

Ylimmän johdon päätökset julkishallinnon paradigmojen ja kuntajohtamisen heijastumina

Anni Jäntti, Ulriika Leponiemi, Jonne Parkkinen & Jenni Airaksinen

ABSTRACT

Local executive leaders' decisions reflecting public governance paradigms and local governance

In this article, we scrutinize how local executive leaders' decisions as part of local governance and management eventually illustrate the prevailing governance paradigms. The article builds on extant literature on the development of governance paradigms and their impact on local governance and management. The empirical qualitative document analysis explores executive leaders' decision-making themes and their emphasis in the city of Helsinki in two different periods of time. The results show a clear shift in the emphasis of themes, revealing different management priorities that reflect different kinds of governance paradigms. Our research shows that the content of local executive leaders' decisions reveals what is considered important in local governance and how these valuations become concrete through the emphasis of certain governance relations and management practices.

Local governance, management, governance, decisions, decision-making, governance paradigms

JOHDANTO

Hallinnon tutkimuksen ytimessä ovat hallinnon paradigmat, joilla on merkittävä rooli julkisen johtamisen muutoksessa ja sen tutkimuksessa. Julkishallintoa, julkisjohtamista ja niiden tutkimusta jäsennetään yleisesti kolmen hallinnon paradigman avulla. Perinteisen julkishallinnon (public administration, PA), uuden julkisjohtamisen (new public management, NPM) ja uu-

den julkisen hallinnan (new public governance, NPG) erilaiset käsitykset hyvästä ja tehokkaasta julkisesta hallinnosta ovat näkyvissä myös kuntajohtamisessa.

Kuntajohtajan tehtävänä on pyrkiä toimimaan niin, että kunnan perustehtävän toteuttamiseksi asetetut tavoitteet saavutetaan. Tavoitteiden saavuttamiseksi kuntajohtaja toimii erilaisissa vuorovaikutusprosesseissa, jotka sijoittuvat kunnan hallintasuhteisiin (Haveri ym. 2013). Kuntaorganisaation sisäisten hallintasuhteiden rinnalle ovat nousseet suhteet paikallisiin yrityksiin, järjestöihin ja kuntalaisiin, valtion keskushallintoon sekä erilaisiin kansainvälisiin toimijoihin. Kuntajohtaja valitsee osin organisaationsa, osin omien intressiensä ja osin ulkoisten vaatimusten ohjaamana, mihin hallintasuhteisiin ja tehtäviin eniten keskittyy. Hallintasuhteiden kulloisetkin painotukset kuvastavat osaltaan käsitystä siitä, mikä koetaan kunnan perustehtävän toteuttamisen ja kunnan toiminnan kannalta olennaiseksi. Samalla ne tekevät näkyväksi paradigmojen vaikutuksen kuntajohtamiseen, siis sen, miten paradigmat sekä kuvaavat että ohjaavat käsityksiä kuntajohtamisen painopisteistä, ideaaleista, rajapinnoista, rakenteista ja käytännöistä sekä kuntajohtajana olemisesta ja toimimisesta (ks. myös Kaljunen 2011). Teoreettisina ja käsitteellisinä rakennelmina paradigmat konkretisoituvat organisaatioiden ja niissä toimivien ihmisten käytännön toiminnan ja johtamisen kautta esimerkiksi päätöksenteossa.

Tässä artikkelissa tutkimme hallinnon paradigmojen, hallintasuhteiden, kuntajohtamisen ja ylimmän kuntajohdon tekemien virallisten päätösten muodostamaa kokonaisuutta. Kysymme, miten kuntajohtamisen käytännön tasolla tapahtuva kunnan ylimmän johdon päätöksenteko ilmentää hallinnon paradigmoja. Analysoimalla ylimmän johdon tekemiä virallisia viranhalti-

japäätöksiä kohdistamme huomiomme siihen, miten päätösten perusteella voidaan tulkita kuntajohtamista ja minkälainen kuva kuntajohtamisesta syntyy. Aineistovalinnalla täydennämme ja vahvistamme kuntajohtamistutkimusta, sillä viranhaltijapäätöksiä ja -päättökentekoa johtamistekona ei ole juurikaan tutkittu osana kuntajohtamista.

Teoreettisesti kehystämme artikkelin julkishallinnon paradigmojen kautta. Tutkimme kuntajohtamisessa korostuvien hallintasuhteiden, kuntajohtamisen ja päätöksenteon välisiä yhteyksiä jäsentäen niitä suhteessa hallinnon paradigmoihin. Tarkastelemme empiirisesti Helsingissä valtuustokaudella 2012–2017 toimineiden kaupunginjohtajan ja kansliapäällikön sekä valtuustokaudella 2017–2021 toimineiden pormestarin ja kansliapäällikön päätöksiä hallinnon paradigmojen korostamien elementtien valossa. Analysoimme päätöksiäkirjoista päätösten sisältöjä, sisältöjen painotuksia ja teemoja laadullisen sisällönanalyysin avulla aineistolähtöisesti jäsentäen sitä, mihin asioihin Helsingin ylimmän kuntajohdon päätökset kohdistuvat.

Pohdimme analyysin perusteella, minkälaiset hallintasuhteet johtamisessa korostuvat, minkälaista johtamista päätökset ilmentävät ja millä lailla hallinnon paradigmaan johtaminen kytkeytyy. Peilaamme havaintojamme teoreettiseen keskusteluun hallinnon paradigmoista ja niiden suhteesta johtamisen käytäntöihin. Lopuksi pohdimme, minkälaista kuvaa ja käsitystä kuntajohtamisesta kuntajohdon päätökset rakentavat. Artikkelit tuottaa uutta tietoa siitä, miten kuntajohtamisen käytännöt ilmentävät abstraktin tason hallinnon paradigmakestutustelua.

JULKISHALLINNON PARADIGMAT KUNTAJOHTAMISEN JA PÄÄTÖKSENTEON TAUSTALLA

Julkishallintoa ja sen uudistamista sekä johtamista jäsenetään yleisesti kolmen julkishallinnon paradigman: perinteisen julkishallinnon (public administration, PA), uuden julkisjohtamisen (new public management, NPM) sekä uuden julkisen hallinnan (new public governance, NPG) avulla. Ne ovat kehittyneet ja kehittyvät edelleen vastaamaan hallinnon tarpeisiin niin käytännössä kuin teoreettisessa keskustelussakin. Paradigmat auttavat hahmottamaan ja jä-

sentämään monimutkaista hallinnon kokonaisuutta ja sen tutkimusta. Samalla paradigmat vaikuttavat ajatteluun ja ohjaavat käsityksiämme siitä, mihin johtamisessa ja sen tutkimuksessa tulisi kiinnittää huomiota ja miksi (ks. Gow & Dufour 2000). Hallinnon paradigmat ohjaavat sitä, mitkä hallintasuhteet kulloinkin korostuvat kuntajohtamisessa, sekä mitkä asiat johtamisessa ja päätöksenteossa kulloinkin koetaan keskeisiksi. Kuntajohtamisen näkökulmasta kyse on siis eri paradigmojen mukaisten käytäntöjen ja orientaatioiden kerrostuneisuudesta ja yhtäaikaisesta läsnäolosta nykyaikaisessa kuntajohtamisessa (Jäntti, Paananen, Parkkinen, Haveri & Airaksinen 2022).

Julkishallinnon uusien suuntausten voidaan katsoa rakentuneen perinteisen julkishallinnon perustalle täydentämään siinä havaittuja puutteita (Osborne 2006; Peters 2011; Kaljunen 2011; Hakari 2013). Samalla esimerkiksi uuden julkisjohtamisen ideat ovat osin sulautuneet osaksi julkisen sektorin toimintaa (Funck & Karlsson 2020; Greve 2015). Toisiaan seuraavien vaiheiden sijaan paradigmat tulisikin ymmärtää samanaikaisesti rinnan vaikuttavina, toisiaan täydentävinä suuntauksina (Rhodes 1996). Tällöin huomioidaan aikaisemmat julkishallinnon kehitysvaiheet ja liikutaan byrokratian, markkinoiden ja verkostojen välillä ja rajapinnoilla (Lundström 2011).

Kuntajohtaminen ja päätöksenteko tapahtuvat suurelta osin vuorovaikutusprosessissa erilaisilla rajapinnoilla, joiden muodostama kokonaisuutta voidaan kutsua kunnan hallintasuhteiksi. (Haveri ym. 2013.) Kunnan hallintasuhteet voidaan jaotella sisäisiin, paikallisiin ja ylipaikallisiin hallintasuhteisiin. Sisäisillä hallintasuhteilla tarkoitetaan poliittisen ja ammatti-johtamisen välistä yhdyspintaa sekä hallinto- ja palveluorganisaation sisäisiä suhteita. Paikalliset hallintasuhteet kohdistuvat kunnassa sijaitseviin ja vaikuttaviin yrityksiin, järjestöihin, julkisyhteisöihin, naapurikuntiin ja seudullisiin organisaatioihin. Ylipaikallisten hallintasuhteiden kautta vuorovaikutus kohdistuu valtioon, kansallisiin toimijoihin sekä ylikansallisiin organisaatioihin. (Haveri ym. 2013.) Julkishallinnon paradigmojen voidaan tulkita korostavan tiettyjä hallintasuhteita ja ohjaavan huomion keskittymiseen eri asioihin kuntajohtamisessa ja päätöksenteossa (vrt. Ikonen 2021).

