



**TURUN
YLIOPISTO**
UNIVERSITY
OF TURKU



KUNNALLINEN BYROKRATIA EDUSTUKSELLISEN DEMOKRATIAN PALVELUKSESSA

Johtavien viranhaltijoiden kokemuksia
yhteistyöstä luottamushenkilöiden kanssa

Jenni Sipilä



TURUN
YLIOPISTO
UNIVERSITY
OF TURKU

KUNNALLINEN BYROKRATIA EDUSTUKSELLISEN DEMOKRATIAN PALVELUKSESSA

Johtavien viranhaltijoiden kokemuksia yhteistyöstä
luottamushenkilöiden kanssa

Jenni Sipilä

Turun yliopisto

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos
Valtio-oppi
Yhteiskunta- ja käyttäytymistieteiden tohtoriohjelma (DPSoc)

Työn ohjaajat

Professori Maija Setälä
Turun yliopisto

Professori Elina Kestilä-Kekkonen
Tampereen yliopisto

Tarkastajat

Professori Arto Haveri
Tampereen yliopisto

Professori Harri Jalonen
Vaasan yliopisto

Vastaväittäjä

Professori Arto Haveri
Tampereen yliopisto

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä.

Kansikuva: Keijo Sipilä

ISBN 978-952-02-0285-9 (PRINT)

ISBN 978-952-02-0286-6 (PDF)

ISSN 0082-6987 (Print)

ISSN 2343-3191 (Online)

Painosalama, Turku, Suomi 2025

Keijolle ja Aatokselle

TURUN YLIOPISTO

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos

Valtio-oppi

JENNI SIPILÄ: Kunnallinen byrokratia edustuksellisen demokratian palveluksessa. Johtavien viranhaltijoiden kokemuksia yhteistyöstä luottamushenkilöiden kanssa.

Väitöskirja, 233 s.

Yhteiskunta- ja käyttäytymistieteiden tohtoriohjelma

Elokuu 2025

TIIVISTELMÄ

Tämän väitöskirjan tarkoituksena on tutkia kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä yhteistyötä viranhaltijoiden näkökulmasta. Tutkimusasetelma tarkastelee, millaisia jännitteitä kuntien byrokraattisten viranhaltijoiden ja demokratiaa edustavien luottamushenkilöiden yhteistyössä esiintyy viranhaltijoiden näkemyksen mukaan. Tutkimuksessa keskitytään viranhaltijoiden tunnekokemuksiin poliittisen päätöksenteon valmistelijoina sekä kuntastrategian toteuttajina. Keskeisinä tavoitteina on selvittää, millaisia haasteita viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä esiintyy sekä miten ne vaikuttavat viranhaltijoiden tunteisiin ja ammatilliseen toimijuuteen. Lisäksi tutkimus tarkastelee, millainen on kuntastrategian ohjaava vaikutus viranhaltijoiden näkökulmasta katsottuna.

Tutkimus yhdistää kolme teoreettista näkökulmaa: byrokratian ja demokratian vuorovaikutuksen, demokraattisen päätöksenteon strategisuuden sekä viranhaltijan tunnetoimijuuden. Tutkimus on tehty monimenetelmä tutkimusta hyödyntämällä ja tutkimuksessa toteutuu teorian, aineistojen ja analyysin triangulaatio. Ensimmäinen osa aineistosta kerättiin kyselytutkimuksella, joka lähetettiin kaikille Manner-Suomen kuntien johtaville viranhaltijoille. Kyselytutkimukseen vastasi 350 viranhaltijaa ja se sisälsi monivalinta-/väittäjäkysymyksiä sekä avoimia kysymyksiä. Kyselytutkimuksen analyysin pohjalta valittiin kolme case-kuntaa, joissa toteutettiin johtoryhmän teemahaastattelut. Aineiston analyysissä hyödynnettiin tilastollisia perusmenetelmiä sekä laadullista sisällönanalyysia.

Tutkimuksen keskeiset tulokset osoittavat, että kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä yhteistyössä esiintyy merkittäviä jännitteitä, jotka liittyvät roolidilemmoihiin, relaatioidilemmoihiin sekä näkemysdilemmoihiin. Viranhaltijat kokevat, että luottamushenkilöt osallistuvat toisinaan liiaksi operatiiviseen toimintaan ja päätösten valmisteluvaiheeseen. Tämä sekoittaa ammattiorganisaation toimintaa ja heikentää viranhaltijoiden asemaa johtajina. Lisäksi viranhaltijat kokevat, että heidän työtään ei aina arvosteta riittävästi, mikä heikentää vuorovaikutusta ja luottamusta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Samaan aikaan johtavat viranhaltijat kuitenkin kunnioittavat poliittisten päätöksentekijöiden valtaa ja toivovat luottamushenkilöiltä rakentavaa dialogia sekä sparraavaa johtajuutta.

Viranhaltijat kokevat työssään niin positiivisia kuin negatiivisia tunteita. Positiivisia tunteita, kuten motivaatiota ja ylpeyttä, herättää mahdollisuus vaikuttaa ja saada aikaan konkreettisia tuloksia kuntalaisten hyväksi. Negatiivisia tunteita, kuten stressiä ja turhautumista, aiheuttavat kiire, epärealistiset odotukset ja poliittiset ristiriidat. Kunnan johtavan viranhaltijan roolissa korostuvat ammatillinen toimijuus ja tunteiden hallinta. Monipuolisessa johtajaroolissa viranhaltija tekee yhteistyötä poliittisen johdon, operatiivisen organisaation, kuntalaisten sekä sidosryhmien kanssa.

Joissakin kunnissa strategia ohjaa vahvasti toiminnallisia tavoitteita ja päätöksentekoa, kun taas toisissa kunnissa strategia koetaan liian yleisluontoiseksi ja epäselväksi. Viranhaltijat toivovat, että strategiatyö olisi pitkäjänteisempää ja johdonmukaisempaa, ja että luottamushenkilöt sitoutuisivat strategiaan linjauksiin vahvemmin. Byrokratian ja edustuksellisen demokratian välisen suhteen sekä tunnetoimijuuteen liittyvien kysymysten lisäksi tutkimus tarkastelee demokraattisen päätöksenteon ja strategisen johtamisen välistä jännitettä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että vuoropuhelu, luottamus, roolijaon kunnioittaminen sekä työrauhan edistäminen ovat avainasemassa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyön kehittämisessä. Viranhaltijoiden motivaatiota ja sitä kautta työn tuottavuutta voidaan parantaa lisäämällä resurssien riittävyyttä, selkeyttämällä strategisia tavoitteita sekä vahvistamalla positiivisia tunnekokemuksia. Tutkimustuloksista voidaan lisäksi tehdä johtopäätös, että demokraattiseen ja strategiseen johtamiseen perustuvien toimintatapojen yhdistäminen kuntaorganisaatiossa ei ole ongelmaton. Liiketalouden lainalaisuuksiin perustuvat strategisen suunnittelun mallit eivät toimi samalla tavalla demokraattisessa organisaatiossa, jossa esiintyy ristiriitaisia tavoitteita ja valta on hajautettua.

Tutkimuksen tulokset tarjoavat lisätietoa viranhaltijoista ammatillisina tunnetoimijoina. Viranhaltijoiden työn ymmärtäminen tukee luottamushenkilöiden kyvykkyyttä johtaa viranhaltijoita taitavammin. Tulokset myös antavat viranhaltijoille mahdollisuuden reflektoida omaa työskentelyään. Lisäksi tutkimus tarjoaa viranhaltijoille ja luottamushenkilöille hyödyllisiä näkökulmia yhteistyösuhteen kehittämiseen ja strategiatyöskentelyn johdonmukaistamiseen.

ASIASANAT: viranhaltija, luottamushenkilö, johtaminen, päätöksenteko, demokratia, strategia, yhteistyö, jännitteet, tunnetoimijuus.

UNIVERSITY OF TURKU

Faculty of Social Sciences Department of Philosophy, Contemporary
History and Political Science
Political Science

JENNI SIPILÄ: Municipal bureaucracy at the service of representative
democracy. Experiences of leading office holders in cooperation with
trustees.

Doctoral Dissertation, 233 pp.

Doctoral Programme of Social and Behavioural Sciences

August 2025

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to examine the collaboration between leading municipal officials and elected representatives from the perspective of the officials. The research design explores the types of tensions that arise in the collaboration between the bureaucratic officials and the representatives of democracy, according to the officials' views. The study focuses on the emotional experiences of the officials as preparers of political decision-making and implementers of municipal strategies. The main objectives are to identify the challenges in the interaction and collaboration between officials and elected representatives and how these affect the officials' emotions and professional agency. Additionally, the study examines the guiding influence of the municipal strategy from the officials' perspective.

The research combines three theoretical perspectives: the interaction between bureaucracy and democracy, the strategic nature of democratic decision-making, and the emotional agency of officials. The research utilizes a mixed-methods approach, with triangulation of theory, data, and analysis. The first part of the data was collected through a survey sent to all leading officials in mainland Finland municipalities. The survey received 350 responses and included both quantitative and qualitative questions. Based on the survey analysis, three case municipalities were selected for thematic interviews with the executive team. The data analysis employed basic statistical methods and qualitative content analysis.

The key findings of the research reveal significant tensions in the collaboration between leading municipal officials and elected representatives, related to role dilemmas, relational dilemmas, and perspective dilemmas. Officials feel that elected representatives sometimes overly engage in operational activities and the decision-making preparation phase. This disrupts the functioning of the professional organization and undermines the position of the officials as leaders. Additionally, officials feel that their work is not always sufficiently appreciated, which weakens the interaction and trust between officials and elected representatives. At the same time, leading officials respect the authority of political decision-makers and seek constructive dialogue and sparring leadership from elected representatives.

Officials experience both positive and negative emotions in their work. Positive emotions, such as motivation and pride, arise from the opportunity to influence and achieve tangible results for the benefit of residents. Negative emotions, such as stress

and frustration, are caused by pressing deadlines, unrealistic expectations, and political conflicts. The role of leading municipal officials emphasizes professional agency and emotional management. In their multifaceted leadership role, officials collaborate with the political leadership, operational organization, residents, and stakeholders.

In some municipalities, the strategy strongly guides operational goals and decision-making, while in others, the strategy is perceived as too general and unclear. Officials hope for more long-term and consistent strategic work and stronger commitment from elected representatives to strategic alignments. In addition to questions related to the relationship between bureaucracy and representative democracy, and emotional agency, the research also examines the tension between democratic decision-making and strategic management.

The conclusion is that dialogue, trust, respect for the division of roles and the promotion of peace at work are key to developing cooperation between officials and elected representatives. Officials' motivation and thereby work productivity can be enhanced by increasing resource adequacy, clarifying strategic goals, and strengthening positive emotional experiences. Moreover, the research findings indicate that combining democratic and strategic practices in municipal organizations is not without challenges. Strategic planning models based on business principles do not function in the same way in a democratic organization, where conflicting goals and decentralized power are present.

The research results provide additional insights into officials as professional emotional agents. Understanding the work of officials supports the elected representatives' ability to lead officials more skillfully. The results also offer officials the opportunity to reflect on their own work. Furthermore, the research provides useful perspectives for both officials and elected representatives in developing their collaborative relationship and making strategic work more consistent.

KEYWORDS: official, elected representative, leadership, decision-making, democracy, strategy, collaboration, tensions, emotional agency.

Esipuhe

Kirjoitin aikoinaan graduni melkoisella vauhdilla, työskennellessäni jo kuntahallinnossa kokopäiväisesti. Silloin tavoitteenani oli lähinnä saada paperit ulos yliopistosta. Muistan kuitenkin jo tuolloin ajatelleeni, että sen verran hyvä gradustani täytyy tulla, että arvosana mahdollistaa jatko-opintojen tekemisen, jos sattuisin joskus sellaisista innostumaan.

2010-luvun puolivälissä istuessani virkani puolesta lukuisissa sote-uudistusta koskevissa työryhmissä, joissa kollegoiden kanssa mietimme johtaako valmistelutyömme koskaan mihinkään, alkoi alitajunnassa syntyä ensimmäiset hahmotelmat tutkimusaiheesta. Kun vuosien saatossa olin myös kuullut kahvihuoneissa ja lounaspöydissä viranhaltijoiden puhinoita luottamushenkilöiden heillä teettämästä turhalla tuntuvasta työstä, epäjohtomukaisesta päätöksenteosta ja huonosta yhteistyöstä, alkoivat palaset loksahdella kohdilleen. Viimeinen niitti oli, kun jäin äitiyslomalle vuonna 2019. Tiesin, että haluan olla kotona jonkin aikaa, mutta kaipasin myös aivotyötä vaipanvaihdon lomaan. Syntyi suunnitelma väitöstutkimuksesta, joka keskittyisi kuntien johtavien viranhaltijoiden kokemuksiin päätöksenteon valmistelusta, luottamushenkilöyhteistyöstä sekä päätöksenteon strategisuudesta. Varsinaiset opinnot starttasivat tammikuussa 2021.

Suomessa koetaan jo tämän tutkimuksen valmistuessa työvoimapulaa ja trendi vahvistuneena tulevina vuosina. Tulevaisuudessa osaajista on yhä suurempi kilpailu ja kunta-alan on pystyttävä säilyttämään ja jopa merkittävästi kasvattamaan houkuttelevuuttaan korkeasti koulutettujen silmissä. Mediassa on käsitelty paljon kunta-alan kriisejä, luottamuspulaa ja taloudellista niukkuutta. Kuntahallinto ei siis ole näyttänyt kaikkein parhaimmassa valossa. Tämä tutkimus on syntynyt halusta lisätä ymmärrystä viranhaltijoiden työtä ja työympäristöä kohtaan.

Julkishallinto on väitöskirjani valmistumisen aikaan suurten taloudellisten paineiden alla ja kunnissa on käynnissä talouden sopeuttamistoimenpiteitä. Onkin ajankohtaan nähden luontevaa, että tutkimusasetelmani taustalla vaikuttaa ajatus siitä, miten kunnat voisivat käyttää hallinnollisia resurssejaan mahdollisimman tehokkaasti. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyösuhdetta tarkastellessani pohdin, voisivatko luottamushenkilöt omassa toiminnassaan huomioida aikaisempaa paremmin kunnan viranhaltijaresurssin rajallisuuden niin että viranhaltijoiden työs-

kentely keskittyisi entistä enemmän kunnan toiminnan kannalta oleellisimpien, strategiassa määriteltyjen tavoitteiden ympärille?

Väitöskirjani työstämisen mahdollisti osaltaan Kunnallisalan kehittämissäätiöltä saamani apuraha. Suuri kiitos siitä. Ja kiitos myös KAKS:n entiselle tutkimusasiemiehelle Veli Pelkoselle, joka ensimmäisestä puhelustamme lähtien kannusti minua kehittämään tutkimusaiheeni ja hakemaan apurahaa. Ei se ihan ensimmäisellä hakemuksella irronnut vaan vasta, kun aika oli kypsä. Kiitokset tietysti myös ohjaajilteni Maija Setälälle ja Elina Kestilä-Kekkoselle, jotka kumpikin omalla pitkällä kokemuksellaan saivat minut pala palalta ymmärtämään, mistä tässä työssä on kysymys. Väitöskirjani esitarkastajaksi suostuneet professori Arto Haveri ja professori Harri Jalonen ansaitsevat myös suuret kiitokset. Teiltä saamani rakentava palaute auttoi minua hiomaan tekstini lopulliseen muotoonsa. Minun oli kunnia saada professori Haveri myös vastaväittäjäkseni. Työnantajani Maskun kunta ansaitsee myös kiitokset. Ei ole ollut ehkä aivan ihanteellista, että vanhempainvapaani jälkeen olen ollut opintovapaideni takia töissä ja poissa ja töissä ja poissa. Siitä huolimatta olen työpaikallani saanut pelkkää kannustusta.

