdään alueelliset elinvoimakeskukset. Uudistamisen tavoitteena on yhdenmukaistaa ja vahvistaa lupa- ja valvontakäytäntöä alueista riippumatta sekä selkeyttää prosesseja ja palvelua. Tämä aluehallinnon uudistus perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmaan ja uudet elinkeinokeskukset ja aluehallinto aloittaa 2026 vuoden aikana.

Tehdyt muutokset julkishallinnon rakenteissa, tulevat muutokset aluehallinnossa ja työvoimapalveluissa haastavat kuntajohtamisen rakenteet ja johtamistavat ja johtamisen mallit tulevaisuudessa. Suomessa yleisesti toiminut kaksoisjohtaminen missä toimii poliittinen johto ja ammattijohto kunnanjohtajan vetämänä ja viranhaltijavastuulla on eurooppalaisestakin näkökulmasta katsottuna poikkeuksellinen. Muuttuneet ja tulevaisuudessa muuttuvat julkishallinnon johtamisrakenteen, kuntien kompleksisuus, sekä kuntien taloudellisten tilanteiden ja asukasmäärien pieneneminen haastaa kuntien johtajuutta ja resursseja. Tulevaisuudessa kunnanjohtamisen keskiössä oleva hyvinvoinnin edistäminen ja elinvoimaisuuden kehittämisen, sekä yhteisöllisyys ja verkostomainen toimintatapa, yhteistyö ja merkityksellisyyden luonti ovat johtamisen keskiössä. Kuntalaisten osallistaminen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen päätöksenteossa haastaa johtajuutta ja jäykkiä johtamisrakenteita.

Paras tietämys edellä mainituista muutoksista on tällä hetkellä kunnan luottamushenkilöjohdolla ja tätä näkemystä on tulevaisuudessa saatava tutkimuksen keinoin paremmin kartoitettua.

4 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tutkimus toteutettiin laadullisena, eli kvalitatiivisena tutkimuksena. Laadulliselle tutkimusotteelle oli ominaista ilmiöiden tarkastelu kontekstisidonnaisesti sekä aineiston monitahoisuuden ja merkityksellisten tulkintojen korostuminen (Alasuutari 2011, s. 84).

Tässä tutkimuksessa aineistokeruumenetelmänä käytettiin teemahaastatteluja, jotka mahdollistivat tutkittavan ilmiön tarkastelun toimijoiden kokemusten, käsityksen ja merkityksenantojen kautta. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan tehtävänä oli tulkita tutkittavien tuottamia merkityksiä, jolloin tutkimus perustui toisen asteen tulkintoihin (Puusa. 2020, s. 103).

Laadullinen tutkimus kohdistui ilmiöiden tarkasteluun todellisissa toimintaympäristöissä ja pyrki huomioimaan tutkimuskohteen monimuotoisuuden sekä siihen liittyvät keskinäiset suhteet (Hirsjärvi ja muut 2015, s. 160–161). Tutkimuksessa ilmiötä lähestyttiin kokonaisvaltaisesti, jolloin huomio kiinnittyi eri tekijöiden välisiin yhteyksiin ja merkitysrakenteisiin. Laadullisessa tutkimuksessa painottui uusien näkökulmien esiin tuominen sekä tutkittavan ilmiön syvälinen ymmärtäminen valmiiden oletusten testaamisen sijaan (Hirsjärvi ja muut, 2015, s. 160–161).

Alasuutarin (2011, s. 84) mukaan kvalitatiiviselle tutkimukselle ominaista on, että aineisto on ilmaisullisesti rikasta, kompleksista ja monitahoista. Tutkimuksen tiedonhankintakeinona on tässä tutkimuksessa käytetty teemahaastatteluja. Puusa (2020, s. 103) toteaa, että on kuitenkin syytä muistaa, että kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkijan tehtävänä on tulkita toisten ihmisten tekemiä tulkintoja.

Hirsjärvi ja muut (2015, s. 160–161) laadullisessa eli kvalitatiivisessa tutkimusmenetelmässä on lähtökohtaisesti kyse todellisen elämän kuvaamisesta. Heidän näkemyksensä mukaan tähän todellisen elämisen kuvaamiseen sisältyy ajatus, että todellisuus on moninainen ja tutkittavaa kohdetta tutkitaankin mahdollisimman

kokonaisvaltaisesti. Hirsjärvi ja muut, (2015, s. 160–161) He kertovat, että usein kuitenkin kaikilla erillisilläkin asioilla on erilaisia syy-seuraussuhteita keskenään ja on löydettävissä eri tasoisia suhteita. Kvalitatiivisesta tutkimuksesta voidaankin yleisesti todeta, että tutkimustyypissä pyritäänkin löytämään ennemminkin uusia tosiasioita, kuin todentamaan jo olemassa olevien totuuksien väittämiä (Hirsjärvi ja muut, 2015, s. 160–161).

4.1 Teemahaastattelu tutkimuksen haastattelumenetelmänä

Haastattelu on tiedonhankinnan yksi käytetyimmistä tiedonkeruumuodoista ja samalla yksi tiedonkeruun perusmuodoista. Haastattelun yhteydessä ollaan suorassa yhteydessä ja vuorovaikutuksessa haastateltavan kanssa, jolloin haastateltavien käsityksen, mielipiteet, uskomukset ja haastateltavien omaavat tiedot ja käsitykset saadaan esille keskustelujen kautta (Hirsjärvi ja Hurme 2001, s. 34). Lisäksi Kananen kertoo kirjassaan haastatteluiden olevan kvalitatiivisen tutkimuksen yleisimmin käytetyistä aineistonkeräysmenetelmistä havainnoinnin ohessa. Haastattelut edellyttävät sitä, että tutkittavalla kohteella ja tutkijalla on yhteisesti ymmärretty kieli, että haastattelu voidaan toteuttaa tutkimuksen edellyttämällä tavalla (Kananen, 2017, s. 88–97).

Hirsjärvi ja Hurme (2001, s. 34) teoksessa he pitävät haastattelua joustavana menetelmänä ja se sopii erilaisiin tarkoituksiin. Heidän mielestään haastattelussa ollaan suorassa vuorovaikutuksessa kielellisesti haastateltavan kanssa ja tämä luo mahdollisuuden saada selville myös taustalla olevia motiiveja. Niin sanonut ei -kielelliset vihjeet auttavat haastattelijan ymmärtämään vastaukset ja joskus jopa ymmärtämään vastauksia ja merkityksiä toisin kuin haastattelun alussa on ollut tarkoitus ja lisäksi haastatteluaiheine mahdollista järjestystäkin on mahdollista säädellä (Hirsjärvi & Hurme 2001, s. 34).

Hirsjärvi ja Hurme (2001, s.42–48) mukaan haastattelua voidaan luonnehtia hyvin kahden ihmisen väliseksi viestinnäksi, joka perustuukin kielen käyttöön. Heidän

näkemyksensä mukaan vuorovaikutus haastattelussa perustuu ihmisten käyttämistä sanoista sanojen kielellisestä merkityksestä ja niistä tehtyihin tulkintoihin. Yksinkertainen tapa luultavasti onkin määritellä haastattelu siten että sen on keskustelu, jolla on ennen keskustelua päätetty tarkoitus. Haastatteluun ja keskusteluun sisältyy ei-kielellinen ja kielellinen kommunikaatio, joiden avulla välittyvät mielipiteet, asenteet, ajatukset, tunteet ja tiedot. Lisäksi niin haastattelussa kuin keskustelussakin molemmat osallistuvat osapuolet vaikuttavat toisiinsa haluavat he sitä tai eivät. (Hirsjärvi & Hurme 2001, s.42–48).

Hirsjärven ja Hurmeen kirjan (2001, s. 43) mukaan haastattelemine ja haastattelu voidaan erotella toisistaan, mutta niitä voidaan käyttää myös synonyymeinä. He analysoivat, että näiden ero on lähinnä se, että haastattelu viittaa laajempaan kokonaisuuteen ja haastattelemine lähinnä kahdenkeskiseen vuorovaikutustilanteeseen. Tutkimushaastattelua ajatellessa voidaan ne erotella toisistaan ja haastattelemine osana tutkimusta on vuorovaikutustilanne, jolla on Hirsjärven ja Hurmeen kirjan (2001, s. 43) mukaan muutamia luonteenomaisia piirteitä. Tällaisia piirteitä ovat haastattelu, joka on suunniteltu ennakkoon ja haastattelija on tutustunut tutkimuksen kohteeseen teoriassa ja käytännössä. Tavoitteena haastattelussa olisi, että haastattelija saa riittävän luotettavaa tietoa tutkimusongelman kannalta, merkityksellisiltä alueilta. Haastattelu on haastattelijan toimesta alulle panema ja ohjaama. Yleensä haastattelija joutuu motivoimaan ja ylläpitämään haastateltavan motivaatiota haastattelun ajan. Hirsjärven ja Hurmeen kirjan (2001, s. 43) mukaan haastattelijan on tunnettava oma roolinsa, mutta haastateltava oppii oman roolinsa haastattelututkimuksen aikana. Lisäksi haastateltavan on voitava luottaa, että kaikkia annettuja tietoja käsitellään luottamuksellisesti, sekä on tiedostettava aina, että edellä mainitut piirteet haastattelutilanteessa ovat ihannetilanne, joka tuskin koskaan saavutetaan haastattelussa täydellisesti.

Tutkimusmenetelmäksi valikoitui teemahaastattelu, koska tässä tutkimuksessa teemahaastattelut mahdollistivat tutkittavan ilmiön tarkastelun toimijoiden kokemusten,

käsityksen ja merkityksenantojen kautta (Alasuutari 2011, s. 84). Hirsjärvi ja Hurme (2001, s. 47) käyttää kirjassaan nimitystä puolistrukturoitu haastattelu. Useat kirjoittajat heidän mielestään puhuvat lomakehaastattelun ja strukturoimattoman haastattelun välimuodosta. Hirsjärvi ja Hurme (2001, s. 47) mukaan puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset ovat kaikille haastateltaville samat, mutta vastauksien vaihtoehtoja ei ole sidottu erilaisiin vastausvaihtoehtoihin, vaan haastateltavat voivat vastata kysymyksiin omin sanoin. Puolistrukturoidulle menetelmällä tehtäessä on ominaista, että jokin haastattelun näkökohta on lukittu, mutta eivät kaikki näkökohdat.

Hirsjärvi, Remes ja Sajavaaran (2015, s. 205–211) mukaan haastattelut on laadullisen tutkimuksen selkeästi käytetyin muoto. Suurimpana etuna heidän näkemyksensä mukaan on joustavuutta aineiston keräämisen suhteen. Haastattelu heidän näkemyksensä mukaan valitaan usein, että halutaan korostaa, että ihminen on nähtävä tutkimustilanteessa subjektina ja haastateltavan on annettava mahdollisuus tuoda esille itseään koskevia asiakokonaisuuksia mahdollisimman vapaasti. Ihminen on tutkimuksessa aktiivinen osapuoli ja merkityksiä luova kokonaisuus. Kysymyksessä on yleensä haastattelussa ja tutkimuksessa vähän kartoitettu alue. Tällöin tutkijan on vaikea tietää etukäteen erilaisten vastauksien suuntia. Haastattelun tulokset (puhe) halutaan sijoittaa laajempaan kontekstiin. Tällöin haastattelun aikana on mahdollisuus nähdä ilmeet, eleet ja haastateltava voi kertoa aiheesta laajemmin kuin haastattelija on pystynyt ennakoimaan.

Teemahaastatteluista voidaan olettaa, että haastattelun tuottaa vastauksia monitahoisesti ja moniin suuntiin. Haastatteluiden yhteydessä myös halutaan selventää saatuja haastattelun vastauksia. Haastattelussa myös yleensä halutaan syventää haastattelun aikana saatuja tietoja. Voidaan pyytää perusteluja ja mielipiteitä ja joskus myös halutaan mahdollisesti tutkia hyvinkin arkoja asioita ja asioita, jotka tuntuvat vaikeilta.

Hirsjärvi ja Hurme (2001, s. 48) mukaan teemahaastattelun ominaisuus on, että haastattelu kohdentuu tiettyihin keskusteltaviin teemoihin ja haastattelutyypin etuna on, että se ei sido kvalitatiiviseksi tai kvantitatiiviseksi, ei ota kantaa haastattelukertojen lukumäärään tai siihen millainen on asioiden käsittelyn syvyys. Heidän näkemyksensä mukaan teemahaastattelun nimi kertoo, että oleellisinta haastattelutyypissä on, että yksityiskohtaisten kysymyksiä sijaan haastattelu etenee keskeisten teemojen kautta. Lisäksi teemahaastattelu vapauttaa pääosin haastattelun tutkijan näkökulmasta ja samalla tuo tutkittavien äänen kuuluviin. Haastattelutyyppi ottaa huomioon haastateltavien tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa erilaiset merkitykset ovat keskeisiä ja samoin kuin se, että eri merkitykset syntyvät vuorovaikutussuhteessa. (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 48).

Puusa (2020, 103–117) kertoo teemahaastatteluiden sopivan monien eri ilmiöiden tutkimiseen. Puusan mielestä teemahaastattelut lähtevät oletuksesta, että yksilön kaikkia kokemuksia, ajatusrakennelmia ja uskomuksia voidaan tukia menetelmällä, joka korostaa tutkittavien kohteiden elämismaailmaa ja subjektiivisia käsityksiä eri asioista. Hänen mukaansa teemahaastatteluissa oletetaan useasti, että tutkittavat ja haastateltavat ovat käyneet läpi tai kokeneet tietyn prosessin tai asiat. Tutkimuksen tekijä taas on selvittänyt tutkimuskohteena olevasta kokonaisuudesta olennaisesti vaikuttavat tekijät tutustumalla aikaisempaan tehtyyn tutkimusmateriaaliin ja kirjallisuuteen aiheesta. Teemahaastattelun onnistumiselle on erittäin tärkeää se, että tutkimuksen tekijällä on riittävä ymmärrys tutkimuksen kohteena olevan ilmiön tai kohteen keskeisistä ja oleellisista elementeistä, siihen vaikuttavista eri tekijöistä, eli tämän kautta tutkittavan ilmiön kokonaisuudesta (Puusa, 2020, s. 103–117).

Hirsjärvi ja muut (2015, s. 208–209) määrittelevät teoksessaan teemahaastattelua siten, että teemahaastattelu tarkoittaa kahden ihmisen välistä keskustelua teema kerrallaan ja on tyyppillistä, että teema-alueet ovat tiedossa, mutta yksittäisten kysymysten tarkka muoto ja kysymysjärjestys ei ole määritelty. Jonkin aiheen teema on laajempi kokonaisuus, kuin yksittäinen kysymys ja teeman avulla pyritään saamaan ilmiötä

haltuun. Hirsjärvi ja muut (2015, s. 208–209) mukaan, vaikka usein teemahaastattelua käytetään kasvatus- ja yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa, koska menetelmä vastaa suurelta osin kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtia, teemahaastattelu ei ole pelkästään kvalitatiivisen tutkimuksen käytetty menetelmä. Kvantitatiiviseen tutkimukseen painottaessa, voidaan aineistosta laskea frekvenssejä ja sitä voidaan tutkia tilastollisen analyysin edellyttämään muotoon. Lisäksi tuloksia voidaan tulkita monin eri tavoin (Hirsjärvi ja muut, 2015, s. 208–209).

Hirsjärvi ja muut (2015, s. 210) mukaan haastattelut voidaan toteuttaa ylisesti joko yksilöhaastatteluna, parihaastattelua tai isompana ryhmähaastatteluna. Tavallisimmin haastattelut tehdään yksilöhaastatteluna ja tutkijan onkin pohdittava, mikä menettely missäkin tutkimuksessa takaisi suurimmalla todennäköisyydellä parhaimman tuloksen. Yksilöhaastattelun ja ryhmähaastattelun yhtenä erona on ryhmähaastattelun osallistujien mahdollinen kontrolloiva vaikutus ja mahdollisesti ryhmässä olevan dominoivan henkilön pyrkimykset ohjata haastattelutilannetta haluamaansa suuntaan.

Hirsjärvi & Hurme (2001, s. 63) mukaan ryhmähaastattelulla kaikissa sen muodoissaan on etuja, kun muotoa verrataan yksilöhaastatteluihin. Ryhmähaastatteluissa saadaan nopeasti tietoa samanaikaisesti usealta vastaajalta. Tästä johtuvana kirjoittajat kertovatkin, että monet tutkijat pitävätkin ryhmähaastattelua helpompana menetelmänä.

Teemahaastattelua käytettäessä on suunnitteluvaiheessa erittäin tärkeää haastatteluteemojen suunnittelu, varsinkin kun tutkittava ilmiöryhmä on kompleksinen. Tutkittavien ilmiöiden peruskäsitteet hahmottuvat paremmin perehdyttäessä tutkittavan ilmiön teoriaan ja tutkimustietoon, jolloin myös haastattelurunkoa laadittaessa keskitytään teemaluetteluihin, eikä yksityiskohtaisiin kysymysluetteluihin. Teemahaastattelua suunniteltaessa on kuitenkin hyvä pitää mielessä joustavuuden periaatetta ja toisinaan voi osoittautua hyväksi sisällyttää vapaan keskustelun sisään

joitakin suppeita osioita ja lomakkeita, joiden tarkoitus on saada tieto tiivistetysti esiin (Hirsjärvi & Hurme 2001, s. 66).

Puusa (2020, s. 113–114) mukaan haastattelussa tulee erittäin tarkkaan pohtia millä tavoin teemat ohjaavat haastattelua. Lisäksi pitää haastattelua tekevän tutkijan ymmärtää ja tutkijan on pitänyt sisäistää haastateltava aihe ja kontekstia. Puusan mielestä tutkija on perehtynyt valintoja tehdessään tutkittavaan organisaatioon, ja käsitteet ovat ymmärrettävissä samalla tavalla kummallakin osapuolella. Etukäteen harkitusti tehty haastattelurunko jäsentää haastattelua ja antaa haastattelulle hahmotuksen sekä tutkija saa tutkimusongelman näkökulmasta merkityksellistä ja tarkoituksenmukaista tietoa. Valittujen teemojen tarkoituksena on tuottaa mahdollisimmat suuri määrä haastatteluaineistoa, jota tutkijan on mahdollista tulkita teorioiden avulla (Puusa, 2020, s. 113).

Tässä tutkimuksessa teemahaastattelu toteutettiin kuntakohtaisesti yksilöhaastatteluina ja kaikki haastattelut nauhoitettiin. Haastatteluun valitut toimivat poliittisen johtamisen puheenjohtajistoissa. Kaksoisjohtaminen kuntien johtamisjärjestelmänä on voimakkaasti tunteita herättävä ilmiö ja kuntien valtuustojen puheenjohtajat, sekä kunnanhallitusten puheenjohtajat ovat monissa kunnissa voimakkaita persoonia ja vielä usein eri puolueista, jolloin kunnassa mahdollisesti oleva dominoiva henkilö voisi ryhmähaastattelussa voimakkaasti ohjata keskustelua haluamaansa suuntaan.

4.2 Tutkimushaastattelun suorittaminen

Tutkimushaastatteluaineisto syntyi tässä tutkimuksessa neljän valitun kunnan luottamushenkilöjohtoon kuuluvien teemahaastatteluista. Haastattelut toteutettiin 26.2.2024 – 7.4.2024 välisellä ajanjaksolla. Teemahaastatteluissa ja tutkimuksessa oli mukana kunnanvaltuuston puheenjohtajia, kunnanhallituksen puheenjohtajia, sekä valiokuntien puheenjohtajia.

Tutkimushaastattelut kestivät 32 min – 47 min. Keskimääräinen haastattelun kesto oli 39 min. Litteroitua aineistoa haastatteluista kertyi noin 90 sivua. Haastateltavat päättivät, että toteutetaanko haastattelut lähitapaamisessa tai Teams-videoneuvottelupalvelulla. Haastatteluista kaksi tapahtui erillisinä lähitapaamisina ja muut Teams-videoneuvottelupalvelun kautta. Kaikki haastattelut tallennettiin Sony KD-PX370 sanelinkoneelle, josta tallenteet siirrettiin tietokoneen paikallismuistiin. Haastatteluiden osanottajat toivoivat, että haastatteluista ei tallenneta pilvitalennuspalvelimiin ja tätä toivetta kunnioitettiin. Haastattelututkimus toteutettiin siten, että tutkimushaastatteluihin osallistuneiden haastatteluvastauksista ei voida tunnistaa haastateltavia, eikä vastauksista voida erottaa, mikä haastateltavista kunnista kussakin vastauksessa on kyse. Joissakin suorissa lainauksissa voi olla sen kaltaisia asiakokonaisuuksia ja vastauksia, että tutkimuksen lukijan on mahdollista päätellä se vastauksesta. Tutkimushaastattelun kutsutut saivat kaikki kutsun henkilökohtaisesti sähköpostitse.

Puusan (2020, s. 112–113) mukaan teemahaastattelun ominaisuuksiin kuuluu se, että haastattelun lähtökohdista osa on ennalta päätetty ja tutkija kykenee ohjaamaan haastattelutilannetta ilman, että hänen kontrolloi tilannetta liikaa. Tämän takia teemahaastattelussa tulee pohtia tarkasti millä tavoin teemat ohjaavat haastattelua. Hänen mukaansa etukäteen mietitty haastattelurunko antaa haastattelulle kehikon ja auttaa varmistamaan, että tutkija saa tutkimuksen ja tutkimusongelman näkökulmasta merkityksellistä tietoa ja haastattelut keskittyvät tutkimuksen kannalta oikeisiin ja keskeisiin seikkoihin. Puolistrukturoidun haastattelun sijaan hänen näkemyksensä mukaan voisi haastattelun tehdä käyttäen täysin strukturoimatonta haastattelua, mistä käytetään nimitystä avoin haastattelu ja tällaisessa haastattelussa annetaan vain aihepiiri, mutta keskusteluteemoja ei olla etukäteen annettu (Puusan, 2020, s. 112–113).

Tutkimushaastattelun perusta tulee esiin tutkielman pääkysymyksessä, eli miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa kuntapäätäjien kuvaamana.

Vastauksia pääkysymykseen haettiin tutkimushaastattelun teemoitetuilla kysymyksillä. Teemoitetut kysymykset tähän osioon olivat:

1. Mitkä ovat kunnan tärkeimmät tehtävät?
2. Mitkä asiat ovat tärkeimpiä kunnan johtamisjärjestelmän kannalta? Miksi?
3. Mitä pitäisi uudistaa, jotta kuntajohtaminen toimisi paremmin? Esimerkki?
4. Nykyinen kunnan johtamisjärjestelmän
 - Heikkoudet
 - Vahvuudet
 - Mahdollisuudet
 - Uhat
5. Kuntajohtamisen haasteellisimmat asiat?
6. Mitä kuntajohtamiseen liittyviä hyviä käytänteitä voisitte antaa muille kunnille?
7. Millainen johtamismalli olisi paras tulevaisuudessa?
8. Mitä kuntajohtamisessa olisi kehitettävä tulevaisuudessa?

Ensimmäiset kysymykset ennen teemoitettuja haastattelukysymyksiä olivat haastateltavien taustoihin liittyviä, eli haastateltavien sukupuoli, rooli luottamushenkilöorganisaatiossa ja valtuustovuosien määrä ja luottamustoimet.

Teemahaastattelun kaikki esitetyt kysymykset olivat avoimia siten, että haastateltavia ei pyritty kontrolloimaan vastauksissaan laisinkaan vaan haastattelijat saivat kertoa vastauksensa vapaasti. Ensimmäisessä teemassa kysymykset 1 ja 2 olivat kysymyksiä, joilla haettiin näkemyksiä haastateltavilta kunnan sekä kunnan johtamisjärjestelmän kannalta. Lisäksi kysymysten 2 ja 3 vastauksia peilattiin Kunnallisan kehittämissäätiön yhdessä Suomen kuntajohtajat Ry: n kanssa vuonna 2020 hallituksen ja valtuustojen puheenjohtajille ja kuntajohtajille ml. pormestareille tehtyyn kyselytutkimukseen, sekä Kunnallisan kehittämissäätiön vuonna 1999 tehtyyn kyselytutkimukseen. Neljännessä teemassa käytiin läpi kunnan johtamisjärjestelmän sisäisten heikkouksien ja vahvuuksien lisäksi käytiin läpi kunnan johtamisjärjestelmään ulkopuolelta kohdistuvia

mahdollisuuksia ja uhkia. Viidennessä osiossa selvitettiin kuntajohtamiseen kohdistuvat haasteellisimmat asiakokonaisuudet ja tehtäväkokonaisuudet. Kuudennessa osiossa pyrittiin kuntien johtamismalleista tai yleensä kuntajohtamiseen liittyvistä käytänteistä tuomaan esille mahdollisia hyviä näkökohtia muille kunnille johtamisen kehittämiseksi. Seitsemännessä ja kahdeksannessa teemassa haastateltavat toivat esille millainen, olisi paras johtamismalli ja miten kuntajohtamista pitäisi tulevaisuudessa kehittää.

4.3 Tutkimuksen osallistujakuntien esittely

Tutkimukseen osallistuvat kunnat ovat olivat Ikaalinen, Kannonkoski, Sulkava ja Teuva.

4.3.1 Ikaalinen



kuva 4. Ikaalisten kaupunki (Wikipedia, 2026a).

Asukasluku vuoden 2022 lopussa oli 6804 asukasta (Tilastokeskus). Väkiluvun muutos vuoden aikana -1,1 %. Eläkeläisten osuus väestöstä (2021) 37,2 %. Työttömien osuus työvoimasta (2021) 10,5 %. Alkutuotannon työpaikkojen osuus (2021) 10,7 %. Jalostuksen työpaikkojen osuus (2021) 17,4 %. Palvelujen työpaikkojen osuus (2021) 69,8 %.

Ikaalisten kuntastrategia on päivitetty 2022 ja on tehty ajanjaksolle 2021–2025 ja lisäksi visiossa on otettu kantaa vuoteen 2030 asti. Kuntastrategia eitetään powerpoint-kalvoina ja esitys on pituudeltaan yhdeksän sivua (Ikaalinen 2022 s. 1).

Kuntastrategia pitää sisällään Vision, arvot, strategiset painopisteet, strategiset projektit, sekä strategian seurannan ja arvioinnin. Kuntastrategian on tarkoitus tukea viranhaltija- ja luottamushenkilöjohtamista sekä päätöksentekoa. Kuntastrategian toimeenpano perustuu ennen kaikkea viestintään, sitouttamiseen ja vastuiden jakamiseen (Ikaalinen 2022 s. 2–9).

Ikaalisten kaupungin hallintosääntö on päivitetty kesäkuussa 2023 ja päivitetään tarvittaessa vuosittain (Ikaalinen 2023 s. 1).

Ikaalisten kaupungin toimielinorganisaation hallintosäännön Ikaalinen (2023 s. 10) mukaan muodostavat valtuusto, kaupunginhallitus, tarkastuslautakunta, lautakunnat, vaalitoimielimet, vaikuttamistoimielimet.

4.3.2 Kannonkoski



kuva 5. Kannonkosken kunta (Wikipedia, 2026b).

Kannonkosken kunnan asukasluku vuoden 2022 lopussa oli 1269 asukasta (Tilastokeskus). Väkiluvun muutos vuoden aikana -3,2 %. Eläkeläisten osuus väestöstä (2021) 43,2 %. Työttömien osuus työvoimasta (2021) 13,7 %. Alkutuotannon työpaikkojen osuus (2021) 16,8 %. Jalostuksen työpaikkojen osuus (2021) 23,6 %. Palvelujen työpaikkojen osuus (2021) 58,1 %.

Kannonkosken kuntastrategia on tällä hetkellä päivitystilanteessa ja vanha kuntastrategia 2018–2021 vuosille on vuosittain hyväksytty vielä seuraavalle vuodelle. Kuntastrategia on julkaistu kahdeksan sivun pituisena powerpoint esityksenä ja esityksessä tuodaan esille kunnan visio, arvot ja strategiset tavoitteet (Kannonkoski 2022 s. 1–8).

Kannonkosken kunnan hallintosäntö on päivitetty vuonna 2023. Hallintosäntö päivitetään tarvittaessa vuosittain (Kannonkoski 2023 s.1). Kannonkosken kunnan toimielinorganisaation hallintosäännön Kannonkoski (2023 s 5–6) mukaan muodostavat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta, lautakunnat, kuntien yhteiset lautakunnat, kuten Sydän-Suomen jätelautakunta, ympäristölautakunta, kunnan liikelaitos, vaalitoimielimet, vaikuttamistoimielimet.