Johtaminen viittaa aktiiviseen toimintaan, jossa johtaja huolehtii ja vastaa toimillaan organisaatiolle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Johtamiseen kuuluu myös vastuunkantaminen toiminnan epäonnistumisista. (Ks. esim. Seeck 2012; Hughes 2018.) Johtaminen liitetään usein systeemien, rakenteiden ja prosessien suunnitteluun, kontrollointiin ja valvontaan. Niillä pyritään mahdollistamaan ja edistämään johdettavan organisaation toiminnan ja prosessien sujuvuus. (Kotter 1990; Mintzberg 1994; Avery 2004.) Allisonin (1983) määritelmän mukaisesti julkinen johtaminen koostuu kolmesta perustehtävästä: strategisesta toiminnasta, organisaation sisäisten suhteiden johtamisesta sekä organisaation ulkoisten suhteiden hoitamisesta. Strateginen toiminta pitää sisällään organisaation tulevaisuuteen ja tavoitteisiin liittyvää visiointia, suunnittelua ja konkreettisia toimia tavoitteisiin pääsemiseksi. Organisaation sisäisten suhteiden johtamisessa kyse on resursoinnista, organisoinnista, työnjaosta ja rakenteista, joiden avulla pyritään saavuttamaan strategiset tavoitteet. Organisaation ulkosuhteiden hoitamiseen ja johtamiseen sisältyy yhteistyötä eri sidosryhmien, kuten muiden julkisten organisaatioiden, yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa.

Kuntajohtaminen on liitetty erityisesti kunnan perustehtävän hoitamiseen (Sallinen, Majoinen & Salenius 2012), jolloin kuntajohtaminen voidaan määritellä vastuun ottamiseksi kuntien demokratiatehtävän ohella kunnan asukkaiden hyvinvoinnista, paikallisesta elinvoimaisuudesta sekä kestävästä kehityksestä (Haveri & Anttiroiko 2013, 83). Kuntajohtamisen erityispiirteinä voidaan pitää muun muassa poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhtäaikaista läsnäoloa, päätöksenteon jäsentymistä samanaikaisesti sekä strategisella että operatiivisella tasolla, kuntalaisten ja kuntayhteisön keskeistä merkitystä ja niiden tavoitteiden moninaisuutta sekä julkisuuden roolia osana johtamista (ks. Haveri & Rönkkö 2003; Haveri & Anttiroiko 2013). Kuntajohtamista voidaan luonnehtia myös tasapainoiluksi erilaisten tavoitteiden ja pyrkimysten ristiaallokossa, mihin liittyy myös vallan hankkiminen ja käyttäminen keskenään ristiriitaistenkin tavoitteiden yhteensovittamiseksi (Haveri & Anttiroiko 2013).

Kunnan ylimmän johdon tehtäväksi on mää-

ritelty kuntalaisia (410/2015) kunnan hallinnon, taloudenhoidon ja muun toiminnan johtaminen kunnanhallituksen alaisuudessa. Käytännössä kuntajohtajan tehtäväkenttä määrittyy ja täsmentyy kunnan hallinto- ja johtosääntöjen, johtajasopimuksen ja muiden kunnanhallituksen ja valtuuston päätösten perusteella (Harjula & Prättälä 2019; Virikko 2016), mikä näkyy kuntajohtajan toimenkuvan ja liikkumatilan eroina eri kuntien välillä.

Viranhaltijapäätöksiin liittyvä päätöksenteko muodostaa käytännön tasolla vain yhden osan kuntajohtamisesta. Päätösten ollessa julkisia ne kuitenkin tekevät näkyväksi kuntajohtamista ja siinä kulloinkin painottuvia teemoja, hallintasuhteita ja niiden taustalla olevia julkishallinnon paradigmoja. Tässä artikkelissa huomiomme kohdistuu juuri tämän ketjun tarkasteluun. Seuraavaksi esittelemme lyhyesti hallinnon paradigmat ja niiden yhteydessä korostuvien hallintasuhteiden, kuntajohtamisen ja päätöksenteon keskeiset piirteet.

Perinteinen julkishallinto: sisäiset hallintasuhteet, byrokraattinen ja hierarkkinen johtaminen ja päätöksenteko

Perinteisen julkishallinnon valta-asema hallinnon jäsentämisen paradigmatena ajoittuu 1990-lukua edeltävään aikaan. Byrokraattis-legalistisena paradigmatena se rakentuu muun muassa Woodrow Wilsonin hahmotteleman julkishallinnon periaatteen ja Max Weberin byrokraatiamaalin perustalle (Kettl 2000, 8–9; Peters 2002, 156). Perinteisen julkishallinnon mukaan keskeistä ovat lain ja säännösten merkitys hallinnon sääntelyssä, byrokraatia sekä sen vaikutus toimintapolitiikkojen (policy) muotoilussa ja toimeenpanossa, hallinnon ja valmistelun erottaminen poliittisesta päätöksenteosta sekä asiantuntijuuden horjumaton asema palveluorganisaatioissa (Osborne 2006; Osborne 2010).

Kuntajohtamisessa ja päätöksenteossa perinteisen julkishallinnon yhteydessä korostuvat erityisesti kunnan sisäiset hallintasuhteet sekä suhde valtioon. Byrokraattisen ja hierarkkisen johtamisen keskeinen asema, sääntöihin perustuvat hallintoprosessit ja viranhaltijoiden vahva asema (Haveri & Rönkkö 2003) keskittävät huomion kuntajohtamisessa ja päätöksenteossa ensisijaisesti sisäisiin hallintasuhteisiin. Toisaalta

valtion vahva asema suhteessa paikallishallintoon korostaa kunta-valtiosuhteen merkitystä (Pierre & Peters 2000).

Perinteisen julkishallinnon piirissä johtaminen ja päätöksenteko perustuvat muodolliseen asemaan ja toimivaltaan. Johtamisessa on kyse työnjohdollisesta tehtävien pilkkomisesta ja jakamisesta sekä toimeenpanoon liittyvästä valvomisesta. Sääntöjen ja menettelytapojen noudattamisen valvominen on yksi johtajan keskeisimmistä tehtävistä. (Stoker 2006.) Päätöksenteko keskittyy hallinto-, talous- ja henkilöstökysymyksiin. Poliittisen ja ammatillisen johtamisen välinen selkeä työnjako ohjaa viranhaltijapäätöksentekoa hallinnollisemman päätöksenteon suuntaan. Byrokraattiseen julkishallintoon liitettyjä haasteita ovat esimerkiksi järjestelmän heikko mukautumiskyky toimintaympäristön muutoksiin ja kykenemättömyys oman toiminnan korjaamiseen, toimintojen tiukka kontrolli ja sen rajoittava vaikutus yksilöiden toimintaan, raskaat ja aikaa vievät menettelytavat sekä vaikea lähestyttävyyden kansalaisten näkökulmasta (Haveri 2002). Kuntajohtamisessa ja -pätöksenteossa edellä kuvatut haasteet ovat näkyneet erityisesti kunnan palvelutehtävän kautta, jonka myötä valtion yksityiskohtiin menevä ohjaus ja valvonta on ulottunut kuntien suunnittelu- ja johtamiskäytäntöihin (Möttönen 2011; Jäntti 2016; Haveri & Majoinen 2017; Nyholm & Niiranen 2017) kaventaen johtajien liikkumavaraa. Säädösten ja määräysten toimeenpanosta on näin tullut keskeinen kuntajohdon toimintaa jäsentävä perusta.

Uusi julkisjohtaminen: paikalliset hallintasuhteet ja yksityisen sektorin johtamisopit

1980-luvulta alkaen hallinnon jäsentämisessä ja kehittämisessä valtasivat yhä enemmän alaa uuden julkisjohtamisen mukaiset opit (ks. esim. Hood 1991; Haveri 2002; Pollitt & Bouckaert 2017). 1990-luvulle tultaessa uusi julkisjohtaminen vakiinnutti asemansa hallinnon uudistuksia ohjaavana ajattelumallina myös Suomessa (Haveri 2002). Uudelle julkisjohtamiselle ominaista ovat yksityisen sektorin johtamisoppien ulottaminen julkishallintoon, markkinaehtoisesti toimivien organisaatioiden lisääntyminen (yksityistäminen, ulkoistaminen ja tilaaja-tuot-

tajamallit), markkinamekanismeihin liittyvien käytäntöjen yleistymisen sekä markkinamaisten suhteiden ja sopimuksellisuuden (esim. johtaja- ja tulossopimusten) lisääntyminen julkisessa palvelutuotannossa tehokkuuden, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi (Osborne 2006; Osborne 2010).

Uuden julkisjohtamisen mukaisessa kuntajohtamisessa ja päätöksenteossa erityisen painoarvon saavat markkina- ja kilpailuorientoituneet hallintasuhteet kuntakonsernin sisäisiin ja ulkoisiin sopimuskumppaneihin, kuten yrityksiin ja järjestöihin (vrt. Haveri & Anttiroiko 2013). Huomio laajenee kunnan sisäisistä hallintasuhteista paikallisiin hallintasuhteisiin sekä niiden kautta jäsenyviin sopimuskumppaneihin. Uuden julkisjohtamisen oppien myötä on korostettu palvelujen tilaajan ja tuottajan erottamista toisistaan. Tämä on vahvistanut kuntakonserni-ajattelua. Ulkopuolisten palveluntuottajien lisäksi toimijoina ja sopimuskumppaneina ovat kunnan liikelaitokset, kunnalliset osakeyhtiöt ja kuntayhtymät. Päätöksenteossa korostuvat hankinnat, sopimusten tekeminen ja niiden toteuttamisen valvominen.

Uuden julkisjohtamisen voimistuminen on lisännyt yksityisen sektorin johtamisoppien rantautumista myös julkishallinnon esihenkilötyöhön. Johtamisessa ja päätöksenteossa ovat korostuneet ammattimaisuus, käytännönläheisyys ja kuntajohtajan toimitusjohtajamainen johtamisote (Hood 1991; Stoker 1999; Haveri & Anttiroiko 2013).

Näkemyks viranhaltijajohdon toimivallan laajentamisesta luottamushenkilöiden toimivallan vähentämisen kustannuksella on yksi managerialististen johtamisoppien perusolettamus (Pollitt 1998), minkä voidaan katsoa osin myös toteutuneen kuntien johtamisessa ja päätöksenteossa (Haveri & Anttiroiko 2013). Markkinaistamisen myötä johtamiseen ja päätöksentekoon kytkeytyvät arvot ja mallit (taloudellisuus, tehokkuus, tuloksellisuus, vaikuttavuus, value for money -ajattelu), hierarkkinen kontrolli sekä selvärajainen auktoriteetti ja vastuunjako toimivat osana linjaorganisaatiota, mutta verkostomaiseen toimintaan ne eivät sovi (Rhodes 1996). Lisäksi haasteeksi on esitetty viranhaltijoiden epäeettiseen toimintaan liittyvän riskin kasvaminen (Maesshalck 2004).

