

## HALLINTAKYVYN RAKENTEET

Kunnan organisaatiorakenne ja johtamisjärjestelmän toimintakyky ammattijohdon näkökulmasta

Elokuu 2010

Tampereen yliopisto  
Yhdyskuntatieteiden laitos  
Pro Gradu -tutkielma

Toni K. Laine

TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhdyskuntatieteiden laitos

LAINEN, TONI KRISTIAN: Hallintakyvyn rakenteet – Kunnan organisaatorakenne ja johtamisjärjestelmän toimintakyky ammattijohtajan näkökulmasta

Kunnallispolitiikan Pro Gradu -tutkielma, 120 sivua + 2 liitesivua.

Elokuu 2010

---

Tutkielmassa selvitetään kuntaorganisaation johtamisjärjestelmän ylärakenteen merkitystä hallintakyvyn näkökulmasta. Modernit suomalaiset kuntaorganisaatiot voidaan kuvata kypsinä konebyrokratian muodoiksi, jotka periytyvät hyvinvointivaltion ajalta. Taloudelliset suhdannevaihtelut ja muut kunnan taloudelliseen toimintaympäristöön vaikuttavat tekijät pakottavat etenkin pieniä ja keskikokoisia kuntia sopeuttamaan toimintojaan. Nopeasti toteutettavat muutokset sekä tietoiset byrokratialle tärkeiden organisaatoroolien täyttämättä jättäminen vaarantavat kunnan hallintakyvyn ja strategisen ajattelun. Kunnan keskushallinnon rakenteiden merkitystä paikallisen hallinnan toteuttamisessa ja kunnan toiminnan ohjaamisessa ei ole pohdittu riittävästi.

Kunnan toiminta edellyttää suunnittelukapasiteetilla, teknostruktuurilla, resursoitua hallintoa. Päivittäisten rutiinien lisäksi tulevat tehtävät saatetaan kuitenkin anorektisissa organisaatioissa joutua hoitamaan tilapäisorganisaatioilla, jolloin tietyt organisaatoroolit kuormittuvat liikaa. Kireässä tilanteessa strateginen huippu saattaa joutua laskeutumaan komentosillalta päivittäishallinnon pariin, jolloin kuntaa uhkaavien toimintaympäristön muutosten merkit jäävät helposti huomaamatta. Seurauksena on hallintaverkoston rappeutuminen ja heikompi hallintakyky, mikä heikentää kunnan asemaa entisestään seuraavan taloudellisen taantumasyklin saapuessa.

Kunnan strategista johtamista monimutkaisessa toimintaympäristössä vaikeuttaa lisäksi luottamushenkilöiden rajallinen kompetenssi ja poliittisen järjestelmän agonismi tehtäessä vaikeita päätöksiä. Kunnan johtamisjärjestelmän toiminnasta saattaa edellä kuvaillun kehityksen perusteella syntyä kaoottinen kokonaisuus, jossa ohjaus ja strateginen suunnittelu eivät enää toimi. Tutkimuksessa on haastateltu kuuden pienen ja keskisuuren kunnan johtajaa tarkoituksena vahvistaa teoreettiset hypoteesit. Tutkielmassa osoitetaan virheellisen organisaatiosuunnittelun riskejä sekä esitetään parannusehdotuksia johtamisjärjestelmän ja kunnan hallintakyvyn parantamiseksi.

## ENGLISH SUMMARY

Modern Finnish municipalities, highly regulated and offering a wide scale of services, can be described as mature machine bureaucratic organizations which were originally designed to perform national welfare state program. However, the abandonment of the welfare state program concurrently with changes in the municipalities' task environment has caused heavy fiscal stress on them. Especially recent changes in the economical environment of local level authorities have led to organizational downsizings and emergent strategic choices in small and mid-sized municipalities. As a result of fiscal stress, downsizing made in haste may danger municipality's ability to attract equities to its area and has a negative effect on municipality's capability to govern networks and relations with the private and third sector entities.

Erroneous organization structure endangers municipal organizations' capability to observe the environment, leading to strategic ignorance and missing ability to design effective organizations. If the strategic apex of an organization, in this thesis professional mayor, needs to step down from the bridge to steer the organization's everyday operational activities because of lacking mid-layer management or technostructure, the organization starts to drift in the changing task environment without a rational direction. Potential risks inside the organization are the birth of highly overloaded adhocracies without adequate resources for problem solving and the organization becoming anorectic, eventually resulting in organization's failure. From the professional viewpoint, another theoretically major problem in a changing and hostile task environment is the agonism of the political system which may lead to inefficient and slow decision making transferring the *de facto* power to professional leaders, overloading the anorectic bureaucratic structure.

In this thesis professional mayors (town clerks) from six mid-sized Finnish municipalities were interviewed considering the theoretically presented hypothesis of weaknesses in the municipal organization's function. In addition the mayors were asked about several other potential problems considering the strategic decision making but also their opinions on the balance of power (professional-political) in the Finnish municipalities. This thesis demonstrates, both theoretically and empirically, that a functional municipal organization organized in a modern machine bureaucratic way needs certain organizational roles, especially strategic technostructure to maintain its capability not only to govern but also to develop the organization itself to more postmodern direction. In addition this thesis points other potential weaknesses in the governing systems of mid-sized Finnish municipalities including the political agonism in decision making and the politicians' lack of knowledge of municipal affairs.

# SISÄLLYS

1. JOHDANTO JA TUTKIELMAN LÄHTÖKOHDAT .....	6
2. TUTKIELMAN LÄHESTYMISVALINNAT, TAVOITTEET SEKÄ RAKENNE.....	13
3. TOIMINTAYMPÄRISTÖNÄ MAAILMANLAAJUISTUNUT TALOUS .....	20
3.1 KUNNAN KESKUSHALLINNON YLÄRAKENNE PAIKALLISEN VERKOSTORAKENTEEN STRATEGISENA OHJAAJANA .....	26
3.2 YDINKUNNAN ROOLI KUNNAN KEHITTÄMISESSÄ.....	32
3.3 KUNNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSEN JÄSENTÄMINEN .....	34
4. KUNNAN VAIHDANTASUHTEET JA RAKENNE-EVOLUUTIO.....	39
4.1 KONTINGESSITEOREETTINEN LÄHESTYMISTAPA KUNTAAN .....	43
4.2 LUONNOLLINEN VALINTA JA STRATEGINEN VALINTA .....	45
5. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN TOIMINTAKYKY .....	48
5.1 KUNNAN AMMATTIJOHDON LISÄÄNTYNYT VASTUU .....	51
5.2 KUNTAORGANISAATIO RAKENTEINA.....	53
5.3 KUNTA KONEBYROKRATIAN MUOTONA .....	56
5.4 KUNNAN KESKUSHALLINNON ROOLIT.....	59
5.5 RAKENTEET HALLINTAKYVYN EDELLYTYKSENÄ .....	63
5.6 HYPOTEESI KUNNALLISISTA ANOREKSIAORGANISAATIOISTA JA ADHOKRATIOISTA.....	67
5.7 KUNTAORGANISAATION ELINKAARIONGELMA .....	70
6. TUTKIMUSOTE JA TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSAN TOTEUTTAMINEN .....	74
6.1 TUTKIMUKSEN KOHDEKUNNAT JA HAASTATELLUT .....	75
6.2 TUTKIMUSAINEISTON KERUU .....	76
7. KESKUSHALLINNON YLÄRAKENTEEN HALLINTAKYKY .....	77
7.1 KUNNALLISET ANOREKSIAORGANISAATIOT JA ADHOKRAATTISET RAKENTEET.....	78
7.1.1 ADHOKRAATTISET RAKENTEET KUNTIEN KESKUSHALLINNOSSA.....	79
7.1.2 JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN TYÖN KUORMITTAVUUS.....	80
7.2 STRATEGINEN JOHTAMISKYKY JA ORGANISAATIO .....	81
7.2.1 KUNNANJOHTAJAT VASTUULLISUUDEN PUOLUSTAJINA .....	82
7.2.2 KUNNANJOHTAJA STRATEGISENA JOHTAJANA MUUTTUVASSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ.....	84
7.2.3 TUURILLA NE LAIVATKIN SEILAA - KUNTAKEHITTÄMISEN INFLAATIO.....	86
7.3 KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN TULEVAISUUS .....	87
7.3.1 POLIITTISEN JOHDON PÄTEVYYS JA KYKY TEHDÄ PÄÄTÖKSIÄ VAIKEISSA TALOUDELLISISSA OLOSUHTEISSA.....	90
7.3.2 AMMATTIJOHDON JA POLIITTISEN JOHDON VÄLINEN VALLAN JA VASTUUN SUHDE .....	92
7.3.3 KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN DUALISMI JA TASAPAINO.....	94
7.4 YHTEENVETO TUTKIMUSTULOKSISTA.....	96
8. TUTKIMUKSEN KRITIIKKI JA LUOTETTAVUUDEN ARVIOINTI .....	100
9. TUTKIMUKSEN KESKEISTEN TULOSTEN TARKASTELU JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	102
LÄHTEET .....	112
LIITTEET .....	121
LIITE 1. LOMAKEHAASTATTELUN KYSYMYSLOMAKE .....	121

## KUVIOT

KUVIO 1. KUNNAN TALOUDELLISEEN TOIMINTAYMPÄRISTÖÖN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT .....	11
KUVIO 2. YDINKUNNAN JÄSENNYS ORGANISAATIONA.....	14
KUVIO 3. KUNNAN TOIMINTA GLOBAALISSA TALOUDESSA .....	25
KUVIO 4. ORGANISAATION VIISI OSAA.....	54
KUVIO 5. KONEBYROKRATIA .....	58
KUVIO 6. STRATEGINEN TEKNOSTRUKTUURI OSANA KONEBYROKRAATTISTA PÄÄRAKENNETTA.....	62
KUVIO 7. ORGAANINEN TASKU OSANA KONEBYROKRAATTISTA PÄÄRAKENNETTA .....	62
KUVIO 8. MENNEISYYDEN VAALINNASTA JOHTUVA ORGANISAATION EPÄONNISTUMINEN .....	72

## 1. JOHDANTO JA TUTKIELMAN LÄHTÖKOHDAT

Hallinto, hallinta ja hallitseminen ovat ambivalentteja käsitteitä. Ihmisillä on pyrkimys kontrolloida ympäristöään ja sen tapahtumia. Toisinaan emme pysty hallitsemaan edes itseämme. Ihmisinä tarvitsemme ajatuksellisia rakenteita ja jäsenyyksiä voidaksemme hahmottaa maailmaa ja luodaksemme kiinnittymiskohtia arkielämän entropian keskellä.

Hallinto on yksi tällainen kiinnityskohta – järjestelmä ja viitekehys toimintojen suorittamiselle. Hallinto on ytimeltään kognitiivinen rakennelma ilman materiaa, jonka perusteet on kirjoitettu lakiin. Hallintoa voidaan kritisoida, soveltaa, uudistaa ja hajottaa. Hallinto on ennen kaikkea vallankäytön väline – hyvä renki, mutta huono isäntä. Hallinto saattaa olla myös tylsää ja harmaata kuin rengin sarkahousut. Ilman renkiä mitään ei kuitenkaan tapahdu eivätkä asiat valmistu.

Julkisella sektorilla hallinto on perinteisesti nähty yleisesti weberiläisen perinteen mukaisesti koneistona, johon liitetään erilaisia, usein negatiivisia mielikuvia. Päälimmäisiä näistä mielikuvista ovat hitaus, raskaus, itseintressi sekä muutosvastaisuus. Hallintoa voidaan kuitenkin tarkastella myös toisesta lähtökohdasta; johtamisen ja koordinoinnin näkökulmista, jotka ovat toimivan hallinnon keskeisiä elementtejä. Hallinnon ja johtamisen käsitteiden yhdistäminen luovat johtamisjärjestelmän.

Julkisorganisaatioiden asema on kuitenkin muuttunut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Hyvinvointivaltion aikakauden jälkeiset julkisorganisaatiot ovat kriisinkourissa. Ne ovat liian suurikokoisia, kömpelöitä ja epämääräisen palvelupaletin järjestäviä julkiskonglomeraatteja, joita on hankala johtaa ja jotka eivät pysty reagoimaan riittävän nopeasti ympäristön muutoksiin.<sup>1</sup> Mekanistinen, hyvinvointivaltiojärjestelmän osana palvelu- ja hallintotehtäväänsä toteuttava kunta on muun julkishallinnon ohella joutunut yhdentymiskehityksen myötä heikompaan asemaan markkinoiden rinnalla. (Rönkkö, teoksessa Anttiroiko et al. 1993, 51). Taloudelliset muutos- ja sopeuttamisaineet organisaatioissa ovat muuttuneet osaksi kuntien arkipäivää. Paine vaikeiden päätösten toteuttamiseen kolkuu kuntia jokaisen talousarvion valmistelun yhteydessä.

Paikallaan räpiköinnin sijaan kuntia tarvitsisi epäilemättä johtaa johonkin suuntaan. Kysymys kunnan johtamisesta yhtenä pakettina on ajankohtainen ja vähintään yhtä ajankohtai-

---

<sup>1</sup> Ks. esimerkiksi Lillrank (2002, 39–59)

nen on kysymys kunnan hallintakyvystä – mitä se oikein on ja onko sellaista edes olemassa? Entä miten johtaminen ja hallintakyky kytkeytyvät toisiinsa ja miten kunnan organisaatiarakenteet vaikuttavat niiden taustalla?

Tässä tutkielmassa pyrin etsimään vastauksia kuntia vaivaavaan johtamisjärjestelmän kriisiytymiseen rakennesuunnittelun ja johtamisen näkökulmista. Organisaatioiden toimintaa tarkasteltaessa erityisesti johtamisella on kiistatta suuri merkitys. Tässä suhteessa kuntakonserni ei eroa millään tavoin esimerkiksi julkisesti noteeratusta yhtiöstä; kunta ei voi toteuttaa tehtäviään ilman toimivaa johtoa, joka on kykenevä nopeisiin ja ajoittain myös raskaisiin päätöksiin. Toimenpiteet valmistelee yleensä organisaation ammattillinen johto.

Suomalaisissa kunnissa on kuitenkin jo jonkin aikaa väheksytty kunnan ammatillisen keskushallinnon roolia kunnan johtamisessa, mikä on näkynyt ohentuneina organisaatioina, työnjaollisina ongelmina sekä paineiden kasautumisena organisaation jäljelle jääneissä osissa. Huomiota on kerännyt viime aikoina lähinnä kunnan poliittisen johdon aseman vahvistaminen.<sup>2</sup> Arvojen ja ideologian tuominen kunnallishallintoon on perinteisesti katsottu luottamushenkilöiden tehtäviksi. Perimmäinen kysymys kuitenkin lienee, missä määrin arvoilla on tilaa niukkuuden jakamisessa ja missä määrin kunnilla on jäljellä itsenäisyyttään – mitä itsehallinto ja valta valita ylipäätään on?

Hallinto on ihmisten luoma järjestelmä puutteineen ja ulottuvuuksineen, joka kehittyy vallan muotojen ja ihmisten mukana. Mutta kulkevatko hallinto ja valta käsi kädessä? Entä mikä on politiikan rooli ja voidaanko se katsoa osaksi hallintoa? Esimerkiksi kansallisvaltiolla on suurehko hallinto, mutta huolimatta siitä se on joidenkin näkemysten mukaan vähitellen alkanut tyhjentyä vallasta.<sup>3</sup>

Valta on silti tälläkin hetkellä jossain. Valta ei pyöri vapaana. Ydinkysymys on, miten kunnat voivat tehostaa vallankäyttöään ja vaalia paremmin oikeuksiaan, jotka kuntalaiset ovat paikallisyhteisöilleen antaneet. Onko tosiasiallisesti vallaton, hallintakykynsä hukannut agonistinen ja moniääninen demokratia itseisarvo? Tutkielmassa haastateltujen kunnanjohtajien näkemysten perusteella on perusteltua olettaa, että kunnallishallinnossamme

---

<sup>2</sup> Ks. esim. Ryynäsen pääkirjoitus Kunnallistieteellisessä Aikakauskirjassa (4/2005)

<sup>3</sup> Tarkemmin ”Hollowing Out of the State” -näkemystä on esitelty Rhodes, ks. esim. (1996, 661) sekä Rhodes teoksessa Pierre (2000, 57).

on tyynen pinnan alla tunnistettavissa platonilais-hegeliläisen hallinta-ajattelun ja aristoteleläis-madisonilaisen poliittisen näkökulman välinen konflikti<sup>4</sup>, jossa näkemys yleisestä edusta risteytyy.

Viime vuosikymmeninä on keskusteltu peräjälkeen hallinnon kehittamisestä (administrative development), julkisen johtamisen kehittamisestä (public management) ja lopulta kokonaisuuksien hallinnasta (political governance) (Ryynänen 2001, 20). Huolimatta käsitteiden vaihtumisesta hallinnon voidaan pitkälti sanoa toteuttavan vallanpitäjien tahtoa. Kunnissa tämä tarkoittaa, että toimiva hallinto hoitaa kunnan tehtävät asianmukaisesti ja vallanpitäjien, kuntajärjestelmässämme kunnan poliittisen johdon tahdon mukaisesti. Vallalla ja kuntalaisten antamalla legitimitetillä ei ole kuitenkaan merkitystä, mikäli sen tahtoa ei pystytä toteuttamaan ja kuntaa ohjaamaan valtuutettujen linjaaman politiikan mukaisesti. Kunnan poliittisella johdolla ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia, aikaa ja usein myöskään riittävää asiantuntemusta kunnan päivittäisten toimintojen hoitamiseen. Tästä syystä päivittäistä koordinaatiota ja strategian tulkintaa kunnassa toteuttaa kunnan ammattijohto, ainakin teoriassa.<sup>5</sup>

Jotta lukija ymmärtäisi tutkielman hetkittäin jopa poleemista otetta, avaan tutkijana hieman tutkielman taustaa ja lähtökohtia. Tutkielman juuret ovat jo varsin kaukana. Mentyäni töihin kuntaan opiskelu-urani alkuvaiheessa todellisuus erosi valtavasti käsityksistä joita olin omaksunut akateemisen maailman noviisina. Metaforisesti, ”I had to kill my darlings.” Todellisuus olikin paljon opittua ihmeellisempää. Hämäläisen (1999, 17) mukaan nykyaikaisessa kunnallisessa demokratiassa strategiset päätökset kuuluvat luottamushenkilöille ja ensisijaisesti valtuustolle, operatiivisten asioiden kuuluessa palkatulle johdolle, todeten poleemisesti että ”...näinhän se on, koska näin sanotaan kaikissa oppikirjoissa ja näin vannotaan kaikilla Kuntapäivillä, kuntien suunnitteluseminaareissa, ja niin poliittisten kuin ammatillistenkin johtajien puheissa.” Hämäläinen (mt.) kuitenkin toteaa, että kunnassa kunnanjohtajan työ poikkeaa kaikista muista palkatuista tehtävistä tai luottamustoimista juuri siinä, että hänen on jatkuvasti ajateltava kokonaisuuksia, muutoksia, uhkia ja ulospääsyä ongelmista. Kunnan johtaminen on pienten sirpaleiden kokoamista, jota ei voi antaa liian monen ihmisen käsiin kokonaisuuden kärsimättä.

---

<sup>4</sup> Käsittelyyn palataan kappaleessa 5.1.

<sup>5</sup> Tarkemmin strategisen johtamisen toteutumista ja implementaatiota kunnissa on esitellyt esim. Rannisto (2005, 100–105)



Kyseessä on siis Hämäläistä (mt.) mukailleen vastuu, jota ammattijohtaja ei voi jakaa. Ei vaikka Kuntapäivillä puheet valtuuston ensisijaisesta asemasta kuullaan hartaina varmasti tulevaisuudessakin. Kunnanjohtaja kuitenkin tarvitsee myös sirpaleensa ja kaikkia niitä hän ei pysty keräämään yksin. Silloin mukaan kuvaan astuu kunnan muu ammatillinen organisaatio. Työskenneltyäni kunnassa osana kunnan hallintoa, näkökulmani muuttui indoktrinaatiivisesta omaksujasta kriittiseksi tarkastelijaksi. Virheettömästi raksuttavan hallintoapparaatin sijaan näinkin ääri rajoillensa venyneen ammattilaisorganisaation, joka yritti parhaimpansa mukaan täyttää tehtävänsä. Erityisesti minua mietitytti, miksi tästä ei kirjoita kukaan ja miksi tästä ei kerrottu yliopistossa. Samaan aikaan alkoi globaali talouskriisi. Työstäessäni monenlaisia suunnitelmia kuntastrategiasta sisäisiin valvontaohjeisiin, aloin pohtia, miten näillä rakenteilla voidaan toteuttaa hallintoa, mitä kyky hallita ylipäätään on ja mitä se edellyttää? Toisekseen pohdin omia tehtäviäni. Mikäli akateemisen maailman noviisina hoidan näitä tehtäviä nyt, kuka nämä tehtävät on hoitanut ennen minua vai onko niitä hoitanut ylipäätään kukaan?

Lukiessani samanaikaisesti organisaatioanalyysin ja organisaation kehittämisen tenttiin tajusin olevani kunnan päätoiminen teknostruktuuri – oikeastaan yksin. Tästä syystä aloin perehtymään enemmän organisaatioihin ja kunnan hahmottamiseen rakenteina ja siksi tutkielmassa myös sovelletaan kunnallispolitiikan lisäksi erityisen voimakkaasti hallintotieteellisiä ja tarkemmin organisaatiotutkimukseen liittyviä konseptiä. Pohdintani kohdistuu erityisesti kysymykseen suomalaisten kuntien johtamisjärjestelmän toimivuudesta yhdistettynä niiden organisaatorakenteeseen, sillä ne eivät vastaa riittävän hyvin toimintaympäristön vaatimuksiin. Ladommeko akateemisessa tutkimuksessa toimivasta suomalaisesta kunnan johtamisjärjestelmästä sopuisasti kertovia lähdeviitteitä tuttuun järjestykseen päästämättä niitä irti, katsoen, mitä ne saavat aikaan?<sup>6</sup>

Uuden paradigman mukaisen paikallisen hallinnan onnistuminen vaatii kuntien taholta toiminnan ohjaamista – kuntalaisten antaman vallan käyttämistä. Ilman valtaa ja oikeutta sen käyttöön hallinto on tyhjä käsite. Toimivaa hallintoa ei puolestaan ole ilman riittäviä resursseja. Resurssit, oikeudet, ja ihmiset resurssien käyttäjinä ovat toimivan hallinnon, johtamisen ja hallinnan lähtökohtia. Mikäli hyödynnämme esimerkiksi Morganin (2006)

---

<sup>6</sup> Kirjoittamisen toiminnasta ja pelistä on kirjoittanut esimerkiksi Hyvärinen (2002) teoksessa Kinnunen ja Löytty (2002).

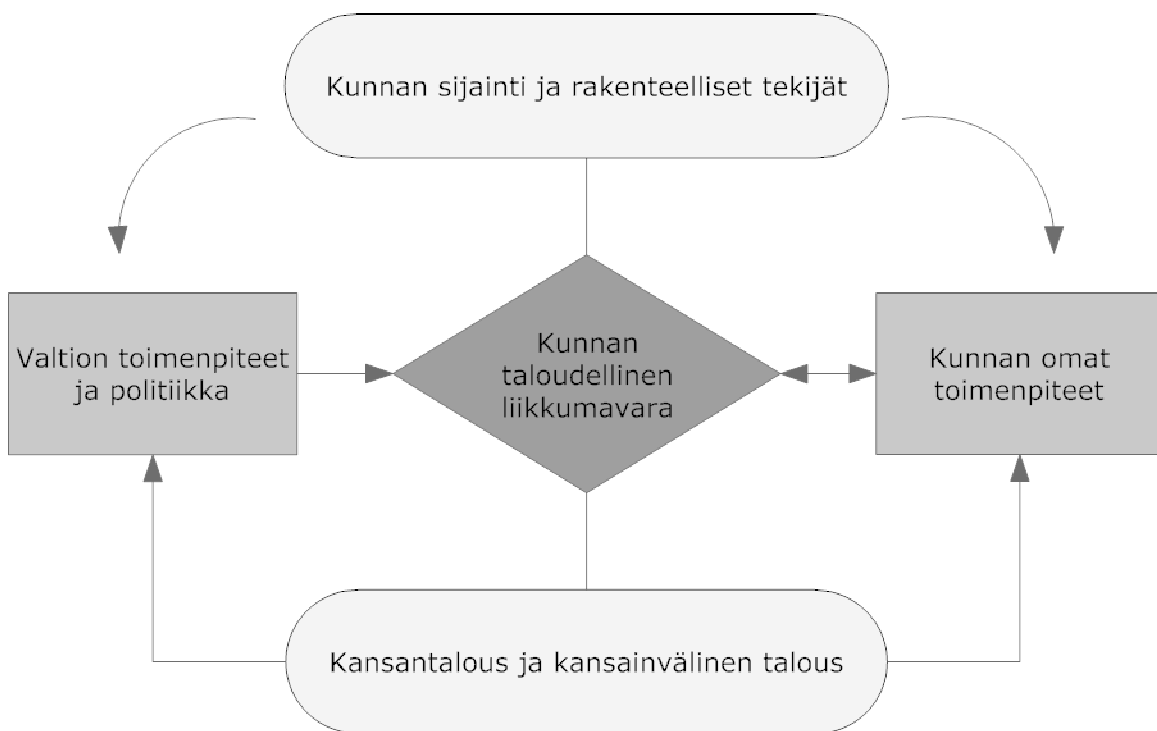
metaforia organisaatioista koneina tai vaikkapa organismeina, voimme todeta, että organisaatiot eivät toimi ilman osiaan tai elimiään. Koneista ei voi poistaa osia haittaamatta niiden toimintaa. Jos kunta puolestaan olisi elävä organismi, pystyisikö se tekemään mitään, mikäli siltä aina kymmenen vuoden välein katkaistaisiin käsi, jalka tai poistettaisiin aivot?

Kuntien tulevaisuutta koskevia ratkaisuja tehdään valtioneuvoston vuonna 2005 käynnistämän PARAS-hankkeen puitteissa enemmän kuin koskaan aiemmin. Suomalaisen paikallishallinnon uudistuksissa ulkoiset prosessit, kuten kuntaliitokset, seudulliset yhteistyömuodot, hallinta (governance) sekä näiden lisäksi palvelunjärjestämisen toimintamalliuudistukset ovat saaneet paljon huomiota tutkimuksessa ja mediassa. Myös kansanvaltaisuutta paikallisella tasolla on haluttu lisätä asiakasneuvostojen ja käyttäjädemokratian avulla. Mutta kuinka demokraattinen järjestelmä voi toimia, mikäli sen ydin – valmisteleva ja toimeenpaneva hallinto on pahasti aliresursoitu ja ylikuormitettu? Teknisiä termejä lainaten voidaan todeta, että suomalaiset kunnat ja alan tutkimus pakkeloivat innoissaan ruostetta kuntien toiminnan pintakerroksessa, kun toiminnan moottori, kunnan strategiaa luova, tulkitseva ja toteuttava byrokraattinen hallinto on lähellä leikata kiinni. Vähemmälle huomiolle viime aikojen tutkimuksessa ovat jääneet kuntien organisaatio- ja johtamisrakenteet ja niiden merkitys hallintakyvyn näkökulmasta.

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella kunnan organisaatiroolien sekä johtamisen merkitystä kunnan hallintakyvyn ja tehokkaan toiminnan näkökulmista. Työelämän empiiristen havaintojen kautta alkanut kiinnostukseni aihealueeseen kohdistuu erityisesti pienten suomalaisten kuntien kamppailuun saada organisaationsa ja johtamisjärjestelmänsä, erityisesti ns. ”budjettimallin hallinto-organisaatiot” vastaamaan hälisevän ja taloudellisesti epävarman toimintaympäristön vaatimuksia. Tutkielman toisena lähtökohtana on selvittää ammattijohdon näkökulma kunnan johtamisjärjestelmän toimintaan ja selvittää, onko järjestelmä enää tasapainossa muuttuneen toimintaympäristön vaatimukset huomioon ottaen? Taustalla ovat viime vuosikymmenien suuret kehityslinjat, joihin kaikki systeeminäkökulmasta kytkeytyy. Taloudellisen liberalismiin, demokratian ja länsimaisesti orientoituneen globalisaation eteneminen näkyy Väyrysen (1999) mukaan talouksien avautumisena ja keskinäisen riippuvuuden kasvuna sekä globaalien tietoisuuden syntyminenä. Maailmanlaajuistumista edistävät edelleen pääomien ja tuotannontekijöiden mahdollisuus olla kiinnittymättä tiettyihin alueisiin tai aikaan. Kehitystä ovat vieneet eteenpäin myös ICT-tekniikan mahdollistamat pääoma- ja tietovirrat sekä tullimuurien madaltuminen, mikä

voidaan johtaa logistiikan kehityksestä ja kansallisten rajojen madaltumisesta. Paikallishallinnon kannalta kehitys merkitsee yhä läpäisevämpiä vaihdannan rajapintoja, jotka heijastuvat suoraan kuntien talouteen ja sitä kautta paikallisiin mahdollisuuksiin tehdä päätöksiä – kuntien todelliseen itsehallintoon. Teoreettisesti voidaan ajatella, että vaihdannasta hyötyminen vaatii kunnilta jonkinlaista hallintakykyä, asiantuntemusta ja osallistumista, mutta millainen tilanne on käytännössä?

Kuntien taloudellisen tilanteen voidaan katsoa heitelleen ääripäästä toiseen. Tervettä taloutta voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä kunnan toimintakykyä säätelevistä tekijöistä. Mitä suurempi kunnan taloudellinen liikkumavara on, sitä suuremmat ovat kunnan mahdollisuudet omiin päätöksiin (Helin 2002, 12). Terveellä pohjalla olevan talouden voidaan katsoa olevan keskeistä kunnan todellisen itsehallinnon toteuttamiseksi. Heliniä (2002, 12) soveltaen voidaan kunnan taloudelliseen liikkumavaraan vaikuttavat tekijät jäsentää seuraavalla tavalla (KUVIO 1):



**KUVIO 1. KUNNAN TALOUDELLISEEN TOIMINTAYMPÄRISTÖÖN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT**

Tutkielmassa esitettävä pohdinta kohdistuu ennen kaikkea kunnan taloudellisen liikkumavaran kapenemisen seurauksiin hallinnon ja paikallisen hallintakyvyn kannalta. Tarkoituksena ei ole etsiä syytä kuntia kohtaavaan turbulenssiin, vaan tarkastella minkälaisia seura-

uksia taloudellisen toimintaympäristön epävakaus on mahdollisesti aiheuttanut tutkimuskuntien johtamisjärjestelmässä ja miten hypoteettinen hallinnan epäonnistumisen kierre voi saada alkunsa.

Kansallisvaltion puskurivaikutuksen hävitessä kausaalisuuden hyökyaallot lyövät nopeasti ja lujaa myös alue- ja paikallishallintoihin sekä palvelujen rahoitusperustaan. Hallintoa koskevia säästöleikkureita saatetaan teroittaa jälleen monissa kunnissa. Vaikeina aikoina voi olla helppoa toteuttaa leikkauksia byrokraattiseksi, harmaaksi ja negatiiviseksi miellettyyn hallintoon, mutta entä johtajuuteen ja ohjauskykyyn? Tieteellisessä diskurssissa, saati sitten kunnissa käytävässä poliittisessa keskustelussa hallinto ja hierarkiat eivät ole olleet muodissa. Todellisuudessa kunnan hallinnon ydin on kuitenkin pakko järjestää byrokraattisesti, vaikka sen toimintaa voidaan parantaa lisäämällä organisaation päärakenteeseen organisia elementtejä. Tulevaisuuden kunnan johtamismalleja luotaessa kunnan ammatillisen keskushallinnon roolit on perusteltua nostaa uudelleen kartalle johtamiskäsityksen ja rakennesuunnittelun muodossa. Hallinto on paljon muutakin kuin populäärikielessä korostettua byrokratiaa. Kunnan nykyhallinto on suunnittelua, ohjausta, tulkintaa, nopeita käännöksiä ja jopa ennustamista. Toimivat johtamisen prosessit vaikuttavat kunnan asukkaiden hyvinvointiin, yritysten toimintaedellytyksiin sekä ennen kaikkea kunnan kykyyn hoitaa tehtävänsä kaikissa oloissa - kunnan hallintakykyyn. Kunta voi olla tiettyssä määrin kontingenttinen ja emergentejä valintoja toteuttava organisaatio, mutta valintojen tulee olla ainakin rajoitetusti rationaalisia. Kunta tarvitsee strategiseen valintaan kykenevän johtamisjärjestelmän, joka pystyy kääntämään kunnan kurssia nopeasti.

## 2. TUTKIELMAN LÄHESTYMISVALINNAT, TAVOITTEET SEKÄ RAKENNE

Tutkimuksen kohteina ovat kunnan hallintakykyyn liittyvät organisaatorakenteet sekä johtamisjärjestelmän toimintakyky muuttuvassa toimintaympäristössä. Koska näkökulmat ja kiinnittymiskohdat organisaation sosiaaliseen todellisuuteen vaihtelevat tehtäväkohtaisesti, organisaatiota on perusteltua tarkastella sen ammatillisen strategisen huipun paikalta käsin. Empiirisen osion näkökulmaksi on valittu näin ollen tarkastelu kunnan ylimmän ammattivirkamiehen, kunnanjohtajan näkökulmasta. Tutkielmasta on rajattu pois muiden viranhaltijoiden sekä kunnan poliittisen johdon näkemykset kuntaorganisaation hallintakyvystä. Tutkielman luonne on kiistatta teknis-rationaalisempi kuin humanistis-prosessuaalinen, mutta erityisesti empiiriseltä osaltaan se lähestyy asioita enemmän humanistis-prosessuaalisesta näkökulmasta, kunnanjohtajien kokemusten luomista merkityksistä (vrt. Burke 2002, 121–123).

Tutkimuksen ulommassa viitekehyksessä tarkastellaan kuntien muuttuvan toimintaympäristön haasteita paikalliselle hallinnalle ja kunnan ammattiorganisaation roolille verkostojen koordinoijana. Koska kyseessä on erityisesti kunnan valmisteluorganisaation, mutta myös päätöksenteko-organisaation tutkiminen, tutkielman alkuvaiheessa tuodaan esille ydinkunnan käsite. Kunnat ovat perusominaisuuksiltaan kaksijakoisia ja niitä voidaan tarkastella kahdesta erilaisesta näkökulmasta. Kunta voidaan nähdä paikallistasolla toimivana hallinto-organisaationa (ydinkunta) sekä paikallisyhdyskuntana. Tutkielman tarkastelu kohdistuu kuntaan organisaationa, mutta peilaa sen toimintaa hallinnan käsitteen kautta ympäröivään paikallisyhdyskuntaan. Kunnan hallinnon ja johtamisen toimivuus ovat keskeisiä edellytyksiä hallinnan toiminnalle, mutta myös palveluorganisaation kyvyille täyttää tehtävänsä.

Ydinkunta koostuu Rönkön jäsenystä soveltaen (Rönkkö, teoksessa Anttiroiko et al. 2003) seuraavista osista (KUVIO2):



KUVIO 2. YDINKUNNAN JÄSENNYS ORGANISAATIONA

Tutkielman ensimmäisen osan teoreettinen tarkastelukenttä on rakennettu kahden erillisen viitekehyksen sisään. Ulommassa viitekehyksessä tarkastellaan kuntien muuttuvan toimintaympäristön haasteita kuntien hallintakyvyille ja kunnan hallinnon roolille verkostojen koordinoijana. Tarkoituksena on myös pyrkiä määrittämään hallintakyvyn käsite. Koska kyseessä on erityisesti kunnan päätöksenteko- ja valmisteluorganisaation tutkiminen, tutkielman alkuvaiheessa hyödynnetään ydinkunnan käsitettä.

Ydinkunnan hallintakyvyn kehittämistä ja kuntien toimintaympäristöjen aiheuttamia muutoksia kuntien ohjauksessa tarkastellaan mm. Ranniston (2005) ja Leväsvirran (1999) väitöskirjojen sekä Kurkinen-Supperin (2006) johtajasopimuksia käsittelevän tutkimuksen pohjalta. Tarkoituksena on muovata nykyaikainen kuva kunnan johtamisen kompleksisuudesta sekä epävakaudesta johtuvasta muutoksesta kuntien keskushallinnossa. Tarkoituksena on erityisesti pohtia, millaisia vaikutuksia johtamisen haasteiden ja toimintaympäristön monimutkaistuminen yhdessä suunnittelutoimintojen resurssipulan kanssa aiheuttavat. Hypoteesina on, että edellä mainitun kaltainen kehitys luo merkittävän strategisen riskin suomalaisten kuntien ohjaamiselle ja paikallisen hallinnan aspektien (governance) toteuttamiselle.

Ulommassa viitekehyksessä luvussa 3 tarkastellaan kuntien toimintaympäristön muutoksen taustoja sekä kunnan asemaa toimijana laajentuneessa hallintakentässä. Tarkoituksena on tuoda esiin kunnan hallinto rakenteellisesti mekanistisena hyvinvointivaltion vakaalta ajalta perityvänä järjestelmänä, josta on etenevissä määrin tullut avoin. Tarkoituksena on luoda näkökulma kuntaan organisaationa, joka on etenkin 1990-luvun muutosten jälkeen muuttunut herkemmäksi ympäristön ja globaalien virtojen vaikutukselle. Pyrkimyksenä on selvittää lukijalle kunnan historiallisessa perspektiivissä lähes täydellisesti muuttunut asema, jossa kunta on kehittynyt itsehallinnollisesta, valtion suunnittelemaa hyvinvointipoliittikkaa toteuttavasta kädenjatkeesta nopeassa tahdissa globaalilla pelikentällä kilpailemaan ja sopeutumaan joutuvaksi organisaatioksi. Lisäksi tuodaan esiin johtamisen ja strategian tulkinnan kasvanut merkitys hälisevässä toimintaympäristössä.

Tutkimuksessa lähtöoletuksena on kunnanjohtajan rooli kunnan johtamisen ja strategian tulkitsemisen keskeisimpänä toimijana. Kunnat järjestävät nykyään toimintojaan monella tavoin esimerkiksi liikelaitos- tai yhtiömuodossa. Kunnanjohtajan työ on monipuolinen yhdistelmä kuntaorganisaation sisäistä kehittämistä, konsernijohtamista sekä organisaation ulkopuolisten verkostojen sekä kunnan elinkeinopolitiikan koordinoitua. Moniulotteisesta roolistaan johtuen kunnanjohtaja ei kuitenkaan pysty paneutumaan välttämättä kaikkien toimintojen päivittäiseen johtamiseen, erityisesti mikäli hänellä ei ole tukena muita viran- tai toimenhaltijoita keskushallinto-organisaatiossa tai muissa konserniyhteisöissä. Tutkielmassa tarkastelu on kuitenkin rajattu koskemaan keskushallintoa, sillä pienten ja keski suurten kuntien konserniyhteisöt eivät yleensä ole suuria tai konserni kovinkaan laaja.

Kunnan organisaation tarkastelun edellytys on sen toiminnan jäsentäminen teoreettisesti. Tämä avaa mahdollisuuden tutkia turbulenttisen ympäristön vaikutuksia kuntien hallinto-organisaatioihin ja erityisesti johtamis- ja hallintotehtäviä suorittaviin alajärjestelmiin virkamiehineen ja työntekijöineen. Turbulenttinen toimintaympäristö määrittää tutkielmas- sa ennen kaikkea taloudellisilta olosuhteiltaan epävakaaaksi ja arvaamattomaksi. Vaikka kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävät luottamushenkilöt, merkittävää valmisteluvastuuseen ja nopeaan reagointiin liittyvää operationaalista valtaa sekä myös epävirallista strategista valtaa käyttävät kunnan hallinto-organisaation virkamiehet. Tästä syystä tutkielmassa valittu organisaationäkökulma liittyy pääasiallisesti kuntien ammatilliseen keskushallintorakenteeseen ja ydinkunnassa käytettävän *de facto* -vallan jakautumiseen. Vallan jakautumisella

viranhaltijoiden ja poliittisen johdon kesken on vaikutus kuntien nopeaan strategiseen reagointiin sekä kykyyn implementoida päätöksiä, vaikka ne olisivat luonteeltaan vaikeita erityisesti poliittiselle järjestelmälle.

Teoreettisen viitekehyksen luominen tutkimuksen aihepiirin puitteissa on haasteellinen tehtävä, etenkin, kun otetaan huomioon viitekehysten perinteisesti formaali jäsenyys. Tutkielman lähtökohdista on tarkastella kuntaorganisaatioon kohdistuvia muutospaineita osana globaalia turbulentsista toimintaympäristöstä ja tästä syystä muutospaineiden ja kunnan haasteiden tarkastelussa hyödynnetään systeemiteoreettisia ja kontingenssiteoreettisia näkökulmia. Anttiroiko (1993, 129) korostaa systeemiteoriaa hyödynnettäessä tärkeää seikkaa. Systeemien tulee liittyä empiriaan. Siksi systeemiteoreettinen lähestymisnäkökulma pyritään pragmaattisesti kytkemään kuntia kohtaavaan turbulenssiin. Kunnallisuuden, mutta myös liiketaloustieteellisen logiikan mukaisesti toimivien organisaatioiden tutkimuksesta löydettävien kokemusten sekä teoreettisten ajattelumallien avulla turbulenssin vaikutukset voidaan yhdistää kuntien hypoteettisesti irrationaaliseen käyttäytymiseen epävakassa toimintaympäristössä.

Tutkielman teoreettisen osion sisempi viitekehys alkaa luvussa 4 ydinkunnan organisaation ja sen muutospaineiden tarkastelulla. Koska tutkielman tarkoituksena on löytää keinoja kuntien johtamisjärjestelmän kehittämiseksi, perusteltua on myös kysyä, mitä organisaation kehittäminen on teoreettisilta lähtökohdiltaan? Mikäli tutkielman tarkoituksena on tarjota keinoja kuntaorganisaatioiden kehittämiseksi, mihin koulukuntaan tutkielma kuuluu ja mistä näkökulmasta asioita tarkastellaan? Vastaus ei ole yksiselitteinen.