Lisäksi on todettava, että tutkimukseni ei olisi onnistunut ilman niitä 350 kuntaviranhaltijaa ympäri Suomen, jotka ottivat arjestaan aikaa vastatakseen kyselytutkimukseeni. Kiitos teille ja johtoryhmille, jotka suostuivat haastateltavakseni. Toivotavasti tutkimukseni on teille hyödyksi.

Lopuksi haluan kiittää vanhempiani tuesta ja avusta poikamme hoidossa, jotta minulla on ollut aikaa kirjoittaa. Kaikkein suurimmat kiitokset ansaitsevat kuitenkin puolisoni Keijo ja poikamme Aatos. Olette rakkaita! Keke on toiminut minulle tietynlaisena esikuvana ja inspiraationa siitä saakka, kun hän itse väitteli vuonna 2013. Hän myös on ollut korvaamaton keskustelukumppani ja takamukselle potkija, jos sitäkin on joskus tarvittu. Lisäksi Keke on tuottanut tämän väitöskirjan kannen ja kuvioiden graafiset ilmeet. Aatoksen tulo elämäämme sai minut haluamaan olla kotona ja väitöstutkimus mahdollisti sen. Tutkimuksella on siis paljon muutakin arvoa kuin tieteellinen arvo. Aatos ja Keke ovat myös kärsivällisesti jaksaneet viettää aikaa kahdestaan, kun minä olen viimeisen puolen vuoden aikana viettänyt paljon viikonloppuja tutkimustani viimeistellen.

Nyt on kuitenkin alkukesä, luonto vihertää ja tämän kirja lähtee pian painoon. Edessä siintää kesäloma ilman tietokoneen vieressä istumista, mikä tuntuu upealta. Tämä prosessi on ollut ainutkertainen ja se viedään maaliin lopullisesti elokuussa 2025.

Naantalissa, Merimaskun ja Rymättylän rajalla 25.5.2025

Jenni Sipilä

Sisällys

Esipuhe	8
1 Johdanto	13
1.1 Tutkimuksen kysymyksenasettelu	13
1.2 Tutkimusasetelma ja teoreettinen viitekehys	17
1.3 Tutkimuksen lähtökohdat ja väitöskirjan rakenne	21
2 Teknokraattisen byrokratian ja edustuksellisen demokration välinen suhde	25
2.1 Byrokratiateoreettisia näkökulmia viranhaltijan rooliin	27
2.2 Poliittinen johtajuus edustuksellisessa demokratiassa.....	31
2.3 Byrokratian ja demokration yhteistyömallit.....	34
2.3.1 Käsitykset byrokratian ja demokration välisestä suhteesta	34
2.3.2 Viranhaltijoiden ja poliitikkojen välisen suhteen haasteet	39
2.4 Asiantuntijuuden merkitys päätöksenteossa.....	45
2.4.1 Tieto ja asiantuntijavalta	45
2.4.2 Poliitikot teknokraattisen tiedon hyödyntäjinä	49
2.4.3 Onko teknokratia demokration tukija vai uhka?	52
2.5 Poliittis-hallinnollisen järjestelmän suhde ympäröivään yhteiskuntaan.....	54
2.5.1 Yhteistoiminnallinen hallinta	55
2.5.2 Valta ja osallisuus yhteistoiminnallisen hallinnan rajapinnoilla	57
3 Byrokratia, demokratio ja strateginen johtaminen Suomen kunnissa.....	60
3.1 Valtuusto kunnan ylimpänä johtajana.....	61
3.2 Kuntien johtavat viranhaltijat päätösten valmistelijoina	66
3.3 Strategian merkitys kuntien demokraattisessa päätöksenteossa	74
4 Viranhaltija tunnetoimijana.....	91
4.1 Tunnetoimijuus käsitteenä.....	91
4.2 Tunnetoimijuuden merkitys viranhaltijan työssä	99
4.3 Tunnetoimijuus strategian toteuttamisessa.....	101
4.4 Yhteenveto teoreettisista ja tieteenfilosofisista lähtökohdista.....	105

5	Aineistot ja menetelmät.....	109
5.1	Aineiston kuvaus	110
5.2	Kyselytutkimuksen analyysimenetelmät	114
5.3	Teemahaastattelujen analyysimenetelmät.....	120
6	Analyysi	123
6.1	Poliittinen johtajuus ja hallinnollinen asiantuntijuus.....	126
6.1.1	Luottamuksen ja roolijaon merkitys yhteistyösuhteen rakentumisessa	126
6.1.2	Viranhaltijoiden näkemyksiä luottamushenkilöiden johtajuudesta	134
6.1.3	Viranhaltijoiden kokemuksia omasta asiantuntijuudesta	145
6.2	Viranhaltijoiden tunnekokemukset päätöksenteon valmisteluprosessissa	151
6.2.1	Positiiviset tunteet ja työn merkityksellisyys.....	153
6.2.2	Tunnetoimijuus negatiivisten tunteiden kohtaamisessa	156
6.2.3	Valmistelutyön erityishaasteita	164
6.3	Kuntahallinnon strategisuuden näyttäytyminen viranhaltijatyössä.....	174
6.3.1	Strategian merkitys viranhaltijoille	175
6.3.2	Strategian merkitys luottamushenkilöille	179
6.3.3	Strategiatyön kehittämiskohteita.....	183
7	Tulokset ja keskustelu.....	189
7.1	Yhteistyösuhteeseen liittyvät dilemmat luovat jännitteitä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välille.....	190
7.1.1	Viranhaltijat odottavat luottamushenkilöiltä johdonmukaista johtajuutta ja roolien kunnioittamista	193
7.1.2	Viranhaltijat säätelevät laajaa tunnekirjoaan.....	197
7.1.3	Kuntien strategiaprosessi tarjoaa mahdollisuuksia ja haasteita.....	201
7.2	Tutkimuksen teoreettinen kontribuutio	203
8	Käytännön johtopäätökset.....	208
	Lähteet.....	214
	Liitteet.....	225

Taulukkuuettelo

Taulukko 1.	Strategisen johtamisen kaksi ulottuvuutta.....	85
Taulukko 2.	Profiilien keskeiset piirteet ja ryhmiin sijoittuneiden määrät.....	104
Taulukko 3.	Kyselyn vastaajat ikäryhmittäin.....	115
Taulukko 4.	Kyselyn vastaajat sukupuolen mukaan.....	115
Taulukko 5.	Kyselyn vastaajat koulutustason mukaan.....	116
Taulukko 6.	Kyselyn vastaajat kuntakoon mukaan ja vastausjakauma suhteessa valtakunnalliseen kuntakoon jakaumaan.....	116
Taulukko 7.	Kyselyn vastaajat maakuntien mukaan.....	117
Taulukko 8.	Päätöksenteon valmisteluun vaikuttavien muuttujien latautuminen pääkomponenteille.....	124
Taulukko 9.	Viranhaltijoiden kokemus arvostus.....	126
Taulukko 10.	Viranhaltijoiden kokemus luottamushenkilöiden tavoitteista.....	135
Taulukko 11.	Viranhaltijoiden kokemus aikaresurssista ja keskusteluyhteydestä luottamushenkilöiden kanssa.....	136
Taulukko 12.	Viranhaltijoiden kokemus arvojen vaikutuksesta.....	145
Taulukko 13.	Viranhaltijoiden valmistelutyössä kokemus tunnetilat.....	152
Taulukko 14.	Viranhaltijoiden sitoutuminen kuntastrategiaan.....	175
Taulukko 15.	Viranhaltijoiden näkemys päätöksenteon strategisuudesta.....	179

Kuvioluettelo

Kuvio 1.	Tutkimusasetelma ja teoreettinen viitekehys.....	17
Kuvio 2.	Mahdolliset poliittishallinnollisten suhteiden mallit.....	39
Kuvio 3.	Poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden väliset konfliktimahdollisuudet.....	44
Kuvio 4.	Päätöksen syntyminen vuorovaikutteisena prosessina.....	68
Kuvio 5.	Kunnan toimielimen päätöksenteko.....	71
Kuvio 6.	Kunnan strateginen johtaminen.....	81
Kuvio 7.	Tunteiden hallinnan keinot tunteen syntymisprosessin eri vaiheissa.....	96
Kuvio 8.	Tunnetoimijuus.....	98
Kuvio 9.	Tunnetoimijuuden osat.....	98
Kuvio 10.	Esimerkkejä strategian toteuttamiseen liittyvistä tunteista.....	102
Kuvio 11.	Tutkimuksen toteutuksen kokonaiskuva.....	112
Kuvio 12.	Keskeisimmät tutkimustulokset.....	189
Kuvio 13.	Viranhaltijoiden näkemykset luottamushenkilöihin liittyvän yhteistyösuhteen dilemmoista.....	193

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen kysymyksenasettelu

Kuntademokratiassa ylintä päätösvaltaa käyttävät vaaleilla valitut poliitikot. Kuntien poliittisten päätöksentekijöiden eli luottamushenkilöiden lisäksi päätöksenteossa tärkeässä roolissa toimivat viranhaltijat, jotka tekevät päätösten syntymisen mahdollistavan taustatyön. Kuntien johtaminen perustuu pitkän perinteen omaavaan duaalimalliin, jossa johtamisvastuut ja roolit jaetaan päätöksenteon valmisteluun sekä varsinaiseen päätöksentekoon (Heuru, 2000; Paananen, 2022)¹. Duaalijohtamisen ihanteessa kunnan hallinto ja johtaminen tapahtuvat kunnanjohtajan sekä kunnanhallituksen ja -valtuuston tiiviissä ja toimivassa yhteistyössä (Leinonen, 2012, 57). Tärkeänä osana voidaan pitää myös muita kunnan johtavia viranhaltijoita, jotka tekevät yhteistyötä poliittisten päättäjien kanssa. Tämän yhteistyösuhteen ratkaisevan aseman vuoksi vaaleilla valittujen poliitikkojen ja nimitettyjen viranhaltijoiden suhteet toisiinsa ovat olleet pitkään politiikan ja julkishallinnon tutkimuksen avainkysymyksiä. Näiden kahden ryhmän välinen vuorovaikutus voi suuresti vaikuttaa hallinnon eri näkökohtiin, kuten politiikanteon laatuun, politiikan tarkoituksen ja täytäntöönpanon johdonmukaisuuteen sekä hallinnon prosessien yleiseen tehokkuuteen ja tasa-puolisuuteen (Svara, 2006, 954). Toimivaa yhteistyötä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä voidaan siten pitää kunnan menestyksen kannalta keskeisenä.

Kuntien johtavat viranhaltijat, joiksi tässä tutkimuksessa lasken kuntien johtoryhmien jäsenet, valmistelevat arjessaan jatkuvasti asioita päätöksentekoa varten. Osa päätöksistä tehdään viranhaltijatasolla, osa kunnallisissa päätöksentekoelimissä ja osa valmistelutyöstä ulottuu sekä seudullisen että maakunnan- ja valtakunnantason poliittiseen päätöksentekoon. Läpi näiden monitasoisten päätöksentekoprosessien valmistelevat viranhaltijat tekevät yhteistyötä luottamushenkilöiden kanssa. Päätöksenteon vaikutukset viranhaltijoiden työhön kulminoituvat kunnan omien luottamushenkilöiden tekemiin toimeksiantoihin ja päätöksiin, valtuuston hyväksy-

¹ Nykyaikaisen kunnallishallinnon perusta syntyi keisarillisella asetuksella jo vuonna 1865 ja tästä lähtien on kunnallishallinnossa noudatettu eriasteisesti duaalimallin mukaista johtamistapaa (Heuru, 2000, 36).

män kuntastrategian viranhaltijoille asettamiin raameihin sekä kuntien toimintaa sääntelevien lakien ja säädösten noudattamiseen.

Väitöskirjani jatkaa duaalijohtamisen tutkimusperinnettä tutkiessaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä suhdetta viranhaltijoiden näkökulmasta. Tarkastelen viranhaltijoiden kokemuksia ja rooleja poliittisen päätöksenteon valmistelijoina sekä kuntastrategian toteuttajina. Tutkimukseni keskeinen näkökulma liittyy siihen, miten omassa johtajaroolissaan toimivat demokraattiset päätöksentekijät sekä valmisteluun tulevat asiat vaikuttavat viranhaltijan työhön.

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa demokraattisen päätöksenteon valmistelutyön vahvuuksista ja kehittämiskohteista sekä tarjota työkaluja päätöksenteon ja sen valmistelutyön kehittämiseksi. Viranhaltijoiden kokemusten tutkiminen on tärkeää hyvän luottamushenkilö-viranhaltijayhteistyön sekä laadukkaan päätöksenteon kehittämiseksi. Viranhaltijoiden kokemusten kautta on myös mahdollista paremmin ymmärtää demokraattisen päätöksenteon valmistelua ja siinä esiintyviä haasteita.

Tutkimukseni kysymyksenasettelu on muodostunut seuraavasti:

Päätutkimuskysymys:

Millaisia jännitteitä kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyössä esiintyy viranhaltijoiden kokemuksen mukaan?

Päätutkimuskysymystä täydentävät alatutkimuskysymykset:

1. Miten kuntien johtavien viranhaltijoiden asiantuntijavalta sekä luottamushenkilöiden päätösvalta ilmenevät heidän toteuttaessaan byrokratian ja edustuksellisen demokratian välistä roolijakoa?
2. Millaisia tunteita poliittisen päätöksenteon valmistelu herättää kuntien johtavissa viranhaltijoissa?
3. Millainen on kuntastrategian ohjaava vaikutus kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden työskentelyyn viranhaltijoiden näkökulmasta tarkasteltuna?

Kuntien johtamiseen leimaa vahvasti poliittisen ja ammatillisen johdon toisiinsa kietoutuva rooli, jossa keskeistä on luottamushenkilöiden ja virkajohdon yhteistyö (Haveri et al., 2009). Tarkoitukseni on edellä esitettyjen tutkimuskysymysten kautta selvittää, millainen on viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden välinen yhteistyösuhde viranhaltijoiden näkökulmasta tarkasteltuna 2020-luvun alun suomalaisissa kunnissa. Tutkimukseni kysymyksenasettelu keskittyy viranhaltijoiden arki-

seen valmistelutyöhön ja niihin negatiivisiin ja positiivisiin tunteisiin, joita työ huipputietokoneen ja haasteineen viranhaltijoissa herättää.

Suomalaisen kuntajohtamisen erityispiirteenä on nähty poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhtäaikainen läsnäolo (Jäntti et al., 2023, 23). Kuntien toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut monimutkaisemmaksi ja vaikeammin hallittavaksi 2000-luvun taitteesta lähtien, mikä on lisännyt keskustelua poliittisen johtamisen vahvistamisen tarpeesta (Kyösti, 2024, 15). Muutokset näkyvät myös siinä, että perinteisiä byrokraatiaan perustuvia johtamistapoja ei enää nähdä yhtä toimivina kuin ennen. Samalla on huomattu tarve luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien kasvattamiseen suhteessa viranhaltijoihin (Hakari et al., 2013). Suomalaisen kuntien poliittisen johtamisen ammattimaistumista sekä poliittisen vaikutusvallan kasvua on tutkittu viimeisen kymmenen vuoden aikana kohtuullisen paljon (Haveri et al., 2021; Kyösti, 2024; Marin, 2017; Parkkinen et al., 2023). Päättökysymyksiä ja sitä täydentäviä alatutkimuskysymykset pyrkivät kuvaamaan viranhaltijoiden kokemuksia murroksessa, jossa poliittinen päätöksenteko vie tilaa byrokraattiselta johtamiselta ja kaventaa viranhaltijoiden valtaa (Stoker, 2006). Kysymyksenasettelun taustalla on tavoite nostaa esiin sellaisiakin näkökulmia johtavien viranhaltijoiden työskentelyn kehittämiseksi, joita ei aina uskalleta lausua ääneen, koska ne liittyvät niin läheisesti poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisiin yhteistyösuhteisiin.