Uusi julkinen hallinta: paikalliset ja ylipaikalliset hallintasuhteet, vuorovaikutus ja kumppanuus

Uutta julkisjohtamista on tulkittu siirtymävaiheeksi perinteisestä julkishallinnosta kohti uutta julkista hallintaa (ks. esim. Osborne 2006; Lundström 2011; Hakari 2013). 2000-luvulle tultaessa kritiikki uuden julkisjohtamisen oppeja kohtaan yltyi kansainvälisessä kirjallisuudessa (ks. esim. Stoker 1999; Hood ja Peters 2004; Chapman ja Duncan 2007), ja hallinnan sekä uuden julkisen hallinnan käsitteet yleistyivät hallinnon ja sen muutoksen kuvailemisen yhteydessä (ks. esim. Osborne 2006; Klijn 2008; Osborne 2010). Uudelle julkiselle hallinnalle ominaista ovat yhteisöjen, julkishallinnon ulkopuolisten verkostojen ja kumppanuuksien kasvava merkitys, toimijoiden välinen keskinäinen riippuvuus palvelutuotannossa sekä monitoimijaisuuden ja verkostojen myötä korostuvat uudenlaiset johtamisen tavat (Osborne 2006; Klijn 2008; Bryson ym. 2014).

Kuntien johtamiseen ja päätöksentekoon liittyen käsitys julkisesta hallinnosta muuttuu uuden julkisen hallinnan myötä kohti monitoimijaisia ja avointa systeemiä, jossa organisaation sisäisten suhteiden sijaan korostuu ulkoisten hallintasuhteiden merkitys. Johtamisessa korostuu luottamuksen rakentamisen ja vuorovaikutuksen merkitys, mikä heijastuu myös päätöksentekoon. Hallinnon avautuessa ja kurotuessa kohti kuntalaisia ja ulkoisia sidosryhmiä sekä pyrkiessä näin kehittämään toimintojaan yhteistyössä kuntalaisten kanssa (ks. esim. Osborne ym. 2013; Tuurnas 2016; Jäntti 2016; Leponiemi 2019) saavat paikalliset ja ylipaikalliset hallintasuhteet erityisen painoarvon kuntajohtamisen huomion kohteena. Hallinto ymmärretään vuorovaikutusprosessiksi itsenäisten, mutta toisistaan riippuvaisten toimijoiden muodostamassa verkostossa (ks. esim. Pierre & Peters 2005).

Hallintasuhteiden hoitaminen perustuu toimijoiden väliseen luottamukseen ja sen jatkuvaan rakentamiseen (Rhodes 1997) sekä vuorovaikutukseen, jonka avulla neuvotellaan ja sovitaan yhteen tavoitteita ja toimintoja sekä sovitellaan ristiriitoja (Haveri ym. 2015). Uuden julkisen hallinnan myötä korostuvina johtamisen ja päätöksenteon haasteina ovat esimerkiksi toimijoiden väliset erimielisyydet ja niiden edel-

lyttämä lisääntyvä yhteensovittamisen ja ristiriitojen ratkaisemisen tarve, epäselvät tilivelvollisuus- ja vastuukysymykset sekä osallistumiseen liittyvät haasteet (McQuaid 2010; Stoker 2011).

KUNTAJOHTAMINEN PÄÄTÖSASIAKIRJOJEN DOKUMENTTIANALYYSIN VALOSSA

Tätä tutkimusta varten analysoimme Helsingin kaupungin ylimmän johdon tekemiä päätöksiä. Valitsimme tutkimustapaukseksi Helsingin, sillä pääkaupunkina ja Suomen suurimpana kaupunkina Helsinkiä ja siellä tehtäviä johtamiseen liittyviä valintoja seurataan laajasti myös muissa suomalaiskunnissa. Helsingin johtamista ja päätöksentekoa koskevalla tutkimustiedolla on käytännön kuntatoimijoiden näkökulmasta yhteiskunnallista merkittävyyttä.

Helsingissä toteutettiin vuonna 2017 johtamisjärjestelmän uudistus. Uudistuksessa muutettiin Helsingin johtamisjärjestelmää siirtymällä 1.6.2017 pormestarimalliin, jossa kaupunkia johtaa pormestari ja neljä apulaispormestaria. Samalla kaupunkiorganisaatiota uudistettiin siirtymällä virastomallista ns. toimialamalliin: keskushallinnon lisäksi muodostettiin neljä toimialaa aiemman 31 viraston sijasta. Lisäksi lautakuntarakenne uudistettiin siirtymällä neljään toimialalautakuntaan aiemman 14:n sijasta. Johtamisjärjestelmän uudistuksen yhteydessä uudistettiin myös kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutusmalli asukaslähtöisyyden ja kaupunkilaisten osallisuuden parantamiseksi. Uudistuksen myötä Helsingin ylimpänä johtajana on 1.6.2017 alkaen toiminut kaupunginjohtajan sijaan pormestari. (Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksesta ks. tarkemmin Jäntti, Haveri & Rannisto 2021.) Pormestarimalliin siirtymisen taustalla Helsingissä, kuten muissakin suomalaiskunnissa, on ollut esimerkiksi pyrkimys modernisoida hallintoa ja johtamista (Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021a; Jäntti, Haveri & Rannisto 2021b; Jäntti, Haveri & Rannisto 2021).

Tutkimuksen empiirinen osio muodostuu dokumenttianalysista, jossa yhdistettiin kvalitatiivista teemoittelua ja kvantitatiivista sisällönerittelyä. Dokumenttianalysissa on kyse dokumenttiaineiston systemaattisesta läpikäymisestä ja analysoinnista. Dokumenttiaineistojen kirjo vaihtelee esimerkiksi pöytäkirjoista päiväkirjoi-

hin ja lehdistöiedotteista organisaatioiden tuotamiin raportteihin. Dokumenttianalyysi menetelmänä etenee aineiston etsimisestä ja valinnasta sen sisällön systemaattiseen lukemiseen, tarkasteluun, tulkintaan ja syntetisointiin. Dokumenttianalyyseissa aineistoa voidaan järjestää uudelleen erilaisiksi luokiksi, teemoiksi tai kategorioiksi erityisesti sisällönanalyyysin avulla. (Bowen 2009; Labuschagne 2003.) Sisällönanalyyseissa pyrkimyksenä on tunnistaa aineistossa säännönmukaisuuksia, joiden perusteella voidaan muodostaa temaattisia analyysikategorioita (ks. esim. Fereday & Muir-Cochrane, 2006; Elo & Kyngäs 2008).

Tutkimuksen pääasiallisena aineistona ovat Helsingissä valtuustokaudella 2017–2021 toimineen pormestarin ja kansliapäällikön sekä valtuustokaudella 2012–2017 toimineen kaupunginjohtajan ja kansliapäällikön tekemät päätökset. Päätösasiakirjat löytyvät julkisina Helsingin kaupungin verkkosivuilta muutamaa salassa pidettävää päätöstä lukuun ottamatta. Salassa pidettävät päätökset on luokiteltu analyysissa osaksi hallintopäätöksiä. Tarkastelujaksoksi otettiin kaksi kahdeksan kuukauden pituista jaksoa kahtena eri ajankohtana. Pormestari aloitti tehtävässään 7.6.2017, mutta päätösanalyysi aloitettiin syyskuun 2018 alusta ulottuen huhtikuun 2019 loppuun asti. Näin ollen voidaan ajatella tarkastelujakson vastaavan todellista tehtävän luonnetta ja käytäntöjen olleen jo vakiintuneet. Kaupunginjohtajan kauden päätösten tarkastelujakso oli niin ikään kahdeksan kuukautta, syyskuun 2016 alusta huhtikuun 2017 loppuun. Kansliapäälliköiden päätökset kerättiin samalta aikaväliltä kuin pormestarin ja kaupunginjohtajan päätökset. Analyysin edessä havaitsimme aineiston kylläntyvän, kun uusia teemoja ei enää muodostunut. Tämän perusteella arvioimme päätöksiä olleen valitulla ajanjaksolla riittävästi analyysia ja tutkimustehtävään vastaamista varten.

Aineistoksi valittiin päätösasiakirjat, koska yksittäiset päätökset ja niistä muodostuva kokonaiskuva heijastavat ja rakentavat käsityksiä siitä, minkälaista johtamista kunnassa edistetään ja pidetään tärkeänä. Kuntajohtamiseen liittyvän päätöksenteon tutkimus on vähäistä ja se on keskittynyt pääsääntöisesti luottamushenkilöjohdon päätöksentekoon ja kuntajohtajan asemaan osana päätösvalmistelua. Sen sijaan kuntajohtajan viranhaltijapäätöksiin keskitty-

vää tutkimusta ei juurikaan ole. Esimerkiksi kuntajohtamista koskevassa kotimaisessa tutkimuksessa ei ole aiemmin analysoitu viranhaltijapäätösten sisältöä. Osaltaan tämä johtunee siitä, että päätöksenteko esitetään kuntajohtamisen yhteydessä usein poliittisena ja kollektiivisena päätöksentekona, vaikka päätösvaltaa on delegoitu poliittisilta toimielimiltä viranhaltijoille. Julkishallinnon päätösasiakirjojen valitseminen hallintotieteellisen tutkimuksen tutkimusaineistoksi on yllättävän harvinaista. Aineistovalinnalla täydennämme ja vahvistamme kuntajohtamistutkimusta ja laajemmin hallintotieteellistä tutkimusta valottaen päätösasiakirjojen käyttömahdollisuuksia tutkimusaineistona.