Tutkielman puitteissa on mahdotonta tarkastella ilmiötä rationaalistamisliikkeen, HR-koulukunnan tai klassisen organisaatio-opin näkökulmista, koska ne painottavat yleensä tiettyä näkökulmaa organisaatioon. Taylorismin painottaessa teknisiä järjestelmiä ja rationalisointia, HR-koulukunta painottaa sosiaalisia järjestelmiä, klassinen hallinto-oppi (Fayol) puolestaan hallinnollista järjestelmää ja kuinka tehokkuutta voidaan parantaa paremmin toimivan hallinnon avulla. (Rohlin, teoksessa Rohlin et. al. 1979, 7). Mihin tutkielma siis sijoittuu, mikäli siinä tarkastellaan yhtäaikaisesti kunnan organisaation jäsenytymistä, strategisia valintoja, soveltumista rakenteelliseen malliin (Mintzbergin organisaation viisi perusosaa ks. Mintzberg 1990, 10), mutta myös kunnanjohtajien näkemyksiä organisaationsa viranhaltijoiden työn kuormittavuudesta (subjektiivinen näkemys)? Juuri



edellä mainitusta moniulotteisesta tarkastelusta koottuna tutkielman lähestymistapa ei voi olla täysin formaali, vaan se on pitkälti jäsennettävissä organisaatiokehittämiseksi, engl. *Organization Development (OD)* ruots. *organisationsutveckling (OU)*<sup>7</sup> (Rohlin 1979, 1–7). Tarkoituksena on yksinkertaisesti diagnosoida ja ratkaista hypoteettinen suomalaisten kuntien toimintaan liittyvä ongelma, johon myös tutkielman dispositio tähtää.

Ongelman teoreettinen lähestyminen on kuitenkin varsin haasteellista. Vartolan (1979, 177–179) mukaan organisaation ja ympäristön välisen riippuvuuden käsittely kontingenssiteorian avulla toimii vain, kun se liitetään Weberin teorian ytimeen eli taloudellisten tekijöiden aiheuttamaan byrokratisoitumiseen. Sisemmän viitekehyksen ensimmäisessä vaiheessa hyödynnetään pragmaattisella tasolla erityisesti kontingenssiteorian tarjoamia näkökulmia julkishallinnon organisaatorakenteita koskeviin paineisiin ja sopeutumismahdollisuuksiin.<sup>8</sup> Lähestymistapana tutkielman kontingenssiajattelussa käytetään Olavi Kallion (1991) tutkimusta, joka käsittelee kuntaorganisaatiota ja sen toimintaympäristöä. Vaikka kontingenssiteoriaa on sovellettu enimmäkseen yritysorganisaatioiden tutkimuksessa, Kallion (1991, 113) mukaan kontingenssiteoria soveltuu peruslähtökohdiltaan hyvin kuntaorganisaation tutkimiseen. Kallio (1993, 39 teoksessa Anttiroiko et. al.) korostaakin nimenomaan sen soveltuvuutta virasto-organisaation kaltaisten organisaatioiden tutkimiseen, määritellen kunnan organisaation toiminnan lähtökohdaksi ihmisten yhteistyön ja työnjaon heille tärkeiden tavoitteiden ja asioiden saavuttamiseksi. Tämä määritelmä tuo Kallion mukaan kunnassa esille tiedostavan subjektin – kunnan joka on avoin, orgaaninen, kompleksinen ja monitavoitteinen systeemi, joka koostuu useista keskenään vuorovaikutuksessa olevista osista, ollen samaan aikaan myös vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Vaikka Kallion edellä esittämä määritelmä on enemmänkin orgaaninen kuin mekanistinen, tarjoaa se mahdollisuuden tarkastella *organisaation osien* merkitystä konebyokraattisen päärakenteen toiminnalle tutkielman sisemmän viitekehyksen toisessa vaiheessa.

Sisemmän viitekehyksen toisessa vaiheessa luvussa 5 tutkielmassa siirrytään käsittelemään organisaatorakennetta ja sen suhdetta muuttuvaan toimintaympäristöön, hyödyntäen eri-

---

<sup>7</sup> Alkujaan OD-käsitteen tunnetuimpia edustajia on Kurt Lewin. Tutkielmassa hyödynnetyn näkökulman on määritellyt MIT:n lehtori ja organisaatiokonsultti Richard Beckhard. Määritelmän käsittelyyn palataan kapaleessa 6.

<sup>8</sup> Teoreettinen tarkastelu sisältää ensimmäisessä vaiheessa kunnan aseman pohdintaa systeemiteoreettisessa valossa pääpainon ollessa kuitenkin kontingenssiteoreettisella tarkastelulla. Julkishallinnon organisaatioissa tapahtuvien rakenteellisten muutosten tutkimuksen lähtökohtina systeemiteoriaa ja kontingenssiteoriaa on esitellyt esim. Juppo (2006).

tyisesti Henry Mintzbergin ajattelua organisaation rakennesuunnittelusta. Pääongelmana on pyrkiä teoreettisesti tunnistamaan kuntien organisaation osia. Pohdinnan tarkoituksena on jäsentää, millaisia tehtäviä organisaatioiden osilla on ja millaisia ongelmia tiettyjen organisaation osien poistaminen keskushallinnossa saattaa aiheuttaa pienen ja keskikokoisen kunnan hallintakyvylle. Lähtökohtana tarkastelussa on kuntien dynaamisen toimintaympäristön muutos sekä hyvinvointivaltioajalta periytyvän konebyrokraattisen rakenteen virheellinen toiminta uudessa dynaamisessa kontekstissa. Edellä mainituista syistä johtuen luvussa 5 kunnan hallinnon organisaatorakenne jäsennetään teoreettisesti käsiteltävään muotoon empiirisen tarkastelun mahdollistamiseksi. Lähtökohtana on kunnan sopeutuminen muuttuvaan toimintaympäristöön organisaationsa suunnittelun avulla, mutta myös staattisen toimintaympäristön (esimerkiksi lainsäädäntö, maantieteellinen sijainti) asettamat rajoitteet ja paine valita tietty rakennetyyppi.

Huolimatta siitä, että organisaatiotutkimuksen valtavirta on menettänyt mielenkiintonsa rakenteelliseen kontingenssiin, pitkälti vaikean sovellettavuutensa ja uusien talouden logiikkaan liittyvien teorioiden mukana, voidaan sen katsoa olevan silti organisaatorakenteen ja organisaation toimintakyvyn ydin. Kontingenssi ihmisten luomissa organisaatioissa ja systeemeissä ei tarkoita determinismää, vaan se voidaan määritellä pitkälti muutospaineksi, jossa johdolla on ainakin teoreettisesti mahdollisuus valintoihin rajallisen rationalismin ja ajan puitteissa. Tämä mahdollistaa strategisen valinnan organisaation rakennesuunnittelussa. Tästä johtuen luvun 5 kappaleissa jäsennetään myös edellisten lukujen näkökulmia yhdistellen kunnallishallinnon muuttuvan toimintaympäristön asettamia haasteita niiden toiminnan strategiselle ohjaamiselle ja pyritään teoreettisesti esittämään kunnan keskushallinnon rooleja näihin haasteisiin vastaamisessa. Luvun 5 loppupuolella käsitellään myös virheellisestä rakenteesta ja resurssipulasta syntyviä hypoteettisia ongelmia kuntien organisaatioissa. Kyseessä olevan kaaosmaisen, anorektisen adhokratian syntyminen on teoreettisesti mahdollista väärin toteutettujen organisaation sopeuttamistoimenpiteiden tai puutteellisesti resursoitun byrokratian seurauksena. Luvun tarkoituksena on luoda empiirisessä osiossa testattava hypoteesi virheellisestä rakenteesta ja agonistisesta johtamisjärjestelmästä. Virheellisen rakenteen ja johtamisjärjestelmän kriisiytymisen seurauksia ovat puutteellisesti hoidetut tehtävät, vastuuttomat alueet ja liiallinen ammattilaisorganisaation kuormitus, jotka uhkaavat kunnan kykyä hallinnan ohjaukseen ja oman toimintansa suunnitelmalliseen kehittämiseen – onnistuneeseen kunnan johtamiseen.

Tutkielman empiirisen osion aloittaa luku 6, jossa esitellään tutkimuksen toteuttamiseen liittyvät seikat, aineiston analyysin kuvaus ja valitut tutkimusmenetelmät sekä tutkimusote perusteluineen. Empiirinen osio alkaa varsinaisesti luvusta 7, jossa aineisto analysoidaan sekä esitellään tutkimuksen puitteissa kerätty empiirinen aineisto yhteenvetoineen. Tutkimuksen aineistona on käytetty kuuden (6) 4000–20 000 asukasta käsittävien, keskikokoiseksi määriteltävien pirkanmaalaisten kuntien kuntajohtajien haastatteluja. Tutkimushaastattelut on toteutettu lomakehaastattelu -metodilla, jonka puitteissa on hyödynnetty avoimia kysymyksiä. Haastattelujen tarkoituksena on ollut testata kuntajohtajien kautta tutkimuksen teoreettisessa osassa esitettyjä hypoteeseja sekä niihin kiinteästi liittyviä ilmiöitä, kuten luottamushenkilöiden osaamista ja päätöksentekokykyä. Tarkoitus on ammattijohtajien kautta nostaa esiin näkemyksiä kuntien hallintakyvystä ja mahdollisuuksista suunnitella sekä ohjata toimintaansa kiristyvässä olosuhteissa. Haastatteluilla on pyritty esimerkiksi selvittämään, miten kuntajohtajat katsovat voivansa vastata nykypäivän ilkeisiin ongelmiin ja millaiseksi he katsovat kuntansa hallintakyvyn kehittyneen viime vuosina. Keskeinen kysymys on ollut lisäksi selvittää, onko hallinta- ja reagointikyvyssä mahdollisesti puutteita ja miten mahdollisesti esiintyviä puutteita voitaisiin johtamisjärjestelmän puitteissa korjata. Lähtökohtana haastatteluissa on ollut kunnan keskushallinnon ylärakenteen valmistelu- ja tulkintakyky, jonka keskeisiä aspekteja ovat aika, henkilöstöresurssit ja osaaminen. Lisäksi haastatteluilla on haluttu selvittää kunnanjohtajien näkemyksiä luottamushenkilöiden kvalifikaatiotekijöistä sekä millaisena kunnanjohtajat näkevät tulevaisuuden kunnan johtamisjärjestelmän ja dualistisen valttasapainon. Aineiston analyysia on toteutettu yhtäaikaisesti lomakehaastattelun kanssa. Aineistot on lisäksi käyty haastattelujen jälkeen läpi laadullisella sisällönanalyysimenetelmällä. Analyysitapa tutkielmassa on pitkälti teoriasidonnainen, koska tutkielmassa on ensisijaisesti tarkoitus testata hypoteeseja ja toissijaisesti etsiä vastauksia tulevaisuuden kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseksi.

Tutkielman kritiikki ja luotettavuuden arviointi esitetään varsinaisen empiirisen osan jälkeen luvussa 8. Tutkielman viimeisessä, 9. luvussa esitellään tutkimuksen päätelmät ja niistä johdetut tutkimuksen tulokset. Lisäksi siinä esitetään tutkimuksen tulosten pohjalta ratkaisuja tulevaisuuden kunnan johtamisjärjestelmän toimivuuden takaamiseksi sekä kunnan organisaatorakenteen korjaamiseksi paremmin toimintaympäristöä vastaavaan muotoon.

Tutkielman ytimen jatkumo tiivistyy seuraavien teemojen ympärille: *kunnan muuttuneen toimintaympäristön asettamat uudet haasteet ja paineet kuntaorganisaatioille* → *hallintakyky ja hallintakyvyn merkitys kunnalle* → *kuntaorganisaation rakenne ja johtamisjärjestelmä hallinnan toteuttajina* → *hypoteettiset kuntaorganisaation johtamisen hallintaongelmat* → *hypoteesien testaus ja tulosten yhteenvedo* → *johtopäätökset ja jatkotutkimuksen tarve*.

### 3. TOIMINTAYMPÄRISTÖNÄ MAAILMANLAAJUISTUNUT TALOUS

Maailmanlaajuistuminen (globalisaatio) voidaan Anttiroikon (2009, 1) mukaan määritellä maailmanlaajuisen järjestelmän makrostrukturaatioksi sekä järjestelmällisiksi maailmanlaajuisiksi riippuvuussuhteiksi. Tässä prosessissa ihmisten ja yritysten orientaatioperustat muuttuvat rajat ylittäviksi – ja myös rajoja hävittäviksi. Tarkasteltaessa maailmanlaajuistumista erityisesti taloudellisesta, dynaamisesta näkökulmasta, kehityksen voidaan katsoa merkitsevän kansainvälisen talouden osien liittymistä toisiinsa niin läheisesti, että niistä muodostuu yhteiskuntien kehitykseen vaikuttava maailmanlaajuinen kokonaisuus (Väyrynen, 1999). Kuntien näkökulmasta kehitys on ollut suorastaan mullistava. Kunnat ja alueyhteisöt ovat joutuneet aloittamaan kilpailun työpaikkoja luovista ja rahoitusperustaa vahvistavista investoinneista, pitäen samaan aikaan kiinni jo olemassa olevasta tuotannollisesta toiminnasta alueellaan. Alueyhteisöt ja kaupungit ovat siirtyneet suurten maailmanlaajuisten, turbulenttien virtojen äärelle.<sup>9</sup>

Uusliberalismin, demokratian ja länsimaisesti orientoituneen maailmanlaajuistumisen eteneminen näkyy Väyrystä (1999) mukailleen talouksien avautumisena ja keskinäisen riippuvuuden kasvuna sekä globaalin tietoisuuden syntyminenä. Maailmanlaajuistumista edistävät pääomien ja tuotannontekijöiden mahdollisuus olla kiinnittymättä tiettyihin alueisiin tai aikaan. Maailmanlaajuistumisen voidaan siis katsoa kytkeneen suomalaiset kunnat tiiviisti osaksi kansainvälisen vaihdannan ja luovan tuhon verkostoa. Sotarautaa (1990, 16) ja Sallia (1988, 321–322) mukailleen voidaan todeta, että yksityisten ja julkisten organisaatioiden ympäristöt ovat tulleet yhä monimutkaisemmiksi, mistä johtuen muutokset jossain maailmanlaajuisen järjestelmän osassa heijastuvat arvaamattomalla tavalla kuntiin. On kuitenkin

---

<sup>9</sup> Tarkemmin kehitystä ovat esitelleet esim. Anttiroiko (2009), (2004) ja Castells (1989).

huomattava, että kansainvälisten kaupallisten ja yhteiskunnallisten virtausten ulottaessa lonkeronsa kuntaan, haasteiden edessä ei ole ensisijaisesti ydinkunnan organisaatio vaan paikalliset yritykset ja elinkeinoelämä ja näin ollen suomalaisessa järjestelmässä kuntien palvelujen rahoitusperusta. Kehitys kuitenkin vaikeuttaa kuntien johtamista myös kokonaisvaltaisesti, mikä saattaa saada jopa ammattijohtajat ja suunnittelijat tuntemaan itsensä kyvyttömiksi hallitsemaan organisaatiota ja sen suhteita ympäristöönsä, joka on täysin erilainen kuin mihin heidät on koulutettu ja mistä heillä on kokemusta.

Millaiseksi organisaatioksi kunta on oikein muuttunut ja millaiseksi sen ympäristö on kehittynyt? Tunnistettavissa on, että kunnasta on tullut etenevissä määrin avoin järjestelmä, organisaatio, joka joutuu toimimaan monimutkaisessa virtojen verkossa kytkeytyen tiiviisti globaaliin talouteen ja ylikansallisiin instituutioihin ja niiden päätäntävaltaan. Ympäristö on kuitenkin kaksitahoinen käsite. Abstraktimman, ns. Dillin (1958) *task environmentin* ylittävän kuvauksen voidaan katsoa Rohlinin (1979, 214–215) mukaan käsittävän poliittisen ympäristön, arvoympäristön sekä sosio-technisen ympäristön. Kunnan toimintaympäristöä värittää siis aina tietynlainen kontekstualismi, joka voi olla myös aikakaussidonnainen. Koska kuntaa lähestytään ennen kaikkea kontingenssiajatteluun ja organisaatiosuunnitteluun liittyvistä näkökulmista, tutkielmassa otetaan perusjäsenyykseksi Kallion (1995, 28) esittämä määritelmä kontekstuaalisesta kuntakäsityksestä<sup>10</sup>, jossa kunta nähdään paikallisena, verkostoituneena, moniulotteisena alajärjestelmänä. Tästä syystä kunnan asemaa paikallisen hallinnan toteuttajana on mielekästä tarkastella systeemiteoreettisista ja kontekstuaalisista näkökulmista. Kunnan johtamiseen liittyvää problematiikkaa tarkastellaan lähemmin luvuissa 4 ja 5.

Kontekstuaalisuuden avaamiseksi on aluksi syytä tarkastella systeemin käsitettä. Kalliota (1993, 31) soveltaen systeemi voidaan käsittää toisiinsa liittyvien olioiden joukoksi tai järjestykseksi, josta muodostuu kokonaisuus, abstraktimuotoisen systeemin koostuessa osien välisistä riippuvuussuhteista. Globalisoituneessa maailmassa tämän voidaan esittää tarkoittavan osien välisiä, dynaamisia vaihdantasuhteita. Määritelmä on kuitenkin jokseenkin vakaa ja korostaa ennen kaikkea systeemin rakennetta ja pysyvyyttä. Voitaneen kuitenkin todeta, että edellä esitetty systeemin määritelmä on puutteellinen eikä ota huomioon nykymaailmassa tapahtuvia nopeita muutoksia osien relaatioissa sekä osien poistumaa ja uudel-

---

<sup>10</sup> Muita määritelmä voivat olla esimerkiksi institutionaalinen ja itsehallinnollinen kuntakäsitys, ks. tarkemmin Kallio (1995, 28)

leensyntymää – orgaanisuutta. Näkökulmaa laajennettaessa onkin syytä tuoda esiin holistinen näkökulma systeemiajatteluun. Kallio (1993, 31) määrittelee holistisen lähestymistavan Gawthropia (1984) mukailleen seuraavalla tavalla:

1. Jokainen systeemi on osa suurempaa, kompleksisempaa korkeamman asteen systeemiä
2. Jokainen systeemi rakentuu osasysteemeistä, joista jo jokainen itsessään muodostaa täydellisen systeemin
3. Jokainen systeemi edustaa kokonaisuutta, joka on enemmän kuin tai eri kuin sen osien summa

Kuntiin ja paikalliseen hallintaan liittyvässä tutkimuksessa systeemin perustana on kuntalainen, jolla on useita rooleja (veronmaksaja, palvelujen käyttäjä, vallankäyttäjä jne.) Kollektiivisuus ja hallintasuhteet muodostuvat paikallisella tasolla systeemin perusyksiköiden, kuntalaisten, järjestäytyessä sosiaalisiksi hierarkioiksi, joista muodostuu oma systeeminsä. Näiden systeemien järjestäytyessä edelleen ja luodessa yhä suurempia sosiaalisia organisaatioita ja kollektiivisia instituutioita paikallisyhteisöistä yrityksiin ja kansallisvaltioiden kautta aina globaalilla hallinnan kentällä toimiviin instituutioihin<sup>11</sup>, holistinen näkemys systeemistä todentuu konkreettiseksi ja dynaamiseksi maailmanjärjestelmäksi.

Systeemiteoriaa hyödynnettäessä on kuitenkin kyettävä tunnistamaan tarkasteltavan systeemin ominaisuudet ja erilaiset ulottuvuudet. Mikäli kuntaa halutaan käsitellä systeemiteoreettisessa viitekehyksessä, sen ominaisuuksia on kyettävä jäsentämään pragmaattisesti. Kallion (1993, 32) mukaan systeemin ominaisuuksia voidaan jäsentää neljällä erilaisella käsiteluokalla, jotka ovat:

1. rajoittunut – kompleksinen (*systeemissä ei ole paljon muuttujia – systeemissä on paljon muuttujia*)
2. mekaaninen – systeeminen (*systeemin osat ovat muuttumattomia ja kiinteässä suhteessa – systeemin osat ovat orgaanisessa vuorovaikutuksessa*)
3. yksitavoitteinen – monitavoitteinen (*systeemillä on vain yksi selkeä tehtävä tai tavoite – systeemillä on useita päämääriä, jotka saattavat olla myös ristiriidassa keskenään*)

---

<sup>11</sup> Esimerkiksi maailmanlaajuisesti toimivat yritykset, YK, Maailmanpankki, IMF, WTO, EU jne.

4. avoin – suljettu (*systemillä on runsaasti vuorovaikutusta ympäristönsä kanssa – systeemin rajat ja vuorovaikutusmahdollisuudet ovat selkeästi määriteltyjä ja suljettuja*)

Kallion edellä esittämässä viitekehyksessä kunta voidaan tyypittää luonteeltaan kompleksiseksi, orgaaniseksi, mutta toimintaviitekehykseltään jokseenkin mekaaniseksi, monitavoitteiseksi sekä avoimeksi systeemiksi. Monimutkaisuuden ongelma näkyy myös paikallisen hallinnan toteuttamisessa. Huberia ja Glickia (1995, 6) kuntakonserniin soveltaen on lisäksi huomattava, että kunta saattaa itsessään luoda ympärilleen lisää monimutkaisuutta ja keskinäisriippuvaisuutta keskittyessään ydintoimintaansa ja esimerkiksi ulkoistaessaan operationaalisen ytimen toimintoja kunnan ulkopuolelle, mutta myös järjestäessään toimintojaan konsernirakenteen reunoille. Sisäistä monimutkaisuutta saattaa lisätä esimerkiksi tilaaja-tuottaja –mallin kaltainen järjestelmä kunnan organisaatiossa.

Koska kunta on itsessään avoin systeemi sekä yhtäaikaaisesti suurempien sistemien osajärjestelmä, kunnan hallintakenttää voidaan jäsentää eri ulottuvuuksissa ja eri toimintalähtökohdista. Tällaisia ulottuvuuksia voivat olla esimerkiksi:

1. lähialueellinen konteksti, jossa kunta toimii alueensa dynaamisten elinkeinoverkostojen solmukohtana ja koordinoijana sekä toimittaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamia palvelutehtäviä
2. kansallisvaltiollinen konteksti, jossa kunta toimii itsehallinnollisena yksikkönä alueellaan, mutta myös toteuttaa kansallisvaltion sille asettamia palvelu- ja viranomaistehtäviä sekä omia itsehallinnon nojalla ottamiaan tehtäviä
3. kansainvälinen, globaali konteksti, jossa kunta voi suoraan tai esimerkiksi Kuntaliiton kautta toimia erilaisissa instituutioissa ja yhteenliittymissä (esim. UCLG, Eurocities, lobbausorganisaatiot, ystävyyskaupunkitoiminta, kehitysyhteistyöhankkeet)

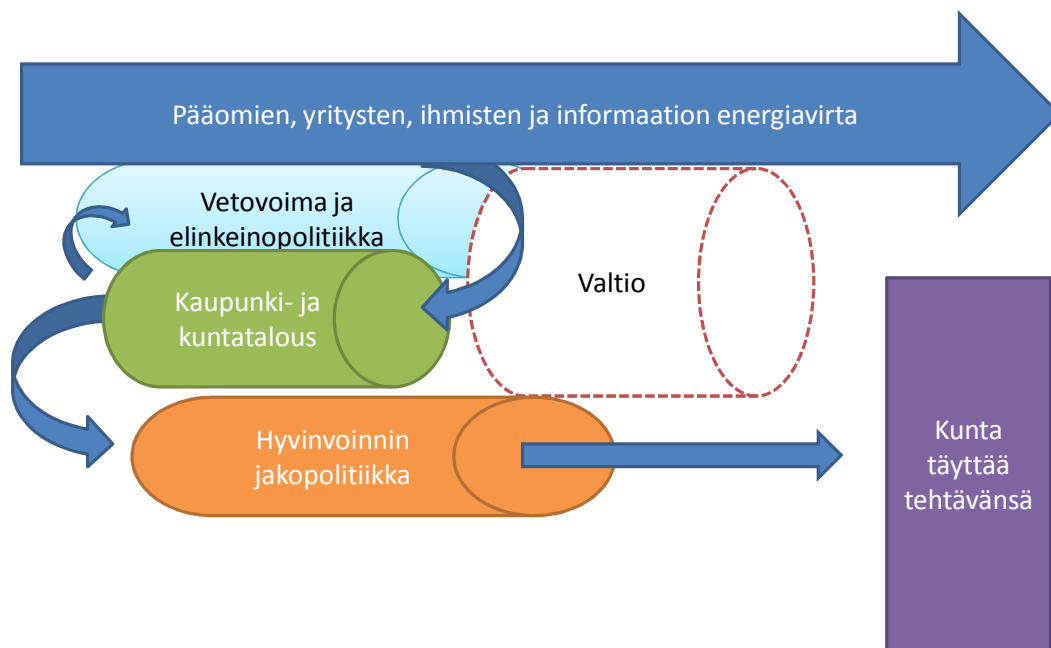
Edellä esitetyn jäsentelyn kautta kunnan hallintakentän toimintaulottuvuuksia on helpompi käsitellä ja päästä kiinni systeemin monitavoitteisuuteen sekä monikontekstisuuteen. Jäsentelyn osa-alueiden sisältämä tehtävä ja tavoitekenttä, systeemin monitavoitteisuus, asettaa suuren haasteen kuntien hallintakyvyille. Miten hallita vähin resurssein, tiedoin ja nopeasti reagoiden alajärjestelmää, jonka tavoitteet saattavat olla epäselviä, ristiriidassa tai kanto-

kykyyn nähden ylimitoitettuja, pyrkien samalla huomioimaan systeemin perusyksikön ja toiminnan lähtökohdan, kuntalaisen, hyvinvoinnin maksimointi.

Erityisen haasteen suomalaisille kunnille aiheuttaakin, että ne joutuvat tehtävänkuvansa vuoksi hallitsemaan toimintaansa ja paikallisyhdyskuntansa aluetta kahdessa globaalissa kontekstissa (samat kontekstit ovat jäsennettävissä myös lähialueelliselle tasolle tietyn varauksin). Ymmärtääksemme paremmin kokonaisjärjestelmää, kunnan toimintakonteksteja tulee lähestyä globaalilta tasolta. Anttiroikoa (2009, 4) soveltaen paikallishallinnon globalisaatiopolitiikan ulottuvuudet voidaan jäsentää kahdeksi suunnaksi. Nämä suunnat ovat kilpailuorientoitunut dynaamisen globalisaatiopolitiikan lähtökohta sekä hyvinvointia ja solidaarisuutta korostava institutionaalinen lähtökohta. Kilpailuorientoituneen globalisaatiopolitiikan (dynaaminen globalisaatiopolitiikka) voidaan katsoa merkitsevän erityisesti kilpailua globaaleista pääomista ja osaamisesta, joita kunnat ja kaupungit pyrkivät houkuttelemaan alueelleen, institutionaalisen suunnan painottaessa kumppanuutta, hyvinvoinnin tasausta ja kestäväää kehitystä – globaalialla hyvinvoinnin jaon poliitiikkaa. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että paikallisviranomaisten ja kaupunkien on pidettävä huolta kilpailukyvyystään ja vetovoimastaan saadakseen osansa globaalien pääomien ja informaation virrasta – kyetäkseen hyötymään vallitsevasta virtojen tilasta (Henderson ja Castells 1987, 7). Toimeksiantotalouksina kuntien tehtävänä on edelleen näillä energiavirroilla edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta sekä hyvinvoinnin jakoa toiminta-alueellaan. Kunnissa tämä saattaa kuitenkin johtaa ristiriitaisiin tilanteisiin kunnan dynaamisen globalisaatiopolitiikan – sekä toisaalta luonteeltaan pehmeämmän institutionaalisen globalisaatiopolitiikan vaatimusten joutuessa törmäyskurssille kunnan poliittisen järjestelmän arvokeskustelussa. Resurssien vähentyessä ja kontekstin hämärtyessä kunnat ajautuvat vaikeiden päätösten eteen. Pienille talouksille tämä merkitsee ennen kaikkea ristiriitaisia valintoja kilpailukyvyyn edistämisen ja hyvinvoinnin tasajaon välillä. Van Den Bulcke ja Verbeke (2001, 14) soveltaen voidaan todeta, että globaalialla talouden mukanaan tuomat mahdollisuudet ja toisaalta sen vaatimat yhtäaikaist, kivuliaatkin sopeuttamistoimenpiteet ovat vasta alkamaisillaan. Siirtyminen äärimmäisyyksien aikakaudesta paradoktien aikakauteen ei tule olemaan kivuton myöskään suomalaisissa kunnissa. Voimmekin pitää perusteltuna olettaa, että erityisesti kuntien poliittisen järjestelmän arvokonfliktit tulevat lisääntymään, tuoden mukanaan agonistisuuden elementin, johon tutkielmassa palataan myöhemmin.



Johtopäätöksenä voidaan kuitenkin todeta, että hallintakyvyn yksi määritelmä voisi olla kyky johtaa onnistuneesti kunnan dynaamista kehittämistoimintaa (kilpailukyky, kehittämiss politiikka, elinkeinojen edistäminen) ja institutionaalista jako- ja järjestämistoimintaa (sosiaaliset järjestelmät, demokratia, terveydenhuolto- hyvinvointi- ja koulutuspolitiikka kunnan ylläpitämien rakenteiden puitteissa). Määritelmä on luotu pitkälti siirtämällä käsitteet ja kontekstit Anttiroikon (2009) esittämältä globaalilta tasolta myös paikalliselle ja alueelliselle tasolle pienempiin perusturvaan tarjoaviin, kansallisiin instituutioihin kuten terveydenhuoltoon, sosiaaliturvaan ja koulutukseen. Perimmäiseltä olemukseltaan kysymys on sopeutumisesta globaalilta tasolta paikalliselle tasolle heijastuvaan turbulenssiin, mutta toisaalta myös hyötymisestä globaaleista virroista. Virtojen pyörittämää kunnan toimintaa on jäsennetty kuviossa 3 (KUVIO 3):



KUVIO 3. KUNNAN TOIMINTA GLOBAALISSA TALOUDESSA

Pragmaattisella tasolla dynamiikassa ja vetovoimassa on kyse esimerkiksi investointien houkuttelemisesta kuntaan sekä olemassa olevan tuotannollisen ja tuotannontekijöihin liittyvän kapasiteetin säilyttämisestä. Toisaalta kysymys on myös poliittisen prosessin ja ar-

vokeskustelun kautta kunnassa suoritettavasta hyvinvoinnin jakamisesta. Keskeistä hallinnan onnistumisen kannalta onkin tasapainottaa ja sopeuttaa kunnan panoksien orientatioperusta toimintaympäristön mukaiseksi. Metaforisesti kakkua pitää kasvattaa ennen kuin siitä riittää lisää jaettavaa. Tässä tutkielmassa mielenkiinto kohdistuu erityisesti siihen, kuka koordinoi kuntien hallintakykyä ja millaisia järjestelmiä sen koordinointiin teoreettisesti tarvitaan.

### 3.1 KUNNAN KESKUSHALLINNON YLÄRAKENNE PAIKALLISEN VERKOSTORAKENTEEN STRATEGISENA OHJAAJANA

Hallinnan käsite on elänyt ajan kanssa, saaden erilaisia merkityksiä. Millaisilla organisaatioilla ja missä merkityksessä hallintaa voidaan ohjata ja miten hallintakyky luodaan?

Politiikan ja hallinnon tutkimuksen piiriin hallinnan käsite tuli 1980-luvun lopulla, alkaen kuvata uutta organisointi- ja hallintatapaa. Kantamerkityksessään hallinnassa on siis kyse jonkin tehtävän hoitamisesta tai toiminnan ohjauksesta. Käsitettä on käytetty viittaamaan perustuslaillisten ja oikeudellisten kysymysten hoitoon valtiollisissa puitteissa sekä valtiolisten instituutioiden johtamiseen. (Jessop 1998, 30).

Tutkielman ydin ei kiteydy varsinaisen hallinnan käsitteen ympärille, joten se käsitellään kohtuullisen pinnallisesti. Lähtökohtaisesti paikallinen hallinta käsitteenä viittaa paikallisyhteisöjen omaksumaan uuteen tapaan toteuttaa hallintaa kentällä, jonka ominaisuuksia ovat laajuus, verkostomaisuus, monitasoisuus, monitoimialaisuus ja katalyyttisyys. Käsitteenä hallinta on siis pitkälti tulkittavissa, saaden erilaisia sisältöjä käsittelykontekstin mukaisesti. Keskeistä hallinnan käsitteen hyödyntämisessä on ollut tehdä eroa hyvinvointivaltioperinteen mukaiseen byrokraattiseen koneistoon, millä on osaltaan haluttu korostaa uuden hallinta-ajattelun dynaamista ja kehittämisorientoitunutta luonnetta. (Anttiroiko ja Haveri, teoksessa Anttiroiko et al. 2003, 148, 142). Anttiroikoa ja Haveria (2003, 142–143) sekä edelleen Hirstiä (2000, 14–19) mukailten hallintaa voidaan jäsentää esimerkiksi seuraavalla tavalla:

1. Hallinta hyvän hallintatavan merkityksessä (OECD, kansainväliset kehittäjäinstituutiot).

2. Hallinta kansainvälisenä hallintana, mikä sisältää käsitteenä kansallisvaltion roolin inflaation sekä ilmentää uuden hallinnan kentän moniulotteisuutta ja monitoimijuutta.
3. Hallinta yhtiöhallintana, mikä viittaa angloamerikkalaiseen ”corporate governance”-periaatteeseen, korostaen yritysten johtamistapojen avoimuutta ja esimerkiksi vastuusuhteiden selkeää määrittelyä.
4. Hallinta uutena julkisyhteisöjen hallintatapana, joka käsitteenä kytkeytyy NPM (New Public Management) - ajattelun tuomaan murrokseen 1980-luvulla. Hallinnan kieleen tulivat tämän muutoksen myötä esimerkiksi käsitteet ”asiakas” ja ”markkinat”.
5. Hallinta uutena koordinoitumekanismina, jolla voidaan kumppanuuksien, verkostojen, ja diskurssin kautta saavuttaa kaikkia toimijoita hyödyttäviä lopputuloksia.

Hallintaa voidaan siis jäsentää usealla eri tavalla, joita on tässä yhteydessä mahdotonta esitellä tarkemmin (ks. tarkemmin esim. Rhodes, teoksessa Pierre 2000, 55–87). Hallinta ei siis ole jäsennettävissä mitenkään yksinkertaisesti ja selkeästi. Rhodes (mt.) määrittelee sen metaforan avulla tarinaksi, jonka voi kertoa monella tapaa. Hallinnan soveltamisessa on kuitenkin dilemmansa. Jos otamme samaan aikaan huomioon esimerkiksi ”hyvän hallintatavan” demokraattiset ulottuvuudet, NPM -jäsennyksen markkinaulottuvuuden ja näkökulman itseohjautuvista verkostoista, käsittelyssä on hetkessä tultu keskelle loputonta suota ja käsitteiden entropiaa. Hallinnasta sateenvarjokäsitteenä on varsin vaikea löytää kiinnekohtia tarkastelulle, mikäli sen eri näkökulmia ei pureta käsiteltävään muotoon ja pelkistetyiksi kategorisoinneiksi, esimerkiksi hallinnan horisontaalisiksi ja vertikaalisiksi ulottuvuuksiksi.<sup>12</sup>

Hallintakyky voidaan määrittää myös ohjaamiseksi. Kunnan täytyy pystyä ottamaan alueellaan hallinnan ohjaajan rooli, koska kuntien tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen, Siitonen 2003, 7). Jokaisella kunnalla ja julkisorganisaatioilla on puolestaan omat päämääränsä ja visiot sekä niitä seuraavat organisaatorakenteet tämän tavoitteen saavuttamiseksi (Anttiroiko et al. 2003, 56). Kuntien institutionaalista hallintakykyä heijastavat tehtävät näkyvät kuntalaisille konkreettisesti peruspalveluina sekä viranomais- ja säätelytoimintana. Erityisesti kunnan

---

<sup>12</sup> Ks. tarkemmin Anttiroiko ja Haveri, teoksessa Anttiroiko et al. (2003, 143–144).

hallintaulottuvuuden dynaaminen konteksti ei kuitenkaan ole välttämättä yhtä näkyvä. Kivistyvä kilpailu ja vähenevät resurssit ovat pakottaneet kunnat etsimään uusia selviytymiskeinoja. Ratkaisuja on haettu juuri hallinnasta ja verkostoista sekä julkisella sektorilla uusista toimintatavoista, kuten esimerkiksi liiketaloustieteeseen perustuvasta New Public Management -ajattelusta. Tarpeena on ennen kaikkea ollut hillitä julkisten menojen kasvua sekä lisätä tuottavuutta ja tehokkuutta, mikä heijastuu myös johtamisjärjestelmään.<sup>13</sup>

Suomalaisten kuntien johtamiseen ja johtamisjärjestelmän todellisuuteen tiettyjä hallinnan aspekteja on erityisen vaikea jäsentää. Esimerkiksi Ryyänen (2001, 9) korostaa kunnan johtamisjärjestelmän kytkeytyvän ennen kaikkea kansanvallan ja legitimitetin vaikutuksiin, valtuuston asemaan sekä politiikan ja hallinnon väliseen työnjakoon. Tutkielman lähestymistapa hallintaan ja hallintoon liittyykin pitkälti ohjaamiseen (steering), ja ajatuksen ydinkunnan ammattijohdon merkityksestä hallinnan laivan pääperämiehenä. Kunnan kehitystä ja strategista prosessia voidaan ohjata arvokeskustelun kautta, mutta dualistisessa kunnan johtamisjärjestelmässä ammattijohto esittelee ja valmistelelee asiat poliittisen päätöksenteon tueksi. Dualistisuus, mutta myös tehottomuutta luova moniäänisyys näkyy erityisesti kuntien tavoitteiden asettelussa. Kunnan poliittisessa prosessissa strategioiden luontiin osallistuu luonnollisesti suuri määrä henkilöitä näkökulmineen, mikä vaikuttaa yleensä yleistävästi strategioiden luonteeseen ja niiden sisältöön (ks. tarkemmin esim. Haveri 1994, 212).

Agonistinen pluralismi pitkän aikavälin strategioiden luonnissa saattaaakin teoriassa siirtää strategisen suunnittelun ja hallinnan johtajuusotteen yhä voimakkaammin ammattijohtolle. Haverin (mt.) kuvaamasta yleistävyydestä johdettava kunnallinen julkisen harkinnan demokratia, eng. *deliberative democracy* saattaa moniäänisyydessään olla merkittävä dilemma kunnan ammattijohtolle. Voiko kuntaa johtaa stragisesti hankalassa tilanteessa konsensukseen pyrkimisellä, mikäli poliittista konfliktia halutaan vaalia säilyttämällä ylin ohjausvalta poliittisella järjestelmällä ja erityisesti monijäsenisellä valtuustolla?

Möttönen (1997) on peilannut ongelmaa tulosjohtamisen toimimattomuuden näkökulmasta. Tavoitteiden asettamisen hankaluus johtuu hänen mukaansa kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän ominaispiirteistä<sup>14</sup>, jotka ovat erilaisia kuin tulosjohtamisen

---

<sup>13</sup> Tarkemmin NPM-ajattelua ovat jäsentäneet esim. Haveri (2000, 35) sekä Ferlie et. al. (1996, 10–15).

<sup>14</sup> Vrt. Aberbach (1981), kappaleessa 5.1

alkuperäisessä soveltamisympäristössä eli yritysmaailmassa. Kunnallishallinnossa luottamushenkilöiden tulo päätöksentekoeleimiin, heidän motiivinsa ja ryhmittymisensä erilaisiin poliittisiin leireihin perustuu institutionalisoituun konfliktiin, jossa asioista ja tavoitteista ollaan lähtökohtaisesti eri mieltä. Lisäongelman tuo mukanaan valtuuston voimasuhteiden mahdollinen heilahtelu neljän vuoden välein, joka saattaa tehdä pitkäaikaisesta kehittämisestä katkonaista.

Rannisto (2005, 100) nostaa esiin kunnanjohtajan ja johtoryhmän roolin strategioiden luojina, sillä he ovat organisaatiolleen vastuussa siitä, että johtajuus ja tavoitteet ovat ylipäätään olemassa. Rannisto (mt.) nostaa esiin myös viranhaltijajohdon merkittävän roolin strategian tulkitsijoina erityisesti tilanteessa, jossa strategiat ovat ympäröityä konsensusavoitteita. Todellisuudessa ammattijohto siis ottaa merkittävän vastuun kunnan päivittäisestä ohjaamisesta strategian tulkinnan muodossa, sidosryhmäsuhteista (jotka nekin ovat keskeinen osa hallintaa ja sen ohjausta) sekä tulevaisuuden suunnittelusta. Helposti piiloon jäävä prosessi on myös kunnan ammattijohdon määrittelemä strategian tulkinta ja implementaatio. Rannisto (2005, 101) määrittelee kunnan johtamisen toimivuuden tiimalasiksi, jonka kaulassa sijaitsevat kunnanjohtaja ja kunnan hallinto-organisaation ylä rakenne, jonka läpi strategiset valinnat sekä valintojen implementaatio suodattuvat. Hallinto-organisaation ammatillinen ylä rakenne ei kuitenkaan välttämättä ole pelkkä suodatin, vaan myös pelinavaaja, kuten tutkielman empiirisessä osassa osoitetaan.

