



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Vilma Säteri

## **Kompleksinen kunnan johtaminen**

kunnanjohtajien kokemuksia pirullisista ongelmista

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisjohtaminen, pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2021

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Vilma Säteri		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Kompleksinen kunnan johtaminen : kunnanjohtajien kokemuksia pirullisista ongelmista		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Hallintotieteiden maisteriohjelma		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Sanna Tuurnas		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2021	<b>Sivumäärä:</b>	130

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tässä tutkielmassa tutkitaan kunnan johtamisen haasteita kompleksisuustieteellisestä näkökulmasta. Tutkielmassa keskitytään kompleksisuustieteisiin linkittyvään alakäsitteeseen eli pirullisiin ongelmiin (wicked problems). Tutkimuskysymyksenä on: Miten kunnanjohtajat pyrkivät ratkaisemaan pirullisiksi ongelmiksi luokittelemaansa ongelmia, ja minkälaisilla johtamistavoilla koetaan olevan merkitystä pirullisten ongelmien työstämisessä?

Tämän tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu kunnan johtamista, kompleksisuustieteitä, ja pirullisia ongelmia taustoittavista luvusta. Kompleksisuustieteitä taustoittavassa luvussa käydään läpi 1) kompleksisuujattelussa vallitsevaa tapaa tarkastella maailmaa ja 2) kompleksisuusjohtamista. Keskeisiksi termeiksi nousee mm. kompleksiset adaptiiviset systeemit, emergenssit ilmiöt ja kilpailukeskeiset asetelmat. Pirullisia ongelmia taustoittavassa luvussa käydään läpi 1) mitä pirullisilla ongelmilla tarkoitetaan ja 2) minkälaisia lähestymistapoja niiden kanssa suositellaan. Keskeisiksi teemoiksi nousee yhteisölliset lähestymistavat, näiden haasteet ja johtajan merkitys.

Tutkimus on toteutettu anonyymina kvalitatiivisena tutkimuksena teemahaastattelua hyödyntäen. Kohderyhmänä on 20 000–70 000 kokoisten kuntien kunnanjohtajat. Tutkimuksessa on haastateltu kymmentä (10) kunnanjohtajaa. Ennen haastattelua kunnanjohtajia on pyydetty miettimään yhden valitsemansa pirullisen ongelman ympärille ”tarina” miten ongelman työstämisprosessi eteni tutkimuksessa käytettävän haastattelurungon kolmea ydinteemaa hyödyntäen. Nämä ydinteemat ovat: Ongelman pirullisuuden luonne, Ydintoimijat ja -toiminnot ja Johtamisen merkitys, joista viimeisin teema on jakautunut tarkentaviin haasteet ja ratkaisutoimenpiteet -osioihin.

Haastattelujen perusteella saatuja vastauksia on analysoitu laadullisen sisällönanalyysin ja teemoittelun kautta. Tutkimustuloksissa kunnanjohtajien valitsemien ongelmien haasteissa keskeisiksi teemoiksi nousee mm. *Demokratian luonne, Poliittinen peli, Kuntaorganisaation rakenne, Luottamushenkilöiden ja virkamiesten välinen suhde, Tiedon merkitys, Julkisuus, sekä Arvo- ja resurssiristiriidat*. Ratkaisutoimenpiteiden osalta taas keskeisiksi teemoiksi nousee mm. *Itsehallinnon luonne, Ihmisten johtaminen, Luottamus ja vuorovaikutus, Viestintä, Tiedolla johtaminen ja Oma asemoituminen*.

Tutkimustuloksista on havaittavissa itseorganisoitumisen ja tätä kautta emergensseihin ilmiöihin johtavien toimintojen hyödyntämistä, kuten erilaisten vuorovaikutuksen foorumeiden luomista, työpajatoiminnan ja asiantuntijoiden näkemysten hyödyntämistä ja ryhmänä keskustelun käymistä. Johtopäätöksissä todetaan kunnanjohtajien olevan hyvinkin tietoisia pirullisten ongelmien luonteesta, haasteista ja lähestymistavoista.

---

**AVAINSANAT:** kompleksisuusteoria, kompleksisuus, ilkeät ongelmat, kunta-ala, kunnanjohtajat, johtaminen

## Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Tavoite ja tutkimuskysymykset	6
1.2	Tutkimusasetelma ja tutkielman rakenne	8
2	Kunnan johtaminen	11
2.1	Julkinen hallinto ja sen kehityssuunnat	13
2.2	Kuntaorganisaation rakenne ja toimielimet	16
2.2.1	Kunnanvaltuusto	17
2.2.2	Kunnanhallitus ja lautakunnat	19
2.2.3	Tarkastuslautakunta	21
2.2.4	Kunnanjohtaja	22
2.3	Kunnanjohtajan toimenkuva	23
2.3.1	Kunnanjohtajan toimintaympäristö	24
2.3.2	Kunnanjohtaja tiedon lähettiläänä	26
2.3.3	Kunnanjohtaja vuorovaikutuksen mahdollistajana	28
3	Kompleksisuusteoreettinen viitekehys pirullisten ongelmien taustalla	31
3.1	Kompleksisuusteoreettinen maailmankatsomus	33
3.1.1	Kompleksiset adaptiiviset systeemit ja emergenssi	34
3.1.2	Kaaos- ja kilpailukeskeinen näkökulma kompleksisuuteen	36
3.2	Kompleksisuusjohtaminen	38
3.2.1	Teoreettisia lähestymistapoja kompleksisuusjohtamiseen	41
3.2.2	Emergenssilähtöinen näkökulma kompleksisuusjohtamiseen	43
3.2.3	Arkkityyppilähtöinen näkökulma kompleksisuusjohtamiseen	44
4	Pirulliset ongelmat	47
4.1	Rittelin ja Webberin määritelmä pirullisten ongelmien käsitteelle	48
4.2	Käsitteen operationalisointi	50
4.3	Pirullisten ongelmien lähestymistavat	53
4.3.1	Yhteisölliset lähestymistavat	55

4.3.2	Yhteisöllisten lähestymistapojen haasteet	57
4.3.3	Johtajan merkitys pirullisten ongelmien kohtaamisessa	58
4.4	Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto	60
5	Tutkimusmenetelmä ja aineisto	63
5.1	Tutkimusmenetelmä	63
5.2	Aineiston keruu	67
5.3	Aineiston analysointi	70
5.4	Tutkimuksen reliabelius ja validius	74
6	Tutkimustulokset	78
6.1	Taustaa haastatteluissa puretuista ongelmista	78
6.2	Purettujen ongelmien pirullisuuden luonne	80
6.3	Johtamisen merkitys pirullisten ongelmien työstämisessä	83
6.3.1	Haasteet	83
6.3.2	Ratkaisutoimenpiteet	95
7	Johtopäätökset	109
	Lähteet	117
	Liitteet	126
	Liite 1. Haastattelurunko	126
	Liite 2. Haastattelukutsu	127
	Liite 3. Haastattelukutsun liite 1	129

# 1 Johdanto

Tänä päivänä kunnan johtamisessa keskitytään arjen sekä muutoksen johtamiseen yhä kompleksisemmassa maailmassa (Paananen, 2016, s. 11). Muutos kysyy kuntayhteisöiltä kykyä mukauttaa omia toimintakulttuurejaan sekä prosessejaan sellaisiksi, että ne tukisivat yhteisten tulkintojen luomista – maailmassa, jossa on yhtä monta mielipidettä kuin on ihmisiäkin (Jalonen, 2008). Tässä tutkielmassa tutkitaan kunnan johtamisen haasteita kompleksisuustieteellisestä näkökulmasta. Tutkielmassa keskitytään kompleksisuustieteisiin tiiviisti linkittyvään alakäsitteeseen eli pirullisiin ongelmiin (wicked problems). Pirullisella ongelmalla tarkoitetaan monitahoista ja laajalle yhteiskunnan eri osa-alueisiin kietoutuvaa ongelmaa, jota ei voida ratkaista lopullisesti (Rittel & Webber, 1973). Tutkielmassa lähestytään kunnan johtamisessa ilmeneviä pirullisia ongelmia kunnanjohtajien näkökulmasta.

Kunta- ja kunnan johtamisen tutkimus on keskittynyt pitkälti rakenne- ja organisaatiotutkimukseen, jolloin itse kunnanjohtajaan ja tämän toimijuuteen pureutuvat näkökulmat ovat jääneet vähemmälle (Paananen, 2016, s. 7). Pirullisia ongelmia sen sijaan on tutkittu julkisella sektorilla esimerkiksi aluekehityksessä ja terveysalalla. Pirullisten ongelmien kontekstia taustoittava kompleksisuustieteellinen lähestymistapa on ajankohtainen ja nykypäivänä yhä enemmän yleistyvää ilmiötä sekä tarkastelunäkökulma (ks. esim. Klijn, 2008; Lichtenstein ja muut, 2006; Meek, 2010; Richardson, 2008; Roberts, 2000). Maailma monimutkaistuu tietoisuuden, vaatimusten ja sosiaalisen kontekstin laajentuessa. Yhteiskunnallisella tasolla tämä tarkoittaa, että ongelmat monimutkaistuvat ja kietoutuvat yhteen, eikä päätösten tekeminen ole enää yksiselitteisten ongelmien ratkaisemista. Tämä konkretisoituu etenkin toimialoilla, joilla tehdään monia ihmisiä koskevia päätöksiä. Kuntasektori toimii tästä yhtenä esimerkkinä.

Maailman näkeminen kompleksisten lainalaisuuksien kautta auttaa meitä ymmärtämään paremmin millaisista toisiinsa kietoutuneista verkostoista yhteiskuntamme koostuu. Se auttaa meitä hahmottamaan moniulotteiset kompleksiset

ilmiöt sellaisina kuin ne ovat, ja asennoitumaan sekä lähestymään niitä niiden edellyttämällä tavalla. Pirullisia ongelmia tutkittaessa oleellista on päättävien tahojen kyky tunnistaa nämä kyseiset ongelmat. Kaikki ongelmat eivät suinkaan ole pirullisia (esim. Grint, 2005; Head & Alford, 2015; Raisio & Lundström, 2017; Vartiainen ja muut, 2016). Merkittäväksi tekijäksi nouseekin päättävien tahojen, kuten kunnanjohtajan kyky hahmottaa ongelman luonne. Ongelman oikeanlaisen määrittämisen kautta voidaan löytää juuri kyseiselle ongelmalle toimiva lähestymistapa. Mutta minkälaiset lähestymistavat tehoavat parhaiten ongelmissa, joihin ei ole olemassa yhtä oikeaa ratkaisua?

Ymmärtääksemme kunnanjohtajien kohtaamia haasteita tänä päivänä, tulee tarkastella kontekstia, jossa kunnanjohtajat operoivat. Ja jotta voimme ymmärtää kunnanjohtajien toimintaympäristöä, tulee tarkastella siinä vaikuttavia kompleksisia verkostoja, sekä rajoittavia ja mahdollistavia tekijöitä. Näin voimme ymmärtää paremmin kunnan johtamisen kompleksisuutta, ja tämän kompleksisuuden keskellä johtamisesta.

## **1.1 Tavoite ja tutkimuskysymykset**

Tässä tutkielmassa kunnan johtamista lähestytään kompleksisuustieteellisestä näkökulmasta. Tutkielman tarkoituksena on tutkia kunnanjohtajan työssään kohtaamia haasteita sekä näiden yhteyttä kompleksisuustieteiden alle lukeutuvaan käsitteeseen: pirullisiin ongelmiin (wicked problems). Tutkimus toteutettiin haastatteleamalla kunnanjohtajia. Haastattelujen tavoitteena oli ensinnäkin havainnoida, mitkä kunnanjohtajan arjessa kohtaamat haasteet ovat luonteeltaan monitahoisia, vaikeasti ratkaistavissa olevia pirullisia ongelmia. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten kunnanjohtajat ovat lähestyneet näitä kyseisiä ongelmia, minkälaisia haasteita näihin on liittynyt ja miten he ovat pyrkineet niitä ratkaisemaan. Tavoitteena oli löytää sellaisia johtamisen toimia, joista kunnanjohtajat ovat kokeneet tai kokisivat saavansa hyötyä pirullisen ongelman työstämisessä.

Johtamisen toimilla tarkoitetaan esimerkiksi tämän tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä esille nousevia pirullisten ongelmien yhteisöllisiä lähestymistapoja. Teoreettisessa viitekehyksessä nousee esille myös näiden yhteisöllisten lähestymistapojen haasteet, mikä jättää tilaa pirullisten ongelmien teoreettisten lähestymistapojen tutkimiseen käytännön tasolla: miten pirullisia ongelmia todellisuudessa lähestytään, ja minkälaiset toimintatavat koetaan hyödyllisiksi? Tutkielman oletuksena oli, että kunnanjohtajat kohtaavat työssään haasteita (ts. ongelmia), jotka ovat luonteeltaan niin monitahoisia ja vaikeasti ratkaistavia, että niitä voisi kutsua pirullisiksi ongelmiksi.

Tämän tutkielman perimmäisenä tarkoituksena on luoda tutkimuskentälle konkretiaa muuten suhteellisen abstraktiin ilmiöön. Kyseinen tavoite pyritään saavuttamaan osoittamalla yhteyksiä kompleksisuustieteellisestä lähestymistavasta sekä pirullisista ongelmista kunnan johtamisessa. Tutkielmassa pyritään luomaan kattava katsaus kompleksisuustieteellisestä suuntauksesta, pohjustaen näin kontekstia, jossa pirullisia ongelmia ilmenee. Tutkielman empiirisellä otteella pirullisille ongelmille luodaan konkreettinen soveltamisen alusta, mitä kautta tutkitaan, miten kompleksisuus ja pirullisuus näyttäytyvät kunnan johtamisen kontekstissa.

Tutkimuskysymyksenä on:

*Miten kunnanjohtajat pyrkivät ratkaisemaan pirullisiksi ongelmiksi luokittelemaansa ongelmia, ja minkälaisilla johtamistavoilla koetaan olevan merkitystä pirullisten ongelmien työstämisessä?*

## 1.2 Tutkimusasetelma ja tutkielman rakenne

Kompleksisuutta kartuttavia malleja ja teorioita on nähtävissä alaa tutkivalla tutkimuskentällä useampia. Tästä syystä kompleksisuustieteelliseen suuntaukseen viitataan tässä tutkielmassa kompleksisuusteoreettisena viitekehystenä. Kompleksisuusteoreettista viitekehystä voi ehkä parhaiten lähestyä substanssiteorian periaatteita mukaillen. Substanssiteorialla viitataan teoriaan, joka liittyy tutkittavaan ilmiöön joko makro- tai mikrotasolla (Juhila, 2021b). Tässä tutkielmassa tutkitaan kunnan johtamisen kompleksisuutta ja pirullisuutta, mihin kompleksisuusteoreettinen viitekehys ja pirulliset ongelmat tarjoavat selitystä. Kompleksisuuden ja pirullisuuden voidaan ajatella liittyvän niin yhteiskunnan rakenteisiin eli makrotasolle, kuin myös ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja kokemuksiin eli mikrotasolle. Tutkimuksen kautta syntyvää laadullista aineistoa tarkastellaan substanssiteoriasta rakentuvan viitekehysten kautta (Juhila, 2021b), mikä toteutuu myös tässä tutkielmassa.

Tutkimusasetelmalla tarkoitetaan tutkimusongelmasta, teoreettisesta viitekehyksestä, empiirisestä aineistosta, ja aineiston menetelmistä sekä analyysimetodeista koostuvaa kokonaisuutta (Vuori, 2021c). Tämä tutkielma perustuu kvalitatiiviseen eli laadulliseen tutkimukseen. Tutkimuksessa kerätään empiiristä menetelmää hyödyntäen aineisto, jota analysoidaan tutkielman teoreettisen viitekehykseen nojaten. Teoreettisen viitekehysten tarkoituksena on esittää jäsennellysti tutkielman tutkimustehtävän kannalta oleellisia teorioita ja käsitteitä (Juhila, 2021b). Tässä tutkielmassa toteutettu empiirinen tutkimus voidaan nähdä olevan enemmän deduktiivinen kuin induktiivinen tutkimus. Deduktiivisessa tutkimuksessa lähtökohtana on tietty teoria, jota testataan empiirisesti, kun taas induktiivisessa tutkimuksessa itse aineisto nousee keskiöön teorian merkityksen jäädessä vähemmälle (Juhila, 2021b).

Tämän tutkielman teoreettisen viitekehysten aineistona on kompleksisuusteorioita ja pirullisia ongelmia käsittelevät artikkelit. Alan keskeisiin artikkeleihin tutustumisen myötä teoreettisessa viitekehyksessä on pyritty nostamaan esille kompleksisuustutkimuksen ja pirullisten ongelmien keskeisiä tieteellisiä julkaisuja, sekä tämän tutkielman asetelman kannalta oleellisia teorioita, malleja ja käsitteitä.

Teoreettisessa viitekehyksessä on hyödynnetty artikkeleita eri vuosikausilta, keskittyen kuitenkin 2000-luvun artikkeleihin ja tuoreisiin tutkimuksiin. Teoreettisessa viitekehyksessä on pyritty hyödyntämään niin suomalaisia kuin kansainvälisiä merkittäviä tutkimuksia. Viitekehyksessä on hyödynnetty tieteellisiä artikkeleita, tutkimuksia, verkkojulkaisuja, Finlexiä, e-kirjoja, sekä väitöskirjoja ja pro gradu -tutkielmia. Artikkeleiden valitsemisen kriteereinä on ollut se, että niissä käsitellään kompleksisuustieteitä, pirullisia ongelmia ja niiden lähestymistapoja julkisella sektorilla.

Tutkielman luvussa 2 taustoitetaan kunnan johtamista Suomen kunnissa. Luvussa tehdään lyhyt taustoittava katsaus julkisen sektorin taustalla vaikuttaviin hallintomalleihin ja näiden kehitykseen (kpl. 2.1). Seuraavaksi luvussa käsitellään kuntaorganisaation rakenne pääpiirteittäin ja sen tärkeimmät elimet sekä vastuualueet (kpl. 2.2). Tutkimustuloksia raportoidessa (luvussa 6) kuntaorganisaatio ja sen toimielimet nousevat keskiöön. Tästä syystä kuntaorganisaation pääpiirteinen läpikäyminen on tarpeellista. Viimeiseksi luvussa 2 keskitytään kunnanjohtajuuden kontekstiin ja siihen, mitä kunnanjohtajan työ tänä päivänä vaatii (kpl. 2.3). Kappaleessa taustoitetaan kunnanjohtajan toimintaympäristöä sekä esimerkiksi vuorovaikutuksen, verkostojen ja tiedon merkitystä. Kyseisessä kappaleessa tulee ilmi kunnanjohtajan kompleksinen ympäristö, mihin päästään pureutumaan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Kunnan johtamista käsittelevän luvun jälkeen siirrytään tämän tutkielman teoreettisen viitekehysten ensimmäiseen osaan, eli kompleksisuusteoreettiseen viitekehukseen (luku 3). Tässä luvussa taustoitetaan pirullisten ongelmien taustalla olevaa teoriaverkostoa, minkä avulla lukija kykenee ymmärtämään paremmin pirullisten ongelmien luonnetta. Kompleksisuusteoreettinen viitekehys auttaa hahmottamaan kontekstia, jossa pirullisia ongelmia syntyy. Se myös lisää ymmärrystä, miksi pirullisten ongelmien luomiin tilanteisiin ajaututaan. Luvussa tuodaan ilmi kompleksisuusajattelussa vallitsevaa tapaa tarkastella maailmaa ja sen verkostoja (kpl. 3.1). Kompleksisuusjohtamista käsittelevässä kappaleessa (kpl. 3.2) kompleksisuusajattelua yhdistetään lähemmin tämän tutkielman johtamiskeskiseen näkökulmaan eli siihen, miten kompleksisuuden keskellä tulisi johtaa.

Teoreettisen viitekehyksen toisessa osassa (luku 4) päästään viimein tämän tutkielman keskiössä olevaan aiheeseen, eli pirullisiin ongelmiin. Ensiksi luvussa täsmennetään mitä pirullisilla ongelmilla tarkoitetaan hyödyntäen tässä kyseisen termin oppi-isinä pidettävien Rittelin ja Webberin (1973) määritelmää (kpl. 4.1). Tämän jälkeen termiin pureudutaan sittemmin muiden tukijoiden luomien lisäyksien ja kritiikkien näkökulmasta (kpl. 4.2). Seuraavaksi luvussa tuodaan esille pirullisten ongelmien työstämisessä suositeltuja lähestymistapoja (kpl. 4.3), kuten yhteistyöhön keskittyviä lähestymistapoja (alakappale 4.3.1), näihin liittyviä haasteita (alakappale 4.3.2), sekä johtajan merkitystä pirullisten ongelmien kanssa operoidessa (alakappale 4.3.3).

Edellä kuvatun teoreettisen viitekehyksen myötä tutkielmassa siirrytään tutkimuksen toteutukseen (luku 5). Tarkemmin tutkimuksen toteutus ja sen luotettavuus käsitellään luvussa 5. Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena teemahaastattelua hyödyntäen (Hirsjärvi & Hurme, 2001). Tutkimus toteutettiin anonymisti. Kohderyhmänä tutkimuksessa oli 20 000–70 000 kokoisten kuntien kunnanjohtajat. Tutkimuksessa haastateltiin kymmentä (10) kunnanjohtajaa. Haastatteluissa hyödynnettiin tarinallista lähestymistapaa. Kunnanjohtajia pyydettiin ennen haastattelua pohtimaan erilaisia työssään kohtaamia pirullisia ongelmia, joiden työstämisessä kunnanjohtajalla on ollut merkittävä rooli. Näistä ongelmista yksi purettiin haastattelussa auki. Haastattelussa kunnanjohtaja sai kertoa tähän valitsemaansa pirulliseen ongelmaan liittyen tarinan, miten ongelman työstämisprosessi eteni. Pirulliseen ongelmaan liittyvän tarinan pohjaksi kunnanjohtajia pyydettiin miettimään vastauksia kolmen ydinteeman ja näiden alakysymysten ympärille. Näistä ydinteemoista ja alakysymyksistä muodostunut teemahaastattelurunko (ks. Liite 1.) toimitettiin haastateltaville etukäteen.

Haastattelujen perusteella saatuja vastauksia analysoitiin laadullisen sisällönanalyysin ja teemoittelun kautta. Tutkimustulokset raportoidaan luvussa 6. Tutkimustuloksia tulkittiin suhteessa teoreettiseen viitekehykseen, tutkimuskysymykseen sekä tutkijan omaan ajatusmaailmaan johtopäätöksiä käsittelevässä luvussa 7.

## 2 Kunnan johtaminen

Tässä luvussa taustoitetaan kontekstia, jossa kunnanjohtajat operoivat. Kunnanjohtajien toimintaympäristön ymmärtämiseksi on hyvä tarkastella myös sitä, miten Suomen kunnat ovat rakentuneet ja kehittyneet aikojen saatossa. Julkista sektoria, ja täten myös kuntasektoria taustoittavat julkisen hallinnon mallit auttavat meitä ymmärtämään niin kuntaorganisaation rakenteita kuin tämä päivän kunnanjohtajan toimenkuvaa. Tässä luvussa perehdytään tarkemmin siihen, mitä kunnan johtaminen ylipäätään on, minkälaisia julkishallinnollisia ja toimijakeskeisiä näkökulmia siihen liittyy, ja minkälaisista peruspilareista Suomen kuntaorganisaatio koostuu. Lisäksi luvussa tarkastellaan lähemmin kunnanjohtajuutta ja kunnanjohtajan roolia nyky-yhteiskunnassamme. Kunnan johtamisen kontekstin tarkastelun kautta voimme ymmärtää paremmin myös siinä ilmenevää kompleksisuutta.

Tässä tutkielmassa puhutaan kunnanjohtajista. Kunnanjohtajalla tarkoitetaan pelkästään kunnanjohtajaa, kun taas kuntajohtajalla viitataan sekä kunnan- että kuntayhtymän johtajaan (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 4). Tutkimustuloksia käsiteltävässä luvussa (luku 6) haastateltavat puhuvat ajoittain kuntajohtamisesta. Suomen kuntaa voi johtaa kunnanjohtaja tai pormestari, valtuuston päätöksen mukaisesti (Myllymäki, 2020, s. 14). Pormestarimalli korostaa poliittista johtajuutta, ja tällöin pormestarin tehtäviin kuuluu perinteisten kunnanjohtajan tehtävien lisäksi myös kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät (Myllymäki, 2020, s. 14). Tässä tutkielmassa keskitytään pelkästään kunnanjohtajaan, joten pormestarin työnkuva jätetään käsittelemättä. Tämän luvun käsittelyssä hyödynnetään Suomen Kuntaliiton sivustojen ja verkkojulkaisujen sekä Kuntalain 2015/410 lisäksi Anttiroikon, Haverin, Karhun, Ryynäsen, ja Siitosen (2007) teosta ”Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet”. Teoksessa käsitellään kattavasti kuntien perusorganisaation rakennetta ja toimintaa, minkä vuoksi teos osoittautui tämän luvun kannalta hyödylliseksi.

Suomen kunnat ovat kunnallisia itsehallintoja, ja niillä on tärkeä tehtävä demokratian ja kansalaisten itsehallinnon toteuttajina (Harisalo ja muut, 2007, s. 86). Kunnan

johtamista ohjaa kunnalle laissa määritellyt tehtävät sekä kunnan itsehallinnon nojalla kunnan itselleen valitsevat tehtävät (Kuntalaki 2015/410, 7 §). Kunta voi ottaa hoitaakseen myös itsehallintoonsa kuulumattomia julkisia tehtäviä sopimuksen nojalla (Kuntalaki 7 §). Kunnalla on mahdollisuus tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut joko itse tai ulkoistetusti muilta palveluntuottajilta hankittuna, ellei kyseessä ole julkinen hallintotehtävä (Kuntalaki 2015/410, 9 §). Järjestämisvastuu säilyy ulkoistamisesta huolimatta kunnalla (Kuntalaki 9 §). Kuntalain mukaan kunnan tulee vastata järjestämiensä palveluiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta; 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä; 3) tuottamistavasta; 4) tuottamisen valvonnasta; 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. (Kuntalaki 2015/410, 8 §)

Kuntia voidaan hallinnollisoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna tarkastella toimeenpanevina operatiivisina yksiköinä, osana valtion hallinnollista organisaatiota (Harisalo ja muut, 2007, s. 90). Lainsäädännön kautta kunnille määritellään lakisääteisiä vastuualueita, joiden avulla kunnan toimintaa pyritään kehittämään (Harisalo ja muut, 2007, s. 88). Kunnissa vaikutusmahdollisuudet ovat usein valtiontasoa suuremmat ja monipuolisemmat (Harisalo ja muut, 2007, s. 86). On tärkeää tiedostaa, että kunnat ovat keskenään erilaisia, mutta kuitenkin myös vertailtavissa olevia (Harisalo ja muut, 2007, s. 87). Toiminnan taustalla olevat kuntarakenteet ja kunnan tehtävät ovat määritelty Kuntalaissa, mutta niiden päälle rakentuvat toimintatavat ja kulttuuri poikkeavat toisistaan.

Kunnan johtamista voidaan myös jaotella eri tavoin. Johtaminen kuntasektorilla voi olla: ihmisten tai asioiden johtamista, strategista tai operatiivista johtamista, poliittista tai ammatillista johtamista (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 71). Erityisesti jako poliittisen ja ammatillisen johtamisen välillä korostuu (Kuntaliitto, 2018). Tämä jako ilmenee teoreettisessa mielessä seuraavanlaisesti: kunnan toimielimet ja muissa johtoelimissä olevat luottamushenkilöt edustavat poliittista johtoa, ja valmisteleva sekä toimeenpaneva virasto-organisaatio edustaa ammatillista johtoa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 71). Poliittisella johtamisella asetetaan tavoitteita ja linjauksia, kun taas

ammattillisella johtamisella johdetaan poliittisen päätöksenteon apuna toimivia valmistelu- ja täytäntöönpano-organisaatioita (Myllymäki, 2020, s. 14). Kunnan johtamisvastuuroolien tulisi olla selkeät ja niihin on tärkeää sitoutua (Myllymäki, 2020, s. 14).

Voidaan todeta, että Suomessa jako poliittisen ja ammatillisen johtamisen välillä ei ole ollut aina täysin pitävä, ja poliittisia valintoja on voitu tehdä jo valmisteluvaiheessakin (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 71). Suomessa päätöksenteko on kuitenkin suhteellisen kompromissihakuista, eikä poliittinen järjestelmämme istu nopeisiin hallinnollisiin muutoksiin (Haveri, 2011, s. 141). Hallintojärjestelmässämme tavanomaisempaa ovat pienet korjausliikkeet ja vähittäiset muutokset (Haveri, 2011, s. 141).

Hyvä kunnan johtaminen pitää sisällään selkeät toimijoiden roolit, sekä työnjaon ammatillisen ja poliittisen johtamisen välillä, kunnan toimintakulttuuri ja sen ominaispiirteet huomioiden (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 14–15). Yhteinen näkemys kunnan johtamisesta edistää kunnan johtajuuden uskottavuutta ja pitää yllä koherenttia julkisuuskuvaa (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 14–15).

## **2.1 Julkinen hallinto ja sen kehitysuunnat**

Julkisen johtamisen taustalla on hyödynnetty erilaisia vallitsevia julkishallintomalleja. Näistä tunnetuimpina voidaan pitää uuden julkisjohtamisen mallia (New Public Management, NPM) ja uuden julkisen hallinnan mallia (New Public Governance, NPG). Perinteiseltä muodeltaan julkinen hallinto on nojannut laillisuusperiaatteeseen, politiikan ja hallinnon dikotomiseen suhteeseen, julkisiin organisaatioihin sekä byrokraatiaan (Osborne, 2006, s. 378). Näistä perinteisistä julkisen hallinnon taustalla olevista periaatteista on jalostunut moderniin yhteiskuntaan istuvampia malleja. Uudessa julkisessa hallinnassa keskiöön ovat nousseet pluralistisuuden periaatteet sekä verkostoteoriat (Osborne, 2006, s. 383). Uudessa julkisessa hallinnassa maailmaa

tarkastellaan toisistaan riippuvaisten toimijoiden sekä jatkuvan vuorovaikutuksen kautta (Osborne, 2006, s. 383). Painopiste on organisaatioiden rajat ylittävällä toiminnalla sekä verkostomaisella yhteistyöllä ja luottamuksella (ibid.). Tämä ajattelumalli mukailee nykypäivän yhteiskunnan verkostomaista ja toisiinsa kietoutunutta olemusta, jossa yhteistyön ja tiedon jakamisen merkitys on korostunut.

Ennen uuden julkisen hallinnan vakiintumista julkishallinnossa puhuttiin paljon uudesta julkisjohtamisesta. Uuden julkisjohtamisen voidaan katsoa lähteneen leviämään 1970-luvun lopulla (Osborne, 2006, s. 378). Uudessa julkisjohtamisessa korostetaan paljon myös nykypäivänä ilmenevää ajatusmallia kustannustehokkaiden periaatteiden tärkeydestä. Tätä kuvastaa julkisella sektorilla vallinnut samaistuminen yksityisen sektorin käytäntöihin ja yrittäjähenkisyyteen. Markkinakeskeisyyden ja kilpailuttamisen merkityksen kasvu on ajanut julkisen sektorin palveluita uudistumaan, lisäten näin julkisiin organisaatioihin monia yksityiselle sektorille tyypillisiä johtamisen ja hallinnon ominaisuuksia. (Osborne, 2006, s. 383). Uuden julkisjohtamisen oppien pyrkimyksenä on ollut muun muassa lisätä julkisten organisaatioiden tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja innovatiivisuutta (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 74).

Uuden julkisjohtamisen mallit ovat olleet pinnalla myös kuntien johtamisessa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 74) Tämä muutos näkyy kunnanjohtajankin roolissa. Suomessa uuden julkisjohtamisen piirteet ovat ilmenneet kunnallishallinnon sääntöjen purkamisena ja kuntien itsehallinnan lisäämisellä (Haveri, 2011, s. 137). Tässä pyrkimyksenä on ollut vähentää valtion yksityiskohtaista ohjausta ja lisätä paikallistason päätäntävaltaa (Haveri, 2011, s. 137). Yleisenä taustalla olevana periaatteena on ollut hallinnollisten portaiden, eli byrokraattisten piirteiden vähentäminen, ja yksityiselle sektorille tyypillisemmän joustavuuden lisääminen. Hallinnollisen taakan vähentämisen ohella julkisissa organisaatioissa on pyritty lisäämään kustannussäästöjä turhien menoerien leikkaamisella, toiminnan tehostamisella, ja rahavirtojen optimaalisemmalla keskittämällä.

Uudessa julkisjohtamisessa olevien periaatteiden voidaan nähdä lisänneen monia hyviä taloudellisia puolia julkiseen johtamiseen. On kuitenkin myös huomattava, ettei

liiketalouden malleja voida suoraan ottaa käyttöön esimerkiksi kuntien johtamisessa. Yksityisen sektorin yritysten johtamisessa korostuvat voiton tavoittelu ja tehokkuus, kun taas kuntien johtamisessa korostuu erityisesti yhteiskunnallinen vastuu (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 74). Kun julkisen ja yksityisen toiminnan rajat sekoittuvat nykypäivän julkisjohtamisessa, korostuu tarve oppia tuntemaan paremmin julkisen ja yksityisen toiminnan eroja sekä yhtäläisyyksiä (Hyyryläinen, 2011, s. 72). Kunnan toiminnan keskiössä voidaan nähdä olevan yhteiskunnallisen edun tavoittelu, eikä kunnan oman toiminnan tuloksellisuus. Toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan, eli kuntalaisten etujen ajamiseen. Tätä toimintaa rahoitetaan muun muassa kunnan asukkailta kerätyin verorahoin. Kunnan toiminnan pääperiaatteina voidaankin näin ollen todeta olevan esimerkiksi läpinäkyvyys, avoimuus, tulosvastuullisuus ja tilivelvollisuus. Nämä periaatteet eivät taas ole yksityisen sektorin organisaatioiden toiminnan perusteita.

2000-luvun vaihteen jälkeen Suomen kunnalliskehitys on ollut pirstaleisempaa (Haveri, 2011, s. 137). Yhtenä kehityssuuntana voidaan nähdä olevan uuden julkisen hallinnan periaatteiden mukainen yhteistyön merkityksen painottuminen. Valtiot ovat esimerkiksi kannustaneet kuntia yhteistyöhön toisten kuntien ja muiden toimijoiden kanssa (Haveri, 2011, s. 139). Niklasson ja Quist toteavat Haverin (2011, s. 140) teoksessa, että verkostojen kehittämisen ohella myös aluekehittäminen ja innovaatiopolitiikka ovat nousseet merkittäviksi tekijöiksi. Lisäksi keskitettyä koordinoitua on pyritty lisäämään esimerkiksi valtion ohjauksen tiivistämisellä (Haveri, 2011, s. 140). Voidaan sanoa, että kuntien johtamisessa ilmenee tällä hetkellä yhtäaikaista niin perinteistä byrokraattista hallintaa kuin uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan piirteitä (Haveri, 2011, s. 141). Kunnan johtamisen kannalta oleelliseksi tekijäksi nousee lainsäätäjille kuuluvan ohjausvallan, sekä kunnille kuuluvan itsehallinnon harkintavallan ja sen joustavuuden tasapainottaminen (Ryynänen, 2008, s. 44).

## 2.2 Kuntaorganisaation rakenne ja toimielimet

Kunnan toimintaa voidaan hahmottaa tarkastelemalla kuntaorganisaatiota kokonaisuudessaan. Kuntaorganisaation tehtävänä on edustuksellisen demokratian periaatteiden mukaan ajaa kuntalaisten tahtoa. Kuntaorganisaation ylimmällä taholla eli luottamushenkilöistä koostuvassa valtuustossa, jonka kuntalaiset ovat valinneet muodostetaan kunnalle sen strategiset päämäärät ja tavoitteet (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 67). Valtuusto pääpiirteissään valitsee myös kunnan muut toimielimet. Kuntaorganisaatioon kuuluu valtuuston ja kunnan muiden toimielinten lisäksi virastoja, laitoksia, kuntayhtymiä sekä kunnallisia yhtiöitä (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 67). Kunnanvaltuusto muodostaa yhdessä kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan tai pormestarin kanssa kunnan ylimmän johdon (Kuntaliitto, 2018). Kuntien muodollista ja hallinnollista toimintaa ohjaa kuntien keskenään sopima hallintosääntö (Ryynänen, 2008, s. 3). Hallintosäännön pääperiaatteet ovat määritelty Kuntalain 2015/410 pykälässä 90 §. Ne sisältävät muun muassa kokousjärjestelyistä, aloitteiden käsittelystä, ja viestinnästä sopimista.

Kuntalaisia edustavat luottamushenkilöt muodostavat kunnan eri toimielimet (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 68). Luottamushenkilön on täytettävä yleisen vaalikelpoisuuden (Kuntalaki 33 §) lisäksi toimialakohtaiset vaalikelpoisuuden edellytykset (Kuntaliitto, 2018). Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet ja varajäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitut jäsenet ja varajäsenet, sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt (Kuntaliitto, 2018). Tilintarkastaja, ja osakeyhtiön tai muun yksityisoikeudellisen yhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsen ei ole kunnan luottamushenkilö (Kuntaliitto, 2018).

Pakollisia kunnan toimielimiä ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta (Kuntalaki 2015/410, 30 §). Muilta osin kunta voi kunnanvaltuustossa päättää minkälaisen virasto-organisaation kunta haluaa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 71). Kunta voi valtuustossa asettaa esimerkiksi kunnanhallitukseen,

lautakuntaan, valiokuntaan tai johtokuntaan erinäisiä jaostoja (Kuntalaki 30 §). Johtokuntia ja näiden jaostoja voidaan muodostaa esimerkiksi palvelulaitoksia tai liikelaitoksia varten, jotta kyseisen laitoksen palveluita käyttävien näkemyksiä voitaisiin tuoda paremmin esille (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 70–71). Valtuusto voi asettaa kunnanhallituksen alle lautakuntia tai valiokuntia niille osoitettujen pysyväluonteisten tehtävien hoitamista varten (Kuntalaki 30 §). Kunnassa voi olla virallisten toimielinten lisäksi myös vapaamuotoisia apu- ja valmisteluelimiä (esim. johtoryhmä, valtuustoryhmät ja erilaiset työryhmät) (Kuntaliitto, 2016). Näitä ryhmiä ei koske toimielimien viralliset velvoitteet (Kuntaliitto, 2016).

Kuntaorganisaation toiminnot voidaan jaotella poliittisiksi, hallinnollisiksi, palvelullisiksi ja taloudellisiksi prosesseiksi (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 68). Poliittisilla prosesseilla viitataan demokratian toteutumiseen kunnan toiminnassa strategiselta tasolta käytännön tasolle. Hallinnollinen prosessi taas sisältää henkilöstöjohtamista, kuten sisäisiä rekrytointia ja kehittämistoimia. Palveluprosesseilla tarkoitetaan erilaisia hyvinvointitoimia, kuten sosiaali- ja koulutustoimia. Talousprosesseissa keskeistä on kunnan toiminnan rahoituksen takaaminen. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 67–68).

Seuraavaksi käsitellään pääpiirteittäin kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat, tarkastuslautakunta sekä kunnanjohtaja.

### **2.2.1 Kunnanvaltuusto**

Kunnanvaltuusto valitaan joka neljäs vuosi kunnallisvaaleilla, jonka jälkeen valittu valtuusto valitsee hallituksen ja lautakunnat (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 69). Valinnassaan valtuusto hyödyntää kunnallisvaalien tuloksia (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 69). Lisäksi valtuusto valitsee itselleen puheenjohtajan sekä varapuheenjohtajan tai varapuheenjohtajat haluamakseen ajaksi (ibid). Kunnanvaltuusto käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa, ja vastaa pääpiirteissään kunnan toiminnasta ja taloudesta (Kuntalaki 2015/410, 14 §). Valtuusto päättää kunnan toimielimistä, sekä toimivallan ja tehtävien

jakautumisesta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kesken (Kuntaliitto, 2016) Valtuusto tekee päätöksiä kunnanhallituksen esityksestä (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 72). Valtuuston toiminnan kannalta on oleellista, että se pystyy asettamaan itselleen toimintaa ohjaavia selkeitä tavoitteita sekä valvomaan niiden toteutumista (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 72).