Ensimmäisen alatutkimuskysymyksen kautta tarkastelen niitä toiveita ja odotuksia, joita viranhaltijat kohdistavat kuntaa johtaviin luottamushenkilöihin. Hysing ja Olsson ovat julkaisussaan Tjänstemän i politiken (2012) keskustelleet viranhaltijoiden rooleista ja odotuksista demokraattisissa järjestelmissä. He esittävät, että viranhaltijoilla on merkittävä vaikutus poliittisessa päätöksenteossa ja päätösten toimeenpanossa, ja siksi heitä on tutkittava poliittisina toimijoina. Ylimpien viranhaltijoiden roolia, tehtäviä ja identiteettiä on tarkasteltu myös useissa hallinnollisia reformeja koskevilla tutkimuksilla (Esim. Bourgault & Van Dorpe, 2013; Hom & Steen, 2013). Hallinnollisissa uudistuksissa toteutetuilla toimenpiteillä on ollut vaikutusta viranhaltijoiden omaan työskentelyyn sekä asenteisiin politiikkaa kohtaan, mikä on väistämättä vaikuttanut poliitikkojen ja viranhaltijoiden välisiin suhteisiin (Esim. Bourgault & Van Dorpe, 2013; Hondeghem & Steen, 2013).

Kuntien johtamisjärjestelmissä tapahtuneet muutokset ovat vahvistaneet kuntien poliittisen johdon roolia (Haveri et al., 2021). Kunnan toimielinten tekemät ratkaisut ja poliittiset linjaukset vaikuttavat voimakkaasti viranhaltijoiden työskentelyolosuhteisiin sekä työn sisältöön. Ensimmäisen alatutkimuskysymyksen kautta käsittelen luottamushenkilöiden johtajuutta ja suhdetta viranhaltijoihin sekä vaikutusvaltaa johtavien viranhaltijoiden työskentelyyn. Tutkimuskysymyksen kautta tarkastelen myös viranhaltijoiden kokemusta hallinnon ja politiikan rooleista sekä omasta vallastaan poliittisessa päätöksentekoprosessissa. En ole korostanut tutkimukseni kysy-

myksenasettelussa pormestarimallia ja sen mahdollisia eroja kuntajohtajavetoisiin kuntiin erikseen vaan päätin katsoa, tarjoaako tutkimusaineistoni tästä löydöksiä.

Toisessa alatutkimuskysymyksessä keskityn johtavien viranhaltijoiden tunteisiin ja viranhaltijoihin tunnetoimijoina. Tunnetoimijuuteen kuuluvat henkilön omat tunnetaidot sekä tunteisiin vaikuttaminen omassa työssä (Hökkä et al., 2019, 2020). Myös omien tunnekokemusten ymmärtäminen on keskeistä, jotta yksittäisen työntekijän kokemus erilaisissa työolosuhteissa ja niiden muutoksissa olisi mahdollisimman myönteinen (Krone Kathleen J. & Dougherty Debbie S., 2015). Johtavat viranhaltijat joutuvat demokraattisessa päätöksentekoprosessissa moninaisiin tilanteisiin, jotka herättävät heissä erilaisia tunnereaktioita. Viranhaltijoilla on myös toisistaan poikkeavia valmiuksia käsitellä työssään mahdollisesti esiintyviä haasteita ja negatiivisia tunteita. Viranhaltijoiden ammatillisen toimijuuden taso vaihtelee, mikä vaikuttaa heidän kykynsä kehittää työtään ja ammatillista identiteettiään (Vähäsantanen et al., 2019) sekä säilyttää aktiivisuutensa myös negatiivisilta tuntuissa tilanteissa (Eteläpelto et al., 2015). Tunteiden syntymekanismia ja viranhaltijoiden erilaisten tunnetilojen heräämisen taustalla olevia ärsykeitä ymmärtämällä katson olevan mahdollista kehittää viranhaltijoiden työskentelyn laatua, luottamushenkilöiden johtajuutta sekä näiden ryhmien välistä yhteistyötä.

Kolmas alatutkimuskysymys keskittyy tarkastelemaan sitä, ohjaako kuntastrategia johtavien viranhaltijoiden mielestä tosiasiallisesti kuntien päätöksentekoa ja siihen liittyvää valmistelutyötä. Toisin sanoen otetaanko strategiset linjaukset huomioon arjessa ja onko strategia todellinen valmistelun ja päätöksenteon ohjenuora. Vai onko strategia enemmän retorinen dokumentti, joka ei todellisuudessa sitouta kunnan operatiivista tai poliittista johtoa (George et al., 2025). Tähän kysymykseen kytkeytyy ajatus päätöksenteon linjakkuudesta ja tavoitteellisuudesta sekä viranhaltijoiden työpanoksen käyttämisestä strategian edistämiseen. Tarkastelen lisäksi strategiatyön kehittämiskohteita. Tässä yhteydessä käsittelen myös sidosryhmien osallistamista, minkä on katsottu kasvattavan organisaation strategiatyön laatua ja toteutamiskelpoisuutta (BLAIR, 2004; Bryson, 2018).

Alatutkimuskysymykset avaavat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä suhdetta sekä siihen sisältyviä jännitteitä kuntaorganisaation ja viranhaltijoiden työskentelyyn liittyvien perustavanlaatuisten näkökulmien kautta. Tutkiessani kuntien johtavien viranhaltijoiden kokemuksia, pyrin nostamaan esiin myös mahdollisia valmistelutyöhön liittyviä kehittämisenäkökulmia sekä tilanteita, jotka aiheuttavat johtavissa viranhaltijoissa turhautumisen tunteita tai jotka vaikuttavat heidän työmotivaatioonsa. Haluan selvittää, miten tällaisia mahdollisesti esiintyviä turhautumisen tunteita voitaisiin vähentää ja olisiko kunnan poliittisia toimintatapoja muuttamalla mahdollista vaikuttaa asiaan.

1.2 Tutkimusasetelma ja teoreettinen viitekehys

Tutkimusasetelman kannalta keskeistä on byrokratian (viranhaltijat) ja demokratian (poliittiset päätöksentekijät/luottamushenkilöt) yhteistyö sekä roolijako. Viranhaltijat ovat hallinnollisia byrokraatteja, jotka valmistelevat ja esittelevät päätöksenteon tulevan asian demokraattisille päätöksentekijöille. Demokraattiset päätöksentekijät käyttävät poliittista valtaansa ja tekevät asiassa lopullisen päätöksen. Asian valmisteluvaiheessa, esittelyssä ja päätöksenteossa viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat vuorovaikutuksessa ja tekevät yhteistyötä, johon voi ajoittain kuulua myös konflikteja. Yhteistyötä tehdään lisäksi eri sidosryhmien suuntaan, joita ovat niin yksityisen sektorin toimijat kuin erilaiset yhteiskunnalliset organisaatiot ja kansalaisryhmät. Taustavoimana viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden työskentelyssä toimii lainsäädäntöön perustuva kuntastrategia, jonka tulee ohjata kunnan päätöksentekoa ja tavoitteiden asettelua. Seuraavaan kuvioon on yhdistetty tämän tutkimuksen tutkimusasetelma, teoreettiset näkökulmat ja toimintaympäristö, jossa viranhaltijat ja luottamushenkilöt työskentelevät



Kuvio 1. Tutkimusasetelma ja teoreettinen viitekehys.

Teoreettisesti tutkimus yhdistää kolme laajaa eri näkökulmaa: byrokratian ja demokratian roolit ja keskinäisen vuorovaikutuksen, demokraattisen päätöksenteon ja sen valmistelun strategisuuden sekä viranhaltijan tunnetoimijana. Tutkimukseni teoreettinen viitekehys keskittyy byrokratian ja demokratian väliseen suhteeseen sekä

siihen, miten nämä kaksi päätöksenteossa vaikuttavaa voimaa toteuttavat kunnan strategista johtamista kuntaorganisaatioissa sekä yhteistoiminnallisesti suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan. Tarkastelun keskiössä on byrokratian (viranhaltijat/hallinto) ja demokratian (luottamushenkilöt) toimintalogiikoiden eroista kumpuava ristiriitainen sekä kompleksinen suhde.

Kuntien johtamisympäristön kompleksisuutta on vielä helpompi ymmärtää, kun tunnistaa organisaation päätöksentekoon vaikuttavat lukuisat, keskenään ristiriitaiset tavoitteet ja näiden saavuttamiseksi toteutettavat erilaiset toimenpiteet ja toimijoiden väliset dynamiikat (Paananen, 2022, 22). ”*Limittäiset ja kerrokselliset johtamis- ja päätöksentekorakenteet sekä duaalijohtamisen realiteetit luovat kunnista instituutionaalisen kompleksisuuden näyttämön*” (Kyösti et al., 2022). Tähän kompleksisuuden liittyy viranhaltijoiden asema teknokraatteina ja asiantuntijavallan käyttäjinä. Asiantuntijuus ja sen mukanaan tuoma tieto kohdistetaan pääsääntöisesti viranhaltijavalmistelun kautta luottamushenkilöiden päätöksenteon tukemiseen, mutta se voi toisinaan myös kaventaa luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksia. Näin voi tapahtua esimerkiksi silloin, jos viranhaltijat tarjoavat tietoa vain osittain, eivätkä luottamushenkilöt osaa kyseenalaistaa tiedon vajavuutta. Kompleksisuus ja ristiriidat näkyvät myös byrokratian ja demokratian erilaisissa toimintalogiikoissa, mikä ilmenee hyvin juuri strategiseen johtamiseen liittyvissä eroissa. Kun strategisessa päätöksenteossa pyritään johdonmukaisuuteen ja linjakkuuteen, voi demokraattisessa päätöksenteossa eri näkökulmien huomioiminen johtaa ratkaisuihin, jotka eivät aina ole yhdenmukaisia strategisten tavoitteiden kanssa.

Tutkimukseni sijoittuu politiikan tutkimuksen ja hallintotieteiden rajapinnalle. Vaikka tutkimuksessa keskitytään hallinnollisten viranhaltijoiden kokemuksiin, vaikuttavat viranhaltijoiden työn taustalla vahvasti poliittiset puolueet ja käytännöt. Teoreettisesta näkökulmasta merkittävää on byrokratian ja demokratian välisen suhteen lisäksi strategisuuteen liittyvien arvojen rinnakkaiselo demokraattisten arvojen kanssa. Käytännön kuntahallinto painottaa strategisuutta samalla kun poliittisista päätöksentekijöistä koostuvien kunnallisten toimielinten tulisi noudattaa demokratian pelisääntöjä ja toimintatapoja. Samankaltainen asetelma toistuu viranhaltijoiden ja poliitikkojen yhteistyössä. Viranhaltijat tuottavat tietoa demokraattisille toimielimille, käyttäen samalla asiantuntijavaltaa. Toisinaan viranhaltijoiden asiantuntijavalta on nähty demokratian tukemisen sijaan sitä uhkaavana voimana. Tutkimuksesani näihin ristiriitaisiin asetelmiin pureudutaan viranhaltijoiden näkökulmasta.

Meynaud määritteli vuonna 1967 *teknokratian* hallintojärjestelmäksi, jossa teknisesti koulutetut asiantuntijat hallitsevat erikoisasiantuntemuksensa perusteella poliittisissa ja taloudellisissa instituutioissa (Meynaud, 1969). Hallinta voidaan mieltää hyvin monella tavalla. Kun sanaa käytetään teknokratian yhteydessä, puhutaan usein virallisen hallitsevan aseman sijaan asiantuntemukseen kytkeytyvästä vaikutusvalasta. Tiedolla ja taidolla voidaan vaikuttaa silloin virallisiin päätöksentekijöihin.

Tässä tutkimuksessa teknokratiaa edustavat kuntien johtavat viranhaltijat, jotka tekevät yhteistyötä edustuksellisen demokratian, eli kunnan valtuuston ja muiden poliittisten toimielinten kanssa.

Länsimaiset demokratiat ovat tottuneet yhdistämään demokraattiset periaatteet ja teknokraattisen asiantuntemuksen. Teknokraatit auttavat yhteensovittamaan poliitikkojen erilaisia mielipiteitä ja etuja perustelemalla päätöksiä faktoilla ja analyysillä, mikä auttaa vähentämään ristiriitoja päätöksentekijöiden välillä. Tässä tarkastelussa olennaista on keskittyä näiden kahden johtamistason väliseen työnjakoon sekä siihen, kuinka ne toiminnassaan toteuttavat omia roolejaan ja kuntastrategiaa toimintalogiikkansa mukaan. Kuntien strategisessa ajattelussa hierarkiaa muodostuu niin päätöksentekoon tulevien asiakokonaisuuksien välille kuin myös päätöksentekoon osallistuvien poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden välille. Olennaista tässä strategisessa ajattelussa on se, miten politiikan ja hallinnon erottamisella voidaan edistää toiminnan johtamista ja tehokkuutta (Möttönen, 1997).

Tutkimuksessani tarkastelen kuntien strategista työskentelyä suhteessa teoreettisiin määritelmiin strategisesta työskentelystä. Strategiatyöhön ja strategiseen johtamiseen liittyvät teoriat ovat syntyneet liiketalouden tieteenalalla. Tästä syystä tutkimuksen strategiateoreettisessa tarkastelussa keskitytään sellaisiin teorioihin, joiden voidaan katsoa olevan enemmän yleispäteviä ja siten myös julkisyhteisöissä toteutettavia. Tarkastelen kuntaorganisaatiota strategiateoreettisesta näkökulmasta ja käsitelen strategian merkitystä kunnan byrokraattisessa valmistelussa sekä demokraattisessa päätöksenteossa. Kuntastrategia toimii taustavoimana, joka määrittelee (tai ainakin pitäisi määritellä) vahvasti viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden toiminnan suuntaa.

Kuntastrategia rajaa yhdessä lainsäädännön kanssa sitä työskentelyaluetta, jolla viranhaltijat toimivat. Viranhaltijoiden tulee ottaa valmistelussa ja päätösesityksiä muotoillessaan huomioon kuntastrategian näkökulmat, arvot ja tavoitteet. Byrokraattinen, sääntöihin, ohjeisiin ja lainsäädäntöön tiukasti sidoksissa oleva toimintalogiikka vaikuttaa viranhaltijan työn taustalla. Strategisiin tavoitteisiin ja arvovalintoihin suhtaudutaan vakavasti ja ne muistetaan päätösvaihtoehtoja punnittaessa ja operatiivisia toimenpiteitä toteuttaessa. Tässä muodostuu ero demokraattiseen toimintalogiikkaan, jota toki lainsäädäntö myös ohjaa. Demokratiassa painottuu kuitenkin sääntöjen ja ohjeiden noudattamista enemmän mielipiteen ja sen muuttamisen vapaus, käsiteltävästä asiasta ja asiayhteydestä riippuen. Poliittisen päätöksenteon valmistelun lähtökohdat ovat siis hyvin erilaiset kuin itse poliittisen päätöksenteon.