4.3.3 Sulkava



kuva 6. Sulkavan kunta (Wikipedia, 2026c).

Sulkavan kunnan asukasluku vuoden 2022 lopussa oli 2375 asukasta (Tilastokeskus). Väkiluvun muutos vuoden aikana -2,3 %. Eläkeläisten osuus väestöstä (2021) 46,6 %. Työttömien osuus työvoimasta (2021) 11,4 %. Alkutuotannon työpaikkojen osuus (2021) 15,6 %. Jalostuksen työpaikkojen osuus (2021) 18,2 %. Palvelujen työpaikkojen osuus (2021) 63,7 %.

Sulkavan kunnan kuntastrategia on päivitetty vuonna 2022. Strategiakausi on 2020–2030 välille ja päivitetään vuosittain. Kuntastrategia on melko visuaalinen ja yhdelle sivulle on asetettu visio, arvot, strategiset päämäärät, tavoitteet ja muutostekijät (Sulkava 2022 s. 1). Sulkavan kunnan hallintosäntö on päivitetty 1.9.2023. Hallintosäntö päivitetään tarvittaessa ja vuonna 2023 hallintosäntöä on päivitetty kaksi kertaa (Sulkava 2023 s.1). Sulkavan kunnan toimielinorganisaation hallintosäännön Sulkava (2023 s 12) mukaan muodostavat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta, Vapaa-aika ja sivistyslautakunta, ympäristö- ja rakennuslautakunta, vaalitoimielimet, vaikuttamistoimielimet, ympäristöterveydenhuollon tehtävät.

4.3.4 Teuva



kuva 7. Teuvan kunta (Wikipedia, 2026d).

Teuvan kunnan asukasluku vuoden 2022 lopussa oli 4862 asukasta (Tilastokeskus). Väkiluvun muutos vuoden aikana -1,8 %. Eläkeläisten osuus väestöstä (2021) 38,9 %. Työttömien osuus työvoimasta (2021) 7,9 %. Alkutuotannon työpaikkojen osuus (2021) 17,3 %. Jalostuksen työpaikkojen osuus (2021) 28,6 %. Palvelujen työpaikkojen osuus (2021) 52,8 %.

Teuvan kuntastrategia on päivitetty. Valtuustokauden 2021–2025 kuntastrategiaa on valmisteltu erilaisissa toimielimissä ja kuulemisten ja kommentointikierrosten kautta syksyiltä 2021 keväälle 2022 saakka. Kunnan strategia on seitsemän sivun mittainen ja melko yksityiskohtainen ja pitää sisällään tavoitteen ja toimenpiteet, sekä strategian seurannan (Teuva 2022 s. 2).

Strategian toteutumista arvioidaan ensi sijassa itsearviointimenettelyllä. Strategista itsearviointia toteutetaan kaikissa johtamisen elementeissä, eli kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen, hyvinvointi- ja elinvoimavaliokunnan sekä kunnan johtoryhmän toimesta. Lisäksi eri toimialat ja tulosalueet voivat mahdollisesti käyttää itsearviointia oman toimintansa arvioinnin apuvälineenä (Teuva 2022 s. 2–7).

Teuvan kunnan hallintosääntö on päivitetty joulukuussa 2022 ja astunut voimaan 2023 alussa. Päivityksiä hallintosääntöön tehdään pöytäkirjojen mukaan melko säännöllisesti ja hallintosääntöä pidetään ajan tasalla (Teuva 2023 s. 1). Teuvan kunnan toimielinorganisaation hallintosäännön Teuva (2023 s. 7) mukaan muodostavat kunnanvaltuusto, kunnanvaltuuston valiokunnat, kunnanhallitus, keskusvaalilautakunta, tarkastuslautakunta, viranomaislautakunta, johtokunnat, toimikunnat.

4.4 Tutkimushaastattelujen analysointi

Laadullisen analyysin pääpiirteet voi yleisesti ottaen hahmotella siten, että analyysi alkaa jo itse haastattelutilanteessa ja kun tutkija itse tekee haastattelut, hän voi havainnoida haastattelun yhteydessä ilmiöitä jakautumisen, toistuvuuden, useuden ja erityistapausten perusteella (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 136). Tämän lisäksi tutkija voi hahmotella malleja tai tyyppitellä ilmiöitä syntyneistä havainnoista ja tarvittaessa tutkija voi kerätä lisää materiaalia kehittelemänsä mallin tai hypoteesin tueksi.

Hirsjärvi & Hurme (2001, s. 135–138) mukaan, kun tutkija on saanut aineiston tallennettua, hänellä on kaksi mahdollista tapaa edetä aineiston suhteen. Tutkija voi kirjoittaa aineiston tekstiksi koko haastattelusta sanasanaisesti tai toisena vaihtoehtona tehdä kirjoittaminen esimerkiksi määritellyistä teemoista tai ainoastaan haastateltavan osalta. Tutkija voi myös päättää, että haastatteluaineistoa ei kirjoiteta tekstimuotoon vaan teemojen koodaamista ja päätelmiä tehdään tallennetusta aineistosta suoraan. Sanasanaista puhtaaksikirjoittamista kutsutaan litteroinniksi. Hirsjärvi & Hurme (2001, s. 135–138) mukaan haastattelumateriaalin litterointi on yleisesti tavallisempaa kuin erilaisten päätelmien tekemistä suoraan tallenteilta. Heidän julkaisussaan päätelmien tekeminen tallennetusta haastattelumateriaalista on helpointa sellaisissa tapauksissa, kun haastateltavia on muutamia ja haastattelu ei ole ajallisesti kestänyt pitkään. Hirsjärvi & Hurme (2001, s. 135–138) teemahaastattelun aineistoa kertyy yleensä melko runsaasti ja on mahdollista, että kaikkea haastatteluaineistoa ei ole tarvetta analysoida ja mahdollisesti tutkija ei pysty joissain tapauksissa hyödyntämään kaikkea keräämäänsä

haastatteluaineistoa. Tukijan analyysi alkaa jo itse haastattelutilanteessa ja olisikin tärkeää, että tutkija itse suorittaa haastattelut, jolloin tutkija voi haastattellessaan tehdä erilaisia havaintoja ilmiöistä ja tulkintoja haastateltavan vastauksista. Lisäksi kaikesta tästä huolimatta on aineiston purkamisvaiheessa luettava haastattelumateriaali useaan kertaan (Hirsjärvi & Hurme 2001, s. 135–138).

Kvalitatiivisen analyysin yhdeksi pääpiirteeksi kuuluu Hirsjärven ja Hurmeen (2001, s. 136) mukaan se, että haastatteluaineistoa analysoidaan kontekstin ja tutkimusaineiston lähellä. Heidän näkemyksensä mukaan laadullisessa tutkimuksessa aineisto säilytetään sanallisessa muodossaan, jopa alkuperäisessä sanallisessa muodossaan. Tällaisessa tutkimuksessa heidän näkemyksensä mukaisesti tutkija käyttää päättelyä, joka on joko abduktiivista tai induktiivista. Induktiivisessa tutkimusaineiston päättelyssä on keskeistä aineistolähtöisyys. Abduktiivisessa tutkimusaineiston käsittelyssä tutkijalla on valmiina erilaisia teoreettisia johtoideoita, joita tutkija pyrkii todentamaan keräämänsä aineiston avulla.

Yhtenä analyysitekniikkana voidaan tutkimushaastatteluiden osalta mainita merkitysanalyysi. Kirjoittajien mukaan teemahaastatteluiden merkitysanalyysiä voidaan tehdä tiivistämällä haastattelun merkityksiä. Tällöin teemahaastattelussa haastateltavan esiin nostamat merkitykset kirjoitetaan lyhyempään sanalliseen muotoon. Lisäksi haastatteluiden merkityksiä voidaan luokitella, jolla tarkoitetaan teemahaastatteluiden koodaamista määriteltyihin luokkiin tai järjestetään tekstiä esimerkiksi ajallisesti, jolloin puhutaan narratiivisesta strukturoinnista.

Hirsjärven ja Hurmeen (2001, s. 137) mukaan kvalitatiivisissa tutkimuksissa on usein mukana myös merkityksen tulkintaa. Tällöin tutkija pyrkii löytämään tutkimusaineistosta myös piirteitä, jotka eivät ole suoranaisesti tekstissä lausuttuja ja tutkija ei siis tyydy pelkän näkyvässä olevan aineiston tarkasteluun. Hirsjärven ja Hurmeen (2001, s. 137) mukaan, tällaisessa tilanteessa tutkijalla on määrätty näkökulma tutkittavaan ilmiöön ja

hän pyrkii tulkitsemaan teemahaastattelua tästä näkökulmasta, jolloin tulkinta on spekulatiivista.

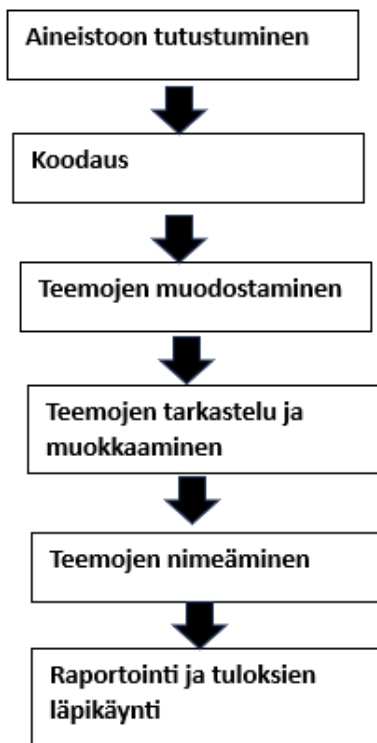
Kvalitatiivinen tutkimuksen aineiston käsittely käsittää Hirsjärven ja Hurmeen (2001, s. 143–147) mukaan useita eri vaiheita ja haastattelututkimuksen analyysivaiheessa aineistoa luokitellaan ja eritellään materiaalia. Lisäksi kokonaiskuva tutkittavasta ilmiöstä luodaan synteesissä, jossa tutkittavaa ilmiötä pyritään esittämään uudesta näkökulmasta. Heidän näkemyksessään tutkimusaineiston kuvaileminen on analyysin perusta. Kuvailemisella tarkoitetaan, että pyritään kartoittamaan tapahtumien, henkilöiden, tai kohteiden erilaisia ominaisuuksia tai piirteitä. Heidän näkemyksensä mukaan, kuvailemisella pyritään vastaamaan kysymyksiin kuka, milloin, missä, kuinka usein ja kuinka paljon. Kirjoittajat pitävät luokittelua hyvin olennaisen osana analyysiä ja luokituksen, jonka pohjalta haastatteluaineistoa voidaan myöhemminkin tulkita, tiivistää ja yksinkertaistaa. Lisäksi luokittelu on välttämätöntä, jos aineistoa halutaan vertailla eri osien välillä tai tyypitellä myöhemmin tapauksia.

Laadullisen tutkimuksen aineiston luokittelu ja koodaaminen muodostettuihin luokkiin ei ole analyysin tavoite, vaan ovat analyysin välivaiheita. Yhdistely tarkoittaa, että tutkimuksesta pyritään löytämään eri luokkien välillä joitakin samankaltaisuuksia tai säännönmukaisuuksia (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 149–151).

Hirsjärvi ja Hurme (2001, s. 149–151) mukaan aineiston tulkinnassa erityisesti kvalitatiivisessa tutkimuksessa heidän näkemyksensä mukaan tutkijan pyrkimyksenä on lopputuloksena päätyä onnistuneisiin tulkintoihin. Tässä on kuitenkin mahdollista heidän mukaansa tulkita haastattelutekstiä monin eri tavoin ja erilaisista näkökulmista. Tästä heidän näkemyksensä mukaan seuraa, että onnistuneen tulkinnan tärkeinä kriteereinä on, että myös tutkimuksen lukija, joka omaksuu samankaltaiset näkökulmat kuin tutkija ja voi löytää tekstistä ne asiakokonaisuudet, jotka tutkijakin tutkimuksessa löysi, riippumatta siitä, onko hän näkökulmasta eri mieltä vai samaa mieltä tutkijan kanssa.

Hirsjärven ja Hurmeen (2001, s. 136–137) mukaan erilaisia analyysitekniikoita, sekä työskentelytapoja on paljon erilaisia, mutta kvalitatiivisessa tutkimuksessa, vain vähän standardisoituja tekniikoita. Koska standardisoituja toimintatapoja ei ole, ei kirjoittajien mielestä ole yhtä ainoa oikeaa analysointitapaa tai yhtä ehdottomasti muita parempaa tapaa analysoida tutkimustuloksia.

Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 141) näkemyksen mukaan laadullisen tutkimuksen aineiston temaattinen analyysi voidaan toteuttaa joko teorialähtöisellä analyysillä, tai aineistolähtöisellä analyysillä. Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 123–132) mukaan aineistolähtöisessä analyysissä tutkimusaineistosta etsitään pelkistettyjä ilmaisuksia ja luokittelujen pohjalta yksittäiset tekijät ovat osa suurempia kokonaisuuksia ja tutkimusaineisto tiivistyy edelleen. Tämän jälkeen aineisto ryhmitellään ja niistä muodostetaan erilaisia luokkia. Ryhmittely luo alustavan kuvauksen ilmiöstä ja niiden avulla muodostetaan kokoava käsite. Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 123–132) mukaan aineistolähtöinen analyysi on induktiivista analyysiä ja teorialähtöinen analyysi on deduktiivista. Tämän tutkimuksen analyysimenetelmänä käytetään aineistolähtöistä temaattista analyysiä, jonka prosessi on kuvattu alla kuviossa 8.



Kuvio 8. Temaattisen analyysin vaiheet (Braun & Clarke, 2006)

Temaattinen analyysi eteni Braunin ja Clarcken (2006) esittämän temaattisen analyysin vaiheiden kautta, joka on kuvattu yllä olevassa kuviossa 6. Litteroitu aineisto käytiin läpi tarkasti. Aineiston läpikäynti oli yksinkertaista ja tutkimuksen tekijälle helppoa. Haastatteluaineisto on kokonaan tutkijan toimesta kerätty ja aineisto on litteroitu myös itse. Braunin ja Clarcken (2006) mukaan haastatteluaineiston kerääminen on ensimmäinen osa temaattista analyysiä. Heidän mukaansa on hyvä tehdä muistiinpanoja, kirjoittaa ylös ideoita koodausta varten ja tutustua kerättyyn tietoon kunnolla. He lisäävät, että on hyvä käydä koko aineisto läpi ennen koodausta. Kun tutkija oli käynyt koko aineiston läpi, litteroitua aineistoa koodattiin etsimällä aineistosta kokonaisuuksia, joita hyödynnettiin analyysin tekemisessä. Koodaus on toinen vaihe Braunin ja Clarcken (2006) temaattisen analyysin prosessissa. Koodauksen avulla haastatteluaineistosta löydettiin kokonaisuuksia, jotka toistuvat aineistossa. Lisäksi aineistosta löytyi kokonaisuuksia, jotka voidaan liittää toisiinsa jonkin pääteeman alle.

Koodaustapa riippuu Braunin ja Clarken (2006) mukaan riippuu siitä, käytetäänkö dataohjautuvaa tai teoriaohjautuvaa teemojen asetantaa. Tässä tutkimuksessa aineistoa lähestyttiin dataohjaavalla tavalla. Aineistoa koodatessa ei ollut tiettyjä kysymyksiä tai ajatuksia ja koodausta käytettiin koko aineistoon. Dataohjautuvaa koodaustapaa käytettiin koska tutkimuksen ja analyysin tavoitteena oli löytää kokonaisuuksia, miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa. Braun ja Clarke (2006) mielestä dataohjaavaa koodaustapaa on vähemmän ohjaava koodaustapana, koska teoriaohjaava koodaamistapa rajoittuu erityisesti tiettyihin osa-alueisiin teorian näkökulmasta.

Seuraava vaihe analyysissä oli teemojen muodostaminen haastatteluiden perusteella. Litteroidussa aineistossa teemojen muodostaminen lähti tutkimuksen pääkysymyksestä eli miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa kuntapäätäjien kuvaamana. Braunin ja Clarken (2006) mukaan tässä analyysin vaiheessa arvioidaan mitä teemoja aineistosta nousee esiin. Tässä kohtaa aineistosta nousi viisi laajaa yläteemaa, joiden alle pystyttiin muodostamaan yläteemoja täydentäviä yksittäisiä kokonaisuuksia alateemoiksi. Näistä teemoista rakennettiin koodauksen perusteella teemakartta.

Seuraavassa vaiheessa osa kirjatuista teemoista muokattiin yläteemojen alle sopiviksi teemoiksi ja teemoja tarkasteltiin ja muokattiin. Braun ja Clarke (2006) kertovat, että teemojen muokausvaiheessa voi jotkin teemat jäädä pois analyysistä tai muokkaantua uudelleen sopiviksi. Tämän vaiheen ja muokkauksien jälkeen teemat vastasivat kysymykseen, miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa. Seuraava vaihe on Braunin ja Clarken (2006) mukaan lopullinen teemojen nimeämiseen. Heidän mukaansa teemojen tulisi olla sellaisia, jotka voidaan kuvata selkeästi ja teemojen nimeäminen tulisi olla niin sellainen, että lukijalle ei jää epäselväksi mistä analyysissä on kyse. Aineiston analyysin tuloksena syntyi kuvion 9 mukaiset pääteemat ja alateemat.

Viimeisessä vaiheessa temaattinen analyysi raportoitiiin yläteemojen mukaisesti. Jokainen yläteema käydään läpi omassa luvussa ja niiden alaluvuissa alateemat. Raportoinnin selventämisenä käytetään haastattelututkimuksessa saatuja suoria

sitaatteja. Braun ja Clarke (2006) tutkimuksessaan kannustavat esimerkkien ja sitaattien käyttöön, koska haastateltavien sitaatit kiteyttävät ja selventävät ongelmaa. Lisäksi heidän näkemyksensä mukaan kuvaavat esimerkit ja sitaatit demonstroivat tehtyä analyysiä.

5 Tutkimustulokset

Tässä luvussa tullaan käymään läpi tämän haastattelututkimuksen tulokset. Tutkimushaastatteluiden haastatteluaineisto analysoitiin ja analyysin avulla vastattiin pääkysymykseen, miten kompleksisuus ilmenee kunnan dualijohtamisessa kuntapäättäjien kuvaamana. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa avainsanojen esiintyvyydestä haastatteluaineistosta. Seuraavassa vaiheessa tehtiin haastatteluaineiston perusteella temaattinen analyysi, joka toimi pääanalyysinä haastatteluaineistolle. Lopuksi osasta teemoista toteutettiin vielä merkitysanalyysiä sisällöllisen analyysin kautta.

5.1 Avainsanojen analyysi

Avainsanojen esiintymisen määrää tutkimushaastatteluaineistossa kuvaava taulukko on alla. Maininta aineistossa on esiintymiskertojen määrä tutkimushaastatteluaineistossa.

Taulukko 1. Avainsanojen esiintyminen haastatteluaineistossa.

Avainsana	Hakusana	Maininta aineistossa
valta	valta	67
kunta	kunta	261
palvelut	palve	41
johtaminen	johtam	149
talous	talous	29
luottamus	luottam	88
valtuusto	valtuusto	82
elinkeino	elink	19
hallitus	hallitus	87
raha	raha	32
kunnanjohtaja	kunnajohaja	61
luottamushenkilö	luottamushenkilö	31

Avainsanoja analysoitaessa voidaan tutkimuksesta todeta, että haastatteluissa kunta, johtaminen ja luottamus on esiintynyt useita kertoja. Avainsanojen pohjalta voidaan arvioida, että sana kunta ja johtaminen on esiintymisessä luonnollista, koska teemahaastattelun useassa kysymyksissä on sanat kunta tai johtaminen. Huomioitava on, että avainsanana luottamus, valtuusto ja kunnanjohtaja nousi haastattelututkimuksen haastatteluun osallistuvien vastauksissa esiin useasti.

5.2 Temaattinen analyysi ja teemojen muodostaminen ja nimeäminen

Avainsanojen analysoinnin jälkeen tutkimuksen analyysimenetelmänä käytettiin aineistolähtöistä temaattista analyysiä. Aineistolähtöisessä analyysissä litteroidusta tutkimusaineistosta etsittiin pelkistettyjä ilmaisuja, joiden avulla aineisto koodattiin ja niistä muodostettiin yläteemoja, sekä alateemoja. Teemojen avulla muodostettiin kokoava käsite pääkysymyksestä eli miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa kuntapäättäjien kuvaamana. Kuviossa 10. kuvaa haastattelututkimuksessa esiin nousevia pelkistettyjä ilmaisuja, jotka toistuvat haastateltavien vastauksissa.



Kuvio 9. Temaattinen ajatuskartta

Seuraavassa vaiheessa muodostettiin yläteemoja, jotka olivat muodostettavissa kokonaisuuksiksi ja vastasivat teemoina pääkysymykseen, miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa kuntapäätäjien kuvaamana. Lisäksi yläteemoista muodostettiin tutkimuksen kannalta selkeitä alateemoja, jotka vastaavat isojen yläteemojen kokonaisuuksiin selventäen erillisiä alakokonaisuuksia.

Yläteemoiksi muodostui temaattisessa analyysissä ja pelkistettyjen ilmaisujen kautta ajatuskartalta seuraavat teemat:

1. Duaalijohtamisen keskinäisriippuvainen toimintalogiikka
2. Luottamuksen rakentuminen ja haavoittuvuus
3. Vuorovaikutus järjestelmän ydinmekanismina
4. Epävarmuuden hallinta
5. Johtamisjärjestelmän rakenteellinen kuormittavuus

Yläteemojen lisäksi tutkimuksessa oli tarpeellista selventää yläteemojen kokonaisuuksia alateemoilla, jotka olivat seuraavia:

Duaalijohtamisen keskinäisriippuvainen toimintalogiikka:

1. Roolien rajapintojen epäselvyydet / päällekkäisyydet.
2. Työnjaon ja vastuun jatkuva uudelleenmuotoilu.
3. Vallankäytön dynaaminen ja kontekstisidonnainen luonne.

Luottamuksen rakentuminen ja haavoittuvuus:

1. Luottamuksen säröytyminen arjen kitkakohdissa.
2. Luottamuksen ja vallan keskinäinen kytkeytyminen.

Vuorovaikutus järjestelmän ydinmekanismina:

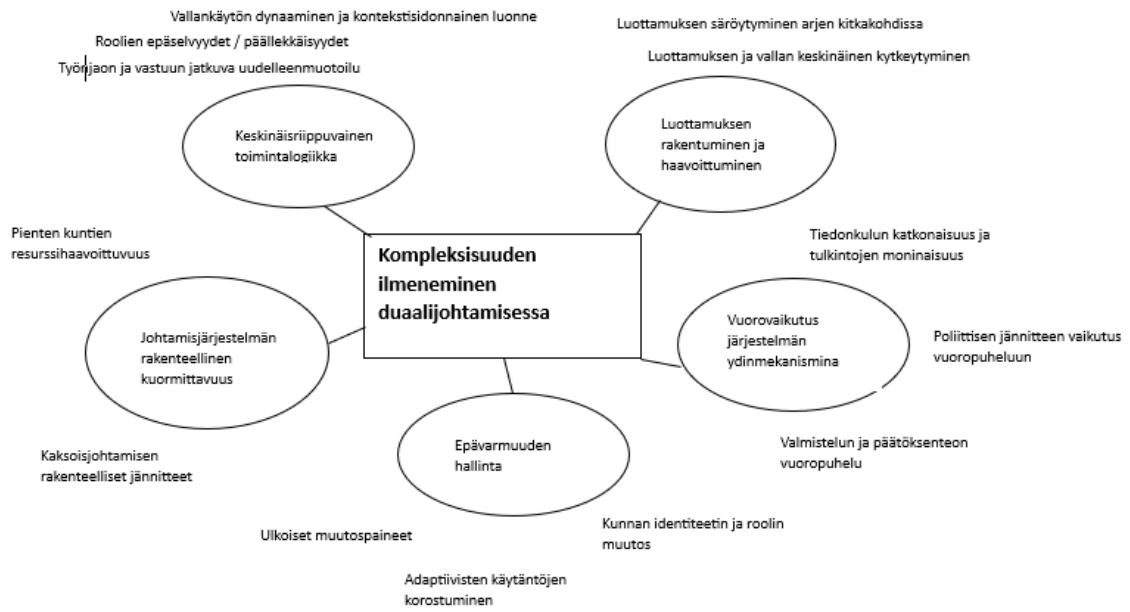
1. Tiedonkulun katkonaisuus ja tulkintojen moninaisuus.
2. Valmistelun ja päätöksenteon vuoropuhelu.
3. Poliittisen jännitteen vaikutus vuorovaikutukseen.

Epävarmuuden hallinta:

1. Ulkoiset muutospaineet.
2. Kunnan identiteetin ja roolin muutos.
3. Adaptiivisten käytäntöjen korostuminen.

Johtamisjärjestelmän rakenteellinen kuormittavuus:

1. Kaksoisjohtamisen rakenteelliset jännitteet.
2. Pienten kuntien resurssihaavoittuvuus.



Kuvio 10. Ajatuskartta teemoista. Kartassa pääteemat ja alateemat

5.3 Duaalijohtamisen keskinäisriippuvainen toimintalogiikka

Aineistossa duaalijohtaminen jäsentyy ilmiönä, jossa poliittisen ja ammatillisen johdon välinen suhde rakentuu rajapintoina, jotka eivät perustu yksinomaan muodollisiin rooleihin tai hallinnollisiin sääntöihin. Haastateltavat kuvaavat kuntajohtamisjärjestelmää kokonaisuutena, jossa asioiden valmistelu, päätöksenteko ja tämän jälkeen toimeenpano ovat sidoksissa toisiinsa tavalla, joka edellyttää jatkuvaa yhteensovittamista. Tätä luonnehditaan aineistossa muun muassa siten, että poliittisen ja ammatillisen johdon välinen suhde perustuu luottamukselliseen suhteeseen ja jatkuvaan avoimeen vuorovaikutukseen.

Toimivassa kunnan duaalijohtamisessa korostuu yhteistyövalmiudet ja luottamus toimijoiden välillä. Lisäksi hyvin toimiva duaalijohtaminen on kunnan menestymisen ja kehittymisen kannalta keskeinen tekijä. Duaalijohtamisen keskinäisriippuvaiseen toimintalogiikkaan aineiston mukaisesti vaikuttaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolituksen selkeys. Lisäksi hyväksi todettujen toimintatapojen käyttöönotto ja ylläpito parantavat keskinäisriippuvuutta. Hyvä duaalijohtaminen voidaankin nähdä perustuvan sujuviin valmistelu- ja päätöksenekoprosesseihin, selkeään työnjakoon ja hyvään viestintään niin sisäisesti kuin ulkoisestikin poliittisen johdon ja ammatillisen johdon välillä.

Tällainen rajapintojen ja keskinäisriippuvuuksien kuvaus on yhteensopiva kompleksisuusteorian tulkinnan kanssa, jossa johtaminen nähdään monitasoisena ja tilannesidonnaisena vuorovaikutusjärjestelmänä. Kompleksisuusteorian tulkinnan mukaan jokainen toimija dualistisessa johtamisjärjestelmässä on yhteydessä toisiinsa ja riippuvaisia toisistaan vaikkakin ovat toimijoina itsenäisiä. Tällainen dualistinen johtamisorganisaatio pystyy oppimaan, mukautumaan ja kehittymään.

Tämän teeman sisällä on eroteltavissa kolme ilmenemismallia, jotka kuvaavat tarkemmin sitä, miten keskinäisriippuvuus aineistossa ilmenee eri tavoin poliittisen ja ammatillisen johdon välisissä suhteissa.

5.3.1 Roolien rajapintojen epäselvyydet / päällekkäisyydet

Roolien rajapintojen ilmenemismalli viittaa siihen, että poliittisen johdon ja ammatillisen johdon väliset roolit eivät muodostu kiinteinä tai yksiselitteisinä, vaan roolien rajapinnat muovautuvat tilanneriippuvaisesti. Aineistossa rajapintoja kuvataan ilmiöinä, joita ei ole mahdollista ymmärtää pelkkien rakenteellisten määrittelyiden avulla. Haastateltavat viittaavat esimerkiksi siihen, että duaali johtamiseen liittyy

”Selkeä johtamisjärjestelmä ja vastuiden ja operatiivisella puolella varmistaa, ettei mikään asia ole yhden henkilön varassa. Luottamushenkilöiden roolien kirkastaminen. Tämä ehkäisee ohjohtamista ja mikromanageerausta. Operatiivisen johdon ja luottamushenkilöiden rajapinnan selkeys.”