Kunnanvaltuuston, ja tätä kautta kunnan toimintaa ohjaavien tavoitteiden kannalta kuntastrategialla on merkittävää rooli. Valtuusto päättää kuntastrategiassa kunnan toiminnan ja talouden tavoitteista (Kuntaliitto, 2018). Kuntastrategia perustuu kunnan nykytilanteeseen, sekä tuleviin kunnan toimintaympäristöä ja toimintaa muuttavien tekijöiden arviointiin (Kuntaliitto, 2018). Strategialla pyritään takaamaan kunnan pitkän aikavälin johtaminen ja sitoutumista vaativien tavoitteiden edistäminen (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 73). Siinä tulee ilmetä myös kuntastrategian toteutumisen seurantaan liittyvät toimenpiteet (Kuntaliitto, 2018). Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon seuraavat kohdat:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen; 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen; 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet; 4) omistajapolitiikka; 5) henkilöstöpolitiikka; 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet; 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. (Kuntaliitto, 2018)

Toinen merkittävä kunnanvaltuustoa, ja täten koko kunnan toimintaa ohjaava toimenpide on vuoden loppuun mennessä tehtävän seuraavan vuoden talousarvion ja -suunnitelman hyväksyminen. Taloussuunnitelma tehdään seuraavaksi kolmeksi tai useammaksi vuodeksi, joista talousarvio toimii taloussuunnitelman ensimmäisenä vuotena (Kuntalaki 2015/410, 110 §). Talousarvion ja -suunnitelman tarkoituksena on osoittaa kuntastrategian ja kunnan tehtävien hoitamisen toteutuminen (Kuntalaki 110 §). Kuntalain mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen (Kuntalaki 110 §). Taseeseen kertynyt alijäämä tulee tasoittaa neljän vuoden kuluessa, ja taloussuunnitelmassa tulee mainita yksityiskohtaisista toimenpiteistä alijäämään kattamiseksi (Kuntalaki 110 §). Talousarviossa tulee osoittaa, miten rahoitustarve katetaan eri tehtävien hoitoon osoitettujen määrärahojen ja niistä saatavien

tuloarvioiden myötä (Kuntalaki 110 §). Kunnan tulee noudattaa talousarviota kaikessa toiminnassaan (Kuntalaki 110 §).

Kuntalain (2015/410) 14 §:n mukaan valtuuston tulee päättää:

- 1) kuntastrategiasta; 2) hallintosäännöstä; 3) talousarviosta ja taloussuunnitelmasta; 4) omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta; 5) liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista; 6) varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista; 7) sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista; 8) palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista; 9) takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta; 10) jäsenten valitsemisesta toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä; 11) luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista; 12) tilintarkastajien valitsemisesta; 13) tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta; 14) muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista. (Kuntalaki 14 §)

### **2.2.2 Kunnanhallitus ja lautakunnat**

Kunnanhallitus muodostaa yhdessä kunnanjohtajan kanssa johtamisen ytimen (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 15). Kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisena (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 15), ja samalla kunnanhallituksen esittelijänä (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 70). Kunnanhallituksen pääasiallisena tehtävänä on johtaa kunnan hallinnon päivittäistä toimintaa, eli se omaa kunnan johtamisessa operatiivisen roolin (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 70–72). Kunnanhallitus toimii valmistelevana ja toimeenpanevana elimenä valtuuston päätöksille (Kuntalaki 2015/410, 39 §). Kunnanhallituksen rooli on olla ikään kuin strateginen suunnannäyttäjä käytännön toteutuksessa, ja toimintaympäristön muutoksesta koituneiden haasteiden ratkomisessa (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 15). Kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa täten kunnan henkilöstöpolitiikasta (Kuntalaki 39 §). Lisäksi kunnanhallitus vastaa kunnan toiminnan yhteensovittamisesta, toiminnan omistajaohjauksesta sekä riskienhallinnasta (Kuntalaki 39 §). Kunnanhallituksen puheenjohtaja vastaa kunnanhallituksen tehtävien edellyttämästä poliittisesta yhteistyöstä (Kuntaliitto, 2018).

Kunnassa voi olla kunnanhallituksen päivittäistä toimintaa tukemassa myös erillinen johtavista luottamushenkilöistä ja virkamiehistä koostuva johtoryhmä (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 72–73). Kyseinen johtoryhmä voi ottaa kantaa äkillistä reagointia vaativiin kysymyksiin, tai valmistella kunnanhallituksen toimintaa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 72–73).

Kuntalain (2015/410) 39 §:n mukaan kunnanhallituksen tulee:

- 1) vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta; 2) vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta; 3) valvoa kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa; 4) edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta; 5) vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta; 6) vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta; 7) huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. (Kuntalaki 39 §)

Kunnan lautakuntarakenne päätetään hallintosäännössä valtuuston toimesta (Kuntaliitto, 2016). Pakollisia lautakuntia ovat tarkastuslautakunta (käsitellään alakappaleessa 2.2.3) ja vaalilautakunta (Kuntaliitto, 2017). Valtuusto päättää lautakuntien jäsenmäärän, sekä toimi- ja päätösvallan (Kuntaliitto, 2016). Lautakunnalla tulee olla puheenjohtaja sekä varapuheenjohtaja (Kuntaliitto, 2016), ja ne toimivat kunnanhallituksen alaisuudessa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 70). Lautakuntien toiminta perustuu kunnan palvelutuotannon eri muotojen valvomiseen ja johtamiseen, sekä kuntalaisnäkökulman vahvistamiseen (Kuntaliitto, 2017). Lautakunnilla voi olla erilaisia pysyväluonteisia tehtäviä, joista valtuusto päättää (Kuntaliitto, 2017). Niille voidaan asettaa erilaisia vastuualueita esimerkiksi sivistys-, ympäristö-, ja elinkeino-alalle. Lautakuntien tehtäviä hoitamaan voidaan määrätä myös valiokuntia (Kuntaliitto, 2016).

### 2.2.3 Tarkastuslautakunta

Kunnanvaltuusto valitsee tarkastuslautakunnan, jonka tehtävänä on kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen ja arvioinnin järjestäminen (Kuntalaki 2015/410, 121 §). Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja (Kuntalaki 121 §). Pääasiallisesti tarkastuslautakunta valmistelee valtuuston päättämät hallintoa ja taloutta koskevat asiat, ja arvioi valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 70). Lisäksi tarkastuslautakunta tutkii, onko toiminta järjestetty tarkoituksenmukaisella ja tuloksellisella tavalla, ja ovatko talouden tasapainottamisyrittäykset toteutuneet (Kuntaliitto, 2016).

Tarkastuslautakunta täten arvioi, kuinka hyvin kunnanhallitus ja muut kunnan toimielimet sekä tytäryhteisöt ovat onnistuneet seuraamaan valtuuston asettamia tavoitteita (Kuntaliitto, 2016). Tämän tarkastuslautakunta toteuttaa vuosittain esittämällä arviointikertomuksen valtuustolle, jonka valtuusto käsittelee tilinpäätöksen yhteydessä (Kuntalaki 121 §). Tarkastuslautakunnan ja siinä olevien tilintarkastajien työ päättyy vasta, kun toimikauden viimeinen kokonainen tilikauden tilintarkastus on tehty (Kuntaliitto, 2016).

Kuntalain (2015/410) 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

- 1) valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat; 2) arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla; 3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää; 4) huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta; 5) valvoa 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi; 6) valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi. (Kuntalaki 121 §)

#### 2.2.4 Kunnanjohtaja

Kunnanvaltuusto valitsee kunnanjohtajan toistaiseksi voimassa olevaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen (Kuntalaki 2015/410, 41 §). Kunnanjohtaja toimii kunnan ylimpänä viranhaltijana kunnanhallituksen alaisuudessa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 73). Kunnanjohtaja johtaa kunnan hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa (Kuntaliitto, 2018). Kunnan ja kunnanjohtajan välillä solmittavassa johtajasopimuksessa määritellään kunnan johtamisen edellytykset ja tarkemmat tehtäväkentät (Kuntaliitto, 2018). Kunnanjohtajan tärkeitä johtamiskumppaneita ovat kunnanhallitus ja hallituksen puheenjohtaja (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 18). Kuntalaissa todetaan, että johtajasopimuksessa voidaan muun muassa määritellä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta (Kuntalaki 2015/410, 42 §). Perinteisesti jako menee siten, että hallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista keskustelua, kun taas kunnanjohtaja johtaa virasto-organisaation kanssa asioiden valmistelua, hallintoa sekä taloutta (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 18).

Kuntalaissa johtajasopimuksen sisältö ei ole kovin yksityiskohtainen, mikä antaa tilaa kunnille ja kuntayhtymille täydentää sen sisältöä omien tarpeiden mukaisesti (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 14). Johtajasopimus on oikeudellisesti velvoittava sopimus, ja se toimii johtamisen työvälineenä sekä sääntöasiakirjana (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 14). Johtajasopimuksessa määritellyt kunnanjohtajan tehtävät pohjautuvat kuntalakiin ja kuntastrategiaan, eli valtuuston hyväksymiin toiminallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin (ibid.). Kunnanjohtajan tehtävät voivat pohjautua esimerkiksi seuraaville osa-alueille:

- 1) strateginen johtaminen; 2) henkilöstöjohtaminen; 3) konsernijohtaminen; 4) sopimusjohtaminen ja sopimusohjaus; 5) talousjohtaminen; 6) elinvoiman edistäminen; 7) edunvalvonta; 8) kehittäminen; 9) sidosryhmäyhteistyö. (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 14)

## 2.3 Kunnanjohtajan toimenkuva

Kunta- ja kunnan johtamisen tutkimus on perinteisesti keskittynyt rakenne- ja organisaatiotutkimukseen, jolloin kunnanjohtajan toimijakeskeinen näkökulma on jäänyt vähemmälle (Paananen, 2016, s. 7). Tänä päivänä kunta- ja kunnan johtaminen perustuu kuitenkin yhä vähenemissä määrin hierarkkisiin hallintomalleihin ja suoraan resurssiohjaukseen (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 164). Näin ollen myös kunnanjohtajan työnkuvassa voidaan nähdä hierarkkisten rakenteiden vähentymistä (Haveri ja muut, 2015). Kunnanjohtajan työssä korostuvat uuden julkisen hallinnan mukaiset yhteistyö-, kumppanuus-, ja verkostosuhteet (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 164). Erityisesti vuorovaikutus on kasvattanut merkitystään (Paananen, 2016, s. 9). Laajat verkostot toimivatkin merkittävänä tukena kunnanjohtajan arjessa, mutta myös haasteena, kun yhteisymmärryksen pääseminen vaatii yhä useamman näkökulman huomioimista.

Kunnanjohtajan työn edellytyksiin kuuluu hyvän ja ammattitaitoisen päätöksenteon valmistelu sekä täytäntöönpano (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 15). Kunnanjohtajan työnkuvan keskeinen osa on toimivaltakysymyksiin liittyvä työnjako eli se, miten varmistaa kunnanjohtajalle riittävä toimivalta ja vapaus toimia tehokkaasti, mutta joustavasti. Tässä keskeistä on kunnanjohtajan tarkoituksenmukaisen päätösvallan varmistaminen, ja muun päätösvallan delegointi. Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan muodostaessa kunnan johtamisen ytimen, näiden kahden tahon välillä on tarpeen sopia vuorovaikutus- ja yhteistyökäytännöistä yhteistyön toimivuuden takaamiseksi. Lisäksi johtajasopimuksessa voidaan sopia erikseen kunnanjohtajan työn vuosittaisista tavoitteista. Tavoitteilla pyritään edesauttamaan kunnan johtamisen toimivuutta ja strategisuutta, sekä kunnanjohtajan työssä jaksamista. Kunnanjohtajan työn onnistumista ja tavoitteiden edistymistä voidaan mitata erinäisten mittarien avulla. (Suomen Kuntaliitto, 2016, s. 15)

Kurkinen-Supperin (2006, s. 86–89) tekemässä tutkimuksessa selvisi kuntajohtajien käsityksiä työn onnistumisen edellytyksistä. Esille nousivat esimerkiksi seuraavat osa-alueet: kuntajohtamisen strategisuus, luottamus, selkeä rooli- ja työnjako sekä kunnan

kehitys. Strategisuuden osalta kuntajohtajat korostivat muun muassa johdon yhteistä näkemystä tulevaisuudesta, yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista, ja kokonaiskuvan hahmottamista. Nämä ominaisuudet antavat pohjaa myös kunnan arvojohtajuuden vaalimiselle (Aula ja muut, 2018, s. 18), jossa esimerkiksi tunnistetaan päätöksenteon taustalla vaikuttavia arvoja. Luottamuksen osalta taas esille nousi avoimuus ja palautteenanto kunnan ammatillisen johdon ja luottamushenkilöjohdon kesken, sekä yhteistyö kuntaorganisaation sisäisten että sen ulkopuolisten tahojen kanssa. Virka- ja luottamushenkilöjohdon molemminpuolinen aloitteellisuus ja sitoutuminen kuntastrategiaan toimii myös merkittävänä tekijänä kestävän kumppanuuden edistämiseksi (Aula ja muut, 2018, s. 18). (Kurkinen-Supperi, 2006, s. 86–89)

Kurkinen-Supperin (2006, s. 86–89) tekemässä tutkimuksessa korostui kunnan ammatillisen johdon ja luottamushenkilöistä koostuvan johdon yhteisymmärrys työnjaosta operatiivisen sekä strategisen toiminnan välillä. Tutkimuksessa havaitun viimeisen teeman, eli kunnan kehityksen osalta kuntajohtajat nostivat esille avoimuuden vaihtoehtoisten toimintatapojen soveltamisesta kunnan tulevaisuuden palvelutoiminnassa. Lisäksi Kurkinen-Supperin (2006) tekemässä haastattelussa korostui kuntajohtajien henkilökohtaiset piirteet ja tietotaito, kuten esimerkiksi monipuolinen tietopohja, vankka ammatillinen osaaminen sekä innovatiivisuus. (Kurkinen-Supperi, 2006, s. 86–89)

### **2.3.1 Kunnanjohtajan toimintaympäristö**

Verkostojohtaminen ja kompleksisuuden johtaminen voidaan nähdä tänä päivänä merkittävänä osana kunnanjohtajan arkea (Paananen, 2016, s. 8). Kunnan hallinto ja kunnanjohtajan työ keskittyykin yhä suuremmissa määrin yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteiden ylläpitämiselle (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 176). Kunnanjohtajan kompleksista toimintaympäristöä lisäävät erinäiset mikro- ja makrotason kehitykset, kuten esimerkiksi väestön ikärakenteen muutokset, sekä

työllisyyden ja teknologian kehitys (Jalonen, 2007, s. 132). Kunnanjohtajan tulee osata operoida ympäristössä, jossa erinäiset ristiriidassakin olevat toistaan riippuvaiset tekijät määrittävät kunnan toimintaa niin laillisessa, hallinnollisessa, poliittisessa kuin sosiaalisessa mielessä.

Kunnanjohtajan operoidessa riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteista koostuvissa verkostoissa, merkittäväksi tekijäksi nousee yhteistyö. Maijanen ja Haikara (Aula ja muut, 2018, s. 10) määrittävät yhteistyön löyhäksi ja epämuodolliseksi yhteistoiminnaksi, jonka ajallinen kesto on epäselvä. Verkosto taas nähdään luottamukseen ja vastavuoroisuuteen perustuvana yhteistoimintana, joka on rakentunut toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa aikojen saatossa. Sen sijaan kumppanuudessa korostuu toiminnan määrätietoisempi koordinoiminen, yhteinen päätöksenteko sekä vastuu yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämänkaltaisen kumppanuuteen perustuva vastavuoroinen vuorovaikutussuhde synnyttää molemmin puolista lisäarvoa. (Maijanen ja Haikara, 2014 teoksessa Aula ja muut, 2018, s. 10). Aitoa kumppanuuteen perustuvaa toimintaa kuvastaa esimerkiksi seuraavat ominaisuudet: yhteinen tavoite ja siihen sitoutuminen, vastavuoroisuus, luottamus, toisten kunnioittaminen, avoimuus ja yhdessä sovitut pelisäännöt (Aula ja muut, 2018, s. 11, soveltaen Viirkorpi, 2004). Nämä ominaisuudet voidaan nähdä merkittävänä myös kunnanjohtajan työn kannalta.

Jalonen (2007, s. 132) jakaa Kalliota (1995) mukailien kunnan toimintaympäristön normiympäristöön, sosiaaliseen ympäristöön, poliittiseen ympäristöön ja taloudelliseen ympäristöön. Ensimmäisellä normiympäristöllä Jalonen viittaa kunnan toimintaa ohjaaviin määräyksiin ja sääntöihin. Sosiaalisella ympäristöllä viitataan taas sidosryhmien tarpeisiin ja odotuksiin kuntaorganisaatiota kohtaan. Poliittinen ympäristö käsittää erilaisten poliittisten ja intressiryhmien vaikuttamispyrkimykset. Taloudellinen ympäristö pitää sisällään kunnassa olevan elinkeinotoiminnan ja tähän liittyvät mahdollisuudet sekä uhat. (Jalonen 2007, s. 132). Uuden julkisen hallinnan piirteiden mukaisesti voidaankin todeta, että kunnanjohtajan toimintaympäristössä korostuvat toimijakentän laajuus ja monipuolisuus, verkostomaisuus ja monitoimialaisuus (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 176).

Kunnat ovat olleet jatkuvassa muutoksessa vuosikymmenten ajan, ja tahtia on kuvailtu kiihtyväksi (Jurma, 2019, s. 11). Kuntien tehtäväksi jää tasapainon löytäminen jatkuvan muutoksen ja uusien tarpeiden, sekä pitkäjänteisen asiantuntijatyön välillä (Jurma, 2019, s. 11). Kuntia ympäröivä kompleksinen toimintaympäristö on alati muuttuva eikä muutosta voida etukäteen ennustaa (Haveri ja muut, 2015, s. 131). Tämä vaatii kunnanjohtajilta oman toimintansa jatkuvaa uudelleen arviointia ja eri rajapinnoilla muutoksen tunnistamista (Haveri ja muut, 2015, s. 131). Haveri ja muut (2015) havaitsivat nuoremmille kuntajohtajien sukupolville tekemässään tutkimuksessa jatkuvan oppimisen teeman tärkeyden. Tutkimuksen mukaan kuntajohtajan työssä korostui myös aikaisempien perinteisten roolien kriittinen tarkastelu ja oman johtamistyyliinsä mukauttaminen ympäristön vaatimusten perusteella (Haveri ja muut, 2015, s. 130). Voidaankin sanoa, että kompleksinen ja verkostokeskeinen ennustamaton toimintaympäristö vaatii muovautumiskykyä, mutta myös kykyä toimia pitkäjänteisesti yhteistyössä eri tahojen kanssa. Kunnanjohtajan tulisi osata seuloa häntä ympäröivästä tietomassasta se oleellinen tieto, hyödyntää sitä ja johtaa tästä muovautuvaa kokonaisuutta (Jurma, 2019).

### **2.3.2 Kunnanjohtaja tiedon lähettiläänä**

Kuntaorganisaation johtaminen ja kunnanjohtajan työ voidaan tiivistää olevan ”kontekstisidonnaista tiedolla operointia” (Haveri ja muut, 2015, s. 132). Arvopohjaisista valinnoista koostuvaa tietoa tuotetaan, etsitään, käsitellään ja hyödynnetään. Tiedon pohjalta taas toimitaan ja reflektoidaan tätä toimintaa. Haveri ja muut (2015, 132–134) määrittivät tutkimuksensa tulosten perusteella tiedon operoimiselle neljä erilaista sykliä; tietäminen, analysoiminen, toiminta ja reflektointi. Ensimmäisellä syklillä tietoa kerätään esimerkiksi jatkuvan oppimisen ja hiljaisen tiedon perusteella. Toisessa syklissä tietoa analysoidaan ja erinäisiä tiedon murusia sijoitetaan kokonaisuuteen. Kolmannessa syklissä tietoa tehdään näkyväksi ja saatetaan myös muiden tietoisuuteen

julkisuuden avulla. Viimeisessä syklissä tästä toteutuneesta prosessista kerätään palautetta eri kanavia myöten, ja omaa toimintaa reflektoidaan. (Haveri ja muut, 2015, s. 132–134)

Samantapaisesti Jurmun (2019, s. 8) tekemässä tutkimuksessa selvisi eri tekijöitä, millaista asioiden asiantuntijuutta kunnissa tarvitaan. Näistä yksi tekijä oli tiedon hyödyntämisen taidot. Olennaista tietoa tulisi osata seuloa suurista massoista, jonka jälkeen tietoa tulisi Haverin ja muiden (2015) tulkinnankin mukaisesti analysoida, prosessoida ja soveltaa. Tämän lisäksi Jurmu (2019) toteaa, että tieto tulisi osata tiivistää ja esittää ymmärrettävästi myös muille. Johtamisessa tulisi kyetä samanaikaisesti hyödyntämään pitkäjänteisesti tutkimustietoa, sekä reagoida äkillisiä toimenpiteitä vaativiin asioihin. Olisi erotettava millaisissa tilanteissa tarvitaan tietynlaisia tiedonkeruutapoja, menetelmiä ja soveltamistapoja. (Jurmu, 2019, s. 8)

Haveri ja muut (2015, s. 131–132) havaitsivat nuorille kuntajohtajille suunnatussa tutkimuksessaan, että kompleksisessa ympäristössä kuntajohtajien toiminnassa korostui tarpeen mukaan johtaminen, hiljaisen tiedon merkitys sekä luottamus (Haveri ja muut, 2015, s. 131). Tutkimuksen mukaan kuntajohtajat eivät halunneet tuhlaata neuvottelukapasiteettiaan turhaan, vaan etsivät paikkoja, joissa johtajuuden tilaa oli mahdollista kasvattaa. Hiljaisen tiedon taas nähtiin liikkuvan pirstaleisesti sukupolvelta toiselle, niin virallisten kuin epävirallisten tapaamisten kautta. Hiljaisen tiedon nähtiin sisältävän toimintaympäristöjen erityispiirteitä, minkä koettiin auttavan hahmottamaan kompleksisuuden jäsentymistä eri toimintaympäristöissä. (Haveri ja muut, 2015, s. 131–132)

Haverin ja muiden (2015, s. 131–132) tutkimuksen mukaan hiljaisen tiedon kerääminen edellyttää kuuntelijan roolissa olemista ja keskustelun fasilitointia. Kunnanjohtajan tuleekin kompleksisuuden edessä osata toimia mahdollistajana, eli vallan keskittämisen sijaan jakaa sitä, ja antaa muille mahdollisuuksia vaikuttaa ja oppia uutta. Kunnanjohtaja voi keskittyä toimimaan kokoonpanevana ja koordinoivana tahona, kun vastuuta on luottamuksen perusteella uskallettu hajauttaa. Luottamus toimiikin avaintekijänä, kun kunnanjohtajat operoivat eri rajapinnoilla. (Haveri ja muut, 2015, s. 131–132).

Merkittävänä tekijänä toimii myös riittävä tiedonsaanti ja ymmärrys. Jos päätöksentekijät eivät tunne päätettävien asioiden sisältöä, syntyy helposti luottamuspuola, ja päätöksiä tehdään lyhytnäköisesti riskejä kaihtaen (Kauppinen, 2011, s. 102; Jalonen, 2007, s. 314).

### **2.3.3 Kunnanjohtaja vuorovaikutuksen mahdollistajana**

Viestinnän merkitys nousi vahvasti esille Jurmun (2019, s. 8–9) tekemässä haastattelussa kuntien johtamisessa tarvittavasta asiantuntijuudesta. Viestinnän merkitys nähtiin korostuneen nykypäivänä ja sitä pidettiin yhä tärkeämpänä myös tulevaisuudessa. Jurmun (2019) tutkimuksessa keskiöön nousi asioiden viestiminen ymmärrettävästi ja selkokielellä, niin ulkopuolisille tahoille, kuntaorganisaation jäsenille kuin myös kuntalaisille. Tämä korostuu myös Paanasen (2016, s. 14–16) esittämässä mallissa, jossa kuntajohtajan roolia tarkastellaan kuuden erilaisen vuorovaikutteisen toimijuuden kautta; tietoresurssi, tiedonvälittäjä, käyntikortti, verkostojen solmukohta, tulkki eri ryhmien välillä, ja jännitteiden liennyttäjä.

Paanasen (2016, s. 14–16) esittämässä kuntajohtajan roolin mallissa tietoon liittyvä toimenkuva kuvastaa kunnanjohtajan roolia tiedon viestijänä päätöksentekijöiden käyttöön ja päätösten tiedottamisella paikallisyhteisöjen, kuten kuntalaisten ja kunnan viranhaltijoiden tietoisuuteen. Kunnanjohtajan tulee myös edustaa ja markkinoida kuntaa sekä vireillä olevia toimintoja erilaisten foorumeiden, verkostojen ja tapahtumien kautta. Tämä pitää sisällään kunnan sisäisten toimijoiden kohtaamisen – niin arkipäivän kohtaamiset kuin myös syvällisemmät keskustelut. (Paananen, 2016, s. 14–16). Kahvipöytäkeskustelut sekä kyliltä korviin kantautuneet huhut voivat toimia merkittävänä lähteinä tiedon saamiseen (Jurmu, 2019, s. 9).

Mediasta on tullut sen kasvaneen roolin myötä kunnanjohtajien tärkeä yhteistyökumppani, mikä tekeekin kunnanjohtajasta eräänlaisen sisällöntuottajan (Paananen, 2016, s. 14–16). Kunnassa tulisi osata tuottaa mielenkiintoista ja

ajankohtaista sisältöä kuntalaisille, ja tarjota heille erilaisia osallistumismahdollisuuksia (Jurmu, 2019, s. 8–9). Kunnalle on myös tärkeää olla mukana foorumeissa, joissa keskustelu tapahtuu (Jurmun, 2019, s. 8–9.). Jurmun (2019, s. 8–9) tekemän tutkimuksen mukaan sosiaalinen media mahdollistaa yhä useamman kuntalaisen tavoittamisen. Samalla se tavoittaa myös ne henkilöt, jotka tarkoituksellisesti haluavat aiheuttaa eripuraa ja hämmentää keskustelua (Jurmun, 2019, s. 8–9). Kuntalaisten tietoisuus omista oikeuksistaan on kasvanut, mikä näkyy odotusten ja vaatimusten kasvuna kuntaorganisaatiota kohtaan (Ryynänen, 2008, s. 38–39). Kunnalla on kuitenkin käytössään vain rajalliset resurssit kuntalaisten hyvinvoinnin takaamiseksi. Tämä voi lisätä turhautumista kuntalaisten keskuudessa, ja lietsoa levottomuutta taas sosiaalisen median kanavissa.

Kunnanjohtajan työssä poikkihallinnollisuuden ja kumppanuuden tulisi ylittää kaikille kunnan tasoille (Aula ja muut, 2018, s. 18). Kunnanjohtajat toimivat esimerkiksi poliitikkojen palautekanavana, välittäen palautetta edelleen viranhaltijaorganisaatioille. Kunnanjohtajan tulisivin osata toimia vuorovaikutuskanavana ja tulkkina hallinnon ja politiikan, sekä näistä syntyvien jännitteiden välillä (Paananen, 2016, s. 14–19). Jännitteitä saattaa syntyä poliittisten kysymysten ympärille niin paikallisesti kuin alueellisestikin. Jännitteiden ehkäiseminen sisältää kriisitilanteissa kuntalaisten tiedottamisen ja kuulemisen. Tämänkaltaisissa tilanteissa viestintä ja vuorovaikutus auttavat rakentamaan yhteistä ymmärrystä ja luottamusta (Aula ja muut, 2018, s. 13). Esimerkiksi pitkittyneet hallinnonuudistukset ja muu uudistamistyö voivat turhauttaa kunnan sisäisiä toimijoita, jolloin kunnanjohtajan olisi itse hyvä pysyä rauhallisena ja tukea prosessin jatkamista. (Paananen, 2016, s. 14–19)

Kunnanjohtaja tuo yhteen erilaisia ryhmittymiä kunnan sisältä ja ulkopuolelta eri agendojen ympärille (Paananen, 2016, s. 14–16). Kunnanjohtajan roolina on toimia näiden keskustelujen fasilitoijana ja riittävän tiedonsaannin varmistajana (Paananen, 2016, s. 14–16). Näin ollen sosiaalisten suhteiden taidot, vuorovaikutus sekä vastavuoroisuus korostuvat kunnanjohtajan työssä pärjäämisessä (ks. esim. Jurmu, 2019, s. 8–9; Kauppinen, 2011; Paananen, 2016, s. 14–16). Näiden lisäksi muun muassa

vaihtoehtoisten näkökulmien ja tulkintatapojen esiin tuominen, ja kompromissinhakuisuus ovat tarpeellisia taitoja (Paananen, 2016, s. 14–16).

Verkostoissa tapahtuva vuorovaikutus on yhä tärkeämpi taito verkostokeskeisessä yhteiskunnassamme. Verkostot toimivat merkittävänä tiedonlähteenä ja niillä voidaan esimerkiksi ”paikata tiedon ja osaamisen puutetta” (Jurmu, 2019, s. 10). Verkosto-osaaminen vaatii verkostomaisen toimintalogiikan ja toimintakulttuurin ymmärtämistä ja omaksumista, sekä kykyä myös luoda eri tilanteisiin sopivia verkostoja (Jurmu, 2019, s. 10). Kuitenkin, esimerkiksi kuntien valmistelutyössä, keskusteleva ja eri näkökulmia esille tuova lähestymistapa on vielä suhteellisen vähäistä (Kauppinen, 2011, s. 103). Ennakovalmisteluihin ei monesti kiireen takia ole aikaa (Kauppinen, 2011). Tällöin ei myöskään välttämättä keretä täydentämään osaamista verkostojen kautta, tai ylipäätään hyödyntämään niitä kunnan johtamisen arkeen liittyvässä päätöksenteossa. Asiantuntijakohtainen tieto ja ymmärrys voi tällöin jäädä eri sektorien sisälle.

Kuten tässä luvussa on tullut ilmi, kunnan johtaminen pitää sisällään laajan joukon erinäisiä hallinnollisia ja lakisäätteisiä ominaisuuksia. Kunnat operoivat alati muuttavalla kentällä ristiriitaisten vaatimusten ja odotusten keskellä. Kunnanjohtajalta vaaditaan kykyä ymmärtää ja johtaa tätä kompleksista kokonaisuutta, jossa verkostomainen yhteistyö ja vuorovaikutus, oikeanlainen tiedon hyödyntäminen sekä viestinnän merkitys korostuvat. Tämänkaltaisen kompleksisen kokonaisuuden takana olevia lainalaisuuksia ja siinä johtamista tarkastellaan lähemmin seuraavassa, eli kompleksisuusteoreettista viitekehystä käsittelevässä luvussa.

### **3 Kompleksisuusteoreettinen viitekehys pirullisten ongelmien taustalla**

Perinteisesti julkisen hallinnon tutkimuksessa on keskitytty vakaisiin tekijöihin ja formaaleihin organisatorisiin rakenteisiin, kuten byrokraattisiin sekä rationaalisiin hallintomalleihin (esim. Klijn, 2008 s. 300; Meek, 2010, s. 1). Painopisteen siirtyminen verkostomaisiin lähestymistapoihin (ks. kpl. 2.1) on nostanut esille organisaatioiden todellisen luonteen ja niiden kompleksisuuden.

Johtamista käsittelevien hallintomallien tarkastelussa on alettu yhä enemmän hyödyntämään kompleksisuusajattelua (esim. Paananen, 2016). Kompleksisuusajattelun voidaan nähdä koostuvan erilaisista teorioista, joita yhdistää samantyyppinen tapa nähdä ja jäsentää maailmaa (Jalonen, 2007, s. 49; Klijn, 2008 s. 300). Kompleksisuusajattelussa korostuu holistinen ajattelutapa, jossa kokonaisuus nähdään suurempana kuin osiensa summa (Jalonen, 2007, s. 49; Klijn, 2008 s. 300). Tässä ajattelumallissa ilmiöiden erilaiset riippuvuussuhteet toimivat oleellisena osana maailmaa ympäröivien sosioekonomisten systeemien toiminnan kannalta (Jalonen, 2007, s. 49; Klijn, 2008 s. 300). Huomioitavaa on, että näissä systeemeissä tapahtuvat liikehdinnät syntyvät kokonaisuudesta käsin eivätkä siis kokonaisuuden osissa yksinään (Jalonen, 2008, s. 30).

Kompleksisuuden käsitteen ymmärtäminen on tärkeää, jotta voimme ymmärtää paremmin tämän päivän julkista hallintoa (Klijn, 2008 s. 300). Yhtenä kompleksisuusajattelua läpileikkaavana teemana voidaan pitää muutosta ja eri systeemien osasten kautta tapahtuvaa kompleksista vuorovaikutusta (Klijn, 2008 s. 300). Kompleksisuustieteissä keskeisiä termejä ovat esimerkiksi epälineaarisuus, emergenssit ilmiöt, itseorganisoituminen ja kompleksiset adaptiiviset systeemit (Meek, 2010, s. 1). Jotta maailmaa jäsentävät systeemit voisivat kehittyä, nousevat epätasapaino, muutos ja kaaoksen reunalla oleminen avaintekijöiksi (Jalonen, 2007, s. 49). Maailman tarkasteleminen kompleksisuudesta käsin auttaa meitä ymmärtämään, miksi jotkin asiat menevät niin kuin menevät ilman, että niihin pystyy paljoakaan

vaikuttamaan (Richardson, 2008, s. 13). Kompleksisuustutkimus tarjoaa tähän tieteellisesti tutkittuja lähestymistapoja, jotta emme olisi täysin avuttomia kompleksisuuden edessä (Richardson, 2008, s. 13). Kokonaan kontrolloitavissa ja ennustettavissa maailmamme ei tule kuitenkaan koskaan olemaan.

Vartiainen ja muut (2016, s. 253–254) tuovat Hannah Arendtin (1968) pahan banaaliuden käsitteeseen nojaten esille aikamme ongelman; julkisen tilan häviämisen ja ihmisten kyvyttömyyden käsitellä yhteisiä asioita. Myös Rittel ja Webber (1973, s. 167–169) totesivat Arendtin kanssa samoihin aikoihin, että enää ei voida määritellä tiettyä yhteistä etua tai intressiä, johon kaikki voisivat yhtyä. Sosiaalisen kontekstin laajentuessa ja moninaisten intressien vallitessa on ymmärrettävästi vaikea lähestyä yhteisiä ongelmia enää tietyn yhteisen näkökulman kautta. Erilaiset ja usein konfliktissa olevat strategiat aikaansaavat jumittumia sekä umpikujia (Bueren ja muut, 2003, s. 193; Klijn, 2008, s. 302). Esimerkkinä tästä voidaan pitää tilanteita, joissa toisistaan poikkeavat ideologiat, lähestymistavat ja päämäärät ajautuvat keskenään vastakkaiseen asemaan. Johtamisen haasteellisuus kiteytyy osittain näiden ristiriitaisuuksien keskellä tasapainoiluun. Tämä myös osaltaan luo huterahkon pohjan yhteiskuntamme monitahoisten ongelmien ratkaisemiselle.

Vaikka kompleksisuustieteisiin linkittyvää dynaamisuuden ja keskinäisriippuvuuden käsitettä ei voida pitää täysin uutena aiheena julkisen hallinnon tutkimuksessa (Klijn 2008, s. 305), voidaan kompleksisuusteoreettisen maailmankatsomuksen ajatella olevan merkittävä julkisen hallinnon luonteen ymmärrystä lisäävä tekijä. Kompleksisuustieteellisen näkökulman lisääminen julkisen hallinnon tutkimukseen auttaa meitä ymmärtämään aikamme monitahoisia ongelmia, kuten köyhyyttä, rikollisuutta tai ilmastonmuutosta. Voimme tunnistaa näitä vaikeasti ratkaistavissa olevia, hallintotieteissä vakiintuneella termillä puhuen pirullisia ongelmia, paremmin ja lähestyä niitä niiden edellyttävällä tavalla.

Tässä luvussa keskitytään kompleksisuustieteissä vallitsevaan käsitykseen jäsentää ja johtaa kompleksista maailmaa. Seuraavassa kompleksisuusteoreettiseen maailmankatsomukseen keskittyvässä kappaleessa kompleksisuustieteitä lähestytään

kahden tutkimushaaran kautta. Ensiksi kappaleessa tuodaan esille kompleksisuustieteille ominaista tapaa tarkastella maailmaa systeemien kautta, jota havainnollistetaan kompleksisuusteorioiden peruselementtien, kompleksisten adaptiivisten systeemien ja emergenssiyden käsitteiden avulla (alakappale 3.1.1). Seuraavaksi kappaleessa nostetaan esille kompleksisuustieteiden toinen keskeinen lähestymistapa, joka pohjautuu kaaos- ja kilpailukeskeiseen näkökulmaan (alakappale 3.1.2). Kaaos- ja kilpailukeskeisessä näkökulmassa keskiöön nousee kompleksisuustieteissä ilmenevä tapa jäsentää maailmaa kilpailuasetelmien kautta, mikä toimii samalla yhtenä kompleksisuutta lisäävänä tekijänä.

Kompleksisuusjohtamista käsittelevässä kappaleessa (kpl. 3.2) esitellään muutamia yleisiä teoreettisia lähestymistapoja kompleksisuusjohtamiseen (alakappale 3.2.1). Lisäksi kappaleessa käsitellään kompleksisuusjohtamisen emergenssilähtöinen näkökulma (3.2.2) ja arkkityyppilähtöinen näkökulma (3.2.3).

### **3.1 Kompleksisuusteoreettinen maailmankatsomus**

Kompleksisuusteoreettisessa viitekehyksessä maailmaa tarkastellaan kompleksisten systeemien läpi. Kompleksisen maailmankuvan vastakohtana voidaan pitää mekanistista maailmankuvaa. Ståhlen (2004) määritelmän Vartiaisen ja muiden (2016, s. 233) teoksen mukaan mekanistisessa maailmankuvassa korostuvat universaalit lait, pysyvyys ja säännönmukaisuus. Vartiainen ja muut (2016, s. 233–235) korostavat, että tällöin asioiden nähdään olevan kausaalisisessa suhteessa keskenään ja ratkaisut ongelmiin ovat lineaarisia. Järjestelmät ja systeemit eivät ole vuorovaikutuksessa keskenään, jolloin kokonaisuuden eri osasia voidaan tarkastella kutakin erikseen ilman, että tämä vaikuttaisi kokonaisuuteen. Ackoff:n (1974) näkemyksen Vartiaisen ja muiden (2016, s. 238) teoksen mukaan päinvastaisesti avoimissa systeemeissä osien toiminta vaikuttaa koko systeemin toimintaan. Avoimissa systeemeissä systeemin eri osilla on riippuvuussuhteita toisiin systeemin eri osiin samalla, kun nämä osaset vaikuttavat

myös kokonaisuuteen (Vartiainen ja muut, 2016, s. 238). Osaset ja niiden vaikutukset kokonaisuuteen eivät siis ole täysin itsenäisiä; jokainen osan omaa ei-itsenäisen vaikutuksen kokonaisuuteen (Vartiainen ja muut, 2016, s. 238).