Suurin yksittäinen vaikuttaja byrokraatian ja demokratian toimintalogiikoiden erojen taustalla on siinä, että byrokraattisen työn jatkuvuus on turvatumppaa. Demokraattisten päätöksentekijöiden työskentelyn jatkuvuus taas on katkolla säännöllisesti. Puolueiden välinen kilpailu ja vaalikausien vaihtuvuus vaikuttavat siihen, että poliitikkojen tavoitteet voivat poiketa pidemmän tähtäimen työtä tekevien viranhaltijoiden tavoitteista.

tijoiden tavoitteista. Tämä voi vaikuttaa päättäjien ja viranhaltijoiden väliseen yhteistyöhön, luottamukseen sekä keskusteluyhteyteen. Aikaisemman tutkimuksen mukaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhteessa on jännitteitä juuri heidän erilaisten näkökulmiensa takia (mm. Möttönen, 1997). Poliitikot joutuvat päätöksiään tehdessä ajattelemaan äänestäjiään sekä omaa kannatustaan seuraavissa vaaleissa. Tämä tekee toiminnasta lyhytjänteisempää ja tempoilevampaa, byrokraattisesta näkökulmasta epäloogistakin. Viranhaltijoilla vastaavaa painetta ei ole ja siksi heillä on mahdollisuus pitkäjänteisempään ja loogisemmin ymmärrettävään työskentelyyn.

Luottamushenkilöiden näkemykset päätöksenteosta ovat muutenkin erilaiset kuin viranhaltijoilla. Luottamushenkilön rooliin katsotaan usein viranhaltijoita enemmän kuuluvan oikeus hyödyntää myös informaalia tietoa ja tukeutua mielipiteisiin, uskomuksiin, ennakkoluuloihin, tunteisiin sekä muihin subjektiivisiin tulkitoihin (Heuru, 2000). Tämä saattaa toisinaan aiheuttaa viranhaltijoissa turhautumisen tunteita, jos he ovat huolella valmistelleet päätöstä, huomioiden sen strategisen johdonmukaisuuden, ja päättäjät tekevätkin aivan erilaisen päätöksen. Viranhaltija saattaa silloin tuntea tekemänsä työn turhaksi ja päätöksentekijöiden kannan irratiionaaliseksi vallankäytöksi. Tällä on väistämättä vaikutusta niin viranhaltijan motivaatioon kuin yhteistyöhön luottamushenkilöiden kanssa.

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyöhön, erilaisiin toimintalogiikoihin ja rooleihin liittyy vaihtelevia tilanteita, jotka herättävät osapuolissa niin positiivisia kuin negatiivisiakin tunteita. Sosiaalisessa vuorovaikutuksessa tunteiden ilmaisemiseen liittyy aina myös seurauksellisuus (Zackariasson, 2020). Tässä tutkimuksessa keskitytään viranhaltijoiden tunteisiin, joita tarkastellaan tunnetoimijuuden käsitteen kautta. Byrokratian ja demokratian suhteen sekä strategiateoreettisen näkökulman lisäksi tunnetoimijuus muodostaa tutkimuksen kolmannen teoreettisen lähestymissuunnan.

Tunnetoimijuuden käsitettä on vasta viime vuosina alettu käyttää työelämän tutkimuksessa. Tunnetoimijuus, tai tunteiden tunnistaminen ja säätely, viittaa kykyyn tunnistaa, ymmärtää, hallita ja ilmaista omia tunteitaan sekä tulkita muiden ihmisten tunteita ja reaktioita (Hökkä et al., 2020). Tunnetoimijuus on tärkeä taito sekä yksilön että yhteisön hyvinvoinnin kannalta. Se voi parantaa vuorovaikutusta muiden ihmisten kanssa, auttaa konfliktien ratkaisemisessa, edistää myönteisiä suhteita ja parantaa omaa itsetuntemusta ja -hallintaa. Kuten todettua, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyö herättää tunteita molemmissa osapuolissa. Tässä tutkimuksessa luottamushenkilöiden tunteita käsitellään kuitenkin vain viranhaltijoiden kokemusten kautta, päähuomion ollessa viranhaltijoiden tuntemuksissa.

1.3 Tutkimuksen lähtökohdat ja väitöskirjan rakenne

Olen rajannut tutkimusaiheeni käsittelemään kunnallista päätöksentekoprosessia ja sen valmistelua kuntien johtavien viranhaltijoiden näkökulmasta. Koska tutkimukseni painottuu kunnan päätöksentekoprosessissa valmisteluvaiheeseen, rajasin tutkimuksen piiriin vain johtavat viranhaltijat, sillä he valmistelevat kunnissa merkittävän osan toimielinten päätettäväksi tulevista asioista.

Tutkimus käynnistyi alkuvuonna 2021 ja marraskuussa 2021 toteutin elektronisen kyselytutkimuksen Manner-Suomen kuntien johtaville viranhaltijoille. Kysely lähetettiin 1663 viranhaltijalle ja siihen vastasi 350 viranhaltijaa eri kokoisista kunnista kaikkien maakuntien alueilta. Kyselytutkimus sisälsi kysymyksiä, joihin vastattiin avovastauksilla sekä viisiportaisilla Likert-asteikkolisilla monivalintakysymyksillä (täysin eri mieltä – täysin samaa mieltä). Kyselytutkimuksessa keskityin keräämään suurella otannalla tietoa johtavien viranhaltijoiden kokemuksista liittyen päätöksenteon prosesseihin ja strategisuuteen sekä yhteistyöhön luottamushenkilöiden kanssa. Vastausten ensimmäisen analyysin suoritin tammi-helmikuussa 2022. Tämän analyysin pohjalta toteutin keväällä 2022 teemahaastattelut erikseen valikoiduille kolmelle case-kunnalle. Haastateltuja kuntia ei tutkimuksessa mainita, koska niiden lukumäärä on pieni ja haastateltavien anonymiteetti voisi tästä syystä vaarantua. Haastattelujen kysymykset pyrkivät syventämään tietoa kyselytutkimuksessa esiin nousseista tutkimuksen kannalta kiinnostavista sekä keskeisistä teemoista. Teemahaastattelujen jälkeen tutkimus jatkui sekä kvantitatiivisen että kvalitatiivisen aineiston syvemmällä analyysillä.

Kuntien johtavien viranhaltijoiden asiantuntijatyöhön ja demokraattisen päätöksenteon valmisteluun liittyvien teoreettisten lähtökohtien ymmärtäminen ovat tutkimuksen toteuttamisen kannalta keskeisiä. Tutkimuksessani syvennytäänkin ensin teoreettiseen viitekehykseen ja tämän jälkeen tarkastellaan kuntaorganisaatiota ja viranhaltijan roolia sen palveluksessa. Tämän tutkimuksen lähteinä hyödynnän byrokratian ja demokratian välistä suhdetta käsittelevien klassikoiden (Weber, Dahl, Simon) lisäksi sellaista tutkimusta, jossa on pyritty jäsentämään poliitikkojen ja viranhaltijoiden rooleja (Svara, Aberbach, Luindquist, Alford ym., Putnam ym.). Svara (Esim. 1987, 2001, 2006) on tutkinut 1980-luvulta alkaen Yhdysvaltojen julkishallinnon historiallista kehitystä ja poliittisia prosesseja sekä hallintoviranomaisten, poliittisten johtajien ja yleisön välisiä suhteita. Svaran tutkimuksissa painopiste on viranhaltijoiden ja poliitikkojen välisissä suhteissa ja päätösten toimeenpanossa.

Koska tutkimuskohteenani ovat suomalaiset kunnat, olen hyödyntänyt teoreettisessa tarkastelussa tutkimuksia, joissa tarkastellaan kunnallista päätöksentekoa sekä poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta pohjoismaisessa (Hysing & Olsson, Jonsson) ja suomalaisessa (Reunanen, Jalonen, Möttönen, Kyösti) kontekstissa. Jonsson, Wänström, Nilsson, Hellström ja Ramberg ovat tut-

kimusraportissaan *Dilemman i samarbete mellan politiker och tjänstemän* (2012) pohtineet millaisilta perustoiksilta kuntien johtavien poliitikkojen ja viranhaltijoiden välisiä suhteita ja yhteistyötä rakennetaan sekä miten tätä yhteistyötä voidaan rakentaa yksilö- ja ryhmälähtöisen näkemyksen pohjalta. Hysing ja Olsson korostavat tarvetta pohtia viranhaltijoiden vaikutusvallan legitimiyyttä suhteessa demokraattisiin normeihin ja arvoihin. Valtasuhteet liittyvätkin väistämättä poliitikkojen ja viranhaltijoiden väliseen suhteeseen.

Suomalaista kunnallisen päätöksenteon valmistelua käsittelee Harri Jalosen Tampereen teknillisessä yliopistossa vuonna 2007 julkaisema väitöskirja *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä*. Se tutkii nimensä mukaisesti kunnallisen päätöksenteon valmistelua tehokkuuden ja kompleksisuusteorian näkökulmista. Myös Jalosen tutkimus kääntyy kompleksisuusajattelussaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisten suhteiden ja vuorovaikutuksen käsittelyyn. Jalonen nostaa vahvasti esille luottamuksen tärkeyden todetessaan, että luottamus toimii sitovana ja sujuvuutta lisäävänä tekijänä valmistelujärjestelmässä. Luottamus vähentää myös monimutkaisuutta, lisää ennustettavuutta sekä parantaa järjestelmän kykyä sietää riskejä (Jalonen, 2007, 288–299). Luottamuksen seurauksena luotettavaan ja oivaltavaan tietoon perustuvat vahvat siteet lisäävät järjestelmän sosiaalista pääomaa ja lisäävät entisestään sen tehokkuutta. Luottamuksen korostaminen on sopusoinnussa myös Harisalón ja Aarrevaaran (2006) näkemyksen kanssa, jonka mukaan *”luottamuksella voi olla toimijoiden välisissä riippuvuuksissa ja vuorovaikutuksessa valtasuhteita syvempi merkitys”*.

Kuntien strategista johtamista ja päätöksentekoa lähestyn etenkin kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden (Johanson, Bryson, Whittington, Fineman) kautta. Suomalaisesta julkishallintoa koskevasta strategiatutkimuksesta olen hyödyntänyt pitkälti Harisalón ja Ranniston tutkimustuloksia. Aiempi tutkimuskirjallisuus korostaa strategiatyön suunnitelmallisuutta, työskentelyn selkeitä rakenteita sekä osallistamista (esim. Bryson, 2018). Nämä teoreettiset lähtökohdat ovat antaneet hyvän peilauspinnan viranhaltijoiden kokemuksille kunnan strategiatyöstä sekä strategiaprosessin kehittämistarpeista.

Tunnetoimijuuteen keskittyvää teoreettista viitekehystä olen rakentanut pitkälti Effenbeinin, Grossin, Millerin, Hökän, Ikävalkon ja Vähäsantasen tutkimusten kautta. Tunnetoimijuuden käsite nojaa vahvasti työelämäkontekstissa tehtyyn tunnetutkimukseen sekä toimijuustutkimukseen. Lähestymistavassa korostetaan tunteiden yksilöllistä ja sosiaalisia ulottuvuuksia. Tunnetoimijuuden nähdään työssä painottuvan *”työhön vaikuttamiseen, työn kehittämiseen sekä ammatillisen identiteetin neuvotteluun”* (Hökkä et al., 2020). Olen kokenut suurena vahvuutena sen, että minun on ollut mahdollisuus hyödyntää suomalaista tuoretta tunnetutkimusta viranhaltijoiden tunnekokemusten analysoinnissa. Viranhaltijoiden tunteiden tutkimista on aut-

tanut lisäksi sen ymmärtäminen, minkälaisien mekanismien ja prosessien kautta tunteet organisaatioissa vaikuttavat ja miten näitä voidaan edistää (Hökkä et al., 2020).

Kunnallista päätöksentekoa on Suomessa tutkittu säännöllisesti etenkin poliittisten päättäjien näkökulmasta. Anni Kyöstin (2024) tuore tutkimus Kuntien luottamushenkilöjohtajat politiikan ja hallinnon rajavyöhykkeellä osoittaa, että kuntien ammattimaiset luottamushenkilöt ovat muuttaneet kuntien johtamista ja duaalijohtamisen suhdetta, mikä on vaatinut kunnissa roolien ja vallanjaon punnintaa. Empiiristä tutkimusta tehnyt Kuntaliitto on toteuttanut kuntapäätäjäkyselyä yhdessä Åbo Akademian kanssa vuodesta 1995 alkaen. Viimeisin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimintaa käsittelevä laajempi tutkimus on Murrosajan kuntapäätäjät -tutkimus (Sandberg, 2022). Se käsittelee 42 kunnan keskeisten luottamushenkilöiden näkemyksiä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toiminnasta ja asenteista. Vastaa-jina tutkimuksessa ovat olleet myös näiden kuntien johtoryhmien jäsenet, vaikka painotus onkin luottamushenkilöiden näkökulmassa. Tutkimuksessa 55 % vastanneista kuntapäätäjistä arvioi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen ilmapiirin yhteistyöhakuisiksi. Tutkimus osoittaa, että kehittämisen varaa yhteistyössä vielä on, jotta myös loput 45 % vastanneista kuntien päätöksentekijöistä kokisivat samoin.

Voidaan siis todeta, että kunnallista päätöksentekoa käsittelevät tutkimukset keskittyvät useasti poliitikkojen ja viranhaltijoiden yhteistyöhön ja rooleihin sekä päätösten täytäntöönpanoon. Tutkimukseni liittyy näihin kaikkiin aiheisiin, ydinkysymyksen ollessa johtavien viranhaltijoiden rooli-odotuksissa, kokemuksissa, tunteissa sekä asemassa demokraattisen päätöksenteon strategisina valmistelijoina. Pysin tutkimuksessani tuomaan vahvasti esiin nimenomaan valmisteluvaiheen näkökulman, koska aikaisemman tutkimuksen valossa valmisteluvaihe on jäänyt usein muita päätöksentekoprosessin vaiheita vähemmälle huomiolle. Kuitenkin myös omassa tutkimuksessani itse päätöksenteko nousee vahvasti esiin viranhaltijoiden motivaatioon vaikuttavana tekijänä. Tämä on luonnollista, koska päätösten valmistelutyötä peilataan lopulta aina syntyneeseen päätökseen sekä siihen, miten tuohon päätökseen on tultu.

Väitöskirja koostuu seitsemästä pääluvusta (1–7). Pääluvussa 1 kuvaan tutkimuksen taustaa sekä lähtökohtia, tutkimuksen tavoitteita, tutkimusprosessia ja esitellen tutkimuskysymykset. Pääluvut 2–4 koostuvat tutkimuksen teoreettisen viitekehyyksen käsittelystä. Näissä luvuissa tarkasteluni etenee yleisemmästä viitekehyyksestä kohti varsinaista tutkimuskohdetta.

Luvussa 2 tarkastelen teknokraattisen byrokratian ja edustuksellisen demokration suhdetta toisiinsa, avaan näkökulmia siihen, miten asiantuntijavalta vaikuttaa demokraattiseen päätöksentekoon ja miten byrokraattiset sekä demokraattiset päätöksentekijät toimivat yhteistoiminnallisessa hallinnossa. Luvussa 3 käsitellen byrokratiaa, demokratiaa ja strategista johtamista Suomen kunnissa. Alaluvut 3.1. ja 3.2. kuvaavat valtuuston sekä viranhaltijoiden toimintaa ja niihin vaikuttavia tekijöitä.