”Operatiivisen johdon ja luottamushenkilöiden rajapintojen selkeys vahvistaa luottamusta ja päätöksenteon laatua.”

ilmaisut osoittavat, että roolien toteutuminen riippuu yhtä paljon vuorovaikutuksesta ja tulkinnoista kuin hallinnollisista asiakirjoista. Roolien päällekkäisyys näyttäytyy aineistossa esimerkiksi tilanteina, joissa poliittinen johto pyrkii vaikuttamaan osaltaan valmisteluun tai viranhaltijat pyrkivät saamaan päätösvaltaa kunnanhallitukselta itselleen, eli hallintosäännöllä ei ole tehty selkeää rajaa. Jos hallintosäännöt on tehty liian yleiseksi ja tarkkoja rajoja ei ole määritetty, tulee roolirajapinnoista neuvoteltuja, ei valmiiksi annettuja.

5.3.2 Työnjaon ja vastuun jatkuva uudelleenmuotoilu

Tällä ilmenemismallilla tarkoitetaan sitä, että vastuunjako dualistisessa johtamisjärjestelmässä ei toteudu dokumentoitujen johtosääntöjen, kuten hallintosäännön tai kuntastrategiadokumenttien mukaisesti, vaan rakentuu käytännön työssä suhteessa kulloiseenkin tilanteeseen. Haastateltavat kuvaavat työnjaon muodostuvan useiden elementtien yhteisvaikutuksesta.

”Molemminpuolinen avoimuus tärkeintä, päätöksenteon läpinäkyvyys. Luottamus.”

”Toimivat henkilösuhteen ja yhteistyökykyinen toimintakulttuuri.”

”Liian ylimalkainen kuntastrategia, tavoitteita ei ole johdettu riittävän selvästi toimialoille.”

”Valmistelijalla, viranhaltijalla liian suuri valta valiokunnassa ohjata toimintaa, jos ei valiokunta ole aktiivinen.”

”No kyllä varmaan se heikkous, että menee tuonne valiokuntamalliin siinä, että sillä ei ole päätösvaltaa.”

”Samat ihmiset pyörivät päätöksenteossa. Ei uudistumista.”

Ilmaisu korostaa, että vastuunjaon toteutuminen ei riipu yksittäisestä rakenteesta, vaan siitä, miten nämä elementit suhteutuvat toisiinsa käytännön työssä. Työnjaon tilannesidonnaisuus näkyy aineistossa esimerkiksi kuvauksina tilanteista, joissa valmisteluvastuu ja poliittinen ohjaus muodostavat samanaikaisesti toisiaan

täydentäviksi ja jännitteisiksi. Lisäksi aineistossa tulee esiin, että käytettävissä olevien resurssien määrä vaikuttaa valmistelun tasoon.

Työnjaon ja vastuun jatkuva uudelleenmuotoilu on kompleksisuusteorian mukainen ja voidaan sanoa, että kaikki muutoksen koetaan yleisesti uhkaavan kuntaorganisaation vakiintuneita toimintatapoja ja tasapainoa. Pyrittäessä siihen, että kompleksisuusteorian mukaan lähtökohtana on aina jatkuvan muutoksen ymmärtäminen, niin duaalijohtamisorganisaation dynaamisuutta, moninaisuutta, kompleksisuutta korostavassa lähestymistavassa ymmärretään kuntaorganisaation muutos jatkuvaksi ja luonnolliseksi olotilaksi. Kuntaorganisaatiot, jotka toimivat joustavasti ja tiedostavat jatkuvan muutoksen olotilan on kehitymisessään mahdollista myös oppia ja oppimisen kautta kehittää edelleen toimintaa.

5.3.3 Vallankäytön dynaaminen ja kontekstisidonnainen luonne

Vallankäytön dynaaminen ja kontekstisidonnainen luonne ilmenemismallilla tarkoitetaan, että valta ei ole staattinen vaan muuttuu kunnan johtamisjärjestelmän dualistisessa rakenteessa vuorovaikutuksessa jatkuvasti. Kontekstisidonnaisuus tarkoittaa, että vallan käyttö on riippuvainen ympäristöstä ja tilanteesta. Aineistossa kerrotaan, että dualistisessa kuntajohtamisessa vallan käyttöön vaikuttaa vaaleilla valittu kunnanvaltuusto. Kunnassa toimii kunnanvaltuusto, joka vastaa kunnan taloudesta ja toiminnasta, sekä käyttää ylintä kunnan päätösvaltaa. Kuntalaisten itsehallinto merkitsee sitä, että kunnassa asuvien asukkaiden on valittava ylin toimielin eli valtuusto. Valtuustolla on toimivalta päättää kunnassa asuvien asukkaiden yhteisistä asioista.

Aineistossa nousi esiin luottamusjohdon kontekstisidonnaisuus. Vaaleilla valituilla luottamushenkilöillä pitää olla yhteinen pyrkimys hyvään hallintoon. Tämä yhteinen tavoite luo täydentäviä riippuvuussuhteista ja rooleja missä tärkeää on poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välinen vuorovaikutus, sekä virkamiesten vastuullista työskentelyä ja reagointikykyä poliittiseen johdon suunnan asettamiseen ja tavoitteisiin

Haastateltavien vastauksissa nousi esiin vallankäytön kontekstisidonnaisuus ja dynaaminen vallankäyttö seuraavasti

”Epäselvät vastuunjaot, ohjohtaminen.”

”Liian ylimalkainen kuntastrategia, tavoitteita ei ole johdettu riittävän selvästi toimialoille.”

”Valmistelijalla, viranhaltijalla liian suuri valta valiokunnassa ohjata toimintaa, jos ei valiokunta ole aktiivinen.”

”No kyllä varmaan se heikkous, että menee tuonne valiokuntamalliin siinä, että sillä ei ole päätösvaltaa.”

”Samat ihmiset pyörivät päätöksenteossa. Ei uudistumista.”

Haastateltavien vastauksissa korostuu, että vallankäyttö on jatkuvaa vuorovaikutusta poliittisen johdon ja ammattijohdon välillä. Se on siis jokapäiväistä keskustelua ja asioiden valmistelua ja päätöksentekoa koko dualistisessa johtamisorganisaatiossa. Jatkuva yhteensovittaminen voi organisaatioissa ja eri rooleissa aiheuttaa vallankäytön dynaamisuuden ristiriitaisuuksia.

Kompleksisuusteorian mukaisesti ja aineistosta kuntajohtamisen keskiössä tulevat olemaan yhteisöllisyys, kumppanuus sekä verkostomainen toimintatapa. Valta ei ole kenenkään omistuksessa vaan muodostuu vuorovaikutusprosessissa. Ennen kaikkea osallistuminen ja vastuullisuus ja näiden kautta merkityksellisyyden luominen ovat keskeisiä teemoja, joita kunnan on kyettävä dualistisessa johtamisorganisaatiossa pystyttävä hyödyntämään menestyäkseen.

5.4 Luottamuksen rakentuminen ja haavoittuvuus

Aineistossa luottamuksen rakentuminen nousee esille dualistisen johtamisorganisaation yhteen liittävässä komponenttina. Ihmiset ottavat luottamuksen huomioon yleensä kaikissa valinnoissaan ja päätöksissään vaistomaisesti. Luottamuksen Vaistomaisen käytön vuoksi luottamus vaikuttaa ihmisten kaikkiin valintoihin, käyttäytymiseen ja päätöksiin. Dualistisessa kuntajohtamisessa luottamus on jatkuva vuorovaikutussuhde ja vaistomaisen käytön vuoksi myös hyvin herkästi haavoittuva. Esimerkiksi tehdessään työtä ihmiset yleensä luottavat työn ohjeisiin, sekä työvälineisiin. Lisäksi ihmiset pyrkivät käyttämään työohjeita mahdollisimman järkevästi ja tehokkaasti. Ihmisillä on luontainen pyrkimys pitää luottamusta itsestään selvyytenä.

Haastateltavat kuvaavat luottamuksen rakentumista dualistisen kuntajohtamisen päätöksenteon ytimessä olevaksi asiaksi ja kiteytti koko kunnan operatiivisen ja päätöksenteon hyvyyden käsitteeksi. Kunnan johtamisjärjestelmässä päätöksenteon pohjalla katsottiin olevan luottamuksen ja sen kautta päätöksenteosta tuli avointa ja samalla täyttyi päätöksenteon läpinäkyvyys.

Molemminpuolinen avoimuus tärkeintä, päätöksenteon läpinäkyvyys.
Luottamus.”

”Luottamusjohdon ja virkamiesjohdon välinen luottamus, toimiva yhteistyö, talusjohtaminen.”

”Luottamus, Virkamiesten kunnioitettava poliittisia päätöksiä ja viedä ne eteenpäin.”

Ilmaisut esittivät luottamuksen merkitystä koko dualistisessa kuntaorganisaatiossa. Aineistossa luottamuksen rakentumista käsiteltiin vuorovaikutusprosessin näkökulmasta. Avoimessa jatkuvassa vuorovaikutusprosessissa luottamuksella on mahdollisuus kasvaa,

mutta epäluottamuksen ja luottamuksen haavoittuvuus on myös vuorovaikutusprosessissa läsnä alituisesti. Aineiston mukaan kaikista merkittävimmät esiin nousseet luottamusta herättävät piirteet ovat kyvykkyys, hyväntahtoisuus ja rehellisyys. Haastateltavat kuvaavat duaalijohtamisen näkökulmasta, että läpinäkyvä päätöksenteko ja jokapäiväisestä työskentelystä rakentuva rehellisyys lisää molemminpuolista luottamuksen rakentumista ja luottamuksen haavoittuvuuden vähenemistä.

Voidaan ajatella että luottamuksen rakentuminen tapahtuu prosessina ja erilaisia asioita tapahtuu ja rakentuu ilman erityisiä selkeitä ja näkyviä syitä. Lisäksi dualistisessa kuntajohtamisessa luottamus rakentuu jatkuvan vuorovaikutuksen yhteydessä, jossa erilaiset ilmiöt ja asiat ovat kietoutuvat toisiinsa ja rakentuvat ilman selkeitä syyseuraussuhteita. Tällöin ei myöskään kokonaisuuksia voida purkaa osiin ja tarkastella ajatuksella, että kokonaisuus on osiensa summa. Tämä luottamuksen rakentuminen kokonaisuudeksi, jota ei voida pilkkoa osiin ja ymmärtää on yhteensopiva kompleksisuusteorian tulkinnan mukaan.

5.4.1 Luottamuksen säröytyminen arjen kitkakohdissa

Luottamuksen säröytymisellä arjen kitkakohdissa tarkoitetaan kompleksisen dualistisen kuntajohtamisen osalta sitä, että poliittisen ja ammatillisen johdon rajapinassa luottamus vähenee asioiden valmisteluprosessin ja päätöksentekoprosessin yhteydessä. Luottamuksen säröytymistä voi tapahtua myös poliittisen johdon ja kuntalaistne välillä. Aineistossa valmistelu- ja päätöksentekoprosessin johtajuuden vuorovaikutukseen osallisena olevien on mahdollista saavuttaa vaikutusmahdollisuuksia ja valtaa. Tällöin myös osallisuus voi olla myös esteenä, mikäli vuorovaikutuksen avoimuudesta ei huolehdita. Tällaisissa tilanteissa voi osallistujien työnjako hämärtyä.

Aineistossa käsitellään myös, että kunnan asukkaiden ja poliittisen johdon näkemykset ovat nykyään monesti hyvinkin kaukana toisistaan. Paikallinen kuntalaisaktivismi etsii

toiminnalleen uusia toimintatapoja, ja kuntalaiset tekevät päätöksiä itse mitä on mahdollista tehdä arkisten ongelmien ratkaisemiseksi ottamatta huomioon mitä se tarkoittaa kunnallisen päätöksenteon kannalta.

Haastateltavat kertovat luottamusken säröytymisen näkyvän, jos ammatillisen johdon ja poliittisen johdon päätöksenteon rajapinnat eivät ole riittävän selkeästi johtosäännöillä ja hallintosäännöillä määritelty. Haastateltavat näkivät, että luottamusjohdon ohjohtamista pidettiin myös luottamuksen vähenemisenä poliittisen johdon ja ammatillisen johdon välillä. Selkeät vastuunjaon määritelmät hallintosäännössä luovat luottamusta kunnan johtamisjärjestelmässä.

”Operatiivisen johdon ja luottamushenkilöiden rajapintojen selkeys vahvistaa luottamusta ja päätöksenteon laatua.”

”Luottamuspula eritoimijoiden välillä, mikäli vastuita ei selkiytetä”

”Päätöksenteko kuppikunnissa. Pidättäydytään omilla ajatuksissa.”

Haastateltavien ilmaisuissa nousee esille, että arjen operatiivisessa valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa täytyy huomioida roolien rajapinnat ja selkeyttää vastuita hallintosäännön tarkentamisella. Tällöin arjen toiminnassa ei luottamuksen säröytymistä tapahdu.

Luottamuksen säröytymistä pidetään dualistisessa kuntajohtamisessa haastateltavien ilmaisuissa luottamusta vähentävänä ja ratkaisuna tähän nähdään roolien rajapintojen selkeyttämisellä ja johtosääntöjen tarkentamisella. Kompleksisuuteorian mukaan haastateltavien ratkaisumallit luottamuksen säröytymiseen ovat lähempänä systeemiteorioiden lähtökohtana olevia, missä etsitään järjestelmien toiminnasta ennustettavuutta, yleisiä periaatteita ja tasapainoa. Kompleksisuusteoria lähtee

luottamuksen säröytymisessäkin ennakoimattomuuden, epälineaarisuuden ja muutosten olemassaolon kuulumiseksi osaksi dualistista kuntajohtamisjärjestelmää.

5.4.2 Luottamuksen ja vallan keskinäinen kytkeytyminen

Luottamuksen ja vallan keskinäinen kytkeytyminen on moniulotteinen ilmiö, jossa nämä kaksi tekijää joko vahvistavat toisiaan tai joutuvat ristiriitaan. Toimivassa dualistisessa johtamisorganisaatiossa valta ja luottamus muodostavat tasapainon, jossa luottamus oikeuttaa vallankäytön ja valta luo puitteet luottamuksen rakentumiselle. Aineistossa ilmenee, että kunnallishallinnon dualistisen johtamisen periaatteet on osittain menettäneet sisällöllistä merkitystään. Tämä on johtanut kunnan talousarvion rakenteiden keventymisen ja kunnanvaltuuston päätösvallan delemoisimisen alemmille hallinnon tasoille. Tämä on aineiston mukaan kunnallishallinnon joustavan toimivuuden kannalta tarpeellista, mutta samalla herättänyt keskustelua, että se on myös katsottu vähentäneen kunnanvaltuuston valtaa.

Haastateltavat kuvaavat luottamuksen ja vallan keskinäisen kytkeytymisen olevan esillä varsinkin kunnallisessa johtamismallissa, missä ei ole rakennetta kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja kunnanjohtaja

”Valmistelijalla, viranhaltijalla liian suuri valta valiokunnassa ohjata toimintaa, jos ei valiokunta ole aktiivinen.”

”No kyllä varmaan se heikkous, että menee tuonne valiokuntamalliin siinä, että sillä ei ole päätösvaltaa.”

Haastateltavien ilmaisut keskittyivät siihen, että luottamus ja valta voivat herkästi joutua rakenteiden vuoksi epätasapainoon. Aineisto nostaa esille demokratian vahvistumisen vastapainona ja puolustuksena kunnanjohtajamallille vallan keskittymistä. Päätösvallan keskittymistä pelätään. Tämä nähdään vähentävän luottamusta jos pormestarimalli

toimisi samanaikaisesti poliittisena johtajana ja hallinnon johtajan. Tämä nähdään aineiston mukaan vastoin suomessa perinteeksi muodostunutta kaksoisjohtamisen ajatusta. Dualistisessa johtamisessa, missä poliitikot päättävät ja viranhaltijat valmistelevat asiat ja toimeenpaneavat päätökset. Pormestarimallissa voisi johtaja halutessaan ottaa myös esittelijän tehtävät itselleen, jolloin pormestari voisi toimia kaikissa rooleissa, eli samanaikaisesti valmistelijana, esittelijänä, sekä päättäjän ja toimeenpanijan roolissa.

Luottamuksen ja vallan keskinäinen kytkeytyminen on kompleksisuusteoriassa kytkeytyneisyyden kautta keskeisiä käsitteitä. Dualistisessa kuntajohtamisessa luottamuksen ja vallan kytkeytyminen ja toimijoiden keskinäisriippuvuudet ratkaisevat kuntaorganisaatioiden menestymisen. Kompleksisuusajattelussa tapahtumat, ilmiöt ja toimijat ovat kietoutuneita toisiinsa ja niiden välillä on erilaisia keskinäisriippuvuuksia.

5.5 Vuorovaikutus järjestelmän ydinmekanismina

Aineistossa vuorovaikutus järjestelmän ydinmekanismina kytkeytyy poliittisen johdon ammatillisen johdon välille kompleksisilla riippuvuussuhteilla ja on koko julkishallinnon toimivuuden kannalta kriittinen tekijä. Haastateltavat kuvaavat avoimen vuorovaikutuksen liittyvän luottamuksen lisääntymiseen koko organisaatiossa. Kunnan dualistinen johtamisjärjestelmä on vuorovaikutuksen verkosto ja tämä vuorovaikutusverkosto sisältää hallinnon ja politiikan, henkilöstön, ammattiryhmien, esimiesten, kuntalaisten ja julkisten organisaatioiden välisiä kompleksisia vuorovaikutussuhteita. Organisaation ydinmekanismina vuorovaikutus pyrkii kehittämään eri toimijoiden välisiä vuorovaikutusrajapintoja toimivammiksi ja paremmiksi.

Aineiston mukaisesti myös dualistisen kuntajohtamisjärjestelmän keskeisten valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin osallistuvien osapuolten lisäksi eri toimijoiden ja kuntaorganisaatioiden välisiä vuorovaikutussuhteita tarkastellaan usealla tavalla. Ensimmäisenä voidaan tarkastella kunnan ja kunnassa sijaitsevien yritysten ja

järjestöjen välisiä vuorovaikutussuhteita. Toinen vuorovaikutuksessa toistensa kanssa olevat ovat julkishallinnon toimijat, kuten kunnat, maakuntien liitot, kuntayhtymät, valtio ja kunnan välinen vuorovaikutussuhde. Kolmantena vuorovaikutussuhteena voidaan arvioida median ja kunnan välistä suhdetta.

Tällainen vuorovaikutus dualistisessa kuntajohtamisessa, jossa vuorovaikutus poliittisen johdon, ammatillisen johdon, kuntalaisten ja muiden kuntaan sidoksissa olevien toimijoiden kesken on sidoksissa toisiinsa erilaisilla riippuvuussuhteilla. Mainittu kuvaus on yhteensopiva kompleksisuusteorian tulkinnan kanssa. Kompleksisuusteoriassa käsitellään emergenssiä, jolla tarkoitetaan ilmiötä tai ominaisuuksia, joka syntyy monimutkaisesta systeemistä mutta ei ole havaittavissa sen osissa. Ilmiö on kaksisuuntaisessa vuorovaikutuksessa syntyvää ilmaantuva kokonaisuus, joka vaikuttaa toimijoiden käyttäytymiseen. Dualistisessa kuntajohtamisessa ilmaantuva kokonaisuus näyttäytyy organisaatiokulttuurissa. Organisaatiokulttuuria ei kukaan voi organisaatioissa hallita suoraan, vaan se muovautuu jatkuvasti organisaatioissa sidoksissa olevien toimijoiden, prosessien, ohjeiden, sääntöjen ja käytäntöjen jatkuvana toimintana kokonaisuudeksi.

Tämän teeman sisällä on eroteltavissa kaksi ilmenemismallia, jotka kuvaavat tarkemmin sitä, miten vuorovaikutus nähdään kunnallisessa valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa. Tiedonkulku ja tiedon tulkintojen moninaisuus haastaa päätöksentekoprosessia ja ilmentyy eri tavoin poliittisen ja ammatillisen johdon välisissä suhteissa.

5.5.1 Tiedonkulun katkonaisuus ja tulkintojen moninaisuus

Tiedonkulun katkonaisuus ja tulkintojen moninaisuus ovat keskeisiä haasteita dualistisessa johtamisjärjestelmässä ja johtamisessa. Nämä ilmiöt kytkeytyvät usein kuntaorganisaation sisäiseen siiloutumiseen, pienten organisaatioiden vähäisiin resursseihin ja eri sidosryhmien välisiin erilaisiin odotuksiin.

Aineistosta tiedonkulun katkonaisuutta ja tulkintojen moninaisuutta lähdetään kuvaamaan kokonaisuudella, missä vaaleilla valituilla luottamushenkilöillä ja kunnan muulla organisaatiolla on yhteinen pyrkimys hyvään hallintoon. Tämä yhteinen tavoite aineiston mukaan luo myös täydentäviä riippuvuussuhteista ja rooleja missä tärkeää on tiedonkulun selkeys, sekä poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välinen vuorovaikutus. Lisäksi tulkintojen moninaisuus lähtee poliittisen johdon kunnioituksesta virkamiesjohdon ammattitaitoa kohtaan. Lisäksi virkamiesten vastuullisesta työskentelystä ja tiedon oikeanlaisesta jakamisesta poliittiselle luottamushenkilöstölle.

Haastateltavat kuvaavat tiedonkulun katkonaisuuden ilmentymisen ja tulkintojen moninaisuuden nousevat esille ilmaisuissa

”Valmistelijalla, viranhaltijalla liian suuri valta valiokunnassa ohjata toimintaa, jos ei valiokunta ole aktiivinen.”

”Resurssien rajallisuus ja henkilöstöriippuvuus pienessä kunnassa.”

Haastateltavien ilmaisuissa nousee esille, tiedonkulun katkonaisuuteen ja tulkintojen moninaisuuteen vaikuttavana isona tekijänä pienessä organisaatiossa resurssien alhaisuus ja samalla asiakokonaisuuksien erittäin laaja kirjo. Kuntaorganisaatioiden valmisteltavien asioiden määrä ei ole sidonnaisriippuvainen kunnan kokoon nähden, vaan sidonnaisuus on riippuvainen eri viranomaistahojen ja valtionhallinnon kautta tulevien raportointivastuiden ja lakien asettamiin tehtäviin ja velvoitteisiin.

Aineistossa tuodaan esille kuntakonsernirakenteiden jatkuva kehittyminen, palvelukokonaisuuksien hajauttaminen / ulkoistaminen ja käsiteltävien asiakokonaisuuksien laajeneminen on tehnyt tarpeelliseksi selventää kuntajohtamisen toimintojen ohjaamista ja päätöksentekoprosessia. Lisäksi täsmentää johtamisjärjestelmän välisiä vastuita. Tiedonkulun katkonaisuus nousee esille

aineistossa tarpeena lisätä vaikutusmahdollisuuksia tulevaisuudessa. Vaikutusmahdollisuudet lisäävät tarvetta kasvattaa asioiden ja päätöksenteon valmistelun avoimuutta kunnallisissa johtamisjärjestelmissä, sekä edistää selkeää ja ajantasaista viestintää kunnan toimintaa ja toimintoja koskevista asioista niin sisäisesti kuin ulkoisestikin.

Tiedonkulun katkonaisuus ja tulkintojen moninaisuus on dualistisessa kuntajohtamisessa ilmiö, joka on läsnä kaikessa päätöksentekoprosessien vaiheissa. Tätä tulkintojen moninaisuutta tuodaan kunnallisessa päätöksentekoprosessissa esille haasteellisena asiana. Myös kompleksisuusteorian kuvauksissa moninaisuus eli diversiteetti on esillä ja kompleksisuusteoriassa diversiteetti voidaan nähdä myös organisaatioiden innovatiivisuuden ja uudistumisen keskeisinä lähteinä.

5.5.2 Valmistelun ja päätöksenteon vuoropuhelu

Valmistelun ja päätöksenteon vuoropuhelu on keskeisin ilmiö dualistisessa kuntajohtamisessa. Duaalijohtamisessa on kunnassa hyvin selkeästi eroteltuna valmistelu ja päätöksenteko. Aineisto käsittelee selkeästi, että poliittisen johtamisen kokonaisuuteen kuuluu ohjaus, jossa on strategioiden, tavoitteiden ja suuntaviivojen, luominen, sekä tekeminen. Päätöksenteko, sekä päätöksen jatkuva seuranta ja valvonta. Poliittisen johtamisen tehtävä on kantaa vastuuta poliittisesti yhteisistä asioista. Ammattijohtamisen kokonaisuuteen kunnan asioiden, suunnitelmien, päätösesityksien valmistelu päätöksentekoa varten. Lisäksi aineiston mukaan ammattijohtamiseen kuuluu asioiden esittelyt päätöksentekoprosessissa, sekä poliittisen johdon tekemien päätösten toimeenpano.

Haastaleltavat kuvaavat valmistelun ja päätöksenteon vuoropuhelua kokonaisuutena, jossa valta ja vastuu kiteytyy ja herättää ristiriitoja asioiden valmisteluprosessin ja päätöksentekoprosessin välillä.

”Epäselvät vastuunjaot, ohjohtaminen.”

”Viestintä pitäisi olla molemminpuolista ja vuorovaikutteista.”

”Kuntalaisia ei päätöksenteossa riittävästi kuulla.”

Haastateltavien ilmaisuissa nousee esille, että dualistisessa kuntajohtamisessa valmistelun ja päätöksenteon vuoropuhelussa tapahtuu tai voi tapahtua asioiden valmisteluvaiheessa valmisteluun vaikuttamista, mikä ilmaisuissa näyttäytyi ohjohtamisena.

Kompleksisuusteorian näkökulmasta valmistelun ja päätöksenteon vuoropuhelu voi kehittyä myös vahingolliseen suuntaan. Kunnallisessa duaalijohtamisessa myös itseorganisoituminen ja emergenssi voivat olla haitallisia ja johtaa ajanhukkaan, tehottomuuteen tai asioiden ja tavoitteiden hajautumiseen,

5.5.3 Poliittisen jännitteen vaikutus vuorovaikutukseen

Poliittisen jännitteen vaikutus vuorovaikutukseen on dualistisen kuntajohtamisen keskeisiä kokonaisuuksia. Poliittiset jännitteet vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon vaihtelevat alisuisesti. Lisäksi valtuustokausittain neljän vuoden välein jännitteet muuttuvat voimakkaammin. Poliittiset jännitteet kohdistuvat eri puolueiden välisiin jännitteisiin, mutta myös valtuustoryhmien sisäisiin jännitteisiin. Aineisto käsittelee lakisääteisistä toimielimistä, jotka jokaisessa kunnassa on vähintään oltava. Näitä ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta.

Aineisto mukaan kunnallinen päätöksenteko on poikkeuksetta erilaisten odotusten ja toiveiden ristivetoa, lisäksi osallistumisaktiivisuus on vähenemässä poliittisen päätöksentekijöiden, sekä kuntalaisten osalta. Tällöin nousee aineistosta esille, että on

aiheellista pohia osallistumisaktiivisuuden laskiessa, kenen ehdoilla kunnallisia osallistumistapoja kehitetään.

Haastateltavat ilmaisivat, että poliittiset jännitteet tulevat esille eri johtamisjärjestelmissä ja jotkut mahdolliset johtamijärjestelmät eivät tule haastateltavien näkemyksissä kysymykseen, koska johtamisjärjestelmän muuttuessa tulisi esiin lisää poliittisia jännitteitä.

”Valiokuntamalli on vahvuus, kun on 27 valtuutettua ja niillä kaikilla on se joku yks tehtävä. Joko valiokunta tai hallitus, jolloin on sitoutunut päätöksentekoon.”

”Valiokuntamallissa perusvaltuutetut pääsee paremmin sisälle asioihin.”

”Valiokuntamallissa valtuutetut ovat tekemässä ohjausta tulevaisuuteen eikä operatiivista toimintaa. Antaa näkyvyyttä tulevaisuuteen.”

”Pienessä kunnassa asiointi nopeampaa, kun pystyy hoitamaan kerralla useita asioita.”

”Kun pieni valtuusto, niin avoimempaa päätöksentekoa.”

”Valiokuntamallissa kaikki tietoisia asioista siinä vaiheessa, kun tulee valtuuston käsittelyyn.