Kuntalaissa (410/2015, 38§) kunnanjohtajan ja pormestarin tehtävät on määritelty suurpiirteisesti. Ylimmän johdon päätösvalta ja liikkumatila päätöksenteossa tarkentuvat valtuuston hyväksymässä kunnan hallintosäännössä. Tulosten tulkitsemista varten tässä tutkimuksessa onkin hyödynnetty Helsingin kaupungin hallinto- ja johtosääntöjä eri toimijoiden päätös- ja toimivaltaa koskevien määräysten ja niihin liittyvien muutosten selvittämiseksi sekä dokumenttianalyysin luotettavuuden parantamiseksi (vrt. Bowen 2009).

Analyysiprosessissa hyödynnettiin tutkija-triangulaatiota analyysin luotettavuuden parantamiseksi; analyysin tekemisestä vastasivat kaksi tutkijaa, jotka yhdessä keskustellen ja tulkiten luokittelivat aineiston päätösten sisältöjen perusteella. Varsinaisen analyysiprosessin ensimmäisessä vaiheessa teimme jokaisesta päätöksestä sen sisältöä kuvaavan pelkistetyin ilmauksen, jotta päätöksiä voitiin analyysiprosessin seuraavassa vaiheessa teemoitella. Päätösten teemojen perusteella muodostettuja alaluokkia syntyi yhteensä 18.

Alaluokkien muodostamisen jälkeen jatkoimme teemoittelua yhdistämällä syntyneitä alaluokkia. Näin muodostimme viisi temaattista pääluokkaa kuvastamaan päätösten sisältöä. Nämä pääluokat nimesimme seuraavasti: 1) hallinto, 2) kumppanuus, 3) talous, 4) edunvalvonta ja 5) kehittäminen. Taulukossa 1 on kuvattu esimerkinomaisesti teemoittelun eteneminen päätösasiakirjojen otsikoista alaluokiksi ja pääluokiksi. Esimerkiksi analyysiprosessista on valittu kaksi erityyppistä päätösteemaa: hallinto ja kehittäminen.

Taulukko 1. Esimerkki päätösten luokittelusta: päätösten luokittelu alaluokkien kautta pääluokkiin.

Pääluokka	Alaluokka	Päätöksen otsikko (esimerkkejä aineistosta)
Hallinto	Henkilöstöasiat	Kaupungin palveluksessa vuonna 2016 olleille myönnettyjen maksullisten kunniamerkkien lunastaminen Kaupunginkanslian elinkeino-osaston elinkeinojohtajan sijaiset 1.1.2017 alkaen
	Edustamaan kehottaminen	Svenska Framtidsskolan i Helsingforsregionen Ab:n varsinainen yhtiökokous 7.11.2018 Helsingin Uusyrityskeskus ry:n kevätkokous vuonna 2017
	Salassa pidettävät Säännöt ja ohjeet	Salassa pidettävä (JulL 24 § 1 mom 20 k.) Ohjeet liputuksesta Helsingin kaupungilla Läsnäolo- ja puheoikeudet kaupunginhallituksen elinkeinojoaoston kokouksissa
	Päätösten seuraaminen Tiedoksi merkitseminen	Kaupungin hallintoelinten päätösten seuraaminen MAL 2019 -puiteohjelma Kaupunginjohtajan virkamatka Tukholmaan 10.4.2017
	Muut hallintoasiat	Tietopyyntö Länsimetro Oy:n hallituksen pöytäkirjoista vuosilta 2015 ja 2016 Vastaus liikenneviraston selvityspyyntöön Länsimetro –hankkeen kuukausiraporttien julkisuudesta
Kehittäminen	Hanketoiminta	Osallistuminen Euroopan Unionin rahoittaman EIT:n Climate-KIC verkoston rahoitushakuun Valtionavustusten hakeminen hankkeelle "AUTA-hankkeen kokeilu"
	Työryhmien perustaminen	Suurten investointihankkeiden kustannusarvioiden kehittämisryhmä Siirtolapuutarha-työryhmän asettaminen

Taulukkoon 2 on koottu pormestarin, kaupunginjohtajan ja kansliapäälliköiden päätökset ajanjaksoilla 2018–2019 ja 2016–2017 muodostamamme luokittelun mukaisesti. Luokat on jär-

jestetty taulukkoon niiden suuruusluokan mukaisesti ja esitämme analyysin tulokset suuruusluokkien mukaisessa järjestyksessä.

Taulukko 2. Päätösten lukumäärät ala- ja pääluokkiin luokiteltuina.

	Pormestari 2018–2019	Kansliapäällikkö 2018–2019	Kaupunginjohtaja 2016–2017	Kansliapäällikkö 2016–2017	Luokat yhteensä
Hallinto	16	52	40	34	142
Säännöt ja ohjeet	2	9	0	0	11
Päätösten seuraaminen	3	0	5	0	8
Edustamaan kehottaminen	2	2	13	1	18
Tiedoksi merkitseminen	0	0	3	5	8
Henkilöstöasiat	4	19	13	17	53
Salassa pidettävät	4	5	1	2	12
Muut hallintoasiat	1	17	5	9	32
Kumppanuus	95	18	9	3	125
Yhteistyö ja verkostot	9	17	9	3	38
Vieraanvaraisuus	86	1	0	0	87
Talous	1	50	29	32	112
Avustukset	0	18	16	3	37
Määrärahat	0	11	5	4	20
Maksut	0	2	2	3	7
Hankinnat	0	16	1	18	35
Muut talousasiat	1	3	5	4	13
Edunvalvonta	39	7	33	1	80
Lausunnot	36	1	10	0	47
Asiantuntijoiden nimeäminen	3	6	23	1	33
Kehittäminen	9	46	0	2	57
Työryhmien perustaminen	4	19	0	0	23
Hanketoiminta	5	27	0	2	34
Kaikki päätökset yhteensä	160	173	111	72	516

Laadullisen teema-analyysin lisäksi tarkastelemme aineistoa myös määrällisesti eritellen sitä teemojen määrän mukaan kahtena eri ajanjaksona. Analyysin ja erittelyn tarkoituksena on kuvata, minkälaisena kunnan johtaminen näyttäytyy päätösasiakirjojen valossa. Kahden tarkasteluajanjakson päätösanalyysi tuottaa kaksi kuvaa kunnan johtamisesta. Samalla analyysi tekee näkyväksi erilaiset painotukset päätöksenteossa eri ajanjaksoilla. Aineistokokonaisuuksia tarkastellaan rinnakkain näytteinä kunnan ylimmän johdon päätöksenteon painopisteistä.

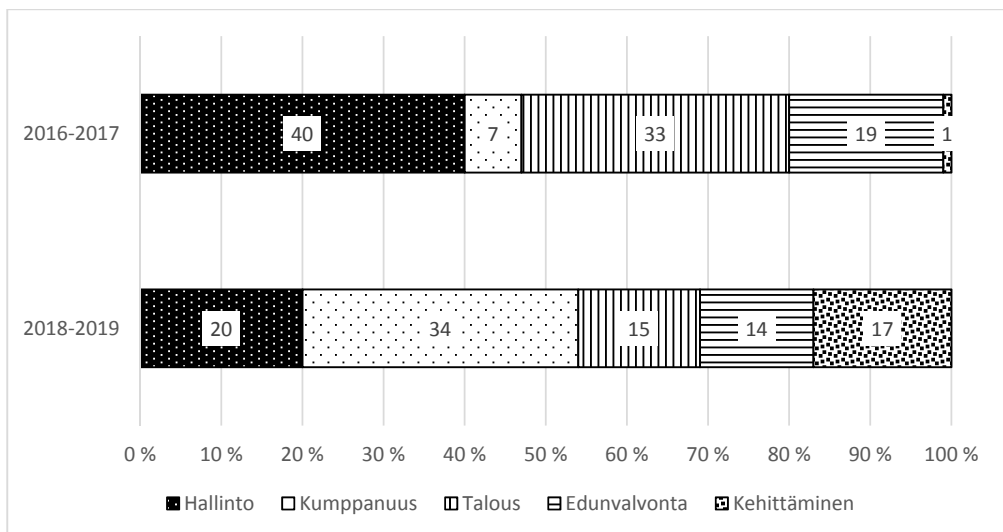
Seuraavassa esitämme analyysimme aineistosta sekä päätösteemojen painotuksista ylimmän johdon työssä. Tämän jälkeen pohdimme analyysin tuloksia teoriataustaa vasten keskittymällä siihen, minkälaisia hallinnon paradigmoja ja kuntajohtamista päätökset heijastelevat.

TULOKSET: KAKSI KUVAA KUNTAJOHTAMISESTA

Asiakirja-aineiston kvantitatiivisessa sisällönerittelyssä huomio kiinnittyy ensiksi päätösmäärien suuriin eroihin tarkasteluajanjaksojen välillä. Tarkastelujaksolla 2018–2019 pormestari ja hänen toimikautensa aikainen kansliapäällikkö tekivät yhteensä 333 päätöstä, kun edellisen kauden tarkastelujaksolla 2016–2017 päätöksiä ker-

tyi yhteensä 183. Kaudella 2018–2019 päätöksiä on siis tehty yhteensä lähes kaksinkertainen määrä verrattuna aiempaan tarkastelujaksoon. Kansliapäällikön tekemien päätösten määrä on yli kaksinkertainen verrattuna aiempaan tarkasteluajanjaksoon.

Kuviossa 1 on esitetty päätösteemojen suhteelliset osuudet kahden tarkasteluajanjakson aikana tehtyjen päätösten määristä. Kaudella 2016–2017 päätöksissä painottuivat hallintoon ja talouteen liittyvät päätökset: yli 70 % päätöksistä kuului näihin teemoihin. Sen sijaan kaudella 2018–2019 hallintoon ja talouteen liittyvät päätökset muodostivat 35 % päätösten kokonaismäärästä. Edunvalvontaan liittyvien päätösten lukumäärä on suurempi kuin edellisellä kaudella, mutta niiden osuus kaikista päätöksistä on edelliskautta pienempi. Erityisen suuri ero on kumppanuutta koskevien päätösten osuudessa. Kun kaudella 2016–2017 kumppanuuteen liittyvien päätösten osuus kaikista päätöksistä oli seitsemän prosenttia, seuraavalla tarkastelujaksolla se oli 34 prosenttia. Merkittävä on myös ero ylimmän johdon tekemissä kehittämispäätöksissä eri tarkasteluajanjaksoilla. Kaudella 2016–2017 kehittämiseksi luokittelemme päätösten osuus oli vain yksi prosentti, kun kaudella 2018–2019 niiden osuus kaikista päätöksistä oli 17 prosenttia.