Palaamme kuitenkin Ranniston määrittelemän tiimalasin kaulaan, joka on Ranniston (mt.) mukaan alkanut ahtautua. Kuntien menojen kasvaessa ja maailmantalouden vaikutusten heijastuessa yhä voimakkaammin myös paikallishallintoon, kunnat ja niiden ammatillinen johtohenkilöstö ovat joutuneet koetukselle täyttääkseen jo pelkästään operationaaliset ja institutionalisoidut velvollisuutensa. Strategisesti kehitys sisältää kuitenkin merkittäviä riskejä, jotka tulee ottaa huomioon erityisesti organisaation sopeuttamistoimenpiteitä toteuttaessa. Tiimalasin ahtautuminen saattaa näkyä myös hallinnan kentällä. Kokonaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna viime aikoina trendinä on ollut hallinnan korostaminen hallinnon edellä. Syynä ovat uudenlaiset, monimutkaisen toimintaympäristön mukanaan tuomat ilkeät ongelmat, joihin esitetään vastaukseksi esimerkiksi verkostojen tarjoamia voimavaroja. Verkostojen toimintakykyä on kuitenkin syytä arvioida kriittisesti. Verkostot saattavat olla olemassa paperilla, mutta todellisuudessa niitä ei johda tai koordinoi kukaan, vaan verkot menevät operationaalisen virran mukana. Hallinnan ja verkostojen näkökulmasta on

siis varsin paradoksaalista, että paikallisesti tapahtuvan sovittautumisen merkitys toimintaympäristön muutoksissa korostaa Pierren (2000, 1) mukaan paikallishallinnon merkitystä. Mutta kuinka nopeaa sovittautumisen tulee olla?

Mikäli lähdemme tarkastelussa liikkeelle näkemyksestä, jonka mukaan kuntien poliittinen johtaminen on tyypiltään hidasta, olemme hallintakyvyn näkökulmasta vaikean haasteen edessä. Esimerkiksi Leväsvirta (1999, 27–28) katsoo Brunssonin (1989) soveltaen, että toimintaympäristön signaaleihin reagointi tapahtuu organisaatioideologian vahvuuden perusteella. Vahvan ideologian organisaatio, kuten esimerkiksi ammattijohto, reagoi ympäristön muutoksiin selkeän yhteisen toimintanäkemyksensä perusteella. Heikon yhtenäisen organisaatioideologian piirissä toimiva organisaation poliittinen johto puolestaan kykenee tunnistamaan monenlaiset ympäristömuutokset, mutta ei kykene reagoimaan niihin tehokkaasti. Yhteisen reagoitavan (poliittinen agonismi) löytäminen muuttuviin olosuhteisiin vaatii ideologisten näkemysten yhteen sovittelua, minkä vuoksi julkiseen harkintaan nojautava poliittinen organisaatio on teoreettisesti hidas ja tehoton reagoimaan ympäristömuutoksiin.

Poliittinen ohjaus, konsensushakuisuus sekä muut politiikkaan liittyvät elementit eivät siis välttämättä salli nykyisen turbulentin ympäristön edellyttämiä nopeita muutoksia, mikä saattaa johtaa siihen, että virkavastuulla toimivan kunnan virkamiesjohdon ja keskushallinnon rooli korostuu. Kehitys on havaittavissa erityisesti vaikeina taloudellisina aikoina. Turbulentti toimintaympäristö vaatii jatkuvaa hallintaa sekä kestäväää kunnan eteenpäin viemistä. Poliittisen johdon vetäytyessä agonistiseen tilaan, ammattijohdolta vaaditaan enemmän vallankäyttöä. Yhteiskunnan ja globaalin talouden monimutkaistuminen asettavat aivan uudenlaisia haasteita kunnan poliittiselle johdolle ja siten myös kunnalliselle demokratialle. Monimutkaistuminen edellyttää kuntaa luotsaavilta luottamushenkilöiltä aivan uudenlaisia tietotaitoja ja ymmärrystä sekä ajankäytön hallintaa. Yksinkertaistettuna kyse on uudenlaisen kunnan johtamisjärjestelmän toimintalogiikan ymmärtämisestä ja menneen kyseenalaistamisesta, mutta myös demokratian luonteen pohtimisesta. Edellyttääkö kunnallispoliittinen järjestelmä ensisijaisesti sitä, että kuntalaisia edustaa mahdollisimman laaja joukko henkilöitä vai sitä, että kuntalaisia edustaa tiivis joukko asiantuntijoita, joiden luottamuksesta kuntalaiset päättävät?

Institutionalisoidun demokratian korostamisen sijaan kansanvaltaisuus saattaisi löytyä paremmin myös verkostoista. Bovaird, Löffler ja Parrardo-Diez (2002, 12) katsovat hallinnan ennen kaikkea sarjaksi rakenteita, prosesseja ja sääntöjä, joiden avulla erilaiset sidosryhmät ratkaisevat ongelmia ja edistävät erilaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumista. Verkostot eivät kuitenkaan muodostu itsestään. Hallintaa on johdettava ja uudet verkostorakenteet on organisoitava. Rakenteita on myös pidettävä yllä, koordinoitava ja muokattava tarpeen mukaan. Julkishallinnolla onkin perinteisesti ollut erityinen asema verkostojen koordinoinnissa vallan, mutta myös julkisen roolinsa vuoksi, johon kytkeytyvät demokratian ja laillisuusajattelun näkökulmat (Kickert et. al. 1997, 183). Pähkinänkuoressa kysymys on kuntalaisten osallistamisesta verkostojen kautta laajan institutionalisoidun arvokonfliktin vaalimisen sijaan.

Kunnan johdon on näin ollen kyettävä johtamaan näitä verkostoja sekä osallistamaan niihin kansalaisia, yrityksiä ja muita sidosryhmiä. Hallinta ja yhteistoiminta auttavat kuntaa ja sen alueella toimivia sidosryhmiä, *stakeholdereita*, menestymään ja sopeutumaan monimutkaisen toimintaympäristön vaatimuksiin. Paradoksaalisesti turbulenttinen tilanne saattaa kuitenkin aiheuttaa sopeuttamispaineita verkostoja koordinoivien kuntien hallinnossa. Hallintakyvyn näkökulmasta virheellistä rakennesuunnittelua saatetaan toteuttaa Ranniston (2005, 101) määrittelemässä organisaatiotiimalasin kaulassa, jolloin ensimmäisenä leikkurin alla ovat useimmiten kunnan kehittämistehtävät sekä hallinto- ja suunnittelutehtävät, asiantuntijateknokratia. Lopulta saneerauksissa saattaa olla pelissä ydinkunnan ja edelleen ammattijohdon kyky hallinnan johtamiseen, strategiseen ajatteluun ja strategian ja implementointiin, mutta myös verkostojen ja siten kuntalaisten, yhdistysten ja yritysten tarpeisiin vastaamiseen.

### 3.2 YDINKUNNAN ROOLI KUNNAN KEHITTÄMISESSÄ

Byrokratialla on käsitteenä varsin negatiivinen kaiku suomalaisessa yhteiskunnassa. Julkinen hallinto katsotaan yleisesti byrokraattisesti järjestetyksi. Arkikielenkäytössä byrokratia mielletään yleensä hitaana, hierarkisena, tehottomana ja kasvottomana järjestelmänä, joka nojaa kirjalliseen viestintään ja epäluottamukseen (Vartola, teoksessa Karppi, Sinervo 2009, 27 ). Tutkielman näkökulma byrokraatiaan ja erityisesti sen paikallishallinnossa esiintyviin muotoihin on kuitenkin erilainen. Voiko byrokratia myös kehittyä ja kehittää?

Palatkaamme byrokratian historiaan. Byrokratian synty ja kehittyminen tulee Vartolan (mt.) mukaan ymmärtää pitkän historiallisen aikajanan lävistämänä. Byrokratialla on kiistatta ollut merkittäviä vaikutuksia yhteiskuntaamme. Byrokratian voidaan katsoa olevan myös läheisessä suhteessa markkinatalouden menestykseen ja syntyyn. Vartolaa mukaillen kapitalismin henki vaati toimiakseen taakseen rationaalisen oikeusjärjestelmän, johon saattoi luottaa ja jonka toiminta oli ennakoitavissa. Toisaalta taloudellisten toimintojen systematisointi kapitalististen vaikuttimien aikaansaamana toi byrokraatiaan uusia elementtejä. Budjetointi, kirjanpito ja jatkuva talousseuranta ovat tänä päivänä osa lähes jokaisen suuremman organisaation – myös kuntien arkipäivää. Byrokraatiaa ei siis voida nähdä ainoastaan hallinnollisena työkaluna. Byrokratia voidaan nähdä myös eräänlaisena uuden länsimaisen maailman kehityksen katalysaattorina, järjestelmällisenä jatkuvuuden ja luotettavan viranomaistoiminnan takaajana – dynaamisen hallinnan edistäjänä ja institutionaalisen hallinnan toiminnan takaajana. Byrokraattisen (rationaalis-legaalisen) järjestelmän toimivuus kriittisenä kehitystekijänä voidaan osoittaa vertailtaessa erilaisia yhteiskuntia ja valtioita, joiden oikeus- ja talousjärjestelmien toimivuus yleensä heijastaa rationaalis-legaalisen byrokratian kehitystasoa. Mutta onko byrokraattisesti järjestetyllä viranhaltijaorganisaatiolla sijansa myös uuden ajan verkostojen ja hallinnan johtamisessa?

Kunnallisesta päätöksenteko- ja valmisteluorganisaatiosta viranhaltijoihin voidaan käyttää termiä ”ydinkunta”. Ydinkunta pitää sisällään valtuuston, hallituksen, lautakunnat ja johtokunnat. Varsinainen ydinkunnan organisaatio koostuu konsernijohdosta ja lautakuntien alaisista viranhaltijoista, joilla on oma hierarkiansa. Ydinkunnan tehtävänä on hoitaa päätöksentekoprosessi, päätösten toimeenpaneminen, palvelutoiminnan järjestäminen sekä viranomaistoiminta. Vaikka suurta osaa ydinkunnan tehtävistä säädellään byrokraattisesti, uudessa hallinnassa ydinkunnan tehtävänä on myös koordinoita vaikuttaja-, kehittämis-, ja



palvelutuotantoverkostoja (Hiironniemi 2005, 86). Kunnan harjoittama koordinointi ei siis ole kontrollointia, vaan sitä voidaan kuvailla pikemminkin mahdollistamiseksi, solmukohdana toimimiseksi ja aloitteellisuudeksi.

Koordinointi ja onnistunut sidosryhmäyhteistyö vaatii kuitenkin tukea johtamisjärjestelmistä. Tässä tilanteessa ydinkunnan rooli korostuu. Esimerkiksi pelkästään palvelutehtäviä toteutettaessa tuki johtamisjärjestelmästä on keskeistä. Arnkilin, Erikssonin ja Arnkilin (2000) mukaan tuki on tärkeää asiakastyön ja sektoroituneen johtamisjärjestelmän ristiriitojen välttämiseksi. Linjaorganisaatioita tulee johtaa heidän mukaansa siten, että verkostot saavat hallinnollista tukea, mikä tarkoittaa henkilöstön oikeuttamista ja velvoittamista yhteistyöhön. Mikäli organisaatorakenteet eivät tue verkostoja, joustavuus otetaan henkilöstön selkänahasta. Loogisesti rakenneviasta seuraa ongelmia. Mikäli kunnan hallinnon henkilöstön ja sitä kautta konebyrokraattisen roolijärjestelmän kantokyky ylittyy, seurauksena on verkostojen lakoontuminen ja loppuun palaneet työntekijät. Ydinkunnan johtamisjärjestelmää tarkasteltaessa on lisäksi otettava huomioon erityisesti poikkihallinnolliset ryhmät, joilla ei ole muodollista päätösvaltaa. Tällaisia ryhmiä ovat Hiironniemen (2005, 54) mukaan esimerkiksi kuntien johtoryhmät, jotka ovat keskeisiä toiminnan koordinoijia. Kunnan ympärillä tapahtuvaa verkostomaista hallintaa johtavat juuri kunnanjohtaja, tehtäväkenttien viranhaltijaedustajat ja epäviralliset organisaatiot. Oma epävirallinen roolinsa saattaa olla myös poliittisilla valtuustoryhmillä ja yksittäisillä poliitikoilla.

Ydinkunnassa kohdattavat hallinnan ongelmat voidaan käsittää myös paradigmanmuutoksena ja rakenteellisena ongelmana. Nyholm (2008, 224–225) katsoo Gossia (2001, 15) mukaillen, että kunnat ja julkishallinto elävät eräänlaista murrosvaihetta. Tämän murrosvaiheen piirteenä on, että kunnat liikkuvat hitaasti markkinoiden, hierarkioiden ja verkostojen välillä. Modernin ajan päätöksentekomallien soveltaminen nykyisessä toimintaympäristössä aiheuttaa Nyholmin (mt.) mukaan sekaannusta ja vaikeuttaa organisaatiomuutoksia. Näkökulma voidaan liittää myös byrokraattiseen järjestelmään, jota johdetaan institutionalisoidun konfliktin kautta. Voisiko kyseessä olla konebyrokratian epäonnistuminen hitaan johtamisjärjestelmän sekä virheellisen rakenteen ja organisaation aliresursoinnin vuoksi?

Virheellisen rakennesuunnittelun seurauksena on kaoottinen tilanne, jossa mahdollisesti pahasti alas ajetuilla kuntaorganisaation alajärjestelmillä on pakko yrittää koordinoida uudenlaista monimutkaisuutta. Ratkaisua voidaan hakea juuri kuormituksesta ja kykenemät-

tömyydestä reagoida ympäristön signaaleihin, vaikka tosin kompetenssitekijät ja kulttuuri-kysymykset tulee ottaa huomioon. Nyholm (2008, 225) toteaaakin Gossia (2001, 82) ja Sotarautaa et. al. (2007, 102–104, 108–110) soveltaen, että kehitys on ollut hallintorakenteiden ja monimutkaisuuden päällekkäin kasautumista. Oman kuormituksensa ovat tuoneet operationaalisen toiminnan päälle lisäksi seutukohtaiset, kunnan varsinaisen hallinta-alueen ylittävät hankkeet, jolloin esimerkiksi keskilinjassa toimiva sektorijohto joutuu kaksinkertaisen kuormituspaineen kohteeksi. Kuntaorganisaatioiden muutostiloissa ei ole myöskään kiinnitetty huomiota humanistisiin, toimintaan tai organisaatiokulttuuriin liittyviin tekijöihin. Seutukunnallisen yhteistyön ja verkostojen sekä muiden vastaavien hallintakenttää laajentavien hankkeiden voidaan siis katsoa metaforisesti venyttävän entisestään ydinkunnan ja sen viranhaltijoiden toimintakenttää, jolloin siihen saattaa syntyä koordinoimattomia alueita.

### 3.3 KUNNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSEN JÄSENTÄMINEN

Ydinkunnan ja sitä kautta kuntaorganisaation kohtaamaa muutosta sekä siihen liittyvää sopeutumista voidaan tarkastella mielekkäästi strategian näkökulmasta. Tämän luvun tarkoituksena on pyrkiä jäsentämään muutosta, ja sen hallintaa suunnitelmallisuuden näkökulmasta käyttäen hyväksi strategian ja toimintaympäristön käsitteitä.

Ansoffia (1979, 237–259) soveltaen voidaan muutossopeutuminen, ja sen hallitseminen jäsentää kolmeen erityyppiseen näkökulmaan, jotka korostavat eri tavalla muutoksen hallintaa tai hallitsemattomuutta. Sopeutumisprosessi voi olla orgaaninen ja kontrolloimaton, toisaalta johdettu, mutta inkrementaalinen. Täydentävänä näkökulmana strategia voi olla myös ehdottoman selkeästi ilmaistu tai vaihtoehtoisesti tarkemmin määrittelemätön, joskus jopa molempia näkökulmia yhdistävä. Näkökulmia kuitenkin yhdistää selvästi yhteisymmärrys siitä, että strategisesta näkökulmasta muutokseen sopeutuminen on keskeistä organisaation selviytymisen kannalta.

Organisaatiot, mukaan lukien suomalaiset kunnat elävät nykyään jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Hyvinvointivaltion kypsän ajan kunnat toimivat valtion agenteina vakaassa toimintaympäristössä, joka vaati vain pieniä korjauksia toimintaan. Vähäiset muutokset olivat siis pitkälti inkrementaalisia, toimintaa korjaavia. Johdettuina muutoksina

ne kuitenkin soveltuvat hyvin Ansoffin (mt.) esittämään määrittelyyn sopeutumisprosessista.

Muutokseen sopeutuminen sekä siihen liittyvä muutosvastarinta eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä ilmiöitä. Pfeffer (1997, 163) näkee Hannania ja Freemania (1978) mukailleen inertian ja hitauden mukautua (suhteessa ympäristön muutokseen) olevan keskeisimpiä organisaatioita kuvaavia ominaisuuksia. Toisaalta Hannan ja Freeman (1989, 70–71) korostavat kuitenkin organisaatioiden erilaisuutta muutosinertian määrän suhteen. He painottavat lisäksi, että inertia ja organisaation oppiminen tulee ymmärtää dynaamisessa kontekstissa, ja kysyvät, voivatko organisaatorakenteet koskaan muuttua ympäristön tahdissa. Rakenteellisen muutoksen hitauden voidaan katsoa pätevän etenkin pienempiin suomalaisiin kuntiin, joiden hallinnon rakenne mukailee edelleen pitkälti hyvinvointivaltion kypsänä aikana syntyneitä, operationaaliseen vakaaseen toimintaan suunniteltua konebyrokraattista rakennetta, johon palataan kappaleessa 5.3.

Voimmeko siis esittää väitteen, että organisaatorakennetta on kuntakentällä totuttu tarkastelemaan juridiikan, normatiivisuuden ja organisaation itseensä kytkeytyvien ominaisuuksien kautta, välittämättä ympäristössä tapahtuneesta kehityksestä? Suomalaisen paikallishallinnon toimintaympäristö on pitkälti 1990-luvun taloudellisen laman sekä lakiuudistusten vuoksi uudistunut merkittävästi, eivätkä hallintorakenteet ole seuranneet muutosta. Toimintaympäristön muutokset kytkeytyvät tiiviisti kuntatalouteen ja sen kehitykseen. Tarkastelussa voidaan kuntataloutta käyttää heijastuspintana, koska talous on kiistatta keskeinen syy toiminnan uudelleenjärjestelyille kunnissa. Yksinkertaisesti ajateltuna etenkin pienten suomalaisten kuntien toimintaympäristöjen muutokset ovat kunnan kannalta pitkälti annettuja muutoksia, joihin kunnalla on vain rajallinen kyky vaikuttaa. Kuntien kohtalo ei kuitenkaan määräydy deterministisesti, vaan kunnilla voidaan katsoa olevan jossain määrin kyky vaikuttaa kohtaloonsa ja toimintaympäristöönsä (Oulasvirta, Brännkär, 2000, 16). Tämä kuitenkin edellyttää aktiivista kuntasuunnittelua (ml. rakennesuunnittelu) sekä toimivaa kehittämis-, elinkeino- ja sidosryhmäpolitiikkaa, käytännössä olemassa olevaa hallintakykyä.

Ydinkunnat koostuvat organisaatorakenteista, jotka tulisi siis sovittaa ympäristöä parhaiten vastaavaksi päänrakenteeksi. Mintzbergia (1990, 134–135) mukailleen rakennesuunnittelun kannalta tärkein vaikutus tulisi olla juuri ympäristöllä. Ympäristöllä ei itsessään ole

merkitystä, vaan organisaation kyvyllä selviytyä ja reagoida ympäristön muutoksiin. Jokainen organisaatio kohtaa kuitenkin monta ympäristöä ja jokin ympäristön piirre saattaa olla niin hallitseva, että se vaikuttaa koko organisaatioon. Kuntien kohdalla hallitsevan piirteen voidaan väittää olevan juridinen ja normatiivinen viitekehys, joka vetää kuntien rakennetta konebyrokratian suuntaan. Vakaassa ympäristössä organisaatio pystyy ennakkoimaan tulevaisuutta ja kaiken pysyessä muuttumattomana, se voi eristää operatiivisen ytimensä, standardoida sen toiminnan, asettaa sääntöjä ja kaavamaistaa sen työtä. Kuntien kohdalla päärakenteen toiminnan kaavamaistamisen perusteiden voidaan katsoa saaneen alkunsa hyvinvointivaltion aikakauden tiukan kuntaohjauksen aikana. Suomalaisten kuntien toimintaa ohjaavat standardit eivät siis ole pelkästään kuntien itsensä asettamia, vaan kuntaa ohjataan kansallisen lainsäädännön kautta. Tietyt normit ja standardit tulevat näin ollen kunnan yläpuolelta, vaikka ne eivät välttämättä ole kosketuksissa kuntaa kohtaavan ympäristön todellisuuden kanssa. Kuntasuunnittelu ja kuntien mukautuminen uuteen toimintaympäristöön eivät siis toimi itseohjautuvasti. Kuntien johdon on suoritettava strategista valintaa kansallisvaltion asettaman lainsäädännön ja normiohjauksen puitteissa.

Kunnalla on kuitenkin rajoitetusti omaa harkintavaltaa sopeutumiskeinojen valitsemiseksi. Valintojen tekeminen ei kuitenkaan ole ongelmaton. Riskinä on strategisen kuilun syntyminen (Nyholm, 2001, 181–183). Strategisen kuilun voidaan katsoa syntyvän virkamieskoneiston ja poliittisen koneiston erilaisten näkökulmien johdosta. Kuilu syntyy lähtökohteisesti suomalaisten kuntien dualistisesta johtamisjärjestelmästä ja päätöksenteon irrationaalisesta luonteesta. Luottamushenkilöt odottavat viranhaltijoita enemmän esimerkiksi välittömiä säästöjä ja korostavat taloudellisia tavoitteita, mutta toisaalta he saattavat kokea, että he eivät edes kykene päättämään sellaisista toimenpiteistä, joilla säästöjä saataisiin aikaiseksi. Edellä kuvattua ilmiötä voidaan nimittää rationalisointijäykkyydeksi, joka saa aikaan kyvyttömyyden tehdä päätöksiä. (Nyholm, 2001, 181–183). Erityisen hankalaksi ovat osoittautuneet henkilöstöön kohdistuvat päätökset. Osan rationalisointijäykkyydestä voidaan kuitenkin katsoa johtuvan luonnollisesti toimintaa säätelevästä lainsäädännöstä. Vaikka päätösten rationalisoimisessa saatettaisiinkin onnistua, riski epäonnistumiseen on erityisesti rakennesuunnittelun näkökulmasta kaksinkertainen. Organisaatioiden saneeraus ei välttämättä koske pelkästään henkilöstökuluja, vaan myös kvalifikaatiotekijöitä, jotka vaikuttavat organisaation kykyyn täyttää tehtävänsä. Erityisesti kuntien kehittämistehtävien ja kehittämishenkilöstön kohtaloa tarkasteltaessa on paradoksaalista, että kunnissa täytyisi postmodernina aikana onnistua hallinnan dynaamisella puolella, kehittämisessä, johon

säästöleikkuri yleisesti iskee ensimmäisenä. Institutionalisoitusta hallinnasta ei voida leikata jo pelkästään lainsäädännöllisten seikkojen ja normien vuoksi.

Koko ydinkunnan näkökulmasta tarkasteltuna sopeutumisongelmien juuret ovat näin ollen löydettävissä historiasta. Laajemmasta ja syvemmästä perspektiivistä tarkasteltuna suurempi, kuntaorganisaatioiden rakenteisiin liittyvä muutos kuntien toimintaympäristöissä on liitettävissä suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuneeseen hyvinvointivaltioajattelun hylkäämiseen. Hyvinvointivaltion voidaan sanoa saavuttaneen kypsän vaiheensa 1980-luvulla, kun kunnat olivat olennainen osa hyvinvointivaltion kehitystä. Universalismi ja valtion johtama hyvinvointivaltiokehitys oli tuona ajankohtana huipussaan (ks. esim. Rönkkö, teoksessa Anttiroiko et al. 2003, 84). Huolimatta tiukemmista oikeudellisista ja toiminnallisista raameista, valtion tiukka ote kunnista takasi kunnille vakaan toimintaympäristön, joka suosi päärakenteena konebyrokratiaa.

Kuntien hyvinvointivaltion ajan pitkään kestänyt stabiili toimintaympäristö johti Kallion (1991, 29) mukaan siihen, että kunnissa tehtiin vain pieniä inkrementaalisia muutoksia, kunnes toimintaympäristön muutos 1990-luvulle tultaessa pakotti kunnat strategiseen suunnitteluun ja strategiseen valintaan. Suurena vaikuttajana kehityksessä oli valtio, jonka ristiriitainen politiikka kuntia kohtaan ajoi kuntien talouden ahtaalle. Universaaleja oikeuksia ja ylhäältä päin asetettua sektoristandardointia laajennettiin samaan aikaan, kun valtionosuuksiin kohdistettiin säästöpainetta merkittäviä leikkauksia. Vuosi 1993 oli laskennallisen valtionosuusjärjestelmän myötä monella tapaa käännekohta kuntien roolille osana hallinto-, ja palveluntuotantjärjestelmää (KuntaSuomi 2004). Entiset valtion agentit olivat hukassa uuden työnkuvansa kanssa, jossa niiden piti itse vastata valinnoistaan resurssileikkausten keskellä. Suurempi systeemi, hyvinvointivaltio, oli kokenut muutoksen, johon sen alajärjestelmien eli kuntien tuli mukautua.

Mitä voidaan olettaa tapahtuneen? Taloudelliset paineet laukaisivat kunnissa muutosprosessin, jossa elämme edelleen. Prosesseja ja organisaatiota oli pakko alkaa uudistaa, mutta resurssipulassa muutokset jäivät vähäisiksi. Tultaessa 2000-luvulle kunnat olivat taloudellisesti erittäin ahtaalla, kun palvelujen rahoitusvastuu kaatui yhä voimakkaammin kuntien niskaan. Valtionosuudet olivat 1990-luvun alun tasolla, vaikka palvelutehtävät kasvoivat edelleen. Vuonna 2002 alkanut bruttokansantuotteen kasvun hidastuminen, eräänlainen suhdannenotkahdus (Tilastokeskus 2007) näkyi kunnissa verotulojen vähentymisenä valti-

on lisätessä edelleen kuntien palvelutaakkaa. Veropohjan sulaminen toi kunnat tilanteeseen, jossa niiden oli pakko pohtia vakavasti hallinto- ja palvelurakenteen uudelleenjärjestämistä sekä määrittellä uudelleen hallintakykynsä sisältö. Vaikka institutionalisoidut tehtävät säilyivät pitkälti entisellään, dynaamisessa hallinnassa onnistumisen lähtökohdaksi tuli yhä voimakkaammin sopeutuminen ympäristöön.

#### 4. KUNNAN VAIHDANTASUHTEET JA RAKENNE-EVOLUUTIO

Postmodernina aikakautena kunnan dynaamisessa hallinnassa onnistumisen keskiössä on sen vuorovaikutus- ja vaihdantasuhde ympäristönsä kanssa. Pääomien ja ihmisten virrat voidaan määritellä arvo- tai energiavirroiksi, joiden muuntoon kunnan toiminta perustuu. Energian hankinta ja tuotoksen muuntaminen organisaation käytettäväksi soveltuvaan muotoon tapahtuu organisaation ja sen toimintaympäristön vuorovaikutuksessa (Kallio 1993, 39–40 teoksessa Anttiroiko et al.). Tämä merkitsee kunnan näkemistä orgaanisena järjestelmänä systeemissä, vaikka konseptia voidaan tarkastella myös mekaanisemmin.

Kallio (mt.) määrittää Katzia ja Kahnia (1969, 92–100) soveltaen orgaanisen kunnan ominaisuuudet seuraavalla tavalla:

1. Energian hankinta ympäristöstä (*importation of energy*)
2. Energian sisäinen muuntoprosessi (*the through-put*)
3. Tuotoksen luovuttaminen ympäristöön (*the output*)
4. Edellä mainittujen tapahtumien syklittäinen toistuminen (*systems as cycle of events*)
5. Pyrkimys jatkuvuuden turvaamiseen energiaa varastoimalla (*negative entropy*)
6. Informaation hankinnan, negatiivisen palautteen ja korjauksen prosessi (*information input, negative feedback and the coding process*)
7. Dynaaminen tasapainotila energian hankinnassa ja tuotosten luovutuksessa (*the steady state and dynamic homeostasis*)
8. Erikoistuminen (*differentiation*)
9. Samanarvoisten vaihtoehtojen olemassaolo (*equifinality*)

Mitä tämä merkitsee dynaamisen hallintakyvyn näkökulmasta? Houkutellakseen energia- virtoja alueelleen kunnan on kyettävä tuomaan itsensä mukaan resurssien jaon pelikentälle. Kunnan on pystyttävä tarjoamaan aluettaan hyödyntävälle elinkeinoelämälle sekä esimerkiksi työvoimalle optimaalinen ja kilpailukykyinen ympäristö – onnistuttava dynaamisessa hallinnassa. Ylikansallisten ilmiöiden aikaansaama toimintaympäristön jatkuva liiketila ja turbulenssi pakottavat kunnat kuitenkin yhä etenevissä määrin muokkaamaan strategioitaan ja toimintapolitiikkaansa inkrementaalisen valinnan suuntaan. Tämä heikentää kuntien mahdollisuutta kilpailla mikroaluetalouksina globaaleista pääomista ja tuotannontekijöistä. Hallinnassa onnistumisen tärkeyttä korostaa erityisesti se, että esimerkiksi Kallion (1993,

39–40) mukaan organisaation on nimenomaisesti kyettävä tekemään itsensä ympäristölle tarpeelliseksi, mikäli se haluaa, että ympäristö on valmis luovuttamaan organisaatiolle sen tarvitsemaa energiaa ja arvoja.

Teoreettisesti kuntien ajautuessa yhä voimakkaampien ja turbulenttisten ympäristöpaineiden armoille, niiden on sopeutettava ja järjestettävä toimintonsa vastaamaan kontekstuaalisen hallintakyvyn edellytyksiä. Kallio (1991, 29) näkee mahdollisena luonnollisen valinnan ja strategisen valinnan synteesin, jota hän nimittää yhteensopivuuden systeemitulkinnaksi. Tämä tarkoittaa sekä tilannetekijöiden että myös organisaatorakenteen ja toimintamallien samanaikaista huomioimista. Yhtäaikaisen huomioimisen seurauksena pitäisi olla optimaalinen suoritustaso. Organisaation suoritustaso, ja sitä seuraava ohjaus- ja hallintakyky ovat kuitenkin useiden muuttujien summa. Yhteensopivuuden systeemitulkinnan mukaan sovittamalla ympäristön premissit sekä organisaation rakenne ja toiminta yhteen, saavutetaan oikeanlainen organisaatorakenne ja kiinteä toimintamalli. Kunnan tapauksessa seurauksena pitäisi olla organisaatorakenne ja johtamisjärjestelmä, joka kykenee pitämään kunnan talouden hyvässä kunnossa ja ennakoimaan, suunnittelemaan sekä oppimaan. Todellisuus on kuitenkin teoreettisesta näkökulmasta eroava. Esimerkiksi Leväsvirta (1999, 17) katsoo Ståhlbergia (1990, 32) mukailleen, että julkishallinto ei ole onnistunut muuttamaan ympäristön tahdissa. Siksi hallinnon ja sen toimintaympäristön välille on muodostunut kuilu. Osaltaan hallinnon sopeutumista on myös haitannut valtion toteuttama pakkovalta, mistä on osaltaan seurannut sopeutumattomuutta ja tehottomuutta, jota kuitenkin on Leväsvirran (1999, 17) näkemyksen mukaan helpottanut kuntien vapaus muuttaa rakenteitaan. Leväsvirtaan (mt.) viitaten voidaan kuitenkin pohtia, kuinka vapaasti kunnat todella ovat voineet tehdä muutoksia ottaen huomioon kiristynyt taloudellinen viitekehys ja toiseksi, onko kunnissa yleensäkin osattu suunnitella rakenteita. Kolmas tekijä on edelleen jatkuva normatiivinen paine kohti konebyrokraattista päärakennetta.

Lisähaasteen kaivatulle kontingenttisuudelle ja orgaanisuudelle rakennesuunnittelun näkökulmasta luo strateginen sokeus. Erityisesti taloudellisen toimintaympäristön muutoksen ennakoiminen ei aina ole mahdollista. Seurauksena saattavat olla nopeat, lyhytnäköisesti harkiten suoritettavat säästötoimenpiteet ja saneeraukset, jotka koskettavat myös keskushallintoa. Paniikinappulan painamista seuraavana riskinä on liiallisesta konebyrokraattisen keskushallinnon ylärakenteen saneeraamisesta seuraava lisäkuormitus kuntaorganisaation säilyville alajärjestelmille ja operationaaliselle toiminnalle. Vääränlaisten organisaation



sopeuttamistoimenpiteiden seurauksena ovat vastuuttamis- ja kehittämisingelmat sekä strategisen suunnittelun ja implementoinnin epäonnistuminen (failure). Ongelmat heijastuvat kunnan hallintakykyyn, vaikeuttaen erityisesti kunnan dynaamista hallintakykyä, sillä hallintakyvyn institutionaalinen, operationaaliset ja konebyrokratian vakaasti pyörittämät osa-alueet ovat pitkälti laki- ja normisääteistä palvelutoimintaa. Riskinä on kuitenkin operationaalisen järjestelmän hukkuminen operationaalisten tehtävien kiihtyvään ja syvään virtaan sekä kasvava tehottomuus operationaalisen ytimen paisuessa ja toimiessa vanhojen toimintapojen mukaisesti.

Miten tilanne voitaisiin korjata? Ratkaisuja voidaan hakea suoraan ja täydelliseen orgaanisuuteen siirtymisen sijaan korjaavasta rakenteellisesta vaiheesta. Rakenteellisen kontingenssiajattelun ytimenä voidaan pitää näkemystä, jonka mukaan ympäristön muuttuessa organisaatioiden tulee muokata rakenteitaan. Kontingenssiajattelun yhtenä määrittelynä voidaan pitää Lawrencen ja Lorschin (1967) esittämää näkemystä, että emme voi löytää yhtä ainoaa ja oikeaa tapaa organisoida. Organisaatiomalli on siis aina tilanneriippuvainen. Tarkemmin kontingenssiajatteluun palataan myöhemmin kappaleessa 4.1.

Kontingenssiteoriaa voidaan kuitenkin pitää eräänlaisena systeemiajattelun johdannaisena (Kallio 1993, 43). Kontingenssiteorian mukaan organisaatio koostuu useista alajärjestelmistä. Teoria pyrkii jäsentämään alajärjestelmien ja eri osajärjestelmien keskinäisiä suhteita, kuten myös tarkastelun kohteena olevan organisaation ja sen toimintaympäristön välisiä vuorovaikutussuhteita. Erilaisten organisaatioiden kuvaamisessa systeemiteorian avulla voidaan käyttää Leavittin (1965) esittämää mallia, jossa systeemin osat ovat päämäärä, rakenne, ihmiset ja teknologia. Kuntaorganisaation päämääräksi voi tätä taustaa vasten esittää vision ja rakenteeksi virkahierarkian ja organisaatorakenteen, johon sisältyvät sekä ihmiset, mutta myös positiot ja kvalifikaatiot. Teknologia puolestaan voidaan nähdä auttavana tekijänä organisaation pyrkiessä kohti visiotaan strategian mukaisesti. Onnistumisen ytimessä ovat siis organisaation päämäärä ja rakenne, johon tässä tarkastelussa sisältyvät myös ihmiset virkahierarkian ja erilaisten rationaalis-legaaliseen byrokratiaan liittyvien roolien, esimerkiksi virkojen kautta. Jäsennys on esikuvansa vastaisesti jokseenkin mekani- nistinen, mutta elimellisinä osina kokonaisuutta se toimii vastaavalla tavalla.

Kunnan organisaatorakenteen tarkastelu systeemiteorian tarjoamassa pragmaattisessa vii- tekehelyksessä luo mahdollisuuden kytkeä muutos ja organisaatorakenteen evolutiivinen

kehitys toisiinsa. Systeemiteorian pohja on biologiassa, josta se on levittäytynyt yhteiskuntatieteiden alueelle. Tämä muutos oli pitkälti mahdollista käsitteiden hyödynnettävyyden vuoksi. Esimerkiksi järjestyksen, kasvun, kontrollin sekä kilpailun kaltaiset käsitteet voitiin nähdä sekä biologisina että myös yhteiskunnallisina. Perusajatuksena oli systeemin näkeminen kokonaisvaltaisesti dynaamisessa suhteessa toimintaympäristöönsä. Systeemiteorian organisaatioteoreettinen ulottuvuus pohjautuu yleiseen systeemiteoriaan ja 1950-luvulla syntyneeseen strukturaalis-funktionaaliseen sosiologiaan. Nähtäessä kunta avoimena systeeminä, joka on riippuvuussuhteessa toimintaympäristönsä muutoksiin, muutostilanteissa tulee tarkastella organisaation muutospakon aiheuttaneita tekijöitä ja niiden kausaalisuhteita muutoksen rakentumisen ymmärtämiseksi. (Anttiroiko et al. 1993, 10).

Kuntien johtamisjärjestelmät eivät elä tyhjiössä. Ne toimivat avoimessa ympäristössä ja systeemiteoreettinen viitekehys luo teoreettisen kanavan kunnan hallinto-organisaation dynaamiselle vuorovaikutukselle ympäristönsä kanssa. Tämä avaa edelleen empirian pohjalta väylän käytännön tason systeemianalyysin hyödyntämiselle kunnallishallinnon tarkastelussa. Kuntaa voidaan tarkastella elimellisinä osina (mekanistisesti tai orgaanisesti) ja kunnalle annettujen tehtävien, mutta myös kunnan itsensä ottamien tehtävien sekä hallinnan asianmukaista hoitamista näiden osien funktiona. Systeemiteoreettinen analyysi ei periaatteessa edellytä monimutkaisia simuloitteja, koska yhteiskunnallisten ilmiöiden monimutkaisuutta ja laajuutta ei voida täysin ymmärtää. Keskeistä on ymmärtää tutkittavia osia alueita ja niiden välisiä riippuvuussuhteita. Monimutkaisuutta voi syntetisoida myös aggregoimalla (yhdistämällä kokonaissuureeksi) tai komprimoimalla (kokoonpuristamalla) monimutkaisuutta inhimillisen rationaalisuuden rajoitusten voittamiseksi. Tällä tavoin on löydettävissä yksinkertaisia selityksiä, joiden avulla korkeamman asteen monimutkaisuutta ja alemman asteen monimutkaisuutta sekä niiden välisiä suhteita voidaan rationaalisesti hahmottaa. (Ansoff 1979, 264–265). Kunnan organisaatio on Ansoffin (mt.) ajattelumallin avulla jäsennettävissä avoimeksi kokonaisjärjestelmäksi, joka koostuu useista virallisista ja epävirallisista alajärjestelmistä. Nämä alajärjestelmät ovat monella tapaa vuorovaikutuksessa keskenään mekaanisella ja formaalilla, mutta myös orgaanisella ja epävirallisella tavalla.

Mihin siis olemme päätyneet? Tarkasteltaessa systeemin teoreettista luonnetta, voidaan todeta, että systeemit ovat luonteeltaan analyttisiä. Sosiaalinen järjestelmä, tässä tapauksessa kuntaorganisaatio, ei ole fyysisesti eri ihmisten erillinen ja aukoton järjestelmä, vaan

roolien systeemi (Anttiroiko et al. 1993, 20). Roolit mahdollistavat puolestaan kunnan hallinto-organisaation sisäisen hallintakyvyn metaforisen tarkastelun näytelmänä, jossa jokais-ta organisaation osaa voi tarkastella roolia toteuttavana näyttelijänä, jopa omana alajärjes-telmänään. Systeemitheoriaan nojautuvassa tarkastelussa tämän tutkielman yksi mielenkiin-toinen kysymys liittyy juuri siihen, miten roolien mahdollinen puuttuminen kuntaorgani-saatiosta vaikuttaa konebyrokraattisen kunnan hallintakykyyn. Roolien tunnistamiseen palataan luvussa 5.

#### 4.1 KONTINGESSITEOREETTINEN LÄHESTYMISTAPA KUNTAAN

Kontingenssiteoria on syntynyt vähitellen aikaisempien teoriasuuntausten tietojen perus-teella, kehittyen 1960–1970 -luvuilla kritisoimaan klassisten organisaatio- ja hallintoteori-oiden universaaleja pyrkimyksiä. Kontingenssiajattelun teoreetikot<sup>15</sup> ovat lähteneet ajatte-lussaan liikkeelle organisaation ja ympäristön suhteen kontingenttisesta luonteesta sekä niiden heijastumisesta organisaation menestymiseen. Kontingenttisuutta on teoreettisesti tarkasteltu myös epävarmuustekijöiden<sup>16</sup>, teknologian,<sup>17</sup> koon<sup>18</sup> ja strategian<sup>19</sup> näkökulmis-ta. Kontingenssiajattelun perustana voidaan kuitenkin pitää Burns ja Stalkerin (1961) havaintoja, joiden mukaan mekanistinen organisaatio ei sopeutunut ympäristömuutokseen. Mekanististen organisaatioiden havaittiin sen sijaan sopeutuvan hyvin operationaaliseen toimintaan, mutta niiden formaali ja hierarkinen rakenne estivät niitä reagoimasta ympäris-tön muutokseen. (Waldersee, Griffiths, Lai, 2003, 66–81). Vastaaviin, orgaanisuutta tuke-viin tuloksiin päätyivät myös esimerkiksi Lawrence ja Lorsch (1967), jotka tutkivat kym-menen erilaisen organisaation toimintaa. päätyen johtopäätökseen, jonka mukaan yleispä-tevää organisointimallia ei ole löydettävissä.

Kontingenssiteoreetikot esittävätkin, että universaalia oikeaa organisoimis- ja hallintomal-lia ei ole olemassa, vaan organisointi- ja johtamistapojen tulisi olla tilannesidonnaisia (ks. esim. Kallio 1991, 18). Tehokas ja muutossopeutumiseen kykenevä organisaatio voidaan kuitenkin tunnistaa tietyistä ominaiskriteereistä.