Avoimista systeemeistä päästään lähemmäs kompleksisten systeemien periaatetta. Vartiainen ja muiden (2016, s. 238) mukaan kompleksisissa systeemeissä eri osaset muodostavat keskinäisen vuorovaikutuksensa avulla kokonaisuuksia. Kompleksisilla systeemeillä viitataan systeemeihin tai järjestelmiin, jotka pyrkivät jatkuvan tasapainon sijaan kohti ajoittaista epätasapainoa (Klijn, 2008, s. 304; Vartiainen ja muut, 2016, s. 238). Näille systeemeille ominaista on tasapainoilu kaaoksen ja järjestyksen välillä (Klijn, 2008, s. 304). Kompleksisessa systeemissä pysyvää on vain muutos ja epäjatkuvuus (Vartiainen ja muut, 2016, s. 238). Kompleksiset systeemit ovat myös yhteydessä muihin systeemeihin, jolloin muutos yhdessä systeemissä voi aiheuttaa muutoksia toisessa systeemissä (Klijn, 2008, s. 309). Kyseessä on näin ollen orgaaninen kokonaisuus.

Voidaankin todeta, ettei luonnontieteisessä ja matemaattisissa ajattelumalleissa hyödynnetty reduktionistinen näkemys sovellu maailmaamme ympäröiviin sosiaalisiin systeemeihin (Richardson, 2008, s. 18–20). Jotta kompleksisia systeemejä voidaan ymmärtää, meidän tulee tarkastella lähemmin kontekstia, jossa nämä systeemit ja siinä olevat toimijat operoivat (Richardson, 2008, s. 18–20). Tätä lähestytään tarkemmin seuraavaksi.

### **3.1.1 Kompleksiset adaptiiviset systeemit ja emergenssi**

Kompleksisten systeemien toiminnan ennakoiminen on vaikeaa. Syinä tälle on niiden monimutkaisista vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteista, sekä kehityksen epälineaarisuudesta muodostuva kokonaisuus (Jalonen, 2008, s. 30). Kompleksisen systeemin toimintakyvyn varmistamiseksi parhaana toimintamallina voidaan pitää systeemin sisäisen monimuotoisuuden vastaavuutta ympäristön monimuotoisuuteen (Jalonen, 2008, s. 30). Kompleksisuustieteissä kompleksisen systeemin kontekstia

havainnollistamaan on muodostunut useasti siteerattu käsite; kompleksinen adaptiivinen systeemi, KAS (Complex Adaptive System). Tämän käsitteen tarkoituksena on pyrkiä vastaamaan ympäristön monimuotoisuuteen systeemin sisäisellä monimuotoisuudella. Kompleksisiin adaptiivisiin systeemeihin perustuvaa lähestymistapaa on jaoteltu kompleksisuusteorioiden yhdeksi tutkimushaaraksi (ks. Klijn 2008, s. 301; Mitleton-Kelly, 2003). Esimerkiksi Uhl-Bien ja muut (2007, s. 299) korostavat kompleksisen adaptiivisen systeemin käsitteen olevan kompleksisuustieteiden yksi peruselementti.

Kompleksinen adaptiivinen systeemi, KAS (Complex Adaptive System) sisältää osasia, jotka ovat jo itsessään kompleksisia systeemejä (Richardson, 2008, s. 15). Esimerkiksi Uhl-Bien ja muut (2007, s. 299) kuvailevat kompleksisia adaptiivisia systeemejä verkostoiksi, joihin sisältyy interaktiota, ja toisistaan riippuvaisia toimijoita. Näitä toimijoita yhdistävät yhteiset tavoitteet (Uhl-Bien ja muut, 2007, s. 299). McDaniel ja muut (2009, s. 4). korostavat, että kompleksiset adaptiiviset systeemit ovat syy sille, miksi toimijoiden käytöstä voi olla vaikea havainnoida tai analysoida traditionaalisten menetelmien avulla. KAS:n eri osaset ovat toisistaan riippuvaisia, mutta erillisiä toimijoita, jotka ovat myös itsestään oppivia ja toimintaansa oppimansa perusteella mukauttavia (McDaniel ja muut, 2009). KAS:n systeemien toiminta on näin ollen vaikeasti ennustettavaa (McDaniel ja muut, 2009), minkä lisäksi niiden voidaan nähdä sisältävän itseorganisoitumisen ja emergenssiyden piirteitä (Klijn 2008, s. 302; Vartiainen ja muut, 2016, s. 239).

Niin kompleksisiin adaptiivisiin systeemeihin kuin myös kompleksisuustieteisiin yleisesti voidaankin nähdä linkittyvän tiiviisti käsitteet itseorganisoituminen ja emergenssi. Ne myös kuvaavat kompleksisissa systeemeissä tapahtuvaa toimintaa. Esimerkiksi Uhl-Bien ja muut (2007, s. 308) näkevät emergenssin ilmiön syntyvän kahden mekanismin kautta. Näistä ensimmäinen on kompleksisessa verkostossa tapahtuva ei-ennustettavissa oleva epälineaarinen interaktio, mitä kautta voidaan tuottaa uusia merkityksiä tai tulkintoja. Tämänkaltainen tapahtuma mahdollistaa taas seuraavan vaiheen, eli itseorganisoitumisen. Vartiainen ja muut (2016, s. 239) kuvaavat emergenssiyden olevan ”ennakoimattomien rakenteiden, ilmiöiden, ominaisuuksien tai prosessien

syntymistä eri tekijöiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa”. Tällä Vartiainen ja muut (2016) viittaavat emergenssien ilmiöiden syntymiseen yksilötasolla, mikä taas aikaansaava merkittäviä liikehdintöjä kokonaistasolla (ks. myös Klijn, 2008, s. 306). Tätä edesauttaa itseorganisoituminen; kun yksilöt ovat vapaasti vuorovaikutuksessa keskenään, annetaan tilaa uuden syntymiselle ilman toimintaan pakottamista. Samantapaisesti Klijn (2008, s. 302) kuvaa emergenssejä ilmiöitä suhteellisen autonomisina ilmiöinä, jotka syntyvät systeemissä olevien toimijoiden kautta. Tällöin mikrotason, eli yksilöiden välinen toiminta heijastuu makrotasolle (Klijn, 2008, s. 306). Emergenssit ilmiöt lisäävät kompleksisuuden dynamiikkaa ja ennustamattomia seurauksia (Klijn, 2008, s. 302).

Vartiainen ja muut (2016, s. 240) korostavat, ettei emergenssi ole sattumaa, vaan se on vastakohta ennustettavuudelle ja perinteiselle lineaarisemmalle ajattelumallille. Vartiainen ja muut (2016, s. 243–244) varoittavat tämänkaltaisten itseohjautuvien toimintadynamiikkojen aikaansaavan myös ei-toivottuja seurauksia. Kyseiset toimintamallit voivat aikaansaada organisaatioon kulttuurin, jossa kyseenalaistamatta ylläpidetään ei tarkoituksenmukaisia toimintamalleja (ibid.). Tällöin muissa olosuhteissa pahaksi tai epäreiluksi tuomittava toimintapa voikin muuttua normiksi, jonka mukaan organisaation jäsenet toimivat (ibid.). Vartiainen ja muut (2016, s. 261) tuovat esille pahan emergenssiä laukaisevia tekijöitä, joita voivat olla esimerkiksi itsensä puolustelu omaan asemaansa tai kiireeseen nojaten. Pahan emergenssiä voi ruokkia esimerkiksi ihmisten oma riittämättömyyden tunne, kateus tai muilta otetut mallit, eli esimerkiksi organisaation normin seuraaminen (Vartiainen ja muut, 2016, s. 261).

### **3.1.2 Kaaos- ja kilpailukeskeinen näkökulma kompleksisuuteen**

Raisio ja Lundström (2017) kuvaavat kompleksista maailmaa kaaosteorian, eli toisen kompleksisuustieteiden tutkimushaaraan lukeutuvan teorian (ks. esim. Klijn 2008, s. 301; Mitleton-Kelly, 2003) avulla. Raisio ja Lundström (2017) näkevät kompleksisuuden kaoottisena ilmiönä, jonka kontrollointiyritykset johtavat vain turhautumiseen.

Muuttamalla yhden asian kurssia haluttuun suuntaan, saattaa samalla muuttaa toisen asian suuntaa ei toivottuun suuntaan (Raisio & Lundström, 2017, s. 306). Raisio ja Lundström (2017, s. 307) toteavatkin kaaoksen hallinnoimisen (chaos management) olevan parempi tapa operoida kaaoksen keskellä. Perimmäisenä ajatuksena on, ettei kaaosta voida johtaa lineaarisilla lähestymistavoilla (ibid.).

Lundström ja Mäenpää (2017, s. 1362–1364) kuvaavat kompleksista maailmaa ja julkista päätöksentekoa pirullisen pelin kautta. Pirullisen pelin käsite tarjoaa pirullisten ongelmien syntyiselle mielenkiintoisen konkreettisen lisänäkökulman. Pirullisessa pelissä pelin osallisina ovat kaikki yksilöt ja organisaatiot niin paikallisella, alueellisella kuin kansainvälisellä tasolla (Lundström ja Mäenpää, 2017, s. 1364). Nämä tasot ovat interaktiossa keskenään, ja pelaajat voivat operoida tietyillä tasoilla tai kaikilla niistä. Joillakin osallisilla voi olla suurempi vaikutusvalta peliin (esim. päätöksentekijöillä) kuin toisilla (esim. kansalaisilla). Pelin kompleksisuus perustuu pelin osallisten määrään, heidän motivaatioonsa osallistua itse peliin, sekä pelin osallisten keskinäisen vuorovaikutussuhteen laatuun. Peliin tulee ja pelistä poistuu osallistujia jatkuvasti, mikä muuttaa myös pelin sääntöjä sekä sen hetkistä tasapainoa. Pelaajat reagoivat toinen toistensa liikkeisiin, mikä myös muuttaa pelin asetelmaa. Pelaajat muodostavat liittoutumia ja asettautuvat toinen toisiaan vastaan. (Lundström & Mäenpää, 2017, s. 1362–1364). Pirullista peliä voidaan ajatella pelikenttänä, ja siinä olevia ihmisiä sen pelaajina. Pirullisen pelin pelikenttä luo lähtökohdat ja reunaehdot kompleksisuuden ilmentymiselle. Sillä voidaan myös kuvata kompleksisuutta konkreettisen esimerkin kautta.

Vähän samantapaisesti Roberts (2000, s. 5–6) tuo esiin strategian, jossa ihmiset kilpailevat toistensa kanssa (competitive strategies) kaaottisessa maailmassa. Roberts (2000, s. 5–6) näkee ongelmanratkaisun perustuvan tässä asetelmassa nollasumma peliin (zero-sum game), jossa vastapuolen voittaessa, eli vastapuolen saadessa tukea omalle ongelman määrittelylle ja ratkaisuehdotukselle, toinen osapuoli häviää. Tämä tasapaino vaihtuu päivittäin, jolloin yksikään osapuoli ei pysty täysin vakiinnuttamaan omaa valtaansa (Roberts, 2000, s. 6). Osapuolet käyttävät energiaansa toinen toistensa ”blokkaukseen” eikä asioiden edistämiseen (ibid.). Näkökulmien ja arvovalintojen

kesken voidaan käydä myös poliittista vaihtokauppaa (Weber & Khademian, 2008, s. 337). Tällöin esimerkiksi muodostetaan strategisia liittoutumia eri tahojen kanssa ja asetetaan yhdessä muita tahoja vastaan. Bueren ja muut (2003, s. 194) lisäävät, että toimijoiden on usein vaikea ennustaa muiden seuraavaa siirtoa etenkin, jos tilanteeseen liittyy epävarmuutta.

Tästä jatkaen Lundström ja Mäenpää (2017, s. 1362–1364) korostavat pirulliseen peliin viitaten, ettei kyseistä peliä voi kontrolloida tai johtaa kukaan yksin. Pelin luonne on liian kaoottinen. Monet eri tekijät vaikuttavat pelin eri osiin, eikä näiden vaikutusketjujen luonnetta pystytä ennakoimaan tai kontrolloimaan. Pelikentän muuttuessa jokaisen liikkeen jälkeen kukaan ei voi muodostaa strategiaa, jolla peli voitaisiin voittaa kokonaan. Peli on siis luonteeltaan jatkuva. Pelin säännöt eivät myöskään voi olla täysin yhtenäiset ja yhdessä ymmärretyt, sillä jokaisella on oma subjektiivinen totuutensa sekä intressinsä, joita he ajavat, ja jota kautta he sääntöjä tarkastelevat. Niin yksilöt, organisaatiot kuin muut isommat tahot (kuten kansakunnat) voivat osallistua peliin ja vaikuttaa sen etenemiseen omien intressien edistämiseksi. Tämä taas lisää pelin kompleksisuutta. (Lundström & Mäenpää, 2017, s. 1362–1364)

### **3.2 Kompleksisuusjohtaminen**

Johtajuustutkimuksessa on aikojen saatossa siirrytty yhä enemmän suhdekeskeiseen ja kompleksiseen tapaan tarkastella johtajuutta (Ropo, 2011). Traditionaaliset ja hierarkiaan perustuvat johtajuusnäkökulmat alkavat olemaan yhä suuremmissa määrin hyödyttömiä modernin maailman kompleksisten ilmiöiden edessä (Lichtenstein ja muut, 2006). Kompleksisuustieteellisen ajattelun yhteydessä yksilökeskeisiä ja lineaarisia johtamisen malleja vastaan on syntynyt kompleksisuusjohtamisen tutkimus. Kompleksisuusjohtamisen tutkimuksessa johtaminen nähdään syntyvän yksilöiden välisten dynaamisten suhteiden kautta, mikä aikaansaa emergenssejä ilmiöitä laajemmissa verkostoissa (esim. Lichtenstein ja muut, 2006; Vartiainen ja muut 2016).

Tällöin johtamisesta ei voida erottaa lineaarisia syysuhteita (Lichtenstein ja muut, 2006, s. 7).

Kompleksisuusjohtamisen tutkimus on jakautunut useampaan eri tutkimushaaraan (Vartiainen ja muut, 2016, s. 228). Yhdistävinä ja keskeisimpinä käsitteinä kompleksisuusjohtamisessa ovat tässäkin tutkielmassa aikaisemmin esille nousseet emergenssit ilmiöt, kompleksiset adaptiiviset systeemit ja itseorganisoituminen (alakappale 3.1.1). Kompleksiset ympäristöt edellyttävät organisaatioilta sopeutumista ja muutospaineisiin reagoimista. Kompleksisuusjohtamisen opit auttavat organisaatioita toimimaan näissä jatkuvasti muutoksessa olevissa kompleksisissa ympäristöissä niin organisaatiossa itsessään kuin suhteessa muihin. Ne myös auttavat organisaatioita pysymään innovatiivisina ja vapauttamaan piilossa olevia potentiaaleja (Arena & Uhl-Bien, 2016, s. 27).

Kompleksisuusjohtajuuden tutkimuksella on nähty olevan yhtymäkohtia muiden samankaltaisten johtamisoppien kanssa, joista kahtena läheisenä esimerkkinä toimivat jaettu johtajuus (shared leadership) (Vartiainen ja muut, 2016, s. 247–248) ja hajautettu johtajuus (distributed leadership) (Lichtenstein ja muut, 2006). Jaetun johtajuuden termiä on tutkittu kattavasti esimerkiksi Pearcen ja Congerin (2003) toimittamassa teoksessa ”Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership”. Jaetun johtajuuden periaatteita mukaillen kompleksisuusjohtamisessa korostuu vuorovaikutuksen merkitys, mitä kautta johtajuuden nähdään syntyvän. Esimerkkinä tästä on Fletcherin ja Käuferin (2003) havainnollistava näkemys jaetusta johtajuudesta sosiaalisena prosessina. Johtajuus on tämän näkemyksen mukaan ryhmätasoinen ilmiö, jossa korostuvat keskinäisriippuvuus ja molemminpuolinen oppiminen (Fletcher & Käufer, 2003). Kyseinen näkemys pätee myös kompleksisuusjohtamiseen. Voidaan todeta, ettei johtaja yksinään välttämättä kykene tuomaan esille kaikkia tarvittavia johtajuuden resursseja, jolloin tarve vuorovaikutukselle ja johtajuuden jakamiselle korostuvat (ks. esim. Blight ja muut, 2006; Burke ja muut 2003; Conger & Pearce, 2003; Seers ja muut, 2003).

Muun muassa Vartiainen ja muut (2016, s. 248) korostavat kompleksisuusjohtajuudessa johtoroolien muuttuvan aina sen hetkisen tilanteen tai tarpeen mukaisesti. Johtajuus syntyy, kun interaktiossa olevat yksilöt aikaansaavat adaptiivisia lopputulemia (Lichtenstein ja muut, 2006, s. 4). Tällöin kuka vain voi olla johtaja. Samantapaisesti Carson ja muut (2007, s. 7) korostavat jaetun johtajuuden periaatteita kuvaillessaan vaikutusvallan jakautumista tiimin jäsenten kesken, jolloin tiimin jäsenet samanaikaisesti johtavat ja seuraavat muita. Carsonin ja muiden (2007) mukaan tiimin jäsenten tulisi yhtäaikaaisesti johtaa tietyillä alueilla, ja olla johdettavina joillakin toisilla alueilla, joissa tiimin muilla jäsenillä on johtorooli. Edellä kuvailun toiminnan kautta muodostuvaa vaikutusvaltaa voidaan näin ollen kutsua jakautuneeksi ja molemminpuoliseksi vaikutusvallaksi.

Edellä kuvattu toiminnan dynaamisuus tiivistää kompleksisten adaptiivisten systeemien periaatteen, jossa toisistaan riippuvaiset toimijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään yhteisten tavoitteiden edistämiseksi (ks. alakappale 3.1.1). Yksilötasoinen johtaminen voidaan näin ollen "kasata" ryhmätason ilmiöksi (Zhu ja muut, 2018, s. 838), jolloin kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Tällöin annetaan tilaa myös emergensseille ilmiöille, jotka syntyvät ihmisten välillä (spaces between) aikojen saatossa (Lichtenstein ja muut, 2006, s. 4). Emergenssit ilmiöt kumpuavat yksilötason toiminnasta taas laajemmiksi liikehdinnöiksi.

Tässä kappaleessa käsitellään kompleksisuuteorioiden alle lukeutuvaa kompleksisuusjohtamista ja sen kolmea keskeistä haaraa. Ensiksi esille nostetaan muutama kompleksisuusjohtamisen teoreettinen lähestymistapa ja tarkastelunäkökulma. Tämä jälkeen käsitellään emergenssilähtöinen näkökulma, jossa kompleksisuuden johtamista tarkastellaan emergenssin johtajuuden käsitteen kautta. Viimeiseksi esille nostetaan arkkityyppilähtöinen näkökulma, jossa kompleksisuuden johtamista tarkastellaan käytännönläheisemmin eri johtamistyylien ja ihmistyyppien kautta.

### 3.2.1 Teoreettisia lähestymistapoja kompleksisuusjohtamiseen

Ensimmäisenä esimerkkinä kompleksisuusjohtamisen tutkimuksesta on kompleksisuusjohtamisen teoria (Complexity Leadership Theory), joka on muun muassa Nooteboomin ja muiden (2012) sekä Uhl-Bienin ja muiden (2007) siteeraama käsite. Kompleksisuusjohtamisen teorian keskiössä ovat kompleksiset adaptiiviset systeemit, KAS (ks. alakappale 3.1.1) (Nooteboom ja muut, 2012, s. 253). Kompleksisuusjohtamisen kentällä KAS viittaa laajempaan toimintakenttään sisältäen niin poliittiset ja taloudelliset kentät kuin myös näissä olevat organisaatiot (Nooteboom ja muut, 2012, s. 253). Kompleksisuusjohtamisen tutkimuksessa on löydetty tukea havainnolle, jonka mukaan johtamistyyli, vuorovaikutus sekä kompleksiset adaptiiviset systeemit ovat keskinäisriippuvaisessa suhteessa (Nooteboom ja muut, 2012, s. 263). Voidaankin olettaa, että johtamisen tavoilla sekä yksilöiden välisillä vuorovaikutussuhteilla on vaikutusta kompleksisen kokonaisuuden onnistuneessa johtamisessa.

Kompleksisuusjohtamisen teoriaa on käsitelty kolmen erilaisen johtamisen mallin kautta (Nooteboom ja muut, 2012; Uhl-Bienin ja muut, 2007), jossa johtajuus on jaoteltu seuraavasti: hallinnollinen johtajuus (administrative leadership), adaptiivinen johtajuus (adaptive leadership) ja mahdollistava johtajuus (enabling leadership). Hallinnollinen johtajuus viittaa viralliseen asemaan, jolla tuetaan organisaation hierarkkista ja byrokraattista rakennetta (Uhl-Bien ja muut, 2007, s. 306). Adaptiivisella johtajuudella viitataan emergenssiin ja interaktiiviseen toimintaan, jolla mahdollistetaan muutos ja uuden syntyminen (Uhl-Bien ja muut, 2007, s. 306–307). Adaptiivisessa johtajuudessa toisistaan riippuvaiset toimijat operoivat kompleksisissa adaptiivisissa systeemeissä.

Mahdollistavan johtajuuden tarkoituksena on toimia katalyyttinä adaptiiviselle johtajuudelle ja tätä kautta emergensseille ilmiöille (Uhl-Bien ja muut, 2007, s. 309). Mahdollistavalla johtajuudella ylläpidetään organisatorisia ehtoja ja samalla mahdollistetaan adaptiivisen johtajuuden kautta syntyneiden innovaatioiden eteneminen virallisille johtoportaiden tasoille. Mahdollistavalla johtajuudella voidaan esimerkiksi luoda olosuhteet adaptiivisen johtajuuden ilmentymiselle vaalimalla kompleksisia verkostoja, interaktiota ja jännitteiden syntymistä. (Uhl-Bien ja muut,

2007, s. 309). Mahdollistavalla johtajuudella voidaan näin ollen yhdistää adaptiivisen johtajuuden luovuus sekä hallinnollisen johtajuuden toimeenpaneva valta. Tätä kautta taas voidaan ylläpitää organisaation muuntautumiskykyä ja ulkoisiin muutospaineisiin reagoimista.

Kompleksisen adaptiivisen systeemin toimivuuteen vaikuttaa organisaatiossa olevien vuorovaikutussuhteiden määrä sekä laatu (Nooteboom ja muut, 2012, 254–255). Luottamus on näin ollen tärkeässä asemassa. Kompleksisessa ympäristössä operoiva johtaja tarvitsee tietynlaista balanssia, jotta nämä kolme edellä mainittua, hallinnollinen, mahdollistava ja adaptiivinen johtajuus ilmenisivät (Nooteboom ja muut, 2012, s. 255). Ensinnäkin johtajan tulisi keskittyä luottamuksen rakentamiseen koko verkostossa. Toiseksi johtajan tulisi hyväksyä asiantuntijuuden hyödyntäminen myös oman systeeminsä ulkopuolelta. (Nooteboom ja muut, 2012, 254–255)

Toinen tapa lähestyä kompleksisuusjohtamista on Arena ja Uhl-Bien (2016, s. 23–24) tekemä jako operationaaliseen systeemiin (operational system) ja yrittäjähenkiseen systeemiin (entrepreneurial system). Operationaalinen systeemi kuvastaa organisaation virallista ja standardoitua puolta, kun taas yrittäjähenkisen systeemi kuvastaa organisaation innovatiivista sekä kasvua ja oppimista tuottavaa puolta. Operationaalinen systeemi puskee aikataulullisia ja budjetillisiä rajoitteita yrittäjähenkisen systeemin edistäessä luovuutta. Näiden kahden systeemin välillä toimii adaptiivinen tila (adaptive space). Tämän tilan tarkoituksena on edesauttaa operationaalisen ja yrittäjähenkisen systeemin välistä dynaamista jännitettä. Konfliktien aiheuttamat dynaamiset jännitteet edistävät taas innovatiivisuutta ja sopeutumiskykyä. Adaptiivisen tilan avulla myös estetään operationaalisen puolen taipumusta katkaista yrittäjähenkisen puolen luovuus ja tätä kautta rohkeat ideat. Sen sijaa tarkoituksena on ottaa nämä ideat työstöön operationaaliselle puolelle. (Arena & Uhl-Bien, 2016, s. 23–24)

Adaptiivisen tilan kautta painostamalla voidaan edesauttaa esimerkiksi uusien vuorovaikutussuhteiden syntymistä. Tämä taas mahdollistaa erilaisten näkökulmien esille tuomisen ja mahdollisten vastakkaisten näkökulmien yhteensovittamisen (Arena

& Uhl-Bien, 2016, s. 23–24). Arenan ja Uhl-Bienin (2016, s. 25) mukaan johtajan tulisi osata oikeaan aikaan löysätä ja kiristää adaptiivista tilaa, jotta voitaisiin edistää emergenssien ilmiöiden syntymistä (ibid.). Adaptiivisen tilan kautta tulisi siis osata luoda tarpeeksi ulkoisia tai sisäisiä paineita, jotta osalliset joutuisivat miettimään uusia innovatiivisia tapoja lähestyä asioita (ibid.). Tämä toimii niin sanottuna kipinän sytyttäjänä. Tämän jälkeen Arena ja Uhl-Bien (2016, s. 26) nostavat esille adaptiivisten käytäntöjen sekä adaptiivisten periaatteiden merkityksen. Nämä käytännöt ilmentävät toiminnan muotoja, kuten esimerkiksi intensiivisiä väittelytilaisuuksia, joiden kautta mahdollistettaisiin uusien ideoiden eteenpäin työstäminen (Arena & Uhl-Bien, 2016, s. 26). Periaatteet, kuten ”etsi toinen henkilö tukemaan ideaasi”, tai ”hae konfliktia ideaasi testaamiseksi ja niiden levittämiseksi” toimivat energianlähteenä näiden käytäntöjen ylläpitämisessä (Arena & Uhl-Bien, 2016, s. 26).

### **3.2.2 Emergenssilähtöinen näkökulma kompleksisuusjohtamiseen**

Edellisessä kappaleessa kuvattujen kompleksisuusjohtamisen teoreettisten lähestymistapojen lisäksi kompleksisuusjohtamista voidaan lähestyä keskittymällä pelkästään kompleksisen johtajuuden emergenssiin puoleen. Emergenssissä johtajuudessa (leadership of emergence) johtajalla on aktiivinen rooli emergenssin järjestyksen luomisessa (Lichtenstein & Plowman, 2009, s. 229). Lichtenstein ja Plowman (2009) kokoavat empiiristen tutkimustensa perusteella teoreettisen viitekehyksen emergenssille johtajuudelle. Lichtensteinin ja Plowmanin emergenssin johtajuuden teoreettiseen viitekehykseen sisältyy epätasapainon tila (dis-equilibrium state), laajentavat toimet (amplifying actions), uudelleen asettuminen/itseorganisointuminen (recombination/self-organization) ja vakauttaminen (stabilizing feedback) (Lichtenstein & Plowman, 2009, s. 620).

Edellä kuvatulla epätasapainon tilalla pyritään häiritsemään systeemissä vallitsevaa normaalia tilaa ristiriitojen ja jännitteiden luomisella (Lichtenstein & Plowman, 2009, s.

620). Vallitsevasta tasapainon tilasta pois siirtyminen kohti jännitteiden esille nostamista mahdollistaa emergenssien ilmiöiden syntyminen. Tällöin systeemi on altis muutoksille. Laajentavien toimien tukiessa, keskinäisriippuvaisten yhteyksien myötä voi syntyä arvaamattomia ja epälineaarisia seurauksia organisaation eri osasissa. Tämä mahdollistaa informaation vapaan kulun, eri informaatiokanavien kasvamisen sekä samankaltaisten ilmiöiden vahvistumisen. Näin luodaan tilaa organisaation kaikkien toimijoiden aktivoitumiselle, kollektiivisen ymmärryksen mahdollistamiselle ja tätä kautta emergenssien ilmiöiden syntymiselle. (Lichtenstein & Plowman, 2009, s. 620)

Sana emergenssi viittaa tässä yhteydessä organisaation kapasiteetin äärimmilleen venyttämiseen ja uudelleenjärjestäytymisen lopputulokseen (Lichtenstein & Plowman, 2009, s. 620). Resurssien ja toimijoiden uudelleen järjestäytymisen ja näiden itseorganisoitumisen jälkeen aikaansaadaan uusi vuorovaikutuksen tasapaino, jolla voi olla positiivinen vaikutus organisaation toimintaan. Tämän uuden emergenssin järjestyksen ylläpitämiseksi ja legitimoinniksi muutos tulisi vakiinnuttaa, ja epälineaaristen prosessien vallitsevuutta vähentää. (Lichtenstein & Plowman, 2009, s. 620). Uudesta tasapainosta tulee näin ollen vakiintunut tila ilman, että sitä tarvitsisi enää horjuttaa.

### **3.2.3 Arkkityyppilähtöinen näkökulma kompleksisuusjohtamiseen**

Kompleksisuuden johtamista voidaan tarkastella myös konkretiaa tuovien esimerkkien, eli havainnollistavien roolien kautta. Raisio ja Lundström (2017, s. 306–309) kuvailevat kaaoksen johtamisen malleja kolmen arkkityypin kautta: uhkapeluri, kontrolloija sekä kaaospilotti (gambler, controller, chaos pilot). Näistä ensimmäinen eli uhkapeluri hyödyntää kaaosta oman vastuunottamisen pakoilussa. Tämä arkkityyppi näkee asioiden vain tapahtuvan ilman, että hänellä itsellä olisi niihin vaikutusvaltaa. Tällöin on helpompi syyttää kaaosta eli kompleksista maailmaa. Uhkapeluri ei suunnittele tulevaa vaan menee virran mukana. Päinvastaisesti kontrolloija taas uskoo, että kaaos on

kontrolloitavissa. Kontrolloija pyrkii saamaan kaiken mahdollisen tiedon tilanteesta, jotta tilanne tuntuisi hallitulta. Kuitenkin, kaaoksen kontrolloiminen johtaa vain tilanteen kaottisuuden kasvamiseen, ja yhden tilanteen ratkaiseminen pois päiväjärjestyksestä kahden muun ongelman syntymiseen. Kontrolloija lähestyy ongelmia rationaalisesti ja uskoo kaiken olevan ennustettavissa ja organisoitavissa. Hän uskoo, että tarpeeksi hyvällä suunnittelulla voidaan aikaansaada toivottu lopputulos ilman epämiellyttäviä yllätyksiä. Kontrolloija tasapainoilee kahden tilanteen välillä; joko on liian vähän kontrolloitavaa tai liikaa kontrolloitavaa. (Raisio & Lundström, 2017, s. 306–309)

Siinä missä kontrolloija näkee kaaoksen uhkana, kaaospilotti (chaos pilot) näkee sen mahdollisuutena (Raisio & Lundström, 2017, s. 206–309). Kaaospilotti kokee olevansa osa systeemiä kaaoksen kanssa, jolloin kaaokseen vaikuttamispyrkimykset tapahtuvat siihen osallistumisen kautta. Kaaospilotti osaa arvioida milloin kaaos on synnyttämässä itseohjautuvasti ja spontaanisti emergenssin ilmiön, ja milloin kyseisen emergenssin ilmiön syntymiseen tarvitaan avustamista. Kaaospilotti siis kykenee omalla panoksellaan edistämään tai antamaan tilaa itsestään syntyville tapahtumille, jotka luovat uutta. Yllätykset ja konfliktit nähdään luonnollisina osina kompleksista systeemiä, minkä takia syyllisten etsimiseen ei ole tarvetta. (Raisio ja Lundström, 2017, s. 206–309)

Raisio ja Lundström (2017, s. 309–311) näkevät näin ollen kaaospilotin kuvastavan hedelmällisintä tapaa operoida kompleksisessa maailmassa. Kaottinen ympäristö vaatii johtajuutta, jossa kaaosta kyetään tarkastella mahdollisuutena (Raisio & Lundström, 2017, s. 309–311). Voidaan todeta, että ympärillämme olevaa kompleksisuutta tulisi pyrkiä ymmärtämään eikä hallitsemaan (ibid.), ja tiettyihin asioihin tulisi puuttua vain, kun se on todella tarpeen. Tämä antaa mahdollisuuden emergenssien ilmiöiden syntymiselle. Samantapaisesti Klijn (2008, s. 313) korostaa, että emergenssiys ja itseorganisoituminen tekevät kompleksisista systeemeistä hallitsemattomia. Johtaja ei ole pelkästään osa kompleksista systeemiä vaan myös aktiivinen kompleksiseen systeemiin vaikuttava tekijä (Klijn, 2008, s. 313). Tällöin paras tapa operoida kompleksisuuden keskellä on siihen mukautuminen, eikä pyrkimys saada sitä haltuun (ibid.). Kompleksisuusjohtamisessa on myös puhuttu esimerkiksi johtamisesta kaaoksen

reunalla sekä operoimisesta järjestyksen ja kaaoksen välimaastossa (esim. Nooteboom ja muut, 2012; Vartiainen ja muut, 2013).

Kompleksisuusteoreettinen viitekehys sekä siihen liittyvä tapa havainnoida ja johtaa kompleksista maailmaa auttaa meitä ymmärtämään paremmin nyky-yhteiskunnan kompleksista luonnetta. Yhteiskunnan eri osa-alueet ovat kietoutuneet yhteen niin yhteiskunnallisella, sosiaalisella, kuin poliittisella tasolla, eikä käsillä olevia ongelmia voida kokonaan irrottaa tästä kontekstista. Jokainen siirto – oli se paikallisella, alueellisella tai kansainvälisellä tasolla – omaa tietyn vaikutuksen taas toiselle tasolle. Kompleksisuusteoreettisesta tavasta hahmottaa maailma päästäänkin pureutumaan yhteen siinä esiintyvään merkittävään, ja tämän tutkielman keskiössä olevaan käsitteeseen, eli pirullisiin ongelmiin.

## 4 Pirulliset ongelmat

Pirullisia ongelmia on tutkittu erilaisten koulukuntien keskuudessa vuodesta 1970 lähtien (Head & Alford, 2015, s. 715–716). Kyseiseen käsitteeseen on viitattu ensimmäisen kerran vuonna 1967 (Raisio ja muut, 2018). Pirullisia ongelmia on tutkittu esimerkiksi ilmastonmuutokseen, sosiaali- ja terveyssektoriin sekä aluesuunnitteluun keskittyvillä aloilla, ja myös liiketoiminnassa (Head & Alford, 2015, s. 715–716). Termi on ollut nyt muutaman vuoden ajan erityisesti pinnalla julkisen hallinnon tutkimuksessa (McCall & Burge, 2016; Weber & Khademian, 2008, s. 336). Suomenkielessä muita vakiintuneita nimityksiä pirullisten ongelmien käsitteelle on viheliäiset ongelmat, ilkeät ongelmat ja wicked-problematiikka.

Pirullisia ongelmia ilmenee erityisesti tilanteissa, joihin sisältyy paljon epävarmuutta (esim. Bueren ja muut, 2003, s. 193). Epävarmuutta ilmenee etenkin luonnontieteellisillä ja sosiaalisilla aloilla, joiden ongelmanratkaisuprosesseissa on monia eri toimijoita mukana (Bueren ja muut, 2003, s. 193). Julkisen sektorin organisaatiot ovat usein tehokkaita rutiininomaisissa ja standardoiduissa tehtävissä, mutta yllättävien ongelmien ilmetessä tehokkuus saattaa nopeasti laskea (Head & Alford, 2015, s. 712). Julkisen sektorin toimijat koostuvat monesti hajanaisista eri ryhmittymistä ja instituutioista, jolloin ongelmanratkaisutoimenpiteet saattavat olla enemmänkin löyhiä kompromisseja (Bueren ja muut, 2003, s. 193). Tämä taas osaltaan lisää pirullisiin ongelmiin liittyviä epävarmuustekijöitä (Bueren ja muut, 2003, s. 194).

Rittel ja Webber (1973, s. 155–159) tiedostivat 70-luvun alussa tieteellisen lähestymistavan ja objektiivisen tiedon ylivallan ongelmien ratkaisemisprosessissa. Ongelmien nähtiin olevan kokonaan ratkaistavissa. Rittel ja Webber (1973, s. 160) kuitenkin totesivat, ettei tieteellinen lähestymistapa ongelmien työstämisessä ole kyennyt ratkaisemaan sosiaalisia, valtiollisia tai poliittisia ongelmia. Rittel ja Webber (1973) näkivät jo tuolloin verkostojen nousun; erilaisilla valinnoilla tulisi olemaan myös seurauksia. Rittelin ja Webberin kantavana ajatuksena oli, että mitä enemmän

ymmärrettäisiin monimutkaisen verkostoyhteiskunnan luonnetta, sitä paremmin pystyttäisiin ymmärtämään myös sen kompleksisuutta.

Ritteliä ja Webberiä pidetään pirullisen ongelman (wicked problems) käsitteen oppisinä. Heidän vuonna 1973 aiheesta julkaisemaansa artikkelia pirullisten ongelmien kymmenestä pääpiirteestä käytetään laajasti nykypäivänäkin termin havainnollistamisessa (Raisio ja muut, 2018). Seuraavassa kappaleessa käsitellään pirullisen ongelman termiä Rittelin ja Webberin määritelmän mukaisesti. Pirullisen ongelman käsitteen peruspiirteisen määrittelyn jälkeen käsitettä täsmennetään omassa kappaleessaan myöhemmin sen ympärille syntyneiden näkemysten perusteella. Tämän jälkeen luvussa tuodaan esille johtamislähtöistä näkökulmaa pirullisten ongelmien kanssa operoimisesta ja siitä, miten niitä tulisi lähestyä, ja mitä haasteita tämä saattaa sisältää. Lopuksi luvussa tuodaan esille johtajan merkitys pirullisten ongelmien työstämisessä.