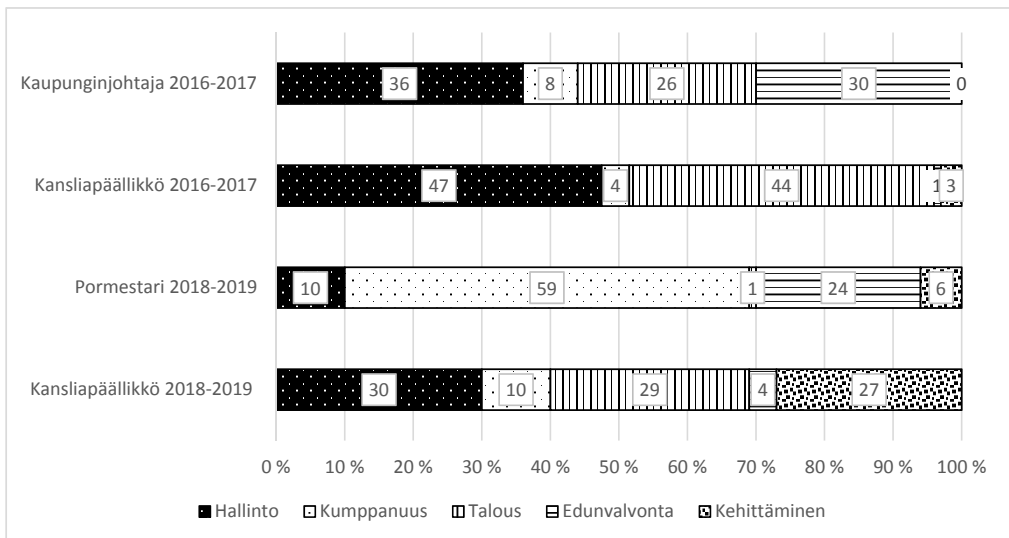
Kuvio 1. Päätösteemojen suhteelliset osuudet kokonaispätösmääristä tarkasteluajanjaksoilla.

Kun tarkastelu puretaan yksittäisen johtajan päätösteemojen painottumisen tasolle, näkyväksi tulevat rinnakkain erilaiset työnjaot ja painotukset eri tarkasteluajanjaksoilla. Parittainen tarkastelu yhtäältä pormestarin (2018–2019) ja kaupunginjohtajan (2016–2017) välillä sekä toisaalta kansliapäälliköiden välillä tuo esiin selkeitä eroja päätösteemojen jakautumisessa ja ylimmän johdon keskinäisessä työnjaossa.

Kuviossa 2 on esitetty päätösteemojen jakautuminen päätöksentekijän mukaan. Kaupunginjohtajan päätöksissä ovat painottuneet hallinnon ja talouden kysymykset (yhteensä 62 % päätöksistä), kun pormestarin päätöksistä hallintoon liittyviä päätöksiä on ollut 10 prosenttia ja talouteen liittyviä päätöksiä vain yksi pro-

sentti kaikista päätöksistä. Pormestarin päätöksissä korostuu kumppanuuteen liittyvien päätösten osuus (59 %), joka poikkeaa erittäin merkittävästi muiden päätöksentekijöiden kumppanuuteen liittyvien päätösten määristä. Edunvalvontaan liittyvien päätösten osuus on kaupunginjohtajalla 30 %, pormestarilla 24 %. Kehittämiseksi luokittelemiamme päätöksiä on pormestarin päätöksistä 6 %, kaupunginjohtajalla niitä ei ole lainkaan.

Kuvaamme seuraavaksi lyhyesti analyysissa muodostamiemme viiden pääluokan sisältöä ja tarkastelemme päätösteemojen painotuksiin liittyviä eroja rinnakkain kahtena eri ajanjaksona.



Kuvio 2. Päätösteemojen mukaiset suhteelliset osuudet päätöksentekijän mukaan jaoteltuina.

Hallinto

Yhdeksi kunnan ylimmän johdon päätösteemoista nimesimme hallintoon liittyvät päätökset. Nämä päätökset ovat kaikilla neljällä tarkastelemallamme päättäjällä pääsääntöisesti varsin teknisuontoisia. Hallintoasioihin kuuluvat päätökset liittyvät henkilöstöön (muun muassa ansiomitalien myöntämiseen, tulospalkkioiden maksamiseen ja lyhyisiin sijaistamisiin liittyviä päätöksiä), päätösten seuraamiseen, pöytäkirjo-

jen nähtävillä pitämiseen, salassa pidettäviin asioihin, tiedoksi merkitsemiseen, edustamaan kehittämiseen, sääntöihin ja ohjeisiin sekä muihin hallintoasioihin, kuten tietopyyntöihin, sopimuksiin ja toimitiloihin.

Hallintoon liittyvien päätösten määrässä on merkittävä ero tarkasteluajanjaksojen välillä. Kun kaudella 2016–2017 hallintoon liittyviä päätöksiä oli 40 % kaikista ylimmän johdon päätöksistä, niiden osuus kaikista päätöksistä kaudella 2018–2019 oli 20 %. Ero muodostuu pää-

asiassa pormestarin ja kaupunginjohtajan päätösten painotuseroista, sillä kansliapäälliköillä hallintoa koskevat päätökset ovat muodostaneet noin kolmanneksen päätösten kokonaismäärästä molemmilla tarkasteluajanjaksoilla (36 % vuosina 2016–2017 ja 30 % vuosina 2018–2019).

Kumppanuus

Toisena teemana on kumppanuus, johon kuuluvat yhteistyö kaupungin sidosryhmien kanssa ja erilaisissa verkostoissa toimiminen. Vieraanvaraisuuspäätökset koskevat kaupungin vastaanottoja sekä ulkopuolisten tahojen tapahtumien järjestämistä kaupungin tiloissa. Kumppanuuteen liittyviin päätöksiin kuuluvat myös yhteistyötä ja verkostoja koskevat päätökset. Nämä päätökset koskevat esimerkiksi Helsingin ja ulkomaisten kaupunkien välisiä yhteistyösopimuksia ja -julistuksia, seutuyhteistyötä sekä kansainvälisiin kaupunkiverkostoihin liittymistä.

Ajanjaksolla 2018–2019 kumppanuus on selkeästi suurin pormestarin päätösteemoista. Pormestari on tehnyt 86 vieraanvaraisuuteen liittyvää päätöstä. Nämä päätökset muodostavat yli puolet pormestarin tekemien päätösten kokonaismäärästä. Kauden 2018–2019 kansliapäälliköllä on yksi vieraanvaraisuuteen liittyvä päätös, muilla päätöksentekijöillä ei ole vieraanvaraisuutta koskevia päätöksiä lainkaan. Kaiken kaikkiaan kumppanuuteen liittyvien päätösten osuus muiden kuin pormestarin päätöksistä jää kummallakin tarkasteluajanjaksolla alle kymmeneen prosenttiin kokonaispäätösmäärästä. Asiaa koskevaan päätösvallan käyttämiseen liittyvät erot on kirjattu kaupungin sääntöihin. Helsingin hallintosäännön (2021) yhdeksännen luvun 1 §:n mukaan pormestari vastaa kaupungin edustamisesta. Kaupungin vieraanvaraisuutta koskevat hakemukset osoitetaan suoraan pormestarille. Kaudella 2016–2017 vieraanvaraisuutta koskevista asioista huolehti kaupungin kanslian johtosäännön (2013) 5 §:n mukaan hallinto-osasto.

Kumppanuudeksi luokiteltujen yhteistyötä ja verkostoja koskevien päätösten määrä on jonkin verran suurempi kaudella 2018–2019 kuin kaudella 2016–2017. Kansliapäälliköllä on näitä päätöksiä selvästi enemmän kaudella 2018–2019 kuin kauden 2016–2017 kansliapäälliköllä. Kumppanuus näyttää kehittyneen

tarkasteluajanjaksolla 2018–2019 aiempaa kansainvälisempään suuntaan koskien esimerkiksi Helsingin ja ulkomaisten kaupunkien välisiä yhteistyösopimuksia ja -julistuksia sekä kansainvälisiin kaupunkiverkostoihin liittymistä.

Talous

Kolmas kokonaisuus muodostuu talouteen liittyvistä päätöksistä. Ne koskevat kaupungin yhdistyksille myöntämiä ja maksamia avustuksia, kaupungin sisäisiä, eri virastojen, osastojen tai toimielinten määrärahoja, palvelu-, laite- ja järjestelmähankintoja, maksuja sekä muita talousasioita, kuten talousarvio- ja tilinpäätösendotuksia, korkopäätöksiä sekä lahjoitusten vastaanottamista. Merkittävä osa talouteen liittyvistä päätöksistä on luonteeltaan teknisiä.

Talousasioita koskevan päätöksenteon määrässä ja osuuksissa on suuria eroja eri päätöksentekijöiden ja ajanjaksojen välillä. Kaudella 2016–2017 talouspäätökset muodostivat kolmanneksen päätösten kokonaismäärästä, kaudella 2018–2019 15 %. Kun kaupunginjohtajan päätöksistä noin neljännes oli talouspäätöksiä, pormestarin päätöksistä taloutta koski vain yksi prosentti. Pormestarilla oli aineistossa vain yksi talouteen liittyvä päätös.