---

<sup>15</sup> Ks. esim. Burns ja Stalker (1961), Lawrence ja Lorsch, (1967), Thompson, (1967), Woodward, (1965). Haveri (2002, 12) jäsentää em. teoreetikkojen joukkoon myös Childin (1972), Aldrichin (1972) ja Mintzber-gin (1979).

<sup>16</sup> Ks. esim. Burns ja Stalker, (1961)

<sup>17</sup> Ks. esim. Woodward (1965)

<sup>18</sup> Ks. esim. Blau, (1970), Pugh, Hickson, Hinings ja Turner (1969)

<sup>19</sup> Ks. esim. Chandler (1962)

Mintzberg (1979, 219–220) jäsentää tehokkaan organisaation rakentumisen kriteerit kahden kategoriaan, nimittäen näitä kongruenssihypoteesiksi ja konfiguraatiohypoteesiksi. Kongruenssihypoteesin mukaan organisaation tehokas rakenteistuminen edellyttää organisaatorakenteen ja tilannetekijöiden, eli kontingenttisten tekijöiden välistä yhteneväisyyttä. Mintzberg nimittää tätä yhteneväisyyttä kongruenssiksi. Organisaatiosuunnittelussa kyse on siis tilannetekijöiden huomioinnista rakenneparametreja valittaessa. Mintzbergin konfiguraatiohypoteesin mukaan tehokas ja toimiva organisaatorakenne saavutetaan varmistamalla valittujen organisaatiosuunnitteluparametrien yhteensopivuus, eli parametrien välinen kongruenssi. Kontingenssiteoriassa ympäristön merkitys on näin ollen kriittinen tekijä organisaation selviytymisen ja kehityksen näkökulmasta. Kontingenssiteoria painottaa vahvasti organisointitavan riippuvuutta ympäristöstä ja organisaation toiminnallisesta viitekehystä. Tällä tavalla se avaa mahdollisuuden tarkastella organisaation tapaa luoda rakenteensa, kehittyä ja saavuttaa tavoitteensa, mutta luo myös näkökulman tarkastella organisaation mahdollista epäonnistumista.

Kuntaorganisaation tarkastelu kontingenssiajattelun pohjalta on haasteellista, mutta toteutettavissa. Kokonaisuudessaan kunnan päämäärät sekä tie päämäärien saavuttamiseksi tulisi pystyä määrittelemään kunnan visiossa ja ympäristölähtökohtiin mukautuvassa strategiassa. Sovellettaessa kontingenssiajattelua kuntaan on kuitenkin otettava huomioon keskeinen rajoittava tekijä. Lainsäädännön ja poliittisen järjestelmän asettamat rajoitteet merkitsevät sitä, että kunta ei voi olla täysin kontingenttinen organisaatio sisäiseltä rakenteeltaan. Osana systeemiä kunnat ovat kuitenkin konebyrokraattisia organisaatioita, joiden rakennemalli on seurausta normatiivisen ja juridisen toimintaympäristön dominoinnista kontingenttisena tekijänä.

Osana systeemiä kunta voidaan itsehallinnollisen tarkastelutavan mukaisesti määritellä lisäksi avoimeksi itsehallinnolliseksi järjestelmäksi, joka on vuorovaikutuksessa sekä sidosryhmien että toimintaympäristönsä kanssa (Kallio 1991, 1). Organisaation ja ympäristön vuorovaikutusta voidaan tarkastella kahdesta eri kilpailevasta näkökulmasta – luonnollisen valinnan sekä strategisen valinnan suuntauksista. Luonnollisen valinnan näkökulma katsoo organisaatiomuutosten aiheutuvan ympäristöstä. Strategisen valinnan näkökulma puolestaan katsoo muutokseen olevan johdon harkinnan ja päätösten mukainen. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan tarkemmin näitä kahta eri mallia niiden jäsentämiseksi kunnalliseen viitekehukseen.

## 4.2 LUONNOLLINEN VALINTA JA STRATEGINEN VALINTA

Luonnollisen valinnan mallin lähtökohtana muutoksen tarkastelussa on, että organisaation ympäristöstä aiheutuvat impulssit vaikuttavat organisaation rakenteeseen ja toimintaan. Tämän seurauksena sopimattomat rakenteet ja käyttäytymismallit karsiutuvat pois. Luonnollisen valinnan mallia voidaan pitää varsin darwinistisena ja evolutiivisena, sopimattomien toimintamallien karsiutuessa vähitellen pois sopivampien tieltä. Luonnollisen valinnan mekanismi on selkeimmin nähtävissä yrityselämässä ja markkinatalouden toiminnassa. Kalliota (1991, 23) mukailten voidaan luonnollisen valinnan mallin perusteet jäsentää seuraavalla tavalla:

1. Ulkoisesti määräytyvä optimirakenne ja mallin olemassaolo sekä organisatorakenteen tai mallin määräytyminen ympäristön edellytysten mukaisesti
2. Organisaation kyvyttömyys vaikuttaa ympäristöönsä
3. Kriittisen suoritustason rajan olemassaolo, mikä merkitsee karsiutumista ja tätä kautta häviämistä puutteellisen suorituskyvyn seurauksena

Kuntaorganisaatioon luonnollista valintaa on kuitenkin varsin hankala sopeuttaa, koska se ei ota huomioon kunnan mahdollisuutta strategisiin valintoihin ja mukautumiseen, mikä parantaa organisaation kykyä sopeutua ympäristöönsä. (Kallio 1991, 22–24). Kunnalla on myös tietyin edellytyksin kyky vaikuttaa toimintaympäristöönsä hallinnan (governance) kautta, mikäli sillä on todellista hallintakykyä.

Julkishallinnon voidaan katsoa lähtökohtaisesti eroavan yksityisestä sektorista juuri valintaprosessin kohdalla. Julkishallinnon toimija on yleensä monopoliasemassa oleva, tietyn alueen viranomainen tai palveluntuottaja, jonka lainsäädäntöön perustuvaa toimintaa rahoitetaan verovaroin, hyötyi veronmaksaja siitä tai ei. Yksityinen organisaatio puolestaan joutuu etsimään oikeat toimintatavat sisäisen ratkaisujärjestelmänsä kautta, oppien virheistään. Lopulta toimintamallin sopivuus testataan kilpailun kautta markkinoilla. Jotkut organisaatiot menestyvät, toiset selviytyvät ja jotkut epäonnistuvat. Periaatteessa julkisella sektorilla tilanne on muutoin sama, mutta valittujen ratkaisujen soveltuvuutta ei testata jatkuvasti. (Wilson 1989, 33)

Kunnan kohtalon ja toiminnan näkeminen osana luonnollista valintaprosessia ja sen seurauksia ei näin ollen ole teoreettisesti aukotonta ja perusteltua. Sopeutumisvaikeuksista kärsivä kunta ei teoreettisesti myöskään karsiudu, vaan vastuu siirtyy ylemmäs kansallisvaltiolle. Konkreettisenä esimerkkinä tästä ovat kriisikunnille myönnettävät harkinnanvaraiset valtionavustukset. Kuntien valtionosuuksien tasausjärjestelmä on myös hyvä esimerkki vertailun erilaisista lähtökohdista pohdittaessa eri organisaatioiden kriittistä suoritustasoa ja selviytymisedellytyksiä. Tästä voidaan päätellä, että ympäristö ei siis ole kuntien ja ympäristön välistä suhdetta pohdittaessa absoluuttisesti dominoiva premissi, mikä puolestaan mahdollistaa kuntaorganisaation strategisten valintamahdollisuuksien tarkastelun, mutta myös tyrmää täysin orgaanisen kuntaorganisaation mahdollisuuden.

Tarkastelkaamme siis strategista valintaa. Kallion (1991, 25–27) mukaan strategisen valinnan suuntauksessa ympäristö ja organisaatio ovat kaksisuuntaisessa, tasa-arvoisessa vuorovaikutuksessa keskenään. Ympäristö ei siis ole organisaatiota dominoiva vuorovaikutussuhteen premissi samalla tavalla kuin luonnollisen valinnan näkökulmassa. Keskeinen ajatus on, että erilaisten toimintaympäristöjen ominaisuuksien vallitessa organisaation johdolla on mahdollisuus parhaan mahdollisen rakenne- tai prosessitavan valitsemiseen. Tämä tuo strategisen valinnan mallin lähemmäs nykyajan hallinta (governance) -paradigmaa.

Strategisen valinnan malli ottaa huomioon myös johtamisen ja ohjaamisen mahdollisuuden organisaation mukautuessa ympäristöönsä. Strategisen valinnan malli tuo tätä kautta mukanaan rationaalisen harkinnan näkökulman. Tietoisen sopeutumisen ja strategisen valinnan näkökulmat korostavat organisaation johdon merkitystä organisaation ja ympäristön yhteensovittamisessa. Näissä näkökulmissa sopivuus on ennen kaikkea suoriutumisen keino. Myös Hannan ja Freeman (1978) katsovat organisaation hallitsevien ryhmien olevan keskeisessä asemassa organisaation muutosprosessissa, niiden hoitaessa toimintaympäristöä tarkkailevaa roolia ja valmistellessa strategioita muutosten, uhkien ja mahdollisuuksien havaitsemiseksi.

Strategisen valinnan perusolettamuksina voidaan pitää Kalliota (1991, 25) mukailleen seuraavia tekijöitä:

1. Organisaatiolla on useampia tapoja ja keinoja vision saavuttamiseksi ja niiden valitseminen voidaan suorittaa vapaasti johdon harkinnan mukaisesti

2. Organisaation johto kykenee strategisiin valintoihin, jotka koskevat organisaation ja sen toimintaympäristön vuorovaikutusta
3. Organisaatiolla on mahdollisuus vaikuttaa toimintaympäristöönsä

Kallion esittämää ajattelua sekä Mintzbergin (1990, 9) esittelemää organisaation koostumusjaottelua vasten strategisen johdon rooli voidaan metaforisesti määritellä organisaation ohjaajiksi, eräänlaisiksi kapteeneiksi ja perämiehiksi. Nämä kapteenit ja perämiehet tarkkailevat muuttuvia olosuhteita ja toimintaympäristöä, tehden havaintojensa pohjalta ohjausratkaisuja. Johtajat ovat myös roolihenkilöitä, jotka käynnistävät tarvittavat ympäristömuutosten edellyttämät rakenne- ja toimintaprosessi uudistukset organisaatiossa. Tärkeänä on pidettävä erityisesti tiedonkulkua organisaation sisällä, jotta organisaation johto saa oikeanlaista tietoa organisaation tilasta ja sen suhteesta ympäristöönsä. Vaihtoehtoista oikean valitseminen on siis pitkälti kiinni saatavasta informaatiosta. Tiedon pohjalta tapahtuva suunnittelu ja ohjaus ovat rationaalista, strategista valintaa, ja ympäristötekijöihin mukautuminen on inkrementaalista ja emergenttiä valintaa. Todellisuus kuitenkin heijastaa yleensä rationalismin ja oikean tiedon rajoitettua luonnetta.

## 5. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN TOIMINTAKYKY

Kuten edeltävissä kappaleissa todettiin, kuntaorganisaation sopeutumista toimintaympäristöönsä voidaan tarkastella useista näkökulmista. Kokonaisuuden hahmottamiseksi emme kuitenkaan voi jättää tarkastelua pelkästään kuntaan organisaationa, vaan meidän on pureuduttava myös johtamisjärjestelmään ja sen alajärjestelmiin.

Aloitin tässä osiossa tarkasteluni strategian käsitteestä, koska tämä on selkeä reitti avata organisaation rakenteeseen kohdistuvia muutoksia. Drucker (2000, 15–25) katsoo rakenteen seuraavan strategiaa korostaen, että 90 % organisaatioiden haasteista on tyypiltään samanlaisia, riippumatta organisaatiosta, ja loput ovat organisaatiosidonnaisia niiden kulttuuristen ja toiminnallisten taustatekijöiden vuoksi. Voimme siis olettaa, että myös kunnan hallinto-organisaation haasteet eivät poikkea organisoinnin kannalta merkittävästi muiden vastaavankokoisten organisaatioiden kohtaamista haasteista. Drucker (mt.) näkee organisoinnissa muutamia keskeisiä periaatteita, joihin kuuluvat organisaation läpinäkyvyys, ihmisten mahdollisuus sisäistää organisaation periaatteet sekä tuntee toisensa. Druckerin (mt.) mukaan toinen yhtä keskeinen periaate liittyy vastuuttamiskysymyksiin, josta hän käyttää esimerkkinä roomalaisen oikeuden sananlaskua, jonka mukaan ”orja, jolla on kolme isäntää, on tosiasiasa vapaa.”

Hallintakyvyn näkökulmasta organisaatiossa tulisi Druckeria (mt.) soveltaen siis olla määriteltynä selkeät vastuualueet, jotta riskeiltä vältytään ja irrationaalista valintaa ei jouduta käyttämään jatkuvasti koordinoimattomien alueiden vuoksi. Vastuun kantaminen ja toimintojen koordinointi edellyttävät kuitenkin myös resursseja, joista merkittävimpiä ovat riittävä aika ja mahdollisuudet koordinaatiotehtävien hoitamiseen. Organisaatiota ja johtamisjärjestelmää tulisi organisaatiossa pystyä tarkastelemaan analyttisesti, mutta onnistuuko tämä hällisevässä toimintaympäristössä?

Kallion (1991, 82–83) mukaan muuttuvassa toimintaympäristössä kunnan strategia suuntautuu keskushallinnon sisäisistä asioista ulkoisiin kysymyksiin. Turbulenttisessa ympäristössä keskushallinnon päätehtävänä on taata organisaation toiminnan häiriötön jatkuminen, toimintavarmuus sekä ennakoitavuus. Kallio (mt.) nostaa esiin myös priorisointinäkökulman. Tavoitteet asetetaan tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen ja strateginen tähtäin siirretään pitkälle tulevaisuuteen. Lisäksi keskushallinnon strategia muuttuu avoimempaan



suuntaan. Periaatteessa kunnan tulisi toimia muuttuvassa toimintaympäristössä juuri Kallion (mt.) esittämällä tavalla varmistaakseen parhaan mahdollisen sopeutumisen pitkällä aikavälillä. Todellisuudessa kunnissa ei kuitenkaan saatetta katsoa strategiaa ja toimintaa riittävän pitkällä tähtäimellä poliittista prosessia leimaavan poliittisen agonismin vuoksi, mikä saattaa aiheuttaa tilanteen, jossa organisaatio ei kykene täyttämään strategisen valinnan perusolettamusten toista kriteeriä, kykyä valitsemiseen. Avaintermi on *strateginen hallintakyky*, jonka vaaliminen siirtyy edellä kuvatussa tilanteessa teoreettisesti kunnan ammattijohtolle.

Strateginen hallintakyky voidaan jäsentää ”kurssin pitämiseksi” ympäristön pyörteisyyden keskellä. Ympäristön pyörteisyyden haastetta strategiselle hallintakyvyllä on jäsentänyt Ansoffia (1981, 44), (1984, 33) soveltaen Sotarausta (1990, 16). Kuntien kohtaamaa ilmiötä voidaan jäsentää seuraavien trendien mukaisesti:

1. Lisääntynyt uutuusaste ja kuntaan vaikuttavat tapahtumat liittyvät yhä harvemmin aikaisempaan kokemukseen
2. Ympäristöintensiteetin lisääntyminen, mikä merkitsee yhä suurempaa huomion ja resurssien tarvetta kunnan sidosryhmäsuhteiden hoitamiseen
3. Muutosnopeus on kasvanut kunnan toimintaympäristössä
4. Ympäristön monimutkaisuus on lisääntynyt
5. Monimutkaisuus ja haasteiden uusi luonne kuormittavat voimakkaasti kuntien johtoa, tehden yhtäaikaisesti yleisjohtolliset valmiudet riittämättömiksi ratkaistaessa ilkeitä ongelmia
6. Haasteiden aiempaa nopeampi kehittyminen, joiden monimutkainen luonne lisää strategisten yllätysten todennäköisyyttä

Strategiseen hallintakykyyn kytkeytyy lisäksi kunnan dualistisen johtamismallin tasapaino. Viimeaikaisessa diskurssissa<sup>20</sup> kunnan johtamisen työnjaollista painotusta on esitetty siirrettäväksi poliittisen johtajuuden suuntaan. Heurun (2000, 340) mukaan kunnan poliittiselle johdolle on jopa sallittava täysin irrationaalinen toiminta ja rationaalisuuden vaatiminen olisi jopa totalitarismia muistuttavaa demokratian vastustusta. Edellä esitettyä Sotaraudan (1990, 16) esittämää jäsenystä vasten tarkasteltuna näkemystä on kuitenkin kritisoidava.

---

<sup>20</sup> Ks. esim. Ryyänen ja Maijala (2003, 120–125), Heuru (2000, 340)

Diskurssia dominoimaan pyrkivä oikeudellinen näkökulma on vähintäänkin arveluttava tarkasteltaessa kunnan johtamisjärjestelmää tehokkuuden ja ammattitaidon näkökulmista sekä toisaalta organisaatiokäyttäytymistä turbulentsissa toimintaympäristössä tarkastelevista teoreettisista lähtökohdista.<sup>21</sup> Yleisjohdollisten valmiuksien kohdatessa monimutkaisen ja hälisevän hallinnan kentän, ammattijohdon erityisalaosaamisen ja kyvyn kompromoida todellisuutta voidaan katsoa olevan parempi. Kokonaisuutta voidaan juuri tästä syystä katsoa myös normeista irtoavasta näkökulmasta. Mikäli tarkastelun lähtökohtana on esimerkiksi Helinin (2002, 12) esittämä näkemys taloudellisten resurssien merkityksestä kunnan itsenäisen tahdon ja lakisääteisten velvollisuuksien hoidossa tai Sotaraudan (1996, 34–35) vastaavasti painottuva näkemys, jonka mukaan kunnan itsenäisyys on päämääräsidonnaisesti materiaalisista sekä henkisistä resursseista riippuvainen, voidaan Heurun (2000, 340) esittämää näkemystä pitää jopa paradoksaalisena.

Lääketieteellistä metaforaa lainaten *in vivo* strategisen hallintakykynsä menettänyt, etenevissä määrin sopeutumiskyvytön kunta saattaa siis menettää taloudellisten toimintaedellytystensä mukana myös itsehallintonsa. Realismin, rajoitetusti rationaalisen toiminnan ja selviytymiskyvyn näkökulmista toimintaympäristön voidaankin katsoa määrittävän kunnan johtamisen premissit paremmin *de facto* kuin hitaasti uudistuvien oikeudellisten ja normatiivisten lähtökohtien *de jure*. Poleemisesti voidaan jopa kysyä, onko normatiivinen, valtuuston ensisijaisuutta korostava tarkastelulähtökohta kunnan johtamisjärjestelmään syynä kuntien kyvyttömyyteen sopeutua postmoderniin hallinnan hälinään? Voidaanko pahimmassa skenaariossa normiohjauksen ulkopuolisten tehtävien kohdalla demokraattisesti päättää vain siitä, keneltä taloudellinen selviytymissuunnitelma tilataan?

Kuntien todellisuutta heijastelee Heurun (2000, 340) mukaan luonteenpiirre, jossa valtuuston päätöksentekokäyttäytymiselle saattaa olla ominaista intuitiivisuus, arvostukset, perinteet, luulot sekä erilaisten mielipiteiden, intressien ja vaihtoehtojen konsensushakuisuus, jopa niin, että ne vaihtelevat huomattavasti lyhyellä aikavälillä. Mikäli Heurun näkemys yhdistetään Sotaraudan (1990, 16) aiemmin esittämiin haasteisiin pyörteisyyteen liittyen, seurauksena on todennäköisesti organisaation epäonnistuminen hallinnassa ja tehoton toiminta.

---

<sup>21</sup> Ks. esim. Mintzberg (1979, 270–285) sekä Kallio (1991, 84, 106).

## 5.1 KUNNAN AMMATTIJOHDON LISÄÄNTYNYT VASTUU

Konfliktia kunnallishallinnossamme ammattilaisjohtamisen ja poliittisen järjestelmän ensisijaisuuden välillä voidaan tarkastella myös filosofisemmasta näkökulmasta. Aberbachia et. al. (1981,141–144) soveltaen kunnallishallinnossamme on tunnistettavissa platonilais-hegeliläisen hallinta-ajattelun<sup>22</sup> ja aristoteleläis-madisonilaisen poliittisen näkökulman välinen konflikti, jossa näkemys yleisestä edusta risteytyy. Hallinta -näkökulmasta poliittinen konflikti on keinotekoinen, pinnallinen ja turhaan institutionalisoitu. Asioita ei tulisi hallinta -näkökulmasta politisoida, vaan ne tulisi hoitaa rationaalisesti koulutetuimpien ja asiantuntevimpien toimesta. Poliittisesta näkökulmasta intressit ovat kuitenkin pluralistisia ja konflikti on legitiimi. Kyseessä on siis erilaisten intressien huomioon ottamisen ja objektiivisen tehokkuuden välinen konflikti. Dualistisessa kunnan johtamisjärjestelmässä platonilais-hegeliläiset asiantuntijat ovat kunnan teknostrukruuria (ks.tarkemmin kappale 5.2) ja luottamushenkilöt ennen kaikkea aristoteleläis-madisonilaisia, eroavien poliittisten intressien edustajia. Konfliktin voidaan näin ollen katsoa olevan teoreettisesti olemassa. Kiinnostavana kysymyksenä voidaan pitää, muuttuuko tasapaino toimintaympäristön muuttuessa pyörteisemmäksi?

Kyky sopeutua toimintaympäristöön mukautumalla on kontingenssiajattelussa olennainen menestystekijä. Lainsäädännöllisten ja ohjauksellisten seikkojen lisäksi voidaan kuitenkin katsoa, että kunta ei ole riittävän itseohjautuva voidakseen toimia orgaanisesti, vaan muutos vaatii tilanteiden tulkintaa sekä johdettua ja suunnitelmallista toimintaa – ainakin rajoitetusti rationaalista strategista valintaa jo lainsäädännöllisten edellytysten vuoksi. Nopeutta ja rationaalisuutta edellyttävien päätösten tarpeen voidaan näin ollen olettaa vievän kunnan johtamisen painopistettä ammattijohtoon suuntaan.

Vakaan toimintaympäristön katoamisen voidaan katsoa vaikuttaneen kuntien johtamiseen ja kuntien strategisen ohjauksen keskittymiseen. Monimutkaistumisen vuoksi Rannisto (2005, 3) nostaa esiin mielenkiintoisen kysymyksen siitä, voidaanko kuntia ylipäätään johtaa enää yhtenä kokonaisuutena, vastaten esittämäänsä problematiikkaan kuitenkin myönteisesti. Rannisto (2005, 17) korostaa johtamisessa nimenomaan kunnanjohtajan asemaa kokonaisuuden hallitsijana tuoden esiin luottamushenkilötoiminnan kriisiytymisen ja siitä johtuvan vallan keskittymisen viranhaltijoille. Edellä kuvattua kehitystä on yleisesti tarkas-

---

<sup>22</sup>Abermah et. al. käyttävät termiä ”governance”.

teltu kriittisesti, mutta Rannisto esittää vaihtoehtoja kritiikille nojaten pitkälti Möttösen (1997) ja Temmeksen (1994) näkemyksiin managerialistisen johtamisen eduista ja siitä, että viranhaltijoiden vallan kasvu ei sinällään saa aikaan demokratiakriisiä. Ratkaisevaa on kuntalaisten tahdon toteutuminen.

Suomalaisten kuntien johtamisen hypoteettiselle kehitykselle on löydettävissä teoreettista taustatukea. Toimintaympäristön muuttuminen äärimmäisen vaikeaksi, jopa taloudellisesti vihamieliseksi, saattaa johtaa Mintzbergin (1979, 281–282) mukaan toimivallan väliaikaiseen sentralisointiin. Myös Kallion (1991, 84) mukaan keskushallinto keskittää turbulentsissa ympäristössä tärkeitä asioita koskevan päätöksenteon itselleen. Monimutkaisessa kuntien toimintaympäristössä vallan voidaan katsoa keskittyvän osittain myös automaattisesti, poliittisen johdon rajallisen osaamiskompetenssin vuoksi. Osittain syynä voi olla myös se, että poliittinen johto ei ehdi syventyä valitun toimintalinjan toteuttamisen yksityiskohtiin (Kallio 1991, 106).

Tutkielman empiirisen osion ytimessä ovat kunnanjohtajan asema ja näkemykset. Valinta johtuu pitkälti siitä, että Suomessa vallan sentralisaatiokehitys on yhdistettävissä kunnanjohtajan sekä johtavien viranhaltijoiden merkityksen kasvuun. Kurkinen-Supperin (2006, 74) johtajasopimustutkimusta soveltaen voidaan olettaa, että kehitys saattaa joissain kunnissa johtaa jopa ohjaamisen personoitumiseen johtajasopimusten kautta kunnanjohtajaan. Asiantuntevasta kapteenista on tullut karikkoisessa saaristossa yhä tärkeämpi henkilö laivan turvallisen ohjaamisen kannalta.

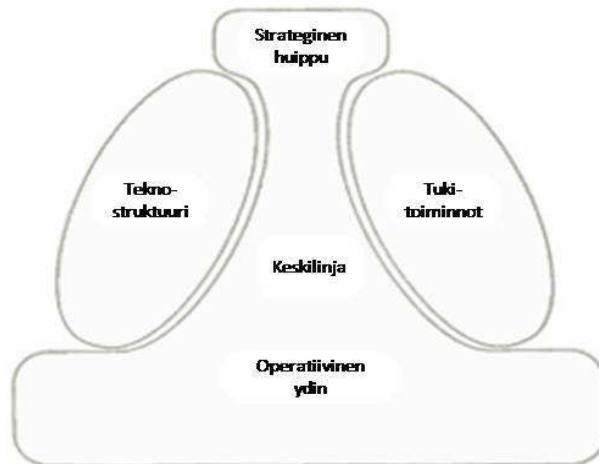
Kunnanjohtajan rooli on ollut muutoksessa jo pitkään. Hyvinvointivaltioajan hallintomiesten ja kantokykyluokitusten manipuloijien tilalle on tullut dynaamista hallintaa edistävä kunnanjohtaja, joka houkuttelee kuntaan yrityksiä, mutta jolla on myös kattavat yleisjohdolliset valmiudet (Hämäläinen, 1999,10). Nykyaikaisille kunnille on entistä tärkeämpää pitää yllä kontakteja toimintaympäristönsä sidosryhmiin ja toimijoihin. Kunnanjohtajan pätevyysprofiilissa korostuvat erityisesti strateginen pätevyys, ihmissuhdetaidot, käytännölliset tiedot sekä henkilökohtaiset ominaisuudet. Kurkinen-Supperi (2006, 43) katsoo Haveria ja Majoista (1997, 98–102) mukaillen strategisen pätevyyden tarkoittavan erityisesti toimintaympäristön muutosten monitahoista havainnointia.

Johtamisen ammatillistumista, tehtävien keskittymistä ja kunnallisten viranhaltijoiden kasvavaa vastuuta kunnan muuttuvassa toimintaympäristössä kuvaa myös Leväsvirta (1999), joka katsoo Ranniston (2005) ja Kurkinen-Supperin (2006) tavoin, että suomalaisen kuntakentän muutosta tarkasteltaessa muutokselle ominaisia piirteitä ovat olleet tehtävien keskittyminen, hallinnon voimakas ammatillistuminen sekä vallankäytön siirtyminen luottamushenkilöiltä kunnallisille viranhaltijoille. Leväsvirran (1999, 5) mukaan taloudellinen lama on osaltaan pakottanut kunnat arvioimaan tehtäviään uudelleen ja priorisoimaan niitä. Leväsvirta (mt.) katsoo, että ympäristötekijöiden vaikutukset kuntien rakenteeseen ja kuntien johdon toimintaan ovat olleet huomattavat. Tältä pohjalta voidaan olettaa, että tarkasteltavat taloudelliset toimintaympäristön muutokset ovat varmasti merkittävimpiä kuntakentällä tapahtuvia muutoksia ja sitä kautta organisaation valtatasapainon heilahdusten ja rakennemuutosten aiheuttajia. Ammattijohdon merkitystä erityisesti strategiseen ja taloudelliseen hallintaan perehtyneenä organisaation osana ei voitane väheksyä.

## 5.2 KUNTAORGANISAATIO RAKENTEINA

*Byrokraattisen organisaation etenemisen ratkaisevana syynä on aina ollut sen puhtaasti tekninen paremmuus verrattuna mihin tahansa toiseen organisaatiomuotoon. Täysin kehittyneen byrokraattisen mekanismin suhde muihin organisaatioihin on täsmälleen sama kuin koneen suhde ei-mekaanisiin tuotantotapoihin. – Max Weber*

Organisoinnilla pyritään takaamaan hoidettavien tehtävien onnistunut koordinaatio. Mintzberg (1990, 2–3) katsoo, että organisaatorakenne voidaan määritellä niiden keinojen kokonaisuudeksi, joilla työ jaetaan tehtäviksi ja hoidetaan näiden tehtävien välinen koordinaatio. Päivittäisiä tehtäviä ja operationaalista johtamista kunnissa hoitavat ammattijohtajat ja virkamiehet. Rakenteen käsittelemiseksi organisaatio on kuitenkin ensin purettava osiin. Mintzberg (mt.) korostaa, että rakenteen ainekset tulisi valita organisation tilanne, ominaisuudet sekä toimintaympäristö huomioon ottaen. Organisaatioiden työtä koordinoidaan Mintzbergin teorian mukaan pääosin viidellä perusmekanismilla, joita ovat keskinäinen sopeutuminen, suora ohjaus, työprosessien standardointi, tuotosten standardointi sekä työntekijöiden taitojen standardointi. Koordinointimekanismien lisäksi Mintzberg (1990, 10) tunnistaa organisaatiossa viisi osaa: operatiivisen ytimen, joka tekee perustyön (kenttätyöntekijät), strategisen huipun (ylin johto), keskilinjan (toimeenpaneva ydin, välijohto, sektori-johto), standardoijat (suunnittelu ja kehittäminen) sekä esikunnat (tukihenkilöstö). Organisaation osien jäsenitys on esitetty kuviossa 4. (KUVIO 4):



KUVIO 4. ORGANISAATION VIISI OSAA (Mintzberg 1990, 10)

Mintzbergin jakoa niin ikään hyödyntäneet Mäki-Lohiluoma ja Hartikainen (1993, 15) esittävät puolestaan jakoa kolmeen osaan, jättäen pois teknostruktuurin (*design*) ja tiivistäen yhden tason operationaaliseksi. Kolmijakoa päärakenteessa voitaneen kuitenkin arvioida kohtuullisen pelkistetyksi, sillä se ei varsinaisesti huomioi kunnan asiantuntijahenkilöstön kvalifikaatiota, vaan jäsentää sen keskijohtoon. Jäsenystä on kuitenkin täydennettävä, koska asiantuntijoilla ei kunnissa välttämättä ole esimiesasemaa, vaan he kuuluvat linjahierarkian ohittavaan teknostruktuuriin. Organisaation osajakoa on esitellyt Mäki-Lohiluoman ja Hartikaisen (1993) pohjalta myös Rannisto (2005, 21), määritellen osaroolit seuraavasti:<sup>23</sup>

<sup>23</sup>Täydennettynä Ranniston (2005, 21) käsittelystä puuttuvalla, mutta Mintzbergiin (1990, 14–15) ja Galbraithiin (1972, 59–72) perustuvalla jäsenyykselläni teknostruktuurista.

*Strateginen huippu* on organisaation johto, joka vastaa tavoitteiden asettamisesta, yleisjohdosta sekä on vastuussa organisaation omistajille, kunnan tapauksessa kuntalaisten antamaa valtaa käyttävälle valtuustolle.<sup>24</sup>

*Keskijohto (keskilinja)* sisältää johtajat, jotka ovat suoraan yhteydessä operationaaliselle kentälle, mutta myös strategiselle huipulle. Keskijohto ohjaa toimintaprosesseja sekä arvioi operationaalista tuotantotoimintaa, suunnitellen operationaalisen ytimen tuotantotavat osallistumatta itse asiakaspalvelutoimenpiteisiin.

*Operationaalinen taso* sisältää henkilöstön, joka tuottaa suoraan tuotteita ja palveluita asiakkaan tarpeisiin. Lopullinen asiakas on usein palvelun varsinainen saaja.

*Teknostrukturi* käsittää kuntaan irrallisessa tai kiinteässä suhteessa olevat, merkittävää piilovalmisteluvaltaa käyttävät konsultit, projektityöntekijät sekä kehittämishenkilöt. Jos-  
sain määrin rooli täsmentyy myös esimerkiksi hallintojohtajaan sekä kunnanjohtajaan. Aiemmin rooli saattoi lisäksi täsmentyä esimerkiksi kunnissa yleisesti toimineisiin suunnittelusihteereihin. Julkisen sektorin ja näin ollen myös kuntien kohdalla on kuitenkin huomattava, että teknostrukturi ei kunnissa kaikilta osin täsmenny kunnan organisaatiossa toimivaan henkilöstöön, vaan standardointi johdetaan suoraan lainsäädännöstä ilman varsinaista henkilöstöä. Tällöin standardointi ilmenee kuntalain lisäksi esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon normeissa, perusopetusta säätelevissä normeissa, ynnä muilla vastaavilla tehtävälalueilla. Standardointi saattaa ilmetä myös taitojen standardointina päärakenteen alajärjestelmissä, joita on kunnissa erityisen paljon. Nämä alajärjestelmät ovat yleensä ammattilaisbyrokratian tapaan järjestettyjä, korkeaa osaamista vaativia tehtäviä (esim. kunnan sosiaalitoimi, terveyskeskus, tekninen osasto, perusopetus ja lukio jne.).

Yhdistämällä edellä kuvatut osat toimintaympäristöön sekä koordinaatiomekanismeihin, (keskinäiseen sopeutumiseen, suoraan ohjaukseen, työprosessien standardointiin, tuotosten standardointiin sekä taitojen standardointiin), voidaan kuntaorganisaatiosta alkaa laatia rakennekuvausta.

---

<sup>24</sup> Rannisto (2005, 21) asettaa strategiselle huipulle myös kunnanvaltuuston (kaksoisrooli), kunnanhallituksen, johtoryhmän sekä muun esikuntajohdon, asettaen kuitenkin erityisesti valtuuston strategisen johtajuuden kyseenalaiseksi legitimiteetti-, luottamus- ja demokratiakriisiin vedoten. (2005, 113) Rannisto nostaa esiin myös tehokkuuden ja demokraattisuuden välisen ristiriidan, mikä osaltaan vaikeuttaa luottamushenkilöjohtamista.

### 5.3 KUNTA KONEBYROKRATIAN MUOTONA

Yksinkertaisessa ja vakaassa ympäristössä toimiva organisaatio toimii tehokkaasti konebyrokraattisen mallin mukaisesti. Tällöin työprosessit on standardoitu ja hallinto on keskittynyt. Konebyrokratiassa kyse on hierarkkisesta organisaatiosta, jossa henkilöstön tehtävät on tarkoin määritelty ja joustavuus on hyvin vähäistä. Tutkimuksessa lähdetään oletuksesta, jonka mukaan kuntaorganisaatiot muistuttavat hyvinvointivaltioajan vaatimusten mukaisesti päärakenteeltaan eniten Mintzbergin määrittelemää konebyrokraattista rakennetta. Pääsyyinä konebyrokraattiseen rakenteeseen on lainsäädäntö ja normiohjaus. Mikäli ympäristö ei signaloi muutospaineita tai ne ovat luonteeltaan inkrementaalisia, järjestelmä toimii hyvin. Ristiriitaisesti post-modernina aikakautena kuntien tulisi kuitenkin kyetä myös vastaamaan ympäristön lisääntyneeseen dynaamisuuteen ja turbulentsuuteen. Kontingenssteorian mukaan ympäristön dynaamisuus ja kompleksisuus vaikuttavat organisaation rakenteeseen hallinnon hajaantuneisuuden ja rakenteen orgaanisuuden kautta, ja niiden voidaan katsoa toimivan välittävinä muuttujina ympäristön ja organisaation toiminnallisen rakenteen välillä. (sov. Leväsvirta 1999, 104).

Konebyrokratiasta voidaan tunnistaa tiettyjä ominaispiirteitä. Konebyrokratian ominaisuuksia ovat täsmällisyys, nopeus, selvyys, arkistojen tuntemus, jatkuvuus, arvostelukyky, yhtenäisyys, tiukat hierarkiset suhteet, kitkan vähentäminen, henkilöstö- ja materiaalien kulujen alentaminen, luotettavuus ja jatkuva valvonta. Kun ihmisten on suoritettava yhtenäinen sarja toistuvia tehtäviä täsmällisesti ja johdonmukaisesti, konebyrokratia on tehokain rakennemuoto – ja tosiassa ainoa mahdollinen rakenne. Tekninen harmonia kuitenkin rikkoutuu samoissa teemoissa. Organisaatorakenteet ovat ihmisiä, eivät koneen osia. Kone on suunniteltu tiettyyn tarkoitukseen. Rakenteita on vaikea muuttaa, kun olosuhteet, toisin sanoen toimintaympäristö ja haasteet muuttuvat. (Mintzberg 1990, 173–174).

Vika ei kuitenkaan ole konebyrokratiassa itsessään tai sitä hyödyntävissä kunnissa. Itse asiassa normatiivinen ja juridinen paine erityisesti palvelutehtävien hoitamisessa valtion taholta kuntia kohtaan on edelleen niin suuri, että se pakottaa kunnat konebyrokraattiseen toimintatapaan. Dynaamisen hallintakyvyn näkökulmasta kyse on kuitenkin siitä, mitä byrokratia kulloinkin tekee ja tekeekö se oikeita asioita – onko byrokratia suunniteltu vastaamaan toimintaympäristön haasteisiin ja miten sitä koordinoidaan. Mikäli byrokratia on rakennettu oikein, se suoriutuu huikeista haasteista, vaikka innovaatiokyky yleensä liite-



tään pikemminkin Mintzbergin määrittelemän projektiorganisaation (1990, 247–273) kaltaiseen, horisontaalista erikoistumista ja orgaanisuutta korostavaan organisaatioon, joka voidaan määritellä myös *matriisirakenteeksi*. Täydellisesti orgaanisen organisaation hyödyntäminen on kuitenkin useiden tehtävien kohdalla mahdotonta. Galbraithin (1972, 61–71)<sup>25</sup> mukaan modernia tiedettä ja teknologiaa hyödynnetään tehokkaimmin rekrytoimalla horisontaalisesti kapeasti, mutta vertikaalisesti syvästi erikoistuneita asiantuntijoita ja organisoimalla heidät oikealla tapaa. Lento kuuhun oli yksi byrokraattisesti järjestetyn organisaation suurimpia saavutuksia – saavutus, johon kukaan yleisnero ei olisi yksin pystynyt. Organisaatio ei kuitenkaan ollut täysin byrokraattinen, vaan sen hallinnollinen ja suunnittelusta vastannut rakenne oli varsin orgaaninen. Varsinainen valmistus tapahtui kuitenkin edelleen konebyrokraattisilla mekanismeilla tai ulkoistamalla operatiivinen ydin. Tämä oli luonnollista, koska jokaisen ruuvin, mutterin ja komponentin laatu ja koko tuli olla standardoitu jo pelkästään turvallisuuslähtökohtien vuoksi.

Voimme siis pitää varsin perusteltuna, että ilkeiden ongelmien kohdalla innovaatiotehtävät eriytetään suorittavasta rakenteesta. Suunnittelu- ja innovaatiojärjestelmä voidaan siis irrottaa byrokraattisesta rakenteesta, mikä merkitsee asiantuntijateknostruktuurin sijoittamista omaan taskuunsa keskilinjan ja strategisen huipun kanssa. Kyse on hallinnollisen projektiorganisaation luomisesta konebyrokraattiseen päärakenteeseen (ks. Mintzberg, 1990, 253). Käytän tästä projektiorganisaatiosta myöhemmin termiä *orgaaninen tasku*.

Rakenteet eivät kuitenkaan ole puhtaita. Pohdittaessa organisaatorakenteen lähtökohtia ja toimintamahdollisuuksia, Mintzbergin (1990, 161) jäsenyyksestä tekee erityisen mielenkiintoisen sen läheinen suhde suomalaisiin kuntiin ja niiden tapaan järjestää edelleen organisaationsa pienikokoisen konebyrokratian ja ammattilaisbyrokratian hybrideiksi. Tämän voidaan katsoa olevan pitkälti seurausta lainsäädännöstä, hyvinvointivaltioajan yhtenäisyysvaatimuksista ja edelleen jatkuvasta kunta- ja palvelu-universalismista. Kuntaorganisaatio voidaan siis pelkistää rakenteeltaan moderniksi, erilaisia tehtäviä toteuttavaksi ja palveluja tuottavaksi konebyrokratiaksi (KUVIO 5.), jossa on lisäksi taitojen standardoinnin näkökulmasta selkeitä ammattilaisbyrokratian piirteitä. Tämä näkyy pätevyysvaatimuksissa kunnan toimialoilla.

---

<sup>25</sup> Galbraithin (1972) näkökulma teknostruktuuriin eroaa Mintzbergin määrittelystä. Galbraith tarkastelee teknostruktuuria pääosin poliittis-taloustieteellisenä ilmiönä modernissa teollisuusyhteiskunnassa.