#### **4.1 Rittelin ja Webberin määritelmä pirullisten ongelmien käsitteelle**

Rittel ja Webber (1973, s. 160–167) määrittivät kattavasti, mitä pirullisilla ongelmilla tarkoitetaan. Ensinnäkin pirullisia ongelmia ei voida ratkaista lopullisesti, vaan ne voidaan korkeintaan uudelleen ratkaista niiden ilmetessä yhä uudestaan. Jotta pirullinen ongelma voitaisiin ratkaista kokonaan, tulisi pystyä analysoimaan kaikki mahdolliset ratkaisut ja lopputulemat aikojen saatossa. Tämä ei luonnollisesti ole mahdollista. Jokainen yksittäinen ratkaisu on aina jonkun subjektiivista tulkintaa. Tällöin esille nousevat lisäkysymykset sekä näitä seuraavat ratkaisut muotoutuvat sen mukaan, miten ongelma on määritelty tämän subjektiivisen näkökulman perusteella. Subjektiiviset näkemykset ovat usein osatotuksia, jotka kaikki tulisi ottaa huomioon; pirullisten ongelmien koko konteksti tulisi siis osata määritellä. Esimerkki pirullisesta ongelmasta on köyhyyden ratkaiseminen. Osa näkee köyhyyden johtuvan koulutuksesta, osa terveydestä ja osa syrjäytymisestä. Nämä kaikki osatekijät ja niiden vaikutukset aikojen

saatossa tulisi ottaa huomioon, jotta pirullista ongelmaa voitaisiin ymmärtää ja se voitaisiin ratkaista. Näin ollen ei ole mahdollista, että pirullinen ongelma voitaisiin ratkaista kokonaan. (Rittel & Webber, 1973, s. 160–167)

Pirulliset ongelmat ovat siis luonteeltaan jatkuvia (Rittel & Webber, 1973, s. 162–163). Ongelmien lopullisen ratkaisemisen esteenä on ongelmien juurisyiden syvyys ja niiden kietoutuneisuus. Ei ole olemassa tiettyä määrää tietoa, mikä olisi riittävä ongelman kaikkien juurisyiden ja niiden jatkuvuuden ymmärtämiseen. Ongelmanratkaisijat voisivat aina tietää enemmän ennen päätöksentekoa ja tehdä sen myötä myös parempia päätöksiä. Jokaisella ongelmanratkaisijalla on taustalla oma intressinsä sekä ideologiansa, mitä kautta he tarkastelevat maailmaa, ja täten myös ongelmia. Pirullisten ongelmien ratkaisemisessa ei voida näin ollen objektiivisesti määrittellä, mikä on oikea ja mikä väärä. Pirullisten ongelmien ratkaisut voidaan nähdä hyvinä tai huonoina. Ratkaisuja voidaan kuvata adjektiiveilla ”parempi”, ”huonompi” tai ”tyyydyttävä”. Ratkaisut aiheuttavat aina omanlaisen seurausten aallon, mikä voi sijoittua hyvinkin pitkälle aikavälille. Ei-toivottuja seurauksia voi syntyä paljon myöhemmin ratkaisujen tekohetken jälkeen. Seuraukset korreloivat muiden sosiaalisten tekijöiden kanssa muodostaen jälleen uusia seurauksia. Esimerkiksi köyhyyden ratkaisemiseksi tehty päätös lisätä terveysvalistusta voikin korreloida sairastapausten nousulla ihmisten tietoisuuden kasvamisen myötä. (Rittel & Webber, 1973, s. 162–163)

Pirullisten ongelmien ratkaisutoimenpiteillä on aina omat vaikutuksensa (Rittel & Webber, 1973, s. 163–165). Tämä johtaa siihen, ettei aikaisempien pirullisten ongelmien ratkaisemisesta voida ottaa mallia. Jokainen tilanne ja pirullinen ongelman on uniikki, vaatien täten oman lähestymistapansa. Pirullisten ongelmien ratkaisemiseen ei ole olemassa mitään tiettyä universaalia standardia. Tietty tehokkaaksi todettu tapa ei välttämättä ole tehokas jonkin toisen pirullisen ongelman ratkaisemisessa. Näin ollen ei voida todeta, että tiettyntyyppisten ongelmien kanssa tulisi toimia tietyllä tavalla. Lisäksi ei-toivottujen seurausten korjaamispyrkimykset usein aiheuttavat uusien pirullisten ongelmien vyyhdin. Jos esimerkiksi köyhyydestä johtuvaa syrjäytymistä ja tätä kautta syntyviä levottomuuksia pyritään rajoittamaan poliisivoimien vahvistamisella, hoidetaan itse juurisyyn sijasta sen aiheuttamia oireita. Tämä taas ei poista itse

ongelman olemassaoloa. Ratkaisuja on siis monia, ja niiden valinta on usein riippuvainen päätöksentekijästä itsestään ja yhteisistä sopimuksista, mitä ratkaisua päätetään lähteä kokeilemaan. (Rittel & Webber, 1973, s. 163–165)

Yksittäinen pirullinen ongelma voi olla toisen pirullisen ongelman oire (Rittel & Webber, 1973, s. 165). Esimerkiksi rikollisuus voi olla oire jostain suuremmasta ongelmasta, kuten köyhyydestä. Pelkkien ydinongelmien ratkaisemiseen keskittymistä vaikeuttaa näiden ongelmien laajuus. Esimerkiksi köyhyyden ratkaiseminen on hyvin laajalle punoutunut pirullinen ongelma, jolla on seurauksensa niin yksilöllisellä, yhteiskunnallisella, taloudellisella kuin kansainvälisellä tasolla. (Rittel & Webber, 1973, s. 165). Tähän ongelmaan punoutuu esimerkiksi terveydellisiä ja kasvatuksellisia, sekä tietoon ja motivaatioon liittyviä tekijöitä. Pienet korjausliikkeet voivat tehdä isommasta muutoksesta, eli itse ydinongelman ratkaisemisesta vieläkin haastavampaa, jos korjausliikkeet kohdistuvat ydinongelman oireiden hoitamiseen (Rittel & Webber, 1973, s. 165). Yksittäisiä oireita hoitamalla ylläpidetään samalla ydinongelman ympärillä olevia rakenteita.

## 4.2 Käsitteen operationalisointi

Rittel ja Webberin pirullisten ongelmien käsitteestä voidaan tiivistäen todeta, että pirullisten ongelmien seurauksien identifioiminen ja ennalta määrittäminen on hankalaa (McCall & Burge, 2016, s. 23). Tämä ominaisuus myös luo ongelmille niiden pirullisen luonteen (McCall & Burge, 2016, s. 23).

Head ja Alford (2015, s. 716) nostavat esille hyvän huomion Rittel ja Webberin näkemyksestä, jonka mukaan pirullisten ongelmien selättämisessä ei voitaisi hyödyntää muiden pirullisten ongelmien ratkaisuprosesseja (jokaisen pirullisen ongelman ollessa uniikki). Head ja Alford (2015, s. 716) eivät näe tätä yksinään huonona asiana. Debatti erilaisten pirullisten ongelmien kesken auttaa päätöksentekijöitä tunnustelemaan

erilaisten mielipiteiden sekä linjavalintojen kannatusta, ja tätä kautta taas mukauttamaan niitä sen hetkiseen mielipideilmastoon sopivammaksi (ibid.). Myös McCall ja Burge (2016) korostavat yrityksen ja erehdyksen kautta syntyneen tietotaidon sekä muiden pirullisten ongelmien ratkaisemisprosessista saatujen kokemusten ja palautteiden merkitystä. Kokemuksen ja palautteen avulla voidaan oppia ymmärtämään paremmin pirullisten ongelmien kanssa operoimisesta. McCall ja Burge (2016, s. 26) toteavat tämän auttavan myös ennakoimattomien seurauksien ennakoimiseen. Ennakoitavuus mahdollistaa paremman varautumisen samankaltaisiin, mutta luonteeltaan erilaisiin ongelmiin jatkossa (McCall & Burge, 2016, s. 26).

Rittelin ja Webberin tavoin Vartiainen ja muut (2016, s. 227) määrittävät pirullisen ongelman monimuotoiseksi ja toisiinsa kietoutuneeksi ilmiöksi tai asiaksi, jonka ratkaisemiseksi ei päde rutiininomaiset ratkaisumallit. Ongelmien ratkaisemispyrkimyksiä ympäröi jokaisen omat intressit ja maailmankuva, jolloin tulkinnat oikeasta tavasta ratkaista käsillä oleva ongelma on aina subjektiivinen näkemys (Roberts, 2000, s. 13; Vartiainen ja muut, 2016, s. 241). Vartiainen ja muut (2016, s. 241) korostavat pirullisten ongelmien usein olevan oire jostain toisesta pirullisesta ongelmasta, jolloin niitä voidaan tarkastella luonteeltaan limittäisinä ja toisiinsa kietoutuneita ilmiöinä. Roberts (2000, s. 1–2) lisää, ettei pirullisen ongelman luonteesta useinkaan vallitse yhteisymmärrystä, vaan jokaisella on oma käsityksensä jopa siitä, mikä ongelma oikeastaan onkaan. Tämä tarkoittaa sitä, että ongelman määrittelytapoja on monia. Jokainen muotoilee ongelman omien, usein toisistaan vastakkaisten intressien mukaisesti, ja valitsee tähän soveltuvan ratkaisun. Lisäksi Roberts (2000, s. 1–2) korostaa, että pirullisten ongelmien kompleksisuutta lisää jatkuvasti vaihtuvat poliittiset rajoitteet, sen hetkiset yhteisölliset preferenssit sekä käytettävissä olevat resurssit. Tämä taas johtaa siihen, että yhteiskuntaa ympäröivät pirstaleiset arvoerot tuottavat enemmän erimielisyyttä kuin konsensusa.

Weber ja Khademian (2008, s. 336–337) tiivistävät pirullisen ongelman luonteen seuraavanlaisesti; määrittelemätön (unstructured), läpileikkaava (cross-cutting) ja hetytymätön (relentless). Ensimmäiselle luonteenpiirteelle Weber ja Khademian viittaavat pirulliseen ongelmaan liittyvien toimien ennustamattomiin seurauksiin, ja

epäselvyyteen itse pirullisen ongelman määrittämisestä ja sen ratkaisuista. Toisella piirteellä Weber ja Khademian tuovat esille pirulliseen ongelmaan liittyvien osallisten ja sidosryhmien suurta määrää, sekä näiden välillä olevia keskinäisriippuvuuksia ja näkökulmaeroja. Kolmannella piirteellä kuvataan, kuinka pirulliset ongelmat leikkaavat hierarkioiden ja järjestelmien läpi organisaation sisällä ja organisaatioiden välillä. Pirulliset ongelmat koskettavat isoa määrää eri osallisia sekä sidosryhmiä, jotka vaihtuvat pirullisen ongelman luonteen mukaan. Näillä kaikilla on erilaiset kulttuuriset ja sosioekonomiset taustat, poliittiset intressit sekä sitovat vastuut. Viimeisellä, pirullisen ongelman hetyttömällä piirteellä Weber ja Khademian toteavat, ettei pirullisella ongelmalla ole loppupistettä, vaan se on jatkuva ja aikojensaatossa muotoaan muuttava. (Weber & Khademian, 2008, s. 336–337)

Rittel ja Webber (1973) korostivat verkostoyhteiskunnan nousun vaikeuttavan ongelmien määrittelemistä, niiden paikantamista, ja pysyvien suunnitelmien tekoa niiden ratkaisemiseksi. Tällöin houkutus nähdä haastava ja vaikeasti ratkaistavissa oleva ongelma yksinkertaisena kasvaa. Esimerkiksi Roberts (2000, s. 16) tuo esille tänäkin päivänä ilmenevän tavan ”kesyttää” pirullisia ongelmia. Perinteisesti haastavaa ongelmaa ratkaistaessa, kyseinen ongelma on annettu joukolle asiantuntijoita, jotka määrittelevät ongelman ja antavat sille ratkaisun (Roberts, 2000, s. 16). Voidaan todeta, että kompleksisessa tilanteessa johtajat tyypillisesti pyrkivät yksinkertaistamaan kompleksista ongelmaa (Nooteboom ja muut, 2012, s. 263). Haastavia ja vaikeasti ratkaistavissa olevia ongelmia (ts. pirullisia ongelmia) lähestytään monesti tieteellisesti tehokkaaksi todistetuin lineaarisin keinoin. Nykypäivän modernit sosiaaliset ongelmat ovat kuitenkin useimmiten niiden pirullisen luonteen vuoksi taipumattomia selkeisiin määritelmiin ja metodiratkaisuihin (Head & Alford, 2015, s. 714).

Kaikki ongelmat eivät kuitenkaan ole pirullisia. Ratkaistavissa olevia ongelmia voidaan kutsua myös kesyiksi ongelmiksi (tame problem) (Grint, 2005, s. 1467–1473; Head & Alford, 2015, s. 716–717; Raisio & Lundström, 2017, s. 303; Vartiainen ja muut, 2016). Esimerkiksi Vartiainen ja muut (2016, s. 235–236) määrittävät kesyn ongelman seuraavasti: Kesyille ongelmille on olemassa ratkaisu ja ne voidaan ratkaista kokonaan yhä uudestaan ilman, että ongelman ominaisuudet muuttuvat. Ratkaisujen

onnistumista voidaan testata objektiivisesti. Kesyt ongelmat eivät ole kietoutuneita toisiin kesyihin ongelmiin. Ratkaisutoimenpiteet ovat samankaltaisia edellisiin ongelmiin nähden ongelman osatekijöiden pysyessä muuttumattomina. (Vartiainen ja muut, 2016, s. 235–236)

Myös Roberts (2000, s. 1–2) erottaa pirullisen ongelman ei-pirullisesta ongelmasta jakamalla nämä yksinkertaiseen ongelmaan (simple problems) ja monimutkaiseen ongelmaan (complex problems). Yksinkertaisessa ongelmassa omataan yhteisymmärrys siitä, miten ongelma määritellään ja minkälaisen ratkaisun se vaatii. Monimutkaisessa ongelmassa omataan yhteisymmärrys ongelman määrittelystä, mutta sen ratkaisemisesta ei olla yhtä mieltä. (Roberts, 2000, s. 1–2). Head & Alford (2015, s. 717) tekevät samankaltaisen jaon. He lisäävät, että eri ongelmatyypit voivat kuitenkin sisältää piirteitä toinen toisistaan. Myös Grint (2005, s. 1467–1473) erottaa kesyn ongelman pirullisesta ongelmasta. Grint (2005 s. 1467–1473) lisää, että kesyn ongelman ratkaisemiseen liittyy vain tietty määrä epävarmuutta ja kyseinen ongelma on ratkaistavissa hyvällä organisoinnilla. Lisäksi Grint (ibid.) erottaa pirullisesta ongelmasta kriittisen ongelman, jonka ratkaiseminen edellyttää välitöntä toimintaa (esim. tulipalo).

### **4.3 Pirullisten ongelmien lähestymistavat**

Pirullisten ongelmien kanssa operoiminen edellyttää yhteisen tietämyksen tasoa käsillä olevan ongelman eri ulottuvuuksista, sekä sitoutumista yhteisölliseen toimintaan ja yhdessä tapahtuvaan oppimiseen; tiedon jakamiseen, sen vastaanottamiseen ja yhdistämiseen (Weber & Khademian, 2008, s. 337). Voidaan myös sanoa, että johtajien asemoituminen ja mielenmaisema pirullisiin ongelmiin vaikuttaa merkittävästi pirullisten ongelmien kanssa työskentelyyn (Bueren ja muut, 2003; Grint, 2005; Havermans ja muut, 2015; Weber & Khademian, 2008). Ongelmien keskuudessa on pyritty tekemään erilaisia jakoja sen tunnistamiseksi, onko kyseessä pirullinen ongelma vai ei, kuten edellisessä kappaleessa tuli ilmi. Erilaisten ongelmien muotojen ja näitä

edellyttävien olosuhteiden määrittäminen nousee tärkeäksi tekijäksi, jotta kyseiselle ongelmalle voidaan legitimoida sopiva tapa lähestyä sitä (Daviter, 2017).

Grint (2005, s. 1473–1477) tuo esille kolme erilaista vallan legitimizeettiä; käskyttäminen, hallinnoiminen ja johtajuus (command, management ja leadership). Grint (2005, s. 1473–1477) näkee, että johtajat legitimoivat itselleen tietyn auktorisen tyylin ongelman luonteen perusteella, ongelman ollessa usein myös itse johtajien määrittelemä tilanne. Etzionin (Grint, 2005, s. 1476) tekemän alkuperäisen jaon mukaan, näiden kolmen vallankäytön taustalla on tarve pakkovalle, laskelmoivalle vallalle tai normatiiviselle vallalle (coercive, calculative ja normative compliance). Pakkovaltaa hyödynnetään esimerkiksi armeijassa, laskelmoivaa ja rationaalista valtaa yrityksissä, ja normatiivista valtaa yhteisöissä, joiden toiminta perustuu jaettujen arvojen ajamiseen (Grint, 2005, s. 1476). Grint (ibid.) näkee tämän typologian sopivan kriittisten, kesyjen sekä pirullisten ongelmien oikeanlaiseen työstämiseen; pakkovalan noudattaminen sopii kriittisten ongelmien välittömään ratkaisemiseen, rationaalinen lähestymistapa kesyjen ongelmien ratkaisemiseen ja normatiivinen lähestymistapa pirullisten ongelmien kanssa operoimiseen. Ongelman luonteen ollessa ratkaistavissa, voidaan hyödyntää joko käskyttämistä (kriittiset ongelmat, jotka vaativat äkillistä toimintaa) tai hallinnoimista (kesyt ongelmat, jotka voidaan ratkaista hyvällä organisoinnilla) (Grint, 2005, s. 1477). Oikean auktorivallan legitimointi vaatii näin ollen ongelman luonteen oikeanlaista ymmärtämistä ja sen määrittämistä.

Käsillä olevan ongelman olosuhteet ja ominaisuudet tulee siis heti ensi alkuun määritellä, jotta kyseiselle ongelmalle voidaan legitimoida sopiva strategia (Daviter, 2017). Koska ongelmanratkaisumenetelmät ovat usein tiettyjen intressien, arvojen sekä poliittisten paineiden muotoilemia, ongelmat ja niiden ratkaisutoimenpiteet eivät ole aikaisemmin todetun mukaan koskaan täysin objektiivisia (Grint, 2005, s. 1480–1481). Johtajat voivat täten omien tulkintojensa perusteella määritellä tilanteen ja ongelman luonteen, ja tätä kautta legitimoida itselleen tietyn auktorivallan (Grint, 2005, s. 1490). Pirullisten ongelmien ratkaisutoimenpiteissä tämänkaltainen toiminta ei anna hyvää pohjaa ongelman työstämiselle. Kuten on tullut ilmi, yksi ihminen ei kykene

määrittämään pirullisen ongelman luonnetta ja kontekstia kokonaan, vaan siihen tarvitaan kollektiivista prosessointia.

Pirullisten ongelmien olosuhteet voivat myös vaihdella, jolloin vain yhden lähestymistavan hyödyntäminen ei välttämättä toimi. Termeer ja muut (2015) tuovat esille erilaisia tapoja havainnoida pirullista ongelmaa. Heidän mukaansa pirullisia ongelmia tulisi lähestyä sen erilaisten ulottuvuuksien mukaisesti, ja valita tämän pohjalta erilaisten strategioiden kombinaatio (Termeer ja muut, 2015, s. 23). Termeer ja muut (2015) tuovat tähän liittyen esille neljä erilaista pirullisissa ongelmassa sovellettavaa lähestymistapaa: refleksiivisyys (reflexivity), resilienssi (resilience), reagoivuus (responsiveness) ja elvyttäminen (revitalization). Refleksiivisyys tarkoittaa monien erilaisten käytäntöjen ja viitekehysten kanssa operoimista. Resilienssi taas muutokseen sopeutumista, ja reagoivuus erilaisiin muutoksiin ja vaatimuksiin vastaamista. Elvyttämisellä viitataan erilaisten prosessien umpikujien ja jumittumien avaamiseen. Näiden neljän lähestymistavan välille tulisi löytää tasapaino, sillä keskittyminen liikaa yhteen lähestymistapaan voi aiheuttaa umpisulun; liika refleksiivisyys voi aiheuttaa lamaantumisen, liika resilienssi taas suunnan hukkaamisen, liika reagoivuus tasapainon ja jatkuvuuden menettämisen, ja liika elvyttäminen liiallisen toimintaan puuttumisen. (Termeer ja muut, 2015, s. 20–24)

#### **4.3.1 Yhteisölliset lähestymistavat**

Pirullisten ongelmien moniulotteisen luonteen vuoksi niitä olisi viisainta myös lähestyä moniulotteisesti. Esimerkiksi Robert (2000) tuo esille yhteisöllisen lähestymistavan pirullisiin ongelmiin. Roberts (2000, s. 2) toteaa, ettei pirullisten ongelmien ratkaisemisessa näytä toimivan perinteinen lineaarinen malli, jossa ongelman määrittelemisen jälkeen kerätään ja analysoidaan tarvittavaa tietoa, muodostetaan ratkaisu ja toteutetaan se. Ongelmanratkaisijat voivat olla myös väärässä ongelman luonteesta ja sen ratkaisusta, ja jättää huomioimatta oleellisia tekijöitä (Roberts, 2000,

s. 4). Roberts (2000, s. 6–7) tuo esille yhteisöllisen strategian (collaborative strategies), jonka mukaan kollektiivisilla toimilla voidaan saavuttaa enemmän kuin itsenäisinä toimijoina. Tarkoituksena olisi saavuttaa häviäjien ja voittajien sijaan tilanne, jossa kaikki kollaboratiiviseen toimintaan osallistuneet osapuolet voisivat hyötyä.

Roberts (2000, s. 6–7) korostaa edellä mainitun toiminnan vaativan yhteistyötaitojen opettelua. Stacey (Roberts, 2000, s. 15) ehdottaakin, että epäselvässä ja monitulkinnaisessa tilanteessa hyödynnettäisiin kompleksisen adaptiivisen systeemin periaatteita (ks. alakappale 3.1.1). Tällöin ihmisten keskuudessa annettaisiin vapaasti syntyä omat toiminnan säännöt itseohjautuvuuden avulla. Itseohjautuvuuden avulla osalliset refleктоisivat toimintaansa ja muodostaisivat oppimansa perusteella uusia toimintatapoja (Roberts, 2000, s. 15).

Grint (2005, s. 1477) korostaa Robertsin (2000) tavoin, että epävarmuuden kasvaessa kollektiiviset lähestymistavat ongelmanratkaisutoimenpiteissä ovat tarpeen. Tätä lähestymistapaa Grint (2005, s. 1477) kuvastaa johtajuudella, jossa enemmänkin kysytään oikeita kysymyksiä, kuin tuotetaan vastauksia. Ongelmien ilmetessä niitä ei tulisi lähteä ratkomaan tietyn vakioratkaisukaavan mukaan automaattisesti (Grint, 2005, s. 1477). Sen sijaan Grint (ibid.) korostaa, että ongelman luonne tulisi ensin määrittellä ja miettiä tätä kautta, minälaisesta ongelmasta on kyse, ja minkälaista lähestymistapaa se vaatisi. Voidaankin todeta, että pirulliset ongelmat vaativat pitkäaikaisia ja yhteisöllisiä ratkaisuprosesseja, jossa vastuu on jaettu kaikkien osallisten kesken, keitä ongelma koskee (Grint, 2005, s. 1478).

Pirullisten ongelmien ratkaisutoimenpiteissä, ja siihen liittyvän tiedon jakamisen ohella tulisi ottaa huomioon myös erilaiset tavat ymmärtää ja vastaanottaa tietoa (Weber & Khademian, 2008). Taustalla vaikuttavat erilaiset maailmankatsomukset ja tavat tarkastella ongelmia. Weber ja Khademian (2008, s. 341–342) näkevät pirullisten ongelmien ratkaisutoimenpiteissä tärkeänä esimerkiksi sen, että kollaboratiiviseen prosessiin, ja yhteisesti luotujen sääntöjen noudattamiseen sitoudutaan, säilyttäen samalla kuitenkin avoimuus uusille ideoille. Yhteisöllisen ja osallistavan toimintamallin avulla päätöksenteon tueksi voidaan viedä esimerkiksi asiantuntijuuteen perustuvaa

tietotaitoa, ja ongelman pullonkauloihin liittyvää kenttätason tilannekohtaista tietämystä (Head & Alford 2015, s. 727).

#### **4.3.2 Yhteisöllisten lähestymistapojen haasteet**

Pirullisten ongelmien ratkaisemisessa on esitetty paljon kollaboratiivisia lähestymistapoja, jotta ongelman kannalta relevantit näkökulmat saataisiin paremmin kuuluviin (Daviter, 2017; Weber & Khademian, 2008). Tämä mahdollistaa tiedon jakamisen ohella myös yhdessä opitun tiedon lisääntymisen (Daviter, 2017, s. 574.). Yhteisöllisillä ratkaisumalleilla on kuitenkin omat haasteensa. Esimerkiksi Kenis ja Provan (2006, s. 240) tuovat esille verkostojen hyödyntämisen haasteellisuuden julkisessa päätöksenteossa, sillä niiden toimivuudesta ja tehokkuudesta ei voida mennä takuuseen. Lisäksi Daviter (2017, s. 576) nostaa esille Duitin ja Löfin (2015, s. 22) tutkimuksen tuloksia, joiden mukaan laajempi osallistaminen itsessään voi lisätä ongelman pirullisuutta ja ei toivottuja seurauksia. Yhteisöllisten ja osallistavien lähestymistapojen hyödyntäminen voi olla vaikeaa myös julkisen sektorin tarkkojen tilivelvollisuuteen liittyvien periaatteiden vuoksi (Head & Alford, 2015, s. 728).

Roberts (2000) tuo esille vaaran dialogin muuttumisesta väittelystä konfliktiksi, mikä taas tulehduttaa välejä. Roberts (2000) korostaakin yhteisöllisten toimintojen tarvitsevan aina tahtotilan ja motivaation nähdä ylimääräistä vaivaa yhteisten ratkaisujen eteen. Ongelmanratkaisuun osallistujien tulisi tiedostaa yhteisöllisten menetelmien haastavuudet ja niiden vaatima aika, jolloin odotuksia nopeista tuloksista olisi hyvä laskea (Roberts, 2000, s. 14–15). Takuita dialogin onnistumisesta ja tuloksien syntymisestä ei ole. Head ja Alford (2015, s. 728) nostavat esille yhteisöllisten toimintamallien onnistumisen kannalta luottamuksen tärkeyden. Luottamuksen rakentaminen voidaan nähdä edesauttavan myös vastavuoroisuuden lisääntymistä sekä yhteisissä sopimuksissa pysymistä.

Bueren ja muut (2003) tutkivat yhteisöllisten toimintamallien toimivuutta verkostolähtöisen tulkinnan avulla, ja havaitsivat tutkimustuloksissaan yhteisöllisten toimintatapojen tärkeyden pirullisia ongelmia ratkoessa. Bueren ja muut (2003, s. 211) nostavat kuitenkin esille tutkimuksensa tuloksiin nojaten toimijoiden keskinäisriippuvuuteen ja toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen liittyvän ongelman. Toimijoiden on vaikea ymmärtää keskinäisriippuvuutta, joka usein on hyvin kompleksinen ja vaikeasti nähtävissä. Moni tämänkään ymmärtäessään ei välttämättä halua osallistua yhteisöllisiin toimintatapoihin yhteisten asioiden ratkaisemiseksi. Bueren ja muut (2003) toteavat tähän liittyvän esimerkiksi vuorovaikutusta haittaavat tekijät, kuten institutionaaliset muurit, erilaiset tavat ymmärtää asioita sekä toisistaan poikkeava vuorovaikutuksen dynamiikka. (Bueren ja muut, 2003, s. 211). Myös Head ja Alford (2015, s. 718) tiivistävät, että epävarmuuden ja arvoerojen keskellä yhteisymmärryksen pääsemistä vaikeuttavat kommunikatiiviset, poliittiset ja institutionaaliset tekijät.

### **4.3.3 Johtajan merkitys pirullisten ongelmien kohtaamisessa**

Havermans ja muut (2015, s. 974) tuovat esille emergenssien ongelmien hidastavan vaikutuksen yhteisöllisissä prosesseissa. Tällä viitataan ennustamattomiin seurauksiin ja lopputulemiin, mikä lisääntyy sitä mukaan mitä enemmän informaatiota ja kommunikaatiota tarvitaan ratkaistavan tilanteen ymmärtämiseksi. Tilanteen epävarmuus voi myös tarjota johtajille tilaisuuden hyödyntää ”narratiiveja”. Kuten Grint (2005) nosti esille, epäselkeissä tilanteissa johtajalla on mahdollisuus vaikuttaa puhetyylillään ja sanomallaan, nähdäänkö tilanne uhkana vai mahdollisuutena. Sanojen kautta voidaan vaikuttaa siihen, mitkä metodit ja toimintatavat nähdään oikeanlaisina ja toimivina, ja mitkä taas hyödyttöminä (Grint, 2005, s. 1473–1477; Havermans ja muut, 2015, s. 975). Johtajilla voidaan siis todeta olevan tärkeä rooli kollektiivisen ymmärryksen ja jaettujen institutionaalisten arvojen luomisessa (ks. esim. Bueren ja

muut, 2003, s. 197). Tässä vaikuttaa vahvasti johtajan oma näkökulma kompleksiseen ja epäselvään tilanteeseen, sekä sen ratkaisemiseen (Havermans ja muut, 2015, s. 980). Lisäksi johtajat toimivat merkittävässä asemassa yhteistyön toimivuuden varmistamiseksi (Weber & Khademian, 2008). Johtajan tulee saada mahdollisesta vastustuksesta huolimatta osalliset jakamaan ja vastaanottamaan tietoa, sekä luomaan yhdessä uutta tietoa ja ymmärrystä pirullisten ongelmien työstämiseksi (Weber & Khademian, 2008, s. 344).

Kuten on tullut esille, pirullisia ongelmia on myös lähestytty kuten kesyjä, yksinkertaisia tai monimutkaisia ongelmia. Tällöin pirullinen ongelma on pyritty ”kesyttämään”. Taustalla voi vaikuttaa pyrkimys muuttaa tilanne tai konteksti selkeämmäksi tieteellisten metodien avulla (Grint, 2005, s. 1467–1473). Tässä tutkielmassa on tullut ilmi, että tilanne, konteksti ja siinä oleva ongelma määritellään usein omien subjektiivisten näkökulmien ja maailmankatsomuksen perusteella (esim. Grint, 2005; Rittel & Webber, 1973; Roberts, 2000; Vartiainen ja muut, 2016). Esimerkiksi Grint (2005) korostaa, ettei tieto ole koskaan täysin neutraalia, sillä ihmisten omat intressit sekä näkökulmat tuovat niihin ideologisen pohjan. Tämän myötä käsillä olevaa tilannetta, kontekstia tai ongelmaa on vaikea arvioida pelkästään tieteellisten metodien pohjalta, sillä nekään harvoin ovat puhtaasti objektiivisia totuuksia (Grint, 2005).

Jos pirullista ongelmaa lähdetään ratkaisemaan kesynä ongelmana, tulokset saattavat jäädä vajavaisiksi. Ongelmanratkaisuyrityksissä pyritään tällöin ratkaisutoimenpiteiden sijaan enemmänkin kontrolloimaan käsillä olevaa pirullista ongelmaa (Daviter, 2017, s. 578). Kontrolloinnin tarkoituksena on vähentää pirullisen ongelman pirullisuutta antamalla ongelma asiantuntijoiden käsiin, jotka itsenäisesti määrittelevät ongelman ja antavat sille ratkaisun (Roberts, 2000, s. 4). Pirullisen ongelman kesyttäminen sivuttaa ongelman eri ulottuvuudet ja mahdolliset riippuvuudet muihin tekijöihin, mikä johtaa vajavaisella tiedolla tehtyihin päätöksiin, ja täten huteriin lopputulemiin (Daviter, 2017, s. 579).

Näin ollen voidaan todeta, että johtajalla, esimerkiksi kunnanjohtajalla, on merkittävä rooli pirullisten ongelmien työstämisessä. Johtoasemassa olevilla henkilöillä on

auktoriasemansa myötä valta määritellä käsillä oleva ongelma omien reunaehtojensa mukaisesti. Tässä piilee vaara, että tilannetta tarkastellaan liian suppeasti. Tärkeitä näkökulmia voidaan sivuuttaa, ja ongelmaa saatetaan lähteä ratkomaan väärin perustein. Tämä osaltaan vähentää ongelmanratkaisutoimenpiteiden saamaa legitimitettä, ja samalla myös niihin sitoutumista. Tyytymättömyyden myötä ongelmiin luodut ratkaisut voivat lopulta olla hyvinkin kestäättömiä, eikä todelliseen ongelmaan (ts. ongelman juurisyihin) päästäkään odotetulla tavalla käsiksi.

#### **4.4 Teoreettisen viitekehysten yhteenveto**

Feldman ja muut (2006) tuovat esille julkisen päätöksenteon taustalla vaikuttavia erilaisia tietämisen tapoja ”Ways of knowing” (s. 90). Tällä Feldman ja muut viittaavat ihmisten erilaisiin intresseihin, jotka ohjaavat heitä ymmärtämään asiat tietyllä tavalla (Feldman ja muut, 2006, s. 90–93). Tämä taas ohjaa ajattelevaan ja toimimaan tiettyjen standardien mukaisesti (Feldman ja muut, 2006, s. 90–93). Tietämisen tavat ovat jatkuvassa muutoksessa ja ne kehittyvät yhteiskunnallisen ilmapiirin mukana (ibid.). Ongelmaratkaisujen voidaan nähdä nykypäivänä vaativan yhteistyötä erilaisten ryhmien kanssa, eli sektorien rajat ylittävää yhteistyötä (Morse, 2010, s. 231). Tätä kautta mahdollistetaan eri näkökulmien ja tietämisen tapojen tuomaa rikkautta ja lisääntyvää yhteisymmärrystä. Morse (2010, s. 232) tuo esille Mary Folletin näkemystä kollektiivisuudesta, jonka mukaan ”kollektiivinen idea” tai ”yhteinen tahto” on laadullisesti mielekkäämpi kuin yksittäiset ideat, jotka on koottu yhteen.

Voidaan todeta, että johtaminen nykypäivänä kompleksisuus ja pirulliset ongelmat huomioiden vaatisi enemmän yhteisöllisten ratkaisumallien hyödyntämistä. Tämä on kuitenkin monelle johtajalle haaste, sillä monimutkainen lähestymistapa kompleksisiin ongelmiin ei ole aina se suosituin lähestymistapa (Grint, 2005). Näin ollen kollektiiviset lähestymistavat eivät välttämättä saa legitimitettä (Grint, 2005). Järjestys ja kontrollin tarve ovat monessa organisaatiossa arvostettuja ominaisuuksia (Vartiainen ja muut,

2016). Kompleksisia ongelmia voi olla mieluisampaa tarkastella yksinkertaisina ongelmoina, ja täten myös lähteä ratkaisemaan niitä yksinkertaisina ja ratkaistavissa olevina.

Kompleksisen maailman pirullisuutta voitaisiin vähentää sillä, että ihmiset ymmärtäisivät heidän näkökulmansa olevan vain yksi osa kokonaisuutta, eikä näin ollen koko totuus (Lundström & Mäenpää, 2017, s. 1369). Ihmisillä voi olla erilaiset käsitykset asioiden edistämisestä, vaikka lopulliset tavoitteet olisivatkin samat. Ymmärryksen ohella pirullisuutta voidaan lähteä vähentämään avoimen dialogin ja kommunikaation kautta (Lundström & Mäenpää, 2017, s. 1369). Jotta eri totuudet voitaisiin tuoda yhteen, esimerkiksi Roberts (2000, s. 13) korostaa kuulemisen tärkeyttä. Ihmisten tulisi siis ymmärtää pirullisten ongelmien pirullinen luonne ja nähdä oma roolinsa tässä kokonaisuudessa (Roberts, 2000, s. 13) Lisäksi ihmisten tulisi edistää yhteisten ratkaisujen toteutumista pyrkimällä ymmärtämään myös muiden totuuksia ongelman luonteesta ja sen ratkaisemisesta (ibid.).

Anttiroiko ja Savolainen (Jalonen, 2008, s. 32–33) toteavat pirullisten ongelmien ongelmallisuuden lisääntyvän kuntaorganisaatiossa, jos epäselvien ongelmien työstämiseen ei ole olemassa ilmiötä jäsentäviä muuttujia. Tällöin ilmiötä jäsentävät reunaehdot luodaan kuntayhteisön oman tulkintaprosessin kautta (Jalonen, 2008, s. 32–33), jolloin ilmiön tarkastelu on riippuvainen katsojan omista arvoista, preferensseistä ja maailmankatsomuksesta. Tämänkaltaisissa tulkintaprosesseissa merkittävänä tekijänä voidaan pitää avointa dialogia, jossa yksilöt oppisivat, ja myös muuttaisivat omia käsityksiään laajentuneen ymmärtämisen myötä (Jalonen, 2008, s. 41).

Jalonen (2008, s. 43) painottaa kunnallistason valmistelutyön kehittämiskäsitteitä kartuttavassa tutkimuksessaan, että kuntayhteisön käytäntöjen ja toimintamallien tulisi vastata sen hetkistä informaatioympäristöä, jossa valmistelutyötä parhaillaan tehdään. Ongelmien muotoiluun ja ratkaisemiseen käytetyn tiedon tulisi olla kaikkien päätöksentekoprosessin kannalta oleellisten henkilöiden käytettävissä oikea-aikaisesti (Jalonen, 2008, s. 43). Jalonen (2008) näkee kuntayhteisön päätöksenteossa ja valmisteluprosesseissa tärkeänä muun muassa selkeän työnjaon ja informaation, sekä

tiedon tallentamisen, organisoimisen ja jakamisen oikealla viestintäteknikalla. Jalonen (2008, s. 44) korostaa, että epävarmassa informaatioympäristössä olisi tärkeää kiinnittää huomiota esimerkiksi tiedon eri muotoihin sekä sen objektiivisuuteen, ja luottamusta edistäviin toimiin. Näiden avulla voitaisiin luoda samaan aikaan riittävän sulkeutunut ja avoin prosessi, jossa mahdollistetaan uusien ideoiden ja emergenssien ilmiöiden syntyminen, mutta myös prosessien eteenpäin vieminen (Jalonen, 2008, s. 44).

Voidaan todeta, että pirullisten ongelmien ja niiden edellyttämien työstämisprosessien ymmärtämiseksi tarvitaan uusia ajattelun, johtamisen ja organisoimisen tapoja (Head & Alford, 2015, s. 722). Kompleksisuuden keskellä johtaminen vaatii organisaation henkilöstön ammatillisen taidon hyödyntämistä, yhteistyötä ja vuorovaikutusta (Vartiainen ja muut, 2016, s. 259). Kun henkilöstössä mahdollistetaan spontaania toimintaa ja itseorganisoitumista arkisten ongelmien edessä, johtaja voi itse keskittyä oleellisempiin ja laajempiin kysymyksiin (Vartiainen ja muut, 2016, s. 261). Kuntaorganisaatiossa olisikin hyvä edistää esimerkiksi itseorganisoitumista ja spontaaneja ilmiöitä, mitä kautta voitaisiin lisätä innovatiivisia ratkaisuja, ja kuntaorganisaation kokonaisvaltaista kehitystä (Jalonen, 2007, s. 166). Tämä kuitenkin edellyttää, että kuntaorganisaatiossa oltaisiin tietoisia pirullisista ongelmista ja niiden lähestymistavoista, mitä päästäänkin nyt seuraavaksi tämän tutkielman empiirisessä osiossa selvittämään.

## 5 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tässä luvussa käsitellään tutkimuksen toteutus tutkimusmenetelmän, aineiston keruun, aineiston analyysin ja tutkimuksen luotettavuuden osalta. Luvussa viitataan tutkimuksessa hyödynnettyyn haastattelurunkoon, eli haastattelun ydinteemoihin ja näiden alakysymyksiin (ks. Liite 1.). Haastattelunrunko on hahmottunut tämän tutkielman teoreettisen viitekehyksen ja tutkimuskysymyksen perusteella. Teemahaastattelurungon ideana on koostua yksityiskohtaisen kysymysluettelon sijaan nimensä mukaan teema-alueista (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 66). Teema-alueet edustavat tutkimuksessa käytettävän teorian pääkäsitteistä johdateltuja alaluokkia (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 66; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006). Teema-alueiden olisi hyvä olla väljiä, jotta tutkittavan ilmiön moninaisuuden päästään käsiksi (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 67). Haastattelutilanteessa nämä ydinteemat toimivat keskustelua ohjaavina kiintopisteinä (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 66).

Tämän tutkielman haastattelurungossa hyödynnettiin kolmea ydinteemaa, jotka olivat kunnanjohtajan valitseman *ongelman pirullisuuden luonne*, kyseisen ongelman ympärillä olleet *ydintoimijat ja -toiminnot* sekä ongelman eteenpäin työstämisessä *johtamisen merkitys*. Haastattelurungon ydinteemojen alle oli muotoiltu 2–3 tarkentavaa alakysymystä. Ydinteemat toimivat haastattelun raameina, kun taas tarkentavien alakysymysten tarkoituksena oli johdatella pohtimaan syvemmin pirullisen ongelman luonnetta, työstämisprosessia sekä johtamisen merkitystä. Kysymyksenasettelu on nähtävissä tämän tutkielman liitteestä 1 (Haastattelurunko).

### 5.1 Tutkimusmenetelmä

Tämä tutkielma toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena. Kvalitatiivisessa, eli laadullisessa tutkimuksessa pyrkimyksenä on tutkimuskohteen ymmärtäminen

(Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 181). Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tarkoituksena on tavoitella aineiston saturaatiota, eli samojen asioiden ja teemojen toistumista (Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 182). Saturaation saavuttaminen osoittaa aineiston riittävyyden, vaikkakin sen tavoittelemisen voi osoittautua myös ongelmalliseksi. Kvalitatiivisen tutkimuksen aineistolle ominaisina piirteinä voidaan pitää aineiston rikkautta, monitasoisuutta ja kompleksisuutta (Alasuutari, 1993, s. 84). Näin ollen etenkin vähemmän tunnetun ja ilmiölähtöisen asian tutkimisessa saturaation lisäksi tavoiteltava asia voi olla ilmiön ymmärtäminen ja uusien näkökulmien löytäminen.