Edunvalvonta

Neljäntenä teemana ovat kaupungin edunvalvontaa koskevat päätökset, jotka koostuvat kaupungin antamista lausunnoista sekä asiantuntijoiden (myös edustajien ja jäsenten) nimeämisistä erilaisiin kaupungin ulkopuolisten tahojen perustamiin ryhmiin tai verkostoihin. Lausunnot on annettu kaupunginjohtajan aikana ministeriöille, pormestarin aikana lisäksi valtioneuvostolle, ELY-keskukselle, aluehallintovirastolle sekä muille kaupungille. Edunvalvontaan liittyviksi päätöksiksi olemme luokitelleet sellaiset päätökset, joilla pyritään selkeästi suoraan valvomaan kaupungin etua, joskin niillä voi olla myös esimerkiksi kehittämisulottuvuus.

Edunvalvontaa koskevien päätösten määrä on kasvanut, mutta niiden osuus kaikista päätöksistä on hieman pienentynyt tarkasteluajanjaksojen välillä. Kun kaudella 2016–2017 edunvalvontaan liittyvät päätökset koskivat erityisesti asiantuntijan, edustajan tai jäsenen nimeämistä

johonkin kaupungin ulkopuoliseen ryhmään tai verkostoon, kaudella 2018–2019 pääpaino oli erilaisissa ulkopuolisille tahoille osoitetuissa lausunnoissa, joilla haluttiin ilmaista kaupungin näkemykset. Kaupungin ylimmän johtohahmon päätöksinä annettujen lausuntojen määrä on kaudella 2018–2019 selvästi suurempi kuin aiemmalla kaudella. Edunvalvontaan ja kumppanuuteen liittyvien päätösten osuus kansliapäälliköiden päätöksistä jää kummallakin tarkasteluajanjaksolla muutamiin prosentteihin kokonaispäättömääristä.

Helsingin hallintosäännön (2021) yhdeksännen luvun mukaan pormestari ”antaa kaupunginhallitukselta pyydettyjä lausuntoja --, jollei asiaa sen periaatteellisen tai taloudellisen merkityksen johdosta ole saatettava kaupunginhallituksen käsiteltäväksi”. Vastaava kirjaus on ollut kaupunginjohtajaa koskien kaupunginhallituksen johtosäännön (1996) 14 §:ssä aiemmalla kaudella. Muotoilu on tulkittavissa siten, että harkintavalta asian merkityksestä on pormestari (ja aiemmin kaupunginjohtajalla). Onkin mahdollista, että kaudella 2018–2019 pormestari on antanut lausuntoja kaupunginhallituksen puolesta senkaltaisissa asioissa, jotka edellisellä valtuustokaudella on saatettu kaupunginhallituksen päätettäväksi, mikä voi osaltaan selittää lausuntoja koskevien päätösten määrän kasvua.

Kehittäminen

Viidentenä teemana on kehittäminen. Kehittämispäätökset koskevat erilaisten työryhmien (myös ohjausryhmät, johtoryhmät) perustamista ja hankkeiden käynnistämistä sekä rahoitus- ja hankehakuihin osallistumista. Kyse on esimerkiksi palvelujen, kaupunkiympäristön ja digitalisaation sekä kaupungin vetovoiman kehittämistä koskevista työryhmistä ja hankkeista. Pääasiassa kyse on erilaisista EU-hankkeista ja -rahoituksista. Hanke- ja rahoitushakujen aiheet liittyvät esimerkiksi kansainvälistymiseen, asumiseen, tekoälyyn, elinkeinojen kehittämiseen ja työllisyyteen.

Analyysiluokittelun mukaisia kehittämiseen liittyviä päätöksiä oli tarkasteluajanjaksolla 2018–2019 17 % kaikista päätöksistä, kun edellisellä kaudella näitä päätöksiä oli ylimmän vi-

ranhaltijajohdon päätöksistä 1 %. Kehittämispäätökset muodostavat lähes kolmanneksen kaikista kansliapäällikön tarkasteluajanjaksolla 2018–2019 tekemistä päätöksistä.

Päätösten tekeminen työryhmien perustamiseksi ja hankkeiden käynnistämiseksi on määritelty kansliapäällikön tehtäväksi, vaikka aloite tulisikin pormestariilta. Yli puolet kehittämissä päätöksistä koskee rahoitus- ja hankehakuihin osallistumista.

Kaudella 2016–2017 toimivalta Euroopan Unionin rahoituksen hakemisessa oli määritelty kaupunginhallituksen johtosäännön (1996) 13 §:n mukaan rakennus- ja ympäristötointa johtavan apulaiskaupunginjohtajan tehtäväksi riippumatta siitä, mitä virastoa tai laitosta haku koski. Kaudella 2018–2019 EU-rahoituksen hakeminen kuului kansliapäällikölle hallintosäännön (2021) 12. luvun mukaan. Muun rahoituksen ja hankkeiden hakeminen oli aiemmin määritelty virastopäälliköiden toimivaltaan, kun kaudella 2018–2019 muun rahoituksen hakeminen oli määritelty rahoitusjohtajan toimivaltaan kuuluvaksi.

Yhteenveto päätösasiakirjojen analyysistä

Yhteenvetona päätösasiakirja-aineiston analyysistä voi todeta, että Helsingin ylimmän johdon päätöksiä tarkastelemalla kahden eri ajanjakson kuntajohdon päätöksistä muodostuu *kaksi keskenään hyvin erilaista kuvaa kuntajohtamisesta*. Näiden kuvien välillä näkyy selkeä, jopa radikaali, ero päätösteemoihin liittyvissä painotuksissa. Ajanjaksojen rinnakkainen tarkastelu osoittaa, että kunnan ylin johto on keskittänyt huomionsa selkeästi eri asioihin eri tarkasteluajankohtina. Erot päätösten temaattisissa painotuksissa kuvastavat kahta keskenään erilaista käsitystä siitä, mikä kuntajohtamisessa koetaan tärkeäksi.

Kun kauden 2016–2017 kokonaisuus muodostuu pääasiassa hallintoon ja talouteen liittyvistä päätöksistä heijastaen erityisesti perinteisen julkishallinnon ja uuden julkisjohtamisen paradigmoja, kaudella 2018–2019 painottuvat selkeästi enemmän kumppanuuteen ja kehittämiseen liittyvät teemat, jotka heijastavat erityisesti uuden julkisen hallinnan paradigmaa. Ylimmän johdon, ja aivan erityisesti kunnan

ykkösjohdajan (kaupunginjohtaja tai pormestari), päätökset keskittyvät tarkasteluajanjaksoilla hyvin erilaisiin asioihin kuvastaen kahta erilaista tapaa tulkita ja toteuttaa kuntajohtamista ja toimia kuntajohtajana.

Päätösteemojen painottumisen lisäksi muutos näkyy osin myös ylimmän johdon päätettävänä olevien asioiden mittakaavassa ja luonteessa. Vaikka ylin johto tekee edelleen kaudella 2018–2019 paljon myös pieniä hallinnollisia rutiinipäätöksiä, niiden rinnalla on vahvistunut suurempiin kokonaisuuksiin kohdistuvien päätösten osuus. Lisäksi verkostomaisuus, kansainvälisyys ja kehittämisorientaatio korostuvat aiempaa vahvemmin.

Pohdimme lopuksi, mistä tutkimuksemme tulokset kertovat ja peilaamme tuloksia hallinnon paradigmuutokseen.

POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET: KUNTAJOHDON PÄÄTÖKSET JOHTAMISEN HEIJASTUMINA – HALLINNOSTA HALLINTAAN?

Tässä artikkelissa olemme tutkineet sitä, miten kuntajohtamisen päätökset heijastelevat abstraktin tason hallinnon paradigmoja ja niihin liittyviä muutoksia. Pohdimme lopuksi päätösanalyysin perusteella, minkälaiset rajapinnat ja hallintasuhteet johtamisessa korostuvat ja minkälaista johtamista ja hallinnon paradigmoja päätökset ilmentävät. Taulukkoon 3 on tiivistetty aiemman tutkimuksen ja empiirisen analyysimme pohjalta, miten eri paradigmat painottavat eri hallintasuhteita ja ohjaavat johtajan roolia, johtamista ja päätöksentekoa.

Taulukko 3. Paradigmat kuntajohtamisen ja päätöksenteon taustalla.

	Perinteinen julkishallinto (PA)	Uusi julkisjohtaminen (NPM)	Uusi julkinen hallinta (NPG)
Koordinaatiomekanismi	Hierarkia	Markkinat	Verkostot
Hallintasuhteiden painotus	Kunnan sisäiset ja suhde valtioon	Kunnan sisäiset ja paikalliset: sopimusyhteistyö, yritykset, järjestöt	Paikalliset ja yli paikalliset: ulkoiset, verkostot (järjestöt, yritykset, julkiset toimijat), kuntalaiset
Johtajan rooli	Varmistaa sääntöjen ja menettelytapojen noudattaminen	Auttaa tulostavoitteiden määrittelyssä ja saavuttamisessa	Kokoa yhteen, luo edellytyksiä, rakentaa luottamusta ja verkostoja
Johtaminen	Työnjohdolla tehtävien pilkkomista ja jakamista sekä toimeenpanoon liittyvää sääntöjen ja menettelytapojen noudattamisen valvontaa	Ammattimaista, käytännönläheistä, toimitusjohtajamaista	Luottamuksen rakentamista ja vuorovaikutuksessa toimimista erilaisissa verkostoissa
Päätöksenteko	Hallinto-, talous- ja henkilöstöasiat	Hallintoasiat, kuten hankinnat ja sopimukset	Kumppanuus, kehittäminen

Tutkimuksemme perusteella voidaan todeta, että erot päätösteemoissa ja päätösten luonteessa tekevät konkreettisesti näkyväksi eri tavalla johtamisessa korostuvat hallintasuhteet. Päätösten erilaiset painopisteet kuvastavat erilaista kuntajohtamista, mikä näkyy päätösaineiston analyysissä siirtymänä kuntaorganisaation sisäisten asioiden hoitamiseen keskittyvästä perinteisen julkishallinnon mukaisesta johtamisesta kun-

nasta ulospäin kurrottautumista painottavaan, uudelle julkiselle hallinnalle tyypilliseen johtamistapaan. Siinä annetaan suuri merkitys yhteistyölle ja kumppanuudelle eri toimijoiden kanssa. Organisaation sisäisten kysymysten ja hallintasuhteiden sijaan korostuu uudelle julkiselle hallinnalle tyypillisesti ulkoisten sidosryhmäsuhteiden ja kumppanuuksien rakentaminen sekä ulkoiset hallintasuhteet eri hallinnonta-

soilla (vrt. esim. Osborne 2006; Greve 2015). Siirtymä päätösteemojen painotuksissa ilmentää siten myös siirtymää johtamisen käytännöissä ja hallintasuhteissa sekä niiden taustalla olevissa hallinnon paradigmoissa.