Alaluvussa 3.3. käsittelen strategian merkitystä kuntien demokraattisessa päätöksenteossa ja avaan strategista päätöksentekoa strategiateoreettisesta näkökulmasta. Luvussa 4 keskityn tarkastelemaan tunnetoimijuutta. Käsittelen ensin tunteiden merkitystä työelämässä yleisesti sekä tunnetoimijuuden käsitettä. Tämän jälkeen siirryn käsittelemään tunnetoimijuuden vaikutusta strategian toteuttamisessa.

Pääluku 5 kuvaa tutkimusaineiston ja sen analyysimenetelmät. Aluksi teen yhteenvedon teoreettisen viitekehyksen herättämistä havainnoista ja hypoteeseista. Tämän jälkeen kuvaan tutkimuksen menetelmälliset valinnat suhteessa tietenteoreettisiin lähtökohtiin sekä aineiston analysointiprosessin etenemisen. Tarkastelen myös tutkimuksen luotettavuutta määrällisen ja laadullisen tutkimuksen yleisten luotettavuusperusteiden kautta. Analyysin kuvaaminen on jaettu erillisiin alalukuihin, joista toinen keskittyy kyselytutkimuksen analyysiin ja toinen teemahaastattelujen analyysiin.

Pääluvussa 6 esittelen tutkimuksen tulokset. Luvussa kuvaan viranhaltijoiden odotuksia luottamushenkilöiden johtajuutta kohtaan sekä näkemyksiä viranhaltijoiden omasta roolista ja siihen liittyvästä vallasta. Lisäksi käyn läpi viranhaltijoiden poliittisessa päätöksentekoprosessissa ja valmistelutyön yhteydessä kokemia tunnetiloja. Tähän tarkasteluun liittyvät tunnetilojen esiintymisen yleisyyden sekä tunteita herättävien ärsykkeiden kattava kuvaus. Kolmannessa alaluvussa keskityn viranhaltijoiden näkemyksiin strategian merkityksestä kunnallisessa päätöksenteossa sekä strategiatyön kehittämiskohteisiin.

Pääluvussa 7 vastaan vielä yhteenvedonomaaisesti asetettuun tutkimustehtävään ja tutkimuskysymyksiin sekä esitän tutkimuksen teoreettisen kontribuution. Viimeisessä pääluvussa 8 tarkastelen tutkimuksen käytännön merkityksiä sekä esitän mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2 Teknokraattisen byrokratian ja edustuksellisen demokratian välinen suhde

Tutkimuksen kysymyksenasettelun ja tulosten analysoinnin kannalta on keskeistä ymmärtää byrokratian (viranhaltijat) ja demokratian (poliittiset päätöksentekijät/luottamushenkilöt) välistä monimutkaista suhdetta. Tässä yhteistyösuhteessa viranhaltijat toimivat hallinnollisina byrokraatteina, jotka valmistelevat ja esittelevät päätöksentekoon tulevat asiat poliittisille päätöksentekijöille. Käsittelen tässä luvussa viranhaltijoiden ja poliitikkojen rooleja, ominaisuuksia ja tehtäviä sekä näitä kuvaavia teoreettisia mallinnuksia, jotka auttavat ymmärtämään vuorovaikutussuhteen vaativuutta. Lisäksi tarkastelen luvun lopussa viranhaltijoiden ja poliitikkojen suhdetta ympäröivään yhteiskuntaan yhteistoiminnallisen hallinnan käsitteen kautta.

Demokratialla on pitkä historia ja termiä käytetään paljon arkikielessä, miksi siitä on muodostunut hyvin monitulkintainen ja vaikeasti määriteltävä. Demokratia liitetään usein historiallisen perimänsä vuoksi kansanvaltaan, mutta yhtä lailla sillä voidaan viitata tietynlaisiin länsimaisiin arvoihin tai kansaa palvelemaan hallintoon. Tässä tutkimuksessa tarkastelen demokratiaa edustuksellisuuden näkökulmasta. Edustuksellinen demokratia tulee erottaa suorasta demokratiasta, jossa kansalaiset tekevät itse päätöksiä esimerkiksi kansanäänestyksen keinoin. Dahl (1998, 85–86) on käyttänyt käsitettä *polyarkia* kuvaamaan modernia edustuksellista demokratiaa ja jolle Dahl on nimennyt seuraavia tunnusomaisia piirteitä:

Valitut virkamiehet. Valta hallituksen poliittisista päätöksistä kuuluu perustuslaillisesti kansalaisten valitsemille virkamiehille. Siksi modernit demokraattiset hallitukset ovat edustuksellisia

Vapaat, oikeudenmukaiset ja toistuvat vaalit. Virkamiehet valitaan säännöllisesti toistuvissa ja oikeudenmukaisesti järjestetyissä vaaleissa, joissa ei käytetä pakotteita.

Sananvapaus. Kansalaisilla on oikeus ilmaista mielipiteensä joutumatta poliittisen johdon rangaistuksen kohteeksi. Sananvapautteen

kuuluu mukaan mahdollisuus kritisoida virkamiehiä, hallitusta, hallintoa, sosioekonomista järjestystä ja vallitsevaa ideologiaa.

Pääsy vaihtoehtoihin tietolähteisiin. Kansalaisilla on oikeus etsiä vaihtoehtoisia ja riippumattomia tietoja muilta kansalaisilta, asiantuntijoilta, sanomalehdistä, aikakauslehdistä, kirjoista, televisiosta ja muista vastaavista tietolähteistä. Lisäksi on olemassa vaihtoehtoisia tietolähteitä, jotka eivät ole hallituksen tai muun sellaisen yksittäisen poliittisen ryhmän valvonnassa, joka yrittää vaikuttaa julkiseen poliittiseen uskomukseen ja asenteeseen. Nämä vaihtoehtoiset lähteet ovat tosiasiallisesti lain suojaamia.

Yhdistymisen vapaus. Oikeuksiensa saavuttamiseksi, mukaan luetuina ne, joita tarvitaan demokraattisissa poliittisissa instituutioissa, kansalaisilla on oikeus muodostaa suhteellisen riippumattomia yhdistyksiä tai järjestöjä. Niihin kuuluvat myös riippumattomat poliittiset puolueet ja eturyhmät.

Osallistava kansalaisuus. Yhdeltäkään aikuiselta, joka asuu pysyvästi maassa ja toimii sen lakien alaisena, ei voida evätä oikeuksia, jotka ovat muidenkin käytettävissä ja jotka ovat välttämättömiä viidelle juuri edellä luetellulle poliittiselle instituutiolle. Tähän kuuluu myös äänioikeus.

Polyarkian käsitteen taustalla on käsitys *pluralistisesta* yhteiskunnasta, jossa poliittinen valta on jakautunut eri yksilöiden, ryhmittymien ja organisaatioiden kesken (Dahl, 1998). Kansa on delegoinut oman päätösvaltansa vaaleilla valituille edustajilleen. Valtionhallinnon ohjauksessa toimivat kuntaorganisaatiot perustuvat edustukselliseen demokratiaan, jossa vaaleilla valitut poliitikot edustavat kuntalaisia. Päätökset syntyvät toimielimissä enemmistöperiaatteella ja vaali- sekä päätöksentekojärjestelmät toimivat lakiin perustuvien toimintatapojen mukaisesti. Byrokraattiset viranhaltijat palvelevat tätä päätöksentekoa valmistelemalla esityslistalle tulevia asioita virkavastuun nojalla ammattitaitoaan käyttäen.

Vaikka demokratiaa tässä tutkimuksessa käsitellään enimmäkseen vaali- ja päätöksentekojärjestelmänä, on se toki myös kunnissa paljon muuta kuin äänestämistä vaaleissa tai päätöksentekoa toimielinten kokouksissa. Arjessa demokratian henki voi toteutua poliittisena itseilmaisua esimerkiksi järjestötoiminnan kautta, julkisena keskusteluna sosiaalisessa mediassa tai sanomalehtien mielipidekirjoitussivuilla ja jopa mielenosoittamisena kaupungin kaduilla marssien. Voidaan myös ajatella, että moninaisten poliittisten osallistumismuotojen ja järjestelmien lisäksi demokratia

viittaa, ainakin nykypäivän arkikielessä, tapaan tehdä poliittisia päätöksiä ja ajatella yhteiskunnallisesti².

Byrokratian aste poliittisissa prosesseissa vaihtelee ja ylipäättään poliittisissa prosesseissa on merkittäviä, esimerkiksi päätösvaltaan tai ammattimaisuuteen liittyviä eroja eri hallinnon tasoilla. Tällaiset erot voivat olla myös alueellisia ja kunnissa vaikuttavana tekijänä on usein kuntakoko. Hallitusrakenteessa, poliittisessa dynamiikassa ja kulttuuriarvoissa näkyvät erot tulevat selkeästi näkyviin verrattaessa eri valtioita toisiinsa. Tällaiset erot vaikuttavat siihen, miten poliitikot ja viranhaltijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Eriäväisyyksistä huolimatta kaksi toisiinsa liittyvää asiaa ovat olleet keskeisessä asemassa tarkasteltaessa poliitikkojen ja viranhaltijoiden suhteita kaikilla hallinnon tasoilla ja kaikissa demokraattisissa yhteiskunnissa (Svara, 2006, 953).

Ensimmäinen kysymys liittyy päätösvaltaan sekä poliitikkojen ja viranhaltijoiden väliseen hierarkkiseen suhteeseen (Svara, 2006, 953). Onko olemassa selkeä esimies-alaissuhde vai onko johtavilla viranhaltijoilla vaikutusvaltaa, joka lähentelee tai jopa ylittää poliittisten päättäjien vallan? Tämän hierarkkisen suhteen luonteen ymmärtäminen on ratkaisevan tärkeää päätöksenteon ja politiikan täytäntöönpanon dynamiikan ymmärtämisessä. Toinen kysymys koskee ammatillisen julkishallinnon ja laajemman poliittisen prosessin välisiä rajoja (Svara, 2006, 953). Tutkijat pyrkivät selvittämään, onko olemassa suljettu raja, jonka eri puolilla julkinen hallinto ja politiikka toimivat ja onko tämä raja tiivis vai huokoinen. Toimivatko nämä kaksi päätöksentekoon liittyvää ryhmää eri rooleissa ja eri tasoilla vai onko niillä päällekkäisiä tai toisiinsa sekoittuvia rooleja?

Seuraavaksi poraudun poliitikkojen ja viranhaltijoiden rooleihin sekä heiltä edellytettäviin ominaisuuksiin tarkemmin

2.1 Byrokratiateoreettisia näkökulmia viranhaltijan rooliin

Tiiviissä vuorovaikutuksessa demokratian kanssa toimii hallinnollinen byrokratia, joka nähdään operatiivisia tehtäviä suorittavana ja asiantuntijoista koostuvana hallintokoneistona. Max Weber (1925) esitti byrokratian ideaalimallin vuonna 1922 postuumisti julkaistussa käsikirjoituskokoelmassaan *Wirtschaft und Gesellschaft*. Ideaalimallilla Weber ei tarkoittanut mielestään parasta mahdollista organisaatiota, vaan puhdasta byrokraattista mallia. Idealisella byrokratialla hän tarkoitti hallintomallia, jossa ihmiset tekevät töitä selkeän ohjeistuksen alaisena ja jossa työntekijöiden valta perustuu heidän ammattitaitoonsa ja asemaansa eikä ole henkilökohtainen

² Eskelinen (2019, 8) on todennutkin, että ”demokratia on hitaasti kypsä mentaliteetti, ei joukko aavikolle rakennettavia instituutioita”.

ominaisuus. Päätökset byrokraattisessa organisaatiossa tehdään sääntöjen perusteella ja persoonattomasti, jotta päästäisiin eroon suosimisongelmista, kuten *nepotismista*. Byrokraattisen organisaation tarkoitus on toimia rationaalisesti ja laskelmoidusti organisaation johdon asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi.

Weberin byrokratiamalla pidetään usein ideaalityyppinä, eli analyttisena konstruktiona, joka on selkeä ja täsmällinen, mutta joka ei ole realistinen julkishallinnon kuvaus. Tätä ihannetyyppiä voidaan käyttää vertailukohtana todellisuudelle. Se ei kuitenkaan koskaan vastaa todellisuutta täysin. Näin ollen byrokratia voidaan nähdä normatiivisena ajatuksena, jota kohti kannattaa pyrkiä ja jota tavoitella (Hysing & Olsson, 2012, 44). Weberin malli on klassikko, joka kuuluu johtamisopintojen perusteisiin³. Weberin tarkoituksena oli kuvata länsimaista rationalisointiprosessia, jonka yksi osa oli byrokraattisen vallan lisääntyminen karismaattisen ja henkilökohdaksi ominaisuuksiin perustuneen vallan kustannuksella. Weber myös tiedosti ”*seurauksien paradoksin*”, jonka mukaan keinot usein estävät tavoitteiden toteutumisen. Säännöt voivat auttaa organisaatiota toimimaan, mutta sääntöjen aiheuttama paperisota voi ylikuormittaa organisaation. Riskinä säännöissä on myös se, että kaikessa sitovuudessaan ne laskevat työntekijöiden oma-aloitteisuutta (Watson & Watson, 2008).

Weberin (2009) mukaan oli selvää, että byrokraattisella hallinnolla on vahva ja jopa ylivoimainen valta-asema yhteiskunnassa. Tämän vallan perusta on se, että byrokraattisilla viranhaltijoilla on enemmän tietoa ja osaamista tietyllä erityisellä alalla kuin vaaleilla valituilla poliitikoilla. Weberin mukaan on byrokraattien etujen mukaista säilyttää tämä tiedon ylivoima ja siksi he yrittävät tietoisesti ”*pitää tietonsa ja aikeensa salassa*”. Asioista huonosti perillä olevaa ja siten voimatonta parlamenttia voi byrokratian vallan näkökulmasta pitää jopa suotavana (Weber, 1987, 86–87).

Hysing & Olsson (2012, 41–45) ovat Weberin teorian pohjalta erotelleet neljä piirrettä, jotka ovat keskeisiä byrokratian toiminnan ja riippumattomuuden toteutumisen kannalta: **hierarkia, sääntöjen noudattaminen, asiantuntijuus sekä työsuhteen antama asema**. Byrokraattina toimiminen tarkoittaa, että viranhaltijoiden tehtävien hoito tapahtuu esimiesten hallinnassa hierarkkisesti toimivassa organisaatiossa. Ihanteena on, että jokainen viranhaltija tietää paikkansa organisaatiossa suhteessa esimiehiin ja alaisiinsa, että päätöksenteossa on selkeä järjestys ja että viranhaltijoiden tehtävien suorittaminen on järjestelmällisen valvonnan alaista (Weber, 1964a). On myös tärkeää muistaa, että toisin kuin monet muut hierarkkiset järjestel-

³ Weberin byrokratiateoria syntyi modernin kapitalismin ja hallitsemiseen perustuvien organisaatioiden kehittymisen aikakautena. Yhteiskunnat ovat sen jälkeen muuttuneet, mutta Weberin teoreettiset näkökulmat ja hyvän viranhaltijan määritelmät elävät silti perustavanlaatuisena ja tarjoavat pohjaa uudemmalle teoreettiselle ajattelulle (Vartola, 2004, 182).

mät, byrokraattinen ylemmys- ja alemmuusjärjestelmä rajoittuu tehtävien suorittamiseen. Muuten esimiehillä ei ole muodollista valtaa viranhaltijoihin (Weber, 1964a). Ihanteellisessa tilanteessa byrokraatilla on asema, jonka tavoitteena on säilyttää riippumattomuus suhteessa ulkopuolisiin etuihin ja toimijoihin.