Haastateltavien ilmaisuissa esille nousi poliittisten jännitteiden vaikutus vuorovaikutukseen erilaisten kunnallisten päätöksentekoprosessien näkökulmasta. Poliittisten ryhmien koko ja osuus koko valtuustosta nousi esille.

Aineisto nosti esiin, että poliittiset jännitteet vuorovaikutuksessa pitäisi siirtää sivuun ja keskittyä kehittämään käyttäjämmärykseen paremmin soveltuvia demokraattisen osallistumisen tapoja kaikille kunnallisen johtamisjärjestelmän kohderyhmille. Lisäksi pitäisi demokratiaa vahvistaa hyödyntämällä koko väestön potentiaali päätöksenteossa. Aineiston mukaan olisi hyvä tuoda kansalaiset ja päättäjät yhteisten asioiden ääreen keskustelemaan ja osallistamaan kuntalaisia.

Poliittisten jännitteiden vaikutus vuorovaikutukseen on ilmiö, jonka kuvaus on yhteensopiva kompleksisuusteorian tulkinnan kanssa. Kompleksisen ilmiön rakentumiseen ja ilmiön toimintaan vaikuttavien muuttujien määrä on lukematon organisaatioissa. Nämä muuttujien määrän rajattomuus tekee kompleksisen ilmiön herkäksi alkuarvojen muutoksille organisaatiossa ja luo duaalisessa johtamisjärjestelmässä jännitteitä vuorovaikutukseen.

5.6 Johtamisjärjestelmän rakenteellinen kuormittavuus

Johtamisjärjestelmän rakenteellinen kuormittavuus lähtee duaalisessa kuntajohtamisessa poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen risteyskohdissa. Risteyskohtia ovat valmistelun ja päätöksenteon rajapinnat. Rajapinnoissa esiin nousevat rooliristiriidat ja epäselvät vastuut. Kun asian valmistelu ja esittelyvalta on annettu toiselle taholle eli ammattijohdolle ja päätösvalta poliittiselle johdolle, niin syntyy helposti epäselvyyttä siitä, kuka tekee lopullisen päätöksen. Tämä pakottaa ammatillisen johdon ja poliittisen johdon jatkuvaan neuvotteluun ja sovitteluun, mikä vie aikaa substanssityöltä ja kasvattaa kuormitusta.

Aineisto esittää, että julkinen johtaminen ja samalla kuntajohtaminen pohjaa näkemykseen, että Suomessa julkinen johtaminen ja hallinto on tulevaisuudessakin malli, jossa vaikuttava ja vastuun kantava hallinto on yhteiskunnan menestystekijä. Aineiston mukaan hyvät julkiset palvelut ja toimiva hallinto vahvistavat kansalaisten luottamusta

ja demokratian toimivuutta tässä hetkessä, jossa maailma on matkalla kohti uutta ja tuntematonta.

Tämä yläteeman sisällä on eroteltavissa kaksi alateemaa. Alateemat ovat kaksoisjohtamisen rakenteelliset jännitteet ja pienten kuntien resurssihaavoittuvuus.

5.6.1 Kaksoisjohtamisen rakenteelliset jännitteet

Kaksoisjohtamisen rakenteelliset jännitteet ovat kunnallisen päätöksentekoprosessiin kuuluva ilmiö. Poliittista päätöksentekoa ohjaa demokraattisesti vaaleissa saatu mandaatti, kuntalaisten tahto ja neljän vuoden vaalisyklit. Ammattijohtaminen nojaa ammatilliseen asiantuntemukseen, virkavastuuseen ja pitkäjänteiseen hallinnolliseen jatkuvuuteen.

Aineiston mukaan kunnallisen johtamismallin muuttaminen nousee kunnissa ja kuntaorganisaatioissa keskusteluun silloin, kun kunnan vallanjaon ja johtamisen toimivuudessa on ongelmia ja epäselvyyksiä. Kyse voi olla tällaisessa tapauksessa poliittisen ilmapiirin vaikeudesta tai valtaepätasapainosta ammatillisen johtamisen ja poliittisen johtamisen välillä. Kokemus päätöksentekoeleimissä viranhaltijan epäonnistumisesta tai sitten kunnan johtamisen yhteydessä esiin nousseet kriisit voivat vahvistaa poliittista johtajuutta.

Lisäksi aineiston mukaan tärkeänä tekijänä duaalisen kuntajohtamisen hyvän onnistumisen kannalta pidettiin luottamushenkilöjohdon ja ammatillisen johdon toiminnan ja johtamisen strategisuutta ja yhteistä tavoiteasetantaa. Aineiston mukaan yhtenä olennaisen asiana pidettiin kunnallisen johtamisjärjestelmän yhteistä näkemystä tulevaisuudesta sekä toimintaan ja tavoitteisiin sitoutumista. Päätöksenteossa korostettiin lisäksi isojen toimintalinjojen ja kokonaisuuksien hahmottamista.

Haastateltavat ilmaisivat, että avoimella vuorovaikutuksella ja sisäisellä tiedottamisessa on ensiarvoisen suuri merkitys kaksoisjohtamisessa olevien jännitteiden välttämiseksi.

”Luottamushenkilöiden roolien kirkastaminen. Tämä ehkäisee ohjohtamista ja mikromanageerausta. Operatiivisen johdon ja luottamushenkilöiden rajapinnan selkeys.”

Haastateltavien ilmaisuihin nousi jännitteet päätöksentekoprosessin valmistelun ja päätöksenteon aikana. Roolien selkeät rajapinnat ja johtosääntöjen selkeys nähtiin tekijöinä, jotka vähentävät jännitteitä.

Aineisto tuo esille, että kuntastrategia on kunnassa kunnanvaltuuston hyväksymä suunnitelma, josta kunnan kaikki keskeisin suunnittelu, kehittäminen ja päätöksenteko johdetaan. Lisäksi aineiston mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä sekä valtuuston toiminnasta valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa ja kuntalaisissa tarkoitetuissa normaalioloissa tapahtuvissa häiriötilanteissa.

Tällaiset kaksoisjohtamisen rakenteelliset jännitteet voidaan nähdä myös kompleksisuusteorian tulkinnan mukaan mieltymiseen johdon taholta kompleksisuutteen ja silloin taas ei kompleksisista asioista tehdään kompleksisia. Kompleksisuusteorian tulkinnan mukaan onkin kriittisesti kompleksisuuteen suhtautuva lähestymistapa painottaa tietämyksen rajallisuutta ja kaikkea ei voida ikinä kompleksisesta ilmiöstä tietää.

5.6.2 Pienten kuntien resurssihaavoittuvuus

Pienten kuntien resurssihaavoittuvuus lähtee pienissä kunnissa taloudellisten realiteettien kautta. Aineisto käsittelee, että laissa on myös mahdollisuus niin kutsuttuun yleiseen toimialaan, jota ei muulla oikeustoimihenkilöllä kunnan lisäksi ole kuin valtiolla.

Yleisen toimialan katsotaan olevan oleellinen osa kuntalaisten itsehallintoa ja katsotaan näin perustuslailliseen asemaan kuuluvaksi osaksi. Yleinen toimiala tarkoittaa siis, että laki sallii ne tehtävät, jotka itsehallintonsa nojalla kunta itselleen ottaa. Aineiston mukaan kuntien tärkein tehtävä on tuottaa kuntalaisille palveluita, joista merkittävä osa on määritelty kuntien tehtäviksi laissa ja kunnalle voidaan velvoittaa tehtäviä vain säätämällä tehtävistä laissa. Suurelta osin siis perustuslaki määrittelee kunnan olemassaolon edellytykset. Valtio eri siis suoranaisesti pysty puuttumaan kuntien toimintaan.

Yleinen talouden kehitys Suomessa, väestön muuttoliike keskuskaupunkeihin, väestörakenteen muuttuminen ja vanhusväestön lisääntyminen pienissä kunnissa on muuttanut voimakkaasti kuntien taloudellista tilannetta. Kuntalakiin tehdyt muutokset pakkauksellisissa hallinnollissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettelyn osalta on johtanut dualistisen kuntajohtamisen tilanteeseen, missä poliittinen johtaminen ja ammatillinen johtaminen on vastakkainasettelussa.

Haastateltavat ilmaisivat, että tulevaisuuden suurimpina haasteina kunnissa on taloudellinen toimintakyky ja todelliset mahdollisuudet toteuttaa toimintaa itsenäisenä kuntana riittävillä resursseilla.

”Rahan puute kuntataloudessa.”

”Taloudelliset haasteet.”

”Raha, raha, raha...”

”Riski, jos jotakin tapahtuu, niin millä korvataan henkilö tällaisessa tapauksessa.”

”Pienessä kunnassa on aina vain yksi asiantuntija asiassa.”

Haastateltavien ilmaisuissa esille nousi, että kuntaorganisaatioiden toimialat ovat eriarvoisissa tilanteissa, koska joillakin kunnan toimialoilla on laki määrittelemässä henkilöstömitoituksia. Osa kuntien palveluista on lakiin perustuvia. Näissä palveluissa kuntalaisilla on subjektiivinen oikeus palveluun. Tämä haastaa kuntien mahdollisuutta reagoida kuntien käyttötalouden muutoksiin joustavasti samanaikaisesti, kun käyttötalouden tulokertymän muuttuvat.

Pienten kuntien resurssihaavoittuvuuteen ja duaalisen kuntajohtamisen tulevaisuuden tarkastelukentässä kompleksisuusteoria antaa mahdollisuuden tarkastella kompleksista kuntarakennetta myös antisipaatioajattelun avulla. Antisipaatioajattelu tarkoittaa kykyä hyödyntää tulevaisuutta koskevia kuvia, oletuksia ja odotuksia nykyhetken päätöksenteossa ja toiminnassa. Tavoitteiden lisäksi tarkastelussa on mahdollisuuksien ja epävarmuuksien huomioiminen. Se on jatkuva prosessi, jossa ymmärretään, miten visiomme tulevaisuudesta ohjaavat meitä juuri nyt.

5.7 Epävarmuuden hallinta

Epävarmuuden hallinta on dualistisessa johtamisessa ristiriitoja aiheuttava tilanne. Poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen kompleksisessa toimintaympäristössä, jossa keskinäisriippuvuudet ja sidokset ovat voimakkaasti ohjaavana tekijänä sisäisessä johtamisessa pyritään lakiperusteisesti ohjata samankaltaisesti koko kuntarakennetta. Tällaisessa tilanteessa kuntalain määritelmien mukaan tärkein ohjaava elementti dualistisessa kuntajohtamisessa on kuntastrategia. Aineiston mukaan kuntastrategian tulisi ottaa huomioon kunta samanaikaisesti yhteisöllisyyden, asukkaiden elinvoimaisuuden, kuntalaisten hyvinvoinnin ja elinympäristön kehittäjänä sekä organisaationa ja lisäksi monialaisena konsernina. Kuntastrategia tarvitsee hyvin toteutuakseen aineiston mukaan strategista johtamista. Kuntastrategiaan liittyvä kuntajohtamisen hallitustyöskentelyn strategisuus lähtee johdon jäsenten strategisen ajattelun taidoista, kunnanhallituksen jäsenten vahvasta

osallisuudesta strategiaprosesseihin sekä työkaluista kokous- ja työskentelymenetelmissä, jotka mahdollistavat kuntastrategisen toteuttamisen ja toiminnan.

Kuntien moninainen tehtävänkuva ja dualistista johtamisrakennetta ohjaava rakenne on lainsäädännöllisesti hyvin tarkasti määritelty. Kuntajohtamisen formaalit ohjausmenetelmät perustuvat lainsäädäntöön, kuntastrategiaan ja virallisiin hallintosääntöihin. Nämä muodostavat rungon, jonka avulla kunnan toimintaa ja taloutta johdetaan suunnitelmallisesti. Epävarmuuden hallinnan kannalta formaalit järjestelmät luovat selkärangan toiminnalle, mutta tulevaisuuden globaalien muutostilanteiden tuomat haasteet tuovat riskejä joihin kuntarakenteiden on vaikea reagoida riittävällä tasolla.

Epävarmuuden hallinnan kannalta kuvaus on yhteensopiva kompleksisuusteorian tulkinnan mukaisesti, jossa johtaminen nähdään monitasoisena ja tilannesidonnaisena vuorovaikutusjärjestelmänä. Tämän epävarmuuden hallinnan yläteeman alle oli muodostettavissa epävarmuuden hallintaa kolme ilmenemismuotoa alateemoiksi. Alateemat ovat ulkoiset muutospainee, kunnan identiteetin ja roolin muutos, sekä adaptiivisten käytäntöjen muodostuminen.

5.7.1 Ulkoiset muospaineet

Dualistisessa kuntajohtamisessa kohdistuu tällä hetkellä useita merkittäviä ulkoisia muospaineita, jotka vaativat kunnilta strategista sopeutumista ja uudenlaista johtamisosaamista. Nämä ulkoiset muospaineet nousevat sekä yhteiskunnallisista megatrendeistä että kansallisista hallinnollisista uudistuksista. Aineiston mukaan voidaan sanoa, että kaikki muutoksen koetaan yleisesti ja yleensä uhkaavan kuntaorganisaation vakiintuneita toimintatapoja ja tasapainoa. Aineiston arvioidaan, että kompleksisen duaalisen johtamisjärjestelmän lähtökohtana on kokoaikaisen jatkuvan muutoksen ymmärtäminen. Haastateltavien ilmaisuissa esille nousivat

yhteistyön merkitys muutoksien hallinnassa tulevaisuudessa ja digitaalisten työkalujen käyttöönotto ulkoisten muutospainoiden hallinnassa.

”Yhteistyö muiden naapurikuntien kanssalisäisi osaamista ja tietojen laajentumista.”

”Yhteisiä lautakuntia naapurikuntien kanssa.”

”Yhteistyö naapurikuntien kanssa.”

”Digitalisaation parempi hyödyntäminen johtamisessa.”

”Teknologian ja digitalisaation hyödyntäminen.”

”Valmistellaan pidemmän aikaa tulevaisuuden asioita, jolloin valmistelu ja käsittely on parempaa. ”

Tällaisessa kuntaorganisaation dynaamisuutta, moninaisuutta, kompleksisuutta korostavassa lähestymistavassa ymmärretään kuntaorganisaation muutos jatkuvaksi ja luonnolliseksi olotilaksi. Kuntaorganisaatiot, jotka toimivat joustavasti ja tiedostavat jatkuvan muutoksen olotilan on kehitymisessään mahdollista myös oppia ja oppimisen kautta kehittää edelleen toimintaa. Kuvaus on ulkoisten muutospainoiden ja aineiston osalta yhteensopiva kompleksisuusteorian tulkinnan mukaisesti, jossa johtaminen nähdään monitasoisena ja tilannesidonnaisena vuorovaikutusjärjestelmänä.

5.7.2 Kunnan identiteetin ja roolin muutos

Kunnan identiteetti ja roolit ovat parhaillaan muutoksen alaisena duaalisessa kuntajohtamisessa. Keskeisin muutos on siirtyminen laajasta palvelutuottajasta, kuten

aikaisemmin oli nykyisen hyvinvointialueiden palvelutuotanto. Tällä hetkellä kuntien toiminta keskittyy asukkaiden elinvoiman, sivistyspalveluiden ja yhteisöllisyyden edistämiseen. Aineiston mukaan kunnan ydintehtävät tulevat olemaan kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen ja elinvoimatehtävä sekä elinvoiman kehittäminen. Lisäksi kuntajohtamisen keskiössä tulee olemaan yhteisöllisyys, kumppanuus sekä verkostomainen toimintatapa. Dualistisen kuntajohtamisen ja kunnan identiteetin muutoksen keskiössä on aineiston mukaan osallistuminen ja vastuullisuus ja näiden kautta merkityksellisuuden luominen. Nämä kokonaisuudet ovat keskeisiä teemoja, joita kunnan on kyettävä hyödyntämään menestyäkseen.

Haastateltavat ilmaisivat kunnan identiteetin muutoksiin ja roolien muutoksiin siten, että verkostomainen yhteistyö kuntien kesken nousee esille ja johtamisen yhdistäminen muiden kuntien kanssa.

”Yhteisiä lautakuntia naapurikuntien kanssa.”

”kuntajohtajan toimiminen yhdessä usean pienen kunnan alueella.”

Aineistossa haastateltavien ilmaisujen pohjalta tulee esille, että henkilöstöjohtamista on pidetty kuntaorganisaation palveluksessa olevan henkilöstön johtamista yhdenvertaisesti. Tulevaisuudessa toimintaympäristössä on tarvetta enemmän yksilöllisiin ratkaisuihin ja myös henkilöjohtaminen pitää joustaa tuleviin muutoksiin. Henkilöstön työhyvinvointiin ja kuntaorganisaation menestykseen on pyrittävä vaikuttamaan myönteisellä ja kehitystä tukevalla henkilöstöpolitiikalla ja osallistamalla henkilöstöä muutoksien suunnittelemiseen ja kehittämiseen.

Kompleksisuusteorian valossa kunnan identiteetti ja rooli ovat siirtymässä perinteisestä, hierarkkisesta palvelurakenteesta kohti dynaamista, verkostomaista toimintatapaa ja mahdollistajaa. Tämä roolinmuutos heijastaa siirtymää ennustettavasta hallinnasta kohti

kompleksista epävarmuuden sietämistä ja jatkuvaa sopeutumista, missä diversiteetti ohjaa ja edistää kuntaorganisaation sopeutumista.

5.7.3 Epämuodollisten käytäntöjen korostuminen

Epämuodollisten, eli adaptiivisten käytäntöjen korostuminen ovat vakiintuneita tapoja toimia. Nämä epämuodolliset käytännöt eivät löydy johtosäännöistä, hallintosäännöistä tai virallisista prosesseista. Siinä missä dualistinen kuntajohtaminen perustuu formaaliin johtamiseen, sekä perustuu rakenteisiin, raportointisuhteisiin ja kirjattuihin sääntöihin, epämuodollinen puoli rakentuu vuorovaikutuksen, luottamuksen ja hiljaisen tiedon varaan. Organisaatiokulttuuri rakentuu epämuodollisten käytäntöjen pohjalle. Aineistossa otetaan esille, että vaikutusmahdollisuuksien korostuminen lisää tarvetta kasvattaa asioiden ja päätöksenteon valmistelun avoimuutta kunnissa. Epämuodollisten käytäntöjen korostuessa on kuntaorganisaatiossa edistettävä selkeää ja ajantasaista sisäistä ja ulkoista viestintää kunnan toimintaa ja toimintoja koskevista asioista. Kuntaorganisaation ja organisaatiokulttuurin näkökulmasta epämuodollisten käytännöt edellyttävät siirtymistä formaalista kuntahallinnosta kohti kokeilevampaa ja oppivampaa työskentelyilmapiiriä.

Haastateltavien ilmaisuissa epämuodollisten käytäntöjen korostuminen tuli esiin poliittisen johdon ja ammatillisen johdon välisessä vuorovaikutuksessa.

”Pieni kunta, Porukka tuntee suhteellisen hyvin, sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat.”

”Voi marssia kunnantoimistoon ja mennä kunnanjohtajan tai kenenkään valtuutetun tai puheenjohtajiston puheille, milloin kaupan kassajonossa tai milloin sitten virkamiesten.”

Dualistisessa kunnan johtamisjärjestelmässä formaalin johtamiskäytänteiden rinnalla toimii organisaatiokulttuurin mukaisesti epämuodollisia johtamiskäytänteitä. Poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen kompleksiset keskinäisriippuvuudet ja kytkeytyminen on epämuodollisten käytäntöjen korostumisen yhteensopiva kompleksisuusteorian tulkinnan kanssa, jossa kytkeytyneisyys korostuu nykypäivän monimuotoisesti verkostoituneessa dualistisessa kuntajohtamisjärjestelmässä.

5.8 Merkitysanalyysi teemoitetuista kysymyksistä

Koska tutkimushaastattelun haastateltavat henkilöt olivat kaikki luottamusjohdon edustajia, kunnanvaltuuston puheenjohtajia, kunnanhallituksen puheenjohtajia tai valiokuntien ja lautakuntien puheenjohtajia oli luonnollista, että kunnan tärkeimmät tehtävät olivat enimmäkseen tehtäviä, joista kuntalaki määrittelee. Kunnan tärkeimmiksi tehtäviksi mainittiin lakisääteisten peruspalveluiden järjestäminen, sivistystoimen, sekä tekniset palvelut. Näiden lisäksi tuli haastattelussa esille elinvoimaisuuden lisääminen, elinkeinojen kehittäminen, yhteisöllisyyden kehittäminen ja hyvinvoinnin edistäminen.

”Laadukas koulutus, kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen, infran ylläpitäminen.”

”Elinvoimaisuuden lisääminen, perusopetus ja varhaiskasvatus, hyvinvoinnin lisääminen.”

”Koulutus ja sivistyspalvelut, elinvoimatyö, kaavoitus, kehityshankkeet ym. Toimiva kuntatekniikka.”

”Lakisääteisten palvelujen tuottaminen, elinvoiman ylläpitäminen, kuntalaisten hyvinvointi.”

”Elinkeinojen mahdollistaminen, infrasta huolen pitäminen, yhteisöllisyyden kehittäminen.”

Haastattelututkimuksen perusteella voidaan arvioida, että haastateltavat toivat esille Kuntalain (410/2015 7 §) mainitsevat asiat eli kunta ottaa hoitaakseen itsehallinnon nojalla kunnalle itselleen ottamansa tehtäväkokonaisuudet. Lain mukaan yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, joita kunta ottaa hoitaakseen omilla päätöksillä ja erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä, jotka kunnan pitää hoitaa perustuen annettuihin lakeihin. Kuntalaissa määritellään myös toimintasäännös, missä määritellään mitä toimintaa kunta voi harjoittaa. Elinkeinoelämän perusedellytysten luominen on kunnan toiminnan ydinalueella.

Haastattelututkimuksessa peruspalveluiden järjestämisen lisäksi mainittiin tärkeimmiksi tehtäviksi:

1. Elinvoimaisuuden lisääminen
2. Elinkeinojen kehittäminen
3. Yhteisöllisyyden kehittäminen
4. Hyvinvoinnin edistäminen.

Kuntaliiton (2017 s. 15) tekemän julkaisun mukaan lähes kaikilla kunnassa olevista toiminnoissa voidaan nähdä merkittäviä vaikutuksia paikkakunnan elinvoimaisuuteen. Elinvoimanäkökulman huomioiminen on jo usean vuoden ollut näkyvässä niin kuntien kuntastrategioissa kuin palveluiden ja toimintojen organisoinnissa. Kuntaliiton (2017 s. 15) kehityskulku nähdään tulevaisuudessa jatkuvan elinvoimapolitiikan osalta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan elinvoimaan ja vetovoimaan panostetaan samoin kuin näiden taustatekijöihin sekä muihin elementteihin. Näihin panostaminen on välttämätöntä kaikissa kunnissa. Julkaisussa painotetaan, että elinvoimatyön rooli vähenevien kuntatehtävien tilanteessa tulee korostumaan ja edellyttää kunnilta yhä voimakkaampaa paneutumista asiaan. Haastatteluissa tuli esille, että tulevaisuudessa on elinvoimaisuuden kehittäminen ja ylläpitäminen yksi merkittävimmistä pito – ja vetovoimatekijöistä.

Kuntaliitto, 2024c s. 9) mukaan kunnan ja hyvinvointialueiden hyvinvoinnin ja terveydellisten näkökohtien edistämisen tehtävänä ensisijaisena vastuu terveyden edistämisestä ja hyvinvoinnin kehittäminen omassa toiminnassa. Heidän tutkimuksensa mukaan kunnan tehtävä on myös tehdä terveyteen ja hyvinvointiin liittyvistä päätöksistä vaikutusten ennakoarviointia eri väestöryhmittäin. Lisäksi on nimettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutahot, aktiivisesti seurattava kuntalaisten hyvinvointia, terveyttä ja elinoloja, sekä näihin vaikuttavia osatekijöitä väestöryhmittäin ja alueittain. Lisäksi heidän mukaansa kunnanvaltuustoille on lisäksi raportoitava hytestä ja valtuustokausittain valmistettava hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus Terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä kunnassa on tehtävä yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa ja tuettava asiantuntemuksellaan toisiaan ja muita alueella toimivia julkisia toimijoita, yleishyödyllisiä yhteisöjä ja yksityisiä yrityksiä. Lisäksi kunnan on edistettävä eri järjestöjen vaikutusmahdollisuuksia ja toimintaedellytyksiä, sekä edistettävä terveyden ja hyvinvoinnin tavoitteiden toteutumista ja seuranta (Kuntaliitto, 2024c s. 9).

Haastattelututkimuksessa ilmeni, että hyvinvoinnin edistäminen on voimakkaasti lakiin perustuvaa toimintaa ja kunnista puuttuu vielä aito kuntalaisten hyvinvointiin perustuva näkökulma. Hyvinvointialueiden alkaminen ja hyvinvointialueille kuuluvien palveluiden sisältö ei ole vielä selkiytynyt riittävästi ja kuntien hyvinvoinnin edistäminen ei ole kehittynyt.

5.9 Tärkeimmät asiat kunnan johtamisjärjestelmän kannalta

Tässä tutkimushaastattelussa oli tämä teemakokonaisuus selkeästi haastatteluun osallistujien mielestä yhtenäisin vastauksien yhteneväisyyksien suhteen. Haastattelussa tuli esille kuntatalouden iso merkitys myös kunnan johtamisjärjestelmän kannalta. Kuntatalouden hyvää tilannetta pidettiin edellytyksenä koko kunnan olemassaololle. Tutkimushaastattelussa oli mahdollista löytää kaksi erillistä vastauskokonaisuutta tärkeimmiksi kohteiksi kunnan johtamisjärjestelmän kannalta. Ensimmäinen

kokonaisuus on Kuntastrategia, tavoitteet ja pelisäännöt. Toinen tärkeä kokonaisuus kunnan johtamisjärjestelmän kannalta on haastatteluiden perusteella Avoimuus, luottamus ja päätöksenteon läpinäkyvyys.

Tutkimushaastattelussa tuli hyvin voimakkaasti esille päätöksenteon pelisääntöjen merkitys kunnan johtamisjärjestelmässä. Pelisäännöt nähtiin haastattelussa tärkeänä tuoda esiin päätöksentekokoelimissä säännöllisesti. Hallintosäännössä olisi hyvä tarkentaa päätöksentekokoelimien rajapintoja, jolloin vältyttäisiin esim. ohjohtamiselta. Kuntastrategia ja tavoitteiden selkeys nähtiin haastattelussa lisäävän hyvää johtamisjärjestelmän toimivuutta kunnassa.

”Selkeä johtamisjärjestelmä ja vastuiden ja operatiivisella puolella varmistaa, ettei mikään asia ole yhden henkilön varassa. Luottamushenkilöiden roolien kirkastaminen. Tämä ehkäisee ohjohtamista ja mikromanageerausta. Operatiivisen johdon ja luottamushenkilöiden rajapinnan selkeys.”

”Luottamushenkilöiden välinen yhteistyö. Kaikki pääsee osallistumaan valmisteluun. Hyväksytty kuntastrategia.”

”Selkeät tavoitteet ja strategia. Tiedon kerääminen ja hyödyntäminen digitaalisesti. Palaute ja arviointijärjestelmä.”

päätöksenteon ytimessä olevaksi asiaksi ja kiteytti koko kunnan operatiivisen ja päätöksenteon hyvyyden käsitteeksi. Kunnan johtamisjärjestelmässä päätöksenteon pohjalla katsottiin olevan luottamuksen ja sen kautta päätöksenteosta tuli avointa ja samalla täyttyi päätöksenteon läpinäkyvyys.

Molemminpuolinen avoimuus tärkeintä, päätöksenteon läpinäkyvyys. Luottamus.”

”Operatiivisen johdon ja luottamushenkilöiden rajapintojen selkeys vahvistaa luottamusta ja päätöksenteon laatua.”

”Luottamusjohdon ja virkamiesjohdon välinen luottamus, toimiva yhteistyö, talousjohtaminen.”

”Luottamus, Virkamiesten kunnioitettava poliittisia päätöksiä ja viedä ne eteenpäin.”

Jalonen (2007, s. 59) mukaisesti julkisia hallinnon toimijoita, myös kuntia on yleisesti luonnehdittu staattismekaaniseksi organisaatioksi. Tällaiselle organisaatiomallille on hyvin yleistä toiminnan joustamattomuus, päämäärien asettelun puutteellisuus, huonot ulkoiset ja sisäiset kommunikaatioyhteydet, sopeutumiskapasiteetin puutos ja omaehtoisen toiminnan ehkäiseminen (Jalonen 2007, s. 59).