Päätösteemojen painotuksissa näkyvät erot ja erilaisten hallintasuhteiden merkitys johtamisessa ovat kytköksissä myös siihen, millainen on kunnan strateginen ja kulttuurinen ymmärrys, millaiset tavoitteet kunta on strategiassa itselleen asettanut, ja minkä ajatellaan olevan kunnan ja sitä kautta myös kuntajohtajan perustehtävä. Priorisointiin vaikuttavat myös, missä hallintasuhteissa kuntajohtajan oletetaan toimivan ja millaisia odotuksia johtajalle asetetaan. Kunnan ykkösjohtaja rakentaakin johtamistaan niihin hallintasuhteisiin, jotka hän tunnistaa omalle johtamiselleen tärkeiksi. Tutkimuksemme vahvistaa aiemman tutkimuksen havaintoja siitä, että johtajan toimintatila muotoutuu osittain sinne, mihin kuntajohtaja aikaansa ja työtänsä häneen kohdistuvien odotusten mukaan priorisoi, mutta myös sinne, missä hän kokee viihtyvänsä tai sinne, missä hän kokee saavansa tilaa ja saavuttavansa tuloksia. (Leinonen 2012; Haveri ym. 2015; Paananen 2016.)

Kunnan ylimmällä johdolla, ja aivan erityisesti ykkösjohtajalla (kunnanjohtaja tai pormestari) on erittäin vahva rooli kunnan johtamisjärjestelmän kehittämisessä. Ykkösjohtajan johtamistyylillä ja prioriteetit rakentavat merkittäväällä tavalla koko kunnan johtamista. Erilaiset persoonat johtajina tuovat omat painotuksensa ja käsityksensä johtamisen prioriteeteista johtamistyöhön ja osaltaan muovaavat vahvasti kuntajohtamisen ilmettä. Kauden 2016–2017 päätösanalyysin perusteella kuntajohtajan roolina on olla ensisijaisesti perinteisen julkishallinnon ja uuden julkisen johtamisen paradigmoja heijastavan hallinnollisen toimitusjohtaja, kun kauden 2018–2019 päätösanalyysi esittää kuntajohtajan ensisijaisesti uuden julkisen hallinnon mukaisesti verkostojen ja kumppanuuksien johtajana (vrt. Haveri ym. 2015).

Painotusten ja johtamisorientaation vaihtelu edellyttää kunnan organisaatiolta joustavuutta ja sopeutumista. Tämä korostuu erityisesti pormestarimallin valinneissa kunnissa, sillä pormestarille ei voida asettaa pätevyys- ja osaamisvaatimuksia. Pormestari ei näin ollen välttämät-

tä ota perinteistä kuntajohtajan roolia siinä merkityksessä, että kunnan ykkösjohtaja vahvistaisi johtamista organisaation kaikilla tasoilla. Organisaatioon onkin varsinkin pormestarikunnissa rakennettava laajemmin johtamisessa tarvittavaa kapasiteettia, koska johtajan vaihtuessa uusi ykkösjohtaja voi keskittää huomionsa aiemman johtajan linjasta poikkeaviin hallintasuhteisiin ja teemoihin, jotka vastaavat paremmin hänen omia kiinnostuksen kohteitaan. Tällöin organisaation muiden toimijoiden on otettava vastuuta vähemmälle huomiolle jääneistä hallintasuhteista ja teemoista. On siis samanaikaisesti rakennettava ja annettava tilaa ykkösjohtajalle ja toisaalta vahvistettava muiden toimijuutta niissä teemoissa, joita ykkösjohtaja ei koe tärkeäksi tai luontevaksi hoitaa, mutta jotka kuitenkin ovat keskeinen osa kunnan toimintaa. Erityisesti korostuu ylimmän virkajohdon merkitys toinen toistaan täydentävänä johtamisen tukena ja organisaation jatkuvuselementtinä etenkin pormestarimallia soveltavissa kunnissa, joissa ykkösjohtaja voi vaihtua neljän vuoden välein. (Ks. myös Haveri, Jäntti, Johanson, Parkkinen & Paananen 2021.)

Päätösaineiston analyysi tekee näkyväksi kuntajohtamisen taustalla olevan paradigmaasiirtymän hallinnosta hallintaan, byrokraatiaorientaatiosta kehittämiseen ja verkostoihin. Päätösanalyysin piirtämät kuvat kuntajohtamisesta heijastelevat paradigman muutosta kuntaorganisaation sisäistä toimintaa painottavasta orientaatiosta kohti laajempaa avautumista eri sidosryhmien suuntaan sekä toimeenpanoluonteisesta orientaatiosta kohti kehittämistä ja kumppanuuksia. Siirtymä voi näkyä sekä yleisemmin organisaation toiminnassa esimerkiksi strategian tasolla että yksittäisten johtajien toiminnassa. Tämä mahdollistaa myös yleisemmän paradigman kanssa ristiriidassa olevan johtamisen johtajan preferenssien mukaisesti. Kunnan ylimmällä johdolla on erittäin vahva asema, mikä antaa johtajalle mahdollisuuden toteuttaa johtamista eri tavoin.

Paradigmaattisesta siirtymästä huolimatta tuloksissamme näkyy myös kuntajohtamiselle ja julkiselle hallinnolle tyypillinen hallinnon paradigmojen samanaikaisuus ja kerrostuneisuus. Vaikka ulkoisiin hallintasuhteisiin liittyvien päätösten osuus on merkittävästi kasvanut, eivät

ne ole kokonaan syrjäyttäneet kunnan sisäisiin hallintasuhteisiin tai talouteen liittyvää päätöksentekoa (vrt. Agranoff 2006). Empiirinen tarkastelumme vahvistaa aiemman tutkimuksen havaintoja siitä, että hallinnon paradigmat eivät kokonaan korvautu uusilla käsityksillä ja tavoilla johtaa, vaan erilaiset johtamistavat ja -orientaatiot täydentävät toisiaan. (Ks. myös Peters 2011; Kaljunen 2011; Torfing ym. 2020; Jäntti ym. 2022.) Kerrostuneisuus näkyy siinä, että vaikka havaittavissa onkin siirtymä hallinnosta hallintaan, uuden julkisjohtamisen – ja perinteisen julkishallinnon – ideat ohjaavat edelleen kunnan toimintaa (ks. myös Funck & Karlsson 2020; Greve 2015). Paradigmat eivät siis ole kokonaan korvautuneet, vaan ennemminkin kerrostuneet. Kumppanuuksien ja verkostojen kasvaneesta merkityksestä huolimatta kuntajohtajat toimivat edelleen hierarkkisesti rakentuvassa ja palveluita markkinoilta ostavassa kuntaorganisaatiossa.

Nykyaikainen kuntajohtaminen rakentuikin aiempien kerrosten päälle, perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen sekä uuden julkisen hallinnan ideoiden varaan. Tämän kerrostuneisuuden hallitseminen edellyttää kuntajohdolta kykyä tunnistaa, soveltaa ja sovittaa yhteen erilaisia johtamistapoja ja vastata niin hierarkkisen, markkinamaisen kuin verkostomaisen hallinnan vaatimuksiin. Lisäksi johtajalta edellytetään kykyä mukautua jatkuvaan johtamisen uudistumiseen sekä vahvoja vuorovaikutustaitoja eri areenoilla toimimiseen.

Artikkelissa käytetty aineisto tarjoaa kiinnostavan näköalan kuntajohtamisen painotuksiin. Aineistoon ja siitä tehtäviin tulkintoihin liittyy kuitenkin joitakin rajoitteita. Kuten tutkimuksemme osoittaa, kunnan ylimmän johdon tekemiä viranhaltijapäätöksiä analysoimalla on mahdollista tehdä näkyväksi, minkälaisiin asioihin kunnan ylin johto päätöksenteossaan keskittyy. Päätöksenteko on kuitenkin vain yksi osa johtajan työtä, minkä vuoksi päätösaineiston analyysin perusteella ei voi tehdä johtopäätöksiä johtajan työn kokonaiskuvasta tai siitä, mitä johtaja yleisemmin johtamistyössään tekee tai ei tee. Esimerkiksi se, että tässä tutkimuksessa käyttämämme aineiston mukaan kaupunginjohtajalla ei ole ollut lainkaan kehittämiseksi luokittelemamme päätöksiä, ei automaattisesti

tarkoita sitä, että kaupunginjohtajan työhön ei olisi sisältynyt myös kehittämistä.

Kuntajohdon päätökset eivät kerro koko totuutta kuntajohtamisesta, mutta ne tuovat kuitenkin esiin johtajan päätöksenteossa korostuvat painopisteet. Päätösten ollessa julkisia, niiden kautta piirtyy kuva asioista, joihin kuntajohtaja päätöksenteossaan keskittyy, mikä puolestaan osaltaan rakentaa laajempaa julkista kuvaa johtajan työn painopisteistä ja johtajan profilista. Tämä vaikuttaa merkittävästi siihen, minkälainen kuva kunnan toiminnasta ja johtamisesta välittyy ulospäin.