KUVIO 5. KONEBYROKRATIA (soveltaen Mintzberg 1990, 168)

Mintzbergin (1990, 161) mukaan konebyrokratia on rakenteeltaan lähimpänä Weberin ensiksi kuvaamaa organisaatiota, jossa työtehtävät, ohjeet, viestintäkanavat, työsäännöt sekä valtahierarkia ovat selkeästi määriteltyjä. Konebyrokratia edustaa siis rationaalis-legaalisen byrokratian ihanteita. Määritelmä täsmää suomalaisten kuntien toimintaan varsin suuressa määrin. Kunnille on esimerkiksi määritelty selkeät tehtävät ja vaatimukset kansallisessa lainsäädännössä kunta- ja eri sektorilainsäädännön puitteissa. Lisäksi kunta järjestää organisaationsa normatiivisesti (organisaation toimintaperiaatteet tarkemmin kunnan johto- ja hallintosäännöissä).<sup>26</sup> Ohjeistukset (esimerkiksi taloudenhoidon toimintaohjeet) puolestaan ovat kunnan toiminnan arkipäivää. Operationaaliossa ytimessään kunta on ensisijaisesti operationaalinen palveluntuotanto-organisaatio, joka toteuttaa tiettyjä palveluja ja viranomaistehtäviä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunta olisi täysin konebyokraattinen tai ammattilaisbyokraattinen organisaatio, vaan tilanne saattaa olla hyvinkin orgaaninen esimerkiksi kunnan strategisella huipulla ja organisaation joissakin alajärjestelmissä, kuten esimerkiksi tietohallinnossa, jossa joudutaan päivittäin ratkomaan ongelmia. (sov. Mintzberg 1990, 32–36).

Palvelujen monimutkaisuudesta johtuen kunnan organisaatorakenne ei siis ole puhdas, vaan siinä on esimerkiksi paljon ammattilaisbyrokratian tapaan järjestettyjä alajärjestelmiä. Yhdistettäessä kunnan hallinto-osaston, sosiaali- ja terveystoimen, teknisen toimen ynnä muiden hallintokuntien rakenteet sekä niiden edelleen sisältämät organisaatiot, kuten terveyskeskukset, koulut ja tilakeskukset, muodostuu päärakenteesta metaforisesti *maatуска* -

<sup>26</sup> Ks. tarkemmin Kuntalaki <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>

rakenne<sup>27</sup>. *Maatuska* -rakenne vastaa käsitteenä pitkälti Mintzbergin näkemystä rakenne-  
muodoista sekamuotojen järjestelmänä (Mintzberg 1990, 283). Organisaatorakenne, jossa  
päärakenne saattaa sisältää useita erilaisten parametrien ja koordinoitimekanismien avulla  
organisoituja alajärjestelmiä, voidaan kuvata sekamuotoiseksi järjestelmäksi.

*Maatuska* -rakenteellisen kunnan keskeinen suunnitteluparametri on käyttäytymisen kaa-  
vamaistaminen, mutta myös koulutus ja horisontaalinen erikoistuminen. Kunnassa jotkut  
työprosessit ovat pitkälti kunnan ulkopuolelta tulevassa lainsäädännössä ja normeissa sekä  
esimerkiksi kunnan johtosäännöissä standardoituja, toiset tehtävät puolestaan vaativat en-  
nen kaikkea taitojen standardointia (muodollinen koulutus ja pätevyys). Tarkoituksena on  
kuitenkin aina tiettyjen palvelutoimintojen ja hallintoprosessien kaavamaistaminen. Orga-  
nisaatiot kaavamaistavat käyttäytymistä vähentääkseen sen vaihtelua, ennustaakseen ja  
valvoakseen sitä, keskeisenä keinonaan työn sisällön standardointi. Parametria hyödynne-  
tään, kun halutaan varmistaa työn konemainen yhdenmukaisuus, mutta myös silloin, kun  
halutaan taata asiakkaiden (tai esimerkiksi kuntalaisten) oikeudenmukainen ja tasavertai-  
nen kohtelu. Tästä syystä julkisorganisaatiot suoltavat sääntöjä ja ohjeita ja niissä vallitse-  
va paine ohjaa niitä kohti konebyrokraattista päärakennetta. (Mintzberg 1990, 279).

#### 5.4 KUNNAN KESKUSHALLINNON ROOLIT

Kunnan varsinaista päärakennetta organisaatiorooleineen voidaan näin ollen tarkastella  
konebyrokratian ja ammattilaisbyrokratian hybridimuotona, joka on vertikaaliselta raken-  
teeltaan *maataska*. Metaforisesti kunnanjohtajan tulisi toimia strategisen huipun tuulispää-  
nä, joka luotsaa kuntaa. Keskilinjassa ovat kunnansihteerit, hallintojohtajat ja hallintokun-  
tien sektorijohtajat ynnä muut, joiden tehtävänä on toimia sisäisen järjestelmän koordinoi-  
jina, päätösten toimeenpanijoina ja lautakuntien esittelijöinä. Teknostrukturi eli suunnitte-  
lijat ja asiantuntijat ovat hallinnollisiin prosesseihin, kehitystehtäviin ja suunnittelutyöhön  
osallistuvia, joita Mintzberg nimittää teknostruktuuriksi heidän asemansa vuoksi. Asian-  
tuntijat voivat ohittaa perinteisen linjahierarkian, joten heitä ei voida jäsentää keskijohtoon.  
Keskeisessä asemassa ovat kuitenkin myös operatiivisen ytimen ammattitaitoiset henkilöt.

---

<sup>27</sup>Maatuska tarkoittaa useita hahmoja sisältävää puunukkea.

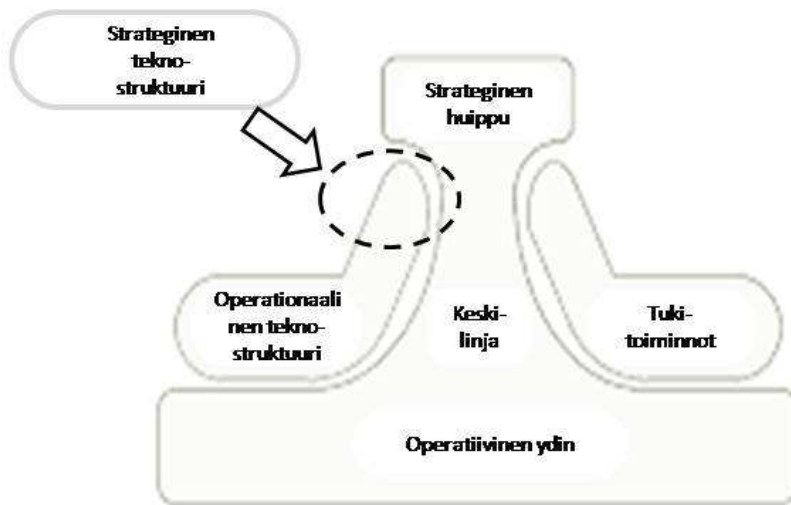
Kunnan rakenteen sisällä sijaitseva sosiaalitoimisto tai kunnan ylläpitämä koulu on itsessään ammattilaisbyrokratia, vaikka se on osa kunnan päärakenteen operatiivista ydintä.

Luonnollisesti on todettava, että etenkin pienten suomalaisten kuntien organisaatorakenne tuskin vastaa täysin Mintzbergin luonnostelmia ja organisaation eri osissa työskentelevien roolit ja kvalifikaatiot saattavat sekoittua. Varmaa on, että sama työn koordinoitikeino ei toimi kunnan johdossa ja formaalisti rakennuslupia myöntävällä teknisellä osastolla. Kunnan johto saattaa toimia hyvin orgaanisella tavalla nojaten keskinäiseen sopeutumiseen, vaikka kunnan hallinnollinen ydin on pitkälti konebyrokraattinen lainsäädännöllisistä edellytyksistä ja toistuvista tehtävistä johtuen. Pääpiirteiltään organisaation viiteen osaan perustuva jäsennys on käyttökelpoinen viitekehys kunnan organisaation tarkastelulle, vaikka kysymys ei luonnollisesti ole mallin soveltamisesta eksaktisti, vaan pikemminkin ajattelullisena lähtökohtana. Rakennemuotojen tarkastelua puhtaina tyyppeinä tukee kuitenkin se, että tehokas rakenne edellyttää suunnitteluparametrien sisäistä johdonmukaisuutta. Tämä puolestaan johtaa siihen, että organisaatio ajautuu usein kohti yhtä rakennemuotoa etsiessään sopusointuista rakennetta (Mintzberg 1990, 282). Koska kunnat ovat erikokoisia ja toimivat eri ympäristöissä, voidaan kantavaksi ajatukseksi kontingenttisesti ottaa tilanne-teoreettinen lähestymistapa (ks. tarkemmin esim. Rohlin, teoksessa Rohlin et. al. 1979, 11).

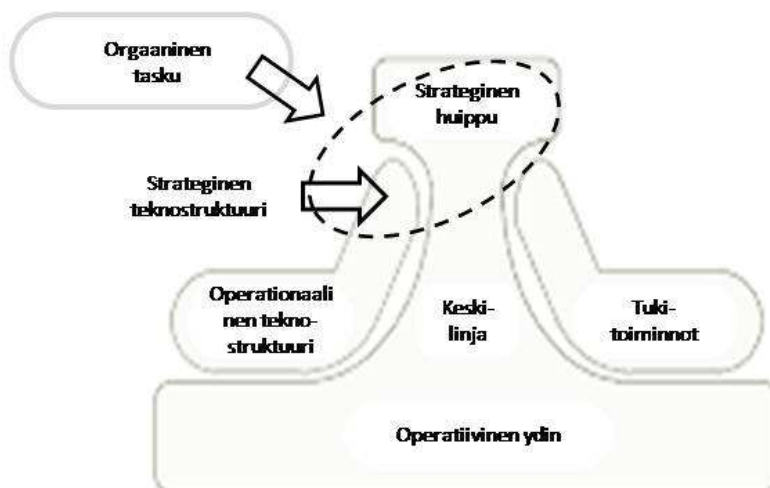
Pelkistettynä olemme näin luoneet Mintzbergin jäsenyyksestä mallin kunnasta yhtenä konebyrokratian muotona, joka vaihtelee hieman eri olosuhteissa palvelutehtävien laajuuden ja kunnan koon mukaisesti. Konebyrokraattisessa organisaatiossa on kuitenkin ongelmansa uudessa postmodernissa toimintaympäristössä. Kuntaorganisaation kehittymisen ja hallintakyvyn kannalta kunnan tulisi kyetä toimimaan orgaanisemmin konebyrokratiamaisen rakenteen ulkopuolella ja tulkitsemaan toimintaympäristön hälinää, mutta myös luoda dynamiikkaa sisälleen.

Mistä kuntien ongelmat uudessa toimintaympäristössä voisivat rakennesuunnittelun näkökulmasta johtua? Konebyrokratiat ovat ensisijaisesti suoritusorganisaatioita, eivät varsinaisesti ongelmanratkaisuorganisaatioita. Jo lähtökohtaisesti niiden tärkein osa on teknostruktuuri (Mintzberg 1990, 161, 183). Teknostruktuuri kuitenkin elää eri aikakausien mukana. Massatuotantotehtaassa teknostruktuurin rooli on suunnitella, tutkia työtä ja etsiä tehostamistapoja. Kunnassa teknostruktuurin rooli voidaan nähdä erilaisena.

Jotta teknostruktuuria järjestelmänä voitaisiin jäsentää, sitä on eriteltävä tehtäväsisältöjen tarpeen mukaan. Hyvinvointivaltioajan asiantuntijateknostruktuuriksi voidaan karkeasti katsoa suunnittelijat, jotka toimivat tiukassa lainsäädännön ja normien viidakossa, pyrkien maksimoimaan kunnan saamia valtionosuuksia. Teknostruktuuria ovat myös esimerkiksi laskentatoimen ja sisäisen tarkastuksen ammattilaiset organisaatiossa. Teknostruktuurista voidaan kuitenkin erottaa edellä kuvattuja konebyrokratian operationaaliseen toimintaan keskittyviä osia sekä varsinaisia strategisia ja kehittäviä rooleja. Millainen voisi olla uuden ajan asiantuntijateknostruktuuri? Postmodernin ajan teknostruktuurin roolin on oltava lähtökohtaisesti erilainen – teknostruktuurin on oltava kontingenttinen alajärjestelmä. Uusi strateginen teknostruktuuri (KUVIO 6.) louhii konebyrokratialle tietoa, toteuttaa strategista suunnittelua, edistää organisaation sisäistä viestintää sekä pyrkii kehittämään konebyrokratian rakennetta dynaamisemmaksi ja postmodernimpaan suuntaan – edistämään hallintakykyisemmän kunnan kehittymistä. Teknostruktuurin ja strategisen huipun tulisi siis yhteistyössä muodostaa *orgaaninen tasku* konebyrokratiaan. Orgaaninen tasku puolestaan voidaan kiinnittää perinteisellä yksikköryhmittelyn parametrilla suoraan rakenteeseen, jolla saadaan aikaan suoran ohjauksen koordinaatiomekanismi (sov. Mintzberg (1990, 44). (KUVIOT 6. ja 7.).



KUVIO 6. STRATEGINEN TEKNOSTRUKTUURI OSANA KONEBYROKRAATTISTA PÄÄRAKENNETTA



KUVIO 7. ORGAANINEN TASKU OSANA KONEBYROKRAATTISTA PÄÄRAKENNETTA

Millaiseen ratkaisuun siis olemme päätyneet? Konebyrokraattista suoritusorganisaatiota, jonka merkitys kunnan operationaalisen ytimen tehtävien hoitamisessa ei suinkaan ole vähentynyt, vaaditaan edelleen palvelutehtävien, viranomaistehtävien ja demokratiatehtävien hoitamiseksi, mutta kunnat tarvitsisivat myös lisäresursseja strategiseen ongelmanratkaisuun ja kehittämiseen. Miten siis varmistamme konebyrokraattisen rakenteen toiminnan ja kyvyn kehittyä, kehittää ja parantaa hallintakykyään? Hypoteettisesti vastaus on löydettävissä kuntakoon ja näin ollen hallinnon resurssien suhteellisen kasvattamisen lisäksi juuri konebyrokraattian kriittisestä osasta, teknostruktuurista. Tutkielman empiirisessä osiossa selvitetään juuri tästä syystä yhtenä osana kehittämishenkilökunnan määrää ja tarvetta kohdekunnissa. Tarkoituksena on tiedustella, kokevatko ammattijohtajat strategiselle teknostruktuurille tarvetta kohdekunnissa.

## 5.5 RAKENTEET HALLINTAKYVYN EDELLYTYKSENÄ

Tutkielman alkuvaiheessa käytiin läpi hallinnan ongelmia, kunnan toimintaympäristön muutosta sekä kuntien aseman jatkuvaa muutosta osana laajempaa systeemiä. Lisäksi tuotiin esiin dynaamisten ympäristöpaineiden suuri vaikutus kuntien rakenneuudistustarpeiden aiheuttajana. Dynaamiset ympäristötekijät ovat vaikuttamassa myös kunnan organisaation työnjaolliseen rakentumiseen. Kappaleissa 5.1 ja 5.2 tarkasteltiin kunnan ammattijohdon asemaa sekä organisaation osia. Mikäli hyväksymme kunnan päärakenteen jäsentämisen konebyrokraatiaksi, on lisäksi syytä pohtia, millainen vaikutus näillä osilla on kunnan strategiseen hallintakykyyn sekä mahdollisuuksiin sopeutua muutoksiin. Johtamisjärjestelmän näkökulmasta ydinkysymys on, kenen tulisi lähtökohtaisesti olla perillä kunnan kokonaistilanteesta ja valita suunta. Onko vastuu poliittisella johdolla vai ammattijohdolla?

Kunnan kohdalla vastaus ei ole yksiselitteinen. Eri näkökulmista riippuen strategisen johtotaseman voidaan katsoa olevan kunnanjohtajalla, kunnanhallituksella tai valtuustolla. Tutkielmassa olemme valinneet tarkastelunäkökulmaksi kunnan ammattijohdon ja loogisesti valitsemme tässä kappaleessa tarkastelun kohteeksi ammattijohtajan merkityksen strategisena johtajana.

Kunnanjohtaja on rakennemallissa lähtökohtaisesti kunnan strateginen huippu, paikallisen itsehallinnollisen viranomaisen ja palveluja tuottavan yksikön johtaja. Metaforaa hyödyntäen hän on siis laivan kapteeni. Merellistä ja keinuvaa, metaforista ajattelua strategian merkityksen ja soveltamisen parissa on toteuttanut esimerkiksi Sotarauta (1990, 7–8). Samanlaista ajattelua voidaan soveltaa myös pohdittaessa kunnan ohjaamisen työnjakoa strategisesta näkökulmasta. Ympäristön muutostahdin kiihtyessä ja resurssien niukentuessa kuntien on kyettävä luomaan oma tulevaisuutensa. Ilman selkeää strategiaa maailman myrskyt pystyvät heittelemään kuntaa holtittomasti (Sotarauta, 1990, 11). Erityisesti pienten ja keskisuurien, sijainniltaan mahdollisesti perifeeristen kuntien asema on kuitenkin erityisen vaikea, koska niille kasaantuu useita ongelmia aina muuttotappiosta kireään taloudelliseen viitekehykseen.

Työnjaon ja resurssien tärkeyttä kuntaorganisaation toiminnalle voidaan kuvailla laivametaforan avulla. Laiva purjehtii tuntemattomilla vesillä ja kapteenin on jatkuvasti tarkkailtava horisonttia. Laivayhtiö Kunta on kuitenkin jo pitkään kärsinyt matkustajapulasta ja kallistuvasta polttoaineesta, joten se on joutunut vähentämään laivahenkilökunnan määrää. Matkustajat vaativat palvelua, konehuone kaipaa työvoimaa ja komentosillalla ennen avustaneet perämiehet on siirretty eläkejärjestelyjen kautta pois laivasta. Seuraa tilanne, jossa M/S Kunnan kapteeni joutuu jatkuvasti laskeutumaan komentosillalta avustamaan laivan muissa tehtävissä, jolloin laivaa ei voida ohjata tehokkaasti ja turvallisesti. Strateginen huippu joutuu käytännön syistä siirtymään keskilinjaan alemmalle tasolle koordinoimaan organisaation arkipäivän toimia. M/S Kunnan kulku eteenpäin ei kuitenkaan pysähdy, vaan se jatkaa sokeana matkaansa. Pahimmassa tapauksessa horisontti on aamulla punainen, mutta kukaan ei ole ehtinyt katsomaan ulos. Kunnan johdolla on siis oltava jatkuvasti käsitys organisaation tilasta ja asemasta.

Vaikka edellä oleva kappale on varsin kuvaileva, pyrin sen avulla osoittamaan vääränlaisien saneerausten, resurssipulan ja huonon organisaatiosuunnittelun ongelmia. Erityisesti säästöpainneiden seurauksena voi syntyä tilanne, jossa kunnan strateginen huippu ei pysty enää toteuttamaan tehtävänsä organisaation komentosillalla ja organisaatiota ei enää ohjata suunnitelmallisesti. Organisaatio alkaa ajelehtia myrskyssä aaltojen mukana ja pahimmassa tapauksessa aaltoihin vajoavat sen mukana myös olemassa olleet hallinnan verkostot ja kehittämishankkeet – kukaan ei ehdi huolehtimaan niiden ylläpidosta energian kuluessa normatiivisten, operationaalisten tehtävien hoitamiseen.



Kuntaorganisaatio tarvitsee siis suunnan, eli vision, ja sinne pääsemiseksi toimivan strategian. Mintzberg (1990, 12–13) katsoo strategian muodostamisprosessin olevan ympäristön tulkintaa ja organisaation päätöksentekoketjuja koskevien johdonmukaisten mallien kehittämistä. Tulkinnan ja mallien avulla organisaatio selviytyy ympäristön asettamista vaatimuksista. Tämä prosessi on byrokraattisissa järjestelmissä yleensä strategisen huipun muovaama ja luonnollisesti edellyttää, että organisaation strategisella huipulla on riittävästi aikaa ja resursseja työhönsä.

Kunnan toiminnalle rakenteellisesti elintärkeitä viranhaltijoita sijaitsee lisäksi Mintzbergin (1990, 12–13) määrittelemässä keskilinjassa sekä teknostruktuurissa. Muodollinen käskyketju kulkee keskilinjaa kautta operatiiviselle kentälle. Teknostruktuurin rooli puolestaan vaikuttaa organisaation kykyyn louhia tietoa, valmistella strategia, toimia suunnitelmien mukaisesti sekä kehittää toimintaansa. Keskijohto valvoo ja arvioi sektoritoimintaa sekä strategian ja implementaation toteutumista organisaatiossa. Ohjatun ja läpinäkyvän operationaalisen toiminnan merkitys korostuu juuri konebyrokraattisesti järjestetyissä kunnissa, joilta edellytetään toimintaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Käytännössä pienissä kunnissa teknostruktuuri ja keskijohdon koordinointi voivat myös olla kytkettynä organisaatiossa samaan rooliin, esimerkiksi hallintojohtajaan. Pienissä kunnissa ongelmana on, että yhteen virkaan tai toimenkuvaan kasatut organisaation työnjaolliset roolit saattavat kuitenkin muodostaa merkittävän henkilöriskin.

Organisaatiosuunnittelussa ja strategisessa johtamisessa tiedonkulun ja niin sanotun ”hiljaisen tiedon” merkitys saatetaan unohtaa. Mikäli strategiat ovat näkyjä tiestä tulevaan, mitä merkitystä itse näkemisellä on? Mintzbergin et. al. mukaan (1998, 126) tulevaisuuteen näkeminen edellyttää myös menneen ymmärtämistä. Strateginen näkeminen on näkemistä ylös, sivuille ja alaspäin, jopa asioiden taakse. Kunnan sisäisen tilan hahmottamisen kannalta keskeistä on siis paitsi näkeminen, myös tiedonkulku organisaation sisällä ja hyvien käytäntöjen levittäminen.

Tarkasteltaessa strategista näkemistä kunnan huipulta käsin, kunnan johdon tulee kärjistäen olla samanaikaisesti perillä kuntalaisten hyvinvoinnista, naapurikunnan asioista, valtionhallinnon suunnitelmista, globaalista taloustilanteesta sekä siitä, mitä kunnassa on tapahtu-

nut kymmenen viimeisen vuoden aikana. Tarve tiedon louhintaan on kasvanut merkittävästi viime vuosikymmeninä.

Joidenkin näkemysten mukaan postmodernin kunnan ohjaaminen ei voi enää perustua hierarkioihin ja järjestykseen. Kunnat organisaatioineen ovat kuitenkin kooltaan ja ympäristöltään varsin erilaisessa asemassa. Suomalaiset kunnat, joissa on yleisesti satoja työntekijöitä, ovat lisäksi verraten suuria organisaatioita. Konebyrokraattisesta näkökulmasta tämä korostaa keskilinjän sekä erityisesti teknostruktuurin ohjaavaa merkitystä kuntaorganisaation suorittamistoiminnan kannalta – etenkin jos standardoinnin avulla ei saavuteta riittävää toiminnan ennakoitavuutta. Massiivinen julkinen suoritusorganisaatio, joka toimii pääasiassa julkisilla varoilla ja jossa on läsnä tilivelvollisuus, ei voi toimia täysin orgaanisesti ja emergenttejä valintoja toteuttaen. Tilivelvollisuus ja linjahierarkian johtosääntöihin kirjatut perusteet estävät myös operationaalisen ytimen mahdollisuudet tehdä merkittäviä taloudellisia valintoja, vaikka itse suoritettu toiminta saattaakin olla varsin autonomista ja merkittävää horisontaalista osaamista vaativaa. Juridinen ja normatiivinen standardointi ovat kuitenkin kunnan toiminnassa aina läsnä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että hallinnan monimutkaisen, joskus tapahtumiltaan jopa sattumaan perustuvan kentän rationaalinen ohjaaminen ei ole mahdollista, mutta kunnan organisaatio tarvitsee sitä edelleen ainakin rajoitetusti toimiakseen luotettavasti, tehokkaasti ja ennakoitavasti – lainsäädäntöä ja normeja noudattaen. Koska kunta ei päätöksenteossaan voi heittäytyä suorittamaan kokeiluluontoista luonnollista valintaa ja toimia orgaanisesti, mukautuminen on suoritettava teknis-formaaleilla toimenpiteillä. Tästä syystä kunnissa tulisi teoreettisesti olla resursseja myös varsinaisen operationaalisen suorittamistoiminnan ylittävään ongelmanratkaisuun, organisaatiosuunnitteluun ja prosessien kehittämiseen. Ongelmanratkaisussa kunnan ammattijohdon ja asiantuntijoiden asema korostuu.

## 5.6 HYPOTEESI KUNNALLISISTA ANOREKSIAORGANISAATIOISTA JA ADHOKRATIOISTA

Ongelmanratkaisukyky on yksi taloudellisen menestymisen kriteeri. Julkishallinnolta odotetaan, että palvelut järjestetään tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tehokkuutta ja vastauksia kustannuspaineiden aiheuttamiin haasteisiin haetaan usein juuri organisaatiomuutoksista ja saneerauksista. Yllä mainittuihin keinoihin liittyy kuitenkin merkittäviä riskejä, jotka on otettava huomioon organisaation rakenteita suunniteltaessa. Edeltävissä luvuissa tarkasteltiin kunnan organisaation osia ja niiden merkitystä. Seuraavissa kappaleissa tarkastellaan puolestaan kunnan keskushallinnon ylärakenteen saneeraamiseen liittyviä riskejä.

Organisaation roolimäärän pienentämisestä käytetään tässä tutkielmassa termiä saneeraus (*downsizing*). Saneerauksen määritelmä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, sillä terminologian suhteen ei ole olemassa varsinaista konsensusta. Saneeraus voidaan määritellä myös rappeutumiseksi, heikkenemiseksi tai alamäeksi (*decline*). Koska rappeutumisella, heikentämisellä ja alamäellä on varsin negatiivinen konnotaatio, käytössä on yleisesti laaja kirjo termejä kuten saneeraus, rationalisointi, uudelleenallokointi, tasapainoittaminen, ohentaminen ja näin eteenpäin. (Cameron, Freeman ja Mishra, teoksessa Huber ja Glick, 1995, 25).

Saneeraaminen on varsinaisesti luokiteltavissa usealla tavalla. Ensisijaisesti saneeraus on tarkoituksellisesti luotu toimenpiteiden kokoelma. Yleisesti se käsittää myös vähennykset henkilöstössä, tavoitteenaan toiminnan tehostaminen tai kulujen nousun jarruttaminen, mutta sillä on vaikutuksensa lisäksi työprosesseihin, joko tietoisesti tai tietämättä. Kun organisaation työvoiman määrä supistuu, sillä on lisäksi vaikutuksensa siihen, mitä töitä tehdään ja miten työt saadaan tehtyä. Mahdollisia seurauksia ovat ylikuormitus (*overload*), työuupumus (*burnout*), tehottomuus (*inefficiency*), konfliktit (*conflicts*) ja alhainen työmorale (morale). Mahdollisia positiivisia seurauksia ovat noussut työnopeus (*speed*) ja tuottavuus (*productivity*). Joka tapauksessa saneerauksella on aina vaikutuksensa, riippumatta siitä, mikä työprosessi tai rooli on saneerauksen kohteena. Organisaatiomuutoksessa saneeraus ja rappeutuminen tai heikkeneminen on erotettavissa siitä, onko muutoksessa kyse proaktiivisesta toiminnasta kilpailukyvyyn tai menestymisen parantamiseksi vai pakkoreaktiosta fiskaaliseen stressiin<sup>28</sup>. (Cameron, Freeman ja Mishra 25–26, teoksessa Huber ja

---

<sup>28</sup> Vrt. Levine (1985)

Glick, 1995). Sinänsä saneeraaminen ei siis sisällä pelkästään negatiivisia merkityksiä, ja se tulisikin terminä erottaa kutistumisesta, sopeutumattomuudesta ja esimerkiksi lomauttamisesta. Saneeraamisen tarkastelua vaikeuttaa kuitenkin sen kohtuullisen vähäinen, systemaattinen akateeminen tarkastelu. Julkisten organisaatioiden kohdalla tilanne on vielä heikompi. Tästä syystä esimerkiksi Cameron, Freeman ja Mishra (mt.) suosittelevat teoreettisen perustan luomista ennen hypoteettista testausta.

Tutkielmassa on lähdetty liikkeelle käsityksestä, jonka mukaan tietynlainen kunnan organisaatiotyyppi tarvitsee toimiakseen tietyt alajärjestelmät. Hypoteettisesti näiden osien saneeraus aiheuttaa näin ollen jonkinlaisia vaikutuksia organisaation toimintaan. Mitä siis tapahtuu, mikäli organisaatiosta poistetaan kriittisiä osia ja kutistamisen negatiiviset konnotaatiot, esimerkiksi rappeutuminen ja heikkeneminen vastaavatkin kuntien kohdalla paremmin todellisuutta kuin esimerkiksi organisaation virtaviivaistuminen tai tuottavuus?

Teoreettisesti virkojen yhdistämiset, lakkauttamiset ja täyttämättä jättämiset saattavat synnyttää tilanteen, jossa organisaatiosta tulee toimintakyvytön. Tilannetta ovat kuvanneet Kanter et. al (1992, 229–231), joiden mukaan organisaatioilla saattaa olla väärä käsitys, että mahdollisimman ohut ja äärimmilleen kiristetty organisaatio on tehokas. Organisaatiot saattavat edistää strategista sokeutta<sup>29</sup> toteuttamalla organisaatiossa järjettömiä saneerauksia, joiden odotetaan tuottavan tehokkuutta. Organisaatioiden odotetaan suoriutuvan kasvavasta työmäärästä yhä pienemmillä resursseilla. Saneerauksissa saatetaan unohtaa, että pitkällä aikavälillä tehokkuus ja kulujen karsiminen eivät välttämättä kohtaa. Työntekijät nähdään lähinnä kuluerinä, unohtaen tehtävä ja kvalifikaatio, jonka he organisaation menestykselle toiminnalle tuovat. Vaikka organisaatiota on kutistettu yhä pienemmäksi, Kanterin et. al. (mt.) mukaan työmäärä ja tehtävät organisaatiossa harvoin vähentyvät. Pahimmillaan organisaatio ajaa itsensä anorektiseen tilaan, jossa piilokustannukset kasvavat hallitsemattomasti.

Kanterin et. al (mt.) mukaan organisaatioiden itsetuhoisuus johtaa tilaan, jossa ne myös syövät itseltään innovaatiokyvyn ja mahdollisuudet tarkastella tulevaisuutta. Kuntien kohdalla tämä tarkoittaa konebyrokratian raskuttamista vailla kykyä sopeutua muuttuvaan toimintaympäristöön. Lakkauttamalla organisaatioista kehittämis- ja kontrollitoiminnot orga-

---

<sup>29</sup> Vrt. Sotarauta (1990, 11)

nisaatio on vaikeassa tilanteessa, mikäli kriisitilanne yllättää sen. Kuntien tapauksessa kehitys on kytkettävissä kuntien ongelmanratkaisukykyyn ja kehittämistoimintaan – strategisen teknostruktuurin puuttumiseen.

Jäsennettäessä kuntaorganisaatiota Mintzbergin esittämän konebyrokraattisen mallin mukaisesti, keskushallinnon kutistaminen ja erityisesti ylintä johtoa tukevan keskijohdon ja teknostruktuurin (ks. esim. Mintzberg 1979, 26–31) puuttuminen tai poisto säästöpainneissa lisää myös kunnan eri sektorien johtavien viranhaltijoiden kuormituspaineita. Seurauksena saattaa olla kunnan ja mahdollisten hallintaverkostojen kohdalla tilanne, jossa tietyt ohjeistamisen (standardoinnin), henkilöstöhallinnon sekä sisäisen kehittämisen alueet tulevat puutteellisesti hoidetuiksi, suoritusorganisaation toimintakyvyn kärsiessä. Lisäksi hallinnan kenttään saattaa syntyä solmukohtien liiallisesta venytyksestä johtuvia reikiä, joiden vuoksi tehtävät jäävät hoitamatta erityisesti vastuuttamis- ja resurssiongelmien vuoksi. Kunta siis saattaa hukata hallinta- ja suorituskykynsä.

Mitä edellä esitetystä liiallisesta organisaatoroolien saneeraamisesta mahdollisesti seuraa? Kunnan kohtaamassa resurssipulassa hallinnon rutiinit ylittäviin tehtäviin tarvittavat organisaatiot saatetaan joutua rakentamaan viranhaltijoiden olemassa olevien tehtävärakenteiden ja organisaation osien päälle. Tuloksena saattaa olla näennäisesti kontrolloitu, mutta todellisuudessa kaaosmainen adhokratia. Tämä adhokratia ei ole esimerkiksi Mintzbergin kuvaama asiantuntija ja innovaatio-organisaatio, joka nojaa keskinäiseen sopeutumiseen, vaan pakon sanelema satunnainen organisaatiomuodostelma, jossa viranhaltijat joutuvat priorisoimaan tehtäviä. Seurauksena on, että viranhaltijat ja muut hallinnon työntekijät pyrkivät ensisijaisesti hoitamaan jokapäiväiset taloudelliset sekä kunnan konebyrokraattisen toiminnan kannalta kriittiset standardoidut palvelu- ja viranomaistehtävät normien mukaisesti. Toimintaympäristöön sopeutumisen ja kunnan hallinnon sekä erityisesti dynaamisen hallintakyvyn kehittämiseen liittyvät kysymykset jäävät näissä paineissa taka-alalle. Tämä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa kunta jää ajalehtimaan ympäristömuutosten aikaansaamien aaltojen keskelle. Kunta jatkaa toimintaansa ilman selkeää suuntaa, strategiaa ja kehittämispolitiikkaa, kunnan sisäisten toimintojen ajautuessa yhä kaaosmaisemmiksi. Konebyrokraatia muuttuu yhä yhteensopimattommaksi ympäristön kanssa. Verkostot ja kumppanuudet hajoavat kunnan koordinointi- ja ongelmanratkaisukyvyyn mukana, johtaen hallintakyvyn menetykseen.

## 5.7 KUNTAORGANISAATION ELINKAARIONGELMA

Organisaatioilla, kuten myös kunnilla on tietynlainen elinkaari. Organisaatiot syntyvät, kasvavat ja ennen pitkää myös kuolevat. Kehityskulussa on kuitenkin tunnistettavissa kriittisiä pisteitä jo organisaation elinaikana. Kypsät organisaatiot, jollaisiksi useat laajat palvelutehtävänsä onnistuneesti järjestävät kunnat voidaan katsoa, ovat erityisen vaikeassa tilanteessa. Hyvinvointivaltion rakennusprojektin saattaminen päätökseen sekä siirtyminen vähitellen uuden aikakauden kunta- ja palvelurakennemalliin ei ole sujunut kivuttomasti.

Organisaationäkökulmasta muutosprosessissa on tunnistettavissa useita ongelmakohtia. Kanterin et al. (1992, 126) mukaan eteenpäin suuntautuvan liikemäärän (*momentum*) loppuessa, liikkeen jatkaminen myöhemmin sekä liikkeen suunnan ohjaaminen käy yhä hankalammaksi. Pysähtyminen ei kuitenkaan ole välttämätön vaihe organisaation elinkaareissa, ja se saattaa olla seurausta pikemminkin aikaisemmista huonoista päätöksistä tai odottamattomista toimintaympäristön muutoksista. Ongelma ei yleensä ole se, että mitään ei olisi tehtävissä, vaan liian vähäiset toimet muutoksen saamiseksi aikaan organisaatiossa.

Suomalainen kunta on kiistatta ollut menestystarina. Mikään ei kuitenkaan takaa, että kuntamallimme on sitä myös tulevaisuudessa. Menneisyyden onnistumisten painolasti ja vanhan kuntarakenteen vaaliminen saattavat upottaa kuntaorganisaatiot suohon. Hyvinvointivaltioprojektin onnistumiset erityisesti 1980-luvulla sekä voimakkaat talouskasvun aikakaudet ovat saattaneet luoda illuusion ”hyvistä käytännöistä” ja ”oikeista toimintatavoista”. Kysymys kuuluukin, onko kunta enää luonteeltaan samanlainen organisaatio kuin se oli 1980-luvulla hyvinvointivaltioprojektin loppuvaiheessa ja millainen kunnan rooli yleensä nykyään on? Vastaus ei ole yksiselitteinen.

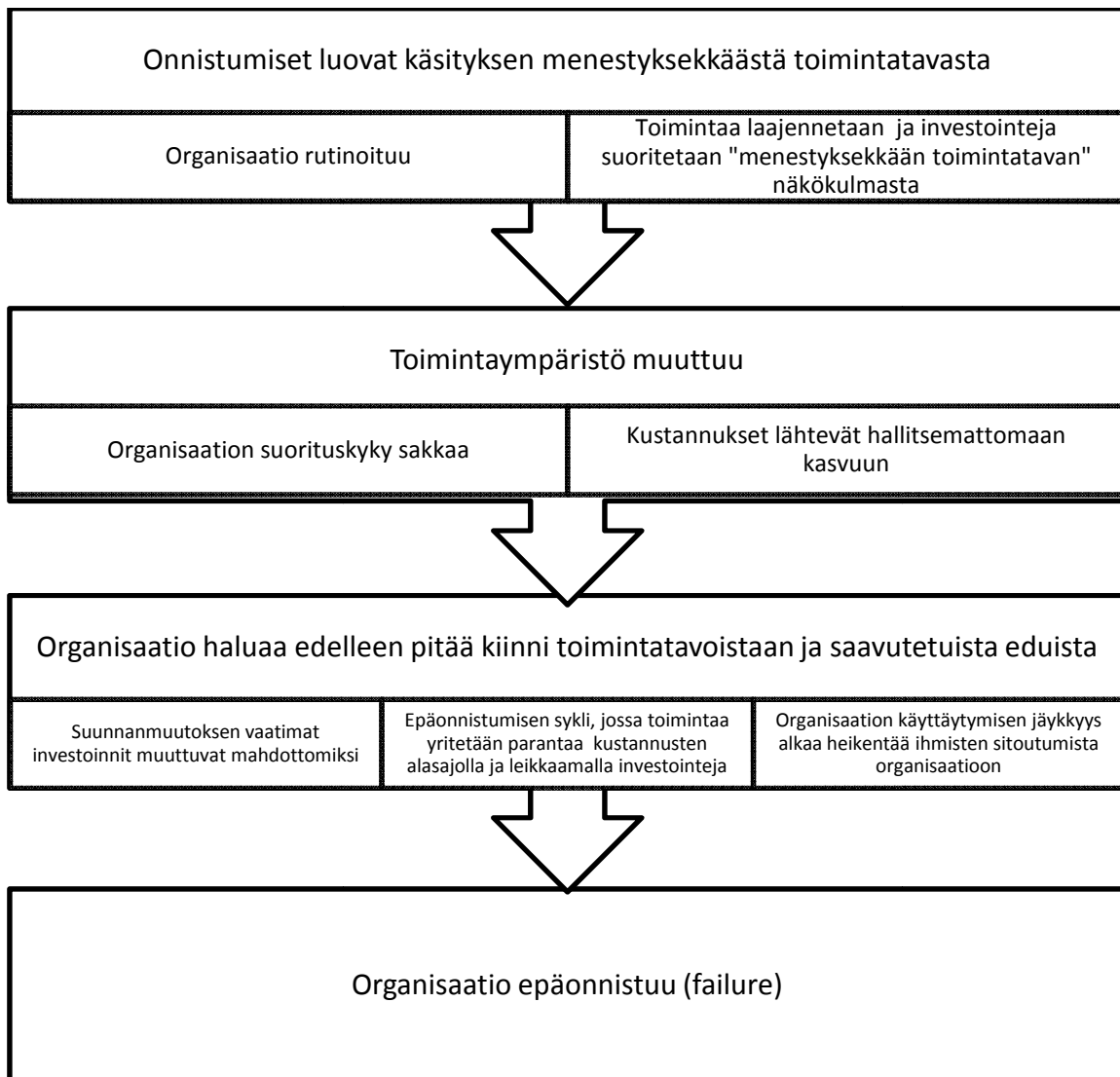
Kunnan asema on äärettömän monimutkainen sen laajan toimintakentän vuoksi. Katzia ja Kahnia mukaillen (1966, 147) voidaan organisaatiot luokitella neljään eri yhteiskunnan alajärjestelmään (tyyppiin). Nämä tyypit ovat:

1. Johtamisesta, politiikasta ja hallinnosta vastaavat organisaatiot
2. Sopeutumista edistävät organisaatiot, kuten oppimista, tutkimusta ja tiedettä edistävät organisaatiot
3. Järjestelmän ylläpitoa edistävät organisaatiot kuten kirkolliset organisaatiot
4. Tuotannolliset ja taloudelliset organisaatiot

Suomalaisen kunnan roolin voidaan katsoa muuttuneen merkittävästi 1900-luvun aikana. Viime aikojen keskeisimpänä muutoksena voidaan pitää kunnan roolin muuttumista esimerkiksi hyvinvointivaltion palveluntuottaja-agentista<sup>30</sup> globaalissa toimintaviitekehyyksessä alueensa yritysten kilpailukykyä edistäväksi ja globaaleja energiavirtoja houkuttelevaksi toimintaviitekehyyksiksi. Mikäli kunta nähdään ensisijaisesti tästä näkökulmasta, 2000-luvun kunta on ensisijaisesti mahdollistavana organisaatiotyyppinä jäsennettävissä kaikkiin Katzin ja Kahnin esittelemiin kategorioihin. Mutta ovatko kuntien toimintatavat muuttuneet samassa tahdissa niiden roolin kanssa? Kanterian et al. (1992, 126–127) mukaillen voidaan menneisyyden toimintatapojen vaalimisesta aiheutuva organisaation elinvoiman kannalta kriittinen tapahtumaketju jäsentää seuraavalla tavalla (KUVIO 8.):

---

<sup>30</sup> Kunnan roolin muutosta eri aikakausina on tarkemmin esitelty esim. Rönkkö (2000).