Tutkimusmenetelmän voidaan nähdä koostuvan tavoista ja käytännöistä, mitä kautta havaintoja kerätään (Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 183). Teoreettinen viitekehys antaa osviittaa, minkälainen aineisto on tarpeen kerätä, ja minkälaisia menetelmiä sekä analyysimetodeja siinä kannattaa hyödyntää (Alasuutari, 1993, s. 83). Lisäksi se, mitä tutkitaan ja mihin aineiston kautta etsitään vastauksia määrittää tutkimusmenetelmien valitsemista (Alasuutari, 1993; Hirsjärvi ja muut, 1997). Tässä tutkielmassa tutkittavan ilmiön luonteesta johtuen menetelmiksi valikoitui vapaamuotoisemmat ja ennalta vähemmän rajatut menetelmät. Tutkielmassa tutkittavasta ilmiöstä oli etukäteen vaikea ennustaa haastateltavien vastausten suuntaa. Vastausten voitiin olettaa olevan monitahoisia ja useampia suuntia omaavia (Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 205). Tästä johtuen, tässä tutkielmassa päädyttiin hyödyntämään puolistrukturoitua teemahaastattelua.

Teemahaastattelu on strukturoidun haastattelun, eli kysymystenasettelultaan ja etenemisjärjestykseltään etukäteen määritellyn, ja strukturoimattoman haastattelun, eli ilman muodollista haastattelurunkoa olevan keskustelun puolimaastossa (Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 208–209). Teemahaastattelussa käytävät aihepiirit, eli teemat ovat kuitenkin etukäteen tiedossa (Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 208–209). Ennalta määritellyt teemat pyritään käymään haastateltavien kanssa läpi samalla, kun vapaalle puheelle annetaan tilaa (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006, s. 55–56). Teemahaastattelulle on tyypillistä, ettei teemoista välttämättä puhuta kaikkien haastateltavien kanssa samalla laajuudella, vaan teemoista ja niiden alateemoista voidaan keskustella vapaasti (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006, s. 55–56).

Teemahaastattelu on toimiva etenkin silloin, kun kerätään tietoa vähemmän tunnetusta ilmiöstä (ibid.). Kuntasektorin pirullisia ongelmia kartoittavaa tutkimusta kunnanjohtajan näkökulmasta voidaan pitää vähän tutkittuna ilmiönä, minkä vuoksi teemahaastattelu oli soveltuva haastattelumuoto.

Teemahaastattelun kohderyhmäksi valitsemisessa on tärkeää, että haastateltavien henkilöiden arvellaan olevan tutkittavan ilmiön kannalta oleellisia (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006, s. 56). Kohderyhmän valikoitumiseen vaikutti tämän tutkielman teoreettisen viitekehyksen soveltamisalusta, eli kunnan johtaminen Suomessa. Oli oletettavaa, että pirullisten ongelmien ytimessä operoivat henkilöt, jotka toimivat keskeisessä asemassa moniulotteisten ongelmien kokonaisvaltaisen ymmärtämisen ja käytännöntason soveltamisen kanssa. Näin ollen tutkimuksen kohderyhmäksi valikoitui kunnanjohtajat. Tutkielman tavoitteena oli haastatella kymmentä (10) kunnanjohtajaa, mikä myös toteutui. Suhteellisen pieni haastatteluaineisto koettiin riittäväksi tutkielman luonteen vuoksi, jossa tarkoituksena oli kartoittaa pirullisten ongelmien vallitsevuutta ja niiden kanssa operoimista kuntasektorilla. Oletuksena oli, että kunnanjohtajan työ tietyssä kokoluokassa, Suomen kuntarakenne huomioiden, on suhteellisen samankaltaista. Kuntia voidaan pitää keskenään erilaisina, mutta kuitenkin myös vertailtavissa olevina (Harisalo ja muut, 2007, s. 87). Lisäksi taustalla oli ajatus, että Suomen kunnat kamppailisivat pääpiirteissään samankaltaisten ongelmien parissa. Pienempi haastatteluaineisto mahdollisti myös syvemmän pureutumisen pirullisiin ongelmiin. Oletuksena oli, että tällöin tutkimuksessa voitaisiin keskittyä toistuvuuksien etsimisen lisäksi merkityksien ja uusien näkökulmien havainnoimiseen.

Kuntien kokoluokaksi valikoitui 20 000–70 000 kokoiset kunnat. Tarkoituksena oli saada mahdollisimman yhtenäinen kuva tietystä kokoluokasta, minkä vuoksi haastateltavat valittiin järjestelmällisesti alkaen 70 000 kokoisista kunnista. Ylärajaksi asetettiin 70 000, koska tätä suuremmat kunnat alkoivat olla kokoluokaltaan Suomen suurimpia. Oletuksena oli, että kokoluokaltaan keskisuurten kuntien kunnanjohtajat olisivat suurimpiin kuntiin verrattaessa parhaiten tavoiteltavissa, mutta omaisivat kunnan koon puolesta myös hyvän käsityksen pirullisista ongelmista. Tämä päätelmä osoittautui toimivaksi ratkaisuksi.

Teemahaastattelussa hyödynnettiin osittain narratiivista tutkimusmenetelmää. Haastateltavia pyydettiin etukäteen miettimään työssään kohtaamiaan pirullisia ongelmia, joista yksi oli tarkoitus purkaa haastattelussa. Tämä yksi valittu pirullinen ongelma sai olla joko mennyt tai parhaillaan meneillään oleva. Tärkeintä oli, että kunnanjohtajalla oli tai on merkittävä rooli sen työstämisessä. Haastattelussa haastateltavalle annettiin mahdollisuus kertoa valitsemaansa pirulliseen ongelmaan liittyen tarina, miten ongelman työstämisprosessi eteni. Pirulliseen ongelmaan liittyvän tarinan pohjaksi haastateltavaa pyydettiin miettimään vastauksia haastattelurungon kolmen ydinteeman ja näiden alakysymysten ympärille. Haastattelurunko ja siinä olevat ydinteemat (ks. Liite 1.), sekä kaksi muuta liitettä (käsitellään luvussa 5.2) lähetettiin haastateltaville etukäteen. Haastattelun mainittiin olevan vapaamuotoinen teemahaastattelu, keskittyen kuitenkin ydinteemojen ympärille. Haastattelun narratiivisuudella ja yhden pirullisen ongelman valmiiksi miettimisellä pyrittiin rajaamaan aineistoa jokaisen haastateltavan osalta yhteen pirulliseen ongelmaan. Tämä taas mahdollisti syventymisen tämän kyseisen pirullisen ongelman pirullisuuden luonteeseen, haastekohtiin, ratkaisutoimenpiteisiin ja toivottuihin lopputulemiin, sekä näiden kohtien peilaamiseen myös kunnan johtamisen haastavuuteen yleisesti.

Ainoana pirullisen ongelman valitsemista rajoittavana tekijänä oli toivomus, ettei purettava ongelma ollut COVID-19. Tämän perusteena oli tutkielman tavoite tutkia kunnassa vallitsevia pirullisia ongelmia ”normaalioloissa”. Haastateltaville mainittiin, ettei COVID-19 voida ymmärrettäväsi täysin sivuuttaa, sillä se varmasti linkittyy todella moneen osa-alueeseen kunnan toiminnassa. Tutkielman tarkoituksena oli kuitenkin pureutua kunnan johtamisen ongelmiin, jotka eivät ole luonteeltaan niin maailmanlaajuisesti dominoivia, että ne järkyttäisivät merkittävästi kuntien normaalia toimintaa ja siinä vallitsevaa tasapainoa.

Tutkimus toteutettiin anonymisti. Tutkimukseen osallistuneille kerrottiin jo haastattelukutsu -sähköpostissa haastattelujen anonymiys. Tämän tutkielman luonteesta johtuen haastatteluja ei ollut tarpeen toteuttaa tunnistettavassa muodossa, eikä tunnistettavuuden nähty tuovan tutkielmalle lisäarvoa. Lisäksi oletuksena oli, että tutkimuksen anonymiys lisäisi sekä kiinnostusta haastatteluun osallistumiseksi että

haastattelutilanteessa vastausten aitoutta. Saadut tutkimustulokset raportointiin siten, ettei haastattelussa purettuja pirullisia ongelmia käsitelty yksityiskohtaisesti. Tutkimustuloksissa haastateltavien tunnistettavuus häivyttiin ja tunnistettavuutta lisäävät tekijät, kuten henkilötiedot jätettiin pois. Yksittäisiin haastateltaviin viitattaessa käytettiin muotoja ”yksi haasteltava”, ”toinen haastateltava” tai ”eräs haastateltava”. Yleisesti tulosten raportoinnissa keskityttiin haastattelurungon ydinteemojen osalta oleellisiin asioihin ja haastateltavien vastauksissa ilmeneviin yhteneviin sekä eriäviin tekijöihin. Aineisto, haastattelujen tallennukset ja henkilötietoja sisältävät muistiinpanot sekä dokumentit hävitetään tutkielman valmistumisen jälkeen.

## 5.2 Aineiston keruu

Tutkimusmenetelmän valikoitumisen ja kohderyhmän rajaamisen jälkeen tutkielmassa lähdettiin etsimään potentiaalisten haastateltavien ja heidän sihteeriensä yhteystietoja. Potentiaalisille haastateltaville ja heidän sihteeereilleen lähetettiin haastattelukutsu (ks. Liite 2.) sähköpostitse. Haastattelukutsu -sähköpostissa kerrottiin, ketä oltiin tavoittelemassa ja miksi. Lisäksi kerrottiin, mikä oli haastattelun tavoite, tutkielman tutkimuskysymys ja tavoiteltu kohderyhmä. Haastattelukutsussa kuvattiin haastattelussa hyödynnettävän tarinallista lähestymistapaa, jossa haastateltavaa pyydettiin pohtimaan pirullisia ongelmia, ja valitsemaan yksi haastattelussa purettava ongelma (ks. kpl. 5.1). Haastattelukutsuun liitettiin mukaan haastattelurunko (liite 1.), sekä tämän tutkielman teorian pohjalta muodostettu teoreettinen määritelmä pirullisesta ongelmasta ja sen lähestymistavoista (ks. Liite 3.). Lisäksi haastattelukutsuun liitettiin mukaan tämän tutkielman (keskeneräiset) johdanto ja toteutus -luvut taustoittamaan aihetta ja tutkielman toteutusta. Haastattelukutsussa mainittiin haastattelun toivottu nauhoitus, kesto ja ajankohta. Lisäksi kutsussa ehdotettiin haastattelun mahdollinen toteutuskanava, ja aikomus anonymisoida tulokset. Haastattelukutsussa toivottiin, ettei pirullinen ongelma olisi COVID-19 (ks. kpl. 5.1).

Kohderyhmään (20 000–70 000 kokoiset kunnat) osuvia kunnanjohtajia tavoiteltiin, kunnes tutkielmassa tavoiteltu haastattelujen määrä, eli kymmenen haastateltavaa oli saavutettu. Haastattelukutsuja lähetettiin lopulta yhteensä 30. Haastattelukutsun saaneille ja heidän sihteereilleen soitettiin viikon päästä kutsun lähettämistä. Muutama haasteltava kiinnostui aluksi, mutta ei enää myöhemmin palanut asiaan. Haastattelukutsusta kieltäytyi yhteensä viisi. Syinä oli useimmiten työkiireet, mutta myös anonymiteettien takaaminen ja erään kunnan kuntaorganisaatiossa sovellettavan toimintamallin soveltumattomuus pirullisiin ongelmiin. Tutkimukseen haasteltaviksi suostuvien kanssa sovittiin haastattelun ajankohta muutaman viikon sisällä haastattelukutsun lähettämistä. Tutkimuksen tavoitteena olleen kymmenen (10) kunnanjohtajan haastatteleminen toteutui. Sovitut haastattelut toteutettiin vuoden 2021 alussa helmikuun ja maaliskuun aikana. Haastattelut toteutettiin etänä, pääosin Teams -sovellusta hyödyntäen. Kaksi haastattelua toteutettiin puhelinhaastatteluna haastateltavien työkiireiden vuoksi. Haastattelut kestivät 39 minuutista 69 minuuttiin. Keskiarvo haastattelujen kestolle oli 49 minuuttia.

Kaikille haastateltaville kerrattiin haastattelun alussa haastattelun tarkoitus ja eteneminen. Lisäksi haastateltavilta varmistettiin uudestaan haastattelun alussa nauhoittamisen käyminen. Tämän jälkeen haastateltavalta kysyttiin, minkä purettavan ongelman haastateltava oli valinnut. Pääosin haastateltavat olivat perehtyneet aiheeseen ja pohtineet valmiiksi purettavan ongelman. Pirulliset ongelmat vaikuttivat olevan kaikille haastateltaville aiheen kiinnostavuuden lisäksi suhteellisen tuttu asia. Muutaman haastateltavan kanssa käytiin läpi pirullisten ongelmien teoreettinen määritelmä haastateltavan pyynnöstä.

Haastattelut etenivät pääsääntöisesti tavoitteen mukaan. Haastatteluissa käytiin läpi haastattelurungossa olevat ydinteemat haastattelutilanteelle luonnollisessa järjestyksessä. Kahdessa haastattelussa *Ydintoimijat ja -toiminnot* -teeman läpikäyminen ei ollut relevanttia purettavan ongelman abstraktiudesta ja laajuudesta johtuen. Haastattelutilanteessa haastateltavilta välillä kysyttiin täsmennyksiä joidenkin teemojen ja niiden alakysymysten alle. Pääpiirteissään haastateltavat olivat kuitenkin miettineet kattavan tarinamuotoisen taustoituksen purettavasta ongelmasta,

haastattelurungon ydinteemoihin ja alakysymyksiin pohjautuen. Purettavat ongelmat toimivat haastattelun tavoitteen mukaisesti haastateltaville pohdinnan ja keskustelun aloituksena, joista päästiin syventymään purettavan ongelman, ja yleisesti kunnan johtamisessa kohdattavien ongelmien pirullisuuteen. Haastatteluissa käytiin siis läpi haastateltavan valitsema pirullinen ongelma ja sen taustat, haasteet, ratkaisutoimenpiteet ja toivotut lopputulemat. Tämän lisäksi haastatteluissa pureuduttiin yleisesti kunnan johtamisen pirullisuuteen. Haastattelutilanteessa tutkija piti auki tiedostoa, josta näkyi haastattelurunko. Haastateltavien vastauksista kirjattiin samaan aikaan muistiinpanoja, ja vastauksia ositettiin ydinteemojen ja alakysymysten alle. Haastattelut tallennettiin Teams -sovelluksen avulla ja puhelimen nauhurilla. Puhelimitse toteutetut haastattelut nauhoitettiin puhelimeen ladattavalla sovelluksella.

Haastattelut litteroitiin eli haastatteluista tallennetut nauhoitukset purettiin ja kirjoitettiin tekstimuotoon (Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 222–223). Litterointi toteutettiin saman viikon aikana, kun kyseinen litteroitava haastattelu oli toteutettu. Tutkielman tutkimustehtävä määrittää, kuinka tarkkaan litterointi on syytä tehdä (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 139–140). Tämän tutkielman litterointi toteutettiin valikoiden puolilitterointina. Aineistosta ei ollut tarkoitus tulkita haastateltavien puhetta tai sanamuotoja, mistä johtuen haastatteluja ei ollut tarpeen litteroida kokonaan. Litterointi tapahtui haastattelurungon ydinteemojen ja näiden alakysymyksiin liittyvien vastausten perusteella. Tämä kuitenkin tarkoitti suhteellisen kattavaa litterointia, sillä haastatteluissa puhuttiin paljon suoraan teemoihin ja alakysymyksiin liittyvistä asioita. Puolilitteroitua tekstiä tuli (Calibri, fonttikoko 11, riviväli 1 -asetuksilla) yhteensä 40 sivua ja 12964 sanaa. Litteroidussa tekstissä on mukana jokaisen haastateltavan osalta myös haastattelurunko.

### 5.3 Aineiston analysointi

Aineiston analysointiprosessin kulku aineiston käsittelystä johtopäätöksiin voidaan nähdä sisältävän useista eri vaiheita. Näistä yksi kuvaus on aineistokokonaisuuden osittaminen erilaisiin luokkiin, näiden luokkien yhdistelemiseen, ja tätä kautta takaisin kokonaisuuteen, tulkintoihin, ja ilmiön teoreettiseen uudelleen hahmottamiseen (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 144). Aineistolle annetaan näin ollen informaatioarvoa aineiston tiivistämisen ja tulkitsemisen lisäksi myös teorian sekä oman ajattelun kautta (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006, s. 74). Aineiston analysointivaiheessa aineistoa kuvataan ja koodataan, aineistosta muodostetaan yhteyksiä, ja lopuksi tulokset raportoidaan (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 144). Aineiston analysointivaihetta voidaan kuvata myös induktiivisena vaiheena, jossa aineisto on litteroitu joko osittain tai kokonaan, ja tätä kautta syntyvä materiaali on luokiteltu ryhmiksi (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 150).

Aineiston analyysimetodin tulee olla sellainen, että se soveltuu tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen (Alasuutari, 1993, s. 82). Tämän tutkielman aineiston analyysimetodeina päädyttiin hyödyntämään laadullista sisällönanalyysiä ja teemoittelua. Näiden analysointimetodien katsottiin soveltuvan parhaiten tutkimuskysymyksen ilmiötä havainnollistavaan ja johtamiskeskeiseen luonteeseen, sekä kerätyn aineiston poukkoilevuuteen ja moninaisuuteen. Analyysimetodi valittiin siten, että se mahdollisti keskittymisen haastateltavien sanoman muodon sijaan haastattelujen sisältöön (Alasuutari, 1993, s. 83). Laadullinen sisällönanalyysi ja teemoittelu luokitellaan yleisiksi analysointitavoiksi, jotka eivät omaa mitään tiettyä teoreettista taustaa tai käsitteistöä (Vuori, 2021b). Sisällönanalyysi ja teemoittelu ovat luonteeltaan realistisia analyysimenetelmiä, joissa ollaan kiinnostuneita siitä, mitä aineistossa on ja mitä se kertoo tutkittavasta ilmiöstä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006, s. 96). Sisällönanalyysiä ja teemoittelua käytetään usein myös toistensa synonyymeina (Vuori, 2021a), mutta lähtökohtaisesti teemoittelua voidaan pitää sisällönanalyysin yhtenä vaiheena.

Laadullisessa sisällönanalyysissä hyödynnetään eräänlaista koodaamisen muotoa, jossa aineistosta esille nousseita elementtejä tutkitaan ja nimetään. Tässä tutkielmassa on hyödynnetty aineistolähtöisen ja teorialähtöisen analysoinnin yhdistelmää. Aineistosta on lähdetty etsimään elementtejä, jotka ovat oleellisia teoreettisen viitekehyksen kautta syntyneen käsityksen osalta. Samalla aineistosta on nostettu esille toistuvia ja tutkittavan ilmiön kannalta merkittäviä elementtejä. Laadullisessa sisällönanalyysissä aineistosta esille nousseita yksityiskohtia tarkastellaan omissa analyysiyksiköissään niiden samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien osalta. Tässä tutkielmassa on pyritty säilyttämään haastateltavien erilaiset tavat kuvata tutkittavaa ilmiötä ilman, että niistä oltaisiin muodostettu abstrakteja kuvauksia. (Vuori, 2021a)

Teemahaastattelun kautta saatua aineistoa on luonnollista analysoida teemoittelun ja tyypittelyn kautta, vaikka muitakin vaihtoehtoja on, kuten aineiston tilastollisten menetelmien hyödyntäminen (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006, s. 55–56). Teemoittelussa tarkoituksena on tutkimusongelman kannalta oleellisten ja toistuvien aiheiden eli teemojen tunnistaminen (Juhila, 2021a). Teemahaastattelussa hyödynnetyn temaattisen jaottelun ajatellaan usein olevan helppo pohja myös aineiston analysoinnille (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006, s. 55–56). Ennakkoon asetetut teemat eivät kuitenkaan automaattisesti ole samat kuin aineiston analysoinnin kautta oleellisiksi osoittautuneet teemat (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006, s. 55–56). On kuitenkin odotettavaa, että haastattelussa hyödynnetyt lähtökohtateemat (ts. ydinteemat) nousevat aineistosta esille, lukuisten uusien teemojen lisäksi (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 173). Teemoittelussa toimintalogiikka perustuu tutkijan tulkintoihin haastateltavien sanomasta (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 173). Tällöin tutkija siis ”koodaa” samaan aihepiiriin lukeutuvat haastateltavien sanomat samaan luokkaan, eli teemaan (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 173). Samoja teemoja voi toistua enemmän tai vähemmän yksittäisten haastateltavien vastauksissa (ibid.).

Tämän tutkielman haastattelurungossa esiintyneitä ydinteemoja hyödynnettiin tulosten analysoinnissa kattokäsitteinä. Nämä teorian pohjalta muodostuneet haastattelun ydinteemat eli *Ongelman pirullisuuden luonne*, *Ydintoimijat- ja toiminnot*, ja *Johtamisen merkitys* muovautuivat aineiston käsittelyn kautta seuraaviksi kattokäsitteiksi (ja luvun

6 Tutkimustulokset -kappaleiksi): *Taustaa haastatteluissa puretuista ongelmista, Purettujen ongelmien pirullisuuden luonne ja Johtamisen merkitys pirullisten ongelmien työstämisessä. Ydintoimijat ja -toiminnot* -teema yhdistettiin *Taustaa haastatteluissa puretuista ongelmista* -kappaleeseen teeman taustoittavan luonteen ja anonymiteetin säilyttämisen vuoksi. Viimeinen *Johtamisen merkitys pirullisten ongelmien työstämisessä* -kappale jaoteltiin aineistoa jäsentäessä kahteen alakappaleeseen; *Haasteet ja Ratkaisutoimenpiteet*. Nämä edellä mainitut alakappaleet vastasivat haastattelurungon *Johtamisen merkitys* -ydinteeman alakysymyksiä, ja tämän tutkielman tutkimuskysymystä.

Tässä tutkielmassa hyödynnettävän haastattelumenetelmän osittainen strukturoivuus näkyy siinä, että ydinteemoilla ja näiden alakysymyksillä haettiin vastausta suhteellisen rajattuihin aihealueisiin. Esimerkiksi kysymykset purettavaan ongelmaan liittyneistä haasteista, näitä haasteita helpottavista ratkaisutoimenpiteistä, ja toivotusta lopputulemasta ongelman työstämisessä sisältävät kysymyksenasettelultaan suhteellisen valmiit raamit (ks. tarkemmin Liite 1.). Haastateltavien vastaukset liittyivät näiden ydinteemojen alle. Tämä taas mahdollisti haastattelurungon ydinteemojen pääasiallisen hyödyntämisen kattokäsitteinä (ts. luvun 6 kappaleina) tuloksia raportoidessa.

Haastattelurungon ydinteemojen alle koottiin teemoittelun avulla aineistosta esille nousseita ja toistuvia teemoja. Teemoittelussa pyrittiin säilyttämään haastateltavien vastausten luonne, eli niitä pyrittiin enemmänkin kuvailemaan, kuin tulkitsemaan ja abstraktisoimaan. Teemoittelu toteutettiin tekemällä puolilitteroidusta aineistosta uusia muistiinpanoja, jonka jälkeen aineistosta alkoi hahmottua ydinteemojen ja tutkimuskysymyksen kannalta oleellisia teemoja. Näistä esille nousseista teemoista tehtiin ajatuskartta, ja niiden alle ”koodattiin” aineistosta kyseisen teeman alle lukeutuvia kohtia. Koodaus toteutettiin numeroinnilla. Ajatuskartan teemojen alle nousseisiin kohtiin laitettiin sen haastattelun numero, mitä kyseisen teeman alle lukeutuva kohta koski. Tuloksia raportoidessa voitiin näin palata haastateltavan mainitsemaan asiaan teemoja avatessa, vaikkakin muuten tulosten raportoinnista häivytettiin vastausten yksilöllistämistä lisäävät tekijät.

Edellä kuvatulla metodilla esiin nousseita teemoja löytyi useampi. Tutkimustulokset -luvun *Taustaa haastattelussa puretuista ongelmista* -kappaleessa (kpl. 6.1) haastateltavien valitsema ongelmia ja näiden ongelmien taustoja käsitellään yleisesti ja taustoittavasti. Tarkoituksena on luoda kuva siitä, minkälaisia ongelmia haastateltavat ylipäättään pitivät pirullisina ongelmina, miksi, ja mitä tekijöitä niihin liittyi. *Purettujen ongelmien pirullisuuden luonne* -kappaleessa (kpl. 6.2) käsitellään teemoittelun avulla löytyneitä kaksi tai useamman kerran toistuvia teemoja. Löytyneitä teemoja oli yhteensä kuusi (6). *Johtamisen merkitys pirullisten ongelmien työstämisessä* -kappale (kpl. 6.3) jaettiin kahteen alalukuun (*Haasteet ja Ratkaisutoimenpiteet*), joista ensimmäisestä löytyi kaksi tai useamman kerran toistuvia teemoja yhteensä seitsemän (7), ja viimeisestä samalla periaatteella kuusi (6).

Kuten edellisessä kappaleessa tuli ilmi, löydettyjen teemojen määrä vaihteli kuudesta seitsemään. Teemoittelu toteutettiin seuraavien toimintalogiikkaa havainnollistavien esimerkkien mukaisesti. *Purettujen ongelmien pirullisuuden luonteen kartoittamisen osalta lauseet, joissa haastateltava viittasi esimerkiksi erilaisiin tulokulmiin, yhteisen vision puuttumiseen tai moniin erilaisiin ohjaaviin arvoihin, liitettiin teemaan "Näkemyserot".*

*Johtamisen merkitys pirullisten ongelmien työstämisessä* -kappaleessa haasteiden osalta lauseet, joissa haastateltava viittasi esimerkiksi vanhoja kaunoja kantaviin, kyläpolitiikointiin tai periaateratkaisuihin, liitettiin teemaan "*Poliittinen peli*". Lauseet, joissa haastateltava viittasi tiedon puuttumiseen, ennakkoluuloihin tai mutua -tuntuman hyödyntämiseen, liitettiin teemaan "*Tiedon merkitys*".

*Johtamisen merkitys pirullisten ongelmien työstämisessä* -kappaleessa ratkaisutoimenpiteiden osalta lauseet, joissa haastateltava viittasi sisäisiin ominaisuuksiin tai haastateltavan antamiin omiin lisähuomioihin esimerkiksi neuvottelutilanteessa pärjäämiseksi, liitettiin teemaan "*Oma asemoituminen*". Lauseet, joissa haastateltava viittasi kompromissikykyyn, vuoropuheluun tai rehelliseen keskusteluun, liitettiin teemaan "*Luottamus ja vuorovaikutus*".

## 5.4 Tutkimuksen reliabelius ja validius

Tutkimuksen reliabeliuksella tarkoitetaan tutkimuksen tulosten toistettavuutta, eli tutkimuksen kykyä tuottaa ei-sattumanvaraisia tuloksia (Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 231). Yksinkertaistettuna tutkimuksen reliabelius mittaa useamman tutkijan omaavaa yhtenäistä käsitystä haastateltavan antamista vastauksista (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 186). Tutkimuksen validiudella tarkoitetaan tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä tutkimuksessa oli tarkoituksenakin mitata (Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 231). Validius kärsii esimerkiksi silloin, jos haastateltavat ovat käsittäneet haastattelussa hyödynnettävät kysymykset eri tavalla, miten tutkija oli tarkoittanut, ja tuloksia raportoidaan tutkijan oman alkuperäisen käsityksen mukaan (Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 231–232).

Kvalitatiivisen tutkimuksen teossa tutkija luo ja tulkitsee aineistolle antamia merkityksiä (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 137). Tätä ohjaa tutkijan tulkinnan taustalla olevat näkökulmat (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 137). Aineiston työstämisessä tapahtuu tutkijan tekemiä valintoja, kun ei oleellisia seikkoja jätetäen aineistoa selventäessä pois (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 137). Tutkimustulosten raportointi tulisi kuitenkin periaatteessa tapahtua objektiivisesti, jolloin tutkijan subjektiivinen näkemys tulisi vasta tulosten tulkinnassa näkyviin (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006, s. 69), eli tässä tutkielmassa johtopäätöksissä (luku 7). Täysin objektiivista analyysiä on kuitenkin mahdoton tehdä, minkä vuoksi aineiston analyysi- ja raportointivaiheessa esiintyy myös tutkijan omaa tulkintaa (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006, s. 69).

Tässä tutkimuksessa tulkintoja on tehty vain yhden tulkitsijan eli tutkimuksen tekijän näkökulmasta. Haastatteluaineiston ollessa suhteellisen pieni, ei kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteeseen, eli saturaatioon päästä vahvan reliabeliuden tavoitteiden mukaisesti. Tuloksissa esille nousseiden teemojen periaatteena hyödynnettiin kaksi tai useamman kerran toistuvia elementtejä. Aineistosta nousi täten useampi teema esille. Tämän tarkoituksena oli säilyttää haastateltavien erilaiset tavat kuvata tutkittavaa ilmiötä ilman, että niistä oltaisiin muodostettu abstrakteja kuvauksia. Tätä kautta

pyrittiin mahdollistamaan tulosten saturaation eli toistuvuuden lisäksi myös uusien näkökulmien ja merkitysten löytyminen. Tässä tutkielmassa tavoitteena oli tutkia vähemmän tutkittua ilmiötä, eli kartuttaa kunnanjohtajien käsityksiä pirullisista ongelmista kunnan johtamisessa ja nostaa näitä käsityksiä esille aineistosta mahdollisimman yksityiskohtaisesti (anonymiteetti säilyttäen). Lisäksi oli oletettavaa, että tämä kymmenen hengen haastatteluaineisto tietystä kuntien kokoluokasta vastaa jokseenkin hyvin kunnanjohtajien kokemuksia myös yleisellä tasolla. Tässä taustalla oli oletus kuntien samankaltaisuudesta koskien Suomen kuntarakennetta ja kuntien lakisääteisiä tehtäviä, joiden puitteissa Suomen kunnat toimivat.

Tutkimuksen validiuteen liittyvää väärinymmärtämisen riskiä oli pyritty vähentämään haastateltavien mahdollisimman laajalla perehdyttämällä liittämällä haastattelukutsuun mukaan pirullisten ongelmien ja näiden lähestymistapojen teoreettinen käsitys (Liite 3.). Lisäksi haastateltaville lähetettiin haastattelurunko (Liite 1.) sekä tämän tutkielman (keskeneräiset) johdanto ja toteutus -luvut taustoittamaan tutkielman aihetta ja toteutusta. Näistä viimeisimpänä mainittua liitettä ei ole liitetty tähän tutkielmaan mukaan, sillä ne sisältyvät jo itsessään tämän tutkielman Johdanto (luku 1), sekä Tavoite ja tutkimuskysymykset (kpl. 1.1) -kappaleisiin. Edellä mainittujen liitteiden sisältö tiivistettiin haastateltaville lähetetyn haastattelukutsu (Liite 2.) - sähköpostin viestikenttään. Tätä kautta pyrittiin lisäämään ymmärrystä haastattelun tarkoituksesta ja tavoitteesta, ja vähentämään pirullisiin ongelmiin liittyvää väärinymmärrystä.

Tämän tutkielman validiutta voidaan kyseenalaistaa haastateltavien valitsemien pirullisten ongelmien luonteen kannalta. Osan haastateltavien valitsema purettava ongelma ei jälkikäteen tarkasteltuna välttämättä ollut teoreettisessa mielessä ”pirullinen”, vaan enemmänkin ”monimutkainen” ongelma, eli lopulta ratkaistavissa oleva. Moni haastateltava varmisti valitsemansa pirullisen ongelman soveltuvuuden haastattelun alussa, jolloin tutkijalla olisi ollut mahdollisuus vaikuttaa haastattelussa purettavaan ongelmaan. Validiutta kuitenkin lisäsi se, että haastateltavat tarkastelivat myös yleiseltä kantilta kunnan johtamisen pirullisuutta. Purettava ongelma toimi jokaisessa haastattelussa tavoitteen mukaisesti haastateltavalle pohdinnan ja

keskustelun aloituksena, josta päästiin syventymään purettavan ongelman, tai yleisesti kunnan johtamisessa kohdattavien ongelmien pirullisuuteen.

Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan lisätä tutkimuksen toteuttamisen eri vaiheiden tarkalla kuvaamisella (Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 232). Tämä on pyritty varmistamaan aineiston keruun ja haastattelun kulun (kpl. 5.2) tarkalla kuvaamisella. Saatua aineistoa on jo aineiston keruuvaiheessa purettu ja tarkasteltu, minkä vuoksi aineiston käsittelyyn on siirrytty heti toteutettujen haastattelujen jälkeen. Tällä voidaan todeta olevan suotuisia vaikutuksia aineiston laatuun (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 135). Lisäksi haastattelujen litterointi toteutettiin saman viikon aikana, kun kyseinen litteroitava haastattelu oli toteutettu. Tällöin haastattelun sisältö oli vielä tuoreessa muistissa, mikä osaltaan vähensi haastateltavan ydinsanomien kadottamista.

Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan lisätä myös aineistossa tapahtuvien luokittelujen syntymisen, ja luokittelujen perusteiden avaamisella (Hirsjärvi ja muut, 1997, s. 232). Tämän tutkielman aineiston analysointia käsittelevässä kappaleessa (kpl. 5.3) on avattu esimerkein, millaisella toimintamallilla aineiston teemoittelu on tapahtunut. Aineistoa käsiteltäessä tutkijan tekemiä valintoja on ollut esimerkiksi jo haastattelutilanteessa, kun haastateltavan vastauksia on ositettu haastattelurungon ydinteemojen ja alakysymysten alle. Aineistoa litteroidessa tutkija on tehnyt valintoja epäoleellisten ja oleellisten asioiden välillä tekemällä johtopäätöksiä siitä, mitkä asiat ovat merkittäviä ydinteemojen, alakysymysten ja tutkimuskysymyksen osalta. Aineiston litteroinnissa säilytettiin haastatteluissa ilmentyvä yksityiskohtaisuus ja tunnistettavuus, mutta jo aineiston teemoittelussa nämä tiedot jätettiin pois anonymiteetin säilyttämiseksi. Tiettyjen tietojen tarkoituksenmukainen pois jättäminen lisää riskiä haastateltavan sanoman väärinymmärtämisestä, etenkin tämän tutkielman lukijan osalta.

Lisäksi aineiston teemoittelun kautta syntyneiden teemojen voidaan nähdä sisältävän toisiaan sivuavia ominaisuuksia. Aineiston perusteella muodostuneiden teemojen alla olevat kohdat, kuten esimerkiksi ”strategia”, joka on tämän tutkielman tutkimustuloksissa liitetty teemaan ”Tiedolla johtaminen”, voidaan nähdä jostain

toisesta näkökulmasta tarkasteltuna linkittyvän paremmin esimerkiksi ”Ihmisten johtaminen” -teemaan. Näin ollen, aineiston analyysissä on tehty subjektiivisia tulkintoja ja tutkijan oman käsityksen mukaisia valintoja. Tämä on tehty kuitenkin ilman ennakkokäsityksiä, ja ylipäätään ilman käytännön tietämystä kunnan johtamisessa ilmenevistä pirullisista ongelmista, haasteista ja ratkaisutoimenpiteistä.

Seuraavaksi tutkielmassa siirrytään tarkastelemaan tutkimustuloksia.

## 6 Tutkimustulokset

### 6.1 Taustaa haastatteluissa puretuista ongelmista

Tässä kappaleessa taustoitetaan haastateltavien valitsemaa ongelmia ja näiden valittujen ongelmien taustoja haastattelurungon *Ydintoimijat ja -toiminnot* -teemaan ja siihen liittyvien alakysymysten kautta. Kappaleessa pyritään antamaan yleinen taustoitus haastatteluissa puretuista ongelmista.

Useampi haastateltava toi esille pirullisen ongelman valitsemisen vaikeuden. Useamman haastattelun alussa käytiin läpi haastateltavan valitseman ongelman soveltuvuutta ja haastateltavan mieleen tulleita muita vaihtoehtoisia pirullisia ongelmia. Haastatteluissa ilmeni kunnan johtamisen kokonaisvaltainen pirullisuus ja tästä kokonaisuudesta yksittäisen ongelman irrottamisen haastavuus. Haastatteluissa puretut ongelmat liittyivät kuntien kokonaisvaltaiseen uudistamiseen, resurssien riittävyyteen tulevaisuudessa, palveluverkoston yhtenäistämiseen, kuntatalouteen, kuntarakenneuudistukseen, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen (SOTE) ja sote - kuntayhtymän omistajaohjaukseen. Lisäksi purettavina ongelmina oli yksittäisten projektien läpiviemiseen liittyneitä ongelmia, sekä akuutti ja heti reagointia vaativa ongelma. Valitut ongelmat vaihtelivat näin ollen laajoista kokonaisuuksista yksittäisiin kenttätasolla tapahtuviin ongelmiin.

*Ydintoimijat ja -toiminnot* -teemaan liittyen, haastateltavien vastauksissa korostuivat useamman tahon osallistuminen päätöksentekoon, aikataulupaineet, ongelman jatkuvuus ja muiden ennustamattomien asioiden vaikutukset. Pirullisten ongelmien työstämisessä kuvailtiin olevan mukana toimijoita omasta ja muista kunnista, valtiontasolta, eri ministeriöistä ja julkisista organisaatioista, elinkeinoelämästä ja kansalaisyhteiskunnasta. Ongelmien työstämisprosessien kuvailtiin olleen hallinnollisesti raskaita tai monivaiheista. Joissakin tapauksissa ongelman parissa työskentelyn kuvailtiin olleen osallistavaa, joissakin tapauksissa laajempaa osallistamista tarvitsevaa. Työnjaon kuvailtiin olleen joko aluksi epäselvä, mutta

myöhemmin selkeämpi, tai edelleen epäselvä. Luonteeltaan laajemmissa puretuissa ongelmissa työnjaon haasteita kuvailtiin aiheuttavan esimerkiksi vastuunjaon epäselvyys, kokonaisuuksien keskustelemattomuus, ristiriitaiset odotukset ja realistisuuden puute, tai epäselvät hallinnolliset järjestelyt kuten kuntien ja tulevien maakuntien rooli. Luonteeltaan akuutimpien tai yksittäisiin projekteihin liittyneiden purettujen ongelmien vastuunjaon kuvailtiin olleen selkeämpää ja laajasti eri toimialoja osallistavaa, niin ylimmän johdon kuin käytännön tason osalta.

Aikataulujen kuvailtiin vaihtelevan. Aktiivinen työskentely purettujen ongelmien parissa vaihteli viikosta 12 vuoteen. Useimpien ongelmien kuvailtiin olevan luonteeltaan jatkuvia ja aikojen saatossa uusia kerroksia saavia. Laajempien ongelmien kuvailtiin jatkuvan akuutimpien vaiheiden jälkeen jatkuvan kehittämisen periaatteiden mukaisesti, kun taas yksittäisten ongelmien nähtiin olevan enemmänkin kertaluonteisesti ratkaistuja. Niin laajempien kuin yksittäisten ongelmien osalta esille nostettiin aikataulujen luoma paine. Aikataulupaineiden kuvailtiin liittyvän esimerkiksi poliittisten tavoitteiden ajamiseen, tai tilanteen vaativaan akuuttiuteen taloudellisista tai muista ulkoisista syistä johtuen. Yksittäisten ongelmien parissa työskentelyssä aikataulujen kuvailtiin venyneen hallinnollisten vaiheiden, valitusten, prosessin tarkoituksenmukaisten hidastamisyritysten, tai ennustamattomien asioiden vuoksi. Ennustamattomiksi asioiksi nimettiin esimerkiksi löyhästi itse ydinongelmaan liittyvien osaongelmien hallitsematon kasvu, mikä lopulta edellytti niihin reagoimista. Myös itse ongelmaan liittymättömiä valtiontasoisia tai globaaleja asioita nostettiin esille, kuten valtakunnalliset lakot tai COVID-19. Yleisesti voidaan todeta, että haastateltavat kokivat kunnan johtamisen sisältävän jatkuvia, monitahoisia ja keskenään ristiriidassa olevia sekä helposti hallitsemattomaksi kasvavia ongelmia.