Toinen byrokratian keskeinen piirre on, että viranhaltijoiden toiminnalle on olemassa joukko säännöksiä, jotka on määritelty laissa tai virallisesti päätetyssä ja julkaistussa määräyksessä. Nämä säännöt tulee suunnitella siten, että samankaltaisia tapauksia, tilanteita ja henkilöitä kohdellaan samalla tavalla (yhdenvertaisuus lain edessä) ja ne on laadittava täsmällisesti, julkisesti eikä niitä voida muuttaa äkillisesti. Muotoilemalla tällainen sääntelykehys luodaan ennustettavuutta, jotta kansalaiset voivat ennakoida, miten viranhaltijat toimivat (Rothstein, 2010, 7–30). Ihanteellisen mallin mukaan byrokraatin ei tule sekoittaa toimintaansa henkilökohtaisia mielipiteitään ja arvojaan, vaan kaikki henkilökohtaiset ja irrationaaliset tunteet on poistettu virallisesta prosessista (Weber, 2009, 216).

Kolmas byrokraatin ominaisuus on, että hänellä on kehittynyt asiantuntijuus ja tietämys tietyllä hallinnon toiminnan alueella (Hysing & Olsson, 2012, 41). Voidakseen tarjota tätä asiantuntemusta byrokraatin on täytynyt käydä läpi laaja ja tiukasti säädelty koulutus. Todistuksen esittäminen on yleinen edellytys julkisen viran saamiseksi. Sen jälkeen viranhaltijoiden tulee jatkaa asiantuntemuksensa kehittämistä. Asiantuntijan roolissa byrokraatin on toimittava objektiivisesti siten, että palvelun harjoittamista on ohjattava ennakoitavilla säännöillä ja sille on tunnusomaista puolueettomuus ilman mielivaltaa (Hysing & Olsson, 2012, 41).

Neljäs ja viimeinen byrokraatin ominaispiirre on, että byrokraatilla on hallinnossa virkasuhde, jonka tavoitteena on antaa viranhaltijalle mahdollisuus säilyttää riippumattomuutensa yhteiskunnan muista eduista, kuten yrityksistä, eturyhmistä, poliittisista puolueista tai kansasta. Tämä riippumattomuus on Weberin mukaan ratkaisevan tärkeää, jotta byrokratia olisi legitiimi ja voi toimia rationaalisesti ja tehokkaasti (Hysing & Olsson, 2012, 42).

Byrokratian toiminnan keskeisten ominaispiirteiden lisäksi on syytä tarkastella myös tarkempia näkökulmia, joista viranhaltijoiden työskentelyä voidaan lähestyä. Lundquist (1992 b, 91–95) on tarkastellut viranhaltijoiden rooleja julkishallinnossa ja jakanut nämä roolit neljään eri koulukuntaan. Näistä ensimmäisen hän on nimenyt **virkamieskoulukunnaksi**, joka tarkastelee hallintoa teknisenä ja välillisesti vaikuttavana toimintana, jossa hallinnollisten ratkaisujen perustana ovat arvojen sijaan lait ja muut normit. Viranhaltijat kokevat olevansa demokraattisen järjestelmän takaajia pyrkiessään estämään poliittiset laittomuudet ja suojelemalla kansalaisia poliittiselta mielivallalta. Viranhaltijoiden ajattelussa hallinto eroaakin selkeästi poliitikasta.

Toista nimeämäänsä koulukuntaa Lundquist kutsuu **poliittiseksi koulukunnaksi**. Hallintoa pidetään tässä ajattelumallissa poliitikkojen instrumenttina, jonka

tehtävä on mahdollisimman tehokkaasti toteuttaa poliittisten päätöksentekijöiden tahtoa ja päätöksiä. Hallinnon tehtävänä ei ole vain poliitikkojen tekemien päätösten toimeenpanon ja valmistelun lisäksi viranhaltijoiden tulee ennakoida jo päätösten valmistelussa poliittinen tahtotila. Tämä malli vaatii viranhaltijoilta vahvaa lojailisuutta poliitikkoja ja heidän valta-asemaansa kohtaan.

Kolmas nimetty koulukunta on **asiantuntijakoulukunta**, joka tarkastelee viranhaltijoita erityistietämystä omaavina ammattilaisina. Tässä ajattelussa ongelmat nähdään teknisinä ongelmina, joihin ratkaisuja haetaan poliittishallinnollisen prosessin ja asiantuntijatiedon avulla. Asiantuntijakoulukunta painottaa rationaalisuutta päätöksenteossa, niin että ongelmien havaitsemisesta edetään ratkaisuvaihtoehtojen selvittämisen kautta ongelmien ratkaisemiseen.

Viimeisenä koulukuntana **intressikoulukunta** nostaa esiin yhteiskunnassa toimivat lukuisat intressiryhmät. Hallinnon tulee huomioida näiden intressiryhmien etu ja ryhmille on tarjottava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa sekä edustuksellisen osallistumisen että välittömän osallistumisen kautta heitä itseään koskeviin päätöksiin. Koska eri intressiryhmien väliset intressit ovat usein ainakin osittain vastakkaisia ja synnyttävät intressiristiriitoja, on hallinnolla oltava valmiuksia näiden ristiriitojen käsittelyyn ja ratkaisuun. Poliitiikka ja siihen kytkeytyvä hallinto nähdäänkin vastoin asiantuntijakoulukunnan ajattelua intressien sovitteluna ja konfliktien ratkaisuna eikä niinkään ongelmien ratkaisuna.

Byrokratia on perinteisesti nähty kohtuullisen neutraalina ja vakautta tuovana voimana, joka ehkäisee mielivaltaa ja tehostaa hallintoa (esim. Hart, 2014; Perrow, 1979; Weber, 2019). Toisaalta byrokratiaan liittyy myös negatiivisia käsityksiä, joissa byrokratia nähdään jäykkänä ja tehottomana (Von Mises, 1944). Esimerkiksi Merton (2002) ja Weber (Weber, 2019) ovat nostaneet esille byrokratian epäinhimillisyden. Heidän mukaansa on ongelmallista, mikäli sääntöjen noudattamiseen keskittyvät virkamiehet menettävät kykynsä ratkaista ongelmia joustavasti ja tilanteen vaatimalla tavalla. Graeber taas kritisoi modernia byrokratiaa siitä, että se ylläpitää valtarakenteita ja luo illuusiota järjestyksestä, vaikka se usein estää todellista toimintaa ja innovaatiota (Seidman, 2020). Hän näki byrokratian neutraalin sijaan valikoivasti ohjailevana. Lipsky (Lipsky, 2010) on nostonut esiin näkökulman, jonka mukaan byrokratia ei aina kohtaa yksilöä reilusti vaan viranhaltijat voivat käyttää harkintavaltaa epäyhtenäisesti ja jopa syrjivästi. Byrokratiaan liittyy siis lukuisia keskenään ristiriitaisia konnotaatioita ja pelkästään jo nämä käsityserot voivat aiheuttaa jännitteitä poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhteeseen.

Tässä luvussa esittämiäni jaottelujen kautta voidaan ymmärtää, että vaikka byrokraattisella viranhoidolla on tietyt melko vakiintuneet lähtökohtansa, on itse työtä mahdollista lähestyä erilaisista näkökulmista. Tuota lähestymistapaa viranhoidon määrittelee viranhaltijan oma persoona ja arvomaailma, mutta se on aina myös si-doksissa poliittiseen ohjaukseen ja odotuksiin sekä toimintaympäristön asettamiin

vaatimuksiin. Seuraavaksi käsittelem poliitikkojen rooleja sekä heidän toimintansa taustalla vaikuttavia lähtökohtia.

2.2 Poliittinen johtajuus edustuksellisessa demokratiassa

Koska tämä tutkimus keskittyy viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen suhteeseen sekä poliittisen päätöksenteon valmisteluun, on tärkeää tarkastella myös vuorovaikutussuhteen kautta viranhaltijoiden työhön vaikuttavia poliittisia päätöksentekijöitä. Edustukselliselle demokratialle tunnusomaisesti vaaleilla valitut päätöksentekijät muodostavat sen poliittisen ytimen, jossa lopulliset päätökset syntyvät byrokraattisen valmistelukoneiston tekemän työn jälkeen. Poliitikot työskentelevät ympäristössä, joka on vaativa niin yhteistyösuhteiden kuin tietopohjaisen osaamisen näkökulmasta ja jossa menestymiseksi vaaditaan monipuolisia kykyjä. Luvussa 2.1. esiteltyjen viranhaltijoiden roolien lisäksi Lundquist on syventynyt poliitikkojen rooleihin. Olen valinnut tarkastella myös poliittista johtajuutta ja rooleja hänen teorioidensa kautta. Kun byrokratian ja demokratian välisen yhteistyösuhteen osapuolia analysoidaan osittain samankaltaisten teoreettisten jaottelujen mukaan, odotan sen tuovan analyysiin yhtenäisyyttä.

Lundquistin (1992, 66–71) mukaan poliitikolta vaaditaan kolmenlaisia ominaisuuksia, joita ovat poliitikon **yleiset ominaisuudet, johtamisominaisuudet ja edustavuusominaisuudet**. Yleiset ominaisuudet Lundquist näkee poliitikon henkilökohtaiseen elämään ja käyttäytymiseen liittyvinä yksilöllisinä ominaisuuksina. Johtamisominaisuudet jakautuvat tietoon, vaikutusvaltaan ja asioiden käsittelykykyyn. Jotta poliitikko pystyy uskottavasti johtamaan ja ohjaamaan hallintoa, täytyy hänellä olla tietoa johdettavasta hallinnonalasta (substanssietieto) sekä siitä, mitä kansalaiset tarvitsevat ja odottavat (paikallistieto). Tämän lisäksi poliitikon on tiedettävä, miten asioita poliittishallinnollisessa järjestelmässä hoidetaan (prosessietieto).

Tiedon lisäksi Lundqvist pitää poliitikolle tärkeänä ominaisuutena vaikutusvaltaa eli kykyä vaikuttaa asioihin. Poliitikolla täytyy olla taito tehdä sopimuksia ja kompromisseja, muodostaa koalitioita sekä saada muita päätöksentekijöitä ja viranhaltijoita mukaan tärkeäksi katsomiensa asioiden edistämiseen. Ferris ja kumppanit (Ferris et al., 2005) ovat tarkastelleet asiaa hieman samasta näkökulmasta määritellään poliittista taitoa sosiaalisen viisauden, yksilöiden välisen vaikutusvallan ja verkostoitumisen kautta. Poliitikon täytyy lisäksi kyetä analysoimaan tietoa niin, että hän pystyy määrittelemään käsittelyssä olevien asioiden edellyttämät toimenpiteet, joilla saadaan aikaan toivottuja seurauksia.

Poliitikolle tarpeellisina edustavuusominaisuuksina Lundquist pitää ohjelmaedustavuutta, sosiaalista edustavuutta sekä mielipide-edustavuutta. Lähtökohtana on, että henkilö on mukana politiikassa edustaakseen joitain asioita ja/tai ryhmiä.

Ohjelmaedustavuudella tarkoitetaan sitä, että poliittisilla puolueilla tai muilla yksilöiden muodostamilla ryhmillä on ohjelmia (kirjoitettuja tai kirjoittamattomia) siitä, kuinka heidän tärkeäksi katsomiaan asioita tulisi edistää yhteiskunnassa. Jotta ohjelmia voidaan toteuttaa, on politiikkaan saatava mukaan ohjelman tavoitteita ja näkemyksiä edustavia henkilöitä. Sosiaalisella edustavuudella tarkoitetaan poliitikon kuuluvuuden tunnetta sosiaaliseen, ammatilliseen, uskonnolliseen, etniseen tai alueelliseen ryhmään, jonka etuja hänen odotetaan ajavan ja jonka piiristä hän saa poliittisen kannatuksensa (Pitkin, 1967). Mielipide-edustavuudessa on kyse, kun poliitikolla on tietyt mielipiteet yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisutavoista ja yhteiskunnallisista kehittämistarpeista. Kyseessä ovat tällöin poliitikon henkilökohtaiset mielipiteet, mikä ei sulje pois sitä, että jollakin toisella poliitikolla voi olla vastaavia mielipiteitä.

Luvussa 2.1. esittelin viranhaltijoiden työtä kuvailevaa Lundqvistin koulukunta- jaottelua. Myös poliitikkojen toimintaa voi tarkastella erilaisista lähtökohdista, jotka avaavat motivaatiotekijöitä sekä arvoja niiden poliitikon tekojen taustalla, jotka väistämättä vaikuttavat myös viranhaltijoiden työskentelyyn. Aberbach (1981) on tarkastellut politiikan harjoittamista seuraavista näkökulmista:

- 1) tekninen näkökulma, jossa painottuvat ongelmien tekninen ratkaiseminen ja spesialisoitunut erityistieto,
- 2) asianajonäkökulma, joka käsittää erilaisten kapeiden sosiaali-, ammatti- tai muiden ryhmien etujen ajamista,
- 3) sovittelunäkökulma, jonka mukaisessa toiminnassa yritetään ratkaista erilaisista intresseistä johtuvia ristiriitoja,
- 4) auttajanäkökulma, jossa pyritään suojaamaan erilaisten asiakasryhmien intressejä,
- 5) puoluenäkökulma, jossa edustetaan oman puolueen politiikkaa,
- 6) toimintapolitiikan tekemisen näkökulma, jossa muodostetaan toimintapolitiikkaa,
- 7) jäsenyysnäkökulma, jossa puolustetaan esimerkiksi oman poliittisen elimen (esim. kunnan hallituksen tai lautakunnan) toimintapolitiikkaa,
- 8) laillisuusnäkökulma, jossa puolustetaan laillisia toimintaprosesseja ja
- 9) kannattajanäkökulma, jossa ryhdytään toimimaan omien äänestäjien tai asiakkaiden etujen puolesta.

Edellä esitetyt näkökulmat vaikuttavat poliitikkojen johtajuuteen riippuen siitä mitkä ovat poliitikkojen tavoitteet ja mitä näkökulmia poliitikot painottavat toiminnassaan. Kunnissa painotukset voivat näkyä esimerkiksi strategisissa kysymyksissä tai kunnan henkilöstöryhmiä koskevissa keskusteluissa.

Näkökulmien lisäksi Aberbach (1981, 86–87) on empiirisiin tutkimuksiin pohjaten erottanut kolme erilaista poliittikkotyyppeä. Ensimmäinen on **politiikan taitaja**, jonka toiminnassa painottuvat asianajo-, ja kannattajanäkökulmat, mutta erityisen vähälle huomiolle jää tekninen näkökulma. Toinen on **johtajatyyppeä**, jonka toimintaa luonnehtivat laillisuus-, sovittelu-, jäsenyys- ja toimintapolitiikan tekemisen näkökulma. Kolmas poliittikkotyyppeä on **tuomarityyppeä**, jonka toiminnalle ovat ominaisia laillisuus-, jäsenyys- ja kannattaja-aspektit, mutta vähiten ominaisia ovat sovittelu- ja toimintapolitiikan tekemisen aspektit.

Lundqvistin ja Aberbachin jaotteluja tarkasteltaessa on muistettava, että poliittinen johtajuus ja poliittiset taidot eivät ole täysin sama asia, eivätkä poliittiset taidot ole tärkeitä vain poliitikoille. Lähes kaikki organisaatiot ja työpaikat ovat jollakin tasolla poliittisia areenoja, joissa neuvotellaan, tehdään sopimuksia ja muodostetaan koalitioita (Ferris et al., 2005). Myös viranhaltijat tarvitsevat poliittisia taitoja.