Kunnat ovat päätöksenteon areenoita, joissa myös viranhaltijoille on delegoitu paljon päätösvaltaa. Sen käyttämisestä ei juurikaan löydy tutkimustietoa. Etenkin kuntien ylimpien viranhaltijoiden päätöksenteosta ja sen muutoksesta tarvittaisiin lisää tutkimusta, sillä siihen kytkeytyy monia julkishallinnon toiminnan kannalta olennaisia näkökulmia, kuten valta, duaalijohtamisen työnjako ja tässäkin tutkimuksessa esillä ollut paradigmakestus.

Tämän artikkelin keskiössä ovat olleet hallinnon ja sen tutkimuksen peruselementit: hallinnon paradigmat, hallintasuhteet, johtaminen ja päätöksenteko. Yksittäisten johtajien yksittäisiä päätöksiä analysoimalla olemme vahvistaneet ja laajentaneet aiempaa tutkimusta valottamalla päätöksenteon taustalla olevaa ketjua, joka lähtee liikkeelle abstraktin tason paradigma-ajatelusta, vaikuttaa erilaisten hallintasuhteiden korostumiseen ja ohjaa johtamisen ja johtamistekojen, kuten päätöksenteon painotuksia paradigmalle ominaiseen suuntaan. Tämän ketjun empiirinen analyysi auttaa ymmärtämään kuntajohtamisen kokonaisuutta ja avaa teoreettisen paradigma-ajattelun ilmentymistä ja konkreettisuutumista käytännön johtamisessa.

LÄHTEET

- Agranoff, Robert (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66 (1), 56–65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x>
- Avery, Gayle. (2004). *Understanding leadership: Paradigms and cases*. Lontoo: SAGE.
- Allison, Graham T. (1983). Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? Teoksessa Perry, James

- L., Kraemer, Kenneth L. (toim.) *Public management: Public and private perspectives*. Palo Alto, CA: Mayfield Publishing, 72–92.
- Bowen, Glenn. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Bryson, John M., Crosby Barbara C. & Bloomberg, Laura (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74 (4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Chapman, Jeff & Duncan, Grant (2007). Is there now a new New-Zealand model? *Public Management Review*, 9 (1), 1–25. <https://doi.org/10.1080/14719030600853444>
- Elo, Satu & Kyngäs, Helvi (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62 (1), 107–115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Fereday, Jennifer & Muir-Cochrane, Eimear (2006). Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development. *International Journal of Qualitative Method*, 5 (1), 80–92. <https://doi.org/10.1177/160940690600500107>
- Funck, Elin K., & Karlsson, Tom S. (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, 36 (4), 347–375. <https://doi.org/10.1111/faam.12214>
- Greve, Carsten (2015). Ideas in public management reform for the 2010s. Digitalization, value creation and involvement. *Public Organization Review*, 15 (1), 49–65. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0253-8>
- Gow, James I. & Dufour, Caroline (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences*, 66 (4), 573–597. <https://doi.org/10.1177/0020852300664002>
- Hakari, Kari (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2019). *Kuntalaki – tausta ja tulkinat*. Helsinki: Alma Talent.
- Haveri, Arto (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon uudistajana. *Hallinnon tutkimus*, 20 (1), 4–19.
- Haveri, Arto & Rönkkö, Pentti (2003). Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University Press, 56–64.
- Haveri, Arto, Airaksinen, Jenni & Paananen, Henna (2013). *Kuntajohtajat muutoksen tulkeina*. Acta 250. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto & Anttiroiko, Ari-Veikko (2013). Kuntajohtaminen paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallintana. Teoksessa Karppi, Ilari (toim.) *Governance – hallintaa uusien muotoiluin*. Tampere: Tampereen yliopisto. 79–96.
- Haveri, Arto, Airaksinen, Jenni & Paananen, Henna (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat*. Acta 261. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto, Jäntti, Anni, Johanson, Jan-Erik, Parkkinen, Jonne & Paananen, Henna (2021) Pormestarimallin vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön. Teoksessa Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) (2021) *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*. Tutkimuksia 2021:3. Helsingin kaupunki. 27–49.
- Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (2017). Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. Teoksessa Nyholm, Inga, Haveri, Arto, Majoinen, Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) *Tulevaisuuden kunta*. Acta 264. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto & Valtiovarainministeriö. 42–55.
- Helsingin kaupungin hallintosääntö*. (2021).
- Helsingin kaupunginhallituksen johtosääntö*. (1996).
- Helsingin kaupunginkanslian johtosääntö*. (2013).
- Hood, Cristopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, Cristopher & Peters, Guy. (2004). The middle aging of new public management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3), 267–282. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh019>
- Hughes, Owen, E. (2018). *Public management and administration: An introduction*. 5.painos. New York: St. Martin's Press.
- Ikonen, Anna-Kaisa (2021). Sillanrakentajien aika – pormestarit operatiivisina, poliittisina ja verkostojen johtajina. *Focus Localis*, 49 (4), 59–70.
- Jäntti, Anni (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2215. Tampere: Tampere University Press.
- Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni

- (2021a). Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan? *Hallinnon tutkimus*, 40 (2), 129–144. <https://doi.org/10.37450/ht.95735>
- Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni (2021b). Pormestarimalli kuntajohtamisen muotona – pormestarimalliin liittyvät tavoitteet, odotukset ja uskomukset. *Politiikka*, 63 (2), 135–157. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101245>
- Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) (2021) *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*. Tutkimuksia 2021:3. Helsinki: Helsingin kaupunki.
- Jäntti, Anni, Paananen, Henna, Parkkinen, Jonne, Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni (2022) Kuntajohtajuustutkimuksen tila ja tulevaisuus. Teoksessa Jäntti, Anni, Kork, Anna-Aurora, Kurkela, Kaisa, Leponiemi, Ulriika, Paananen, Henna, Sinervo, Lotta-Maria & Tuurnas, Sanna (toim.) (2022) *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. Tampere: Vastapaino.
- Kaljunen, Leena (2011). *Johtamisopit kuntaorganisaatioissa – diskursiivinen tutkimus sosiaali- ja terveystoimesta 1980-luvulta 2000-luvulle*. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- Kettl, Donald F. (2000). Public administration at the millenium: The state of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (1), 7–34. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024267>
- Klijin, Erik-Hans (2008). Governance and governance networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10 (4), 505–525. <https://doi.org/10.1080/14719030802263954>
- Kotter, John, P. (1990). *A force for change. How leadership differs from management*. New York: Free Press.
- Kuntalaki 2015/410*. Annettu Helsingissä 10.4.2015.
- Labuschagne, Adri. (2003). Qualitative Research – Airy Fairy or Fundamental? *The Qualitative Report*, 8(1), 100–103. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2003.1901>
- Leinonen, Jaana (2012). “Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä”. *Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin*. Acta 232. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Leponiemi, Ulriika (2019). *Kollektiivinen kapasiteetti. Yhteisöllisyys pienten kuntien johtamisessa*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 153/2019. Tampere: Yliopistopaino.
- Lundström, Ilona (2011). *Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Acta 227. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Maesschalck, Jeroen (2004). The impact of new public management reforms on public servants’ ethics: Towards a theory. *Public Administration*, 82 (2), 465–489. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00403.x>
- McQuaid, Ronald W. (2010). Theory of organizational partnerships: Partnership advantages, disadvantages and success factors. Teoksessa Osborne, Stephen (toim.) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Lontoo: Routledge. 127–148.
- Mintzberg, Henry (1994). Rounding Out the Manager’s Job. *MIT Sloan management review*, 36 (1), 11–26.
- Möttönen, Sakari (2011). Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 63–84.
- Nyholm, Inga & Niiranen, Vuokko (2017). Kuntavaltiosuhde uudistuvassa kunnallishallinnossa. Teoksessa Nyholm, Inga, Haveri, Arto, Majoinen, Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) *Tulevaisuuden kunta*. ACTA 264. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto & Valtiovarainministeriö. 119–134.
- Osborne, Stephen P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, Stephen P. (2010). The (New) Public Governance: A suitable case for treatment? Teoksessa Osborne, Stephen P. (toim.) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Lontoo: Routledge. 1–16. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Osborne, Stephen P, Radnor, Zoe & Nasi, Greta (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43 (2), 135–158. <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>
- Paananen, Henna (2016). Kuntajohtaja vuorovaihteisena toimijana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 44 (2), 7–25.
- Peters, B. Guy (2002). The changing nature of public administration: From easy answers to hard questions. *Asian Journal of Public*

- Administration*, 24 (2), 153–183. <https://doi.org/10.1080/02598272.2002.10800399>
- Peters, B. Guy (2011). Comparative public administration: After new management, what? Teoksessa Hyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Acta Wasaensia No 238. Vaasa: Vaasan yliopisto. 20–32.
- Pierre, Jon & Peters B. Guy (2000). *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan.
- Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Lontoo: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230512641>
- Pollitt, Christopher (1998). Managerialism revisited. Teoksessa Peters, B. Guy & Savoie, Donald J. (toim.) *Taking stock. Assessing public sector reforms*. Montreal: McGill-Queen's University Press. 45–77.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2017). *Public Management Reform. A comparative analysis – into the age of austerity*. 4. painos. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44 (4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes, R. A. W. (1997). From marketisation to diplomacy: It's the mix that matters. *Australian Journal of Public Administration*, 56 (2), 40–53. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1997.tb01545.x>
- Sallinen, Sini, Majoinen, Kaija & Salenius, Maria (toim.) (2012). *Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Seeck, Hannele (2012). *Johtamisopit Suomessa. Taylorismista innovaatioteorioihin*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Stoker, Gerry (1999). The unintended costs and benefits of new management reform for British local government. Teoksessa Stoker, Gerry (toim.) *The New Management of British Local Governance*. New York: MacMillan Press Ltd. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-27295-2>
- Stoker, Gerry (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration*, 36 (1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Stoker, Gerry (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, 89 (1), 15–31. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x>
- Torfin, Jacob, Andersen, Lotte Bøgh, Greve, Carsten & Klausen, Kurt Klaudi (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Policy, administrative and institutional change series. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788971225>
- Tuurnas, Sanna (2016). *The professional side of co-production*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Virikko, Saanareetta. (2016). Kunnan johtamisjärjestelmän oikeudellinen perusta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 44 (4), 25–43.