Haastattelututkimus osoitti selkeästi, että kunnan johtamisjärjestelmässä on vieläkin paljon staattismekaanisen organisaation piirteitä huomattavissa. Haastatteluissa tärkeimmät johtamisjärjestelmän asiat tulivat esiin ennen kaikkea organisaation toimimattomien käytänteiden kautta. Toiminnan asettelun puutteellisuus tuli esiin strategian ja tavoitteiden selkeyttämisenä, sekä palautteen ja arviointijärjestelmän tarpeellisuutena. Huonot ulkoiset ja sisäiset kommunikaatioyhteydet nousivat esille selkeiden johtamisjärjestelmien ja vastuiden tarpeellisuudella. Lisäksi operatiivisen johdon ja luottamushenkilöiden välisten rajapintojen selkeys, joka heijastuu sisäisen viestinnän heikkouteen ja organisaatorajapintojen toimintaohjeisiin.

Kuntaliiton (2018, s. 2) mukaan kompleksiset järjestelmät ovat myös epälineaarisia ja alkuarvoherkkiä. Kuntaliiton näkemyksen mukaisesti tämä ilmenee siinä, että sellaiset järjestelmät mitkä toimisivat mekaasisessa maailmassa, eli isoilla teolla on isot vaikutukset ja pienillä teoilla pienet vaikutukset, voivat kompleksisessa maailmassa näkyä vaikkapa siinä, että ison ponnistuksen vaatineessa kuntastrategiassa voi toiminnassa olla aivan mitätön vaikutus ja taas työyhteisön sisällä keskustelun yhteydessä syntynyt pienikin idea voi muuttaa vaikka koko kuntaorganisaatiota.

Tutkimuksessa ilmeni kunnan johtamisjärjestelmän kompleksisuus ja siihen haastattelussa viitattiin maininnoilla ohjohtaminen ja mikromanageeraus. Sisäisellä viestinnällä ja sen kauttakkin lisääntyneellä luottamuksella voisi pyrkiä kompleksisessa johtamisjärjestelmässä vaikuttamaan toiminnan selkeyteen. Yhteiskunnassa someverkossa tapahtuvassa toiminnassa on äärimmäsen tärkeää saada kunnan vientintä olenmaan hyvin yhteinäistä ja yhdessä sovittuihin sääntöihin perustuvaa. Verkossa pyritään vaikuttamaan hyvin laaja-alaisesti kunnan johtamisjärjestelmään ja toimijoihin organisaatioissa.

Haastattelututkimuksen tulokset kunnan tärkeimmistä asioista kunnan johtamisjärjestelmän näkökulmasta olivat jaoteltavissa kahteen kokonaisuuteen :

1. Kuntastrategia, tavoitteen ja päätöksenteon pelisäännöt
2. Luottamus, avoimuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Tutkimuksen tulokset vahvistavat hyvin teoriaosuudessa läpikäytyjä kokonaisuuksia kunnan johtamisjärjestelmän kompleksisuudesta ja vuorovaikutuksen, luottamuksen ja päätöksenteon läpinäkyvyydestä.

Harisalo ja Stenvall (2002, s. 33) mukaan luottamus on inhimillisen vuorovaikutuksen tuloksena syntyvä vakaumus. Tämä vaikuttaa osapuolten keskinäiseen vuorovaikutukseen ja yhteistyön todennäköisyyteen ja yhteistyön laatuun. Lisäksi he

näkevät, että ihmisen tuovat jokaipäiväiseen inhimilliseen vuorovaikutustilanteeseen mukaan omaa persoonaa, antipatiansa, sympatiansa, tilanteeseen liittyvät intressit, joita he edustavat hykynsä ja halunsa noudattaa yleisesti hyväksytyjä kirjoitettuja tai kirjoittamattomia sääntöjä.

Harisalo ja Stenvall (2002, s. 34) mukaan epäluottamus ja luottamus on erittäin haasteellinen poliittisessa elämässä. Heidän näkemyksen mukaan luottamuksen ilmapiiriä vahvistavat ja luovat käyttäytymismallit ovat alttiita välistävedoille ja rikkomuksille. Joskus jopa hyväkin tarkoitus vois huomattavasti henekntää toimijoiden välistä vaivalla rakennettua luottamusta. Poliittisessa toiminnassa kuten kunnallisessa johtamisjärjesterlmässä on luottamuksella erittäin monia merkittäviä vaikutuksia. Harisalo ja Stenvall (2002, s. 34) mukaan luottamus kannustaa organisaatiossa toimivia suunnittelemaan ja toteuttamaan voimakasta epävarmuuttakin sisältäviä isoja hankkeita. Lisäksi rohkaisee terkemään yhteistyötä ja jakamaan voimavarojaan. Epäluottamusta voivat taas aiheuttaa taas erilaiset tahattomatkin tai harkitut teot, välistävedot ja taktikoinnit (Harisalo & Stenvall 2002, s. 34).

Harisaloja ja Stenvall (2002, s. 137) kertoivat tutkimuksessa ilmenneen, että luottamus ja epäluottamus ovat poliittisissa päätöksentekoprosesseissa vaikuttavia tekijöitä, joilla on mahdollisesti valtaa ja valtasuhteita syvällisempi merkitys eri toimijoiden väisiin vuorovaikutus ja riippuvuussuhteisiin. Lisäksi heidän havantonsa on, että kunnan eri toimielimet voivat omilla valinnoillaan ylläpitää ulkoista ja sisäistä luottamusta osittain riippumatta puolueiden ja yksittäisten toimijoiden mahdollista epäluottamukseen perustuvista suhteista..

Haastattelututkimuksen tulosten ja teorian pohjalta voidaan hyvin arvioida, että kunnallisen johtamisjärjestelmän tärkeimpinä asioina on luottamuksellisen toimintakulttuurin ylläpitäminen ja vahvistaminen kokonaisuudessaan kaikissa kunnallisen johtamisjärjestelmässä toimivassa toimielimessä ja toimijoiden välillä.

Tutkimushaastattelussa ilmeni, että suurimmat uudistamistarpeet kuntajohtamisen parantamiseksi nähdään organisaatioiden muuttamisen kautta. Toiseksi kokonaisuudeksi nousi kuntajohtamisen työkalujen ja päätöksenteon osallisuuden kehittäminen ja digitaalisten työkalujen käyttöönotto ja niiden täysimääräinen hyödyntäminen. Nykyisten käytössä olevien organisaatorakenteiden kehittäminen ja tehostaminen nähtiin haastatteluiden perusteella kuntajohtamisessa tarpeelliseksi.

Organisaatioiden muuttaminen tuli monissa haastattelutilanteissa esille kehitettäessä kuntajohtamista paremmaksi tulevaisuudessa. Haastateltavat myös arvioivat, että esimerkiksi pormestarimalli ei pienissä kunnissa tule kysymykseen vallan keskittymisen näkökulmasta. Olemassa olevien organisaatioiden kehittäminen ja turhien ”himmeleiden” purkamista pidettiin tärkeänä. Lisäksi kuntien välisen yhteistyön nähtiin haastatteluissa pienten kuntien tärkeäksi toimintatavaksi tulevaisuudessa.

”Isossa kaupungissa pormestarimalli on hyvä, kun poliittinen mandaatti olemassa. Pienissä kunnissa ei toimisi, kun politisoituisi asioiden valmistelu.”

”Valiokuntamalli on hyvä. Ei pormestarimallia, eikä lautakuntia enää takaisin. Keskusteleva ilmapiiri ja nuorisovaltuustoa enemmän mukaan.”

”Himmelit pois, eli lautakuntia pois, kun päätökset tehdään hallituksessa.”

”Pienessä kunnassa kunnanjohtajuus voisi olla yhteinen useamman kunnan kanssa. Pienessä kunnassa pitäisi saada foorumi keskustelulle, että valtuutetut tietoisia.”

Osallisuuden kehittämistä ja digitaalisten työkalujen käyttöönottoa pidettiin tutkimushaastattelussa tärkeänä kehitettäessä kuntajohtamista. Tekoälyn käyttö rutiininomaisissa työtehtävissä ja toisaalta tulevaisuuden erilaisten ennusteiden tekemisessä pidettiin tärkeänä. Digitaalisuuden lisäämisellä haastateltavat näkivät myös positiivisia vaikutuksia kuntalaisten osallistamisessa päätöksentekoprosesseissa. Digitaalisuutta ja uusia yhteistyöalustojen nähtiin myös tärkeänä tuoda kunnan johtamisjärjestelmän viestinnässä esille voimakkaasti.

”Osallisuuden vahvistamista, sitoutumisen lisääntymistä, rehtiä keskustelua. Lisäksi alusta keskustelulle ja ideoinnille.”

”Digitaalisten työkalujen käyttöönottaminen ja hyödyntäminen.”

”Kunnassa ei tällä hetkellä hyödynnetä täysin esimerkiksi digitaalisia viestintä- ja yhteistyöalustoja, joiden avulla voitaisiin selkeyttää tiedonkulkua ja tehostaa toimintaa.”

Haastattelututkimuksessa nousi kaksi kokonaisuutta, jotka nähdään uudistamistarpeina, jotta kuntajohtaminen toimisi paremmin. Uudistamistarpeet ovat:

1. Organisaatioiden muuttaminen
2. Osallisuuden ja digitaalisten työkalujen kehittäminen

Jäntti (2016, s. 216) väitöskirjatutkimuksessaan kuntamuutoksesta vahvisti haastattelututkimuksessa tulleet kuntajohtamisen uudistamistarpeiden kokonaisuudet. Ensimmäisenä hän arvioi, että organisatoriset muutokset ilmenevät rakenteellisina taloudellisina ja hallinnollisina muutostarpeina. Nämä muutokset ovat selkeästi havaittavissa ja mitattavissa olevia tekijöitä. Tällä hetkellä tehdyt ja tulevat organisaatorakenteiden muutoksien taustalla on kuntien henkilöstömäärien

pienentyminen ja kunnan päätöksenteon piirissä olevien asioiden määrän huomattava vähentymien. Lisäksi tulevaisuudessa elinkeinopolitiikan ja kunnan yleisen kehittämisen merkitys korostuu, vaikka tehtäväkokonaisuuksia on siirtynyt ja siirretään kunnilta maakunnille.

Haastattelututkimus ja teorian tiedot vahvistavat käsitystä, että uusia kunnan johtamisjärjestelmiä pitää tulevaisuudessa arvioida uudelleen. Resurssien tarve ja käsiteltävien asioiden määrä tulee kuntaorganisaatioissa edelleenkin laskemaan, lisäksi tulevaisuuden digitalisaation ja tekoälyn käyttöönotto automatisoi päätöksenteon valmistelua ja ennakointia merkittävästi. Tämä muutos vaikuttaa resurssien vähentymiseen ja samalla resurssien osaamistarpeiden muutoksiin. Tulevaisuudessa ei kuntaorganisaation sisäisillä resurssien muutoksilla voida vastata tarpeiden muutoksiin, jolloin yhteistoimintamenettelyiltäkään ei voida välttyä.

5.10 Haasteellisimmat asiat kuntajohtamisessa

Dualistisen kuntajohtamisen haasteet kiteytyvät hyvin voimakkaasti valtiovallan taholta tuleviin kuntatalouden haasteisiin. Kuntajohtamisen kannalta oli mahdollista jakaa haasteellisimmat asiat kolmeen erilliseen kokonaisuuteen. Suurimpana haasteena kuntajohtamisen kannalta nähdään kuntatalouden tilanne. Toisen kokonaisuutena kuntastrategia ja tulevaisuuden suunnittelu. Kolmantena kokonaisuutena haasteissa haastateltavat näkivät johtamiseen liittyvät asiat.

5.10.1 Kuntatalouden tilanne

Tutkimushaastattelussa tuli hyvin voimakkaasti esiin hyvinvointialueiden taloudellinen kokonaistilanne ja hyvinvointialueiden rahoituksen heijastuminen kuntatalouteen ja Valtion myöntämiin valtionosuuksiin. Huolenaiheensa aiheutti haastateltavissa tulevaisuuden ennustettavuuden epävarmuus ja tulevan valtionosuusuudistuksen

kokonaissisältö. Myös globaalit kriisit ja sota Euroopassa aiheuttaa epävarmuuden lisääntymistä myös kuntatalouden näkökulmasta ja työttömyyden korkea taso ja sen kautta kuntien verotulokertymän alhainen taso.

”Kuntatalouden tilanne. Hyvinvointialueen talous muuttaa kuntarakenteita.”

”Luottamuksen rakentaminen, hyvinvointialueiden tilanne.”

”Sote- uudistus epäonnistui ja sen talous.”

”Nyt ja tulevaisuudessa rahan puute.”

”Talouden pitäminen pinnalla, tulevaisuuden ennustettavuus.”

5.10.2 Kuntastrategia ja tulevaisuuden suunnittelu

Kuntastrategian epäselvyydet ja siihen liittyen tulevaisuuden ennustaminen nähtiin tutkimushaastattelussa haasteena. Maailmantalouden epävarmuus ja isot globaalit kriisit aiheuttaa tulevaisuuden ennustamiselle kuntajohtamisen näkökulmasta haasteita. Lisäksi eduskunnan päätöksenteon näköalattomuutta ja hyvinvointialueiden tuloslaskemien isot alijäämät ja niiden kattamisvelvollisuudet luovat tulevaisuuden ennustettavuudelle isoja uhkakuvia.

”Strategian epäselvyys. Ylimalkainen strategia vaikeuttaa johtamista ja ohjaa toimintaa heikosti.”

”Että löydetään yksi yhteinen suunta. Keskusteleva kulttuuri.”

”Saako tulevaisuuden suunnitteluun riittävästi dataa. Väestön ikääntyminen entisestään. Elinvoimaisuuden kehittäminen.”

5.10.3 Johtamiseen liittyvät asiat.

Tutkimushaastattelussa tuli esiin tutkimushaastattelussa mukana olleiden kuntien yleisesti johtamiseen liittyvät haasteet. Haastateltavat arvioivat, että toisaalta kuntajohtamisen haasteisiin heijastuu maailmalla olevat epävarmuutta lisäävät tapahtumat, sekä Suomen taloudellinen tilanne ja etenkin pitkäaikaistyöttömyyden kasvu, joka heijastuu omalta osaltaan kuntatalouden taloudelliseen tilanteeseen. Johtamisen haasteet nähtiin lisääntyneen kuntien talouden heikentyneen tilanteen seurauksena.

”Yksittäisten luottamushenkilöiden puuttuminen operatiiviseen johtamiseen.”

”Valtuustossa yksinkertainen enemmistö, kuten joissakin Pohjanmaan kunnissa. Ei ajatella aina kunnan etua.”

”Jännitteet luottamushenkilöiden välillä. Luottamuksen väheneminen.”

”Viranhaltijoiden valmistelua valvotaan liian tarkasti. Julkisuus aiheuttaa paineita.”

5.10.4 Haasteellisimmat asiat kuntajohtamisessa kirjallisuuden valossa ja tekijän näkemyksiä

Tutkimuksessa esille nousi kolme kokonaisuutta kuntajohtamisen haasteiden osalta. Kokonaisuudet ovat:

1. Kuntatalouden tilanne
2. Kuntastrategia ja tulevaisuuden suunnittelu
3. Johtamiseen liittyvät asiat.

Kuntalaki (410/2015 1 §) määrittelee, että kunta omalla toiminnallaan edistää kuntalaisten hyvinvointia, järjestää kuntalaisille palvelut ja edistää kunnan elinvoimaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

Viimeiset vuosikymmenet kunnat ovat olleet palveluiden järjestäjiä ja palveluiden tuottajia. Ongelmat ovat liittyneet lähinnä siihen, että onko mahdollista järjestää riittävän korkeatasoiset ja hyvälaatuiset palvelut kuntalaisille Kuntaliitto (2017, s. 70). Maailma on muuttunut ja muutokset ovat jatkumassa tulevaisuudessakin kuntaorganisaatioissa.

Kunnan talouden tasapainon tavoittelussa hyvin oleellista on mistä koostuvat kunnan menot ja tulot. Kunnan menot ja tulot ovat siis kytköksissä kunnan tehtäviin ja kunnan talouskehitykseen, sekä poliittisen järjestelmän tekemiin yleisiin päätöksiin. Kunnan menokertymän taustalla on kunnan palvelutarpeet. Kuntaorganisaatioiden tulojen keskeisimmät lähteet ovat verotulot, eli kiinteistöverot, yhteisöverot ja tuloverot. Tämän lisäksi kunnan tuloja ovat valtionosuudet. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on, että valtio omalta osaltaan osallistuu kunnan järjestämien palveluiden tuottamisen kokonaiskustannuksiin ja tasaa eri asemassa ja tilanteessa olevien kuntien välisiä taloudellisia eroavaisuuksia.

Haastattelututkimuksen ja aineiston valossa on nähtävillä, että kuntatalouden tilanne on vielä muuttumassa haasteellisempaan suuntaan. Lähes kaikkien hyvinvointialueiden tulokset ovat alijäämäisiä vuonna 2025 ja monet ovat jo joutuneet tai joutumassa valtion ohjaamaan selvitysmenettelyyn. Lisäksi kuntatalouden haasteellisempaan tilanteeseen

vaikuttaa valtionosuusuudistuksen vaikutukset negatiivisesti kuntien talouteen. Lisäksi hankintalain uudistuksen toteutuessaan kohdistuvat pieniin kuntiin heikentävästi.

Tulevaisuuden haasteet tulee kuntien johtamisjärjestelmissä huomioida, kehitettävä ennustettavuutta ja rakentaa kuntaorganisaatiota joustavammaksi ja ketterämmäksi tuleville muutoksille.

5.11 Tutkimuskohteena olevien kuntien viesti hyvistä käytänteistä kuntajohtamiseen liittyen

Tutkimushaastattelussa käytiin haastateltavien kanssa läpi sellaisia käytänteitä kuntajohtamiseen liittyen mitkä ovat osoittautuneet hyväksi. Lisäksi tällä teemakokonaisuudella halutaan antaa vertailuanalyysin mukaisia mahdollisuuksia kunnille arvioida toimintaansa tutkimuksessa mukana oleviin kuntiin. Kaikilla tutkimuksissa mukana olevilla kunnilla oli hyviä käytänteitä omassa toiminnassaan.

Teemat, jotka tutkimushaastattelussa nousivat esille, on käsitelty tässä kolmen eri kokonaisuuden alla. Kokonaisuudet ovat kuntajohtamisen organisaatorakenteiden muutokset, kuntajohtamisen vuorovaikutuksen kehittäminen ja päätöksenteon kehittäminen ja päätettävät asiat.

5.11.1 Kuntajohtamisen organisaatorakenteiden muutokset

Tutkimushaastattelussa tuli esiin, että tutkimuksessa oli mukana kahdella erilaisella kuntajohtamisen päätöksentekorakenteella olevia kuntia. Yleisesti käytössä oleva malli, valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja kunnanjohtaja, sekä malli valtuusto, kunnanhallitus, valiokunnat ja kunnanjohtaja.

”Selkeästi roolitettu duaalijohtamisen malli, jossa poliittinen ja operatiivinen johto toimivat rinnakkain, mutta omissa rooleissaan.”

”Valiokuntamallia voisi suositella. Valmistelu on ollut asioissa hyvää.”

”Valiokuntamallilla pystyttäisiin sitouttamaan osallistujia mukaan päätöksentekoon vielä paremmin. Puheenjohtajien aktiivisuudella on iso merkitys.”

5.11.2 Kuntajohtamisen vuorovaikutuksen kehittäminen

Tutkimushaastattelussa on nähtävissä se, että vuorovaikutuksella on erittäin suuri merkitys kunnallisessa johtamisjärjestelmässä. Vuorovaikutus kunnan päätöksenteossa mukana olevien toimielinten välillä, luottamusjohdon ja virkamiesjohdon välillä, toimielinten ja kuntalaisten välillä, sekä vuorovaikutus eri sidosryhmien välillä nähdään erittäin tärkeäksi. Vuorovaikutukseen liittyy myös luottamus eri toimijoiden välillä.

”Mallissa korostuu luottamus ja avoin vuoropuhelu, sekä päätöksenteon läpinäkyvyys ja tehokkuus.”

”Vuoropuhelun kehittäminen virkamiesjohdon ja luottamusjohdon välillä.”

” Se on vain se vuoropuhelu, et opitaan tuntemaan, esimerkiksi mä muistan aina sen, meidän nykyinen kunnanjohtaja käytti mun 50-vuotispäivillä puheenvuoron ja tuli onnittelemaan ja sanoin että hän siitä tykkää mun kans asioida, että kun hän testaa mulla, pölöhömpiäkin ideoita, niin mä en niitä ammu heti alas.”

”Hallintosäännön lisäksi valtuutetun käsikirja. On yksityiskohtaisempi ja esim. epäasiallinen käytös huomioitu.”

”Seutustrategia on hyvä. Yhteistyö kuntien välillä.”

”Iltakoulukäytäntö on hyvä, niin asioiden valmistelusta tiedetään.”

”Keskusteleva toimintakulttuuri on tärkeä. On pystyttävä keskustelemaan kaikkien kanssa rakentavasti.”

5.11.3 Päätöksenteon kehittäminen ja päätettävät asiat

Tutkimushaastattelun mukaan kunnissa ollaan osittain päätöksenteon kehittämisessä uudessa vaiheessa. Hyvinvointialueiden toiminnan vakiintuessa on päätettävien asioiden määrä pienentynyt huomattavasti ja toisaalta taas uusia kokonaisuuksia tulee esille. Hyvinvoivat kuntalaiset ovat voimakkaammin tulleet päätöksenteon keskiöön ja kuntalaisten osallistaminen ja päätöksenteon digitalisointi voimistunut.

”Sähköisessä meillemme tuli ne läppärit varmaan 10 - 15 vuotta sitten. Nyt koitettu olla niinku vähän tässä digitaalisessa murroksessa edellä.”

”Vahva panostus digitaalisiin työkaluihin, jotta tiedonkulku ja seuranta toimisivat tehokkaasti.”

”Osallistava budjetointi.”

Haastattelututkimuksessa nousi kolme erillistä kokonaisuutta, joita haastateltavat kunnat halusivat tuoda esille omien toimivien käytänteidensä kautta. Kokonaisuudet olivat:

1. Kuntajohtamisen organisaatorakenteiden muutokset
2. Kuntajohtamisen vuorovaikutuksen kehittäminen
3. Päätöksenteon kehittäminen ja päätettävät asiat.

Haastateltavat löysivät hyviä käytänteitä omista organisaatorakenteista. Valiokuntamallia vielä kehittämällä pystyttäisiin tuomaan päätöksentekoon lisää osallisuutta ja päätöksenteko tulisi joustavammaksi. Samalla sisäinen viestintä paranee ja luottamus lisääntyy.

Vuorovaikutuksen kehittämisessä haastateltavat toivat esiin asioiden valmistelun iltakouluissa, jolloin osallisuus lisääntyy. Myös hallintosäännön lisäksi oma kunnan valtuutetuille tarkoitettu käsikirja nähtiin hyvänä viestinnän kehittämisen muotona. Päätöksenteon kehittämisessä digitaalisten järjestelmien käyttöönotto ja lisääminen lisää joustavuutta ja ketteryyttä ja mahdollisesti myös parantaa valmistelun tasoa.

5.12 Tulevaisuuden johtamismalli kunnissa

Kaksi viimeistä haastattelututkimuksen kysymyksen teemaa liittyy tulevaisuuden arviointiin. Tutkimushaastattelun pohjalta tulevaisuuden arviointi oli haastateltavilla vaikeaa. Vaikeutta lisäsi tulevaisuuden arvioinnin kohdalla myös maailmanlaajuinen laskusuhdanne ja kriisit, joissa kaikki valtiot ovat ja samalla Suomessa myös kunnat ja hyvinvointialueet. Tulevaisuuden johtamismallissa painottuu selkeät roolit operatiivisessa ja poliittisessa johdossa. Edelleenkin digitaalisten työkalujen hyödyntäminen kunnan johtamisjärjestelmässä ja tiedonkulku ja toiminnan seuranta oli tulevaisuudessa keskiössä. Haastateltavissa kunnissa ei ollut halukkuutta muuttaa voimakkaasti kunnan johtamisjärjestelmää. Toimenpiteet olivat lähinnä nykyisten johtamisjärjestelmien kehittämistä.

”Valiokuntamalli vielä vähän kevennettynä.”

”Pormestarimalli ei toimisi pienessä kunnassa. Tämä valiokuntamalli on hyvä.”

”Perinteinen on ok, mutta valiokuntamallia voisi miettiä. Pormestarimalli ei.”

”Sellainen missä voimasuhteet eivät olisi epätasapainossa.”

”Selkeä vastuunjako ja roolien kirkastamien sekä operatiivisessa, että poliittisessa johdossa. Yhteisten pelisääntöjen luominen ja aktiivinen vuoropuhelu eri toimijoiden välillä. Vahva panostus digitaalisiin työkaluihin, jotta tiedonkulku ja seuranta toimisiva tehokkaasti.”

5.13 Tulevaisuuden kehityskohteen kuntajohtamisessa

Haastattelututkimuksen teemassa tulevaisuuden kehittämiskohteista kuntajohtamisessa tuli haastatteluissa esiin hyvin pitkälle samoja asioita, joita oli jo aikaisemmin haastattelututkimuksessa tullut esiin. Ensimmäisenä haastateltavat kertoivat, että tässä maailmanpoliittisessa tilanteessa on hyvin vaikea ennustaa tulevaisuutta ja varsinkin sitä, miten olisi kehitettävä tulevaisuudessa kuntajohtamisen ympäristössä. Ensimmäisenä kokonaisuutena voidaan tässä mainita kuntalaisten osallistamisen ja kuntastrategian ison merkityksen johtamisessa. Toiseksi nousi tulevaisuudessa kehitettäväksi päätöksenteon digitalisoimisen ja kolmanneksi kokonaisuudeksi uutena tuli päätöksentekijöiden koulutuksen ja vertaistuki. Luottamushenkilöiden aktiivisella kouluttamisella pystytään pitämään pelisäännöt valtuutetuille selkeästi esillä ja mielessä päätöksentekoprosesseissa.

Kuntalaisten osallistaminen ja kuntastrategian päivittämisellä nähtiin haastattelututkimuksen haastateltujen kuntien näkemyksissä tärkeää merkitystä myös tulevaisuudessa kuntajohtamisen järjestelmissä. Ylimalkaisella strategialla nähdään olevan heikentävä vaikutus toiminnan ohjauksessa. Strategiat olisi päivitettävä konkreettiseksi toiminnan ohjauksen välineeksi. Myös organisaation ja kuntastrategian arviointia pidetään tärkeänä.

Kuntalaisten osallistaminen on haastateltavien kuntien mielestä vielä alhaisella tasolla ja oikeanlaisia järjestelmiä ei ole vielä juurikaan kunnissa käytössä. Tarvitaan järjestelmiä, joilla voidaan kuntalaisen osallisuutta kasvattaa tulevaisuudessa.

”Osallistava budjetointi on asia, jota vietävä parempaan suuntaan. Yhteistyötä kuntien välillä lisättävä.”

”Osallistava budjetointi.”

”Osallistava budjetointi ei toimi niin, että antaa jonkun rahasumman ja sitten kuntalasikyselyn. Ei tule vastauksia. Kuntalaisilla ei ole pohjatietoja ja valinnat perustuvat pelkkään tunteeseen.”

”Strategian konkretisointi. Ylimalkainen strategia olisi päivitettävä konkreettiseksi toiminnan ohjauksen välineeksi.”

”Nykyinen malli on hyvä. Voisi hieman kehittää. Kuntalaisten kuuleminen paremmaksi.”

”Olisi hyvä arvioida säännöllisesti organisaation ja johtamisjärjestelmän toimivuutta, jotta kunta pystyy ennakoimaan muutoksia ja reagoimaan toimintaympäristön uusiin haasteisiin ajoissa.”

Digitalisointi tuli päätöksenteon kehittämisessä esille haastattelututkimuksessa. Digitalisointi tuli koko tutkimuksen ajan esille niin vahvuuksina, heikkouksina, mahdollisuuksina ja uhkina. Haastatteluissa tuli esiin, että digitalisaatio on tullut hyvin voimakkaasti ja on osa kuntien johtamisjärjestelmiä. Tulevaisuudessa tekoäly tulee osaksi tulevaisuuden ennustamista ja digitalisaatio lisää johtamisen ja toiminnan tehokkuutta.