KUVIO 8. MENNEISYYDEN VAALINNASTA JOHTUVA ORGANISAATION EPÄ-ONNISTUMINEN

Vaikka organisaation valitsema strategia sinänsä olisi toimiva, sen toteuttaminen saattaa vaatia huomattavia määriä aikaa. Pysähtyneisyyden ajan voidaankin katsoa olevan organisaation kuolemanlaakso. Organisaation on ensiksikin valittava oikea suunta (strategia) ja toisekseen sen on kriittisesti pohdittava, mitkä osat siitä selviävät rankan vaelluksen läpi – mitkä osat ovat tarpeellisia ja mitkä on syytä hylätä matkan varrelle. Organisaatiomuutoksissa virheiden teon mahdollisuus lisääntyy. Taloudelliset paineet voivat teoreettisesti synnyttää kunnassa tilanteen, jossa konebyrokratian osia aletaan karsimaan säästöjen saavuttamiseksi. Tehtäviä jätetään täyttämättä, töitä siirretään hoidettaviksi oman työn ohella ja virkoja lakkautetaan. Seurauksena saattaa olla ”budjettimallin” kaltainen, anoreksinen, toimintakykynsä ääri rajoille kutistettu byrokratia. Mikäli saneeraukset suoritetaan organi-



saation kriittisiin osiin – kuten keskilinjaan, teknostruktuuriin tai muuhun koordinoivaan, kehittävään ja ongelmia ratkaisevaan organisaation osaan, seurauksena voi olla kaaosmainen tilanne. Tällaisessa tilanteessa organisaatio pyrkii ensisijaisesti hoitamaan päivittäiset hallintorutiinit ja taloudelliset prosessit, kehittämistehtävien ja strategisen suunnittelun kasautuessa päällekkäisiin adhokraattisiin rakenteisiin. Adhokraattiset rakenteet (tilapäisorganisaatiot tai tilapäisjärjestelyt) eivät kuitenkaan sovellu kunnan ydintoimintojen hoitamiseen, koska ne jo itsessään edellyttävät standardointia, ohjeistusta ja ennakoitavuutta (ks. esim. Mintzberg 1979, 463).

Leväsvirran (1999, 216) mukaan byrokratian sokea rutinoituminen pystytään teoreettisesti estämään omaksumalla orgaanisessa taskussa projektiorganisaation työtapaa, joka korostaa kaikkien jäsenten mahdollisuuksia ja jopa velvollisuuksia osallistua laajasti päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin, jolloin myös viranhaltijoiden rooli politisoituu. Työtavalle on ominaista asiantuntemukselle perustuva ryhmätyöskentely. Tällainen avoin organisaatio säilyttää kehityskykyisyytensä ja siten liikemääränsä (momentum) joustavuutensa ansiosta (Juuti 1992, 238, 243). Projektiorganisaation kaltainen adhokratia toimii, mikäli se on riittävästi resursoitu.

Kunnassa on kuitenkin teoreettisesti mahdollista päätyä ympäristöpaineiden seurauksena päällekkäisyyksiä ja toisaalta täysin kontrolloimattomia alueita sisältävään organisaatiosekamelskaan, joka muistuttaa luonteeltaan Mintzbergin määrittelemää adhokratiaa. Resurssipulassa syntyvä adhokratia kuitenkin toteutuu erilaisista lähtökohdista. Tällainen organisaation toimintarakenne voidaan määritellä tyypiltään ”hallitukseksi kaaokseksi”. Kuvaillun kaltaisen organisaatiomallin syntyyn eivät liity suunnitteluparametrit ja koordinaatiomekanismit, vaan pula resursseista, suuntaviivoista ja ajasta. Yksinkertaistettuna ydin-kunta on hukannut kykynsä kehittää ja ratkaista ongelmia.

Mintzberg (1979, 432) näkee adhokratian ennen kaikkea innovaatioita tukevana ympäristönä ja asiantuntijaorganisaationa. Sitä voidaan pitää hyvänä ratkaisuna monimutkaisten ongelmien ratkaisuun. Adhokraattinen organisaatorakenne voi siis olla monimutkaisten ongelmien ratkaisemisessa toimiva malli, mikäli siihen on päädytty rakennesuunnittelun kautta. Syntyessään emergenttina pakkoratkaisuna se on ennen kaikkea paradoksaalinen seuraus, joka ei sovi läpinäkyvään, luotettavaan ja tehokkaaseen kunnallishallintoon. Aikaan ja lakiin tiiviisti sitomattomien työtehtävien, kuten kunnan kehittämiseen, hallinnon

kehittämiseen sekä verkostojen ylläpitoon ei ole todellisia toimintaresursseja. Riskinä on lisäksi, että kunnan operationaaliset rutiinit ohittavat työtehtävät kasaantuvat kapealle strategiselle huipulle ja jäljellä olevaan keskilinjaan. Erityisesti pienissä kunnissa tämä lisää henkilöriskejä.

## 6. TUTKIMUSOTE JA TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSAN TOTEUTTAMINEN

Tutkimuksen empiirinen osa on tehty laadullisella menetelmällä, mutta luonteeltaan se on huomattavan deduktiivinen. Tutkimus ei ole kuitenkaan pelkistettävissä mihinkään kategoriaan, vaan siinä on piirteitä esimerkiksi toimintatutkimuksesta. Tutkielman luonne ei mahdollista sen täydellistä kykyä selvittää koko tapausta, vaan pikemminkin yrittää ”saada asiat kuntoon” (Alasuutari 2001, 139). Vaikka tutkimuksessa ei ole osallistuttu käytännön työhön, kuten esimerkiksi toimintatutkimuksen pioneeritutkimuksissa (ks. esim. Harwoodin tapaustutkimus, Coch ja French, 1948), tutkimus sisältää toimintatutkimuksen elementtejä, kuten käytäntöön suuntautuminen, ongelmakeskeisyys sekä ymmärrys tutkittavista subjekteina. (Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka, 2006).

Tutkimuksen näkökulmaa on edellä mainituista syistä johtuen luonnehdittava pelkistettyjen mallien sijaan hieman eri tavalla. Yhdysvaltalaisessa kirjallisuudessa organisaatiokehittäminen on jäsennetty<sup>31</sup> esimerkiksi Beckhardin (1969, 9) mukaan toimenpiteeksi (1), joka on suunniteltu, (2) joka käsittää koko organisaation (3) sekä jota ohjataan organisaation kärkijohdosta tarkoituksena (4) parantaa organisaation tehokkuutta ja terveydentilaa (5) puuttumalla organisaatioprosesseihin interventioilla hyödyntäen samalla käyttäytymistieteellistä osaamista. Vastaavanlaisen tulkinnan on esittänyt myös Bennis (1969, 10–15), jonka mukaan organisaatiokehittäminen on ohjausstrategia, joka painottaa käytännössä koettuja seikkoja, ja jonka tavoitteena on saada aikaan suunniteltuja muutoksia organisaatiossa. Muutosten tarkoituksena on, että organisaatio pystyisi paremmin selviytymään tavallisuudesta poikkeavista kehitysongelmistaan.

Lisäksi on huomioitava, että kuntien tilanteet ja kunnanjohtajien tapa kokea asiat ovat ainakin osittain kontekstisidonnaista ja konstruoituja, vaikka kaikilla haastatelluilla kunnan-

---

<sup>31</sup> Ks. tarkemmin Rohlin (1979, 2), jonka ruotsinkielisen teoksen pohjalta jäsennys on käännetty.

johtajilla oli kokemusta muiden kuntien toimintaympäristöistä. Haastateltujen aiempi kokemus muista kunnista vahvistaa tutkimuksen laadullisuutta, mutta myös laajentaa kohdehypoteesien ilmiöpoolia historiallisesti ja maantieteellisesti, kokemuksen kulkiessa haastateltujen elämän- ja urakaaren mukana. Lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on ongelman kuvaamisen lisäksi kyseenalaistaa nykyistä tieteellistä diskurssia sekä esittää aineiston pohjalta kritiikkiä kuntien nykyisen johtamisjärjestelmän toimivuutta kohtaan. Alasuutaria (2001, 140) soveltaen tutkimuksen on tarkoitus olla eräänlainen ilmaisu, joka saa aikaan tietynlaisen uuden asiantilan – piilevän ongelman tunnistamisen suomalaisten kuntien johtamis- ja koordinoijajärjestelmässä. Keskeinen tutkimuksen tehtävä onkin tarjota ponnahduslauta aiheen jatkotutkimukselle.

## 6.1 TUTKIMUKSEN KOHDEKUNNAT JA HAASTATELLUT

Tutkielman aineisto on kerätty kuudesta (6) pirkanmaalaisesta kunnasta ja kysymyksiin ovat vastanneet kyseisten kuntien johtajat. Tutkielman tarkoituksena on ollut tuottaa mahdollisimman realistinen, tasaisen pinnan alle sukeltava kuvaus pirkanmaalaisten pienten- ja keskisuurten, 4000 –20000 asukasta käsittävien kuntien keskushallintojen tilanteesta. Tarkoituksena on ollut testata hypoteeseja, jotka ovat yleistettävissä hypoteettisesti myös muihin suomalaisiin kuntiin tukien aiheen jatkotutkimusta. Haastattelut on suoritettu neutraalissa tilanteessa ja kahden keskisessä vuorovaikutuksessa haastateltavan kanssa tutkimuskuntien kunnantaloilla. Kunnan seudullisen aseman voidaan katsoa olevan tutkimuksen asetelman kannalta irrelevantti seikka. Tutkimuskunnat on kuitenkin pyritty valitsemaan siten, että niiden poliittinen rakenne, sijainti ja viimeaikaiset muutokset keskushallintojen rakenteessa (esim. kuntaliitos) olisivat mahdollisimman heterogeenisiä.

Huomattavaa on, että tutkimus sisältää haastateltavien mielipiteiden ja näkemysten johdosta arkaluonteista aineistoa, mikä yhdistettynä vastaajaan saattaisi heikentää heidän asemansa omassa kunnassaan. Haastatteluiden kautta kerätty aineisto on hyvin kylläntynyttä ja vastaukset paikoittain erittäin homogeenisiä. Tästä syystä tutkimuskuntia ei ole voitu tutkimuksessa yksilöidä ja haastatteluja ei ole nauhoitettu, vaan haastattelumateriaali on kerätty kiireettömässä tilanteessa haastateltavien vastauksia analysoiden ja välittömästi kirjaten. Tarvittaessa haastateltavaa on pyydetty toistamaan sanomansa ja suorat sitaatit on

kirjattu välittömästi haastattelutilanteessa. Kunnanjohtajat ovat aineistossa eriteltyinä kunnanjohtaja A:na, B:nä, C:nä, D:nä, E:nä ja F:nä. Kaikkia tutkimuskuntia nimitetään tutkimuksen analyysiosassa kunniksi, vaikka joukossa on myös kaupunkeja.

## 6.2 TUTKIMUSAINEISTON KERUU

Tutkimus toteutettiin strukturoidun haastattelun periaatteella ja menetelmänä on käytetty lomakehaastattelua. Lomakehaastattelun voidaan katsoa sopivan tutkimuksen empiirisen osan menetelmäksi hyvin, koska tarkoituksena on ennen kaikkea testata teoreettisia hypoteeseja jatkotutkimusta varten. Haastattelua tutkimusmenetelmänä puoltavat myös tarkoitus saada tietoa aroista aiheista ja kerätä erityisesti kunnanjohtajien kokemukseräisiä näkemyksiä kuntien tilanteista. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 1997, 201–202).

Kysymykset olivat avoimia kysymyksiä, joihin haastateltavat saivat vastata omin sanoin. Haastateltujen vastaukset analysoitiin haastattelun aikana ja kirjattiin myöhemmin stilisoidussa muodossa. Kaikki kysymysalueet käytiin läpi samassa järjestyksessä ja haastateltaville kerrottiin haastattelun kysymysten teema-alue ennen kysymyksiä. Tutkimuksessa on tulosten raportoinnin yhteydessä hyödynnetty suoria sitaatteja, jotka on kirjattu välittömästi haastattelun yhteydessä, mikäli niillä on ollut kysymyksen näkökulmasta erityisen relevantti merkitys.

## 7. KESKUSHALLINNON YLÄRAKENTEEN HALLINTAKYKY

Kunnan ylärakenteen hallintakyvyn teema-alueella vastaajien näkemykset olivat keskeisimmiltä osiltaan täysin homogeenisia kaikissa kunnissa. Kaikkien haastateltujen kunnanjohtajien mielestä nykyisessä toimintaympäristössä kunnan ylemmän ammattijohdon merkitys on erittäin keskeinen tai ”korostunut”. Haastateltavat näkivät erityisesti kunnanjohtajan roolin erittäin keskeisenä, mutta osa haastatelluista korosti myös johtoryhmän asemaa.

*”Asiat kunnallishallinnossa monimutkaistuvat jatkuvasti, jolloin ammatillinen ohjaus korostuu.” –KJ A*

*”Jos täällä ei olisi sitä tietotaitoa, niin kuka sitä pystyisi ohjaamaan. Täältä tulevat tieto ja vaihtoehdot.” –KJ B*

Organisaatiomuutoksia ja organisaation saneerausta oli suoritettu lähes kaikissa tutkimuskunnissa 2000-luvulla. Organisaatioita on pyritty tutkimuskunnissa pienentämään esimerkiksi yhdistämällä tehtäviä, osa-aikaisuusratkaisujen kautta sekä jäädyttämällä ja lakkauttamalla tehtäviä. Organisaatiomuutoksia oli tehty viidessä kunnassa kuudesta. Yhdessä kunnassa, jossa suuria muutoksia ei ollut tehty, haastateltu kunnanjohtaja kuitenkin torjui saneerausten mahdollisuuden, koska keskushallinto on hänen mukaansa niin pieni, että sitä ei ole enää varaa pienentää. Kunnanjohtaja korosti kuitenkin, että jokaisen vapautuvan viran tarve arvioidaan uudelleen. Virkojen yhdistämisistä oli myös jouduttu yhdessä kunnassa perumaan, koska viranhaltijan aika ei yksinkertaisesti enää riittänyt tehtävien hoitamiseen ja hänen jaksamisensa oli ollut äärirajoilla.

*”Tämä on kuin pelaisi jääkiekkoa kahdella kentällisellä.” –KJ D*

*”...esimerkiksi hallintojohtajan tehtävä jäädytettiin ja lakkautettiin. Organisaatiota on tiivistetty ja haettu säästöjä. Siitä voidaan olla montaa mieltä olisiko niitä virkoja vielä tarvittu.” – KJ D*

Verkostoista huolehtimista kysyttiin tiedustelemalla verkostojen koordinoinnin vastuuta hoista. Yhteydenpidosta kolmanteen sektoriin ja yrityksiin vastasivat pääasiassa kaksijaokoisesti kunnanjohtaja sekä toimialajohto. Kahdessa kunnassa haastateltavat näkivät mer-

kittävän aseman lisäksi kokeneilla luottamushenkilöillä, jotka pitivät yhteyttä erityisesti pitkään paikkakunnalla toimineisiin yrityksiin. Pääasiassa yrityksiin pitivät yhteyttä suurissa hankkeissa kunnanjohtajat, pienemmissä asioissa yleensä elinkeinoyhtiöt ja niissä toimivat johtavat henkilöt. Toimialajohdon vastuulla oli yhteydenpito oman alueensa kolmanteen sektoriin. Kunnanjohtajan rooli yhteydenpidossa kolmanteen sektoriin oli kunnanjohtajien mukaan vähäisempi.

## 7.1 KUNNALLISET ANOREKSIAORGANISAATIOT JA ADHOKRAATTISET RAKENTEET

Keskushallinnon toimintakykyä ja mahdollisuuksia kehittää kuntaa kartoitettiin kysymällä vastaajilla heidän subjektiivista näkemystään organisaationsa kuormituksesta. Lisäksi kysyttiin mahdollisuuksista käyttää aikaa kehittämistehtäviin peilaamalla teoreettisessa osiossa esitettyä adhokratiakäsitystä vasten kunnan kykyä selviytyä päivittäiset rutiinit ylittävistä tehtävistä.

Lievimpien näkemysten mukaan tilanne kunnassa oli vähintäänkin haasteellinen. Heikoimmillaan kunnanjohtajat kuvasivat tilannetta lähes kaottiseksi. Päivittäisrutiinien kuormittavuus ylemmän ammattijohdon työpanoksessa oli huomattava ja yleisesti kehittämistehtäviin ei koettu juurikaan jäävän aikaa.

*”Kyllä se on valitettavasti hyvin rajallinen.” (mahdollisuus – kyvyt) ” Hallinnon johtopöytäkirjan puristaminen pienemmäksi on muuttanut tilanteen ongelmalliseksi.” –KJ F*

*”Keskushallinnon johdossa A:n ja B:n (henkilöitä) kuormitus on sataprosenttisesti päivittäisrutiinia. Joka päivä, joka kuukausi, joka vuosi priorisoidaan.” –KJ D*

*”Välillä jää jotain tekemättäkin, se on ihan selvä. Työaika on itsellenikin noin 55h viikko.” –KJ D*

*”Meillä esimerkiksi tekninen johtaja on niin työllistetty, että ei pysty osallistumaan kehittämiseen.” –KJ C*

*”...tilanne on haastava, koska organisaatio on nirhattu minimiin.” –KJ A*

Pulaa ei koettu olevan kuitenkaan pelkästään ajallisista resursseista, vaan myös osaamisesta ja ”ajattelutyön tekijästä”. Omaa työaikaa suhteessa kehittämismahdollisuuksiin kuvattiin esimerkiksi seuraavalla tavalla:

*”...meillä on päivän selvä kehittämispäällikön aukko...ajankäytöllisesti ongelma ei ole kovin suuri, mutta ajattelupuolella kehittäminen on selvästi resurssipulassa.” –KJ E*

Helpotusta kuitenkin toivottiin esimerkiksi PARAS-hankkeen mukaisesta yhteistoiminnasta, minkä toivottiin vapauttavan resursseja kehittämiseen. Lisäksi esiin nousi myös kritiikkiä luottamushenkilöiden ymmärrystä kohtaan.

*”Luottamushenkilöiden ymmärrys kehittämishankkeiden suhteen on satunnainen kunnan mukaan ja resursseja mitataan vain pääluvulla.” –KJ A*

### 7.1.1 ADHOKRAATTISET RAKENTEET KUNTIEN KESKUSHALLINNOSSA

Kysyttäessä kuntien tapoja hoitaa niin sanotut ylimääräiset, päivittäiset rutiinit ohittavat tehtävät, tavat jakaantuivat kahteen osaan. Kaikissa kunnissa rutiinityön ja toimenkuvat ohittavat tehtävät pyrittiin käsittelemään ensin johtoryhmässä. Kolmessa kunnassa palvelu saatettiin pyrkiä ostamaan ulkopuolelta, mikäli tehtävää ei voinut siirtää kenenkään/keidenkään johtoryhmäläisen/johtoryhmäläisten vastuulle, mikä kuvaa operationaalisen ytimen ulkoistamista. Kaikki haastatellut kunnanjohtajat nostivat kuitenkin esiin myös tavan yksinkertaisesti vastuuttaa tehtävä jollekin henkilölle tai vaihtoehtoisesti kerätä vastuuseen ”porukka”. Vastaukset heijastavat kappaleessa 5.3 kuvattujen adhokraattisten rakenteiden periaatteita, joissa lisätyöt siirretään edellisten tehtävien päälle tai erilaisille nopeasti kootuille ”porukoille”. Vastauksista kävi ilmi myös keskijohdon huomattava kuormitustilanne, joka vaatii joissain kunnissa henkilökohtaisia uhrauksia viranhaltijoilta. Kunnanjohtajien C ja D vastaukset kuvaavat selkeimmin riskitilannetta ja adhokratiahypoteesin toteutumista kunnassa.

*”Omana työnäkin saatetaan tehdä ja yritetään sovittaa johtavien viranhaltijoiden työn lomaan – tämä vaatii tietenkin priorisointia. Tämä vaatii myös henkilöstöltä venymistä ja joustamista.” –KJ B*

*”Työt kasautuvat ja jotkut kuormittuvat...” –KJ A*

*”... kunnan organisaation johtoryhmä ja keskijohto on ajettu niin alas, että se ei kestä enää tällaisia tehtäviä. Tilannetta on pahentanut, että kunnantalolta on tukevaa henkilöstöä vähennetty ja tästä syystä johtavat viranhaltijat joutuvat tekemään myös tällaisia töitä.” –KJ C*

*”...ajankäytössä joudutaan joustamaan vapaa-ajan puolelta.” –KJ F*

Negatiivisimmin tilanteen näki kunnanjohtaja D, jonka mielestä kunnassa toimitaan jo selkeästi riskirajoilla.

*”Kyllähän sellaiset tilanteet hoidetaan siten, että johtoryhmä kootaan tai kutsutaan koolle osittain ja jaetaan tehtävät. Sitten jos se osuu jollekin sektorille kutsutaan laajennettu porukka siltä sektorilta. Jos ongelma on pieni, osasto yrittää hoitaa sen. Jos tehtävä on iso ja koskee koko kuntaa, niin sitten katsotaan se porukka tilanteen mukaan. Riskit rupee oleen aika kovia pienissä kunnissa kun joudutaan tekemään vasemmalla kädellä.”*

### 7.1.2 JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN TYÖN KUORMITTAVUUS

Kysyttäessä johtavien viranhaltijoiden työkuormituksesta, vastaukset olivat erittäin homogeenisiä. Kaikkien haastateltujen mielestä työkuormitus oli vähintään kohtuullisen kuormittava ja vaihteli kunnittain kohtuullisesta kuormituksesta tilanteen kokemiseksi ”pahana”. Kunnanjohtajan A mielestä kuormitus oli kohtuullisen kova, mutta ei huolestuttava. Vaikeimmassa tilanteessa olleessa kunnassa (kunnanjohtaja C) töitä vietiin jatkuvasti kotiin asti ja ylimmät viranhaltijat toimivat kunnanjohtajan mukaan ”jaksamisen ylärajoilla”, mistä kunnanjohtaja kertoi olevansa erityisen huolissaan. Kunnanjohtajat kuitenkin pyrkivät seuraamaan tilannetta ja tarkkailemaan alaiensa jaksamista.



*”Näen kuormituksen tällä hetkellä erittäin suurena ja olen siitä välillä huolissani. Pyrin tarkkailemaan tilannetta, jotta ylikuormittumista ei syntyisi.” –KJ F*

*”Kunnon kuormat on repussa.” –KJ E*

Huomioita kiinnitettiin myös riskeihin, jotka liittyvät ohueen organisaatioon sekä viranhaltijoilta vaadittaviin joustoihin.

*”Varamiesjärjestelmät on kuitenkin aika pienet, kyllä siinä joutuu ainakin osa lyhyemmällä lomilla olemaan hälytysvalmiudessa ja osa alaisista joutuu joustamaan esimerkiksi lomien suhteen. Rutiinitehtävät kuormittavat jo aika paljon.” –KJ D*

## 7.2 STRATEGINEN JOHTAMISKYKY JA ORGANISAATIO

Kuntien tulevaisuuteen suuntautumiskykyä ja ennakoivaa, strategista johtamista kartoittavassa kysymysosiossa kysyttiin erityisesti kunnanjohtajien mahdollisuuksia keskittyä kunnan ulkosuhteiden hoitamiseen ja toimintaympäristön tarkkailuun. Lisäksi kysyttiin kunnanjohtajien näkemystä siitä, muuttuuko kunnanjohtajan rooli haastavissa taloudellisissa olosuhteissa ja millainen kunnanjohtajan rooli on luovittaessa monimutkaisessa toimintaympäristössä. Viimeisessä vaiheessa myös kysyttiin, kokevatko kunnanjohtajat saavansa riittävästi tukea johtamistyölleen organisaatiosta sekä toimiiko tutkimuskunnissa asiantuntija ja kuntasuunnittelutyötä tekeviä viran-/toimenhaltijoita (strateginen asiantuntijateknorakenne).

Kunnanjohtajien näkemykset mahdollisuuksistaan keskittyä kunnan ulkosuhteiden hoitoon sekä strategiseen kehittämiseen vaihtelivat hieman. Yleisesti mahdollisuuksia pidettiin hyvinä teoreettisissa puitteissa, mutta aikaa pääosin riittämättömänä. Tilanteeseen saattoi vaikuttaa myös kunnassa omaksuttu kulttuuri.<sup>32</sup> Mikäli organisaatio on kuitenkin kunnossa, aikaa jää haastattelujen tulosten perusteella enemmän. Tärkeintä oli operationaalisen toi-

---

<sup>32</sup> Vrt. Hämäläinen (1999, 12)

minnan sujuvuus, mikä mahdollisti myös kunnanjohtajalle enemmän aikaa keskittyä strategiseen johtamiseen.

*”Pidän mahdollisuuksia kohtuuhyvinä, koska perusorkesterimme soittaa OK... Ison kuvan työssä ongelma on kuitenkin PARAS -ratkaisujen kanssa. Strategisen työn panos on mennyt kaupungin organisaation sisäiseen kehittämiseen.” –KJ E*

Kunnanjohtaja B toi jälleen esiin organisaation ohuuden ongelman ja sen vaikutuksen kunnan strategiseen kehittämiseen.

*”Roolit ovat selkeät ja se helpottaa työtä... mutta ajan rajallisuus vaatii priorisointia. Kunnan organisaation ja operatiivisen toiminnan johtamiseen menee suhteettoman paljon aikaa verrattuna suurempaan kuntaan.” –KJ B*

Esiin nostettiin myös kunnan kulttuuriset tekijät, jotka helpottavat ulkosuhteiden hoitamista sekä keskijohdon pysyvyyden kunnantalolla vastaamassa päivittäisrutiineista.

*”Kunnan kulttuuri helpottaa siinä mielessä, että kukaan ei kysele miten tulen ja menen. Se, että X ja Z (keskijohtoa) ovat aina talossa helpottaa vähän. Ajankäytöllisesti kuitenkin haasteellista.” –KJ D*

Lisäksi kunnanjohtaja F näki strategisen kehittämisen ensisijaisesti valtuuston tehtävänä, vaikka viranhaltijat asiat valmistelevatkin. Kunnanjohtaja F:n mielestä valtuuston tulisi ottaa enemmän vastuuta kunnan strategisesta kehittämisestä.

### 7.2.1 KUNNANJOHTAJAT VASTUULLISUUDEN PUOLUSTAJINA

Kunnanjohtajan roolia heikossa taloudellisessa tilanteessa haluttiin selvittää, koska teoreettisesti vaikeissa ja vihamielisissä olosuhteissa johtajuus keskittyy selkeimmin strategiselle huipulle. Jos kunta on hyvinvointia tuottava sampo, millainen kunnanjohtajan rooli sitten on vuotavassa laivassa, joka purjehtii pitkin Rutjan koskea?

Kysyttäessä kunnanjohtajan vastuun määrän kasvamisesta vaikeissa taloudellisissa olosuhteissa suhteessa poliittiseen johtoon nähden, kaikki vastaukset olivat jälleen homogeenisiä. Kaikkien haastateltujen kunnanjohtajien mielestä vastuu kasvaa selvästi taloudellisesti haastavissa olosuhteissa ja viranhaltijajohdolta odotetaan ratkaisuja tilanteeseen. Mielenkiintoista kritiikkiä kumpuaa erityisesti kunnanjohtajien A ja C lausunnoista. Kunnanjohtajan laulu valtuustossa on varsin yksinäinen, vaikka kunnanhallituksesta tukea saattaa tulla-kin.

*”Päävastuun kunnissa taloudesta kantaa lähes täysin viranhaltijajohto.” –KJ A*

*”...valtuuston kokouksissa kunnanjohtajaa ja johtavia viranhaltijoita syyllistetään huonosta talouskehityksestä. Luottamushenkilöt pakenevat vastuuta erityisesti valtuustotasolla. Kunnanhallituksen tasolla työ toimii.” –KJ C*

Kunnanjohtaja B suhtautuu talouden tasapainottamistyöhön rakentavasti korostaen politiikkojen varhaista sitouttamista taloustyöhön, jolloin hänen mielestään ikävätkin päätökset saadaan paremmin tehtyä. Kunnanjohtaja E nostaa vaikeassa taloustilanteessa esiin myös kunnanjohtajan politisoituvan roolin, jotta kipeätkin ratkaisut saadaan tehtyä.

*”Se on selvää, että kun ajat kiristyvät, joutuu tahtomattaankin astumaan myös kunnallispoliittisempaan suuntaan ja esimerkiksi tarttumaan kouluverkkoihin. Nyt on ollut kolme vuotta hyvää aikaa eikä ole oltu selkä seinää vasten, mutta esim. PARAS -hankkeen asioissa kunnanjohtajan on alettava astumaan luottamushenkilöjohdon kanssa samalle tontille.”*

Poikkeavan ja mielenkiintoisen näkemyksen tuo esiin kunnanjohtaja D, joka tarkastelee kunnanjohtajan vastuuta erilaisesta näkökulmasta.

*”Taloudellisesti haastavina aikoina homma pysyy hanskassa. Silloin on paljon vastuuta, mutta poliitikotkaan eivät tee irtiottoja. Kun on taloudellisesti parempi aika, sitten tehdään enemmän irtiottoja poliittiselta puolelta. Hyvinä aikoina intressien sovittaminen on vaikeampaa.” –KJ D*

*”Voidaanhan me vaikuttaa kunnan omalla organisaatiolla menoihin, mutta ulkopuolisen ympäristön muutoksiin meillä on tosi huonot vaikutusmahdollisuudet. Nyt kun on tämä*

*taantuma, niin paine kasvaa vaikuttaa asioihin, joihin ei oikeasti voi vaikuttaa. Kun menee huonosti kaivataan johtajuutta ja vastuu kasvaa. Jos onnistuu menee hyvin, jos ei, tulee paskaa niskaan.” –KJ D*

Kunnanjohtaja D:n loppulausunto kysymykseen luo lohdutonta kuvaa kuntien taloustodellisuudesta. Hauen leukaluun soittelemine jää lähinnä kunnanjohtajan tehtäväksi.

*”Kyllähän tää aika yksinäistä hommaa on. Kyllähän se aika suppea joukko on, joka on taloudesta huolissaan.” –KJ D*

## 7.2.2 KUNNANJOHTAJA STRATEGISENA JOHTAJANA MUUTTUVASSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Kunnanjohtajan rooli strategisena johtajana monimutkaisessa toimintaympäristössä oli haastateltujen kunnanjohtajien mielestä keskeinen. Kunnanjohtajan työ voidaan haastateltujen perusteella jäsentää ennen kaikkea käynnistäjäksi, ohjaajaksi (steering) ja sparraajaksi. Haastatteluista on erotettavissa lisäksi kunnanjohtajan rooli monimutkaisuutta luottamushenkilöille tulkitsevana ammattilaisena, mutta toisaalta myös valintoja tekevänä toimitusjohtajana ja kapteenina, joka optimoi resurssien käyttöä.

*”Kyl se on sellainen sparraajan rooli, pitää kutsua ihmisiä pöydän ääreen pohtimaan milloin mitään asioita”. –KJ C*

Kunnanjohtajan toimintamahdollisuudet herättivät kuitenkin myös kritiikkiä suomalaisen kunnallishallinnon johtamisjärjestelmää kohtaan. Esimerkiksi kunnanjohtaja B kuvasi kunnanjohtajan roolia ”liikkeelle laittavaksi ja vetäväksi”. Kunnanjohtajien keskuudessa vallitsi selkeä konsensus roolista kunnan suunnannäyttäjänä. Toisaalta kunnanjohtajat tiedostivat myös nykyisen järjestelmän rajoitteet ja ”tylsät työkalunsa”.

*”Jollain tavalla olisi kyettävä suuntaa näyttämään, mutta sellainen tietty realismi pitää olla mukana, että en lähde tarjoamaan päättäjille asioita jotka ei mene läpi. Onhan tämä sellaista epätäydellisen yhtälön johtamista, mutta jakkaralle on noustava. Jonkunhan se message on tuotava, mutta en lähde mielellään tuulimyllysootaan ja hakkaamaan päätä*

*seinään. Näkemyksen esittämistä ja faktan tuomista on strateginen johtajuus. Ongelma on, että olet toimitusjohtaja, jolla on tylsät työkalut. Päättäjien (viittaa luottamushenkilöihin) on helppo laittaa päänsä puskaan.” –KJ E*

Luottamushenkilöiden asiaosaaminen sai myös osansa haastateltavien kritiikistä. Kunnanjohtaja A:n mielestä nykyään luottamushenkilöiksi tulee ”kohtuullisen kokemattomia ihmisiä, joilta on vaikea saada apua vaikeiden asioiden kanssa toimimiseksi.” Kunnanjohtaja F kuvaa samaa monimutkaisen todellisuuden ongelmaa hieman pehmeämmin. Kunnanjohtajan rooli on kunnanjohtaja F:n mielestä todellisuutta kokoon puristava ja yksinkertaistava. Kunnanjohtaja tulkitsee maailmaa ja esittää vaihtoehtoisia strategioita luottamushenkilöille. Hänen mielestään kunnanjohtajan rooli voi olla ”vähäisempi, kun menee hyvin, mutta mitä heikommin menee, sitä enemmän kunnanjohtajan rooli korostuu.”

Pienten organisaatioiden ja resurssien optimoinnin tuomat haasteet strategiselle johtamiselle kuvasi kunnanjohtaja D.

*”Rooli on aika monimuotoinen ja haastava, mutta kaksipuolinen. Omassa organisaatiossa pitää olla selkeä strategia ja miettiä, miten varaudutaan asioihin ja miettiä miten mennään ongelmien yli. Tärkeää on sitouttaa koko porukka ja sitä on vaalittava. Siinä kunnanjohtajalla on keskeinen rooli, mutta toki koko organisaatiollakin. Sitten kun on kyse muusta toimintaympäristöstä, niin tuntuu että esim. X:n kaltaisen kunnan strategia on vähän kuin orastavien mahdollisuuksien napsimista, edistämistä ja irtautumista. Elinkeinopuolella saattaa olla sellaisia puolen vuoden caseja, jotka saatetaan tietylle stepille. Jotkut asiat pyörivät sitten taustalla. Toisaalta jotkin järjettömät asiat saattavat viedä energiaa ja koska meillä on hirveän vähän ihmisiä, niitä pitäisi välttää. Kunnanjohtaja on vähän niinku sparraaja, joka käyttää yhteiskuntasuhteita ja kanavia, kerää porukkaa kokoon ja on niinku projektijohtaja.” –KJ D*

### 7.2.3 TUURILLA NE LAIVATKIN SEILAA - KUNTAKEHITTÄMISEN INFLAATIO

Strategisen johtamisen teema-alueen viimeiset kysymykset koskivat tukea strategiselle johtamiselle keskushallinto-organisaatiosta sekä kuntasuunnittelu-/asiantuntijatyötä tekevän viran-/toimenhaltijaresurssin olemassaoloa kunnassa. Teema-alueella tutkittiin kehittäjä- ja asiantuntijaresurssien tilannetta kunnissa (konebyrokratian strateginen teknostruktuuri). Tulokset olivat selkeästi kaksijakoisia. Kunnanjohtajat kokivat enimmäkseen saavansa erityisesti operationaaliseen johtamiseen vähintään tyydyttävästi tietoa ja tukea, mutta varsinaisesta strategisesta ja kehittävästä asiantuntijatyöstä koettiin olevan merkittävä pula. Tarvetta lisähenkilöstöresurssille organisaation osana esiintyi useassa vastauksessa. Tarvetta koettiin erityisesti tiedonlouhinta ja ajattelutyölle, yhdistettynä moderniin tietotekniseen osaamiseen sekä kunnallisan koulutukseen.

*”...organisaatio on viilattu niin ohueksi, että tietoa ei yksinkertaisesti pystytä louhimaan.”*  
–KJ F

*”Me tarvittais joku sellanen tyyppi, joka keräis kaikkea aineistoa ja tietoa. Pitäis olla joku sellainen nuori tietotekniikkaa hallitseva kaveri, joka ymmärtää kunnallisalaa ja kokonaisuuksia. Toinen aukko on nykyaikaisen viestinnän puolella.”* –KJ D

*”Tässä olisi kehittämispäällikkö esikunnassani ihan optimaalinen ratkaisu. Osastoilla ja perustyössä homma pelittää, mutta kyllä tässä ajattelijan ja kehittäjän paikalle olisi tarvetta.”* –KJ E

Kunnanjohtaja B:n mukaan organisaatiossa näkyy ”jonkinlainen suunnittelupuute”. Tällainen suunnitteluvirka on kunnanjohtaja B:n mukaan lakkautettu 1990-luvulla ja vastuu on hajautettu. Kunnanjohtaja B:n mukaan edellä mainittu työ on jouduttu lakkauttamaan taloudellisten seikkojen vuoksi. Hänen mukaansa ”koordinaatiovastuu puuttuu”. Haastateltavan mukaan tällaiselle työlle olisi kunnassa tarvetta ja lähiesikunta kaipaisi kehittämishenkilöä.

Kunnanjohtaja C kertoi joutuvansa kaivamaan mahdollisuuksien mukaan tietoa nykyään itse, koska tehtävää aiemmin sivutoimisesti hoitanut henkilö ei ole enää täysipäiväisesti

käytettävissä. Kunnanjohtaja A nostaa esiin jälleen monimutkaistuneen maailman dilemman ja maallikkonäkökulman ongelman.

*”Tällaisen työn (asiantuntijatyö) puute on suuri ongelma. Luottamushenkilöt olettavat helposti, että virkamiehet kykenevät valmistelemaan kaikki monimutkaiset asiat. Heidän tapansa suhtautua asioihin on menneestä maailmasta, jolloin tiedon määrä oli pienempi ja asiat yksinkertaisia.” –KJA*

Kokonaisuutena kunnissa on kunnanjohtajien vastausten perusteella tunnistettavissa selkeää suunnittelu- ja asiantuntijatyön vaje, joka liittyy resurssipulaan, mutta myös osaamiseen ja nykyaikaisen maailman kasvaneisiin vaatimuksiin kokonaisuuksien hallinnasta. Kaivatun strategisen teknostruktuurin osaamisprofiilissa on kunnanjohtajien näkökulmasta katsottuna kyse uuden tekniikan hallinnasta yhdistettynä akateemiseen koulutukseen. Yhdessäkään kunnassa ei toiminut varsinaista strategista asiantuntijatyötä tekevää viran- tai toimenhaltijaa.

### 7.3 KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN TULEVAISUUS

Platonilais-hegeliläisen hallinta-ajattelun ja aristoteleläis-madisonilaisen poliittisen näkökulman välistä konfliktia kartoitettiin kunnanjohtajien näkökulmasta kysymällä kunnan johtamisjärjestelmän tulevaisuudesta. Kunnan johtamisjärjestelmän tulevaisuutta ja tasapainoa koskevan teema-alueen kysymyksiä kunnanjohtajat pohtivat laajasti ja monesta näkökulmasta. Esiin nostettiin myös asioita varsinaisten kysymysten ulkopuolelta, jotka on kirjattu merkityksensä vuoksi. Keskeisin aineistoon ”ulkopuolelta” tullut, kaikkien kunnanjohtajien esiin nostama aihe oli pormestarijärjestelmä, joka sai pienissä ja keskisuurissa kunnissa ammattijohtajilta lähes murskaavan tuomion. Haastatellut kuitenkin suhtautuivat siihen suurten kaupunkien mallina positiivisesti, mitä voidaan pitää mielenkiintoisena polarisaationa. Kunnanjohtajat perustelivat mielipiteitään laajalti ja näistä selventävimmät on myös koottu tähän lukuun.

Kysyttäessä kunnan ammattijohdon roolista tulevaisuudessa, yleinen konsensus kunnanjohtajien keskuudessa oli, että rooli tulee kasvamaan entisestään. Perusteiksi vastauksille

esitettiin erityisesti tietoon perustuvaa ammattijohtamista. Vastauksissa esiin nousi myös kunnanjohtajan neutraliteetti paineiden keskellä ja vaikeissa tilanteissa. Kunnanjohtajat pelkäsivät erityisesti pormestarijärjestelmän mahdollisesti aiheuttamaa ”äänestäjien kosiskelua” vaalien alla.

Kunnanjohtaja D:n mielestä neljän vuoden vaalisykli yhdistettynä pormestarijärjestelmään vaarantaa kunnan kestävän toiminnan, koska se voi aiheuttaa ”mielistelyä”. Virkajohtajat voivat hänen mukaansa tehdä kunnalle hankalasti hyväksyttäviä, mutta tarpeellisia esityksiä.

Kunnanjohtaja B:n mielestä pormestarijärjestelmään siirtymisessä pienissä ja keskisuurissa kunnissa olisi huomattavia potentiaalisia haittoja. Kunnanjohtaja B korosti vastauksessaan myös, että pienissä ja keskisuurissa kunnissa päätöksenteko ei ole ideologioihin pohjautuvaa ja politisoitunutta. Hän nosti pormestarijärjestelmän riskinä esiin poliittisen johdon lyhytjänteisyyden, jota hän kuvasi seuraavalla tavalla:

*”...ei anna (pormestari malli) mitään lisäarvoa pienissä ja keskisuurissa kunnissa, vaan hajottaa poliittista kenttää irtiottoihin ja poukkoiluun pormestarinpaikan toivossa.” –KJ B*

Samoilla linjoilla olivat vastauksissaan myös kunnanjohtajat E ja D.