*”Kuntajohtamisessa ollaan yhden ison pirullisen ongelman äärellä.”*

## 6.2 Purettujen ongelmien pirullisuuden luonne

Tässä kappaleessa taustoitetaan *Ongelman pirullisuuden luonne* -teemaa ja sen alakysymyksiä. Kappaleessa tuodaan esille haastattelussa purettujen ongelmien samankaltaisuuksia ongelman pirullisuuteen liittyvistä tekijöistä. Haastateltavien vastauksista nousi esille seuraavia ongelman luonteen pirullisuutta kuvailevia tekijöitä: ongelman *hallitsemattomuus, uutuus ja ainutkertaisuus*, ongelman *läpileikkaavuus*, ongelmaan liittyvät *epävarmuustekijät* ja *näkemyserot*, sekä ongelman ympärillä oleva *muuttuva ”pelikenttä”*.

Ongelman *hallitsemattomuuden* osalta yksi haastateltava nosti esille purettavaan ongelmaan liittyvän hallitsemattoman kasvun ja kehityksen, sekä löyhästi yhteen kokonaisuuteen liittyvät hajanaiset tekijät. Haastateltava mainitsi kyseisen ongelman ympäriltä puuttuvan kokonaisuuden käsityksen ja logiikan, mitä korosti myös muutama muukin haastateltava. Tämän taas haastateltava kuvasi johtaneen tilanteeseen, jossa toiminnan tarkoituksenmukaisuus sekä kustannustehokkuus ei ollut enää hallinnassa. Ongelmaksi muodostui tämän hajanaisen kokonaisuuden ohjaaminen. Kaksi muuta haastateltavaa kuvasi taas purettavan ongelman pirullisuuden liittyneen ongelman *uutuuteen ja ainutkertaisuuteen*. Ongelma oli tuntematon eikä sille ollut olemassa vielä selkeää ongelmanratkaisukaavaa. Ongelmanratkaisu tuli luoda samaan aikaan, kun ongelmaa työstettiin eteenpäin; oli opeteltava uusia asioita sekä tehtävä selvitystyötä käytännön merkitysten ja muiden vaikutustekijöiden kannalta. Lisäksi tuli etsiä ihmisiä, joilla oli kokemusta kyseisen ongelman kanssa operoimisesta. Näin ollen ongelman työstämiseen liittyi monen haastateltavan vastaustausten perusteella myös *epävarmuustekijöitä*. Useampi haastateltava otti tähän liittyen esille esimerkiksi tiedottomuudesta nousevat huhut ja väärät uskomukset, sekä tiedon hajanaisuuden ja ongelmien työstämiseen liittyvien roolien epäselvyyden.

*”Hallitsematon kasvu ja hallitsematon kehitys teki ongelmasta pirullisen. Täytyi jotenkin saada hajanaiset narut käsiin...”*

Useampi haastateltava nosti esille purettavan ongelman *läpileikkaavuuden*. Yksi haastateltava kuvasi purettavan ongelman olevan samaan aikaan filosofinen, poliittinen ja konkreettinen, sekä oleellinen koko yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Ongelmana tämänkaltaisessa kokonaisuudessa kuvailtiin olevan kyseisen kokonaisuuden eri osa-alueiden keskustelemisen puute. Toinen haastateltava taas perusteli purettavan ongelman pirullisuutta sillä, että kyseessä oli perustavanlaatuiset arvot ja isot taloudelliset vaikutukset. Useampi haastateltava kuvasi ongelmien olevan niin monitasoisia ja ennustamattomia, ettei voida etukäteen tietää paraneeko vai heikentyykö lopputulos ratkaisutoimenpiteiden jälkeen. Useampi haastateltava painotti, ettei pirullisen ongelman läpileikkaavuuden ja moniulotteisuuden vuoksi pystytä tekemään kaikkia ihmisiä miellyttäviä ratkaisuja, minkä yksi haastateltava totesi ajavan herkästi eri näkökulmien sivuuttamiseen.

*”Kunnantoiminta on moniulotteista, on monenlaisia ohjaavia arvoja, joita pitää katsoa ja huomioida...”*

Useampi haastateltava näki purettavien ongelmien pirullisuuden liittyvän enemmän tai vähemmän ongelman ympärillä vallitseviin *näkemyseroihin*. Haastateltavien vastauksista tuli esille erot ongelmien tarkastelussa, minkä nähtiin riippuvan paljon siitä, mistä tulokulmasta ongelmaa tarkastelee. Yksi haastateltava kuvaili asian niin, että vaikka kunnan johtamisessa lähtökohtaisesti ollaan kunnan yhteisen edun asialla, niin jokaiselle se merkitsee eri asiaa – ”toinen lähestyy ongelmaa sosiaalikäsymykset edellä ja toinen taloudelliset tekijät edellä”. Haastateltava kuvasi punaisen langan löytämisen olevan tällöin vaikeaa, kun tavoite on sama, mutta keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat erilaiset. Toinen haastateltava lisäsi myös jokaisen lähtökohtaisesti muokkaavan mielipiteitään vain oman näkökulmansa perusteella.

*”Kuntajohtamisessa edellytetään, että arvioidaan ongelmaan liittyvien päätösten vaikutuksia eri yhteiskunnan osa-alueille ennen päätösten tekemistä. Tässä vaikeuttaa se, että ihmiset tulevat eri tulokulmilla ongelmaan [– –] ongelma tuppaa tulemaan monimutkaiseksi.”*

Näkemyserojen kuvailtiin lisäävän esimerkiksi yksittäisten projektien työstämisessä protestointia; päätöksen läpiviemisen estämistä huhujen levittämällä tai virallisten valitusten tekemisellä. Laajemmissa ongelmissa näkemyserojen kuvailtiin taas aiheuttavan esimerkiksi yhteisen vision ja laajan sitoutumisen puuttumista. Yksi haastateltava kuvasi yhteisen vision puuttumisen lisäävän myös näkemyseroja siitä, miksi muutosta tehdään, jolloin muutoksen tarvitsema legitimizeetti ei pääse syntymään. Haastateltavien vastauksista ilmeni myös näkemyserojen vaikutus purettavien ongelmien työstämisessä, mitä yksi haastateltava kuvaili ”ratkaisemattomaksi ristiriidaksi”. Haastateltava täsmensi tätä niin, että jokainen liike ”hyvinvointitaloudellisessa kehikossa” voidaan jostain näkökulmasta katsottuna todeta olevan huono tai väärä. Tämän ajatusmaailman jakoi useampi haastateltava.

*”Talous on kestävyyslaji ja siinä pitäisi olla selkeä linja, mutta jos se linja aina kyseenalaistetaan, niin miten voit olla varma, että tämä minun valintani on se looginen ja johdonmukainen?”*

Melkein jokainen haastateltava nosti esille purettavan ongelman pirullisuuden taustalla olevan kontekstin – alati *muuttuvan pelikentän*. Kunnan johtamista kuvattiin jo itsessään pirulliseksi ongelmaksi, jonka taustalla mainittiin vaikuttavan monta ajuria, liikkuvaa tekijää ja arvoa. Kunnan johtamisen vaikuttamisen kenttää kuvattiin laajaksi. Yksi haastateltava täsmensi kunnan johtamisen tapahtuvan liikkuvassa pelikentässä, jossa ei ole selkeitä rajoja. Haastateltava totesi kunnan johtamisen kontekstin elävän koko ajan juuri siksi, kun siinä ollaan jatkuvasti politiikan ja arvovalintojen kanssa tekemisissä. Toinen haastateltava kuvasi kunnassa tapahtuvien asioiden valmisteluprosessien usein näyttävän ulospäin yksinkertaiselta, vaikka todellisuudessa taustalla on monta piilossa olevaa liikkuvaa tekijää. Useampi haastateltava nosti esille kunnan johtamisen kentän ennustamattomuuden, mihin todettiin vaikuttavan niin yksittäisen ihmisen teot kuin globaalit ilmiöt. Näistä ennustamattomista asioista esille nousi esimerkiksi yleiset ”trendit” kuten yksilöllistyminen, rakennusten sisäilmaongelmat, ilkivalta, valtakunnalliset lakot, mielenosoitukset ja globaalit kriisit, kuten turvapaikanhakijakriisi ja COVID-19.

*”...kuitenkin ongelmassa on mukana monet muuttuvat tekijät ja toimijat, ja nämä ovat uniikkeja joka kerta.”*

### **6.3 Johtamisen merkitys pirullisten ongelmien työstämisessä**

Tässä kappaleessa käsitellään *Johtamisen merkitys* -teemaa ja sen alakysymyksiä. Johtamisen merkityksen käsitteleminen on jaettu kahteen alakappaleeseen, eli haastateltavien valitsemien ongelmien työstämiseen liittyneisiin haasteisiin ja ratkaisutoimenpiteisiin. *Johtamisen merkitys* -teeman viimeinen alakysymys (ks. tarkemmin Liite 1.) on yhdistetty Ratkaisutoimenpiteet -alakappaleeseen vastausten samankaltaisuuksien vuoksi.

#### **6.3.1 Haasteet**

Haasteiden osalta haastatteluvastauksista oli havainnoitavissa teemoja, jotka liittyivät enemmän tai vähemmän kuntarakenteeseen ja demokratian luonteeseen sekä tiedon merkitykseen. Tunnistettaviksi toistuviksi teemoiksi nousi *Demokratian luonne, Poliittinen peli, Kuntaorganisaation rakenne, Luottamushenkilöiden ja virkamiesten välinen suhde, Tiedon merkitys, Julkisuus, sosiaalinen media ja muut ulkoiset paineet, sekä Arvo- ja resurssiristiriidat.*

#### **Demokratian luonne**

Haastateltavien vastauksista nousi esille useaan otteeseen edustuksellisen demokratian tuomat niin hyvät kuin haasteelliset puolet. Haastatteluissa korostettiin, että kunnallisdemokratiassa on tärkeää kuntalaisten tiedottaminen sekä poliittisten päätöksentekijöiden tuen ja kannatuksen saaminen. Etenkin palveluverkkoihin sekä

taloudellisiin tekijöihin liittyvien toimenpiteiden korostettiin herättävän tunteita, mikä aikaansaa kuntalaisten keskuudessa herkästi mielenosoituksia. Vastustus saa myös poliittiset päättäjät varpailleen, jotka toimivat näiden kuntalaisten äänien varassa. Useamman haastateltavan vastauksesta ilmeni poliittisten päättäjien riippuvuus äänestäjistä, mikä herkästi johti tilanteeseen, että luvataan mahdottomuuksia. Haastateltavista useampi totesi, ettei demokratiassa voida miellyttää kaikkia, kun mielipiteitä on yhtä monta kuin on kuntalaisiakin – ja samalla liikkumavara ratkaisutoimenpiteissä on kapea.

Yksi haastateltavista totesi demokraattisen päätöksenteon olevan hidasta ja byrokraattista, mikä olikin yksi syy kunnan johtamisen haastavuudelle. Haastateltava jatkoi, että yhteisen nimittäjän löytäminen on haastavaa, kun ideologisesti toisistaan poikkeavat näkemykset laitetaan saman pöydän äärelle. Jokainen käy näin ollen ”useamman rintaman sotaa”. Toinen haastateltava esitti asian eri arvomaailmojen yhteensovittamisen haasteena, missä nähtiin korostuvan myös argumentoinnin vaikeus. Useampi haastateltava mainitsi, ettei politiikan tarvitse olla loogista, taloudellista tai järkevää, vaan päätöksiä voidaan tehdä puhtaasti poliittisten arvovalintojen perusteella. Yksi haastateltava lisäsi, että jos ei tehdä mitään, on sekin arvotarkaisu. Monien haastateltavien vastauksista näin ollen ilmeni demokratian luonteen haasteellisuus, ja tähän liittyvä poliittinen pelailu.

*”Kuntajohtaminen on arvopohjaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Viranhaltijat tekevät ehdotukset objektiivisesti painottaen taloudellisia näkökulmia, mutta luottamushenkilöt tekevät päätökset arvopohjaisesti eikä aina taloudellisesti tai järkevästi. Se on demokratian syvin olemus ja ydin, että valinnat voidaan tehdä puhtaasti arvopohjaisestikin... on ok tehdä puhtaasti arvopohjaisia, ei taloudellisesti kannattavia valintoja, kunhan ne ovat tietoisia valintoja.”*

*”...politiikan ei tarvitse olla loogista, järkevää, taloudellista, hyvin organisoitua – riittää, että on vain joku päätös, joka on tehty demokratiassa edellytetyllä tavalla... päätetään esimerkiksi tehdä tietyllä tavalla, vaikka kaikki faktat puhuisivat vastaan.”*

## **Poliittinen peli**

Haastateltavien vastauksissa tuli esille nykypolitiikan luonne, mikä ei aina tue pitkäjänteistä ja johdonmukaista toimintaa, tai kokonaisuuksien tarkastelua. Haastateltavien vastauksista nousi esille poliittisella kentällä ilmenevä osaoptimointi, ”sulle-mulle” toiminta ja yksittäisten asioiden äärellä meuhkaaminen. Yksi haastateltavista käytti esimerkiksi termejä ”kyläpolitiointi” ja ”pöytälaatikkoratkaisut”, joilla kuvattiin omien lähipalveluiden vankkumatonta puolustamista, ja tiettyihin leireihin liittoutumista. Haastateltavien vastauksista ilmeni, että poliittisella päättäjällä saattaa valtuustoon tai yksittäiseen neuvottelutilanteeseen mentäessä olla jo valmiiksi tietyt linjavalinnat, mikä usein vaikeuttaa kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin ja yhteisen edun periaatteiden toteuttamista. Yksi haastateltava nosti esille myös tämänkaltaisen toiminnan hyvän puolen, jos kyseessä on vaikean asian edistäminen. Tällöin epämieluisan asian toteuttamisen vastuu voidaan jakaa, ja sen läpivienti sinetöidä ryhmäkurin avulla – näin yksittäiset päättäjät eivät voi lähteä pelaamaan omia pelejään. Haastateltava totesi tämän olevan tärkeä muoto edustuksellista demokratiaa.

Haastatteluissa nousi esille myös yksittäisissä neuvottelutilanteissa tapahtuva haluttomuus kompromisseihin. Yksi haastateltava kuvasi, että syinä vastaan hankaamiselle voi olla vanha kauna tai halu kampittaa väärän osapuolen tekemä esitys. Haastateltava lisäsi, että kompromissihaluttomuus voi myös liittyä ihmisen persoonaan, eli halutaan ehkä väkisin viedä oma vain näkemyksensä eteenpäin. Toinen haastateltava lisäsi, että järkevää esitystä voidaan äänestää vastaan myös siitä syystä, että ollaan velkaa vastaosapuolelle. Lisäksi yhden haastateltavan vastauksista korostui, että taustalla voi myös olla halu saada poliittisesti arka asia pois omalta tontilta, etenkin vaaliaikaan. Haastateltavien vastauksissa ilmeni yleisesti, että vaaliaikoihin ja valtuustokauden viimeisenä vuonna ollaan haluttomampia ajamaan tunteita herättäviä uudistuksia, kuten talouden sopeuttamistoimia tai palvelurakennemuutoksia. Tämänkaltaisista toimista esille nousi etenkin kyläkouluja koskevat päätökset. Yksi haastateltava totesi, ettei kompromissiin pyrkiminen ole pakko, sillä äänenemmistön saaminen riittää asiassa eteenpäin pääsemiseksi. Haastateltava otti myös esille

vastakkaisen näkökulman kompromissiin pyrkimisestä. Haastateltava totesi, että keskitason ratkaisuun pyrkiminen voi vesittää alkuperäisen tavoitteen:

*”... lopputulos oli, että oman virkakunnan ajattelemasta lopputulemasta lähti puhti pois, ja ratkaisu laimeni...”*

Kaksi haastateltavaa nosti esille, että vastustava porukka on usein se äänekkäs vähemmistö, joka osaa naamioitua huono-osaisemman näköisiksi. Tällöin kaikkein heikommat eivät aina saa ääntänsä kuuluville julkisessa keskustelussa. Haastateltavien vastauksista nousi esille mielikuvilla, arvoilla ja vallalla pelailu. Etenkin kyläkouluihin liittyvissä päätöksissä mielikuvilla ja symboleilla nähtiin olevan valtaa. Toinen haastateltava nosti myös esille poliittisilla aikarajoitteilla pelailun, minkä vuoksi harvoin saavutetaan kunnollista legitimitettä päätöksiä tehdessä. Tällöin esimerkiksi tekeillä oleva uudistus saatetaan pyrkiä toteuttamaan tietyn aikaraamin sisällä, jotta se voitaisiin toteuttaa tietyin poliittisin periaattein, ennen vallan vaihtumista. Haastateltava näki tämän johtavan kierteeseen, jossa jo tehtyjä päätöksiä pyritään ajamaan alas myöhemmin. Tämän ajatuksen jakoi moni muukin haastateltava.

*”...heti, kun [asia X on] lainsäädännöllisesti valmis, syntyy paine alkaa muuttamaan sitä, jolloin ei koskaan synny legitimitettä...”*

### **Kuntaorganisaation rakenne**

Yksi haastateltava nosti esille kuntasektorin päätöksenteko-organisaation rakenteen, jossa ei ole oppositio-hallitus jakaumaa. Sen sijaan saman pöydän äärelle kokoontuu päätöksentekijöitä eri puolueista ilman, että tähän kokoonpanoon voitaisiin vaikuttaa.

Yleisesti haastateltavien vastauksista ilmeni julkisen talouden kestävyysvajeen problematiikkaa, ja tämän heijastumista kenttätasolla, eli kunnissa. Useampi haastateltava näki, ettei nykyinen kuntarakente kykene vastaamaan ikääntyvän Suomen tarpeisiin tulevaisuudessa. Kaksi haastateltavaa korosti tarvetta tarkastella ja hahmottaa isojen hyvinvointitaloudellisten kokonaisuuksien ketjuja, ja näiden vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueisiin. Nämä kaksi haastateltavaa korostivat

ongelmaa, mikä liittyi tiettyjen hallinnollisten rakenteiden ylläpitämiseen poliittisin perustein, vaikka kyseisellä rakenteilla ei pystyttäisi vastaamaan tulevaisuuden palvelutarpeisiin. Toinen haastateltava nosti esille tähän liittyvän osaoptimoinnin ja taloudellisesti turmiollisten päätösten ajamisen omien kuntarajojen puitteissa. Esimerkkeinä tämänkaltaisesta toiminnasta oli ylimääräisen kyläkoulun pystyttäminen omien kuntarajojen sisälle, tai hoitoketjujen päällekkäisyydet organisaatioiden rajojen puitteissa. Kuntakohtaisten maa- ja organisaatorajojen nähtiinkin lisäävän merkittävästi päällekkäisiä kustannuksia:

*”...tulee päällekkäisiä kustannuksia, kun ei katsota palvelurakennetta kokonaisuutena vaan jokainen osaoptimoi, ja haluaa esimerkiksi sen kyläkoulun omalla puolella, koska ajatellaan sen vetävän väestöä sinne omaan kylään...”*

Haastattelijoiden vastauksissa valtiontasolta tulevien ratkaisutoimenpiteiden nähtiin keskittyneen vahvasti hallintokeskeiseen lähestymistapaan. Yksi haastateltavista muistutti hallinnon perustuvan resursseihin, politiikkaan, rahaan ja valtaan. Kuntasektorin rakenteellisten ongelmien koettiin olevan enemmän käytännön ongelmia, kuten asiakasrajapinnassa ilmeneviä pullonkauloja, tai tuotannollisia pulmia. Toinen haastateltava korosti kuntien olevan tänä päivänä hallintoelimen lisäksi valtavia palvelukoneistoja, jotka tuottavat tarvelähtöisiä palveluita. Näin ollen haastateltava näki, ettei ratkaisujen hakeminen pelkästään hallintokeskeisesti riitä, vaan mukaan tarvittaisiin myös tuotantotaloudellista näkökulmaa. Molemmat haastateltavat näkivät, että operatiivisten ongelmien ratkaisemiseen tarvittaisiin enemmän kenttätason tietämystä, kokemusta ja näkemystä.

*”Hallinnollisella näkökulmalla ongelma ei pelkästään aukea, koska jos kuntien ongelma on myös talousvetoinen, niin pitäisi tarkemmin katsoa, miten kuntien talous on rakentunut.”*

Useampi haastateltava näki, että osaratkaisujen ja lyhyen tähtäimen poliittisten tavoitteiden sijaan pitäisi pureutua enemmän itse ydinongelmaan. Yksi haastateltava kuvaili kuntaorganisaation olevan väline aikaansaada taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyttä. Useampi haastateltava kertoi kunnan pääasiallisena tavoitteena

olevan: 1) kestävä ja tasapainoinen talous, 2) kunta saisi tai tuottaisi itse kustannustehokkaan ja tarkoituksenmukaisen palvelun, ja 3) kuntalaisten hyvinvointi kasvaisi tai pysyisi samana. Useampi näki, että tällaisissa kokonaisvaltaisissa tavoitteissa tarvitaan valtiontasolta ja muilta julkisilta organisaatioilta tulevia selkeitä ohjeistuksia. Useampi haastateltava totesi, että kuntatasolla pystytään kyllä miettimään yksittäisen toiminnan tehostamista, esimerkiksi palveluverkkokartoituksen tai resurssien uudelleen kohdentamisen avulla, mutta merkittävimmät peliliikkeet kuten rakenneuudistukset tulevat valtiontasolta.

*”...[Asian X] edistäminen vaatisi valtakunnallista ymmärrystä enemmänkin. Valtionneuvosto, terveyden ja hyvinvoinnin laitos, kuntaliitto, erilaiset terveysjärjestöt yhdessä loisivat valtakunnallisen ison kuvan näistä kokonaiskaarista...”*

### **Luottamushenkilöiden ja virkamiesten välinen suhde**

Haastateltavien vastauksista ilmeni poliittisten päätöksentekijöiden (kuten valtuuston luottamushenkilöiden) ja virkamiesten (kuten kunnanjohtajien) toimintaa ohjaavat erilaiset lainalaisuudet. Yksi haastateltava korosti kunnanjohtajan tehtävän olevan kunnan hallinnon ja talouden johtaminen. Toinen haastateltava korosti virkamiesten kokonaisvaltaisen ymmärryksen taloudesta poikkeavan luottamushenkilöiden usein vaihtelevasta talouden ymmärryksen tasosta. Eräs haastateltava tiivisti viranhaltijoiden toimivan mahdollisimman objektiivisesti painottaen taloudellisia näkökulmia, kun taas luottamushenkilöiden toimintaa ohjaa arvopohjaisuus. Haastateltavien vastauksista ilmeni, että virkamiehenä kunnanjohtajan tehtävänä on avata luottamushenkilöille seurauksia, jos esimerkiksi taloudellisesti pakottavia sopeutumistoimia ei tehtäisi. Tässä yksi haastateltavista otti esille argumentin kuntien itsehallinnon säilyttämisestä:

*”...jos ei kyetä tekemään muutoksia, riskinä on menettää vielä tärkeämmät arvot, eli ennen kaikkea kunnan itsehallinnon itsenäisyyden takeen, terveen ja tasapainoisen talouden menettäminen, jos ei kyetä tekemään organisaation, palveluverkon ja taloudellisen puolen muutoksia...”*

Poliittisen johdon nähtiin usein olevan riitelevä osapuoli, vaikka yhden haasteltavan sanojen mukaan sen pitäisi olla päätöksentekijäosapuolena se ”motivoiva kollektiivi”. Eräs haastateltava peräänkuulutti poliittisen johdon vastuuta heidän asettamiensa tavoitteiden toteuttamisesta ja tuloksista. Toinen haastateltava näki yhden kunnan johtamisen haasteen liittyvän nimenomaan operatiivisen ja poliittisen johdon yhteistyöhön. Haastateltava vertasi näitä kahta johtoa tiimalasin päiksi, jotka kohtaavat tiimalasin taitekohdassa. Haastateltava näki tiiviimmän yhteistyön avaimena siihen, että tieto löytäisi eri vaiheissa tiensä myös luottamushenkilöiden suuntaan, jolloin päätöksiä voitaisiin tehdä tietopohjaisemmin. Toinen haastateltava antoi tähän vastakkaisen näkökulman. Haastateltava näki selkeän jaon operatiivisen ja poliittisen johdon välillä tärkeänä. Haastateltava kuvasi päätöksentekoa laivana, jossa poliittinen päätöksentekijä sanoo, mihin haluaa laivan menevän, ja operatiivinen puoli ohjaa laivan tähän haluttuun suuntaan – ”poliitikon pysyessä poissa komentosillalta”. Haastateltava näki toimivana sen, että luottamushenkilöt asettavat päämäärän ja yleiset tavoitteet, ja virkamiehet huolehtivat asian valmistelusta ja päätettyjen tavoitteiden toimenpanosta.

*”Osa pirullisuutta kuntasektorilla on juuri tämä poliittisen ja operatiivisen johdon yhteistyön vaikeus...”*

*”Suomalaisessa yhteiskunnassa on selkeä jako poliittisen ja operatiivisen johdon välillä, ja siitä pitää pitää kiinni.”*

### **Tiedon merkitys**

Haastateltavien vastauksista korostui toisaalta tiedon tunnistamisen paine ja toisaalta hallitsemattoman tietotulvan lisääntyminen. Tiedolla nähtiin olevan monta roolia. Tietoa joko oli, mutta se ei saavuttanut oikeita ihmisiä (kuten esimerkiksi poliittisia päätöksentekijöitä), tieto ei ollut validia, tai sitä ei hyväksytty. Yksi haastateltava toi esille problematiikkaa siitä, miten viedä oleellista tietoa eteenpäin ja miten viestiä sellaista tietoa, jonka kaikki hyväksyisivät. Haastateltavien vastauksissa ilmeni myös tiedon merkitys päätöksenteon tukena ja se, millä perusteilla kyseistä tietoa hyödynnetään. Toinen haastateltava kuvasi, että tieto herkästi jätetään pois, jos se ei vastaa poliittisia tavoitteita. Eräs haastateltava kuvasi validin tiedon saamisen hankaluutta

päätöksenteon tueksi. Tästä esimerkkinä haastateltava nosti esille vaikuttavuuden mittaamisen hankaluuden. Haastateltava mainitsi, että tehokkuutta ja tuottavuutta voidaan kyllä mitata tehdyn työn ja siihen menneiden resurssien perusteella, mutta tavoitteiden toteutumisen mittaaminen osoittautui yleensä hankalammaksi:

*”...pitää tuottaa hupenevalla resurssilla hyvinvointia, jolloin pitäisi käyttää varat mahdollisimman optimaalisesti ja sellaisiin toimintoihin, jotka tuottavat sitä hyvinvointia [– –] Tehokkuuden ja tuottavuudenmittarit ovat jollain lailla helppoja vielä, mutta vaikuttavuusmittarien kanssa tullaan ongelmiin. Miten ja millä mitata ja arvioida hyvinvointia?”*

Toinen haastatteluista esille noussut tietoon liittyvä haaste oli tiedon puuttuminen. Tiedon puuttuminen on johtanut useamman haastateltavan mukaan tilanteisiin, jossa ratkaisuja joudutaan tekemään ”mutu -tuntumalla”. Kolmas haastatteluista esille noussut haaste liittyi taas tiedon puuttumisesta juontuvaan epävarmuuteen. Useamman haastateltavan vastauksista ilmenivät epätietoisuudesta nousevat ennakkoluulot, väärät käsitykset ja huhut. Haastateltavien vastauksissa korostuivat kuntalaisten pelot liittyen esimerkiksi turvallisuuteen, oman kylän elinvoimaisuuteen tai omien etujen heikentymiseen. Näiden pelkojen taustalla korostui useassa vastauksessa epätietoisuus siitä, mitä uusi kaavailtu asia tai muutos käytännössä tarkoittaisi, ja miten se vaikuttaisi kuntalaisten elämään. Epätietoisuuden koettiin taas aikaansaavan herkästi vastustusta, sabotointia ja mielenosoituksia, mikä ilmeni niin kansalaisten kuin poliittisten päättäjien keskuudessa.

*”...taustalla on se perusepävarmuus. Poliitikot haluavat tällaiset arat asiat pois omalta takapihalta.”*

Useamman haastateltavan vastauksista korostui neljäs tietoon liittyvä haaste, eli tiedon kulku. Haastateltavien vastauksista ilmeni, että monelle oli ongelman alkuvaiheessa epäselvää, mikä on vastuunjako, ja mikä on kunnan tai siinä olevan yksittäisen toimijan rooli – ja kuka päättää mistäkin. Tähän liittyi tiedon saamisen odottamista: odotettiin, että saadaan tieto X paikasta Y, jotta voidaan viedä eteenpäin asiaa Z. Yhden haastateltavan vastauksista ilmeni, ettei lopullista ratkaisua voitu tehdä, ennen kuin

valtiosotasolta saatiin oleelliset asiat päätetyksi. Samaan aikaan täytyi kuitenkin viedä kuntatasolla aloitettuja asioita eteenpäin. Moni haastateltava kuvasi tilannetta epävarmuuden keskellä operoimiseksi. Yksi haastateltava näki tämänkaltaisessa tilanteessa haasteena sen, että jäädään liiksi odottelemaan. Tämän nähtiin lisäävän riskiä, ettei lopulta saada alun perin kaavailtua asiaa toteutetuksi. Useamman haastateltavan vastauksista ilmeni, että päätöksiä on joskus vain tehtävä eteenpäin pääsemiseksi sen parhaimman tiedon, mutu -tuntuman, tai kokemuksen varassa.

### **Julkisuus, sosiaalinen media ja muut ulkoiset paineet**

Haastateltavien vastauksissa nousi esille ulkoisten paineiden luomat haasteet, kuten päätöksenteon julkisuus ja sosiaalinen media. Lisäksi useamman haastateltavan vastauksista korostui käsillä olevan ongelman akuuttius ja aikataulupaineet. Aikataulupaineiden nähtiin johtuvan joko valtiosotason tai itse tilanteen akuuttiuden luomasta paineesta saada vireillä oleva asia eteenpäin, tai poliittisesta paineesta saada asia eteenpäin tiettyjen raamien puitteissa. Ulkoiisiin paineisiin liittyi myös useamman haastateltavan vastauksien perusteella käsillä olevan tilanteen luoma pakko. Esimerkkinä tästä esille nousi tilanne, jossa taloudelliset paineet olivat kasvaneet niin suuriksi, että toimenpiteitä oli pakko tehdä. Tilanteen pakottavuuden nähtiin lisäävän niin viranhaltijoiden kuin luottamushenkilöiden ja kuntalaistenkin yhteisen sävelen löytymistä.

*”...kun ollaan tarpeeksi huonossa tilanteessa, ja on pakko toimia, niin sitten toimitaan...”*

Kunnallisdemokratian mukana tulevaa julkisuutta kuvattiin myös haasteelliseksi. Kaksi haastateltavaa kertoi ongelmien lisääntyvän, kun keskeneräisiä valmisteluja pitää lähteä tiedottamaan julkisuuteen. Yksi haastateltava otti esille paikallislehtien kirjoittamisen valmisteilla olevista asioista, minkä nähtiin lisäävän spekulointia valmisteilla olevan asian yksityiskohdista. Haastateltava koki tämän vievän ylimääräistä aikaa ja energiaa asioiden selkeyttämiselle ja korjaamiselle, kun kantoja kysytään jo ennen kun niitä on

ehditty muodostamaan. Haastateltava lisäsi, että asioiden valmistelua olisi joskus mukava viedä pidemmällekin, eikä niin, että esityslistat ovat julkisia jo ennen kokouksia. Nämä kaksi haastateltavaa koki keskeneräisten asioiden tiedottamisen vähentävän virkamiesten työrauhaa, ja lisäävän väärinymmärryksiä.

*”...pirullisuus lähtee siitä, kun tietty asia tule julkisuuteen... siitä alkaa mediarieputus.”*

*”Olisi veronmaksajien etu, että valmisteltaisiin asiat kunnolla, ennen kuin niistä tiedotetaan keskeneräisinä, ja ne heitetään spekuloitaviksi...”*

Useampi haastateltava kuvasi sosiaalista mediaa ongelmien pirullisuuden lisääjänä. Yksi haastateltava kuvaili mediaa ”arvaamattomana korttina”. Sillä, minkä kannan media otti, kuvailtiin olevan suurikin vaikutus valmistellun asian lopputulemaan. Toinen haastateltava kuvasi median lisäävän tunne- ja tietopuolen kahtiajakoa. Sosiaalisessa mediassa tapahtuvan keskustelun koettiin vetoavan enemmän tunteisiin esimerkiksi ”trollauksien” ja epäluottamuksen ilmapiirin luomisen avulla. Tällöin tietopuolen nähtiin jäävän yhä enemmän varjoon. Toinen haastateltava kuvasi julkisuudessa ja sosiaalisessa mediassa tapahtuvan keskustelun raadollisuutta siten, ettei valmistelemiinsa töihin ja esityksiin kannata rakastua – ”ne revitään joka tapauksessa julkisuudessa ja sosiaalisen median kanavissa kappaleiksi”.

*”Se on sitä demokratiaa.”*

### **Arvo- ja resurssiristiriidat**

Haastateltavien vastauksissa korostuivat kunnan johtamisessa vallitsevat ristiriitaisuudet. Kunnan toiminnassa pyrittiin vastausten perusteella palveluiden tarkoituksenmukaisuuteen ja kustannustehokkuuteen. Useamman haastateltavan vastauksista ilmeni, että taloudelliset toimenpiteet vaativat muutosta, eli valmiutta luopua vanhasta tai kohdistaa resursseja uudella tavalla. Kunnanjohtajan työnkuvaa kuvattiin ristiriitaisten vaatimusten keskellä operoimiseksi. Yksi haastateltava kuvasi tätä niin, että kunnanjohtajalta odotetaan talouden saamista tasapainoon ja asioiden

uudistamista ilman, että kenenkään etuja heikennettäisiin tai mitään muutettaisiin. Haastateltava kuvasi, että usein kyllä tiedetään mitä pitäisi tehdä, mutta sen toteuttaminen on vaikeaa.

*”Kaikki on kavereita keskenään, kunnes pitää saada talous kuntoon.”*

Yksi haastateltava kertoi esimerkkinä, että muutoksen ja tähän liittyvien sovittujen toimenpiteiden aloittamisen jälkeen hän oli joutunut käymään luottamushenkilöiden kanssa uudestaan keskustelua siitä, mistä oltiin sovittu. ”Tilattiin muutos”, mutta ei ymmärretty sen seurauksia, tai mitä se käytännössä tarkoittaisi. Kahden haastateltavan vastauksista ilmeni, että isojen muutosten ja uudistusten edetessä monelle päätöksentekijälle on tullut ”pupu pöksyyn” tai on alkanut ”puntit tutisemaan”, ja on saatettu alkaa pelaamaan aikaa toteutuksien etenemisen hidastamiseksi. Lisäksi muutama haastateltava toi esille sitä, kuinka vastustuksesta huolimatta tietyn toimenpiteen toteuttamisen jälkeen huomataan, että lopputulos olikin parempi kuin alkuperäinen tilanne.

*”Tuottavuus ja tehokkuus on muutosjohtajien heiniä, mutta se on tuote, jota kukaan ei halua ostaa. Niistä on mukava puhua niin pitkään, kunnes ne konkretisoituvat.”*

Kuten aikaisemmin tässä tutkielmassa on tullut ilmi, haastateltavien vastauksissa on korostunut taloutta, organisaatiota tai palveluverkkoa koskevien muutoksien vaikeus kuntalaisille ja poliittisille päätöksentekijöille. Useampi haastateltava korosti, kuinka tilanteessa, jossa joudutaan tekemään palveluverkkosopeutuksia, suurin osa alkaa ajamaan omia etujaan ja intressejään. Vastauksista ilmeni, että saavutettu ja vallitseva tilanne halutaan säilyttää. Useampi nosti esille yksilöllisyyden nykypäivän trendinä. Vastauksissa korostui edunvalvojaryhmien valta niin kuntaorganisaation ulkopuolella kuin myös sen sisäpuolella. Lisäksi vastauksissa korostuivat kunnan johtamisen taustalla olevat hupenevat resurssit, niiden välillä tasapainoilu ja niistä taisteleminen. Miten saada julkiset varat riittämään kaikille nyt ja tulevaisuudessa? Useampi haastateltava pohti aiheen problematiikkaa seuraavin kysymyksiin: Mistä leikataan? Mistä ei missään

nimessä leikata? Minkä palvelun heikentyminen hyväksytään? Mistä otetaan ja mihin lisätään? Kuinka pitkälle yhteiskunnan kuuluu hoitaa ihmistä? Missä menee yksilön vastuun raja?

*”Kaikki ovat sitä mieltä, että talous tasapainoon, ja pitää säästä, mutta ei minulta eikä minulle tärkeistä palveluista.”*

Jokaisen edellä esitetyn kysymyksen jälkeen haastateltavien vastauksissa korostuivat perustelujen merkitys. Millä perusteilla päätös tehdään? Mitkä olisivat päätöksen vaikutukset yhteiskunnan eri osa-alueilla? Yksi haastateltava antoi esimerkin, että jos leikataan varhaiskasvatuksesta, mitä vaikutuksia sillä olisi 20 vuoden päästä nyt ratkaistavissa olevaan ongelmaan? Mistä tiedetään, mikä on ongelmanratkaisun kannalta oleellinen ja ratkaiseva tekijä juuri nyt, ja mikä taas vähemmän oleellinen? Mikä on se oikea reitti vaikuttaa juuri siihen tiettyyn ongelmaan? Vastauksissa ilmeni kysymyksiä myös sen osalta, ovatko vaikutukset toivottuja vai ei, ja päästäänkö niillä tavoitteisiin. Kahden haastateltavan vastauksissa ilmeni ratkaisujen oikeudenmukaisuuden osalta kaikilta tasapuolisesti leikkaaminen, eli ”juustohöyläminen”. Toinen haastateltavista nosti esille tämän haastavuuden, minkä mukaan tällä menetelmällä päädyttäisiin leikkaamaan myös sieltä, mistä ei todellakaan pitäisi. Muutama haastateltava nosti esille ennaltaehkäisevän työn merkityksen, mutta samalla sen haastavuuden, kun tuloksia ei ole heti nähtävissä.

*”Lopulta leikataan sitten kaikilta, kun se vastaa paremmin ihmisten oikeudentajua.”*

Kuntatalouden kustannuskehitys ja kuntaorganisaation kantokyky olivat useamman haastateltavan vastauksissa ristiriidassa. Tässä ongelmallisuutta koettiin lisäävän ikääntyvä väestö. Hupenevien resurssien kanssa operoidessa useamman haastateltavan vastauksissa korostuivat taloudellisten toimenpiteiden taustalla olevat perustelut, eli arvovalinnat. Useampi haastateltava korosti taloudellisten realiteettien tärkeyttä. Yksi haastateltava toi esille jatkuvan pohtimisen ja eettisen puolen tarkastelun tärkeyden.

*”Ongelman voisi kiteyttää siten, että väki ikääntyy, hoivan tarve kasvaa, hoivan maksavien määrä pienenee... tämä vaatii vuosi vuodelta enemmän rahaa.”*

Useampi haastateltava nosti esille ristiriidan siinä, perustuuko päätös tietoon vai tunteeseen; faktaan vai poliittiseen arvoon. Yksi haastateltava koki tunne- ja tietopuolen elävän omia elämiään. Eräs haastateltava toi taas esille, että päätöksenteko kunnassa on aina enemmän tai vähemmän irrationaalista, kun tunteet ja arvot ovat mukana. Useampi haastateltava kertoi tunnistaneensa tilanteita, joissa tunneperäisen argumentin esille ottanut voittaa auttamatta pelkän tietoperäisen argumentin. Esimerkkinä tästä yksi haastateltava nosti esille kyläkoulua vastustavien symboliset ”pieni ihminen vastaan ison organisaation säästötarpeet” -argumentin. Useampi haastateltava totesi, että tunneperäiseen argumenttiin tulee vastata tunneperäisellä argumentilla, ja avata seurauksia ketkä kärsii, jos toimenpiteitä ei tehdä. Kaksi haastateltavaa tiivisti tarpeen siten, että arvotekijät, tunteet ja faktat tulisi saada tasapainoon.