”Tekoälyn ja digitalisaation lisääminen ennustamiseen.”

”Digitaalisten välineiden parempi käyttöönotto. Tukee johtamista ja toiminnan tehokkuutta.”

Koulutus ja vertaistuki tuli luottamushenkilöiden osalta tässä teemassa ensimmäisen kerran esille koko haastattelututkimuksessa. Koulutusta pidettiin tärkeänä luottamushenkilöille, koska tällöin pidetään kunnallisen päätöksenteon pelisäännöt mielessä. Haastatteluun osallistuvat näkivät vertaistuen ja keskustelukanavan toisten kuntien luottamushenkilöorganisaatioiden välillä tärkeäksi. Vaikka kaikilla haastatelluilla on pitkä kokemus luottamushenkilöhallinnossa toimimisesta, nähdään että vertaistuki toisten kuntien samoissa luottamustehtävissä olevien kanssa olisi tärkeää.

”Luottamushenkilökoulutusta ei ole ikinä liikaa. Pelisäännöt oltava valtuutetuille kirkaana mielessä.”

”Vertaistuki on tärkeää ja siihen pitäisi olla mahdollisuus luottamusjohdossa ja virkamiesjohdossa.”

Haastattelututkimuksessa tulevaisuuden johtamismalli kunnissa ja tulevaisuuden kehityskohteet kuntajohtamisessa voitiin jakaa seuraaviin kokonaisuuksiin:

1. Selkeät roolit operatiivisessa ja poliittisessa johdossa
2. Digitaalisten työkalujen hyödyntäminen johtamisjärjestelmässä
3. Tiedonkulku ja toiminnan seuranta keskiössä
4. Kuntalaisten osallistaminen ja kuntastrategia
5. Koulutus

Haastattelututkimuksen tulevaisuuteen kohdistuvat kysymykset osoittautuivat haasteellisiksi haastatteluun osallistujille. Haastatteluissa ei tullut toiveita, että pitäisi välttämättä kehittää uutta kunnan johtamisjärjestelmää, vaan nykyistä toimivaa järjestelmää voi pyrkiä kehittämään joustavammaksi ja osallistavammaksi. Yleisesti ottaen viestinnän tärkeyttä myös tulevaisuudessa painotettiin voimakkaasti.

6 Johtopäätökset ja pohdinta

Tutkimustulosten perusteella on todennettavissa, että kuntien johtamisjärjestelmä kompleksisena johtamisjärjestelmänä on vallan ja vastuiden tasapainoilua muuttuvassa kuntakentässä taloudellisten haasteiden keskellä. Tämä tutkimus vastasi kysymykseen millaisia näkemyksiä kuntapäätäjillä on kunnan kompleksisen duaalijohtamisen nykytilasta ja sen haasteista.

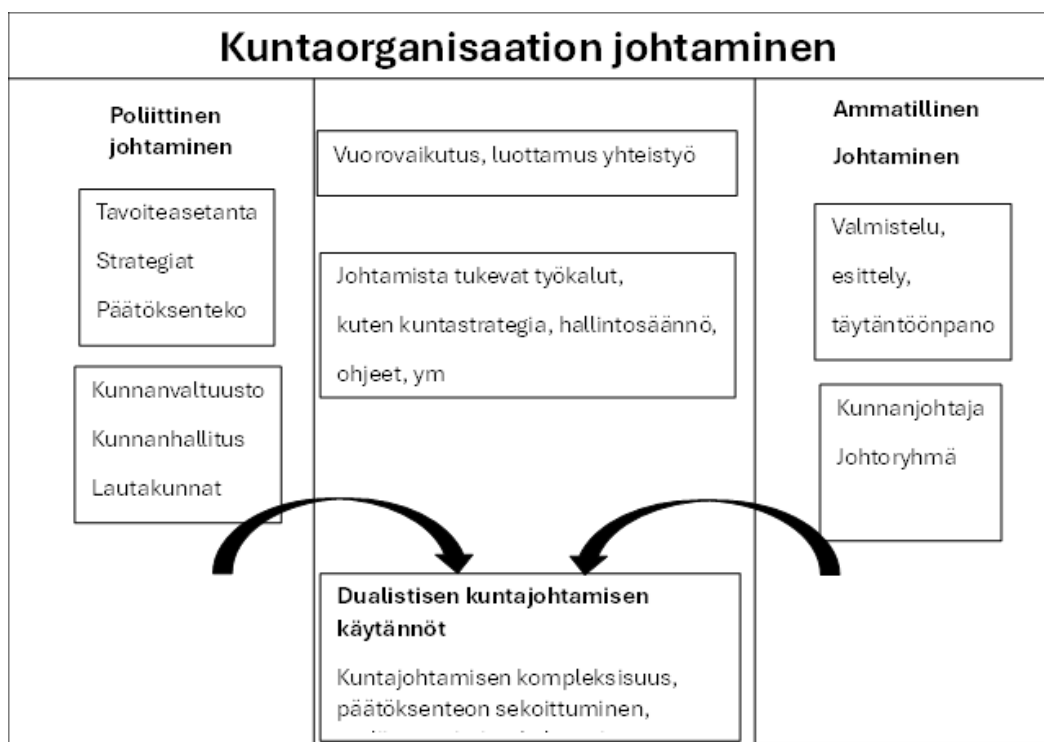
Päähavaintona tutkimuksesta voidaan sanoa, että poliittisen johtamisen ja ammatillisen johtamisen keskiössä on luottamuksellinen suhde ja avoin vuorovaikutus päätösten valmisteluprosessin ja päätöksentekoprosessin välillä tavalla, joka toimiessaan vaikuttaa organisaatiokulttuurin kehittymiseen ja kuntalaisia osallistavaan ja avoimeen päätöksentekoon.

Kuntajohtamiseen liittyvä toimijaverkosto on hyvin laaja ja pitää silläään kunnan johtamisen ydintoimijoista kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan. Lisäksi toimijaverkosto pitää sisällään kuntalaiset ja hyvin laajaan sidosryhmäverkoston. Johtopäätökset ja pohdinta luvussa käydään läpi tutkimuksen tieteellinen kontribuutio, suosituksen tutkimuksessa mukana oleville kunnille ja tutkimuksen luotettavuus ja jakotutkimus aiheet.

6.1 Luottamus korostuu duaalijohtamisen kompleksisuudessa

Tutkimustuloksista muodostui neljä pääteemaa: Roolien ja vallankäytön rajapinta ja ristiriidat, luottamuksen dynamiikka, strateginen ohjaus ja vuorovaikutuskäytännöt, sekä kaksoisjohtamisen rakenteelliset haasteet. Alla olevassa kuviossa on kuvattu dualistinen kuntajohtaminen. Tutkimustuloksissa esiin nousseet pääteemat ovat näkyvillä myös kaaviossa. Roolit näkyvät kaaviossa poliittisena johtamisena ja ammatillisena johtamisena. Luottamuksen dynamiikka näkyy näiden kahden johtamisen kokonaisuuden sidoksena, strateginen ohjaus ja vuorovaikutuskäytännöt näiden kahden

johtamisen välisinä työkaluina yhteistyön tekemiselle. Kaksoisjohtamisen rakenteelliset haasteen näkyy poliittisen johtamisen ja ammatillisen johtamisen kompleksisessa yhteistoiminnassa, missä annetuilla työkaluilla, strategioilla, hallintosäännöillä ohjeilla ym. pyritään vuorovaikutus tekemään yhteistyössä ja luottamuksellisessa ilmapiirissä.



Kuvio 11. Dualistinen kuntajohtaminen

6.1.1 Roolien ja vallankäytön rajapinta ja ristiriidat

Roolien rajapinnat voivat kompleksisessa duaalijohtamisessa olla hyvinkin epämääräiset, jos hallintosäännöillä ei ole tarkasti määritelty poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen toimialakohtaisia tehtäviä. Lisäksi hallintosäännössä määritellään päätöksentekuelimien ratkaisovaltaan kuuluvia tehtäväkokonaisuuksia.

Kuntalaki (410/2015, 90§) määrittelee, että valtuusto hyväksyy kunnan hallinnon järjestämiseksi määritellyt tarpeelliset johtosäännöt ja kaikki johtosäännöillä määrättävät asiat kootaan yhteen asiakirjaan eli hallintosääntöön. Tällä hetkellä ei enää

laissa ole mainita sanalla johtosääntö, vaan aikaisemmin eri toimielinten johtosäännöissä määrittelevät määräykset on liitetty hallintosääntöön. Yleisnimityksenä vielä voidaan käyttää ja hyvin paljon käytetäänkin kunnan hallintoa ja toimintaa ohjaavasta ja sitovasta asiakirjasta. Kuntalaki määrittelee laissa hyvin tarkasti asiakokonaisuudet, mitä hallintosäännössä pitää ottaa huomioon, mutta laissa ei määritellä tarkasti kenelle toimielimen toimijalle tai toimielimelle päätösvalta kuuluu.

Teemahaastatteluiden yhteydessä tuli esille useissa eri teemoitetuissa kysymyksissä vastauksia liittyen poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen roolien rajauksiin.

”Selkeä johtamisjärjestelmä ja vastuiden ja operatiivisella puolella varmistaa, ettei mikään asia ole yhden henkilön varassa. Luottamushenkilöiden roolien kirkastaminen. Tämä ehkäisee ohjohtamista ja mikromanageerausta. Operatiivisen johdon ja luottamushenkilöiden rajapinnan selkeys.”

”Operatiivisen johdon ja luottamushenkilöiden rajapintojen selkeys vahvistaa luottamusta ja päätöksenteon laatua.”

”Luottamus, virkamiesten kunnioitettava poliittisia päätöksiä ja viedä ne eteenpäin.”

Vastauksissa heijastui hyvin, että kuntien hallintosäännöt eivät tarkasti tee rajauksia toimielimien ja toimijoiden välisistä rooleista ja pelisäännöistä. Kompleksisessa kunnan duaalijohtamisessa on poliittisen johtamisen, jolle kuuluu strategiat ja päätöksenteko vaikea pysyä päätöksenteon roolissa. Poliittinen johtamien pyrkii vaikuttamaan omalta osaltaan myös ammattijohtamisen tehtävänkuvaa ja päätöksien valmisteluprosessiin.

Anttiroiko, ja muut (2007, s. 68) tutkimuksessa kuntaorganisaatiossa toimivat osapuolet ovat joko poliittisia päätöksentekijöitä, tai kunnan virastoissa ja muissa kunnan yksiköissä työskenteleviä virka- tai työsuhteisista työntekijöistä. Heidän mukaan kunnista käytetään nimitystä duaaliorganisaatio, jolla viitataan siihen, että kunnissa on yhtäältä poliittinen ja toisaalta ammatillinen henkilöstö. Näiden näkökulmista kumpuavat kaikki kunnan toiminta. Anttiroiko, ja muut (2007, s. 68) mukaan toiminnot eli prosessit voidaan jakaa poliittiseen prosessiin, hallinnolliseen prosessiin, palveluprosessiin sekä talousprosessiin. Lisäksi heidän mukaan poliittinen prosessi muodostuu toiminnoista, joiden kautta demokratia ja osallistuminen toteutuvat kunnan johtamisessa ja konkretisoituvat käytännön tehtävissä.

Hallinnolliseen prosessiin kuuluu valmistelua, päätöksentekoa ja johtamista, henkilöstön palkkaamista ja kehittämistä, arviointia ja seurantaa. Anttiroiko, ja muut (2007, s. 68) mukaan kunnan tärkeässä roolissa organisaatiokulttuuri näkyy arvoina ja arvostuksina. Lisäksi heidän näkemyksensä mukaan vakiintuneet toimintatavat näkyvät käytettävässä kielessä. Heidän tutkimuksen mukaan kuntaorganisaation kulttuuri vaihtelee suuresti eri kuntien välillä ja myös kunnan sisällä eri toimintayksiköiden välillä. Kulttuuri muodostuu pitkän aikavälin kuluessa ja sitä on erittäin vaikea muuttaa. Organisaatiokulttuuri vaikuttaa suuresti organisaatioiden toimintaan ja varsinkin niiden kykyyn uudistaa prosessejaan ja toimintatapojaan.

Paananen (2022, s. 23) väitöskirjassaan selvittää, että kompleksisen systeemien tunnuspiirteeksi kuuluvan kontekstin korostunut merkitys leimaa kuntaorganisaatioiden toimintaa ja ympäristöä. Hän kertoo, että ainutlaatuiset kunnan olosuhteet, tekijät kunnassa ja puitteet muodostavat kuntaympäristön, johon kunta asemoituu. Hänen väitöskirjatutkimuksessaan asioiden korostunut merkitys vaikuttaa siihen, millä tavalla päätöksiä kunnassa tehdään ja millaisia toimintoja ja tulkintoja käytettävissä olevista materiaaliveitohdoista tehdään. Paananen (2022, s. 23) mukaan, kontekstuaaliset tekijät ja niistä johtuvat ympäristötekijät muovaavat toimivaa kuntaa kompleksisena systeeminä. Hänen mukaansa kontekstilla on kunnassa, sekä rajoittava että

mahdollistava vaikutus toimintaan. Lisäksi kontekstin korostuminen voi myös vaikeuttaa muualla sovellettujen ratkaisutapojen omaksumista ja lisäksi rohkeutta valita valmiina tarjolla olevista ratkaisuvaihtoehdoista sillä hetkellä paras.

Kunnilta odotetaan toimintaympäristön monimutkaisuuden ja kuntaorganisaation sisäisten toimintojen yhteensovittamista. Limittäiset ja kerrokselliset kunnan johtamis- ja päätöksentekorakenteet sekä ylipäätään duaalijohtamisen todelliset tekijät luovat kuntaorganisaatioista institutionaalisen kompleksisuuden näyttämön.

Aineisto tukee teemahaastatteluissa esiin tulleita vastauksia ja etenkin Paanasen väitöskirjatutkimuksessa esiin nousseet asiat siitä, että kunnilta odotetaan toimintaympäristön monimutkaisuuden ja kuntaorganisaatioiden sisäisten erilaisten toimintojen yhteensovittamista. Tässä duaalijohtamisen realiteetit, jossa toimijoiden erilaiset roolit ja siitä muodostuneet kompleksiset valtarakenteet muodostavat kuntien johtamiskäytänteiden toimintakentän. Tässä toimintakentässä roolien ristiriidat tulevat hyvin esille ja vaikuttavat päätöksenteon valmisteluun ja päätöksentekoon.

Anttiroiko ja muiden (2007, s. 68) tekemässä tutkimuksessa otettiin erityisesti esille tärkein roolien, vallankäytön ja ristiriitoihin liittyvän asian, eli organisaatiokulttuurin, joka on kunnan johtamisjärjestelmään vaikuttavin ja ohjaavin tekijä. Heidän näkemyksensä mukaan tähän organisaatiokulttuurista kumpuavaan poliittisen johdon käyttäytymiseen ei lyhyellä aikavälillä pystyvä vaikuttamaan johtosäännöillä eikä sisäisellä viestinnälläkään. Anttiroiko ja muiden (2007, s. 68) mukaan negatiivisiin organisaatiokulttuurin toimintatapoihin voidaan vaikuttaa vain pitkällä aikavälillä avoimella päätöksentekokulttuurilla ja kompleksisen duaalijohtamisen päätöksenprosessiin liittyvien riippuvuussuhteiden vähentämisellä hallintosääntöjen tarkentamisella ja hallintosäännön ohjaavalla vaikutuksella.

Tulevaisuudessa tulee hallintosääntöjä vielä entisestään tarkentaa valmistelutyön ja päätöksenteon rajapinnassa. Poliittisen johdon aseman suhdetta ammattimaiseen

johtamiseen on tarkasteltava ja roolit selkeytettävä hallintosääntöjen tarkentamisella ja sisäisellä viestinnällä, jolloin roolitukset pysyvät selkeinä ja ohjohtamista tai puutumista valmisteluun pystyvään vähentämään.

6.1.2 Luottamuksen dynamiikka

Luottamusta ja luottamuksen dynamiikka on teoriassa käsitelty merkittävästi ja luottamuksella on erittäin suuri merkitys duaalisen kuntajohtamisen kompleksisessa toimintaympäristössä. Poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen yhteistyön sidoksista, voidaan luottamusta pitää yhtenä tärkeimmistä toimintaa ohjaavista tekijöistä.

Teemahaastatteluissa suurimmaksi vaikuttavaksi tekijäksi ja SWOT-analyysissä kuntajohtamisen vahvuutena nähtiin luottamusta.

”Molemminpuolinen avoimuus tärkeintä, päätöksenteon läpinäkyvyys. Luottamus.”

”Operatiivisen johdon ja luottamushenkilöiden rajapintojen selkeys vahvistaa luottamusta ja päätöksenteon laatua.”

”On luottamus ja kunnioitus luottamushenkilöiden välillä, kun prosessissa mukana ja lisää luottamusta.”

Harisalo ja Stenvall (2002, s. 33) mukaan politiikka luo erilaisia sääntöjä, joita ihmiset voivat noudattaa tai sitten olla noudattamatta. Jos ihmiset pitävät sääntöjä oikeuden- ja tarkoituksenmukaisina, he todennäköisesti noudattava sääntökä valintoja tehdessään ja toimiessaan. Samalla ihmisten sääntöjen ja ohejien mukainen käyttäytyminen ylläpitää ja mahdollisesti vahvistaa keskinäistä luottamustaan. Harisalo ja Stenvall (2002, s. 33) mukaan luottamus on asianmukaisesti voimaan saatujen ja noudatettavien sääntöjen luonnollinen seuraus. Vastaavasti eri tilanteiden mukaan vaihtuvat ja

diskriminoivat erilaiset säännöt ruokkivat epäluottamusta kuntatoimijoiden välisiin suhteisiin. Heidän näkemyksen mukaan Luottamus voidaankin määritellä yleisesti vuorovaikutuksen tuloksena syntyväksi vakaumuksen tilaksi, joka vaikuttaa toimijoiden keskinäiseen vuorovaikutukseen ja yhteistyön todennäköisyyteen, sekä laatuun.

Harisalon ja Stenvall (2002, s. 34) tutkimuksen mukaan kuntalaiset tuovat inhimilliseen vuorovaikutukseen oman persoonallisuutensa, sympatiansa ja intressit, joita he kunnassa edustavat, sekä heidän halunsa noudattaa hyväksyttäviä sääntöjä. Heidän mukaan, jos he eivät konkreettisesti kohtaa toisiaan ja eivät joudu toistensa kanssa tekemisiin on kysymys luottamuksen ja epäluottamuksen asteesta heille joko yhdentekevä tai hypoteettinen. Luottamus syntyy ja kehittyy, kun kuntapäätäjät kohtaavat toistensa. Lisäksi tekevät toistensa kanssa töitä tai toimivat toistensa kanssa. Vuorovaikutus ei ole aina pelkästään henkilöiden välistä. Harisalon ja Stenvall (2002, s. 34) mukaan vuorovaikutus voi olla myös ihmisten ja erilaisten fyysisten objektien välistä. Erilaiset kokemukset tuotteiden ja käytettävien palveluiden käytöstä määrittävät, missä määrin luotetaan niihin ja niitä myyviin organisaatioihin. He kertovat, että myönteiset kokemukset luovat luottamus ja negatiiviset epäluottamusta.

Vuorovaikutuksen ymmärtäminen luo mahdollisuuden arvioida kuntalaisten luottamusta kuntaan, yrityksiin ja muihin erilaisiin yhteiskunnallisiin instituutioihin. Vuorovaikutus luo kaikille osallistujille mahdollisuuden arvioida todennäköisyyttä, missä määrin muut ottavat huomioon muiden vaatimusten ja välttävät olla käyttämästä hyödykseen muiden intresseihin luonnostaan kuuluvaa haavoittuvuutta (Harisalo & Stenvall, 2002, s. 35).

Sitra (2022) tekemän haastattelututkimuksen mukaan kuntien toimintaan, sekä viranhaltijoiksi ja luottamushenkilöiksi valikoituu tietynlainen osa kuntalaisten kokonaisuudesta. Sitran mukaan keskeisin ero on, että nämä ihmiset ovat keskimääräistä kansalaista koulutetumpia. Lisäksi työnsä ja luottamustoimensa puolesta heillä on myös muista kansalaisista eriävät näkökulmat demokratiaan ja yhteisten asioiden hoitamiseen. Sitra (2022) mukaan nämä erottavat tekijät heijastuvat useisiin erilaisiin näkemyksiin osallistumisesta. Sitran mukaan näkökulman kansalaisten ja päättäjien väliselle

vertailulle tarjoaa luottamuksen tarkastelu. Sitran (2022) tutkimuksessa selvisi, että politiikan tutkimuksessa erotellaan usein perinteisesti sosiaalinen luottamus ja poliittinen luottamus. Sitran näkemyksen mukaan ensimmäinen kohdistuu kuntalaisiin usein tuntemattomiin tai ihmisiin yleensä. Tätä kutsutaan sokea luottamukseksi. Poliittinen luottamus kohdistuu päätöksentekijöihin ja erilaisiin organisaatioihin. Sitra (2022) mukaan luottamusta mitattiin tutkimuksessa. Kansalaisista 33 prosenttia kokee, että ihmisiin voi yleensä luottaa joko täysin tai lähes täysin. Luottamushenkilöiden keskuudessa tämä osuus on 50 ja viranhaltijoiden keskuudessa 47 prosenttia. Vastaavasti voitiin todeta, että kansalaisista yleisesti auktoriteetteihin luottaa 26 %, luottamushenkilöistä 41 % ja viranhaltijoista 49 prosenttia. Luottamushenkilöt siis luottavat poliittisiin päättäjiin, eli omaan ryhmäänsä enemmän ja viranhaltijat luottavat viranhaltijoiden päätöksenteon läpinäkyvyyteen muita enemmän. Sitra (2022) mukaan uutismedioista saatava tieto on poikkeus edellä mainittuihin, sillä kansalaisten luottamus uutismedioista saatavaan tietoon on hieman suurempaa kuin luottamushenkilöillä, eikä myöskään viranhaltijoiden luottamustaso ole kansalaisia korkeampi.

Paananen (2022, s. 63) väitöskirjatutkimuksessaan kertoo, että yhteiskunnalliset muutokset muovaavat edelleen kuntien johtamisympäristöä yhä kompleksisemmaksi. Kuntien johtamisympäristön kompleksisuutta lisää myös käynnissä olevat institutionaaliset murrokset. Samanaikaisesti kun kuntajohtajuuteen kohdistuu muutospainetta, muuttuvat myös johtamisen tavat ja johtajuusorientaatiot. Paanasen näkemyksen mukaan, kun johtamisen toimintaympäristö on jatkuvan muutoksen kohteena, nähdään myös instituutioiden muuttuvan. Lisäksi kuntaorganisaatioiden johtamat muutokset näkyvät kuntien toimintaympäristöä muovaavina kehityskaarina ja kuntia koskettavina institutionaalisen tason erilaisina muutoksina.

Hallinnolliset ja institutionaaliset erilaiset rajat poistuvat ja paikallisuus korostuu edelleen kuntien johtamisympäristössä. Käytännössä hallinnollisten rajojen hämärtyminen on nähtävissä toimijoiden välisinä erilaisina riippuvuussuhteina ja ympäröivien verkostojen vaikutuksina johtamisessa onnistumiseen.

Kuntienorganisaatioiden johtaminen on tulosta moninaisista vuorovaikutussuhteista ja luottamussuhteista eikä sitä voida määritellä ainoastaan selkeästi tehtävien hoitamisena (Paananen, 2022, s. 64).

Julkaistu tutkimusaineisto tukee teemahaastatteluissa saatuja vastauksia. On hyvä tiedostaa, että luottamus syntyy ja kehittyy ihmisten välisen vuorovaikutuksen seurauksena. Dualistisessa kuntajohtamisen kompleksisessa toimintaympäristössä poliittisen johdon ja ammattimaisen johdon välillä on jatkuvia erilaisia riippuvuussuhteita myös luottamuksen osalta. Nämä erilaiset riippuvuussuhteet vaikuttavat jatkuvasti päätöksentekoprosessin eri vaiheessa ammattijohtajien tehtävien päätöksien valmistelussa ja esittelyprosessista poliittisen johdon päätöksentekoprosessiin. Tutkimus vahvisti luottamuksen erittäin suurta merkitystä kompleksisen duaalijohtamisen toimintakentässä. Luottamusta on poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen toimintaympäristössä vahvistettava avoimella vuorovaikutuksella ja luottamuksen riippuvuussuhteiden tiedostamisella.

6.1.3 Strateginen ohjaus ja vuorovaikutuskäytännöt

Kunnan johtamisjärjestelmässä ja kuntalain lähtökohdista katsoen kuntastrategialla on päätöksenteon ohjaajana merkittävin vaikutus. On vain kiinnitetty huomiota, että vaikka poliittisen johdon ja ammattimaisen johdon päätöksenteon valmistelun ja päätöksenteon ohjaavin väline on strategia usein julistukseksi kerran valtuustokaudessa ja sen jälkeen operatiivinen toiminta ja organisaatiokulttuurit tulevat vahvemmaksi ohjaavaksi tekijäksi.

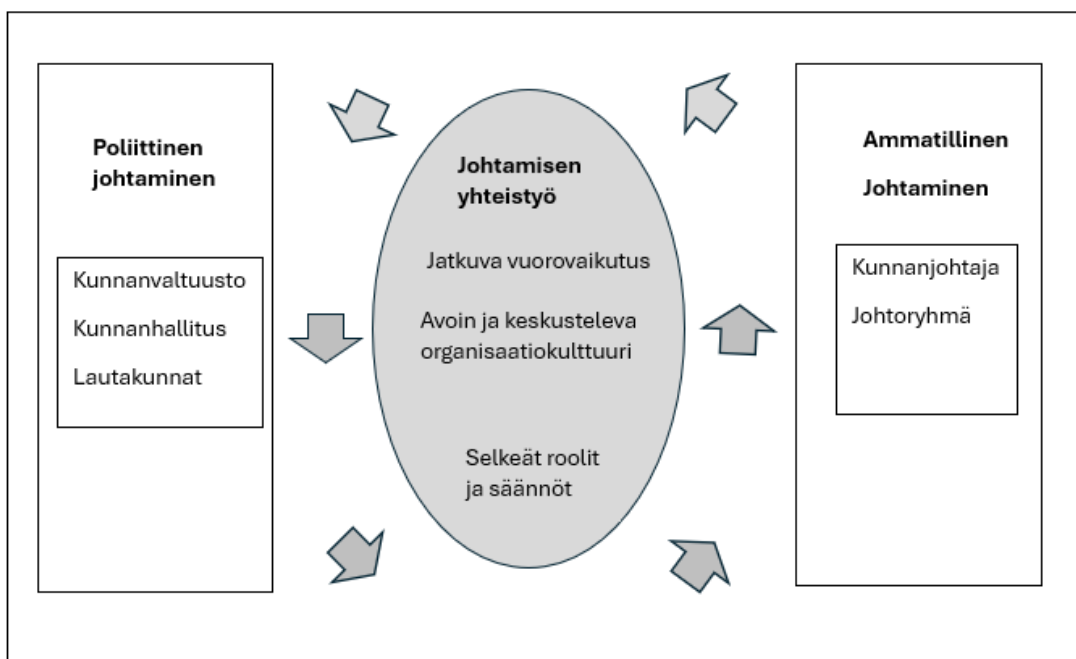
Teemahaastatteluissa tuli vastauksissa strategian epämääräisyys ja ohjaamisen voiman vähäisyys esille hyvin selkeästi.

”Strategian epäselvyys. Ylimalkainen strategia vaikeuttaa johtamista ja ohjaa toimintaa heikosti.”

”Että löydetään yksi yhteinen suunta. Keskusteleva kulttuuri.”

”Selkeä johtamisjärjestelmä ja vastuiden ja operatiivisella puolella varmistaa, ettei mikään asia ole yhden henkilön varassa. Luottamushenkilöiden roolien kirkastaminen. Tämä ehkäisee ohjohtamista ja mikromanageerausta. Operatiivisen johdon ja luottamushenkilöiden rajapinnan selkeys.”

Alla oleva kompleksisen dualijohtamisen positiivisen johtamiselementtien kehä kuvastaa hyvin haastateltavien näkemyksiä.