*”Uskon, että ammattijohtamisen rooli kasvaa. Jos tätä kautta käväistään pormestari keskustelussa, se on ihan käypä malli isoissa kaupungeissa, mutta jos pienissä kunnissa tulee tätä parlamentarismien ongelmaa(viittaa Pirkkalaan,) olen vahvasti sitä mieltä, että pormestari malli ei toimi ollenkaan. Päätöksenteon kasvokkuus on lähinnä isojen kuntien juttu. Se on sitten eri asia lisätäkö luottamushenkilöiden roolia ja maksetaanko heille esimerkiksi osa-aikaisuudesta.” –KJ E*

*”Kyllä se mun mielestäni on niin, että mitä vaativammat olosuhteet, niin sitä enemmän tarvitaan ammatillista johtoa ja ammattijohdolta kaivataan esityksiä. Jos nyt ajatellaan tätä pormestarijuttua, niin ei nää sinänsä sulje kokonaan toisiaan pois, mutta kyllä taustalla tarvitaan niitä ammatillaisia. Niitä on nyt näitä kokeiluja. Jos nyt puhutaan jostain Tampereen kokoluokasta, niin pormestari malli voi olla ihan hyvä ja tervetullut malli. Se on jo sellainen tehtävä, että siinä pitää olla jo joku poliittinen mandaatti ja niin paljon töitä,*



*että siellä pitää jo olla esikuntaa. Mutta en näe tän kokosissa tai vähän isommisakaan kunnissa tätä pormestarimallia mitenkään tarpeelliseksi. On vaikea kuvitella että tuolta tulisi nyt joku, joka hoitaisi tän homman. Kyllä kuntajohtajan rooli on tän kokoses kunnassa, että ymmärtää joka sektorista niin paljon, että pystyy sitten allokoimaan nää resurssit. Kyllä tää niukkuudessa eläminen on kaikkee muuta kuin poliittisia tavoitteita. Kyllähän tätä luottamushenkilöjärjestelmää vois rinnalla kehittää, esimerkiksi siten, että hallituksen jäsenet olis lautakuntien puheenjohtajia, jolloin hallitus olisi voimakas poliittinen ohjaaja ja vaikutus kanavoituisi suoraan, ja sitte lautakunnissa tiedettäis mitä tehdään. Se auttaisi myös mittaamaan hyvin poliittisten ryhmien kannatusta. Nyt tää on vähän niinku hullunjärjestelmä, että meillä on kymmeniä luottamushenkilöitä. Jos järjestelmää muutettais, ryhmätkin vois kattoo ketkä on oikeasti päteviä henkilöitä.” -KJ D*

Kunnanjohtaja C ja F nostavat esiin poliittisen järjestelmän haavoittuvuuden lisäksi tiedollisen kompetenssin. He korostavat, että uusissa järjestelmissä on aina ongelmia, mutta esimerkiksi kunnanjohtaja C:n mukaan Pirkkalan pormestarin erottamistapaus osoittaa, että pormestarimalli ei toimi.

*”Palkattu johto luo turvallisuutta ja vakautta kunnan johtamiseen ja erityisesti vaikeana aikana tätä tarvitaan. Poliitikot valitaan 4. vuoden välein, mikä tekee luottamushenkilöjohdosta haavoittuvan. Neljän vuoden välein lupailtaan kaikkea. Jos verrataan vielä ammattijohdon ja tavallisen pulliaisen osaamis- ja tietopohjaa, niin ollaan aivan eri tasolla.”*  
-KJ C

*”Eihän yritysikäkään voi johtaa kuin ammattilaiset.”* -KJ F

Kunnanjohtaja F ei kuitenkaan vastusta sinänsä esimerkiksi pormestarijärjestelmää, vaan asiantuntematonta johtamista. Hänen mielestään pormestarijärjestelmä ei istu pieniin ja keskisuuriin kuntiin. Pirkanmaalla Tampere on haastateltavan mielestä riittävän suuri kaupunki pormestarijärjestelmän hyödyntämiseksi. Pääasiana hän kuitenkin näkee, että poliittisella johdolla on osaamista:

*”Mikäli kunnanhallituksen puheenjohtajalla/pormestarilla on huomattavaa asiantuntemusta, niin ok”. -KJ F*

Tiukoissa taloudellisissa olosuhteissa kaivataan kuitenkin kunnanjohtaja F:n mielestä enemmän johtajuutta ammattijohtajilta:

*”On pakko nousta ja käyttää vähän kovempiakin puheenvuoroja. Vaikeissa asioissa päätösten saaminen on hankalaa. Pahimmillaan tämä voi aiheuttaa henkilöstiriitoja ja kunnanjohtaja saa lähteä.” –KJ F*

Johtamisjärjestelmän tulevaisuutta kunnanjohtajien sukupolvenvaihdon kannalta mietti erityisesti kunnanjohtaja A. Hän oli huolissaan siitä, kuinka kuntajohtajuus tulevaisuudessa vetää nuoria johtamisen ammattilaisia, koska heille on kysyntää yksityisellä sektorillakin. Haastateltavan mukaan ammattijohtamisen rooli muuttuu, koska luottamushenkilöorganisaatio tukeutuu vielä enemmän virkamiesorganisaatioon asioiden jatkaessa monimutkaisuutensa ja talouden kiristyessä.

*”Säästölistat ovat virkamiesten tehtäviä.” –KJ A*

*”Kysymys on, kuinka kunnan johtotehtävät motivoivat nuoria tulevaisuudessa, koska mukana on ammattijohtamiselle vieras elementti – päätöksiä tekevät vähemmän koulutetut ja osaavat henkilöt.” –KJ A*

### 7.3.1 POLIITTISEN JOHDON PÄTEVYYS JA KYKY TEHDÄ PÄÄTÖKSIÄ VAIKEISSA TALOUDELLISISSA OLOSUHTEISSA

Kunnanjohtajilta kysyttiin heidän näkemystään suomalaisten kuntien poliittisen johdon pätevydestä sekä päätöksentekokyvystä, jota heitä pyydettiin arvioimaan yleisesti, mikä mahdollistaa myös henkilöhistoriallisen näkökulman tuomisen vastaukseen. Luottamushenkilöiden pätevyys arvioitiin vaihtelevaksi ja vaikeiden päätösten tekeminen yleisesti hankalaksi. Ammattijohtajat tekivät kuitenkin vastauksissaan selkeää luokittelua ”keskeisten luottamushenkilöiden” ja ”rivivaltuutettujen” välillä, ”keskeisten” eduksi. Nykyinen päätöksentekojärjestelmä keräsi jonkin verran kritiikkiä. Esiin nostettiin myös pohdintoja, pitäisikö kunnallista luottamushenkilöjärjestelmää kaventaa ja vastuuta keskittää keskeisimmille ja osaavimmille luottamushenkilöille:

*”Ajattelin, että päätöksentekokykyä ei ole todellisuudessa vielä edes kunnolla koitettu (nostaa esiin kouluverkon), mutta kun nämä huoltosuhteet tässä kääntyvät, niin sitten. Nykykoalitiolla jos pitäisi tehdä todella kovia päätöksiä, niin ongelmissa ollaan. Kun ongelmat vaikeutuvat niin herää kysymys pitäisikö tiivistää ketjua ja miettiä kompetenssikysymyksiä myös kunnallisessa päätöksenteossa. Sellaiset haasteet ovat edessä, että jossain vaiheessa pitää pohtia tätä päätöksentekojärjestelmää. Kuitenkin ilman tätä norminpurkua ja lainsäädännön muutoksia tästä yhtälöstä ei joka tapauksessa tule yhtään mitään. Jos ei norminpurkutalkoissa onnistuta, niin sitten tehdään Kreikat tai jotain.” –KJ E*

*”Kyllä sitä kykyä löytyy, mutta kyllä siinä näiden ryhmien keskeisten johtohenkilöiden rooli korostuu. Jokaisessa poliittisessa ryhmässä on pari henkilöä. Mutta kyllä tätä järjestelmää pitäisi keskittää, jotta sitä ydinporukkaa voitaisiin kouluttaa ja pitää ajan tasalla.” –KJ D*

*”Yleensä joukosta valikoituu henkilöitä, jotka hoitaa hommat.” –KJ F*

Kunnanjohtaja A vertaa kunnanjohtajan ongelmallista asemaa yhtiön toimitusjohtajaan. Kunnissa on haastateltavan mielestä paljon sivustakatsojia, jotka eivät kannu vastuuta. Kuntapuolen ongelma on haastateltavan mielestä se, että kunnanjohtajalle saatetaan osoittaa päivittäin epäluottamusta, vaikka häntä ei olla erottamassa. Yhtiöissä taas hallitus tukee toimitusjohtajaa niin kauan kuin tämä on palkattuna. Kunnanjohtaja A:n mukaan kunnista saattaa löytyä myös luottamushenkilöasiantuntijoita, jotka eivät kuitenkaan uskalla ottaa kantaa tai johtaa.

Haastatellut kunnanjohtajat nostivat useassa vastauksessa esiin poliitikkojen heikon osaamistason ja vaikeiden päätösten tekemisen ongelman:

*”Valitettavasti osaaminen ei ole hyvää. Luottamushenkilöillä ei ole osaamista tai poliittista tahtoa tehdä vaikeita päätöksiä. Jos kuntalaisilta viedään palveluja tai luvattua jäähallia ei rakennetakaan, poliittiselle johdolle tilanne on ongelmallinen.” –KJ C*

Kunnanjohtaja C ottaa esiin myös mielenkiintoisen jaottelun taantuvien ja kasvavien kuntien välillä esittäen näkemyksen paremmasta ”päättäjämateriaalista”. Toisaalta kunnanjohta-

ja B näkee myös meneillään olevan jonkinlaisen kulttuurinmurroksen ja poliittisen inflaation.

*”Kasvukuntiin muuttaa fiksuja ja koulutettuja ihmisiä, joilla on osaamista ja johtamiskompetenssia. Taantuvissa kunnissa tällaisia uusia luottamushenkilöjohtajia on vaikea löytää.” –KJ C*

*”Vanhan linjan kunnallismiehet, jotka tekivät pyyteetöntä työtä ja yleistä etua ajavaa työtä kunnan hyväksi on kuitenkin katoava vara kunnissa... nykyinen kuva poliittisesta toiminnasta ei houkuttele päteviä ihmisiä mukaan päättämään.” –KJ B*

### 7.3.2 AMMATTIJOHDON JA POLIITTISEN JOHDON VÄLINEN VALLAN JA VASTUUN SUHDE

Ammattijohdon näkemystä vallan ja vastuun suhteesta ammattijohdon ja poliittisen johdon välillä voidaan ammattijohdon näkemysten perusteella pitää tasapainoisena, vaikka poikkeaviakin näkemyksiä haastateltavien joukkoon mahtui. Suhteen kuvailtiin suurimmassa osassa vastauksia olevan kohdallaan. Kriittisimmän kunnanjohtaja A:n näkemyksen mukaan suhde on kuitenkin tällä hetkellä kunnassa ongelmallinen ja vääristynyt kuntalakiin nähden.

Kuntajohtajien haastatteluista käy selkeästi ilmi arvostus dualismia kohtaan ja valmisteluvallan vaaliminen. Tätä perusteltiin erityisesti sillä, että poliitikot tarttuvat herkästi pieniin asioihin sekaantuessaan valmisteluun. Kunnanjohtajien näkemykset kuitenkin eroavat kuntakohtaisesti, mikä heijastelee erilaisia poliittisia kulttuureja ja erilaisia rajanvetoja ammattijohdon alueen ja poliittisen johdon alueen välillä.

*”En näe oikeastaan pienissä ja keskisuurissa kunnissa, että tämä olisi pahasti pielessä. Sehän riippuu siitä, mikä on se keskenäinen oivallus ja kunnioitus kunnissa virka- ja luottamusjohdon kesken. Tämä malli toimii, mutta kun PARAS-hanke etenee, jotenkin se muuttaa tätä asetelmaa kun tulee useita kuntakeskuksia. Keskinäinen ymmärrys ja pelisäännöt ovat tärkeitä, millä tontilla kukin askaroi. Tänä aikana mitä olen tehnyt töitä, valtuuston puheenjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan vaikutusvalta on kasvanut ja se on*

*myönteistä. Kärkipuheenjohtajien kyvykkyys ja kompetenssi ovat tärkeitä. Tarvitaan sellaisia nuijankäyttäjiä, joilla on osaamista ja yhteistyökykyä. PARAS-hanke ja kuntaliitokset vaativat luottamushenkilöiltä yhä isomman tontin hanskaamista. Tämä tuo jälleen agendalle myös osa-aikaiset puheenjohtajistot. Se on ihan myönteistä, että puheenjohtajiston rooli nousee. Tarvii olla joku porukka, joka kärjessä kulkee. Valta ja vastuu tulee olla tasaisesti ammattijohdolla ja kärkipuheenjohtajistolla.” –KJ E*

*”Meillä poliittinen johto ei ole sekaantunut päivittäisjohtamiseen ja kunnanjohtaja ei ole pyrkinyt päättämään suurista linjoista.” –KJ C*

Kunnanjohtajat B ja D nostavat esiin myös vallan ”vapaan pyörimisen” ja ”vallankaappauksen” käsitteet. Kunnanjohtaja D avaa oman kuntansa poliittista kulttuuria vallan ja vastuun jakautumisen suhteen seuraavasti, tuoden esiin myös aikaisempaa kokemustaan erilaisesta kulttuurista:

*”Se on mielestäni ihan tasapainossa. Siitä on joka kunnassa vähän omia sovelluksiaan. Valta on kuitenkin aina jollakin, ei se kauan vapaana pyöri. Kyllä tää mun mielestän on mennä siihen suuntaan, että ei tässä niinku liikaa ainakaan luottamushenkilöt puutu. Työrauha on ihan hyvä.” –KJ D*

*”Epäilen, että suunta on se, että poliittinen puoli haluaa mukaan enemmän valmisteluun ja avoimuuden vaatimukset ovat lisääntyneet... tässä on kuitenkin riskinsä, koska pikkuasioihin tarttuminen saattaa vesittää kehityksen eteenpäin viemisen. Tämä liittyy myös viranhaltijaan ja vallan säilymiseen. Jos viranhaltija on heikko, poliittinen puoli kaappaa valmisteluvallankin.” –KJ B*

Vallankäyttö saatetaan kuitenkin tulkita monella tavalla. Kunnanjohtaja F:n mielestä ammattijohtajan vallankäytöksi saatetaan tulkita esimerkiksi laittoman tai muuten järjettömän päätöksen ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.

*”Suomalainen järjestelmä on hyvin toimiva ja hyvä. Yksittäisenä toimijana ammattijohdolla on tietenkin valmisteluvallaa, mutta toimielimillä on kyllä suvereeni päätösvalta. Toki lautakunnissa esimerkiksi otto-oikeuden käyttäminen saatetaan tulkita ammattijohdon taholta vallankäytöksi, vaikka lautakunnan päätös olisi täysin järjetön.” –KJ F*

### 7.3.3 KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN DUALISMI JA TASAPAINO

Kunnanjohtajilta kysyttiin myös heidän näkemyksiään kuntien johtamisjärjestelmän dualismin tulevaisuudesta. Kysymyksellä haluttiin kartoittaa erityisesti ammattijohdon näkemyksiä mahdollisista uudistamistarpeista ja mahdollisesta tarpeesta tasapainon muuttamiseen. Ammattijohdon voidaan katsoa näkevän nykyisen järjestelmän pääosin toimivana, mutta tietyin varauksin. Järjestelmään ja tasapainoon esitettiin myös korjauksia. Mielenkiintoisia näkemyksiä olivat erityisesti ajatukset luottamushenkilöjärjestelmän tiivistämisestä ja keskeisten luottamushenkilöiden osa-aikaistamisesta, mikä on tulkittavissa kuntajohtajien esittämäksi vastineeksi pormestarimallille pienissä ja keskisuurissa kunnissa. Kunnanjohtajien vastauksista on löydettävissä päälinja, joka katsoo nykyisen kuntalain vastaavan heterogeenisen kuntaverkon tarpeisiin. Vaikka pormestarijärjestelmään suhtauduttiin kriittisesti, sitä ei kuitenkaan torjuttu suuremmissa kaupungeissa. Kunnanjohtaja C kiteyttää asian seuraavalla tavalla:

*”Suomessa kuitenkin kunnilla on hirvittävä määrä tehtäviä ja valtava määrä vastuuta ja epäilen, voidaanko pormestarimallilla hoitaa tällaista tehtävämäärää, ainakaan jos pormestarin kausi on vain neljä vuotta. Järjestelmä, jossa pormestari voidaan erottaa vuoden välein, ei voi toimia.” –KJ C*

*”Kasvukunnissa järjestelmää voidaan testata, mutta vain suurissa, yli 50 000 asukkaan kunnissa, joissa on vahva virkamieskoneisto. Näissä kunnissa virkamieskoneisto pystyy pitämään yllä vakautta ja pitämään homman hanskassa. Tällöin pormestari vapautuu poliittiseen työhön.” –KJ C*

*”Suomalaiset kunnat ovat niin erilaisia kooltaan, että erilaisia malleja pitää olla jatkossakin... pormestarimallia ei saa kuitenkaan yksinkertaistaa, koska se on joka maassa erilainen... esimerkiksi hallituksen ja valtuuston puheenjohtajan ajankäyttöä voitaisiin kuitenkin kompensoida paremmin.” –KJ B*

Kunnanjohtajat korostivat lisäksi erityisesti osaamisen tärkeyttä, jota tulisi vaatia myös valittavilta luottamushenkilöiltä uudessa mittakaavassa. Luottamushenkilöorganisaation tiivistäminen oli myös keskeisessä roolissa kunnanjohtajien kehittämissuunnitelmissa. Kunnanjohtaja F otti lisäksi esiin toimivien henkilösuhteiden merkityksen.

*”Ei siinä mun mielestäni sen enempää, mutta mielestäni järjestelmää voisi tiivistää. Luottamushenkilöorganisaation pitäisi olla keskitetympi, jotta kaikille voitaisiin antaa riittävät tiedot päätöksiä varten.” –KJ D*

*”Tärkeää on kuitenkin esimerkiksi epävirallinen yhteistyö valtuuston pj:n ja kunnanhallituksen pj:n kanssa.” –KJ F*

Kunnanjohtaja E tuo esiin laajimman näkemyksen poliittisen tiivistämisen tarpeesta (sekä keskeisten luottamushenkilöiden osa-aikaistamisesta), mutta myös kunnanjohtajan teknisten valtaoikeuksien lisäämisestä. Kunnanjohtaja E korostaa, että hän ei kaipaa yhtään enempää valtaa tai poliittista osallistumista, vaan sitä että asiat sujuisivat helpommin.

*”Mä en näe dualismia ongelmana, kunhan molemmilla puolilla varmistetaan kyvykkyys ja kompetenssit. Ja tää ykköspuheenjohtajiston osa-aikaistaminen olisi hyvä. Se ei ole ikinä hyvä, jos siellä on useampi tällainen täyspäiväinen pyörimässä. En usko pormestarijärjestelmään kuin 100 000 plus kaupungeissa. Pienissä ja keskisuurissa en näe siinä mitään toimivaa ja järkevää. Se johtaa parlamentaristisiin ”pormestarin porukka” vastaan oppositio -järjestelmiin. Pirkkala on hyvä esimerkki mitä tapahtuu, kun kansanvalta ja parlamentarismi törmää. Hioisin mallia luottamushenkilöiden kompetenssin kehittämällä ja kärkipuheenjohtajiston roolin kasvattamisella. Kunnanjohtajana en kaipaa yhtään isompaa valtakirjaa ja lisäpoliittisuutta. Järjestelmän haaste on tietysti, kompromissien kompromissien haaste. Osa asioista menisi helpommin jos kunnanjohtajalla olisi vähän isompi toimitusjohtajan valtakirja ja hallitus sitten arvioisi pelaako homma. Ympäristön vaatimukset vaatisi nykyään välillä nopeampaa ja suoraviivaisempaa päätöksentekoa, mutta se edellyttäisi myös lakimuutoksia.” –KJ E*

Selkeimmin kunnanjohtajan vallan lisäämisen kannalla on kunnanjohtaja A. Kunnanjohtaja on huolissaan, että mikäli kunnan johtoon halutaan motivoituneita ihmisiä, ”vallan täytyy seurata vastuuta.” Ratkaisu ei hänen mukaansa voi kuitenkaan olla, että kuntien johtoon tulee maallikkoluottamushenkilöitä, joilla ei ole mitään käsitystä esimerkiksi kunnan talouden johtamisesta. Haastateltavan mielestä esimerkiksi pormestareilta tulisi vaatia tietynlainen osaamistausta ja kokemus, koska muuten heidät ”nauretaan pihalle” virkamiesten

keskuudessa. Lisäksi kunnanjohtaja korostaa, että ei ole ”kovin uskottavaa kunnan johtamista, jos pormestari lähettää kokouksiin aina ylimmän virkamiehen.”

*”Mille ammattiryhmälle vastuu ja valta asettuvat epätasaisemmin?” –KJ A*

#### 7.4 YHTEENVETO TUTKIMUSTULOKSISTA

Kunnanjohtajat kokivat ammattijohtamisen roolin korostuneen merkittävästi nykyisessä toimintaympäristössä. Syyksi tähän nähtiin erityisesti toimintaympäristön monimutkaistuminen ja turbulentit olosuhteet. Ammattijohtajilla koettiin olevan erityisesti parhaimmat tiedolliset valmiudet kunnan muutoksen hallintaan ja tulevaisuuden johtamiseen. Kunnan hallintakyvyssä nähtiin kuitenkin merkittäviä puutteita. Organisaatiomuutoksia ja työnjaollisia uudistuksia oli tehty kaikissa tutkimuskunnissa, vaikka niitä oli jouduttu myös perumaan, koska aika ei riittänyt enää työtä toteuttavalla viranhaltijalla. Huomattavaa on lisäksi, että yhdessä kunnassa kunnanjohtaja koki lisäsaneerausten tekemisen mahdottomaksi, mikä viestii huomattavasta henkilöriskistä.

Vaikka organisaatioilla on tietynlainen elämänkaari, kunnanjohtajien vastauksista on kuitenkin löydettävissä todisteita kunnan hallintakyvyn heikentymisestä ja vakavasta resurssipulasta kuntien keskushallinnossa ja konebyrokratian johdon ylärakenteissa. Yhteenvetona voidaan todeta, että tutkimuskunnissa oli haastattelujen perusteella havaittavissa selkeitä anoreksiaorganisaation piirteitä. Tilanne saattaa osaltaan selittää myös, miksi verkostojen ylläpidosta yksityiseen sektoriin vastasivat suuressa määrin elinkeino-yhtiöt ja jossain määrin kunnanjohtajat itse. Kolmanteen sektoriin verkostoja luotiin lähinnä vapaa-aikatoimen ja kunnan eri toimialojen (osastojen) kautta. Kuntien voidaan siis katsoa jonkin verran ulkoistaneen elinkeinojen kehittämistään ja dynaamista hallintaansa, mutta kehitystä sinänsä on hankala yhdistää pelkästään kuntien kadonneisiin henkilöstöresursseihin.

Kunnan keskushallinnon henkilöstöresurssien kuormitusta kartoitettiin kunnan toiminta- ja kehittämisedellytysten selvittämiseksi. Lievimpien näkemysten mukaan tilanne kunnassa oli vähintäänkin haasteellinen. Heikoimmillaan kunnanjohtajien kuvaukset pelkästään operationaalisen toiminnan tilasta voidaan tulkita lähes kaoottisiksi. Päivittäisrutiinien kuor-



mittavuus ylemmän ammattijohdon työpanoksessa oli huomattava ja yleisesti kehittämis-tehtäviin ei koettu juurikaan jäävän ammattijohdolla aikaa. Kuvaukset henkilöstön toimi-misesta jaksamisen ylärajoilla ovat varsin huolestuttavia riskienhallinnan ja kunnan kestä-vän toiminnan näkökulmista, vaikka kunnissa oli jonkin verran eroja henkilöstön kuormi-tuksen suhteen. Huomioitavaa on myös, että kyseessä on kunnanjohtajan näkemys, eikä objektiivinen fakta.

Kunnanjohtajien näkemykset mahdollisuuksistaan keskittyä kunnan ulkosuhteiden hoitoon sekä strategiseen kehittämiseen vaihtelivat kunnittain. Yleisesti mahdollisuuksia pidettiin hyvinä teoreettisissa ja työnjaollisissa puitteissa, mutta aikaa pääosin riittämättömänä. Kunnanjohtajat pitivät strategisen kehittämistyön näkökulmasta tärkeänä operationaalisen toiminnan sujuvuutta, mikä vastaa teorianhypoteeseja kunnanjohtajan roolista komentosil-lalla ja siirtymisestä henkilöstöresurssien puutteessa vastaamaan voimakkaammin myös operationaalisen toiminnan ja sisäisen kehittämisen tehtävistä. Kunnanjohtaja siis siirtyy strategiselta huipulta syvemmälle teknostruktuurin ja keskilinjan väliin. Ajan puutteen ko-keminen suhteessa kehittämistehtäviin viittaa esitetyn teorian toteutumiseen käytännössä. Yksittäisissä vastauksissa tärkeäksi koettiin toimivat henkilösuhteet luottamushenkilöihin ja luottamushenkilöiden osanotto strategiseen linjaamiseen, mikä keventää kunnanjohtajan taakkaa.

Kunnanjohtajien kokemukset vastuun keskittymisestä ja merkityksensä kasvamisesta vah-vistavat teoreettista hypoteesia vallan ja vastuun keskittymisestä kriisiaikoina. Haastattelu-jen selkeä tulos oli, että kunnanjohtajien mielestä heidän vastuunsa kasvaa selvästi talou-dellisesti haastavissa olosuhteissa ja viranhaltijajohdolta odotetaan ratkaisuja tilanteeseen. Esiin nousi myös näkemyksiä luottamushenkilöiden vastuunpakoilusta ja kunnanjohtajan yksinäisestä asemasta kunnan kirstunvartijana.

Kunnanjohtajan rooli strategisena johtajana monimutkaisessa toimintaympäristössä oli haastateltujen kunnanjohtajien mielestä keskeinen ja merkittävä. Kunnanjohtajan työ voi-daan kunnanjohtajien näkemysten perusteella jäsentää ennen kaikkea käynnistäjäksi, oh-jaajaksi (steering) ja sparraajaksi, joka kokoaa verkostoja ja käynnistää toimenpiteitä. Haastatteluista on erotettavissa lisäksi kunnanjohtajan rooli monimutkaisuutta ja suurta tietomäärää luottamushenkilöille tulkitsevana ammattilaisena, todellisuuden tulkkina. Li-

säksi kunnanjohtajan roolissa on tunnistettavissa myös valintoja tekevä ja resurssien käyttöä optimoiva toimitusjohtaja, jonka työkalut kuitenkin ovat varsin tylsät.

Kuntien henkilöstöresurssit ja keskushallinto olivat muuttuneet haastateltavien mukaan merkittävästi viime vuosikymmenen aikana. Tehtäviä oli lakkautettu, yhdistetty ja kaikki vapautuvat virat olivat uudelleenarvioinnin kohteena. Organisaatiosta saatu tuki strategiselle johtamiselle oli vaihteleva. Kunnanjohtajat kokivat saavansa erityisesti operationaaliin asioiden johtamiseen vähintään tyydyttävästi tietoa ja tukea, mutta varsinaisesta tulevaisuutta pohtivasta, strategisesta ja kehittävästä asiantuntijatyöstä koettiin olevan tutkimuskunnissa merkittävä pula. Tarvetta lisähenkilöstöresurssille esiintyi useassa vastauksessa. Yhdessäkään tutkimuskunnassa ei ollut käytössä varsinaista asiantuntija- tai kuntasuunnittelijaresurssia, vaikka kuntajohtajat olivat sitä mieltä, että sellainen ehdottomasti tarvittaisiin.

Kunnan johtamisjärjestelmän tulevaisuus herätti kunnanjohtajat pohtimaan asioita monesta näkökulmasta. Esiin nostettiin ilmeisesti Pirkkalan pormestarin erottamistapauksen seurauksena vahvasti pormestarijärjestelmä, vaikka pormestarijärjestelmää ei varsinaisissa kysymyksissä mainittu. Ammattijohtajat suhtautuivat pormestarijärjestelmään pienissä- ja keskisuurissa kunnissa lähes murskaavan kriittisesti ja näkivät tärkeämpänä erityisesti kunnanhallituksen ja keskeisten luottamushenkilöiden roolin korostamisen valtuuston ja lautakuntien kustannuksella sekä keskeisten luottamushenkilöiden mahdollisen osaaikaistamisen. Tosin on myös huomattava, että suurten kaupunkien kohdalla kunnanjohtajat suhtautuivat pormestarijärjestelmään positiivisesti, mitä voidaan pitää mielenkiintoisena polarisaationa. Kunnanjohtajat perustelivat mielipiteitään erityisesti näkemyksellä, jonka mukaan pormestarijärjestelmä estää kunnan pitkäaikaisen kehittämisen ja saattaa johtaa opportunistiin ja valtataisteluihin, jotka eivät ole kunnan pitkäjänteisen kehittämisen kannalta edullisia. Esille nousi myös näkemys, jonka mukaan pienissä kunnissa asiat eivät ”ideologisoidu”, jolloin poliittinen elementti päätöksenteossa ei ole itseisarvo. Kunnanjohtajien näkökulmasta institutionalisoitu poliittinen konflikti on siis jokseenkin kyseenalainen. Ammattijohdon, eli itsensä ja muiden viranhaltijoiden eduksi kunnanjohtajat kokivat luottamushenkilöitä laajemman tietopohjan sekä neutraalin asemansa, mitkä tuovat kunnan kehittämiseen vakautta.

Kysyttäessä kunnan ammattijohdon roolista tulevaisuudessa, yleinen konsensus kunnanjohtajien keskuudessa oli, että rooli tulee kasvamaan entisestään maailman monimutkaistuksessa ja vaatiessa entistä suurempien kokonaisuuksien hallintaa. Esiin nousi kuitenkin lisäksi johtajien sukupolvenvaihdos ja huoli kunnanjohtajan tehtävän mielekkyydestä. Huolena oli, hyväksyvätkö puhtaasti johtamansa organisaation etua ajattelevat nuoret johtamisen ammattilaiset sen, että kriittiset päätökset tekevät heitä vähemmän koulutetut ja kapeamman tietopohjan hallitsevat henkilöt. Pelkona oli, että nuoret johtajat äänestävät jaloillaan siirtymällä yksityiselle sektorille.

Pätevyys ja osaaminen esiintyivät aineistossa vahvasti eri teema-alueilla ja kunnanjohtajille aihe oli selvästi arka, mutta tärkeä. Luottamushenkilöiden osaamisen taso arvioitiin vaihtelevaksi ja vaikeiden päätösten tekeminen yleisesti varsin hankalaksi. Ammattijohtajat luokittelivat vastauksissaan luottamushenkilöitä ”keskeisten” ja ”rivivaltuutettujen” välillä. Aineistosta oli tunnistettavissa, että yleensä juuri keskeisillä luottamushenkilöillä kokemus ja osaaminen, mutta myös kiinnostus asioita kohtaan oli merkittävä ja kunnanjohtajat olisivat mielellään korostaneet heidän asemaansa kunnan päätöksenteossa esimerkiksi osa-aikaistamalla heidät. Keskeisten luottamushenkilöiden tunnettiin kantavan paremmin vastuuta ja esiin nostettiin pohdintoja, pitäisikö kunnallista luottamushenkilöorganisaatiota kaventaa siirtämällä poliittista valtaa keskeisimmille ja osaavimmille luottamushenkilöille.

Ammattijohdon näkemystä vallan ja vastuun suhteesta ammattijohdon ja poliittisen johdon välillä voidaan tulosten perusteella kuitenkin pitää kohtuullisen tasapainoisena, vaikka poikkeaviakin näkemyksiä kunnanjohtajien keskuudessa esiintyi. Suhteen kuvailtiin suurimmassa osassa vastauksia olevan kohdallaan. Kuntajohtajien haastatteluista käy selkeästi ilmi voimakas arvostus dualismia kohtaan ja valmisteluvallan vaaliminen. Tätä perusteltiin erityisesti sillä, että poliitikot tarttuvat herkästi pieniin asioihin sekaantuessaan valmisteluun, jolloin valmisteltavien asioiden strateginen ydinlinja usein unohtuu. Kunnanjohtajien näkemykset kuitenkin eroavat kuntakohtaisesti, mikä heijastelee erilaisia poliittisia kulttuureja kunnissa sekä erilaisia rajanvetoja ammattijohdon alueen ja poliittisen johdon alueen välillä. Toisissa kunnissa ammattijohto saa valmistella asioita rauhassa, toisissa luottamushenkilöt pyrkivät sekaantumaan valmisteluun. Kriittisen näkökulman mukaan tasapaino ei kuitenkaan ole kestävällä pohjalla, mikäli kokonaisvastuu kunnasta säilyy kunnanjohtajalla, mutta hänellä ei ole valtaa vaikuttaa päätöksiin, vaikka ne olisivat täysin järjettömiä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ammattijohto näkee nykyisen kunnan johtamisjärjestelmän juridisesta näkökulmasta pääosin toimivana, mutta tietyin varauksin. Järjestelmään ja tasapainoon esitettiin myös korjauksia. Uusia ja tuoreita näkemyksiä olivat erityisesti ajatukset luottamushenkilöjärjestelmän tiivistämisestä ja keskeisten luottamushenkilöiden osa-aikaistamisesta, mikä on tulkittavissa kuntajohtajien esittämäksi vastineeksi pormestarihallille pienissä ja keskisuurissa kunnissa. Luottamushenkilöorganisaation tiivistäminen oli keskeisessä roolissa kunnanjohtajien kehittämissuunnitelmissa. Kunnanjohtajien antamista vastauksista on löydettävissä päälinja, joka katsoo nykyisen kuntalain vastaavan kohtuullisen hyvin suomalaisen, heterogeenisen kuntaverkon tarpeisiin. Vaikka pormestarijärjestelmään suhtauduttiin myös tulevaisuusajattelussa kriittisesti, sitä ei kuitenkaan torjuttu suuremmissa kaupungeissa. Kunnanjohtajat korostivat tulevaisuusajattelussaan ennen kaikkea osaamisen tärkeyttä, jota tulisi vaatia valittavilta luottamushenkilöiltä uudessa mitataavassa kelpoisuusehtona kunnallisiin luottamustehtäviin. Varsinaista valtaa kunnanjohtajat eivät merkittävästi kaivanneet lisää, mutta teknisiä valtaoikeuksia kaivattiin asioiden sujumisen helpottamiseksi.

## 8. TUTKIMUKSEN KRITIIKKI JA LUOTETTAVUUDEN ARVIOINTI

Tutkimuksen haastatellut osallistuivat tutkimukseen vapaaehtoisesti, luottamuksellisesti ja anonymiteetin periaatteen mukaisesti. Haastatteluja ei nauhoitettu, vaan vastaukset ja sitaattit kirjattiin kiireettömässä haastattelutilanteessa. Tutkimuksen luotettavuuden näkökulmasta haastattelujen tallentamattomuus audiomuotoon on negatiivinen seikka, mutta tutkimuskysymysten luonteen vuoksi välttämätöntä, sillä osa vastaajista halusi erittäin voimakkaasti varmistua anonymiteettinsä säilymisestä.

Tutkimus toteutettiin strukturoidulla haastattelulla, koska haastateltava joukko oli professionaalisuudeltaan homogeeninen. Tutkimuksen analyysissä suorien sitaattien merkitys on huomattava, koska lukijalle on haluttu välittää realistinen kuva haastatteluista ja mahdollisuus tehdä myös omia tulkintojaan.

Tutkielma on luonteeltaan varsin epäsystemaattinen ja lukija saattaa havaita samojen teemojen toistuvan useaan otteeseen eri näkökulmista. Tutkielma on myös näkökulmaltaan kiistattoman mustavalkoinen, sillä se tulkitsee asioita lähes pelkästään kunnan ammattijoh-

don ja ydinkunnan ammattilaisorganisaation näkökulmista. Toisekseen tutkielmassa ei ole annettua itseisarvoa esimerkiksi päätöksenteon demokraattiselle laajuudelle tai luottamushenkilöiden laajalle osallistumiselle, joita joissain diskursseissa saatetaan pitää kunnan johtamisjärjestelmän järjestämisen lähtökohtana. Tutkielmassa onkin valittu tietoisesti platonilais-hegeliläinen näkökulma kunnan organisaatioon ja johtamisjärjestelmään. Lisäksi on huomattava, että merkittävä osa tutkielmassa hyödynnetystä kirjallisuudesta on taustaltaan liiketaloustieteellistä, tuoden organisaatioajatteluun omat näkökulmansa.

Koska tutkielmassa on kyse astumisesta kohtuullisen vähän tutkitulle alueelle, tutkielman teko on ollut kuin palapeli, jossa näkökulmia on ollut pakko sovittaa paikalleen kokonaiskuvan näkemiseksi ja aukkojen täyttämiseksi. Tutkielmassa teoreettista taustatukea on haettu varsin paljon kunnallistieteiden ulkopuolelta. Tutkijana olen kuitenkin halunnut tuoda tutkielmaan vähintään pinnallisen käsittelyn mahdollisimman useasta aiheeseen liittyvästä teemasta. Tutkielman rakenne kuvastaa hallintakyvyn, johtamisjärjestelmän ja organisaation rakenteen välisen suhteen moniulotteisuutta ja tarvetta systemaattisemmalle jatkotutkimukselle, mihin tämän tutkimuksen on tarkoitus antaa perusta. Erityisen tärkeää olisi jatkaa kuntaorganisaation tutkimista modernin konebyrokratian ja sen sisäisten projektiorganisaatioiden hybridimuotona, *maatuskana*. Vaikka kunta ei ole varsinainen teollinen tuotanto-organisaatio, se on muodoltaan palveluntuotanto- ja viranomaisorganisaatio, joka käsittää varsin suuren määrän erilaisia tehtäviä rutiinitehtävistä aina huippuosaamisen hyödyntämiseen. Kunnallistieteellisestä näkökulmasta kysymyksiä herättävät erityisesti teknologian ja kuntakoon vaikutukset kuntaorganisaation suoriutumiskykyyn. Organisaatiotutkimuksen näkökulmasta on myös selkeästi näkyvissä tarvetta tiivistää ilmiön teoreettista perustaa sekä jäsentää sitä moniulotteisemmista empiirisistä lähtökohdista, jotka huomioivat lisäksi kunnan poliittisen johdon näkökulman.

Tutkielman empiiristä osiota ei voida pitää tämän tutkielman vahvuutena. Empiirinen osio ei ole kovin syvälinen ja luotaava horisontaalisesti, eikä vertikaalisestikaan, koska tutkijana olen halunnut ensisijaisesti tässä tutkielmassa varmistaa, että en ole lähdössä jatkotutkimuksessa jahtaamaan metaforisesti kunnallisia *foo fightereita*<sup>33</sup>. Tutkielman päätehtävänä on oppineisuuden osoittamisen lisäksi varmistua, että ilmiötä kannattaa tutkia. Empiirisen osion perusteella voidaan kuitenkin todeta, että vaikka tutkielmassa on käyty läpi aino-

---

<sup>33</sup> Foo fighterit olivat toisessa maailmansodassa liittoutuneiden lentokoneista havaittuja tunnistamattomia lentäviä ilmiöitä.

astaan kuuden kunnan tilanne, tutkittujen ilmiöiden voidaan suurella todennäköisyydellä olettaa olevan olemassa myös muissa tutkimuskuntien kokoisissa kunnissa ja kaupungeissa. Tutkielmaan liittyvät jatkotutkimushaasteet käsittävätkin ensisijaisesti erityisesti ilmiön olemassaolon vahvistamisen eri alueilla sekä poliittisen johdon näkökulman tuomisen mukaan tutkimukseen. Merkittävä jatkotutkimustarve voidaan tunnistaa myös mystisesti kadonneen kuntien kehittämishenkilöstön roolin täsmentämisessä tulevaisuuden kunnan organisaatiossa.

## 9. TUTKIMUKSEN KESKEISTEN TULOSTEN TARKASTELU JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tarkoituksena oli aluksi kuvata kunnan roolin muutosta hyvinvointivaltioajasta aina jälkihyvinvointivaltiojärjestelmän osaksi sekä teoreettisesti tunnistaa kuntaorganisaation johtamisen ja toimintaympäristön haasteita. Myöhemmässä vaiheessa tarkasteltiin konebyrokraattisen organisaation kriittisiä osia ja alajärjestelmiä. Koska toimivaa keskushallinto-organisaatiota ja johtamisjärjestelmää voidaan pitää organisaation onnistumisen edellytyksenä, tarkoituksena oli myös selvittää, toteutuvatko teoreettisten mallien perusteella ennustettavat hypoteesit hallintakyvyn menetyksestä ja organisaatioiden anoreksioitumisesta suomalaisissa kunnissa. Tämä toteutettiin siten, että empiirisessä vaiheessa kunnanjohtajien näkemysten kautta testattiin ennustettujen ilmiöiden olemassa oloa. Lisäksi etsittiin teemaan liittyen uusia näkökulmia kuntien johtamisjärjestelmän kehittämiseksi ja pyrittiin löytämään heikkoja kohtia nykyisestä johtamisjärjestelmästä sekä konebyrokraattisesta organisaatorakenteesta kriittisesti arvioitavaksi. Tutkimuksen aihepiiri on tulevaisuuden kannalta keskeinen, koska kuntakenttä elää suurta murrosta. Tulevaisuudessa tapahtuva huoltosuhteen heikkeneminen, globaalin talouskehityksen arvaamattomuus ja valtion kuntapolitiikan ennakointi pakottavat kunnat tasapainottelemaan ennakkoluulottoman tulevaisuuden luomisen ja eilispäivän juridisten rakennelmien ja normiviidakon välissä.

Tutkimustulokset vastaavat hypoteeseja toimintaympäristön kaoottisuudesta ja hallinnan hälystä. Vastaaviin tuloksiin on päätytty aiemmin keskijohdon ja kuntaorganisaation muutoksen tutkimuksen osalta esimerkiksi Nyholm (2008). Nyholm (2008, 236–237) kuvaa kuntien nykytilannetta postmodernin toimintaympäristön ja modernien päätöksentekomal-

lien ristiriidaksi. Kuntien ympäristö on Nyholmin mukaan muuttunut siis nopeammin kuin kuntien päätöksentekojärjestelmä. Nyholm esittää ratkaisuksi uusia päätöksentekomekanismeja, toimintatapoja ja rakenteita, jotka eivät pohjautu hierarkisuuteen ja rationaalisuuteen, korostaen kuitenkin samaan aikaan vahvemman johtajuuden merkitystä sekä muutostarpeiden uudelleen määrittelyä.