*”Se on pirullisten ongelmien syvintä ydintä, miten sovittaa tunne ja tieto, kaksi usein ristiriidassa olevaa asiaa yhteen...”*

### **6.3.2 Ratkaisutoimenpiteet**

Ratkaisutoimenpiteiden osalta haastatteluvastauksista oli havainnoitavissa teemoja, jotka liittyivät Haasteet -alakappaleessa esille nousseisiin teemoihin, ja näihin reagoimiseen. Tunnistettaviksi toistuviksi teemoiksi nousi *Demokraattisen järjestelmän ja itsehallinnon luonne, Ihmisten johtaminen, Luottamus ja vuorovaikutus, Viestintä, Tiedolla johtaminen, ja Oma asemoituminen.*

## Demokraattisen järjestelmän ja itsehallinnon luonne

Haasteltavien vastauksissa demokratian ja kuntaorganisaation luonne nousi esille niin hyvässä kuin pahassa. Kunnallisdemokratian nähtiin toisaalta omaavan monia eri säädöksiä ja rajoitteita samalla, kun ideologisesti vastakkain ajattelevat on laitettu saman pöydän äärelle. Haasteet -alakappaleessa tuli esille esimerkiksi poliittisten päättäjien riippuvuus äänestäjistä, poliittisesti arkojen asioiden vältteleminen ja päätöksentekoprosessien moniportaisuus. Kuitenkin useampi haastateltava nosti esille myös viranomaistoiminnan toimivuuden. Yksi haastateltava kertoi ”yhteistyön pelaavan” yhteiskunnan eri tahojen kanssa ja vuorovaikutuksen olevan jouhevaa. Kahden haastateltavan vastauksista tuli ilmi, että vaikeat päätökset usein menevät valtuustossa 2/3 enemmistöllä läpi. Toinen haasteltavista kertoi suurimman osan kunnassa tehdyistä päätöksistä olevan onnistuneita ja järkeviä. Useampi haastateltava näki suomalaisen hallinnollisen järjestelmän, kuntaorganisaation ja sen taustalla olevan perusjohtamisen mallin sekä itsehallinnon toimivana.

*”Harvemmin on niitä ongelmia, joissa ei päästä yhtään eteenpäin. Se vaatii työtä ja osaamista viranhaltijoilta, että voidaan ylläpitää tätä.”*

Kuten Haasteet -alakappaleessa tuli ilmi, useamman haastateltavan vastauksista korostui itsehallinnon luonteesta kumpuava pakko; asioiden välttelyllä ajaudutaan enemmän tai myöhemmin tilanteeseen, jossa päätöksiä on pakko tehdä, tai itsehallinto menetetään. Useampi haastateltava näki, että tällaisen pakottavan tilanteen edessä useimmiten ”puhalletaan yhteen hiileen” ja osoitetaan kyvykkyyttä tehdä vaikeita päätöksiä. Pakon edessä koettiin, että myös luottamushenkilöt ymmärtävät asian vakavuuden, kun riskinä on kuntalaistenkin oikeuksien menettäminen. Yksi haastateltava taas korosti ”kauhun tasapainon” merkitystä, jotta ymmärrettäisiin, että säästötoimenpiteitä täytyy tehdä kaikilta tasapuolisesti tai muuten ”kaatuu koko väkkärä”. Muutama haastateltava otti esille, että pakon edessä löydetään aina jokin ratkaisu, missä auttaa myös kekseliäisyys eri vaihtoehtojen etsimiseksi.

*”Pääsääntöisesti mennään objektiivisten järkevien ratkaisujen mukaan, ja pääsääntöisesti näin Suomen demokratia ja itsehallinto toimivat. Luottamushenkilötkin ymmärtävät, että muutos on vääjäämätön...”*

### **Ihmisten johtaminen**

Haastateltavien vastauksissa korostuivat ihmisten johtamisen taidot. Yksi haastateltava perusteli tämän tärkeyttä sillä, ettei julkisella sektorilla voida itse kovinkaan vapaasti valita ”joukkuettaan” vaan se tulee valmiina. Haastateltava kuvasi päätöksentekokumppaneiden olevan monesti samoja tulevaisuudessakin, jolloin oikeantyyppisen johtamisen tarve korostui. Toinen haastateltava tiivistä kunnanjohtajan työn sisältävän oman henkilöstön innostuksen ja motivaation luomista, sekä luottamushenkilöiden tuen ja kannatuksen saamista. Useampi haastateltava korosti motivoinnin tärkeyttä, ja muutama nosti erityisesti asiantuntijoiden oikeanlaisen motivoinnin esille; asiantuntijoita ei tule pakottaa työhön, vaan heitä tulisi auttaa löytämään oma motivaatio. Yksi haastateltavista kuvasi asiantuntijoiden herkästi ottavan näkökulmaeroavaisuudet epäluottamuksena. Tällöin tärkeäksi tekijäksi nousi kyseisten tilanteiden aistiminen ja väärinymmärrysten korjaaminen. Useampi haastateltava painotti vastapuolelle tärkeisiin asioihin vaikuttamista, jos halutaan saada motivaatiota tiettyihin henkilöihin; tarjotaan tai tullaan vastaan neuvottelutilanteissa sen osalta, mitä vastapuoli havittelee. Yleisesti haastateltavien vastauksista korostui vastaantuleva ja kompromissinhakuinen asenne.

*”Neuvottelutilanteissa ota mieluummin pistevoitto, älä selkävoittoa.”*

Haastateltavien vastauksista ilmeni erilaisten ongelmien kanssa operoidessa tasapainon tärkeys. Yksi haastateltava kuvasi, että välillä pitää antaa lisäpotkua, ja välillä taas antaa asioiden mennä omalla painollaan. Toinen haastateltava korosti, ettei jokaiseen asiaan tule puuttua, ja tarvittavia toimia tulee uskaltaa tehdä ilman, että kaikista asioista kysyttäisiin muilta mielipidettä. Useampi haastateltava kuvasi tilanteiden johtamisen etenevän ”välillä hyvällä, ja välillä pahalla”. Yksi haastateltava korosti olevan vaarallista, jos tehdään liikaa vain yhtä asiaa. Tärkeämpää oli, että tekee ja vie eteenpäin useampaa

asiaa samaan aikaan, ja säilyttää tämän osalta herkän tasapainon. Toinen haastateltava kuvasi tätä johdettavien vaikuttamisen tasapainoiluna. Haastateltava vertasi johtamista metaforaan, jossa lintua pitää pidellä oikealla voimakkuudella kädessä – ”liian tiukasti pitäessä, lintu musertuu, ja liian löysästi pitäessä, lintu pääsee karkuun”. Haastateltava näki, että kaikessa toiminnassa johtaminen pitää olla oikein mitoitettu suhteessa siihen, mitä yritetään saavuttaa. Mikä on oikeaa ja kohtuullista esimerkiksi leikkaustoimenpiteitä tehdessä, jotta työntekijöiden motivaatio ei katoa ja pahoinvointi lisäännä? Tämä ajatusmaailma ilmeni muutaman haastateltavan vastauksista.

*”Ikuista tasapainoilua, miten voimakkaasti vaikutetaan johdettavaan.”*

Useampi haastateltava korosti pehmeän viestinnän tärkeyttä ja tunteiden huomioimista. Yksi haastateltava korosti tietojohtamisen ja tunnejohtamisen tärkeyttä, joista viimeisimmässä voitiin helposti epäonnistua. Toinen haastateltava nosti esille yhdessä vaikeiden asioiden kohtaamisen tärkeyden. Eräs haastateltava nosti esille myös huumorin tärkeyden. Haastateltava näki huumorin laukaisevan jännitteitä, mutta sitä ei voi kuitenkaan väkisin viljellä, ellei se tule luonnostaan. Useampi haastateltava korosti, ettei ole olemassa yhtä oikeaa tapaa johtaa. Ongelmien ollessa usein uniikkeja, esille nostettiin tilanteen mukaan johtamisen tärkeys. Kaksi haastateltavaa painotti, ettei ketään tule laittaa minkään ”ismin” mukaiseen muottiin, eikä johtamista tulisi tehdä ismien perusteella. Toinen haastateltavista korosti yksilöllisten vahvuuksien esille nostamista; jollakin voi olla hyvät ihmissuhdetaidot ja toisella kyky pysyä aikatauluissa. Esille nousi myös aikataulujen, vastuunjaon ja priorisoinnin tärkeys. Yksi haastateltava kuvasi tätä niin, että johtajan tulisi kyetä tunnistamaan tilanteessa olevat prioriteetit ja korostaa tätä myös muulle henkilöstölle. Toinen haastateltava näki tärkeänä esimerkiksi työryhmän perustamisen ja muodollisuuksien sopimisen etukäteen ennen ongelman työstämiseen ryhtymistä. Muutama haastateltava korosti kokonaiskuvan merkityksen tärkeyttä, jossa yhdellä tai useammalla ihmisellä olisi käsitys kokonaistilanteesta, ja vastuu esimerkiksi koolle kutumisesta kokouksiin.

Useamman haastateltavan vastauksista nousi esille osallistavan ja valmennustyyppisen johtamisen tärkeys kuntaorganisaation oman henkilöstön osalta. Muutama

haastateltava korosti yhteisen vision tärkeyttä muutoksia tehdessä. Tähän visioon olisi tärkeä saada ihmiset sitoutumaan yli puolueiden rajojen. Kaksi haastateltavaa nosti esille isoja muutoksia tehdessä aikataulujen tärkeyden ja sen, että aikataulut palvelisivat poliittisten tavoitteiden sijaan todellista tarkoitusta. Kaksi haastateltavaa täsmensi tämän usein tarkoittavan pitkää aikajännettä ja vaiheittaisia muutoksia, jos muutos sisältää laajoja uudistuksia. Toinen haastateltavista korosti tässä yhteydessä muutosta koskevien osapuolten osallistamisen ja heidän näkökulmien huomioimisen päätöksenteossa. Molemmat haastateltavat lisäsivät myös, että muutos, mitä kohti mennään pitäisi olla houkuttelevampi kuin nykytilanne, jotta siihen oltaisiin halukkaita sitoutumaan. Pitäisi siis pystyä osoittamaan, että tulevaisuuden tilanne olisi parempi kuin nykytilanne. Toinen haastateltavista korosti muutoksen syklien ymmärtämisen tärkeyttä, ja tämän viestimisen myös luottamushenkilöiden suuntaan; aluksi tulee epäilystä, vastustusta, protestointia ja sabotointia, ja myöhemmin aletaan sitoutumaan enemmän ja vastarinta vähenee, kunnes taas yhä useampi sitoutuu, ja muutos pääsee toteutumaan. Haastateltava kuvasi tärkeänä sen, että vastustuksen antaa aluksi tulla ulos, jotta tästä tunteesta päästään ylitse. Tärkeäksi tekijäksi nousi myös muutoksen eri vaiheissa onnistumisten esille tuominen ja palkitseminen.

*”...ongelmallisuutta lisää se, että pitää saada muutos myytyä ja hyväksyttyä, ja sen jälkeen onnistua siinä kaikkein vaikeimmassa eli muutoksen operatiivisessa toteuttamisessa, ja jaksaa jatkaa riittävän pitkään...”*

Muutamien haastateltavien vastauksista nousi esille osallistavan johtamisen tärkeys kuntalaisten keskuudessa. Yksi haastateltava nosti esille puretun ongelman työstämisessä hyödynnettyjä kuntalaisia osallistavia toimintatapoja, joita oli muun muassa nettikyselyt, työpajojen järjestäminen, info-chat, ja nettisovelluksen hyödyntäminen. Tätä kautta pyrittiin saamaan kuntalaisten arvostamia asioita esille, jotta niitä pystyttiin ottamaan huomioon päätöksiä tehdessä. Useampi haastateltava nosti esille Haasteet -alakappaleessa kuntalaisten vastustuksen epämieluisia uudistuksia toteuttaessa. Kaksi haastateltavaa korosti ratkaisutoimenpiteissä näiden vastustajien ja mielenosoituksia järjestävien ihmisten kohtaamisen. Yksi haastateltava korosti, että kuntalaisten protestoinnille ja pettymykselle pitää ”antaa kasvot”, mikä tarkoitti

mielenosoituksiin osallistumista ja kansalaiskeskustelun käymistä. Toinen haastateltavista korosti näiden ihmisten kohtaamista ja kysymyksiin vastaamista esimerkiksi kyläilloissa:

*”Täytyy olla johdonmukainen perusteluissaan. Ei saa provosoitua, täytyy vastailta ihmisten kysymyksiin ja kutsua kyläiltoihin, vaikka siellä ei kyllä kehuta, haukutaan vain. Kerran piti olla vartijatkin mukana.”*

### **Luottamus ja vuorovaikutus**

Haastateltavien vastauksista ilmeni useaan otteeseen vuorovaikutuksen merkitys ja tätä kautta luottamuksen pitkäaikainen rakentaminen. Useampi haastateltava korosti, ettei kunnan johtamista tehdä yksin; asiantuntijat ja oma henkilöstö tulee motivoida, ja luottamushenkilöiden tuki ansaita. Kaksi haastateltavaa korosti tässä yhteydessä teknistä osaamista ja keinovalikoiman tuntemusta eli esimerkiksi sitä, mitä hallinnollisia vaiheita asian X ajaminen pitää sisällään, ja keiden tuki siihen tarvitaan. Merkittäviksi tekijöiksi nousi myös prosessijohtaminen, riittävän toimivallan omaaminen ja osaaminen. Yksi haastateltava korosti yhteisen sävelen tärkeyttä virkamiesten ja hallinnon keskuudessa; jos viranhaltija on eri mieltä asiasta, niin asioiden eteneminen on silloin haastavampaa. Avaintekijäksi nousi vuorovaikutustaidot esimerkiksi neuvottelutilanteissa:

*”Kompromisseissa tärkeää on laaja vuorovaikutus ja toisen osapuolen ymmärtäminen.”*

Kuten Haasteet -alakappaleessa tuli ilmi, vuorovaikutus nähtiin tärkeänä esimerkiksi väärinymmärrysten korjaamisessa ja yhteisymmärryksen luomisessa. Vastapuoli pitää myös tuntea; tulee tietää mitä vastapuolelle kannattaa tarjota, jotta yhteisymmärrykseen päästäisiin nopeammin. Useampi haastateltava korostikin luottamuksen rakentamisen tärkeyttä. Koettiin, että luottamusta rakennetaan pitkään eri kanavien kautta. Yksi haastateltava lisäsi kuitenkin, ettei luottamuksessa voidaan koskaan 100 % onnistua. Toinen haastateltava painotti, että neuvottelupöytään on vaikea saada yhteistä säveltä, jos kyseessä on ensimmäinen kerta saman pöydän

ääressä. Kaksi haastateltavaa korosti luottamuksen lisäämisessä tärkeänä tietynlaisen tekemisen hengen viljelyn, kun operoidaan epävarmuudessa ja asioita pitäisi saada eteenpäin ilman, että mitään lopullisia ratkaisuja voidaan vielä tehdä:

*”...pitää olla tietty drive tekemisessä, että näyttää siltä, että projekti toteutuu, vaikka olisi epävarmaa vielä. Tällöin saadaan myös muut uskomaan siihen, ja luodaan luottamusta...”*

Yksi haastateltava korosti henkilökohtaisen suhteen tärkeyttä, mitä voidaan luoda kahdenkeskisissä vuorovaikutustilanteissa. Lisäksi haastateltava nosti esille työpajatyypin toiminnan ja formaalien käytäntöjen yhteismerkityksen, sekä asiantuntijoiden kuuntelun ja tätä kautta syntyneiden näkökulmien läpikäymisen. Toinen haastateltava nosti myös esille työryhmätyyppisessä toiminnassa asiantuntijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden osallistamisen. Haastateltava kuvasi tämän tarkoittavan esimerkiksi toimialan johtajan ja sen alan työntekijöiden näkemysten kuulemista, jotta voitaisiin tietää realiteetit mihin pitäisi keskittyä tavoitteisiin pääsemiseksi. Lisäksi haastateltava näki, että poliittisten päätöksentekijöiden osallistamisen kautta voitaisiin mahdollistaa päätöksentekijöiden osallistaminen ja tiedottaminen jo asioiden valmisteluvaiheessa. Eräs haastateltava kuvasi tätä päätöksentekoprosessin moniportaisuudella, mikä sisältää organisaatioiden sisällä ja välillä tapahtuvaa keskustelua – ja sitä, että neuvottelupöydän äärelle palataan yhä uudestaan. Useampi haastateltava jakoi samantyyppisen ajatusmaailman päätöksentekoprosessien epälineaariuudesta ja vaihteellisuudesta.

Yksi haastateltava korosti vuorovaikutuksen olevan erilaista eri tilanteissa; sen nähtiin olevan joko henkilökohtaista, formaalia, vapaampaa tai ”päätösten nuijimista”. Haastateltava korosti virallisten ja epävirallisten ryhmien merkitystä ja sitä, ettei johtaminen tapahdu pelkästään kokouksissa tai esimies-alainen suhteissa. Useampi haastateltava näki ongelmanratkaisussa merkittävänä laajan ja jatkuvan vuorovaikutuksen eri kanavien kautta, yhdessä ratkaisujen hakemisen ja ryhmänä keskustelun käymisen. Tässä merkittäviksi tekijöiksi nousi puolesta argumentointi, realiteettien esille nostaminen ja rehellinen keskustelu siitä, mikä on mahdollista ja mikä

ei. Esille nostettiin myös vastapuolen kuuntelu, pelkojen kohtaaminen ja niihin vastaaminen. Vastapuolen perusteluja tuli myös yrittää ymmärtää, ja kohdata ihminen ihmisenä. Yksi haastateltava korosti ihmisten erilaisia lähtökohtia ja sitä, että jokainen toimii omaan kokemusmaailmaansa peilaten rationaalisesti ja järkevästi. Toinen haastateltava lisäsi kaikkien olevan lopulta samassa veneessä. Tämän koettiin olevan myös sitä tarvittavaa pehmeää johtamista ja tunnepuolen noteeraamista.

*”...jos tämä tunnepuoli jää tekemättä, et voi voittaa pelkällä tietopohjaisella argumentilla.”*

### **Viestintä**

Haastateltavien vastauksissa korostuivat viestinnän merkitys niin hyvässä kuin pahassa. Kuten Haasteet -alakappaleessa tuli ilmi, viesti voidaan helposti ymmärtää tai tulkita väärin, etenkin liittyen kuntien julkiseen päätöksentekoprosessiin. Yksi haastateltava näki kaikkien asioiden kunnassa olevan viestintää, niin ulkoisesti kuin sisäisesti. Toinen haastateltava korosti viestimisen tarpeellisuutta omassa organisaatiossa ja omille työntekijöille, mutta myös kansalaisyhteiskunnalle ja poliittisille päätöksentekijöille. Viestinnällä voidaan vaikuttaa merkittävästi eri asioihin, minkä vuoksi moni haastateltava painotti perusviestin miettimistä, sen selkeyttä ja yhä uudestaan toistamista. Lisäksi yksi haastateltava korosti viestinnän ajoitusta; kuka tietää, missä tietää ja milloin tietää. Toinen haastateltava painotti käytännön merkityksistä viestimistä; mitä esimerkiksi uusi kaavailtu asia tarkoittaa käytännössä. Tarpeellisen tiedon viestimisessä yksi haastateltava nosti esille ”turhienkin” palaverin pitämisen ja niiden dokumentoinnin, jotta kaikki tietäisivät missä mennään. Haastateltavien vastauksista ilmeni myös toive ylemmältä taholta tulevan, kuten valtiontason viestinnän selkeys, jotta kunnissa tiedettäisiin selkeästi, mikä on ohjeistus, mikä suositus ja mikä määräys.

*”Pitää jaksaa toistaa ja toistaa sitä viestiä ja käydä vuoropuhelua.”*

Useampi haastateltava näki merkittävänä kuntalaisten tiedottamisen eri kanavien kautta, jotta kuntalaisia voitaisiin informoida missä mennään. Yksi haastateltava korosti viestinnän merkitystä myös sen osalta, että voitaisiin viestiä ratkaisunhakemisen olevan aktiivista ja jatkuvaa. Kaksi haastateltavaa kuvasi ongelman työstämisprosessiin lähtiessä tärkeäksi sen, että viestitään aluksi mahdollisimman selkeä kuvaus ongelmasta ja siitä, missä ollaan. Näin mahdollistetaan yhteisen tietopohjan ja tilannekuvan luominen. Tämän ajatusmaailman jakoi useampi haastateltava. Haastateltava jatkoi tämän olevan merkittävä myös sen osalta, ettei tarvitse keskustella, onko meillä ongelmaa vai eikö ole. Viestinnällä koettiin voivan viestiä myös tarvittavien toimenpiteiden vaihtoehtoja, ja tekemättömyyden seurauksia. Yksi haastateltava korosti, että asioiden tiedottamisen kautta voidaan kuvata, ettei asian ratkaisemiselle ole olemassa pelkästään hyviä vaihtoehtoja, vaan kaikkiin sisältyy huonotkin puolet. Haastateltava kuvasi tähän liittyvän myös arvovalintoihin ja oikeudenmukaisuuteen liittyvien keskustelujen läpikäyminen, ja päätöksenteon taustalla olevien perusteluiden tiedottaminen. Lisäksi kaksi haastateltavaa nosti esille sosiaalisen median oikeanlaisen viestinnän.

*”Tärkeää on ongelman kuvaaminen ja viestintä laajasti omassa organisaatiossa ja omille työntekijöille, mutta myös kansalaisyhteiskunnalle ja poliittisille päättäjille. Tämä edellyttää esilläoloa, asioiden viestintää ja tiedottamista.”*

### **Tiedolla johtaminen**

Haastateltavien vastauksista ilmeni tiedolla johtamisen korostunut tarve. Haasteet - alakappaleessa nostettiin esille haastateltavien vastauksissa ilmenneitä vaikeuksia validin tiedon saamisesta, sen jakamisesta ja oikeanlaisesta viestimisestä oikeaan aikaan oikealle kohderyhmälle – tunnepuolta unohtamatta. Tiedolla koettiin voivan perustella ja argumentoida tehtyjä päätöksiä, ja tiedon merkitys korostuikin juuri päätöksenteon tukena. Yksi haastateltava nosti esille asioiden taustoittamisen tärkeyden. Esille nousi myös tiedon ja osaamisen oikeanlainen hyödyntäminen, jonka eräs haastateltava tiivisti niin, että työn tekee ja tuen antaa se, joka parhaiten osaa. Toinen haastateltava kuvasi tiedon olevan ja tulevan julkisissa organisaatioissa kaikkialta. Haastateltava näki tiedon

kulkevan epälineaarisesti organisaation portailta toiselle. Tiedon nähtiin syntyvän niin virallisissa kuin epävirallisissa vaikutussuhteissa, mistä johtuen haastateltava näki kaiken vaikuttavan lopulta kaikkeen:

*”Päätöksenteko ei mene linjassa, asiat ei kulje organisaation portaalta portaalle ja takaisinpäin, vaan luottamushenkilöt tapaavat työntekijöitä ja johtoa, tekevät omia johtopäätöksiä ja omaavat useita rooleja...”*

Suurin osa haastateltavista peräänkuulutti laajemman faktapohjan tärkeyttä. Useampi haastateltava korosti virkamiehen valmistelutyön perustuvan tietoon ja faktaan. Yksi haastateltava painotti hyvän valmistelutyön ja ennalta näkökulmaeroihin varautumisen tärkeyttä. Useampi koki myös merkittäväksi, että valmistelutyöhön liittyvä tietopohja ylittäisi luottamushenkilöille asti. Tietoa ja kattavaa analyysia koettiin tarvittavan, jotta voitaisiin löytää huonoista vaihtoehdoista se vähiten huonoin, ja perustella tämä poliittisille päättäjille ja kuntalaisille. Yleisen tietoisuuden lisääminen ja sen viestiminen koettiin merkittävänä. Tässä esille nostettiin pohjatietojen korjaamisen ja sen teroittamisen tärkeys. Yksi haastateltavista antoi esimerkin, jossa esimerkiksi tietyn yksikön sulkemista voi perustella kustannusten kokonaisvaikutuksilla; paljonko rahaa olemme menettäneet esimerkiksi kymmenessä vuodessa, jos emme nyt tee tarvittavaa toimenpidettä? Haastateltava koki tiedon jakamisessa ja vastustuksen selättämisessä tärkeänä laajojen keskustelujen käymisen johdon ja luottamushenkilöiden kesken. Toinen haastateltava otti esille kustannusten kokonaisvaikutuksien tarkastelusta sen, että niiden taustalle on valitut tietyt laskentaperiaatteet, jotka ovat myös valintoja.

Tiedolla johtamista oli useamman haastateltavan vastauksien mukaan pyritty lisäämään esimerkiksi mittareiden ja indikaattoreiden avulla. Mittareiden hyödyntäminen koettiin tärkeäksi, jotta hupenevilla resursseilla osattaisiin tuottaa tehokkaasti hyvinvointia. Yksi haastateltava kuvasi tätä siten, että julkiset varat tulisi osata käyttää mahdollisimman optimaalisesti sellaisiin toimintoihin, jotka todella tuottavat tarvittavia asioita. Kuten Haasteet -alakappaleessa tuli ilmi, tässä apuna on hyödynnetty tuottavuuden ja tehokkuuden mittareita. Toinen haastateltava näki indikaattoreiden seuraamisen tarjoavan mahdollisuuden seurata reaaliaikaisesti palveluverkoston toimivuutta.

Haastateltava koki tämänkaltaisen tietoisien johtamisen edistävän asioista perillä pysymistä, valintojen parempaa perustelemista ja mittareiden muutoksiin reagoimista. Tämän nähtiin auttavan muuten hallitsemattomaksi menevien tilanteiden hallintaa ja ennakoimista. Toinen haastateltava lisäsi mittareiden hyödyntämisen myös mahdollistavan eri palveluiden kehityksen suunnan seuraamisen, ja resurssien tehokkaan hyödyntämisen. Haastateltava lisäsi mittareiden hyödyntämisen toimivan todisteena oman organisaation tosiasiallisesta suoritustasosta, minkä koettiin vähentävän spekulatiota asian ympäriltä.

*”...tekemällä tietopohjaisempaa johtamista ajankohtaisemmalla tiedolla ollaan itse paremmin perillä ja osataan paremmin perustella valitsemamme suunnat...”*

Muutaman haastateltavan vastauksista nousi esille muista kunnista saatujen vertailuaineistojen hyödyntäminen. Kaksi haastateltavaa mainitsi tämän toimivan todisteena esimerkiksi sille, että jossakin toisessa kunnassa on onnistuttu tekemään sama asia vähemmillä resursseilla. Tämän koettiin lisäävän uusia näkökulmia ja kekseliäisyyttä siitä, miten resursseja kannattaisi uudelleen sijoittaa (eikä pelkästään lisätä), jotta ne tuottaisivat tehokkaammin. Toinen haastateltavista mainitsi muista kunnista saatujen vertailuaineiston hyödyntämisen vahvistavan omaa sanomaa etenkin, jos yksissään viranhaltijoiden valmisteluun ei luoteta. Lisäksi haastateltavien vastauksista ilmeni kokemustiedon hyödyntäminen. Yksi haastateltava kuvasi kokemustiedon saamista aikaisemmin samantyyppisen asian kokeneelta merkittävänä apuna päätöksenteossa. Haastateltava korosti myös käytännön merkityksen viestimisen tärkeyttä, ja tätä kautta epätietoisuudesta kumpuavien ennakkoluulojen selättämistä. Lisäksi kaksi haastateltava painotti sovittujen asioiden dokumentointia. Toinen haastateltavista näki tämän olevan hyödyllistä esimerkiksi silloin, kun alkaa ilmetä vastustusta ennalta sovittuja asioita edistäessä. Tällöin voidaan ottaa esille asiat, joista ollaan sovittu, ja tarkastaa, onko jokin muuttunut matkan varrella. Tämä toimii yhtenä keinona varmistaa asian eteneminen sekä tosiasiallisissa faktoissa pysyminen:

*”...jos todetaan ettei alkuperäinen muutostilaus ole muuttunut, ja näinhän se menikin, niin sitten vain jatketaan työtä.”*

Haastatteluissa nousi esille myös johtamisen mallien hyödyntäminen sekä strategian seuraaminen. Yksi haastateltava kertoi hyödyntävänsä esimerkiksi julkisen johtamisen ja laatujohtamisen viitekehyksiä. Haastateltava korosti mallien tai niiden yhdistelmien hyödyntämisen tarpeellisuutta, sillä niiden avulla voidaan taata monipuolinen eri näkökulmia huomioon ottava johtaminen. Johtaminen perustuu tällöin tutkittuihin oppeihin, harkintaan ja tietoon, eikä sattumanvaraisuuteen. Tämän koettiin lisäävän johtamisen toimenpiteiden tukena olevaa perusteltua pohjaa. Toinen haastateltava taas korosti eteenpäin menemisessä strategisen linjan tärkeyttä. Haastateltava koki, ettei keskellä kaaosta voi jäädä miettimään suuntaa, vaan silloin tulisi seurata jo aikaisemmin päätettyä strategiaa. Jos epäonnistutaan jossakin, tulisi se hyväksyä ja katsoa mitä seuraavaksi lähdetään tekemään strategian toteuttamiseksi. Haastateltava näki, etteivät yksittäiset epäonnistumiset tarkoita, että koko strategiassa oltaisiin epäonnistuttu. Tärkeintä oli tarkastella asioita pitkällä aikatahtaimella sen sijaan, että keskityttäisiin yksittäisiin ”pikavoittoihin”. Eräs haastateltava toi johtamisoppien hyödyntämiseen lisähuomion:

*”Johtamisopit ei onnistu, jos vaan ottaa yksityiseltä puolelta malleja julkiselle, miten siellä on nyt tehty. Pitäisi luoda Suomen olosuhteisiin oma johtamisen malli, ja kuntajohtamiselle oma johtamisenteoria. Ja sen pitäisi ulottua sinne luottamushenkilöihin asti.”*

### **Oma asemoituminen**

Haastateltavien vastauksissa korostuivat kunnanjohtajan oma asenne ja asioihin suhtautuminen. Useampi haastateltava nosti esille virkamiesten kohtelun luonnetta, jota kuvailtiin esimerkiksi ”ruoskimiseksi” ja ”julgaksi”. Virkamiehen asemaa kuvailtiin myös kohtuu turvatuksi, sillä se ei ole riippuvainen äänestäjistä, kuten poliittisten päätöksentekijöiden roolit. Useampi haastateltava näki kunnanjohtajan roolin olevan realiteettien ja seurausten esille nostamista, jos tarvittavia toimenpiteitä ei tehdä. Kunnanjohtajan työn kohtuu turvatus aseman nähtiin myös sallivan kunnanjohtajan ajoittaisen roolin ”pahiksena”, joka tuo esille ehdotuksia, joiden ei odotetakaan

miellyttävän ketään. Pari haastateltavaa peräänkuulutti hyvän itsetunnon ja ”paksun nahan” merkitystä julkisen riepottelun kestämiseksi. Esille nostettiin myös nöyryys. Useampi haastateltava korosti kunnanjohtajan oman sitoutumisen merkitystä; kunnanjohtajan tulee ensisijaisesti itse uskoa ajettavaan asiaan, ja luottaa sen etenemiseen. Merkittäväksi tekijöiksi nostettiin tietäminen mitä itse haluaa, sekä myös osaaminen ja johdonmukaisuus halutun asian tavoittelemisessa. Lisäksi yksi haastateltava korosti, että kunnanjohtajan täytyy olla valmis itse ensin selvittämään mistä ongelmassa on kyse. Yleisesti haastateltavien vastauksista painottui kunnan johtamisen olevan joukkuepeleä ja yhteistyötä, jossa samat piirit toistuvat.

*”Periaate ollut se, että karavaani kulkee ja koirat haukkuu, mutta missä kohtaa kamelin selkä katkeaa viranhaltijoitakin, eikä jakseta enää kääntää sitä toista poskea...”*

Haastateltavien vastauksista korostui monien eri ristiriitaisuuksien keskellä operointi. Käytettävissä olevista ratkaisuista tuli osata valita juuri sillä hetkellä se vähiten huonoin ilman, että tiedetään vaikuttaako se toivotulla tavalla. Tehdyt päätökset tuli osata perustella usealle eri taholle, ja taustalla olevat arvovalinnat avata päätöksinä vastustaville. Moni haastateltava nosti merkittäväksi tekijäksi tasapainoilun näiden ristiriitaisuuksien keskellä. Yksi haastateltava kuvaili kunnan johtamisen olevan maratonin sijaan ”ultrajuoksua”, jossa korostuu asioiden pitkäjänteinen ajaminen. Useampi haastateltava painotti uskallusta myös vain toimia ja tehdä asioista, ristiriitaisuuksista huolimatta. Lisäksi esille nostettiin, että väärää suuntaa voidaan jälkikäteen korjata, eikä hetkellinen pitkän tähtäimen linjasta poikkeaminen haittaa, kunhan päälinja säilyy. Eräs haastateltava tiivistä parhaimman tavoitellun lopputuleman kunnan toiminnassa olevan se, että mentäisiin vähän parempaan, sekä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävämpään tilanteeseen. Hyvinvointitason pitäminen vakiona nähtiin myös riittävänä. Yleisesti vastauksista ilmeni ajatusmaailma, jonka mukaan maailma tulee koskaan valmiiksi eikä kaikkia voida miellyttää, ja se olisi hyvä hyväksyä.

*"...ei voi sanoa kenellekään, että olet täysin väärässä, kun on niin montaa eri arvoa pelissä, ja se tekeekin tästä kaupunginjohtajan työstä maailman mielenkiintoisimman homman."*

## 7 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa kunnan johtamista lähestyttiin kompleksisuusteoreettisesta viitekehyksestä tarkasteltuna. Tarkoituksena oli tutkia kunnanjohtajan työssään kohtaamia haasteita, ja näiden yhteyttä kompleksisuustieteiden alle lukeutuvaan käsitteeseen: pirullisiin ongelmiin. Haastattelujen tavoitteena oli havainnoida, mitkä kunnanjohtajan arjessa kohtaamat haasteet ovat luonteeltaan monitahoisia, vaikeasti ratkaistavissa olevia pirullisia ongelmia. Haastattelujen kautta pyrittiin selvittämään, miten kunnanjohtajat ovat lähestyneet haastatteluun valitsemaan ongelmia, minkälaisia haasteita näihin on liittynyt, ja miten he ovat pyrkineet niitä ratkaisemaan. Tämän tutkielman tutkimuskysymyksenä oli: Miten kunnanjohtajat pyrkivät ratkaisemaan pirulliseksi ongelmiksi luokittelemiaan ongelmia, ja minkälaisilla johtamistavoilla koetaan olevan merkitystä pirullisten ongelmien työstämisessä?

Saatus haastatteluaineistoa analysoitiin sisällönanalyysin ja teemoittelun kautta. Tutkimustuloksia raportoidessa kunnanjohtajien haastatteluihin valitsemaa ongelmia taustoitettiin ensiksi yleisellä tasolla. Purettujen ongelmien pirullisuutta taustoittavassa kappaleessa kunnanjohtajien valitsemissa ongelmassa oli havaittavissa seuraavia yhdistäviä ominaisuuksia: ongelman *hallitsemattomuus*, *uutuus ja ainutkertaisuus*, ongelman *läpileikkaavuus*, ongelmaan liittyvät *epävarmuustekijät* ja *näkemyserot*, sekä ongelman ympärillä oleva *muuttuva ”pelikenttä”*. Taustoittavien kappaleiden jälkeen tutkielmassa tarkasteltiin *Johtamisen merkitys* -teeman alakysymyksiä. Kyseinen teema ja sen alakysymykset määrittivät tämän tutkielman tutkimuskysymystä, eli pirullisten ongelmien lähestymistapoja ja johtamisen merkitystä. Kunnanjohtajien vastauksia mukailien, *Johtamisen merkitys* -teeman alakysymyksistä muodostui alakappaleet Haasteet ja Ratkaisutoimenpiteet.

Pirullisten ongelmien haasteiden osalta keskeisiksi teemoiksi kunnanjohtajien haastatteluista nousi *Demokratian luonne*, *Poliittinen peli*, *Kuntaorganisaation rakenne*, *Luottamushenkilöiden ja virkamiesten välinen suhde*, *Tiedon merkitys*, *Julkisuus*, *sosiaalinen media ja muut ulkoiset paineet*, sekä *Arvo- ja resurssiristiriidat*. Pirullisten

ongelmien ratkaisutoimenpiteiden osalta taas keskeisiksi teemoiksi nousi *Demokraattisen järjestelmän ja itsehallinnon luonne, Ihmisten johtaminen, Luottamus ja vuorovaikutus, Viestintä, Tiedolla johtaminen, ja Oma asemoituminen.*

Tämän tutkielman tavoitteena oli löytää niitä johtamiseen vaikuttavia toimintoja, joista kunnanjohtajat ovat kokeneet tai kokisivat saavansa hyötyä ongelman työstämisessä. Johtamiseen vaikuttavilla toiminnoilla tarkoitettiin esimerkiksi tämän tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä esille nousevia yhteisöllisiä lähestymistapoja. Kunnanjohtajien haastattelujen kautta pystyttiin havainnoimaan, miten pirullisia ongelmia todellisuudessa lähestytään, ja minkälaiset toimintatavat koetaan siinä hyödyllisiksi. Tutkielman oletuksena oli, että kunnanjohtajat kohtaavat työssään pirullisiksi ongelmiksi luokiteltavia haasteita.

Tutkimustuloksista voidaan ensinnäkin todeta kunnanjohtajan työnkuvan olevan laaja ja vaativa. Kunnanjohtajalta odotetaan osaamista ja ymmärrystä julkisen sektorin taloudellisista, hallinnollisista ja sosiaalisista lainalaisuuksista. Kunnanjohtajalta odotetaan kykyä tarkastella laajoja kokonaisuuksia ja syyseuraussuhteita yhteiskunnallisista ilmiöistä. Valmistelutyössä kunnanjohtajalta odotetaan objektiivista, rationaalista ja taloudellista näkökulmaa, ja päätöksenteossa näihin liittyvien eri näkemysten kohtaamista. Tehdyt valinnat tulee osata perustella, ja perusteluiden taustalla olevat periaatteet avata. Talous tulee saada tasapainoon, ja palvelut tarkoituksenmukaisiksi sekä kustannustehokkaiksi. Kunnan elinvoimaisuutta, veto- ja pitovoimaa tulee lisätä ja kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtia. Tässä samalla kunnanjohtajan tulee johtaa omaa kuntaorganisaatiota, ja ulkopuolisia sidosryhmiä sekä muita yhteistyöverkostoja.

Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että kunnanjohtajat kohtaavat työssään paljonkin monitahoisia ja luonteeltaan pirullisia ongelmia. Itseasiassa tutkimustulokset osoittavat näiden pirullisten ongelmien olevan kunnan johtamisen syvintä ydintä. Vaikuttaisi siltä, että kunnan johtaminen jo itsessään rakentuu ristiriitaisten ja vaikeasti ratkaistavissa olevien ongelmien ympärille. Kunnanjohtajien valitsemisissa ongelmassa korostuivat sanat hallitsemattomuus, ongelmien läpileikkaavuus, näkemuserot ja

muuttuva pelikenttä. Nämä haastatteluissa puretut ongelmat olivat luonteeltaan useasti hyvinkin laajalle ulottuvia, mikä vastaa tämän tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä esitetyn kunnanjohtajan laajan toimijakentän periaatteita.