Kuvio 12. Kompleksisen dualijohtamisen kehä

Mykkäsen (2022, s. 16) Kuntien kehittämissätiölle tekemän tutkimuksen mukaan Suomalaisen kuntajohtamisen vahvuutena voidaan yleisesti pitää kahta asiaa: Kunnilla on kuntapäätäjien mielestä selkeästi määritelty visio ja kuntastrategia sekä päätöksenteon pohjana on käytettävissä tosiasiallista tietoa. Nämä molemmat ovat

hänen mielestään merkittäviä päätöksenteon kivijalkoja. Kun vielä näiden painopisteiden koetaan olevan suhteellisen hyvin selvillä ja muutosvoimia ja riskejä on tunnistettu, kuntajohtamisen pohja vahvistuu, vaikka asioissa työsarkaa riittääkin.

Paananen (2022, s. 4) väitöskirjassaan kertoo, että vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen muovaa kuvaa kuntajohtajuudesta vuorovaikutteisena toimijuutena, ja nostaa esiin toimijoiden välisen jatkuvan vuoropuhelun mahdollistamisen ja tukemisen mahdollisena vastauksena kompleksisen toimintaympäristön tuleviin haasteisiin. Paanasen mukaan vaikutusvaltaa kunnissa vahvistetaan tukemalla toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja siten edistämällä kunnassa tiedon leviämistä sekä korostamalla yhteistä näkökulmaa ongelmien ratkaisuisa yksilöllisten tai pienen intressiryhmän edun sijaan. Kunnan vaikutusvaltaa on mahdollista lisätä muodollista asemaa laajemmaksi. Kuntajohtajuus näyttäytyy vaikuttamisen erilaisina prosesseina, jolloin käytännössä kuntajohtaminen on jatkuvaa johtajuuden edellytysten rakentamista. Paananen (2022, s. 4) mukaan monensuuntainen kompleksisuus on tullut kiinteäksi osaksi kuntajohtamista ja on lisännyt kuntajohtamisen vuorovaikutustarpeita moninkertaisiksi. Erilaisesta kuntajohtajuuden vuorovaikutuksesta ja sen hyödyntämisestä on tullut keskeinen osaksi kuntajohtajuutta muovaavaksi elementiksi.

Paananen (2022, s. 68) kertoo tutkimuksessaan, että kompleksisuudessa johtajuus rakentuu vuorovaikutuksessa ja rooli vuorovaikutuksessa on keskeinen kaiken kunnissa harjoitettavan poliittisen johtajuuden ja ammattijohtajuuden kannalta. Hänen tutkimuksen mukaan kuntaorganisaation toimintaympäristössä vallitsevat alijaiset jännitteet ja epätasapaino ohjaavat johtajuudelta tasapainottavaa voimaa. Paananen (2022, s. 68) mukaan kuntajohtajuudessa tehdyn tutkimuksen mukaan tunnustetaan vastakkainasettelua eri organisaatorakenteiden välillä välillä ja myös eri ryhmittymien sisällä. Tyypillistä on, että johtamistilanteessa on odotuksia ja vaatimuksia, jotka ovat ristiriidassa vielä toistensa kanssa. Tästä johtuen helppoa yhteisymmärrystä ja yhteisiä päämääriä on yhä vaikeampi löytää. Kuntajohtamisessa ratkaisuvaihtoehtoissa korostuvat neuvottelu ja tasapainoilu erilaisten intressien välillä. Tasapainon

löytämiseksi kuntajohtamisen vuorovaikutuksessa on mahdollista sanallistaa ongelmia ja kuntajohtajuuden tehtävänä on toimia kokoavana ja eri osallisten toimintaa tukevana toimintana (Paananen 2022, s. 68).

Paananen (2022, s. 69) kertoo, että käytettävissä oleva tieto on usein pirstaleista ja tiedon saaminen näyttää vaikeutuneen, jolloin tiedonkäytössä hyödyksi ovat tulevaisuudessa jaetut toimintatavat. Hänen näkemyksen mukaan käytännössä muutos tapahtuu johtamisessa yksilönä kerrytetystä tiedosta. Lisäksi hän kertoo, että organisaatiossa olevan aseman hyödyntämisen sijaan tapahtuva verkostomaisuus ja tulevaisuudessa neuvotteleva toimintatapa muovaavat kuntajohtajuutta. Ennalta määritellyt komentoketjut ja valtasuhteet ovat tuoneen rinnalleen verkostojen kautta toimivaa vallankäyttöä. Kunnan neuvottelevassa toimintatavassa valta on usein piilotettuna ja vallankäytön ja vaikutusvallan paikat ja niissä keskeiset toimivat löytyvät vasta osallisuuden myötä (Paananen, 2022, s. 69). Hänen näkemyksen mukaan vuorovaikutuksella on merkitys prosessuaalisuuden jäsentämisessä. Selkeistä kuntajohtamisen rooleista ja tehtävänkuvista on siirrytty jatkuvaan neuvottelukäytäntöön. Duaalijohtamisen osapuolien yhteistyö ja vuorovaikutus muovaavat yhteistyösuhteita. Lisäksi tarvittavan tuen löytäminen vaatii huomattavasti työtä ja erilaisten yhteistyösuhteiden hyödyntämistä (Paananen, 2022, s. 69).

Aikaisemmin julkaistu tutkimusaineisto tukee osittain tämän tutkimuksen teemahaastatteluissa saatavia tuloksia. Kuntien kehittämisäitiölle tekemän tutkimuksen mukaan Kunnilla on yleisesti ottaen poliittisen johdon mielestä selkeästi määritelty visio ja kuntastrategia. Lisäksi päätöksenteon pohjana on käytettävissä riittävästi tosiasiallista tietoa. Teemahaastatteluissa esille nousi kyllä, että kunnissa on kuntalain määrittelemä kunnanvaltuuston hyväksymä kuntastrategia ja visio, eli juuri niin kuin kuntien kehittämisäitiölle tekemässä tutkimuksessa mainitaan. Tehdyissä haastatteluissa esille nousee kuntastrategian näkyvänä pitäminen ja sen ohjausvaikutus operatiivisessa jokapäiväisessä päätöksenteossa. Kuntastrategia kyllä päivitetään valtuustokausittain ja päätöspykälä on löydettävissä päätösarkistosta. Kuntastrategia

nähtiin haastatteluiden pohjalta jäävän monesti liian vähälle huomiolle toiminnan suunnittelussa ja valmistelutyössä.

Paanasen väitöskirjatutkimuksen tutkimusaineisto tukee hyvin selkeästi teemahaastatteluista esille nousseita näkökohtia. Haastatteluissa esiin nousi hyvin että, kompleksisuudessa johtajuus rakentuu vuorovaikutuksessa. Rooli vuorovaikutuksessa on keskeinen kaiken kunnissa harjoitettavan poliittisen johtajuuden ja ammattijohtajuuden kannalta. Myös kompleksisen duaalijohtamisen kehä -kuvio osoittaa jatkuvan vuorovaikutuksen ja vuorovaikutuskäytäntöjen vaikuttavan poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen toimintaympäristössä.

6.1.4 Duaalijohtamisen rakenteelliset haasteet

Kompleksisessa duaalijohtamisessa kuntien johtamisjärjestelmän ovat historian saatossa muovautuneet hiljalleen sellaiseen muotoon, kuin se tänä päivinä nähdään. Rakenteellisia uudistuksia on kuntalain uudistuksien myötä tullut mahdolliseksi, mutta suurin osa kunnista on pitäytynyt vielä kuntajohtamisen mallissa, jossa poliittiseen johtamiseen kuuluu kunnanvaltuusto ja sen perustamat kunnanhallitus, lautakunnat ja erilaiset jaostot. Tämän lisäksi on perinteisessä mallissa ammattijohtaminen ja siihen kuuluva kunnanjohtaja johtoryhmä ja toimialajohtajat. Haastatteluissa esiin nousi joissakin kunnissa toimivat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja valiokunnat. Tätä mallia pidettiin joidenkin haastateltavien mielestä hyvänä ja osallistavana kunnan johtamismallina. Pormestarimallia ei pienissä kunnissa haastateltavien näkemyksen mukaan pidetty hyvänä mallina, koska haastateltavat näki mallin lisäävän poliittisen vallan keskittymistä yhä harvemmillä puolueilla.

”Isossa kaupungissa pormestarimalli on hyvä, kun poliittinen mandaatti olemassa. Pienissä kunnissa ei toimisi, kun politisoituisi asioiden valmistelu.”

”Valiokuntamalli on hyvä. Ei pormestarimallia, eikä lautakuntia enää takaisin. Keskusteleva ilmapiiri ja nuorisovaltuustoa enemmän mukaan.”

”Himmelit pois, eli lautakuntia pois, kun päätökset tehdään hallituksessa.”

”Pienessä kunnassa kunnanjohtajuus voisi olla yhteinen useamman kunnan kanssa. Pienessä kunnassa pitäisi saada foorumi keskustelulle, että valtuutetut tietoisia.”

Haveri (2022, s. 79) kysyy ja vastaa tutkimuksessaan mikä on johtamismallin merkitys kunnan hyvälle toiminnalle ja tavoitteiden saavuttamiselle? Hän näkee, että johtamis malli on erinomaisen tärkeä osa kunnan tavoitteiden saavuttamista. Haveri (2022, s. 79) mukaan kunnan johtamismalli luo raamit, jonka sisällä eri kuntatoimijoiden väliset valtasuhteet rakentuvat. Lisäksi määrittää miten ja missä kunnassa vuorovaikutetaan ja viestitään. Miten organisaatiota ohjataan ja kuinka päätöksiä ja valmistelua tehdään. Haveri (2022, s.79) näkemyksenä on, että kunnan johtamismalli määrittää organisaation viralliset roolit ja sen, kuka keskustelee kenenkin kanssa. Lisäksi ketkä antavat määräyksiä ja ohjeita ja miten näihin määräyksiin suhtaudutaan. Häne näkemyksensä mukaan kunnan johtamimalli tarjoaa raamit myös pelisäännöille ja henkilöstön valinnalle. Johtamismalli ei kuitenkaan ole erillinen riippumaton tehokkuutta arvioiva tekijä. Hänen näkemyksensä mukaan samanlainen kunnan johtamismalli voi tuottaa erilaisia lopputuloksia eri paikoissa ja eri aikoina. Tästä syystä kansainvälisten tai kotimaistenkin menestyksekkäiksi osoittautuneiden kunnan johtamis mallien suora kopiointi ei tuo ha luttuja tuloksia omassa kunnassa. Kuntajohtamisen mallin menestys riippuu kunnan tilanteesta, ajasta, paikasta, poliittisten voimasuhteiden määrittymisestä, johtajien osaamisesta ja heidän persoonasta sekä ennen kaikkea toimintakulttuurista (Haveri 2022, s.79).

Jäntti ja muiden (2021, s. 130) mukaan kunnan ylimmän johtajan rooli ja johtajan asema kuntaorganisaatiossa vaikuttavat merkittävästi koko kunnan johtamisjärjestelmään ja johtamiseen. Lisäksi heidän näkemys on, että valinnassa kunnanjohtajamallin ja poliittisen johtamisen pormestari mallin välillä on kyse kunnan johtohahmon asemasta ja roolista, myös kokonaan laajemmasta kuntajohtamisjärjestelmää koskevasta muutoksesta. Kunnan johtamisjärjestelmän muuttamisella voi nähdä olevan monen tasoisia ja monenlaisia vaikutuksia kunnan poliittiseen johtoon ja kuntaorganisaatioon, sekä kunnan johtamiseen liittyvissä toimintatavoissa ja toimintakulttuurissa (Jäntti ja muut, 2021, s. 130).

Jäntti (2016, s. 178) väitöskirjatutkimuksessaan kertoo, että kunta on elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyksikkö ja sen perustehtävät voidaan jakaa neljään perusryhmään. Jäntin (2016, s. 178) mukaan kunnan perustehtävänä on demokratiatehtävä, jonka puitteissa kuntajohtaminen toimii kansanvallan ja paikallisten valintojen toteuttamisen yksikkönä. Kyse on kuntalaisten tahdon esiintuominen demokratian avulla paikallisesti kunnan kautta. Toinen perustehtävä hänen mukaan on kunnan taloustehtävä. Tämä määrittyy kunnan taloudellisesta elinvoimaisuudesta talouden uusintamisen näkökulmasta. Tällöin kyseessä on kunnan tavoites taloudellisesti turvata toimintaedellytyksensä. Kolmas tehtävä on yhteisötehtävä. Jäntti (2016, s. 178) kertoo, että kunta näyttäytyy yhteisönä ja kiinnittymiskohtana korostaen kunnan tarkoistusta kunnan asukkaiden identiteetin ja yhteisöllisyyden luomisessa, vahvistamisessa. Kunnan neljäntenä tehtävänä on hyvinvointitehtävä, eli kunnan tehtävänä on toiminnassaan tähdätä hyvinvoinnin luomiseen kunnan asukkaille (Jäntti 2016, s. 178).

Aikaisemmin julkaistu tutkimustieto tukee teemahaastatteluista saamaa tutkimusaineistoa. Aikaisempi tutkimus osoittaa, että johtamismalli ei itsessään ole riippumaton tehokkuutta arvioiva tekijä. Näkemyksien mukaan samanlainen kunnan johtamismalli voi tuottaa täysin erilaisia lopputuloksia eri paikoissa ja eri aikoina. Kunnan johtamisjärjestelmän muuttamisella voi on vaikutuksia vuoroaikutusprosesseihin ja eri

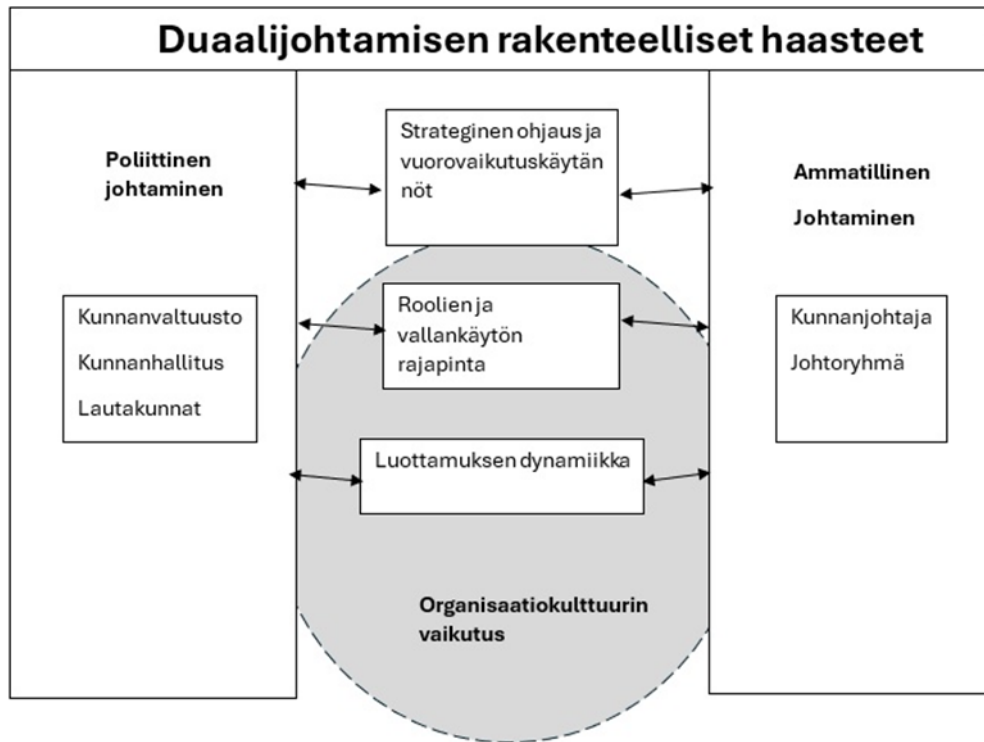
roolissa olevien toimijoiden luottamukseen. Lisäksi voi nähdä olevan monen eri tasoisia vaikutuksia kunnan poliittiseen johtoon ja kuntaorganisaatioon, sekä kunnan johtamiseen liittyvissä toimintatavoissa ja toimintakulttuurissa.

6.2 Tutkimuksen tieteellinen kontribuutio

Tämä kuntien poliittiselle johdolle teemahaastatteluiden pohjalta tehty kvalitatiivinen tutkimus nosti vastausten pohjalta neljän pääteemaa:

1. Roolien ja vallankäytön rajapinta ja ristiriidat.
2. Luottamuksen dynamiikka.
3. Strateginen ohjaus ja vuorovaikutuskäytännöt.
4. Kaksoisjohtamisen rakenteelliset haasteet

Pääteemat ovat alla esitettyssä kuviossa käyty läpi. Lisäksi on esitetty pääteeman tuoman tutkimukselliset kontribuutiot. Seuraavalla sivulla on tutkimuksessa esiintyneet neljä pääteemaa kuviossa 11.



Kuvio 13. Tutkimuksen pääteemat ja organisaatiokulttuurin vaikutus

Roolien ja vallankäytön rajapinnat antoivat vahvistusta aikaisemman julkaistun tutkimusaineiston pohjalta. Lisäksi nousi esiin näkökulmia siitä, että kunnilta odotetaan toimintaympäristön monimutkaisuuden ja kuntaorganisaatioiden sisäisten erilaisten toimintojen yhteensovittamista. Roolien rajapinnat voivat kompleksisessa duaalijohtamisessa olla hyvinkin erilaiset, kuin on kuntien hallintosäännöissä määritelty.

Anttiroiko ja muiden (2007, s 68) tekemän tutkimuksen mukaan kunnan organisaatiokulttuuri näkyy lähes kaikessa kunnan toiminnassa ja kunnan johtamisessa. Arvoina ja arvostuksina, vakiintuneina erilaisina toimintatapoina sekä yleisesti käytettävässä kielessä ja symboleissa. Kuntaorganisaation toimintakulttuuri voi vaihdella kuntien välillä ja myös kunnan sisällä eri sektoreiden toiminnassa. Heidän näkemyksensä mukaan organisaatiokulttuuri muodostuu pitkän aikavälin kuluessa ja sitä on aina

äärettömän vaikea muuttaa. Lisäksi kulttuuri vaikuttaa suuresti organisaatioiden toimintaan ja varsinkin niiden kykyyn uudistaa prosessejaan.

Harisalo ja Stenvall (2022, s. 110) kertovat tutkimuksessaan seuraavasti. Kun yksilöt toimivat osana omaa ryhmää, he ovat muodostaneet käsitykset asioiden välisistä syy- ja seuraussuhteista ja noudattavat ryhmän määrittelemiä käyttäytymissääntöjä. Lisäksi tutkimuksen mukaan he ovat sulautuneet enemmän tai vähemmän voimakkaalla sidoksella ryhmäänsä. Heidän näkemyksensä mukaan kunnan johtamisorganisaatioissa organisoiduissa ryhmissä on tilaa yksilölliselle harkinnalle, sekä toiminnalle. Näitä voidaan tutkimuksen mukaan parhaiten ymmärtää käyttämällä yksilöä analyysin perusyksikkönä. Yksilö voi olla esimerkiksi yksin jyrkästi eri mieltä ryhmän käsitysten kanssa. Heidän mielestään yksilö käyttäytyä tavalla, joka voi olla ristiriidassa ryhmässä vallitsevan käsityksen kanssa.

Tämän tutkimus vahvisti roolien rajapintojen epämääräisyyksien huomioimista ja ristiriitojen vaikutusta kuntien dualistisen johtamisen toimintaympäristöön omalta osaltaan. Tässä toimintakentässä roolien ristiriidat tulevat hyvin esille ja vaikuttavat päätöksenteon valmisteluun ja päätöksentekoon.

Tutkimus lisäsi tietoutta siitä, että negatiivisiin organisaatiokulttuurin toimintatapoihin voidaan vaikuttaa vain pitkällä aikavälillä. Lisäksi tutkimus antoi varmistuksen siitä, että avoimella kuntajohtamisen päätöksentekokulttuurilla ja kompleksisen duaalijohtamisen päätöksentekoprosessiin liittyvien riippuvuussuhteiden vähentämisellä ja hallintosääntöjen uudistamisella, sekä hallintosääntöjen tarkentamisella ja hallintosäännön ohjaavalla vaikutuksella voidaan vaikuttaa poliittisen johtamisen ja ammattimaisen johtamisen johtamisrakenteiden rooleihin ja välttää rajapintojen välillä oleviin ristiriitoihin.

Luottamuksen dynamiikka pääteemana vahvisti aikaisemman tutkimuksen ja teorian tuomat tulokset. Tämä tutkimus vahvisti luottamuksen merkitystä ja lisäsi näkökulmaa siitä, että poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen toimintaympäristössä on

luottamusta vahvistettava avoimella vuorovaikutuksella ja luottamuksen riippuvuussuhteiden tiedostamisella.

Jalonen (2007, s. 178) kertoo väitöskirjatutkimuksessaan, että useimpien tutkimuksien näkemyksen mukaan luottamusta voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä yhteiskuntia ja yhteiskuntien osajärjestelmiä koossapitävistä ylläpitävistä voimista. Tutkimuksessa luottamusta pidetään eräänlaisena liimana, joka saa kuntaorganisaatiotkin toimimaan. Tänäkin päivänä luottamusta on liian vähän tutkittu ilmiö ja tästä syystä luottamusta ei riittävästi ymmärretä.

Harisalo ja Miettinen (2010, s. 29) kertovat kirjassaan, että luottamus syntyy ihmisten välisen kanssakäymisen, yhteistyön ja jatkuvan vuorovaikutuksen yhteisvaikutuksena. Tässä tapauksessa kukaan ei voi ostaa eikä lainata luottamusta itselleen. Heidän näkemyksensä mukaan luottamus on siten ansaittava tai aina lunastettava omalla käyttäytymisellä tilanteessa. Kirjan mukaan luottamuksen lunastaminen alkaa aina uudelleen puhtaalta pöydältä ja kun ihmiset ovat oppineet luottamaan toisiinsa, he uskovat voivansa luottaa ventovieraisiin, vaikka he eivät ole osoittaneet mitään näyttöä luottamuksellisesta toiminnasta. Tällaista luottamusta kutsutaan heidän tutkimuksessaan yleistäväksi luottamukseksi. He kertovat lisäksi, että yleistettyä luottamusta pidetään modernin yhteiskunnan ominaisuutena. Vastaavasti he kertovat, että niin sanottu rajaava luottamus on perinteellisten yhteiskuntien ominaisuus. Siinä ihmisillä on tapana luottaa vain läheisiinsä ja oman paikallisen yhteisönsä ihmisiin. Vieraisiin luotetaan vasta, kun he osoittivat omaksuneensa paikallisen yhteisön arvot ja käyttäytymistavat.

Strateginen ohjaus ja vuorovaikutuskäytännöt toivat tutkimuksessa hyvin selkeästi teemahaastatteluista esille nousseita näkökohtia. Haastatteluissa nousi esille että, kompleksisuudessa johtajuus rakentuu vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutus on keskeisin osatekijä kaikessa kunnissa harjoitettavan poliittisen johtajuuden ja ammattijohtajuuden toimintakentässä. Kompleksisessa duaalijohtamisessa jatkuvan vuorovaikutuksen ja

vuorovaikutuskäytännöt vaikuttavan poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen toimintaympäristössä. Tämä tutkimus lisäsi tietoisuutta vuorovaikutuksen lisäämisen tarpeellisuudesta kuntienn johtamiskäytänteissä ja lisäksi Ulkoisen ja sisäisen viestinnän tärkeyttä kuntastrategian näkyvänä pitämisenä ja kuntastrategian pitämistä ohjausvälineenä operatiivisessa jokapäiväisessä päätöksenteon valmistelu ja päätöksentekoprosessissa.

Paananen (2022, s. 68) kertoo väitöskirjatutkimuksessaan, että toimintaympäristössä vallitsevat erilaiset jännitteet ja epätasapainoinen tilanne ohjaavat hakemaan johtajuudelta tasapainottavaa voimaa. Hänen tutkimuksessansa johtajuudessa tunnistetaan erilaisia vastakkainasettelua eri instituutioiden, sekä eri ryhmien sisällä. Erittäin tyypillistä on hänen tutkimuksensa mukaan, että tilanteissa on erilaisia odotuksia ja vaatimuksia, jotka ovat usein ristiriidassa toistensa kanssa. Paanansen (2022, s. 68) mukaan helppoa yhteisymmärrystä ja jaettuja yhteisiä päämääriä on vaikeampi löytää ja varsinaisissa ratkaisuvaihtoehdoissa korostuvat erityisesti neuvottelu ja tasapainoilu erilaisten intressien välillä. Hänen näkemyksensä mukaan tasapainon löytämiseksi vuorovaikutuksessa on mahdollista sanallistaa ongelmia, jonka edellytyksenä on tunnistava, yhteentörmäykset myös salliva ja yhteentörmäyksistä keskusteleva ilmapiiri.

Kaksoisjohtamisen rakenteelliset haasteet pääteemaan tämä tutkimus toi lisää aikaisempaan teoriaan ja tutkimukseen liittyen siltä osin, että pienet kunnat eivät missään tapauksissa ole kiinnostuneita pormestarimallin käytöstä kunnallisena johtamisjärjestelmänä.

Haveri (2022, s. 82) mukaan virkajohtajamalliin sisältyy enemmän vallankäyttöä kontrolloivia ja päätöksentekoa tasapainottavia piirteitä, ja virkajohtajamalli tukee paremmin hajautettua, sekä jaettua johtajuutta. Kunnanjohtaja toimii aina kunnanhallituksen alaisuudessa ja johtaa vain kunnan hallintoa eli valmisteluorganisaatiota ja toimeenpanoa. Virkajohtajamalli luo hänen tutkimuksen mukaan tasapainoa poliittisten jännitteiden välille ja tukee pienempienkin

valtuustoryhmien jatkuvaa osallistumista kunnan päätöksentekoon. Haverin mukaan, viranhaltijana kunnanjohtajan tehtävä on palvella koko kunnanvaltuustoa ja tuottaa tietoa sen päätöksenteon perustaksi. Lisäksi viestiä tasapuolisesti eri ryhmien suuntaan. Hänen tutkimuksen mukaan pormestarimalli tukee enemmän yksilöjohtajuutta ja keskitettyä päätösvallan käyttöä.

Pormestarimallia pidettiin valtasuhteiden keskittämisenä ja ajatellen maaseudun kuntia, joissa poliittisen johtamisen keskittymien on jo melko voimakasta. Toinen tutkimuksellinen kontribuutio on se, että kunnat, joissa toimii kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, valiokunnat ja kunnanjohtaja on tutkimuksen tuomien tulosten valossa kunnanvaltuutettujen osallisuus päätöksentekoon korkeammalla tasolla. Tästä suorana seurauksen on myös poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen vuorovaikutuksen lisääntyminen päätöksentekoprosessissa.

Jännti (2016, s. 126) väitöskirjatutkimuksen mukaan yksi organisatorinen muutos on tullut hallinnonuudistuksen seurauksena kunnan organisaatorakenteeseen tehdyt muutokset. Näiden muutosten seurauksena on kuntien henkilöstömäärän väheneminen. Kokonainen toimiala on kadonnut kuntaorganisaatioista ja katoamisen myötä kunnassa päätettävien asioiden määrä on huomattavasti vähentynyt. Hänen tutkimuksensa mukaan päätöksentekoon liittyvät muutokset näkyvät siten, että kuntien organisaatorakenteita, on muutettu. Lautakuntien määrää on vähennetty, kun kunnan päätöksenteon piirissä olevien asioiden määrä on pienentynyt sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtymisen myötä hyvinvointialueiden vastuulle. Sosiaali- ja terveysasioita käsitteleviä rakenteita ei muutoksen myötä kunnissa enää ole. Tästä syystä kunnissa on samassa yhteydessä vähennetty lautakuntia ja muutenkin yhdistelemällä niiden tehtäviä ja toisaalta siirtämällä asioita kunnanhallituksen päätösvallan alaisuuteen (Jännti, 2016, s. 126).