Tutkimus on vahvistanut aiemmissä tutkimuksissa havaittuja ongelmia kuntien hallinnossa. Tutkimustulosten perusteella suomalaisissa kunnissa kuplii kohtuullisen tyynen pinnan alla merkittäviä ongelmia. Kunnanjohtajien kokemukset organisaatioidensa suorituskyvystä ja mahdollisuuksista vastata aikakauden ilkeisiin ongelmiin ovat varsin kriittisiä, jopa negatiivisia. Konebyrokraatiat ovat resurssipulassa leikkaamassa kiinni. Kunnanjohtajat ovat organisaatiouudistusten seurauksena joutuneet kasvavissa määrin siirtymään strategiselta huipulta kuntaorganisaationsa keskilinjaan johtamaan operationaalisia toimintoja. Kunnanjohtajien vastausten perusteella kuntien keskushallinnot ovat nykyisessä tilanteessaan pahasti alas ajettuja ja yhdistettynä teoreettisiin malleihin, ne eivät vastaa postmodernin maailman tarpeisiin. Vähentyneet resurssit ja pakollinen operationaalinen toiminta ovat syrjäyttäneet kuntien suunnittelu- ja kehittämistyön – dynaamisen hallintaorientaation.

Nyholm (2008, 236) esittää ongelmien keskeiseksi syyksi hierarkiset päätöksentekorakenteet ja järjestelmät sekä teknis-rationaaliset muutositerventiot. Tämä tutkimus vahvistaa Nyholmin (2008) tulokset ongelmista, mutta päätyy erilaiseen kuntien sisäisen hallinnon ratkaisumalliin pitkälti eroavan teoreettisen näkökulman tuloksena ja individualistisen näkökulman puutteesta johtuen. Tutkimuksen perusteella ja strategisen huipun näkökulmasta katsottuna voidaan todeta, että syy kuntaorganisaatioiden sisäisen hallinnon ongelmiin ei ole rationaalisen järjestelmän ja teknisrationaalisten interventioden, vaan niiden puutteen. Kunnat konebyrokraatioina kärsivät sisäisen dynamiikan puutteesta, mutta myös kyvyttömyydestä tarttua ulkopuolisiin ärsykkeisiin, ajan hukkuessa operationaaliseen toimintaan.

Toisen rakenteeseen kytkeytyvän ongelman väitän liittyvän liian pieneen kuntakokoon yhdistettynä konebyrokraattiseen päarakenteeseen. Kunnat ovat PARAS-hankkeen jälkeenkin liian pieniä pystyäkseen toimimaan korporaatioina markkinoiden ja valtion välisessä *task environmentissa*. Miksi suurempi olisi parempi? Esimerkiksi taloudellisesta näkökulmasta suuremmat kunnat pystyvät paremmin eliminoimaan ympäristön epävarmuutta. Markkinoilla ne ovat luotettavampia ja ennen kaikkea vahvempia sopimuskomppaneita,

jotka pystyvät koollaan vaikuttamaan teoreettisesti myös ostopalveluiden hinnoitteluun (tai operationaalisen ytimen ulkoistamisen kustannuksiin). Suuret korporaatiokunnat ovat vahvempia, sillä niiden koko sallii tarvittaessa palvelujen tuottamisen itse. Tällä viitataan niin sanottuun konserniedun käsitteeseen. Markkinat puolestaan hyötyvät sopimuskumppanin mahdollisuudesta sitoutua pitkiin sopimuksiin. Suurten kuntien ja markkinoiden yhteistoinnilla on mahdollisuus luoda sopimusmatriiseja, jotka vähentävät epävarmuutta turbelenttisina aikoina, helpottaen kunnan johtamista. Suurempi kuntakoko takaa paremmin myös asiantuntijaresurssien saatavuuden.

Huber ja Glick (1995, 8–9) katsovat, että muutokset tämän päivän organisaatioiden ympäristöissä vaativat erityisesti muutoksia organisaatioissa itsessään. Kiihtyvän ympäristömuutoksen seuraukset organisaatioissa ovat seuraavia: (1) Päätöksentekoa täytyy tapahtua useammin, (2) päätösten implementoinnin tulee olla nopeampaa (3) informaation hankinnan tulee olla jatkuvaa ja laaja-alaisempaa, (4) informaation levityksen tulee olla johdetumpaa, ja (5) organisaation oppimista tulee johtaa. Huberin ja Glickin (mt.) mukaan myös organisaation prosessien suunnittelun täytyy olla jatkuvaa ja tapahtua kiihtyvällä vauhdilla.

Rakennengelman ratkaisuun on siis teoreettisesti kaksi vaihtoehtoa. Kuntakoon raju kasvattaminen, joka takaa organisaation paremman vastaavuuden optimirakenteen kanssa tai ensimmäisessä vaiheessa asiantuntijaresurssien lisäämisen pieniin ja keskisuuriin kuntiin. Keskeinen ongelma on kuitenkin se, että kunnissa muutostarvetta ei hahmota välttämättä kukaan. Kunnissa ei ole hallinto- ja kehittämisasiantuntijoita, jotka osaisivat hahmottaa ja suunnitella organisaatioita. Muutokset tehdään hallinnan hälyn keskellä äkkikäännöksissä pelkästään taloudellisin perustein. Strategisen teknostruktuurin vahvistaminen kunnissa tukisi rajoitetusti rationaalista organisaatiosuunnittelua, mutta myös organisaation dynaamista sisäistä viestintää keskijohdon ja operationaalisen kentän välillä. Parhaimmillaan se tukisi lisäksi hyvien käytäntöjen parempaa omaksumista. Teknostruktuurin ohittaessa linjahierarkian myös keskijohdon suhde strategiseen huippuun vahvistuisi, koska orgaanisella taskulla pystyttäisiin poistamaan viestintähierarkia ja rakenteelliset innovaatioesteet sekä lisäämään organisaatioon niin sanottu lateraaliväylä. Kuntaorganisaatiot voisivat olla muutoksissaan *proaktiivisia*, kun nykyään ne ovat pakko-olosuhteissa *reaktiivisia*.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Vrt. esim. Rohlin (1979, 214)



Tutkimuksen aineiston perusteella kunnanjohtajat kokevat tarpeelliseksi asiantuntijaresurssin saamista kuntiin, militaristisella metaforalla tällaista resurssia voisi kutsua *taistelupariksi*. Kunnanjohtajien kokemusten perusteella ja Mintzbergin (1990, 14–15) teknostruktuuriajatteluun nojaten on perusteltua kysyä, olisiko kehittämishenkilöstöresurssin lisääminen pieniin ja keskisuuriin kuntiin ensimmäinen ratkaisu kuntaorganisaatioiden saattamisessa ajanmukaisiksi. Lisäresurssilla ei tutkimuksen puitteissa kuitenkaan tarkoiteta suinkaan taylorilaisia työntutkijoita. Kyseeseen tulisi pikemminkin erityisesti organisaation älyllisen työn standardointi – esimerkiksi keskijohdon koulutus tehokkuuden ja vaikuttavuuden ymmärtämiseen ja kokonaisuuksien hahmottamiseen, mutta myös tiedon louhinta, viestinnän toiminta-analyysit ja strateginen ajattelu kunnanjohtajan tukena. Vaikka teknostruktuurin asiantuntijat kehittävät muiden työtä, heidän oma työnsä on koordinoitu muiden kanssa keskinäisen sopeutumisen mekanismin avulla, postmodernin teknostruktuurin käyttäessä merkittävän osan ajastaan epäviralliseen viestintään.

Organisaatioiden anoreksoitumisen ja teknostruktuurin vajeen lisäksi johtamisjärjestelmän haasteeksi monimutkaisessa ympäristössä on tunnistettavissa luottamushenkilöiden keskimäärin heikoksi arvioitu osaamis pohja ja kunnallisen poliittisen järjestelmän erikoinen luonne. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa politiikka ja ideologinen vastakkainasettelu ovat kunnanjohtajien näkökulmasta pienessä roolissa, mutta johtamisjärjestelmä on vahvasti politisoitunut, mikä heikentää kuntien johtamisjärjestelmän tehokkuutta. Kunnanjohtajien haastatteluista voidaan päätellä, että esimerkiksi lautakuntatyö on kunnissa hidastavaa kumileimasintoimintaa, koska poliittisen päätöksentekojärjestelmän keskiössä on ”keskeisten luottamushenkilöiden” -ryhmä, joka vaikuttaa erityisesti kunnanhallituksen tasolla.

Kunnanjohtajien vastauksista heijastuu vahva negatiivisuus pormestarijärjestelmää kohtaan, mikä on ymmärrettävissä, kun vertaa suomalaisten kuntakonsernien kokoa ja palvelujen laajuutta esimerkiksi ranskalaisiin kuntiin, jotka ovat lähinnä kylätoimikunnan asemassa. Nyholm (2008, 237–238) tuo esiin kuntajohtajuuden uudenlaisen määrittelyn tarpeen, postmodernin kuntajohtajuuden määrittelyn. Nyholm (mt.) katsoo, että kysymys on siitä, mitä asioita muutoksessa voidaan yleensä johtaa ja mitä ei. Lisäksi tulee pohtia, mitkä asiat tulee yksinkertaisesti hyväksyä. Myös Nyholm (mt.) nostaa esiin Lyotardin käsityksen poliittisen prosessin agonismista, viitaten Pulkkiseen (1998, 81) ja Brüggeriin (2001, 83). Agonismilla voidaan viitata siihen, että poliittisessa prosessissa ei ole itseään hallitsevaa subjektia, yhteiskunnallinen tahto on eriytynyt ja konsensus ei voida pitää tavoitteena.

Kunnan johtamisen agonismi voidaan tutkimuksen perusteella kuitenkin tulkita ongelmaksi. Ammattijohdon on mahdotonta toimia kunnan hyväksi kunnan poliittisen johdon toimissa irrationaalisesti, jatkuvassa kofliktitilanteessa, jossa päätöksiä ja linjoja ei saada aikaan. Laivametaforaan palataksemme, poliittisen ristiriidan institutionalisoitu ylivalta kunnassa johtaa kunnan ajelehtimiseen ja epäonnistumiseen. Konebyrokratia jatkaa suorittamista entisten toimintatapojensa mukaisesti.

Piileekö hallintakyvyn ongelma kuntien organisaation lisäksi johtamisjärjestelmän dualismissa? Kunnanjohtajat pitivät dualistista johtamisjärjestelmää lähtökohdiltaan toimivana, mutta esittivät myös näkemyksiä luottamushenkilöorganisaation tiivistämiseksi, mikä mahdollistaisi muun muassa luottamushenkilöiden paremman kouluttamisen ja informoinnin. Kunnanjohtajien näkemykset vastaavat Leväsvirran näkemystä (1999, 231) selkeistä roolieroista luottamushenkilöjärjestelmässä. Leväsvirran (mt.) mukaan hallitus muodostaa kunnallispolitiikan merkittävimmän toimijajoukon, jonka rooli on noussut valtuustoa keskeisemmäksi, mikä heijastaa vallansiirtoa valtuustolta hallitukselle. Hallitukseen valikoidaan jäsenet, joilla on pitkäaikainen kokemus useista luottamustehtävistä, korkea koulutus ja voimakas puoluesidonnaisuus. Kunnanhallituksen jäsenet ajavat kuntakokonaisuuden etua edustaen kuntalaisia ja keskushallintoa.

Tutkimuksen perusteella onkin aiheellista kysyä, olisiko suomalaisissa kunnissa aika siirtyä institutionalisoidun konfliktin vaalimisesta ja poliittisen prosessin aiheuttamasta valta-tyhjiöstä kohti rationaalisempaa tilaa, jossa kunnilla on helpommin linjakonsensuksen saavuttava johto. Pragmaattisesti tämä tapahtuisi parantamalla ammattijohdon työkaluja ja valtaoikeuksia puuttua kuntaorganisaation tehottomuuteen, virheellisiin rakenteisiin sekä tiivistämällä luottamushenkilöorganisaatiota. Lisäksi se tarkoittaisi asiantuntijaresurssien lisäämistä kunnissa ja kuntakoon kasvattamista. Polemisoituna kuntien johdon tilan parantaminen voisi tapahtua myös keskeisten luottamushenkilöiden paremmalla kouluttamisella ja kompetenssivaatimuksilla, eräänlaisella kunta-ajokortilla, joka olisi edellytys luottamustehtävien vastaanottamiseen. Poliitiikan arvostuksen laskiessa tätä ei kuitenkaan voitane pitää realistisena. Mahdollinen ensimmäinen ratkaisu saattaisikin löytyä valtuuston voimakkaammasta osallistamisesta ja asioihin ”sisään kasvamisesta”. Tästä on esimerkkinä Kempeleen kunnan toimintamalli, jossa valtuusto muodostaa valiokunnat ja lautakunnista (pl. lainsäädännössä määritetyt lautakunnat) on luovuttu. Kasvavat vaatimukset kuitenkin

edellyttäisivät luottamustehtävien hoidosta maksettavien korvausten nostamista, mikä oli esillä myös kunnanjohtajien haastatteluissa.

Lisähuolena yksittäisessä kunnanjohtaja A:n haastattelussa, mutta merkittävässä keskustelunavauksessa, nostettiin esiin kunnan johtotehtävien houkuttelevuus tulevaisuudessa kunnanjohtajien ja kuntakehittäjien sukupolven vaihtuessa. Samaa tulokseen on päätyneet omassa tutkimuksessaan Kurkinen-Supperi (2006, 80–81), jonka aineistossa sekä kunnanjohtajat että luottamushenkilöt toivat esille, että kunnanjohtajan tehtäviin on hankala saada tulevaisuudessa ammattitaitoisia ihmisiä ja tehtävä on luonteeltaan metaforisesti ”skitso ja pöljä paikka”. Vastuu kunnanjohtajan tehtävissä on siis erittäin suuri, mutta työkalut tylsät, kuten tässä tutkimuksessa kunnanjohtaja E totesi. Molemmissa tutkimuksissa vahvistui myös huoli kunnanjohtajan työtaakaan merkittävästä kasvusta ja operationaaliseen toimintaan hukkumisesta. Hypoteesin kunnanjohtajan paikan houkuttelevuuden voimakkaasta laskusta vahvistaa myös Jäntti (2009). Hakijamäärät ovat olleet jo useita vuosia laskussa ja virkojen hakuajoja on jouduttu niin ikään jatkamaan entistä useammin.

Organisaatorakenteeseen kytketystä inhimillisestä näkökulmasta tarkasteltuna kunnanjohtajan viran epäkiinnostavuudessa saattaa olla kyse johtotehtäviin valikoituvasta ihmistyyppistä, mutta myös johtamiskoulutuksen nykyisestä, strategista otetta korostavasta luonteesta. Jotkut ihmiset eivät voi sietää työskentelyä konebyrokratiassa, koska he kaipaavat luovaa työtä ja mahdollisuutta toteuttaa itseään, eivätkä sitä, että muut ohjaavat tai rajoittavat heidän tekemisiään (Mintzberg 1990, 176). Mikäli kunnanjohtaja ei saa toteuttaa itseään selkeästi strategisena huippuna, vaan kunnanjohtajan rooli jäsennetään byrokratian operationaaliseksi johtajaksi, kunnanjohtajan kvalifikaatiotekijät muuttuvat merkittävästi johtajasta pelkäksi harmaaksi virkamieheksi.

Tulevaisuuden kunnan johtamisjärjestelmän kannalta on syytä kysyä, houkuttelevatko kunnan johtotehtävät enää tulevaisuudessa ja miten kunnanjohtajan asemaa pitäisi kehittää, jotta kuntatyö houkuttelisi kärkiammattilaisia tulevaisuudessa? Ovatko ammattijohtajat valmiita siirtymään agonismin valtaamiin, adhokraattisiin ja anorektisiin organisaatioihin vähemmän asiantuntevien henkilöiden päätösten alaisiksi ja pysymään organisaatioissa, joiden kehittymis- ja selviytymiskyky on kyseenalainen heistä itsestään riippumattomista tekijöistä johtuen? Eriyisen huolestuttava on juuri seikka, jonka mukaan kunnanjohtajat arvioivat luottamushenkilöiden osaamisen luonteeltaan vaihtelevaksi ja vaikeiden päätös-

ten tekeminen koetaan ammattijohdon näkökulmasta pääsääntöisesti hankalaksi. Luottamushenkilöiden joukosta katsottiin kuitenkin yleensä valikoituvan vastuunkantajia keskeisiin tehtäviin, mikä heijastaa yhteispelin toimivuutta kunnanhallituksen tasolla.

Kunnallishallinnon ohjauksen sentralisaatio sekä yleisesti johtavien viranhaltijoiden vastuumäärän kasvu asioiden hoitamisen vaatiessa yhä korkeampaa osaamista osoittavat suomalaisen kuntien johtamisjärjestelmän *de facto* muutosta. Mikäli keskushallintoorganisaatiot jatkavat tutkimuksessa ilmenneessä resurssipulassa, säästötoimenpiteet hallinnossa saattavat kostautua kunnissa holtittomana toimintana, kasvavina kustannuksina ja jatkuvana inkerementaalisenä valintana. Konebyrokratia tekee edelleen asioita, mutta pitkäaikaisen kunnan edun näkökulmasta väärinä asioita väärin menetelmin.

Hallintaa ei siis voida epäilemättä johtaa enää vanhoilla mekanismeilla, mutta kunnan ydintoiminta, johon demokratiaperiaate sekä paikallishallinnon ajatus kiteytyvät, ei toimi ilman asianmukaista suorittavaa, mutta lisäksi ongelmanratkaisukykyistä hallintoa. Tutkielmassa on jouduttu ratkomaan erittäin vaikeista lähtökohdista politiikan ensisijaisuuden, rationaalis-legaalisuuden, operationaalisen toiminnan sekä kehittämisen ja dynamiikan ristiriitaa – hallintakyvyn paradoksaalisuutta. Haastattelujen kautta on saatu selville, että rationaalis-legaalisen järjestelmän toiminta vaatii resursseja, mutta myös joidenkin sen traditionaalisten elementtien kuten valtuuston ensisijaisuuden kyseenalaistamista – ainakin tehokkuusnäkökulmasta.

Konebyrokraattisten kuntien sisäistä dynamiikkaa on kiihdytettävä ja kykyä tarttua strategisiin toimintaympäristöstä tuleviin ärsykkeisiin parannettava. Byrokraattista rakennetta ei kuitenkaan voida täysin hylätä, sillä ohjeistaminen, säännöt ja suunnittelu helpottavat myös ihmisten toimintaa organisaatioissa. Byrokratian etu on, että muiden organisaatioissa toimivien roolien ennakointi on mahdollista. Tutkielman perusteella postmoderni, hälisevä aika ja turbulenttinen toimintaympäristö eivät edellytä rajoitetun rationaalisuuden ja teknokraattisten interventioden hylkäämistä, vaan pikemminkin niiden vahvistamista kuntaorganisaatioissa. Ratkaisu löytyy ihmisistä. Kuntaorganisaatio tarvitsee aggregoimaan ja kompromimoimaan pystyviä agenteja hallintoonsa, jotka pystyvät korjaamaan konebyrokraattista rakennetta ja organisaation toimintatapoja hyvinvointivaltion jälkeistä aikaa vastaavaan muotoon. Tämä tapahtuu organiseen taskun lisäämisellä byrokraattiseen rakenteeseen.

Tutkielmassa esitettyjen näkökulmien perusteella kunnan hallinnon ja koko ydinkunnan merkitystä paikallisen hallinnon ohjaajana ei voida väheksyä. Uudet verkostot kaipaavat edelleen koordinaattoria, mutta myös verkostodemokratian kautta muodostuvaa aloitteellisuutta. Paikallisina demokraattisen päätöksenteon toteuttajina kuntien tulisi omaksua uusi vahvempi rooli, ja tämä ei ole mahdollista ilman kuntakoon radikaalia kasvattamista. Alueiden valta ja yhteydet kansainväliselle tasolle korostuvat uudessa hallinnan paradigmassa. Kehitys tarjoaa mahdollisuuden uudentylaiselle, voimakkaammalle kuntakentälle, jossa kunnilla on suurina korporaatioina kyky hallita paremmin muuttuvaa toimintaympäristöään. Paikallisviranomaisten – Suomessa kuntien, olisi tässä tapauksessa kyettävä ottamaan roolinsa ohjaajina, koska kansallisvaltio ei kykene enää yksinään tasoittamaan turbulenssia.

Tutkielmassa hyödynnettyjen teosten ja artikkeleiden näkökulmien synteessin sekä kunnajohtajien haastattelujen perusteella on syytä olettaa, että kunnan kyky onnistuneeseen paikalliseen hallintaan on edelleen varsin organisaatiosidonnainen. Hallinnon organisaation ja sen sisältämien roolien merkitys on keskeistä myös kunnan oman suunnitelmallisen ja tuloksekkaan toiminnan kannalta. Hallinnon toiminnan merkitys korostuu erityisesti vaikeina aikoina. Organisaation täytyy pystyä tekemään nopeita ja rationaalisia ratkaisuja sekä tarkkailemaan ennusmerkkejä.

Kuntien ohjausta ja todellisen vallan jakautumista kriisitilanteissa tarkastelevaa tutkimusta tarvitaan edelleen lisää. Tutkimustarve kohdistuu tämän tutkielman perusteella erityisesti kunnan viranhaltijoiden vaikeaan asemaan ristipaineissa, joissa laillisuus, tehokkuus ja taloudellisuus tulisi yhdistää – demokratianäkökulma kaikessa huomioon ottaen. Millaiseksi tulevaisuuden kunnan organisaatio ja johtamisjärjestelmä on jäsennettävissä?

Kokonaisuutena kyse on myös hallinnon eri aspektien yhdistämisestä suomalaisella kuntakentällä ja kysymyksestä, onko tämä yleensä edes mahdollista saati tarpeellista? Onko hallinta tuomittu epäonnistumaan? <sup>35</sup>

Rakennesuunnittelu ei epäilemättä ole muodissa, mutta joitain sen piirteitä parjataan tämän hetkissä tieteellisissä diskurssissa ilman riittäviä perusteluja. Erityisesti vaikeissa tilanteissa tiivistetyssä hierarkiassa ja selkeissä organisaatorakenteissa komentoketjuineen on etunsa – kun organisaatiota johdetaan ajanmukaisen ja parhaan mahdollisen tiedon perus-

---

<sup>35</sup> Ks. esim. Jessopin, tosin hieman eri näkökulmasta esitetty kritiikki (Jessop 1997, 118–122).

teella. Turbulenttisessa toimintaympäristössä organisaatioita on alettava uudistamaan postmodernimpaan suuntaan palaamalla ensimmäisessä vaiheessa takaisin toimivaan konebyrokratian päärakenteeseen. Hälisevässä vaiheessa tärkeää näyttäisi olevan, että kunnanhallituksen, teknokratian ja ammattijohdon toteuttama signaalienhallinta ja strateginen valinta *orgaanisessa taskussa* vievät kunnan selvälle kurssille, jossa kunnan johtamisen rakenteita voidaan todella alkaa uudistaa.

Hankalin kysymys hallintakyvyn näkökulmasta on kuitenkin johtamisjärjestelmän kriisiytyminen. Mikäli kunnan dualistisen johtojärjestelmän poliittinen kärki vetäytyy, johtajuusvaje on paikattava. Turbulenttisessa tilanteessa kunnat kuitenkin kaipaavat ongelmanratkaisuun lisäresursseja, koska kunnat kohtaavat jatkuvasti tilanteita, joihin ne pystyvät itse vaikuttamaan vain välillisesti, jos ollenkaan. Keskeisin tällaisista tekijöistä on kunnan alueen taloudellinen kehitys mukaan lukien elinkeinorakenteen vaihtelut, muuttoliike ja kunnan rahoitusperustan muutokset – dynaaminen hallinta.

Kunnat voivat vaikuttaa kehitykseen paikallisen hallinnan keinoin, mutta mikäli kokonaisuuden hallintaa ohjaavat ja toimintaympäristön signaaleja havainnoivat ammattilaiset on karsittu organisaatiosta tai ylikuormitettu, muutosta ja kunnan kehitystä ei lopulta hallitse kukaan. Sykleissä rantautuvat talouden taantumet yllättävät kunnat aina uudelleen ja jokaisessa uudessa taantumassa muutosta on vastassa yhä sekavampi ja aliresursoidumpi – ennen kaikkea toimintakyvyttömämpi organisaatio. Tutkimustulosten perusteella ensivaiheessa erityisesti teknorationalinen organisaatiosuunnittelu ja kehittämistyö on pystyttävä palauttamaan kuntien johtamisjärjestelmään, jotta konebyrokratian toimintaan saadaan luotua sisäistä dynamiikkaa ja johtamisjärjestelmää pystytään muuttamaan postmoderniin suuntaan konkreettisesti, eikä ainoastaan paperilla. Pragmaattisesti tämä tarkoittaisi organisaatiosuunnitelun kvalifikaatiotekijöiden parempaa huomioimista esimerkiksi kuntien henkilöstövalinnoissa tai resurssin tarjoamista kuntien yläpuolelta, mutta myös organisaatiolähtökohtaisuuden parempaa huomiointia kunnallistutkimuksessa.

Tutkielmassa selvitetyn kehityksen perusteella on pääteltävissä, että ajattelemattomasti suoritettut kunnan keskushallinnon sopeuttamistoimenpiteet sisältävät merkittäviä riskejä, kuntien konebyokraattinen toimintatapa ei vastaa ajan vaatimuksia ja kunnat toimivat tällä hetkellä agonismin vaivaamassa epätasapainoisessa valtatilanteessa. Käytännössä tämä tarkoittaa strategisen ohjaamisen vastuun keskittymistä, voimakkaampaa työkuormitusta

jäljellä oleville viranhaltijoille sekä koordinoimattomia vastuualueita, jotka johtavat päällekkäisiin tilapäisrakenteisiin. Anorektisille ja agonismin riivaamassa päätöksentekoympäristössä toimiville kuntaorganisaatioille ja operationaalisesti ylikuormitetuille virkamiehille kasaantuva vastuu ilman todellisia voimavaroja tehtävien hoitamiseen on merkittävä riski kuntien hallintakyvylle.

## LÄHTEET

Aberbach, Joel; Putnam, Robert; Rockman, Bert (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press. Massachusetts.

Aldrich, Howard E. (1972). *Technology and Organizational Structure: A Re-examination of the Findings of the Aston Group*. *Administrative Science Quarterly*, 17. s. 26–43. Johnson Graduate School of Management. Cornell University. Ithaca. New York.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2009). *Urban Responses to Global Intercity Competition*. Department of Regional Studies. University of Tampere. Finland.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2004). *New Principles of Governance in the Global Age*. Teoksessa *Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)*. UNESCO. Eolss Publishers. Oxford.

Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Ryytänen, Aimo; Siitonen, Pentti (toim.) (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen Yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Juvenes Print. Tampere.

Anttiroiko, Ari-Veikko; Kallio, Olavi; Rönkkö Pentti (1993). *Systemiteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana*. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. *Julkaisusarja 4/1993*.

Ansoff, H. Igor (1979). *Strateginen johtaminen*. Alkuperäisteoksesta *Strategic Management (1979)* suomentanut Pirkko Rajala. Weilin Göös. Espoo.

Ansoff, H. Igor (1981). *Strateginen johtaminen*. *Ekonomia sarja 70*. Weilin-Göös. Espoo.

Ansoff, H. Igor (1984). *Strategisen johtamisen käsikirja*. Otava. Keuruu.

Arnkil, T.E.; Eriksson, E; Arnkil, R. (2000). *Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa: Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin*. STAKESraportteja 253. Jyväskylä.



Beckhard, Richard (1969). *Organization Development: Strategies and Models*. Addison Wesley. Reading.

Bennis, Warren G (1969). *Organization Development: It's Nature, Origins and Prospects*. Addison Wesley. Reading.

Blau, P. M. (1970). The formal theory of differentiation in organizations. *American Sociological Review*, 35, s. 201–218.

Bovaird, T; Löffler, E; Parrado-Diez, S (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.

Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy*. John Wiley & Sons. Chichester.

Brügger, Niels (2001). What about the Postmodern? The Concept of the Postmodern in the Work of Lyotard. *Yale French Studies*, No 99. Jean-Francois Lyotard: Time and Judgment, s. 77–92.

Burke, W. W. (2002). *Organization change: Theory and practice*. Thousand Oaks. Sage Publications. California.

Burns, T.; Stalker G. M. (1961). *The Management of Innovation*. Tavistock. London.

Castells, Manuel (1989). *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Basil Blackwell. Oxford.

Cameron, K.; Freeman, S.; Mishra, A. (1991). Best Practices in White Collar Downsizing: Managing Contradictions, *Academy of Management Executive*, 5, 57–73. Academy of Management. New York.

Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. MIT. Cambridge. Massachusetts.

Child, John (1972). Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice. *Sociology*, 6. s. 1–22.

Coch, L. ; French, J. R. P., Jr. (1948). Overcoming resistance to change. *Human Relations*, 1, 512–532.

Dill, William R. (1958). Environment as an Influence on Managerial Autonomy. *Administrative Science Quarterly*, 2:4. Johnson Graduate School of Management. Cornell University. Ithaca. New York.

Drucker, Peter F. (1999). Johtamisen haasteet. Alkuperäisteoksesta Management Challenges for 21st Century suomentanut Maarit Tillman. WSOY. Juva.

Ferlie, E.; Ashburner L.; Fitzgerald, L.; Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford University Press. Oxford.

Galbraith, John Kenneth (1972). *The New Industrial State*. André Deutsch Limited. London.

Gawthrop, Louis (1984). *Public Sector Management, Systems and Ethics*. Indiana University Press. Indiana.

Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work. Networks, Relationships and the Management of Change*. Palgrave. Great Britain.

Haveri, Arto (1994). On Adaptive and Strategic Behavior of Local Level Communities. *Acta Universitas Tamperensis ser A vol 393*. Tampere.

Haveri, Arto (2000). Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. *Acta nro 124*. Kuntaliitto. Helsinki.

Haveri, Arto (2002). Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 1/2002*. Kunnallistieteen yhdistys. Vammala.

Hannan, Michael T; Freeman John H. (1978). *The Population ecology of Organizations*. Teoksessa Meyer, Marshall W. (toim.). *Environments and Organizations*. Jossey-Bass Inc. San Francisco.

Hannan, Michael T; Freeman, John H (1989). *Organization Ecology*. Harvard University Press. Massachusetts.

Henderson, Jeffrey; Castells, Manuel (1987). *Global Restructuring and Territorial Development*. Sage Publications. London.

Heuru, Kauko (2000). *Kunnan päätösvalan siirtyminen*. Acta Universitatis Tamperensis 760. Juvenes Print. Tampere.

Hiironniemi, Silja (2005). *Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa*. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 14/2005.

Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (1997). *Tutki ja kirjoita*. Tammer-Paino. Tampere

Huber, George P.(toim.); Glick, William H. (toim.) (1995). *Organizational Change and Redesign. Ideas and Insights for Improving Performance*. Oxford University Press. New York.

Hämäläinen, Jorma (1999). *Minä kunnanjohtaja*. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Jessop, B (1997). *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance. Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance*. Teoksessa Amin, A; Hausner, J. *Beyond Market and Hierarchy – Interactive Governance and Social Complexity*. Edward Elgar. Cheltenham.

Juppo, Virpi (2006). *Systeemi- ja kontingenssiteoriat muutoksen johtamisen näkökulmina*. Työryhmä: Johtaminen uudistuvassa paikallishallinnossa. Hallinnon tutkimuksen päivät 2006. Verkkolähde:

[http://pro.tsv.fi/hts/htpaivat06/pdf/Paperi\\_Juppo.pdf](http://pro.tsv.fi/hts/htpaivat06/pdf/Paperi_Juppo.pdf), viitattu 19.11.2008.

Jääntti, Anni (2009). Kunnanjohtajien saatavuus. Tilastollinen selvitys kunnanjohtajien hakumenettelystä 1996–2008. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto. Helsinki  
Verkkolähde: <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p090203094812L.pdf>, viitattu 1.7.2010

Kallio, Olavi (1991). Kuntaorganisaation ja sen toimintaympäristön välisen vuorovaikutuksen teoreettista tarkastelua. Kunnallispolitiikan lisensiaattityö. Tampereen Yliopiston kunnallistieteiden laitos.

Kallio, Olavi (1993). Systeemitheoria kunnallistieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa Anttiroiko Ari-Veikko; Kallio Olavi; Rönkkö Pentti. Systeemitheoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 4/1993. Tampere.

Kallio, Olavi (1995). Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 457. Vammalan Kirjapaino Oy. Tampere.

Karppi, Ilari; Sinervo, Lotta Maria. (2009). Governance – uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampereen Yliopiston laitosten julkaisut. Tampere.

Kickert, W.J.M; Klijn E-H; Koppenjan, J.F.M (1997). Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector. Sage Publications. London.

Kinnunen, Merja; Löytty Olli (2002). Tieteellinen kirjoittaminen. Vastapaino. Tampere

Kurkinen-Supperi, Anu (2006). Allekirjoitettu johtajuus. Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta. Acta nro 183. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lawrence, P. R.; Lorsch, J.W. (1967). Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration. Division of Research, Harvard Business School. Boston. Massachusetts.

Leavitt, H. J (1965). Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological, and Humanistic Approaches. Teoksessa March, J. ja McNally, R. (toim.) Handbook of Organizations. Rand McNally. Chicago.

Leväsvirta, Leena (1999). Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä – kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Acta nro 114. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lillrank, Paul (2002). Byrokraateli ja organisaatioiden kriisi jälkihyvinvointiyhteiskunnassa. Teoksessa Tulohajauksen kurimuksessa, toim. Heikki Koski et al.. Edita. Helsinki.

Mintzberg, Henry (1979). The Structuring of Organizations. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs. New Jersey.

Mintzberg, Henry (1990). Organisaatiosuunnittelu. Alkuperäisteoksesta Structure in Fives: Designing Effective Organizations (1983) suomentanut Silva Lehtinen. Rastor- Julkaisut. Helsinki.

Mintzberg, Henry; Ahlstrand Bruce; Lampel Joseph (1998). Strategy Safari. Pearson Education Limited. Great Britain.

Morgan, Gareth (2006). Images of Organization. Sage Publications. California.

Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka; Hartikainen Juha. (1993). Vallanvaihto. Suomen Kuntaliitto. Acta-sarja nro 25. Helsinki.

Möttönen, Sakari (1997). Tulosojohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

Nyholm, Inga (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Acta nro 199. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Oulasvirta, L ; Brännkärr, C. (2001). Toimiva kunta. Kuntakoulutus. Helsinki.

Pfeffer, Jeffrey (1997). New Directions for Organization Theory. Oxford University Press. New York.

Pierre, Jon (2000). Debating Governance. Oxford University Press. New York.

Pugh, D. S.; Hickson, D. J.; Hinings, C. R; Turner, C. (1969). The context of organization structures. *Administrative Science Quarterly*, 14. s. 91–114. Johnson Graduate School of Management. Cornell University. Ithaca. New York.

Pulkkinen, Tuija (1998). *Postmoderni politiikan filosofia*. Gaudeamus Kirja Oy. Yliopistokustannus, University Press Finland Ltd. Tampere.

Rannisto, Pasi-Heikki (2005). *Kunnan strateginen johtaminen*. Tutkimus Seinänaapurikuntien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Acta nro 1072. Tampereen Yliopistopaino. Tampere.

Rhodes, R.A.W (1996). *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies*, 44:4. Political Studies Association and Blackwell Publishers. Great Britain.

Rohlin, Lennart (toim.) (1979). *Organisationsutveckling. Organisationsteori för förändring*. Liberläromedel. Malmö.

Ryynänen, Aimo (2001). *Kuntayhteisön johtaminen*. Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu nro 28. Vammala.

Ryynänen, Aimo; Maijala, Eeva (2003). *Ylimmän kuntajohdon työnjako*. Artikkelit *Kunnallistieteellisessä Aikakauskirjassa* 2/2003. Kunnallistieteen Yhdistys. Helsinki.

Ryynänen, Aimo (2005). *Pääkirjoitus Kunnallistieteellisessä Aikakauskirjassa* 4/2005. Kunnallistieteen Yhdistys. Helsinki.

Rönkkö, Pentti (2000). *Kunnallishallinto ja hyvinvoinnin kansallinen strategia*. Teoksessa Hoikka, Paavo (toim.). *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. TAJU. Tampere

Saaranen-Kauppinen, Anita; Puusniekka, Anna (2006). *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Tampere. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.

Verkkolähde: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. Viitattu 18.05.2010.

Salli, Paavo (1988). *Uudelleenarviointi kunnallishallinnossa*. Suomen Kaupunkiliitto. Helsinki.

Sotarauta, Markku (1990) Strateginen ajattelu kunnassa – Esimerkkinä Ruoveden kehittämisohjelma. Aluetieteen laitos. Tampereen Yliopisto.

Sotarauta, Markku (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Gummerus. Jyväskylä.

Sotarauta, Markku; Kosonen, Kati-Jasmin; Viljamaa Kimmo (2007). Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena. 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä. Tampereen Yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 23/2007. Tampere

Ståhlberg, Krister (1990). Frikommunerna i ett kontingensteoretisk perspektiv. Teoksessa: Ståhlberg, Krister (toim.): Frikommunerna i teoretiska perspektiv. Åbo Akademi. Turku.

Temmes, Markku (1994). Eurooppalaiset esikuvamme – uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus Oy. Helsinki.

Thompson, J. D. (1967). Organizations in Action. MacGraw-Hill. New York.

Tilastokeskus (2007). Verkkolähde: [http://www.stat.fi/til/vtp/2006/vtp\\_2006\\_2007-07-12\\_tau\\_001.html](http://www.stat.fi/til/vtp/2006/vtp_2006_2007-07-12_tau_001.html), viitattu 21.2.2009.

Vartola, Juha (1979). Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa. Tampereen yliopisto. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Van Den Bulcke, Daniel; Verbeke Alain (2001). Globalization and The Small Open Economy. Edward Elgar Publishing Inc. Cheltenham. Great Britain.

Väyrynen, Raimo (1999). Yhteenveto Sitran Globalisaatio, hyvinvointi ja työllisyys – tutkimusohjelman tuloksista. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto.

Waldersee, R; Griffiths, A. B.; ja Lai, J. (2003). Predicting organizational change success: Matching organization type, change type and capabilities. *The Journal of Applied Management and Entrepreneurship*, 8:1. Nova Southeastern University. Florida.

Wilson, James Q (1989). *Bureaucracy – what government agencies do and why they do it*. Basic Books Inc. USA.

Woodward, J. (1965). *Industrial Organization: Theory and Practice*. Oxford University Press. London.



## LIITTEET

### LIITE 1. LOMAKEHAASTATTELUN KYSYMYSLOMAKE

1. KESKUSHALLINNON YLÄRAKENTEEEN HALLINTAKYKY TURBULENTTISESSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ
  - 1.1 Miten luonnehtisitte kuntanne ylemmän ammattijohdon merkitystä kunnan ohjauksessa nykyisessä toimintaympäristössä?
  - 1.2 Onko kuntaorganisaatiossanne suoritettu 2000-luvulla virkojen lakkauttamisia, toimenkuvien yhdistämisiä, täyttämättä jättämisiä tai muita vastaavia ammattijohto-organisaation muutoksia, joilla on tavoiteltu säästöjä tai muita hyötyjä?
  - 1.3 Kuka/ketkä kunnassanne vastaa/vastaavat yhteydenpidosta ja verkostojen luomisesta esimerkiksi kolmanteen sektoriin ja yrityksiin?
  
2. KESKUSHALLINNON JA AMMTTIJOHDON KUORMITUS SEKÄ HYPOTEESI ADHOKRAATTISISTA RAKENTEISTA
  - 2.1 Millaisena näette keskushallinnon johtavien viranhaltijoiden (ml. itsenne) nykyisen ajan hoitaa kehittämistehtäviä tai kunnan päivittäisen toiminnan ohittavia tehtäviä? (esimerkiksi kehittämishankkeet tai erilaiset projektit?)
  - 2.2 Mikäli kuntanne kohtaa päivittäiset rutiinit ja viranhaltijoiden/toimienhaltijoiden varsinaiset toimenkuvat ohittavia tehtäviä, jotka on hoidettava päivittäisen työn lisäksi, millä tavoin yleensä pyritte ratkaisemaan niiden hoitamisen?
  - 2.3 Millaisena näette tällä hetkellä alaisianne toimivien johtavien viran/toimienhaltijoiden työkuormituksen, ottaen huomioon rutiinitehtävät ja mahdolliset ylimääräiset tehtävät?
  
3. STRATEGINEN JOHTAMISKYKY JA ORGANISAATIO
  - 3.1 Millaisiksi kuvailisitte nykyisiä mahdollisuuksianne keskittyä kunnan ulkosuhteiden edistämiseen ja kunnan strategiseen kehittämiseen?
  - 3.2 Koetteko, että vastuunne määrä kunnanjohtajana poliittiseen johtoon nähden on kasvanut/kasvaa taloudellisesti haasteellisissa olosuhteissa? Mikäli näin on tapahtunut, ilmeneekö tämä jollain tavalla käytännössä?
  - 3.3 Millainen kunnanjohtajan rooli kunnan strategisena johtajana on mielestänne monimuutkaisessa toimintaympäristössä?

3.4 Saatteko mielestänne johtamishaasteisiin riittävästi tukea kuntanne keskushallinto-organisaatiosta esimerkiksi tiedon tai vastaavan tukevan työn muodossa?

3.5 Toimiiko kunnassanne esimerkiksi asiantuntija- tai kuntasuunnittelutyötä tekeviä viran- tai toimenhaltijoita, joilta saatte tarpeen tullen valmistelutukea? Mikäli ei toimi, koetteko, että tällaiselle työlle olisi kunnassanne tarvetta?

#### 4. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN TULEVAISUUS

4.1 Millaisena näette kunnan ammattijohdon roolin tulevaisuudessa ja muuttuuko kunnan ammattijohdon rooli mielestänne tiukoissa taloudellisissa olosuhteissa?

4.2 Millaiseksi koette yleisesti suomalaisten kuntien poliittisen johdon osaamis- kompetenssin ja kyvyn tehdä päätöksiä tiukoissa taloudellisissa raameissa?

4.3 Millainen on mielestänne nykyinen kunnan ammattijohdon ja poliittisen johdon välinen vallan ja vastuun suhde?

4.4 Kaipaako suomalainen kuntien johtamisjärjestelmän dualismi (poliittinen- ammatillinen johto) mielestänne jonkinlaisia uudistuksia tulevaisuudessa?