Tutkimustuloksissa saatiin monenlaisia vastauksia pirullisten ongelmien kanssa operoimiseen, eli tämän tutkielman tutkimuskysymykseen. Tutkimuskysymyksen kannalta oli merkittävää ensiksi kartoittaa, minkälaisia haasteita pirullisten ongelmien kanssa operoimiseen on liittynyt. Pirullisten ongelmien haasteissa esille nousseet teemat *Demokratian luonne, Poliittinen peli, Kuntaorganisaation rakenne, Luottamushenkilöiden ja virkamiesten välinen suhde* voidaan nähdä linkittyvän yleisesti edustuksellisen kunnallisdemokratian ominaispiirteisiin. Näiden osalta esille nostettiin poliittisten päättäjien riippuvuus äänestäjistä, mikä helposti ajoi poliittiset päätöksentekijät tarkastelemaan yksittäisiä asioita kokonaisuuksien sijaan. Kunnanjohtajat vaikuttivat kokevan tämänkaltaisen poliittisen pelailun jokseenkin turhauttavana. Eikä ihmeikään, kun kunnanjohtajan työn perimmäisenä tarkoituksena on tarkastella taloudellista kokonaisuutta. Toisaalta kunnanjohtajat näkivät kuntien itsehallinnon toimivana. Kun vaarana oli itsehallinnon menettäminen, taloudellisiin toimiin usein ryhdyttiin yhteistoimin, ja vastaan vänkääminen vähentyi.

Taloudellisten toimien, kuten palveluverkon sopeuttamistoimien kuvailtiin usein sisältävän erittäin epäsuosittuja kyläkoulujen tai muiden tarkoituksenmukaisuuden ja kustannustehokkuuden menettäneiden yksiköiden lopettamista. Tässä korostui *Tiedon merkitys, Julkisuus, sosiaalinen media ja muut ulkoiset paineet, sekä Arvo- ja resurssiristiriidat* -teemoissa esille noussut problematiikka: tunteen ja tiedon ristiriita. Näiden haasteiden ratkaisemisen avaintekijöiksi nostettiin tiedolla johtaminen, kuten mittareiden ja indikaattoreiden, muista kunnista saatujen vertailuaineistojen, tai taloudellisten realiteettien hyödyntäminen päätöksenteon tukena. Viestinnällä ja tiedottamisella koettiin voivan vaikuttaa merkittävästi niin poliittisten päätöksentekijöiden kuin kuntalaisten ymmärrykseen. Merkittäviksi tekijöiksi nousi viestinnän oikea-aikaisuus, selkeys ja sen toistaminen. Luottamus ja vuorovaikutus nähtiin myös oleellisina asioina; luottamusta tuli rakentaa pidemmän aikaa, ja avointa kommunikaatiota tuli ylläpitää eri kanavia hyödyntäen.

Lisäksi ihmisten johtaminen ja kunnanjohtajan oma asemoituminen nousi esille pirullisten ongelmien kanssa operoidessa. Esimerkiksi oman henkilöstön, poliittisten päättäjien, asiantuntijoiden ja muiden osallisten oikeanlainen motivointi nostettiin avainasemaan. Motivoinnin koettiin kuitenkin lähtevän kunnanjohtajan omasta sitoutumisesta ja vahvasta uskosta ajettavaan asiaan. Lisäksi kunnanjohtajat nostivat esille, ettei mikään yksittäinen johtamisen malli ole yksinään toimiva. Tilanteen mukaan johtaminen, ja johtamisen oikeanlainen sovittamien valmentavan ja sanelevan toimintamallin välillä koettiin oleellisiksi. Yleisesti kunnanjohtajan oma asemoituminen piti sisällään tietynlaisen hyväksymisen asenteen; oli hyväksyttävä, ettei kaikkia voida miellyttää, ja jokainen ratkaisutoimenpide pitää sisällään myös huonot puolet. Kunnan johtamista tuntui kuvaavan näkemys, jossa kääntyessä yhden joukon suuntaan, kääntää samalla selän toiselle joukolle. Tämä pistääkin pohtimaan pirullisten ongelmien lähestymistavoissa esille nousutta periaatetta yhteisöllisten lähestymistapojen (alakappale 4.3.1) luomasta kaikkia hyödyttävästä tilanteesta; onko sitä mahdollista saavuttaa? Kuten yhteisöllisten lähestymistapojen haasteita (alakappale 4.3.2) käsittelevässä kappaleessa tuli esille, merkittäväksi tekijäksi nousee osallisten ymmärrys näiden lähestymistapojen riskeistä, kun takeita tulosten syntymiseksi ei ole.

Tutkimustulokset vastasivat suurimmalta osin kunnan johtamista käsittelevän luvun (2) sanomaa. Kuten luvussa 2 tuli ilmi, kunnan johtaminen pitää sisällään laajan joukon erinäisiä hallinnollisia ja lakisäätteisiä ominaisuuksia. Kunnat operoivat alati muuttavalla kentällä ristiriitaisten vaatimusten ja odotusten keskellä. Kunnanjohtajalta odotetaan kykyä ymmärtää, ohjata ja johtaa tätä kompleksista kokonaisuutta, jossa verkostomainen yhteistyö, oikeanlainen tiedon hyödyntäminen ja viestinnän merkitys korostuvat. Kompleksisuusteoreettisessa viitekehyksessä kompleksisuusjohtamista käsittelevässä kappaleessa (kpl. 3.2) keskiöön nousi itseorganisoitumisen ja kompleksisten adaptiivisten systeemien kautta syntyvät emergenssit ilmiöt. Näiden nähtiin vapauttavan energiaa ja piilossa olevia potentiaaleja, sekä lisäävän innovatiivisuutta (Arena & Uhl-Bien, 2016, s. 27). Pirullisia ongelmia käsittelevässä luvussa (4) johtajan merkitystä (alakappale 4.3.3) painotettiin esimerkiksi pirullisten ongelmien tunnistamisen osalta. Kappaleessa tuotiin esille, kuinka johtoasemassa

olevilla henkilöillä on auktoriasemansa myötä valta määritellä käsillä oleva ongelma omien reunaehtojensa mukaisesti. Tässä piilee vaara, että tilannetta tarkastellaan liian suppeasti. Tärkeitä näkökulmia voidaan sivuuttaa, ja ongelmaa saatetaan lähteä ratkomaan väärin perustein.

Tutkielmassa haastatelluista kunnanjohtajista korostui tietämys ja ymmärrys kunnan johtamisen pirullisuudesta. Kunnanjohtajat tuntuivat olevan hyvinkin perillä pirullisten ongelmien luonteesta ja niiden haasteista. Tutkimustuloksista oli havaittavissa itseorganisoitumiseen ja tätä kautta emergensseihin ilmiöihin johtavien toimintojen hyödyntämistä, kuten erilaisten vuorovaikutuksen foorumeiden luomista, työpajatoiminnan ja asiantuntijoiden näkemysten hyödyntämistä, ja ryhmänä keskustelun käymistä. Tämän tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä esille nousseet pirullisten ongelmien yhteisölliset lähestymistavat (alakappale 4.3.1) näyttivätkin olevan laajassa käytössä ongelmia työstäessä. Lisäksi kunnanjohtajat vaikuttivat lähestyvän pirullisia ongelmia ”oppikirjamaisesti”, ja tämän tutkielman teoreettiseen viitekehykseen istuen. Pirullisten ongelmien kanssa operoidessa kunnanjohtajat nostivat esille eri näkökulmien laajan huomioimisen ja harkinnassa olevien toimenpiteiden vaikutuksien arvioimisen. Esille nousi myös osallistamisen ja kuulemisen täkreys. Kunnanjohtajat korostivat, ettei kuntaa johdeta yksin, vaan monen eri toiminnon ja toimijan kautta. Näin ollen voidaan todeta, että tämän tutkielman teoreettinen viitekehys eli kompleksisuusteoreettinen maailmankatsomus ja kompleksisuusjohtaminen (kompleksisuusteoreettinen viitekehys), sekä pirullisten ongelmien käsite ja niiden lähestymistavat istuivat kunnan johtamisen kontekstiin hyvin.

Tämän tutkielman perimmäisenä tarkoituksena oli luoda tutkimuskentälle konkretiaa muuten suhteellisen abstraktin ilmiöön. Kyseinen tavoite pyrittiin saavuttamaan osoittamalla yhteyksiä kompleksisuustieteellisen lähestymistavan sekä pirullisten ongelmien vallitsevuudesta kunnan johtamisessa, mikä edellisen kappaleen sanoman mukaan onnistui. Kunnanjohtajan työnkuva voidaan todeta sisältävän tasapainoilua monen eri muuttuvan tekijän välillä. Kallistumalla liikaa taloudellisten tekijöiden osalta yhdelle puolelle, voidaan aikaansaada merkittäviä hyvinvointia haittaavia tekijöitä toisella puolella. Liikkumavara liikehdintöjen osalta on monesti hyvinkin pieni. Kunnan

johtamista voitaisiin kuvailla oikeista naruista vetämiseksi oikeaan aikaan ilman takeita, että tietyn narun vetäminen aikaansaa toivotun lopputuleman – ja jos saisikin, voi tämä aiheuttaa uuden ongelman jollain toisella osa-alueella. Tämä ilmentää pirullisten ongelmien syvintä olemusta. Kunnanjohtajaa koskevat vaatimukset kohtaavat vastakkain Suomen kuntien nykytilanteen, kuten rakenteellisesti kasvavan kestävyysvajeen ja ikääntyvän väestön. Kunnat ovat monessa mielessä haastavassa tilanteessa, kun työikäinen väestö vanhenee ja syntyvyys laskee. Edessä onkin yhä vain syvenevä pirullinen ongelma, mikä jättää kunnanjohtajat hankalaan rooliin.

### **Lopuksi**

Kunnan johtamisen pirullisuuden läpileikkaavana teemana vaikutti olevan arvot. Pirullisten ongelmien tematiikkaa miettien, tämä on mielenkiintoinen havainto. Kunnanjohtajat korostivat päätöksenteon tukena olevan tiedon hyödyntämisen tärkeyttä, ja tehtyjen päätösten taustalla olevien periaatteiden avaamista. Useampi kunnanjohtaja otti esille demokratian ominaispiirteen, jonka mukaan päätöksiä voidaan tehdä puhtaasti poliittisin perustein, vastoin järkeä ja logiikkaa. Tähän liittyen useampi nosti esille tiedon ja tunteen ristiriidan. Kuilu faktaan perustuvan tiedon ja ”mutu” tuntumaan perustuvan tunnepohjaisen päätelmän välillä nähtiin kasvaneen sosiaalisen median ja yksilöllisyyttä korostavan kulttuurin aikakautena. Omien etujen ajaminen näkyi etenkin palveluverkkoon liittyvissä toimenpiteissä ja kuntien rajoihin liittyvissä keskusteluissa. Poliittisessa keskustelussa tunteisiin vetoaminen tilanteissa, joissa vaakalaudan toisessa päässä on saavutettujen etujen heikentyminen, koettiin dominoivaksi. Tämänkaltainen ajattelumalli istuu tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä esitettyyn kompleksisuuden kaaos- ja kilpailukeskeiseen näkökulmaan (alakappale 3.1.2), ja tässä esille nousseen ”pirullisen pelin” käsitteeseen.

Voidaan päätellä, että myös taloudellisin perustein tehdyt valinnat ovat arvovalintoja. Päätösten taustalla on tällöin arvostus taloudellisiin ja kustannustehokkaisiin toimenpiteisiin. Jokainen leikkaus-, verojen kasvattamis- tai palvelun heikentämispäätös omaa taustallaan valinnan, jonka jälkeen voidaan kysyä; miksi juuri tämä toimenpide?

Näillä päätöksellä on pirullisen ongelman periaatteita mukaillen kauaskantoiset seuraukset, joita kaikkia ei voida ennustaa etukäteen. Vaikutusten arvioinnissa mittareiden ja indikaattoreiden hyödyntäminen on varmasti tarpeen. Kuitenkin myös mittareiden ja indikaattorien rakentamisen taustalla on tehty valintoja; mikä nähdään oleellisena tavoitteeseen pääsemiseksi ja mikä ei? Mittareiden ja indikaattorien validius ja reliabelius nousevat merkittäviksi tekijöiksi, jotta mittareilla todella mitattaisiin sitä mitä on tavoitteena mitata. Tutkimustuloksissa myös yksi kunnanjohtaja tiedosti tämän. Todellisuutta on se, että kuntien käytössä olevat resurssit (kuten työvoima) hupenevat. Tämä voidaan nähdä asiana, jonka moni varmasti hyväksyy. Moni varmasti myös yhtyy kuntien ajamaan pyrkimykseen edistää hyvinvointia, taata kuntalaisille heidän tarvitsemansa palvelut ja tehdä tämä taloudellisten raamien puitteissa. Erimielisyys syntyy taas siitä, kuinka tähän tavoitteeseen päästään. Mitkä ovat ne valinnat, joilla näitä tavoitteita lähdetään edistämään?

Pirullisille ongelmille ominaista ovat erilaiset todellisuudet ja tavat tarkastella maailmaa. Jokaisella on oma kokemusmaailmansa, mitä kautta maailmaa, ja tässä ilmeneviä ongelmia lähestytään. Vaikka perimmäiset tavoitteet voivat usein olla hyvinkin yhtenäiset, keinot tähän tavoitteeseen pääsemiseksi riippuu tarkastelunäkökulmasta. Tarkastelunäkökulma riippuu taas kyseistä yksilöä ohjaavista arvoista ja hänelle tärkeistä asioista. Kuten yksi haastateltu kunnanjohtaja totesi, jokainen toimii omien lähtökohtiensa ja sen taustalla olevien toimintalogiikkojen mukaan rationaalisesti.

Kuten tämän tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä on tullut ilmi, pirullisuutta voitaisiin vähentää sillä, että ihmiset ymmärtäisivät heidän näkökulmansa olevan vain yksi osa kokonaisuutta, eikä näin ollen koko totuus (Lundström & Mäenpää, 2017, s. 1369). Voidaankin ajatella, ettei ole enää olemassa yhteisen edun käsitettä tai yhtä totuutta, minkä myös Rittel ja Webber 1973-luvulla tiedostivat. Sosiaalisen kontekstin laajentuessa ja moninaisten intressien vallitessa on ymmärrettävästi vaikea lähestyä yhteisiä ongelmia enää tietyn yhteisen näkökulman kautta (Rittel ja Webber, 1973, s. 167–169). On kuitenkin hyvä painottaa, että meitä jokaista ympäröivät ongelmat ovat yhteisiä. Minkälaisia avaimia meillä on nyt ja tulevaisuudessa näiden yhteisten ongelmien työstämiseksi, jos suuntana on yhä useammasta eri totuudesta koostuvien

ongelmien kanssa operoiminen? Ja ennen kaikkea, mitkä ovat ne valinnat ja näiden valintojen taustalla olevat arvot, joiden mukaan ongelmia lähdetään ratkomaan? Voidaankin ajatella, että pelkkien ratkaisujen etsimisen sijaan oleelliseksi tekijäksi nousee oikeiden kysymysten esittäminen.

Jatkotutkimuksen osalta olisi mielenkiintoista lähetä tutkimaan, miten eri konteksteissa ilmenevää pirullisuutta voitaisiin vähentää. Maailmamme kompleksisuutta tuskin pystymme vähentämään yhteiskuntamme limittäisten ja moniulotteisten piirteiden vuoksi. Siinä ilmenevään pirullisuuteen sen sijaan voimme vaikuttaa omalla asemoitumisella. Lisäksi olisi hedelmällistä selvittää muiden tieteenalojen luomia mahdollisuuksia pirullisten ongelmien kanssa operoimisen helpottamiseksi. Miten esimerkiksi psykologian ja sosiaalipsykologian tieteenaloilta saatavia oppeja voitaisiin hyödyntää pirullisten ongelmien luonteen ymmärtämisessä ja sisäistämisessä yksilö- ja ryhmätasolla? Voidaankin todeta, että poikkitieteellisyys hyödyntäminen kompleksisuustutkimuksessa ja pirullisten ongelmien kanssa työskentelyssä on tarpeen.

## Lähteet

- Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A. & Siitonen P. (toim.) (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet (3. painos). Tampere University Press.  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8768-2>
- Alasuutari, P. (1993) *Laadullinen tutkimus* (3. painos). Vastapaino.
- Arena, M. J. & Uhl-Bien, M. (2016). Complexity Leadership Theory: Shifting from Human Capital to Social Capital. *People and Strategy*, 39(2), 22-27. Noudettu 2021-1-2 osoitteesta <https://www.proquest.com/trade-journals/complexity-leadership-theory-shifting-human/docview/1782244569/se-2?accountid=14797>
- Aula, M. K., Laajala, P. & Pihlaja, R. (2018, 14. maaliskuuta). Yhteistyö ja kumppanuudet tulevaisuuden kuntayhteisön rakentajana. *Yhteinen tulevaisuus*, 1/2018, 1–21. Noudettu 2021-1-3 osoitteesta [https://www.yhteisokeskus.fi/wp-content/uploads/2018/02/Yhteinen\\_tulevaisuus\\_Yhteistyö\\_ja\\_kumppanuudet.pdf](https://www.yhteisokeskus.fi/wp-content/uploads/2018/02/Yhteinen_tulevaisuus_Yhteistyö_ja_kumppanuudet.pdf)
- Blight, M. C., Pearce, C. L. & Kohles, J. C. (2006). The importance of self- and shared leadership in team based knowledge work A meso-level model of leadership dynamics. *Journal of Managerial Psychology*, 21(4), 296-318.  
<https://doi.org/10.1108/02683940610663105>
- Burke, S. C., Fiore, S. M. & Salas, E. (2003). *The Role of Shared Cognition in Enabling Shared Leadership and Team Adaptability*. Teoksessa C. L. Pearce & J. A. Conger (toim.), *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership* (Kappale 5). SAGE Publications, Inc. <http://dx.doi.org/10.4135/9781452229539>
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G. & Stiller, S. J. (2015). Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6), 680–710. <https://doi.org/10.1177/0095399712469195>
- Conger, J. A. & Pearce, C. L. (2003). *A Landscape of Opportunities: Future Research on Shared Leadership*. Teoksessa C. L. Pearce & J. A. Conger (toim.), *Shared*

- Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership* (Kappale 14). SAGE Publications, Inc. <http://dx.doi.org/10.4135/9781452229539>
- Daviter, F. (2017). Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of wicked problems, *Policy Studies*, 38(6), 571–588. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1384543>
- Bueren, E. M. van, Klijn, E. & Koppenjan, J. F. M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193–212. <https://doi.org/10.1093/jpart/mug017>
- Feldman, M. S., Khademian, A. M., Ingram, H. & Schneider, A. S. (2006). Ways of Knowing and Inclusive Management Practices. *Public Administration Review*, 66(1), 89–99. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00669.x>
- Fletcher, J. K. & Käufer, K. (2003). *Shared Leadership. Paradox and Possibility*. Teoksessa C. L. Pearce & J. A. Conger (toim.), *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership* (Kappale 2). SAGE Publications, Inc. <http://dx.doi.org/10.4135/9781452229539>
- Grint, K. (2005). Problems, problems, problems: The social construction of ‘leadership.’ *Human Relations*, 58(11), 1467–1494. <https://doi.org/10.1177/0018726705061314>
- Harisalo, R., Aarrevaara T., Stenvall J. & Virtanen P. (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere University Press. <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7225-1>
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat. Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta nro 261. Noudettu 2021-2-15 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2015/1699-uuden-sukupolven-kuntajohtajat-acta-nro-261>

- Haveri, A. (2011). *Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkasta lähdöstä moniin kehityssuntiin*. Teoksessa E. Hyyryläinen & O. Viinamäki (toim.), *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen : juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi* (s. 132–145). Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia nro 238. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-340-0>
- Havermans, L., Keegan, A. & Den H. D. (2015). Choosing Your Words Carefully: Leaders' Narratives of Complex Emergent Problem Resolution. *International Journal of Project Management*, 33(5), 973–984. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.01.001>
- Head, B. W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Hirsjärvi, S. Hurme H. (2001). *Tutkimushaastattelu : Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara P. (1997). *Tutki ja kirjoita* (21. painos). Tammi.
- Hyyryläinen, E. (2011). *Vertailua koskevat käsityksemme*. Teoksessa E. Hyyryläinen & O. Viinamäki (toim.), *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen : juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi* (s. 64–74). Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia nro 238. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-340-0>
- Jalonen, H. (2008). Kohti viisasta valmistelua. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 2008(1), 28–49. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1458427>
- Jalonen, H. (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ttv-200810021039>
- Juhila, K. (2021a). *Teemoittelu*. Teoksessa J. Vuori (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja

- tuottaja]. Noudettu 2021-4-10 osoitteesta  
<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/teemoittelu/>
- Juhila, K. (2021b). *Laadullinen tutkimus ja teoria*. Teoksessa J. Vuori (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Noudettu 2021-4-18 osoitteesta  
<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/mita-on-laadullinen-tutkimus/laadullinen-tutkimus-ja-teoria/>
- Jurmu, L. (2019). Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan? *Focus Localis*, 47(3), 5–24. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202004294473>
- Kauppinen, T. (2011). *Kuntien tulevaisuus haltuun : Ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä* [väitöskirja, Tampereen yliopisto ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos]. Julkari. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085147>
- Kenis P. & Provan K. G. (2006). The Control of Public Networks. *International Public Management Journal*, 9(3), 227–247.  
<https://doi.org/10.1080/10967490600899515>
- Kuntalaki* 10.4.2015/410. Finlex. Noudettu 2021-1-4 osoitteesta  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D#a410-2015>
- Kuntaliitto. (2018, 22. elokuuta). *Toimielimet ja johtaminen : Luottamushenkilön asema*. Verkkosivut. Noudettu 2021-1-6 osoitteesta  
<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/luottamushenkilon-asema>
- Kuntaliitto. (2018, 22. lokakuuta). *Toimielimet ja johtaminen : Kunnan johtaminen*. Verkkosivut. Noudettu 2021-1-3 osoitteesta  
<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/kunnan-johtaminen>

- Kuntaliitto. (2017, 23. helmikuuta). *Demokratia ja osallisuus : Lautakunnan toiminta ja tehtävät*. Verkkosivut. Noudettu 2021-4-20 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/demokratia-ja-osallisuus/lautakunnan-toiminta-ja-tehtavat>
- Kuntaliitto. (2016, 16. joulukuuta). *Toimielimet ja johtaminen : Lautakunnat*. Verkkosivut. Noudettu 2021-1-6 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/lautakunnat>
- Kuntaliitto. (2016, 16. joulukuuta). *Toimielimet ja johtaminen : Johtokunnat ja toimikunnat*. Verkkosivut. Noudettu 2021-1-6 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/johtokunnat-ja-toimikunnat-0>
- Kuntaliitto. (2016, 16. joulukuuta). *Toimielimet ja johtaminen : Muut toimielimet : Tarkastuslautakunta*. Verkkosivut. Noudettu 2021-1-6 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/muut-toimielimet/tarkastuslautakunta-0>
- Kuntaliitto. (2016, 13. joulukuuta). *Toimielimet ja johtaminen*. Verkkosivut. Noudettu 2021-1-6 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/toimielimet-ja-johtaminen>
- Kurkinen-Supperi, A. (2006). *Allekirjoitettu johtajuus. Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta* [pro gradu –tutkielma, Tampereen yliopisto]. Trepo. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-15939>
- Lichtenstein, B., Uhl-Bien, M., Marion, R., Seers, A., Orton, J. & Schreiber, C. (2006). Complexity leadership theory: An interactive perspective on leading in complex adaptive systems. *Emergence: Complexity and Organization*, 8(4), 2–12. Noudettu 2020-9-1 osoitteesta <https://digitalcommons.unl.edu/managementfacpub/8>
- Lichtenstein, B. B. & Plowman, D. A. (2009). The leadership of emergence: A complex systems leadership theory of emergence at successive organizational levels. *The*

*Leadership Quarterly*, 20(4), 617–630.  
<https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2009.04.006>

Lundström, N. & Mäenpää, A. (2017). Wicked game of smart specialization: a player's handbook. *European Planning Studies*, 25(8), 1357–1374.  
<https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1307328>

McCALL, R. & Burge, J. (2016). Untangling wicked problems. *Artificial Intelligence for Engineering Design, Analysis and Manufacturing*, 30(2), 200–210.  
<https://doi.org/10.1017/S089006041600007X>

McDaniel, R. R., Jr., Lanham, H. J., & Anderson, R. A. (2009). Implications of complex adaptive systems theory for the design of research on health care organizations. *Health Care Management Review*, 34(2), 191–199.  
<https://doi.org/10.1097/HMR.0b013e31819c8b38>

Meek, J. W. (2010) Complexity for Public Administration and Policy. *Emergence: Complexity & Organization*, 12(1), 1–4. Noudettu 2020-10-18 osoitteesta [https://www.researchgate.net/publication/264083014\\_Complexity\\_theory\\_for\\_public\\_administration\\_and\\_policy](https://www.researchgate.net/publication/264083014_Complexity_theory_for_public_administration_and_policy)

Mitleton-Kelly, E. (toim.) (2003). *Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures*. Teoksessa *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations* (s. 1–31). Amsterdam: Elsevier. ISBN: 0-08-043957-8

Morse, R. S. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 231–245.  
<https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.004>

Myllymäki, R. (toim.). (2020). *Kunnan hallintosääntö*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Noudettu 2021-1-6 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2072-kunnan-hallintosaanto>

- Nooteboom, S. G., Teisman, G. & Deelstra, Y. (2012). *Balance between order and chaos as emerging value in complexity leadership*. Teoksessa L. Gerrits & P. Marks (toim.), *Compact I: Public Administration in Complexity* (s. 289-305). Emergent Publications. ISBN: 978-0-9842165-2-9
- Osborne, S. P. (2006) The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Paananen, H. (2016). Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 44(2), 7–25. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1775003>
- Pearce, C. L. & Conger, J. A. (toim.) (2003). *Shared Leadership : Reframing the Hows and Whys of Leadership*. SAGE Publications, Inc. <http://dx.doi.org/10.4135/9781452229539>
- Raisio, H., & Lundström, N. (2017). Managing Chaos: Lessons From Movies on Chaos Theory. *Administration & Society*, 49(2), 296–315. <https://doi.org/10.1177/0095399714541269>
- Raisio, H., Puustinen, A. & Vartiainen, P. (2018). *The Concept of wicked problems : improving the understanding of managing problem wickedness in health and social care*. Teoksessa W. Thomas, A. Hujala, S. Laulainen & R. McMurray (toim.), *The Management of Wicked Problems in Health and Social Care* (s. 3–20). Routledge, Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781315102597>
- Richardson, K. (2008). Managing Complex Organizations: Complexity Thinking and the Science and Art of Management. *Emergence: Complexity & Organization*, 10(2), 13–26. Noudettu 2020-11-5 osoitteesta [https://www.researchgate.net/publication/267683222\\_Managing\\_Complex\\_Organizations\\_Complexity\\_Thinking\\_and\\_the\\_Science\\_and\\_Art\\_of\\_Management](https://www.researchgate.net/publication/267683222_Managing_Complex_Organizations_Complexity_Thinking_and_the_Science_and_Art_of_Management)
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

- Roberts, N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1–19. Noudettu 2020-10-4 osoitteesta <https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/175/175>
- Ropo, A. (2011). *Johtajuuden ilmiö : johtajaominaisuuksista kokemuksellisiin konstruktioihin*. Teoksessa T. Virtanen ja muut (toim.), *Suomalainen hallinnon tutkimus : mistä, mitä, minne?* (s. 191–217). Tampere University Press. <http://urn.fi/urn:nbn:uta-3-836>
- Ryynänen, A. (toim.) (2008). *Kuntauudistus ja itsehallinto*. Tampere University Press. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0412-6>
- Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. (2006). *KvaliMOTV - menetelmäopetuksen tietovaranto : kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja* [pdf-verkkójulkaisu]. Tampere : Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi-fe2012112210007>
- Seers, A., Keller, T. & Wilkerson, J. M. (2003). *Can Team Members Share Leadership? Foundations in Research and Theory*. Teoksessa C. L. Pearce & J. A. Conger (toim.), *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership* (Kappale 4). Sage Publications, Inc. <http://dx.doi.org/10.4135/9781452229539>
- Suomen Kuntaliitto. (2016). *Kuntajohtajan johtajasopimus – puitteet ja pelisäännöt johtamistyölle*. Kuntaliiton verkkójulkaisu. Noudettu 2021-1-3 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1752-kuntajohtajan-johtajasopimus>
- Uhl-Bien, M., Marion, R. & McKelvey, B. (2007). Complexity Leadership Theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era. *The Leadership Quarterly*, 18(4), 298–318. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2007.04.002>
- Vartiainen, P., Ollila, S., Raisio, H. & Lindell, J. (2013). Johtajana kaaoksen reunalla: Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista? Gaudeamus.
- Vartiainen, P., Raisio, H. & Lundström, N. (2016). *Kompleksisuuden johtaminen – kohti uutta ymmärrystä*. Teoksessa A. Syväjärvi & V. Pietiläinen (toim.), *Inhimillinen ja*

- tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen* (s. 227–267). Tampere University Press.  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0344-0>
- Vuori, J. (toim.) (2021a). *Laadullinen sisällönanalyysi*. Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Noudettu 2021-4-10 osoitteesta  
<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/laadullinen-sisallonanalyysi/>
- Vuori, J. (toim.) (2021b). *Yleiset analyysitavat*. Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Noudettu 2021-4-10 osoitteesta  
<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/yleiset-analyysitavat/>
- Vuori, J. (toim.) (2021c). *Johdanto: Tutkimusasetelman rakentaminen*. Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Noudettu 2021-4-18 osoitteesta  
<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/tutkimusasetelma/tutkimusasetelman-rakentaminen/>
- Weber, E. P. & Khademian, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334–349. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>
- Zhu, J., Liao, Z., Yam, K. C. & Johnson, R. (2018). Shared Leadership: A State-of-the-Art Review and Future Research Agenda. *Journal of Organizational Behavior*, 39(7), 834–852. <https://doi.org/10.1002/job.2296>

## **Liitteet**

### **Liite 1. Haastattelurunko**

#### **Ongelman pirullisuuden luonne**

-Mikä tekee/teki ongelmasta pirullisen suhteessa muihin ongelmiin?

-Minkälainen ongelmien vyyhti tähän pirulliseen ongelmaan liittyy/liittyi: Onko/oliko pirullinen ongelma jatkumoa jostain aiemmasta ongelmasta, ja jos kyllä, niin mistä? Linkittykö/linkittyikö pirullinen ongelma monelle eri (yhteiskunnan) osa-alueelle, ja jos kyllä, niin mille osa-alueille? Liittyykö/liittyikö pirullisen ongelman määrittämiseen ja ratkaisemiseen (arvopohjaisia) näkemuseroja eri osapuolten välillä, ja jos kyllä, niin minkälaisia?

#### **Ydintoimijat ja -toiminnot**

-Keitä oli/on mukana pirullisen ongelman ratkaisemisessa, ja miksi?

-Minkälainen on/on ollut työnjako ja aikataulutus? Onko se toteutunut?

#### **Johtamisen merkitys**

-Minkälaisia haasteita on esiintynyt työstämisprosessin edetessä?

-Miten näihin haasteisiin on pyritty vastaamaan, ja ovatko jotkin tietyt johtamisen tavat olleet tässä hyödyllisiä (esim. kannustaminen, osallistaminen, ryhmän omatoimisuuden tukeminen, selkeiden ohjeiden antaminen, työnjaossa pysyminen ym.)? Poikkeavatko nämä hyödyllisiksi osoittautuneet johtamisen tavat yksinkertaisemman ongelman työstämisprosessista, ja jos kyllä, niin miten?

-Mikä olisi/olisi ollut paras mahdollinen lopputulema pirullista ongelmaa työstäessä, ja miten se voitaisiin/oltaisiin voitu saavuttaa omasta mielestäsi?

## Liite 2. Haastattelukutsu

Tavoittelen henkilöä X.

Kysyisin teiltä, olisitteko halukas tulemaan haastateltavaksi pirullisia/ilkeitä ongelmia (wicked problems) kartoittavaan pro gradu -tutkielmaani?

Tutkin kuntajohtamisen haasteita kunnanjohtajan näkökulmasta käsin. Erityisesti niiden kinkkisempien, vaikeasti ratkaistavissa olevien ongelmien osalta. Aiheen eri tarvitse olla teoreettisesti tuttu, sillä tarkoituksenani olisi saada juuri käytännön tietoa näiden ongelmien kanssa operoimisesta. Liitän viestiin mukaan teoreettisen määritelmän pirullisista ongelmista sekä niiden lähestymistavoista, joista erityisesti viimeisempää pyrin tutkimaan haastattelujen avulla.

Tutkielmassa selvitetään, mitkä kunnanjohtajan arjessa kohtaamat vaikeimmat haasteet ovat luonteeltaan laajalle kietoutuneita ja monitahoisia, vaikeasti ratkaistavissa olevia pirullisia ongelmia. Tutkimuksen tavoitteena on tutkia, miten kunnanjohtajat ovat lähestyneet näitä kyseisiä ongelmia, minkälaisia haasteita näihin on liittynyt ja miten he ovat pyrkineet näitä ratkaisemaan. Perimmäisenä tavoitteena on löytää niitä johtamisen tapoja sekä menetelmiä, joista kunnanjohtajat ovat kokeneet saavansa hyötyä ongelman työstämisessä.

Tutkimuskysymyksenä on:

Miten kunnanjohtaja on pyrkinyt ratkaisemaan pirulliseksi ongelmaksi luokittelemansa ongelman, ja minkälaisilla johtamistavoilla on ollut merkitystä kyseisen pirullisen ongelman työstämisessä?

Hyödynnän tutkimukseni haastatteluosiossa tarinallista lähestymistapaa. Ennen haastattelua pyytäisin haastateltavaa pohtimaan erilaisia työssään kohtaamiaan pirullisia ongelmia, joiden työstämisessä haastateltavalla (ts. kunnanjohtajalla) on ollut merkittävä rooli. Näistä ongelmista yksi puretaan haastattelussa auki. Kyseinen ongelma voi olla mennyt, tai meneillään oleva. Haastattelussa haastateltava voi kertoa valitsemaansa pirulliseen ongelmaan liittyen ns. tarinan, miten ongelman työstämisprosessi eteni. Pirulliseen ongelmaan liittyvän tarinan pohjaksi haastateltava pyydetään miettimään vastauksia kolmen ydinteeman ympärille. Näiden ydinteemojen alle on teorian pohjalta tarkennettu 2–3 alakysymystä. Liitän nämä ydinteemat alakysymyksineen viestiini erillisenä liitteenä.

Tutkimuksessani pyrin hyödyntämään kymmentä kunnan-/kaupunginjohtajaa 70 000–20 000 kokoisista kunnista. Täten lähestynkin teitä tällä viestilläni. Jos tämä aihe kiinnostaa teitä, niin voitte vastata tähän viestiin, ja kysellä lisää aiheesta/ehdottaa teille sopivaa haastattelu-aikaa. Minulle voi myös soittaa numeroon xxxx xxx xxx.

Haastattelu voidaan toteuttaa esimerkiksi Zoomissa tms., tai sitten ihan puhelimitse. Haastattelun toivottu kesto olisi 30-60min. Lisäksi olisi hienoa, jos voisin nauhoittaa haastattelun.

Haastattelussa saatan kysyä täsmennyksiä saadakseni täydennystä johonkin teemaan, mutta muuten haastattelu on hyvin vapaamuotoinen. Vastaukset on tarkoitus anonymisoida aineiston raportointivaiheessa. Raportoinnin tarkoituksena on koota yhteneviä tekijöitä pirullisten ongelmien kanssa operoimisessa valitsemieni kymmenen kunnan välillä. Tulokset saatte myös luettavaksi, mikäli niin haluatte.

Tässä olisikin loistava tilaisuus päästää ulos kaikki mahdollinen pinnalla olevasta, tai menneestä ongelmasta! COVID-19 jyllää, ja vaikka olisikin erittäin mielenkiintoista kuulla puhtaasti tästäkin, niin olen ensisijaisesti kiinnostunut kunnassa vallitsevista pirullisista ongelmista ”normaalioloissa”. COVID-19 ei voida tietenkään täysin sivuuttaa, sillä se varmasti linkittyy todella moneen osa-alueeseen kunnan toiminnassa. Viruksen sivuuttaminen ei näin ollen ole tarkoitus, mutta tutkielman luonteesta johtuen toivoisin purettavan pirullisen ongelman olevan joku muu kuin COVID-19.

Toivottavasti kuullaan vielä.

P.S. Ensimmäisenä liitteenä haastattelun ydinteemat, ja niiden alakysymykset. Lisätaustoitusta antamaan (mikäli se teitä kiinnostaa) liitteenä viestin alussa mainitsemani teoreettinen määritelmä pirullisista ongelmista sekä niiden lähestymistavoista. Kolmantena liitteenä vielä tutkielmani (keskeneräiset) johdanto ja toteutus -luvut taustoittamaan aihettani ja tutkielmani toteutusta.

Ystävällisin terveisin,

Vilma Säteri

### Liite 3. Haastattelukutsun liite 1

Teoreettinen määritelmä pirulliselle ongelmalle:

- Kompleksinen ja monitahoinen ongelma, johon ei voida löytää kaikkea tarvittavaa tietoa sen ratkaisemiseksi lopullisesti > voidaan korkeintaan yhä uudelleen ratkaista
- Pirullisen ongelman ratkaisussa tulee ymmärtää koko konteksti, jossa pirullinen ongelma operoi, eikä siis pelkästään sen erinäisiä osasia
- Jokainen pirullinen ongelma on uniikki, jolloin sen ratkaisemin poikkeaa aikaisemmista ratkaisuista > yhden pirullisen ongelman ratkaisemin voi aikaansaada toisen pirullisen ongelman syntymisen
- Pirullisten ongelmien ratkaiseminen riippuu paljon eri yksilöiden subjektiivisista näkemyksistä mikä nähdään ongelmana ja miten se tulisi ratkaista > näistä jokainen on osa totuutta
- Pirulliset ongelmat ovat usein niin monitahoisia, että harvoin päästään yhteisymmärrykseen siitä, miten ongelma tulisi määritellä > jokainen voi oman maailmankatsomuksensa perusteella määritellä ongelman ytimen ja tähän ratkaisun
- Ratkaisut ongelmiin eivät voi olla oikeita tai väriä, enemmänkin hyviä tai pahoja
- Ongelman ratkaisutoimenpiteet aiheuttavat seurauksien aallon, eikä jokaista seurausta voida ennustaa etukäteen > seuraukset voivat aikojensaatossa olla joko toivottuja tai ei toivottuja

Teoreettinen käsitys pirullisten ongelmien lähestymistavasta:

- Perinteisesti ongelmia on pyritty lähestymään lineaarisesti tietyn ratkaisumallin mukaisesti, jolloin ongelmiin etsitään nopeita ratkaisuja
- Epäselkeässä ja monitulkinnaisessa tilanteessa, jossa pirullisia ongelmia usein esiintyy, tämänkaltaiset toimintatavat saattavat aiheuttaa pidemmällä tähtäimellä ei kestäviä ratkaisuja, tai sitten ratkaisut eivät aikaansaa toivottuja lopputulemia
- Pirullisia ongelmia miettien, yksi ihminen ei välttämättä kykene määrittämään ongelman luonnetta ja kontekstia kokonaisuudessaan, vaan siihen tarvitaan kollektiivista prosessointia, ja vastausten etsimisen sijaan oikeiden kysymysten esittämistä

- ▶ Erilaiset mielipiteet ongelmasta ja siihen liittyvistä ratkaisuista ovat osatotouksia, jotka vaatisivatkin kokonaisvaltaisempaa tarkastelua tyydyttävän ja kestävä ratkaisun löytämiseksi
- ▶ Yksinään ongelmanratkaisijat voivat olla väärässä ongelman luonteesta ja sen ratkaisusta, ja jättää huomioimatta oleellisia tekijöitä
- ▶ Kollektiivisen strategian avulla voidaan saavuttaa enemmän kuin itsenäisinä toimijoina; osasista tulee enemmän kuin vain toistensa summa
- ▶ Yhteisöllisissä menetelmissä vaarana on, että dialogi muuttuu väittelystä konfliktiksi, mikä tulehduttaa välejä ja aikaansaa umpisolmuja
  - ▶ Tulisi siis tiedostaa yhteisöllisten menetelmien haastavuudet, ja niiden vaatima aika sekä perehdyttäminen, jolloin odotuksia nopeista tuloksista olisi hyvä laskea
  - ▶ Takuita dialogin onnistumisesta ja tuloksien syntyemisestä ei ole