6.3 Suositukset tutkimuksessa mukana olleille kunnille

Huomioita mitä kunnissa voitaisiin ottaa harkinnan mukaan osaksi kuntien johtamiskäytänteitä ovat varmaankin kaikille osallistujille tiedossa, mutta niistä on kuitenkin hyvä keskustella. Koska vuorovaikutuksen merkitys on poliittisen johtamisen ja ammattijohtamien ytimessä on avoimen vuorovaikutuksen lisäämien kuntien päätöksentekoprosesseissa erittäin tärkeää. Vuorovaikutuksessa tärkeänä on sisäisen ja ulkoisen viestinnän vahvistaminen. Viestinnän vahvistaminen lisää myös pitkällä aikavälillä organisaatiokulttuurin muuttumista yhä avoimemmaksi ja läpinäkyvämmäksi. Toinen tutkimuksessa esiin noussut kokonaisuus on kuntastrategian pitäminen kuntalainkin määrittelemänä tärkeimpänä kunnan toimintaa ohjaavana asiakirjana. Kuntajohtaminen kokonaisuudessaan tulee johtamisen kannalta selkeämmäksi, mitä enemmän operatiivisessa ja jokapäiväisessä käytössä hyväksytty kuntastrategia on. Hallintosäännön tarkastelulla ja kunnan johtamisjärjestelmän toimijoiden roolien tarkalla määrittelyllä vältetään kuntaorganisaatioissa olevaa ohjohtamista. Luottamuksen rakentamista koko kuntaorganisaatioissa avoimen ja vuorovaikutteisen toiminnan ympäristössä vahvistaa organisaatiokulttuurin kehittymistä ja koko toiminnan tehokkuutta ja joustavuutta. Viimeisenä suosituksena voisi kehittää kunnan johtamismallina valiokuntamallia, joka tutkimuksessakin osoittautui erittäin osallistavaksi toimintamalliksi. Valiokuntamalli, jossa valiokunnat ovat toisiinsa nähden tasavahvoja toimielimiä on tärkeää. Lisäksi kunnanvaltuutettujen osallisuuden lisäämisen ja vuorovaikutuksen ja päätöksenteon vahvistaminen on tärkeää.

6.4 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimuksen aiheet

Tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, ja tiedonkeruumenetelmänä on ollut käytössä yksilökohtaiset teemahaastattelut. Laadullisen, eli kvalitatiivisen tutkimuksen keskiössä on todellisen elämän kuvaaminen. Todellisen elämän kuvaamiseen liittyy tyypillisesti ajatuksissa, että todellisuus on hyvinkin moninainen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on huomattava, että eri tapahtumat muovaavat toinen toisiaan ja

tapahtumia ei voida erotella mielivaltaisesti osiin. Lisäksi kvalitatiivisesta tutkimuksesta voi löytyä monen suuntaisia erilaisia suhteita ja tutkimustyypillä pyritäänkin tutkimaan kohdetta hyvin kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi ja muut, 2013, s. 161). Hiltusen (2009) näkemyksen mukaisesti tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti pitäisi määritellä kahdesta erillisestä näkökulmasta. Tällöin määritellään, onko kyseessä oleva mittaus- tai tutkimusmenetelmä validi ja/tai reliaabeli. Tämän jälkeen määritellään, onko tuloksista tehdyt päätelmät valideja ja/tai reliaabeleja.

Tutkimuksen validius eli tutkimuksen pätevyys tarkoittaa tutkimusmenetelmän tai käytettävän mittarin kyvykkyyttä mitata täsmälleen sitä mitä on tarkoitettu mitata. Reliaabelius tarkoittaa tutkimuksen mittaustulosten mahdollista toistettavuutta. Reliaabelius tarkoittaa siis tutkimuksen kyvykkyyttä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia (Hirsjärvi ja muut, 2013, s. 161).

Tämän haastattelututkimuksen luotettavuutta pyrittiin varmistamaan teemahaastattelukysymysten huolellisella suunnittelulla. Teemahaastattelurungon teemojen arvioinnissa arvioitiin niiden vastaamista tutkimuskysymyksiin riittävällä tasolla. Teemahaastattelurunko oli haastateltavien ja haastattelijan mielestä selkeä ja haastattelurunko oli toimitettu kaikille haastateltaville hyvissä ajoin ennakolta. Lisäksi kaikille haastateltaville oli lähetetty pyyntö, missä kerrottu tutkimuksen tarkoitus, tarve ja perusteet tutkimukseen osallistumisesta.

Tutkimuksen aihe oli tulevaisuusnäkökulma huomioiden erittäin ajankohtainen. SWOT-analyysi oli haastateltavien puolelta tuttu analyysimenetelmä, jolloin ei haastateltavien keskuudessa herännyt negatiivisia tunteita vaan olivat koko haastattelun ajan hyvin positiivisesti mukana.

Kaksoisjohtaminen kunnassa teemaan liittyy paljon erilaisia jatkotutkimusaiheita. Eräs tutkimuksen alue liittyy kunnallisen johtamisrakenteiden erilaiseen toimintaan. Johtamisrakenne, missä toimii kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja kunnanjohtaja, sekä johtamismalli missä toimii kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, valiokunnat ja kunnanjohtaja. Valiokuntamallissa tuli haastatteluiden yhteydessä hyvin

selväksi, että valtuutettujen osallisuus on huomattavasti korkeampi valiokuntamallissa. Tutkimuksen avulla voisi etsiä nykyisestä valiokuntamallista vieläkin toimivampi kokonaisuus. Nykyisessä valiokuntamallissa on haastatteluun osallistuvassa kunnassa epätasapaino valiokuntien pitämien asiakokonaisuuksien välillä.

Toinen jatkotutkimuksen aihe on luottamuksen rakentaminen kuntavaalien jälkeen alkavan kunnanvaltuuston ja viranhaltijaorganisaation välillä. Neljän vuoden välein kunnat ovat yleensä tilanteessa, että kunnanvaltuuston kokoonpano muuttuu ja osittain myös poliittiset painoarvot kunnanvaltuustossa muuttuvat. Tutkimuksen lopputuloksena olisi mahdollista saavuttaa toimivia työkaluja ja koulutusmateriaalia kunnanvaltuutettujen ja viranhaltijoiden käytettäväksi, missä aidosti rakennettaisiin avointa, luottamuksellista ja osallistavaa päätöksentekoa kuntien johtamisjärjestelmiin.

Kolmas tutkimuksen aihe on digitaalisuuden tuomat mahdollisuudet ja haasteet kunnan johtamisjärjestelmän kautta. Tekoälyn vastaanotto kunnissa on alkuvaiheessa ollut hyvinkin erilaista ja normaalia uusien asioiden muutosvastarintaa on ollut huomattavissa. Suuressa osin kunnissa on tekoälyä ensimmäisessä vaiheessa otettu käyttöön teknisen toimialan erilaisissa selvitysasioissa ja ennustemallien tekemisessä. Jatkotutkimuksessa olisi hyvä keskittyä kunnan johtamisjärjestelmän kannalta rutiininomaisten ja resurssia sitovien tehtävien arviointiin. Yksi todennäköisesti helpoimpia on erilaisten lausuntojen tekeminen lausuntopalveluun ja pöytäkirjojen ja niiden julkaisemiseen ja nähtävillä pidettäviin kokonaisuuksiin liittyvät asiat.

Epilogi

Olen suuresti kiitollinen kaikille tutkimuksessa mukana olleille kunnille ja kuntien poliittisen johdon haastatteluun osallistujille. Jokainen kunta toi omalla osuudellaan merkittävästi näkemyksiä, tietoa ja kyselyissä vastauksia ja mielipiteitä esitettyihin kysymyksiin. Vastaukset vahvistivat aikaisemman tutkimuksen tuloksia ja herätti ajatuksia ja kriittisyyttä kunnallisten johtamistapojen muutostarpeisin ja toimivuuteen. Toivon kaikille tutkimukseen osallistujille oikein hyvää valtuustokautta kunnanvaltuusoissa toimimiseen kaikkialle Suomessa.

Lähteet

- Ala-Siuru, M. Asikainen, J., Kirvelä, T., Laamanen, E., Majoinen, K., Möttönen, S., Ojakoski, M. ja Pauni, M. (2013) *Elävän kuntastrategian kulmakivet*. Suomen kuntaliitto. Helsinki. Noudettu 07.02.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/file/6502/download?token=nTGxoOIC>
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Osuuskunta Vastapaino. Tampere
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynnänen, A. ja Siitonen, P. (toim.) (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintosuhteet*. Tampereen yliopistopaino Oy- Juvenes Print. Tampere.
- Blomqvist, K. (2002). *Partnering in the dynamic environment: The role of Trust in Asymmetric Technology Partnership Formation* [väitöskirja, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu]. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu digipaino 2002. Lappeenranta.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- FCG (2023). *Kaksoisjohtaminen*. Noudettu 04.02.2024 osoitteesta <https://www.fcg.fi/palvelut/johtaminen/johtamisen-kehittaminen/kaksoisjohtaminen/>
- Hallintolaki (434/2003). Noudettu 05.02.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030434#Pidm46651396561488>
- Hannus, A., Hallberg, P. ja Niemi, A. (2009) *Kuntalaki*. WSOYpro Oy Helsinki.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (2010) *Luottamus. Pääomien pääoma*. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. (2002). *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Harjula, H., Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*. Talentum. Helsinki.
- Haveri A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) (2011). *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Haveri, A. (2020). *Tulevaisuuden kuntajohtaminen. Kunnallisan alan kehittämissäätöä*. Polemia- sarjan julkaisu nro 33. Helsinki.

- Haveri, A. (2022). *Pormestari haastaa kunnanjohtajan– onko johtamismallilla väliä?* Kunnallisan kehittämissäätiön. Polemia-sarjan julkaisu nro 122 Helsinki.
- Heuru, K.(2006). *Perustuslaillinen kunnallishallinto*. Edita Publishing Oy. Edita Prima Oy Helsinki.
- Hiltunen, L. (2009). Graduryhmä, Powerpoint-esitys (18.2.2009) Validiteetti ja reliabiliteetti. Noudettu 9.3.2026 osoitteesta [Validiteetti ja reliabiliteetti](#)
[Graduryhm Leena Hiltunen Mittely Validiteetti](#)
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001) *Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki University Press. Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2015) *Tutki ja kirjoita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2013) *Tutki ja kirjoita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Hämäläinen, K., Prättälä, K. & Ryynänen, A. (2009). *Kunnanjohtaminen-demokratia, työnjako ja vastuut*. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Helsinki.
- Ikaalinen (2022). *Ikaalisten kaupungin kuntastrategia 2021–2025, sekä visio 2030*. Noudettu 16.2.2024 osoitteesta https://ikaalinen.fi/wp-content/uploads/2022/12/Ikaalinen_kuntastrategia_2021_2025_12012022.pptx
- Ikaalinen (2023). *Hallintosäätö Ikaalisten kaupunki*. Noudettu 16.2.2024 osoitteesta <https://ikaalinen.fi/wp-content/uploads/2023/06/HALLINTOSAANTO-2023.pdf>
- Jalonen, H. (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä* [väitöskirja, Tampereen teknillinen yliopisto]. Julkaisu 693. Tampere.
- Juuti, P. (2013). *Jaetun johtajuuden taito*. PS- kustannus. Jyväskylä.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Suomen yliopistopaino Oy- Juvenes Print. Tampere.
- Jäntti, A. Haveri, A. & Airaksinen, J. (2021). *Pormestari vai virkajohtaja – miksi*

- kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan?* Noudettu 8.2.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/95735/65144>
- Kamensky, M. (2010) *Strateginen johtaminen. Menestyksen timantti*. Alma Talent Oy. Helsinki.
- Kananen, J. (2017) *Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä*. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Jyväskylä.
- Kunnallisan kehittämissäätiö, (1999). *Sinä kunnanjohtaja*. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 35. Kunnallisan kehittämissäätiö. Helsinki.
- Kunnallislaki (642/1948) Noudettu 1.2.2024 osoitteesta <https://www.edilex.fi/smur/19480642>
- Kannonkoski (2022). *Kannonkosken kuntastrategia 2018–2021*. Noudettu 16.2.2024 osoitteesta https://www.kannonkoski.fi/sites/default/files/tiedostot/Liitetiedostot/9390-Kannonkosken_kuntastrategia_1.pdf
- Kannonkoski (2023). *Kannonkosken hallintosääntö*. Noudettu 16.2.2024 osoitteesta <https://www.kannonkoski.fi/sites/default/files/tiedostot/Liitetiedostot/8163-Hallintosaanto.pdf>
- KT (2025). *Kunta- hyvinvointialan tekoälytutkimus 2025*. Noudettu 10.3.2026 osoitteesta [Kunta- ja hyvinvointialan tekoälykysely 2025](#)
- Kuntalaki (410/2015). Noudettu 2.2.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410#O2L4>
- Kuntaliitto (2016). *Kuntajohtajan johtajasopimus – puitteet ja pelisäännöt johtamistyölle*. Noudettu 10.2.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1752-kuntajohtajan-johtajasopimus>
- Kuntaliitto (2018). *Tulevaisuus tehdään kompleksisessa maailmassa*. Noudettu 11.2.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1961-tulevaisuus-tehdään-kompleksisessa-maailmassa>
- Kuntaliitto (2019). *Itsehallinto ja kaksoisjohtaminen*. Noudettu 2.2.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/kuntajohtaminen-ja-digitalisaatio/kuntajohtaminen>

Kuntaliitto (2020). *Kuntalaisten luottamus kunnan päätöksentekoon ja päättäjiin.*

Kuntalaistutkimus 2020. Noudettu 10.2.2024 osoitteesta
https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Liitediat%2014.4.2021%20tiedotteeseen_Luottamus%20p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekoon.pdf

Kuntaliitto (2021). *Kuntastrategia.* Noudettu 6.2.2024 osoitteesta

<https://www.kuntaliitto.fi/kuntajohtaminen-ja-digitalisaatio/kuntajohtaminen/kuntastrategia>

Kuntaliitto (2022). *Hyvän hallinnon perusteet.* Noudettu 5.2.2024 osoitteesta

<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/hyvan-hallinnon-perusteet>

Kuntaliitto (2023). *Kunnan hallintosäntömalli.* Noudettu 10.2.2024 osoitteesta

<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2023/2239-kunnan-hallintosaantomalli>

Kuntaliitto (2024a). *Kunnanhallituksen hyvä työskentely.* Noudettu 4.2.2024 osoitteesta

<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2258-kunnanhallituksen-hyva-tyoskentely>

Kuntaliitto (2024b). *Te-palvelut 2024 uudistus.* Noudettu 13.2.2024 osoitteesta

<https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/tyollisyys/te-palvelut-2024-uudistus>

Kuntaliitto (2024c). *Hyvinvoinnin edistäminen kunnissa.* Noudettu 11.3.2026 osoitteesta

[Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät kunnissa | Kuntaliitto.fi](https://www.kuntaliitto.fi/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-tehtavat-kunnissa)

Kuntatyönantaja (2023). *Johtajasopimukset on tehtävä kunnanjohtajille ja*

hyvinvointialuejohtajille. Noudettu 10.2.2024 osoitteesta

<https://www.kuntaliitto.fi/palvelussuhde/alkaminen/johtajasopimukset>

Kurkinen-Supperi, A. (2006). *Allekirjoitettu johtajuus. Kuntajohtajien näkemyksiä*

kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta.

Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Kurkinen-Supperi, A. (2016). *Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys*

kunnan johtamisessa [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Tampere yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003). Noudettu 5.2.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030304>

Leinonen, J. (2012). *Monelta suunnalta suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä.* Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Lapin yliopisto. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Lindroos, J-E. ja Lohivesi, K. (2004) *Onnistu strategiassa*. WSOY. Helsinki.

Mayer, R.C., Davis, J.H. & Schoorman, F. D. (1995). *An Integrative Model of Organizational Trust*. Noudettu 9.2.2024 osoitteesta <https://doi.org/10.2307/258792>

Maalaiskuntain kunnallislaki (108/1917). Noudettu 31.1.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1917/19170108001#Lidm46651396607984>

Mykkänen, Antti. (2022). *Suomalaisen kuntajohtamisen tila ja tulevaisuus 2022.* Kunnallisan alan kehittämissäätö julkaisu 52. Helsinki.

Niiranen, V., Joensuu, M. & Martikainen, M. (2013). *Millä tiedolla kuntia johdetaan.* Kunnallisan alan kehittämissäätö Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 74. Vammalan kirjapaino. Sastamala.

Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. ja Pekola-Sjöblom, M. (toim.) *Tulevaisuuden kunta.* Noudettu 8.2.2024 osoitteesta <https://julkaisut.kuntaliitto.fi/1812>

Paananen, H. (2022) *Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. PunaMusta Oy-Yliopistopaino. Joensuu.

Paananen, H. (2023) *Poliittinen johtaminen ja kuntien vuorovaikutteinen hallinta.* Hallinnon Tutkimus 41, 233–248. Noudettu 22.3.2026 osoitteesta [Hallinnon Tutkimus](https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/111600)

Paananen, H., Jäntti, A., Lajunen, S., Kyöstä, A. ja Haveri, A. (2022). *Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntien hallintosäännöissä.* Hallinnon Tutkimus 41, 293–311. Noudettu 9.2.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/111600>

- Palonen, K. (2008). *Kaksi politiikan käsitettä*. Tulkinta historiasta ja nykytilanteesta. Teoksessa Korvela, Paul-Erik & Lindroos, Kia (toim.). *Avauksia poliittiseen ajatteluun*. Helsinki. Noudettu 19.4.2026 osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-492-111-4>
- Pienimäki, E. (2024). *Pelkkää hallinnollisten asioiden hoitoa vai sellaista oikeaa johtamista*. Acta Wasaensia 542. Vaasan yliopisto. Noudettu 22.3.2026 osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-162-4>
- Piipponen, S. (2016). *Johtamis- ja kokouskäytännöt ARTTU2-kuntien hallituksissa ja valtuustoissa vuonna 2015*. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Puusa, A. & Juuti, P. (toim.)(2020) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus Oy. Helsinki.
- Rannisto, P-H. (2005). *Kunnan strateginen johtaminen* [väitöskirja Tampereen yliopisto]. Tampereen yliopistopaino Oy -Juvenes Print. Tampere.
- Ryynänen, A. (2010). *Pormestari*. Oy UNIPress Ab. Helsinki
- Rättilä, T. & Rinne, J. (2016). *Kuntademokratia kaksilla raiteilla*. Kunnallisan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 96. Vammalan kirjapaino Oy. Sastamala.
- Sallinen, s., Majoinen, K. ja Salenius, M. (toim.)(2012). *Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Savolainen, R. (toim.) (2009). *Oma hallinto*. Kansakuntaa rakentamassa 1809-2009. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Sipponen, K. (2016). *Se suuri kuntauudistus*. Kunnallisan kehittämissäätö. Helsinki
- Sitra (2022). *Demokraattiset osallistumismahdollisuudet Suomessa*. Noudettu 10.2.2024 osoitteesta https://media.sitra.fi/app/uploads/2022/12/sitra_demokraattiset_osallistumismahdollisuudet_suomessa_13.9.2022.pdf
- Sitra (2025). *Tulevaisuussanasto*. Noudettu 25.3.2026 osoitteesta <https://termipankki.fi/tepa/fi/haku/kompleksisuus>
- Soikkanen, H. (1966). *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta*. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2023). *Hyvinvointialueet vastaavat sote-palvelujen ja*

- pelastustoimen järjestämisestä*. Noudettu 13.2.2024 osoitteesta <https://stm.fi/hyvinvointialueet>
- Sulkava (2022). *Sulkavan kunnan kuntastrategia*. Noudettu 16.2.2024 osoitteesta https://sulkava.fi/wp-content/uploads/2021/12/sulkava_strategia_2022-2030_1.pdf
- Sulkava (2023). *Sulkavan kunnan hallintosäntö 1.9.2023 alkaen*. Noudettu 16.2.2024 osoitteesta https://sulkava.fi/wp-content/uploads/2023/08/Hallintosaanto_01092023.pdf
- Suomen perustuslaki (731/1999). Noudettu 2.2.2024. osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L11P121>
- Stenvall, J. Rannisto P-H. & Sallinen, S. (2013). *Osaava kunta - Avoimuus, vuorovaikutus ja osaaminen kunnan menestystekijöinä*. Noudettu 10.2.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2013/1546-osaava-kunta-avoimuus-vuorovaikutus-ja-osaaminen-kunnan-menestystekijoina>
- Svara, J. H. (2001). *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration*. Public Administration Review 61:2, 176–183. North Carolina.
- Svara, J. H. & Watson D.J.(editor) (2010). *More than mayor or manager- Campagns to Change Form of Government in America's Large Cities*. Georgetown University Press. Washington DC.
- Teuva (2022). *Kuntastrategia valtuustokaudelle 2021–2025*. Noudettu 16.2.2024 osoitteesta <https://teuva.fi/images/hallinto/asiakirjat/Kuntastrategia%20valtuustokaudelle%202021-2025.pdf>
- Teuva (2023). *Teuvan kunnan hallintosäntö 1.1.2023 alkaen*. Noudettu 16.2.2024 osoitteesta <https://teuva.fi/images/hallinto/saannot-ohjeet-taksat/saannot-ja-ohjeet/Hallintos%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6%201.1.2023%20alkaen%2C%20kh%20p%C3%B6yt%C3%A4kirjan%20liite%2012.12.2022%2028p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%29.pdf>
- Tilastokeskus (2024) *Kuntien avainluvut*. Noudettu 16.2.2024 osoitteesta

<https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?active1=KU846&year=2023&active2=KU216>

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*.

(Uudistettulaitos). Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Vaalilaki (714/1998) Noudettu 3.2.2024 Osoitteesta

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980714#O1L2P13>

Valtiovarainministeriö (2009). *Kunnanjohtaminen-demokratia, työnjako, vastuu*.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009. Noudettu 20.3.2026 osoitteesta [Valto - Valtioneuvoston julkaisuarkisto | Hae](#)

Valtiovarainministeriö (2011). *Selvitys kuntalain uudistustarpeista*.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011. Noudettu 9.2.2024 osoitteesta

https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/7604.pdf

Valtiovarainministeriö (2020a). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13. Noudettu 4.2.2024 osoitteesta

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM_2020_13_Kuntien_tilannekuva_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtiovarainministeriö (2020b). *Kuntien tehtävät ja toiminta*. Noudettu 3.2.2024

osoitteesta <https://vm.fi/kuntien-tehtavat-ja-toiminta>

Valtiovarainministeriö (2021). Mistä malli tulevaisuuden kuntapolitiikkaan? Noudettu

4.2.2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/mista-malli-tulevaisuuden-kuntapolitiikkaan->

Valtiovarainministeriö (2022). *Julkinen johtaminen*. Vastuuta yhteisestä tulevaisuudesta.

Noudettu 4.2.2024 osoitteesta

<https://vm.fi/documents/10623/20807210/Julkisen+johtamisen+yhteisty%C3%B6ryhm%C3%A4n+keskustelualoite+2022.pdf/7ce7c03a-f80e-0577-f071-ac433537c40c/Julkisen+johtamisen+yhteisty%C3%B6ryhm%C3%A4n+keskustelualoite+2022.pdf?t=1677501391685>

Valtiovarainministeriö (2023). *Valtion aluehallinnon uudistus*. Noudettu 13.2.2024

osoitteesta <https://vm.fi/aluehallintouudistus>

Valtiovarainministeriö (2025). *Kuntatalousohjelma vuodelle 2026*.

Valtiovaraniministeriön julkaisuja 2025:83. Noudettu 10.3.2026

osoitteesta [Kuntatalousohjelma vuodelle 2026](#)

Vartiainen, P., Ollila, S., Raisio, H. & Lindell, J. (2013). *Johtaja kaaoksen reunalla*. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista? Gaudeamus Oy. Helsinki.

Vartiainen, P. & Raisio, H. (toim.)(2020). *Johtaminen kompleksisemmassa maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien ratkaisuun*. Gaudeamus Oy. Helsinki.

Virtanen, P. ja Stenvall, J. (2014). *Älykäs julkinen organisaatio*. Tietosanoma. Helsinki.

Vuorinen, T. (2014) *Strategiakirja*. 20 työkalua. Talentum. Helsinki.

Weber, M. (1922a). *Bureaucracy*. Teoksessa Shafritz, J. ja Hyde, A. (toim.)(2008)Classics of Public Administration. eight edition. United States: Wadsworth Publishing Company. 63-68.

Weber, M. (1922b). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Teoksessa Henderson, A. ja Parsons, T. *The Theory of Social and Economic Organization*. The free press. New York.

Wikipedia (2026a). *Ikaalinen*. Noudettu 19.3.2026 osoitteesta [Ikaalinen – Wikipedia](#)

Wikipedia (2026b). *Kannonkoski*. Noudettu 17.3.2026 osoitteesta [Kannonkoski – Wikipedia](#)

Wikipedia (2026c). *Sulkava*. Noudettu 14.3.2026 osoitteesta [Sulkava – Wikipedia](#).

Wikipedia (2026d). *Teuva*. Noudettu 3.3.2026 osoitteesta [Teuva – Wikipedia](#).

Ylönen, J. (2024, 12. helmikuuta). *Kärkölä luopuu pormestarimallista - valtuusto päätti äänin 12–9. Kuntalehti*. Noudettu 16.2.2024 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/paatokseteko/karkola-luopuu-pormestarimallista-valtuusto-paatti-aanin-12-9/>

Liitteet

Liite 1. Teemahaastattelun runko

Teemahaastattelun kysymykset:

Duaalijohtamisen eli kaksoisjohtamisen kehittäminen kunnassa.

Miten kompleksisuus ilmenee kunnan duaalijohtamisessa kuntapäätäjien kuvaamana?

Vastaajan tausta:

Sukupuoli?

Rooli luottamushenkilöorganisaatiossa?

Valtuustovuosien määrä ja luottamustoimet?

Tutkimuskysymykset:

1. Mitkä ovat kunnan tärkeimmät tehtävät? Mainitse kolme tärkeintä.
2. Mitkä asiat ovat tärkeimpiä kunnan johtamisjärjestelmän kannalta? Miksi? Mainitse kolme tärkeintä.
3. Mikä on eri tahojen vaikutusvalta kunnan asioista päätöksenteossa? Suurin ja toiseksi suurin vaikutusvalta.
4. Mitä pitäisi uudistaa, jotta kuntajohtaminen toimisi paremmin? Esimerkki?
5. Nykyinen kunnan johtamisjärjestelmän SWOT- analyysi?
 - Heikkoudet
 - Vahvuudet
 - Mahdollisuudet
 - Uhat
6. Kuntajohtamisen haasteellisimmat asiat? Mainitse kolme haasteellisinta?
7. Mitä kuntajohtamiseen liittyviä hyviä käytänteitä voisitte antaa muille kunnille?
8. Millainen johtamismalli olisi paras tulevaisuudessa?
9. Mitä kuntajohtamisessa olisi kehitettävä tulevaisuudessa?
10. Olisiko jotain muuta mitä kuntajohtamisen teemaan tulisi mieleen?

Liite 2. Haastateltaville osoitettu pyyntö tutkimukseen osallistumisesta

Hyvä kunnan luottamushenkilöjohtoon kuuluva.

Lähestyn kuntaanne ja teitä kunnan luottamushenkilöjohtoon kuuluvaa pyynnöllä osallistua kunnan kaksoisjohtamisen kehittämiseen liittyvään tutkimukseen.

Olen Vaasan yliopiston kauppatieteen opiskelija (liiketoiminnan kehittäminen) ja teen Pro gradu- tutkielmaa teemasta, duaalijohtamisen eli kaksoisjohtamisen kehittäminen kunnassa. Millaisia näkemyksiä kuntapäätäjillä on kunnan kaksoisjohtamisen nykytilasta ja sen haasteista?

Kunnan johtamisjärjestelmän muutospaineet ja toimiympäristön kompleksisuus on teemana ajankohtainen. Kuntien tehtäväkenttä on muuttunut sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen myötä, sekä tulevien valtionhallinnon aluehallintouudistuksien johdosta.

Olen valinnut tutkimukseni kohteeksi neljä kuntaa eri puolilta Suomea. Keskusteltaessa kunnan johtamisrakenteista olisi tärkeää, että tutkimukseen osallistuisi kunnan johtavia luottamushenkilöitä, kuten kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja mahdollisten valiokuntien puheenjohtajia. Voitte vetäytyä missä tahansa vaiheessa tutkimuksesta pois. Tutkimusmenetelmänä on tutkimuksessa teemahaastattelu, joka toteutettaisiin erikseen sovittavana ajankohtana. Haastattelun kesto on ennakoarvion mukaan noin 30 min - 60 min ja haastattelu nauhoitetaan ja nauhoitteet säilytetään haastattelijan tietokoneella. Haastattelujen tuloksia käytetään tutkimuksessa anonymisti. Toimitan teemahaastattelun rungon tutustuttavaksi etukäteen.

Näillä saatesanoilla kysynkin, että voinko sopia kanssanne haastatteluajan?

Ystävällisin Terveisin

Sakari Varala

0400 150 508

sakari.varala@student.uwasa.fi