Edellä esitettyjen poliitikon hyödyllisten ominaisuuksien ja politiikan harjoittamisen näkökulmien lisäksi vaikuttavaa poliittista johtajuutta voidaan tarkastella prosessina, jossa ensin asetetaan agenda, etsitään siihen ratkaisut ja varmistetaan tarvittava tuki asetettujen tavoitteiden täyttymiseksi.⁴ Agendan asettamisessa huomio on ratkaisevan tärkeä resurssi, sillä poliittisella kentällä kaikki asiat eivät saa yhtä paljon huomiota (Linos, 2015). Sen lisäksi, että eri kysymykset kamppailevat poliittisesta huomiosta, myös eri kannat näihin kysymyksiin kilpailevat keskenään ja määrittelevät poliittisen areenan tilaa.

Fischer (2003) on korostanut, että etsittäessä ratkaisuja poliittisiin kysymyksiin, ei näiden ratkaisujen muotoilu ole objektiivista ongelmanratkaisua vaan arvopohjaan perustuvaa toimintaa. Tällöin ratkaisuja haetaan tietyn ideologian ja ajatusmallien värittämänä sekä rajoitetun tiedon pohjalta. Kindomin (2014) Multiple Streams Framework (MSF) -malli korostaa politiikan kehittämisen arvaamatonta ja monimutkaista luonnetta, jossa prosessiin vaikuttavat kolme erillistä, mutta toisiinsa yhteydessä olevaa virtausta: **ongelmavirtaus, poliittikkavirtaus sekä poliittinen virtaus**. Ongelmavirtaus keskittyy ongelmien tunnistamiseen ja määrittelemiseen. Toimijoina ovat usein media, poliittiset yhteisöt ja yleisö, jotka tuovat esiin poliittista puutumista vaativia tilanteita. Keskustelua syntyy tällöin siitä, miten ongelma tulisi rajata ja määritellä, ja siihen vaikuttavat erilaiset näkökulmat ja arvot. Ratkaisuvirtaus käsittelee mahdollisten poliittisten ratkaisujen kehittämistä ja tarkentamista. Poliitti-

⁴ Richin (2004) näkemystä agendan asettamisesta ja päätöksentekoprosessin neljästä eri vaiheesta käsitellään kappaleessa 2.4.1.

set päättäjät, analyytikot ja asiantuntijat ehdottavat ratkaisuja analysoiden niiden toteutettavuutta, tehokkuutta ja resurssitarpeita. He tarkastelevat olemassa olevia poliittisia esityksiä, tutkimustuloksia ja ehdotettujen ratkaisujen mahdollisia seurauksia. Poliittinen virtaus koskee poliittista ilmapiiriä ja yleistä mielipidettä, joka liittyy asiaan. Siihen liittyvät tulevat vaalit, yleinen mielipide ja poliittisten toimijoiden välinen valtdynamiikka. Päättäjät huomioivat tällöin omat poliittiset kantansa, mahdollisen yleisön tuen tai vastustuksen sekä päätöksen vaikutukset omaan poliittiseen asemaansa.

Media, lainsäätäjät sekä yleisö vaikuttavat toistensa agendoihin ja sitä kautta poliittiseen päätöksentekoon julkisen keskustelun ja sosiaalisen median kautta (Barberà et al., 2019). Media voikin sekä johtaa että seurata poliittista agendaa ja samalla mobilisoida kansalaisia. Nyky-yhteiskunnassa poliittista mobilisointia toteutetaan monipuolisin keinoin ja menestyäkseen poliitikon on pystyttävä toimimaan erilaisilla yhteiskunnallisilla areenoilla.

Tämän poliittisen johtajuuden tiiviin tarkastelun jälkeen on helppo todeta, että poliittisella kentällä toimii monenkirjava joukko päätöksentekijöitä, joiden yhteistyö jo keskenään on melkoista intressien yhteensovittamista. Kun tähän yhteistyöhön lisätään eri tulokulmasta asiaa tarkastelevat byrokraattiset viranhaltijat, muuttuu aselema edelleen monisäikeisemmäksi.

2.3 Byrokratian ja demokratian yhteistyömallit

2.3.1 Käsitukset byrokratian ja demokratian välisestä suhteesta

Tutkittaessa byrokratian ja demokratian suhdetta, on tunnistettava, että poliitikoilla ja viranhaltijoilla on päätöksenteossa lähtökohtaisesti omat tehtävänsä. Läpi modernin ajan on korostettu byrokraattisen hallinnon ja poliitikkojen välistä jakolinjaa (Svara, 2001). Jo vuonna 1887 Wilson erotti artikkelissaan *The Study of Administration* (Gawthrop, 1970) hallinnon ja politiikan toisistaan. Wilsonin näkemyksen mukaan julkinen hallinto on politiikan systemaattista ja täsmällistä täytäntöönpanoa, jossa työskentelevien viranhaltijoiden tulee olla politiikasta riippumattomia. Poliittiset päätöksentekijät antavat hallinnolle toimeksiantoja, mutta poliitikkojen ei tulisi itse sekaantua hallinnollisiin tehtäviin. Wilsonin mielestä hallinnolliset kysymykset eivät ole poliittisia, vaan hallinto on erikoisala, jota tehtävään koulutettujen viranhaltijoiden tulee hoitaa. Hallitseminen tulisi siis jakaa ratkaisuun ja täytäntöönpanoon (Waldo, 1955).

Myös vastakkaisia argumentteja on esitetty. Goodnow (1900) pyrki kumoamaan Wilsonin näkemykset hallinnon ja politiikan kahtiajaosta. Goodnow käytti käsitettä ”valtioehto” kuvaamaan politiikan ja hallinnon muodostamaa kokonaisuutta. Hal-

lintoa ja politiikkaa ei ole Goodnown mukaan mahdollista erottaa toisistaan, sillä poliittinen tahto ja hallinnon suorittama toimeenpano muodostavat valtiotahdoksi kuvatun kokonaisuuden. Tämän kokonaisuuden toiminnassa Goodnow korosti poliitikkojen velvollisuutta valvoa, että viranhaltijat toteuttavat hallinnossaan poliittista tahtoa. Goodnown jälkeen 1930-luvulla oli erilaisia näkemyksiä, joissa tunnustettiin hallinnollisten virkamiesten poliittinen rooli sekä hallinnon ja eturyhmien väliset yhteydet.

1940–1960 luvuilla hallinnon tutkimuksessa vahvasti vaikuttanut yhdysvaltalainen Herbert Simon näki hallinnon organisaation toiminnan ydinprosessina. Simonin mukaan organisaatiossa on horisontaalisen työnjaon lisäksi aina myös vertikaalinen työnjako (Vartola, 2004, 175). Tämä työnjako jakaa päätöksentekoon liittyvät oikeudet ja velvollisuudet niin, että mitä ylemmäs vertikaalisella tasolla nousee, sitä enemmän työ koostuu päätöksenteosta. Simonin mukaan organisaatioiden päätöksenteossa on kolmenlaisia prosesseja: **päätöstarpeen selvittämisprosesseja, päätösvaihtoehtojen suunnitteluprosesseja** sekä itse **päätöksenteon sisältävä valintaprosessi** (Vartola, 2004, 176).

Simonin mukaan hyvä byrokraatti on organisaatiolle lojaali ja tehtävissään pätevä, eikä hän työssään ilmaise tai edistä omia motiivejaan tai arvojaan. Viranhaltijan hyvyttä ja onnistumista tehtävässään mitataan ainoastaan siinä suhteessa, miten hän onnistuu edistämään palvelemaisensa organisaation etua. Vartolan (2004, 209) mukaan Simonin virkamiestyöhön liittyvässä ajattelussa, jossa painottuu näkemys virkamiehestä organisaatiolle lojaalina koneiston osasena, on paljon samankaltaisuutta Weberin kanssa. Weberkin näki ”*kvalifioituneen byrokraatin*” puolueettomaksi ja hallitsevalle järjestelmälle lojaaliksi palvelijaksi, jolla on kattava tiedollinen asiantuntemus (Vartola, 2004, 204–205). Simon (1997) kyseenalaistaa jyrkän erottelun politiikan ja hallinnon välillä. Simonin mukaan päätöksentekoa ohjaavat organisaation päämäärät ja arvot, mutta myös tosiasiat, jotka määrittävät niitä keinoja, joilla päämääriin voidaan pyrkiä. Arvot ovat kiinteä osa poliittista prosessia, mutta tosiasiat ohjaavat hallinnollista prosessia. Nämä kaksi prosessia muodostavat hallinnon kokonaisuuden, eikä niitä Simonin näkemyksen mukaan ole mahdollista täydellisesti erotella.

Tarkastelen seuraavaksi tutkimukseni kannalta keskeisiä byrokratian ja demokratian välisiä yhteistyömalleja, joiden kautta tätä yhteistyösuhdetta on mahdollista ymmärtää ja jäsentää. Samaan aikaan kun on tunnustettu viranhaltijoiden ja poliitikkojen erilliset roolit on yhä suuremmissa määrin tunnustettu myös heidän välisensä vuorovaikutuksen tarve ja merkitys. Svava (2001) haastaa artikkelissaan *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration* julkishallinnon alalla vallitsevaa käsitystä politiikan ja hallinnon tiukasta kahtiajaosta. Hän varoittaa hyväksymästä yksinkertaistettua julkishallinnon käsitettä erillisenä kapeaan toiminta-alueeseen rajoittuvana instrumen-

taalina kokonaisuutena. Hän puolustaa täydentävyysmallia, jossa politiikka ja hallinto toimivat yhdessä toisiaan tukevalla tavalla. Svara käyttää *täydentävyyden* käsitettä, joka kuvaa näiden kahden ryhmän keskinäistä riippuvuutta ja erilaisia rooleja. Täydentävyys korostaa vaaleilla valittujen poliitikkojen sekä hallinnollisten viranhaltijoiden vastavuoroista vaikutusvaltaa ja keskinäistä kunnioitusta sekä heidän yhteistyönsä merkitystä toimivalle hallinnolle. Svaran näkemykset luovat kuvan, jonka mukaan poliitikkojen ja viranhaltijoiden keskinäinen kunnioitus ja toimiva yhteistyö ovat ratkaisevan tärkeitä tuloksellisen hallinnon saavuttamisessa.

Täydentävyys tunnustaa viranhaltijoiden ja poliitikkojen vaikutuksen toisiinsa ja sovittaa yhteen hallinnollisen kontrollin ja riippumattomuuden välisen jännitteen. Jatkuvan vuorovaikutuksen avulla viranhaltijat muokkaavat politiikkaa ja antavat sille tietyn sisällön ja merkityksen, kun taas poliitikot valvovat täytäntöönpanoa ja yrittävät korjata organisaation suoriutumiseen liittyviä ongelmia. Svara esittääkin, että täydentävyys on syvältä kumpuava malli, joka kehittyy jatkuvasti. Se ei korvaa vanhoja hallinnollisia malleja vaan ponnistaa julkishallinnon menneisyydestä.

Svaran (2001) mukaan dikotomia-ajatuksen suosio johtuu useista tekijöistä. Yksi syy on roolijaon täydellisen erottelun helppous, koska se on helpompi ymmärtää kuin roolien jakamiseen perustuva malli. Lisäksi kaksijakoisuus palvelee poliitikkojen etuja mahdollistamalla vastuun vierittämisen epäsuosituista päätöksistä viranhaltijoille. Myös vaihtoehdoisen mallin puuttuminen on osaltaan vaikuttanut kaksijakoisuuden säilymiseen. Svara pitää tärkeänä tiukan kaksijakoisuuden historiallisen perustan ymmärtämistä sekä varhaisten tutkijoiden ja toimijoiden tärkeän panoksen huomioimista sille, miten julkishallinto on kehittynyt. Svaran dikotomia-ajatusta tarkasteltaessa on huomioitava, että jos poliitikot voivat vierittää vastuuta päätöksistä viranhaltijoille, vapauttaa se vastavuoroisesti myös byrokraatit poliittisesta vastuusta. Toisin kuin poliitikot, viranhaltijat eivät joudu kohtaamaan tekemiensä päätösten seurauksia vaaleissa.

Poliitikkojen ja viranhaltijoiden välisen suhteen ja siihen liittyvien valtakysymysten ymmärtäminen on ratkaisevan tärkeää hallinnon ja päätöksenteon eri näkökohtien analysoinnissa. Tämän suhteen käsitteellistämiseksi on eri tutkimuksissa luotu malleja, jotka kuvaavat hierarkkisen suhteen vaihteluita ja roolien eriyttämistä tai sekoittumista.

Aberbach, Putnam ja Rockman (1981, 4–23) ovat edelleen erotelleet neljä erilaista käsitystapaa, jotka jäsentävät poliitikkojen ja viranhaltijoiden välistä suhdetta.

1. Poliitiikan ja hallinnon erottaminen

Tässä käsityksessä poliitikot tekevät poliittiset päätökset ja viranhaltijat panevat päätökset täytäntöön. Valta on poliitikoilla (valtasubjekti) ja viranhaltijat palvelevat heitä työllään (valtaobjekti). Koska demokratia on edustuksellista demokratiaa, kansaa voivat edustaa vain poliittiset pää-

töksentekijät. Byrokratian tehtävänä on huolehtia päätösten täsmällisestä toimeenpanosta. Vaikka poliitikot käyttävät valtaa, voivat he puuttua byrokraattien oikeuksiin vain lakeja ja säädöksiä muuttamalla. Tämä ensimmäinen käsitysmalli on hyvin läheinen Weberin ja Wilsonin esittämien näkemysten kanssa.

2. Faktojen ja intressien erottaminen

Tämän käsityksen mukaan politiikan sisältöön vaikuttavat erilaisissa yhteyksissä niin poliittiset päätöksentekijät kuin viranhaltijat. Viranhaltijat tuovat poliittiseen päätösprosessiin faktat, kun taas poliitikot edustavat arvoja. Primääri valta on poliittisilla päätöksentekijöillä, mutta viranhaltijat vaikuttavat politiikan sisältöön asiantuntemuksellaan. Viranhaltijat tarjoavat asiantuntemuksensa poliitikoille, jotka sovittavat päätöksenteossa erilaiset intressit yhteen. Tämä asetelma toimii lähtökohtana politiikan ja hallinnon rationaliteetille. Tätä käsitysmallia edustaa edellä mainitsemani Simon, jonka ajattelussa korostuvat poliittisen prosessiin liittyvät eettiset arvoasetelmat sekä toimeenpanoon kuuluvat tosiasialliset arvoasetelmat.

3. Tasapainomalli

Tämän käsityksen lähtökohtana toimii ajatus siitä, että niin poliitikot kuin viranhaltijatkin harjoittavat politiikkaa. Ideologisten poliittisten päätöksentekijöiden nähdään edustavan yleisempiä ja vähemmän organisoitumattomien ryhmien intressejä, professionaaliset ja harkitsevat viranhaltijat taas edustavat organisoituja asiakasryhmiä. Tasapainomallissa tunnustetaan näin ollen viranhaltijoiden mahdollisuus edustaa kansaa. Edustavuudelle on kuitenkin kolme rajoitusta. Viranhaltijat eivät pysty edustamaan koko kansaa eivätkä erityisesti organisoitumattomia ryhmiä. Toisena rajoitteena nähdään sektorirajat, minkä takia viranhaltijat voivat huolehtia ryhmien intresseistä vain omalla alallaan. Viimeinen rajoite liittyy viranhaltijoiden suunnan lopullisuuteen, mikä näkyy poliitikkojen harjoittamaa toimintaa jäykempinä linjavalintoina. Tässä käsitysmallissa toteutuu Svaran (2001) ajatus politiikasta ja hallinnosta toisiaan täydentävinä.

4. Hybridi

Viimeisessä käsitysmallissa politiikkaa ja hallintoa ei voida erottaa. Poliittikka byrokraatisoituu ja byrokratia politisoituu. Koska tärkeitä päätöksiä tehdään ja toimintoja johdetaan hallinnossa, korostuu hallinnon poliittinen merkitys. Poliitikkojen ja viranhaltijoiden kanssakäyminen li-

sääntyy ja muodostuu politiikkaa hallitseva eliitti, johon kuuluu sekä poliitikkoja että viranhaltijoita ja joka työskentelee kabineteissa. Kansalaisille hallinto ja politiikka näyttäytyvät yhtenä kokonaisuutena, jossa vastuita ja valtasuhteita ei ole helposti eroteltavissa.

25 vuotta Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin jälkeen myös Svava (2006, 955–966) on muotoillut neljä perusmallia poliitikkojen ja viranhaltijoiden roolien sekä keskinäisen suhteen ymmärtämiseksi.

1. **Erillisiin rooleihin perustuva malli** asettaa viranhaltijat ja poliitikot selkeästi eri ryhmiin, joilla on omat roolit ja normit. Tässä mallissa poliitikot vastaavat poliittisen agendan laatimisesta ja palvelujen perustamisesta, kun taas viranhaltijat huolehtivat politiikan täytäntöönpanosta ja palveluiden toteuttamisesta. Roolit ja normit erotetaan selkeästi toisistaan, ja viranhaltijoiden odotetaan noudattavan universalistisia hallintonormeja. Tämä malli yhdistetään usein dikotomiaan, joka korostaa politiikan ja hallinnon eroa.
2. **Autonomisen hallintovirkamiesmallin** mukaan viranhaltijoilla on sama tai jopa suurempi vaikutusvalta kuin poliitikoilla. Vaikka viranhaltijat ovat mukana poliittisessa roolissa, poliitikot ovat täysin erillään hallinnon roolista. Tämä malli tunnustaa viranhaltijoiden roolin päätöksenteossa, mutta säilyttää selkeän eron näiden kahden ryhmän välillä.
3. **Reagoiva järjestelmänvalvojamalli** viittaa siihen, että viranhaltijat ovat alisteisia poliitikoille, ja poliittiset normit hallitsevat hallintonormeja. Tämä malli mahdollistaa poliittisen puuttumisen hallintoon, ja viranhaltijat voivat omaksua poliittisia normeja. Tämä malli tunnustaa poliitikkojen vaikutuksen viranhaltijoihin, mutta korostaa poliittisen vastuun merkitystä.
4. **Päällekkäisten roolien malli** viittaa vastavuoroiseen vaikuttamiseen poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä, jaetuilla rooleilla ja erillisillä normeilla. Kummatkin ryhmät voivat suorittaa päätöksenteko- ja täytäntöönpanotehtäviä noudattaen omia normejaan. Poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä on tietty ero, mutta he voivat toimia myös toistensa aloilla.

		Poliitikkojen ja viranhaltijoiden välinen etäisyys ja eristäytyminen	
		Hyvin korkea	Hyvin alhainen
Poliitikkojen valta suhteessa viranhaltijoihin	Hyvin korkea	Eristäytyneet viranhaltijat	Manipuloidut viranhaltijat
		Erilliset roolit	Reagoiva viranhaltija
	Hyvin alhainen	Autonominen viranhaltija	Päällekkäiset roolit
		Byrokraattinen järjestelmä	Politisoituneet viranhaltijat

Kuvio 2. Mahdolliset poliittishallinnollisten suhteiden mallit (standardimallit varjostettu), (Svara, 2006, 956).

Aberbach (1981) on määritellyt erilaisia näkökulmia, joita poliittiset päättäjät painottavat henkilöstä ja poliittisesta tilanteesta riippuen. Nämä näkökulmat näyttävät viranhaltijoille erilaisissa tilanteissa ja eri tavoin heidän tehdessään yhteistyötä poliittisten päättäjien kanssa. Se millaisia näkökulmia, kuinka usein ja minkälaisissa yhteyksissä poliitikot käyttävät, vaikuttavat siihen käsitykseen, jonka viranhaltijat tai toiset poliitikot yksittäisestä poliitikosta muodostavat. Ja sama tapahtuu toki myös toisinpäin. Ennakkokäsitykset vaikuttavat väistämättä myös yhteistyösuhteisiin. Ja se miten viranhaltijat toteuttavat omia roolejaan, vaikuttaa poliitikkojen näkemyksiin viranhaltijoista yhteistyökumppaneina.

Esittelemäni Aberbachin ja Svaran politiikan ja hallinnon suhdetta kuvaavat mallit ovat eri vuosikymmenten tuotoksia. Ne kaikki keskittyvät kuitenkin tarkastelemaan sitä, miten politiikkaa ja hallintoa ymmärretään sekä miten hallinnollisia ja poliittisia prosesseja ohjataan. Viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden valtaan ja tehtävänjakoon liittyvät kysymykset ovat siis pysyneet pitkällä aikavälillä samoina, mutta saavat ajasta ja näkökulmasta riippuen hieman erilaisia painotuksia.

2.3.2 Viranhaltijoiden ja poliitikkojen välisen suhteen haasteet

Jonsson ym. ovat tutkimusraportissaan Dilemman i samarbete mellan politiker och tjänstemän (2012) kuvanneet viranhaltijoiden ja poliitikkojen yhteistyösuhteiden ongelmia ruotsalaisissa kunnissa. Tutkimuksessa haastateltiin 56 johtavaa poliitikkoa ja viranhaltijaa kymmenessä eri kunnassa. Jonsson ym. ovat kuvanneet poliitikkojen ja johtavien viranhaltijoiden väliseen yhteistyöhön liittyvät haasteet kolmeen eri ongelmaryhmään eli dilemmaan (Jonsson et al., 2012, 35–37).

Ensimmäinen ryhmä, **roolidilemmat**, liittyy yhteistyön organisointiin kunnissa. Poliitikkojen ja viranhaltijoiden roolit voivat joskus sekoittua, mikä aiheuttaa huolta.

Tämä johtuu usein siitä, että koettu yhteistyö ei vastaa odotuksia. Viranhaltijat eivät aina toimi heille asetettujen odotusten mukaisesti, mikä voi näkyä huonosti valmisteltuina asiakirjoina tai viiveinä päätösten toimeenpanossa. Toisaalta poliitikotkaan eivät aina toimi odotetun roolin mukaisesti, esimerkiksi silloin kun he politisoivat epäpoliittisia asioita tai ovat passiivisia pitkän aikavälin suunnittelussa. Roolidilemmat ovatkin väistämättömiä, koska poliittisia ja virkamiesrooleja ei voida täysin erottaa toisistaan.

Toinen dilemmaryhmä, **relaatioidilemmat**, korostavat kaiken yhteistyön perustuvan ihmissuhteisiin. Vaikka kunnallishallinnossa tavoitellaan vahvoja ja kestäviä suhteita, niillä on myös haittapuolensa ja läheisten sekä pitkäaikaisten suhteiden katkeaminen voi aiheuttaa ongelmia. Hyvät ihmissuhteet helpottavat yhteistyötä, mutta yhteistyökumppaneiden valinta ei aina ole mahdollista kunnallishallinnossa. Johtavat viranhaltijat ovat poliitikkojen nimittämiä, mutta poliitikot voidaan korvata vaalien yhteydessä, jos he ovat menettäneet poliittisen luottamuksen toimikautensa aikana. Tällaisessa tapauksessa viranhaltijat menettävät luotettuja yhteistyökumppaneita.

Kolmas dilemmaryhmä, **holistiset näkemysdilemmat**, tarkastelee johtavien poliitikkojen ja viranhaltijoiden yhteistyötä kunnassa kokonaisuutena sekä erillisissä kunnan toiminnoissa. Kokonaisvaltaisen näkökulman dilemma liittyy siihen, että kunnilla on usein vastuu erilaisista toiminnoista, jotka ovat valtiollisesti ja ylikansallisesti säänneltyjä, kun taas kunnat ovat ainoita sosiaalisia instituutioita, joiden on otettava huomioon paikallisen väestön tarpeet kokonaisuutena. Kunnan palvelutarjonnan eri osien yhdistäminen ei ole ongelmatonta ja vahvat kansalliset sekä ylikansalliset määräykset voivat vaikeuttaa paikallisten tavoitteiden muovaamista vahvoiksi kokonaisuuksiksi. Tällaisessa keskustelussa viranhaltijat esittävät usein operatiiviseen ammattimaisuuteensa perustuvia argumentteja, kun taas poliitikot keskittyvät enemmän holistiseen ajatteluun.

Poliitikkojen ja viranhaltijoiden roolien välinen toiminta-alue nähdään tässäkin Jonssonin ym. tutkimuksessa keskeisenä ja herkkänä yhteistyöhön vaikuttavana sekä sitä vaikeuttavana tekijänä. Poliitikan ja hallinnon välisellä raja-alueella toimittaessa viranhaltijat ja poliitikot tunkeutuvat toisinaan toistensa toiminta-alueelle tai niin sanottuun mandaattiin ja siihen liittyvään liikkumavaraan. Näin he hämärtävät odotettuja rooleja ja sekoittavat niitä, mikä johtaa usein jännitteisiin ja vaikeuksiin yhteistyössä. Se, että näiden kahden roolin väliset mandaattirajat hajoavat ja roolit hämärytyvät, ei vastaajien mukaan välttämättä aiheuta ongelmia (Jonsson ym., 2012, 13–20). Sitä pidetään ennemminkin luonnollisena ja jossain määrin väistämättömänä. Poliitikkojen ja viranhaltijoiden rooleja ei yksinkertaisesti ole mahdollista erottaa kaikissa tilanteissa. Roolit eivät ole mustavalkoisia vaan päällekkäisyyksiä on, ja rikkomukset on joskus sallittava. Monet haastateltavat pitivät myös perusteltuna astua silloin tällöin toistensa vastuualueille. Toimeksiannon tai toimintarajojen rikko-

minen ei ole ongelmallista, jos sitä tapahtuu satunnaisesti, koska se voidaan yleensä käsitellä. Tilanne muuttuu hankalammaksi, jos rikkomuksia esiintyy usein. Tämä voi aiheuttaa umpikujan poliitikkojen ja viranhaltijoiden välille (Jonsson et al., 2012).

Edellä esitellyt dilemmat ovat yhteydessä paradokseihin, koska organisaation muutostilanteissa dilemmat voivat myös kehittyä paradokseiksi (Vilminko-Heikkinen et al., 2016). Tällöin aluksi pieniltä vaikuttavat ristiriidat sekä yksinkertaisilta vaikuttavat valintatilanteet voivat ajan myötä muuttua monimutkaisiksi paradokseiksi, jotka vaativat uudenlaista ajattelua ja lähestymistapaa. Organisaatioiden ristiriitoja ja paradokseja tutkinut Putnam (2016) on korostanut, että jännitteiden esiintyminen organisaatiossa ei ole poikkeuksellista vaan pikemminkin olennainen osa organisaatioiden arkea. Putnamin mukaan kehittyvien organisaatioiden jäsenet eivät niinkään pyri poistamaan jännitteitä, vaan oppivat elämään niiden kanssa ja hyödyntävät niitä luovasti.

Putnam, Fairhurst ja Banghart (L. L. Putnam et al., 2016) ovat kehittäneet "*konstitutiivisen lähestymistavan*" organisaation ristiriitojen, dialektiikan ja paradoksien tutkimukseen. Tässä lähestymistavassa korostetaan viittä keskeistä ulottuvuutta. Ensinnäkin diskurssin osalta kieli ja viestintä muovaavat ja ylläpitävät organisaation jännitteitä. Toiseksi kehitykselliset toiminnot kuvaavat, kuinka jännitteet kehittyvät ja muuttuvat ajan myötä. Kolmanneksi sosiohistorialliset olosuhteet viittaavat siihen, että organisaation historia ja kulttuuri vaikuttavat jännitteiden ilmeneeseen. Neljänneksi moninaisuuden näkökulmasta useat jännitteet voivat esiintyä samanaikaisesti ja vaikuttaa toisiinsa. Lopuksi käytännön toiminta ja päätökset muovaavat ja heijastavat organisaatiossa esiintyviä jännitteitä. Lähestymistapa tarjoaa kehyksen ymmärtää, miten organisaatiot voivat käsitellä ja hyödyntää jännitteitä strategisesti. Diskurssia ei nähdä niinkään ikkunana tunteisiin ja kognitioihin, vaan avaimena siihen, miten paradoksi muodostuu ja toimii.

Jotkut Jonssonin ja kumppaneiden haastattelemista henkilöistä viittaavat mandaattirikkomukseen ja sitä kautta luotuun liikkumavaraan "*kultaisena vyöhykkeenä*". Poliitiikan ja hallinnon välissä on silloin mahdollisuus hedelmälliseen yhteistyöhön ja roolien kehittämiseen. Yksi haastatelluista ehdottaa, että "*rikkomuksista voidaan oppia hyödyllisiä opetuksia*", ja kultaisella vyöhykkeellä "*mitä*" ja "*miten*" kysymyksistä tulee "*miksi*" -kysymyksiä. Haastateltavat ilmaisevat, että poliitikkojen ja viranhaltijoiden roolien välisten rikkomusten on annettava olla olemassa, eikä niiden tarvitse aiheuttaa ongelmia, kunhan ne hoidetaan oikein ja olosuhteet ovat kunnossa. Epäselvästä liikkumavarasta voi oikeissa olosuhteissa muodostua kehittävä voima politiikan ja hallinnon hyvällä yhteistyöllä (Jonsson et al., 2012).

Jonssonin tutkimusryhmän haastattelemat poliitikot ja viranhaltijat korostavat, että tiettyjen ehtojen on täyttyvä, jotta rooli- ja mandaattirikkomus muuttuu kultaiseksi ja koetaan positiiviseksi. Ensinnäkin poliitikkojen ja virkamiesten välillä on oltava luottamusta. Luottamus on keskeistä hallinnon toimivuuden, legitimitietin ja

tehokkuuden kannalta ja parantaa näin koko hallinnon toimintakykyä (Choudhury, 2008). Lisäksi luottamus kasvattaa organisaation kykyä tehokkaaseen ongelmanratkaisuun (Zand, 1972). Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen yhteistyösuhde pohjautuu muodollisten päätösten lisäksi epäviralliseen vuorovaikutukseen. Tästä syystä luottamus ja konfliktit ovat keskeinen osa tähän vuorovaikutussuhteeseen liittyvää tutkimusta (Selznick, 1966). Informaatio, vaikuttaminen ja kontrolli ovat keskeisiä muuttujia, kun tarkastellaan luottamusta ja vastaavasti epäluottamusta. Epäluottamuksellisessa ilmapiirissä väärinkäsitysten ja virheellisten tulkintojen todennäköisyys kasvaa. Jos taas luottamuksen aste on korkea, voivat toisiinsa luottavat henkilöt tuottaa ja jakaa toisilleen sellaista relevanttia tietoa, joka auttaa heitä organisaation ongelmanratkaisussa. He myös suhtautuvat avoimemmin toistensa ehdotuksiin, mikä osaltaan edesauttaa ongelmien tunnistamista ja ratkaisemista. Luottamuksellisessa ilmapiirissä kaikki huomio voidaan keskittää varsinaiseen ongelmaan, eikä resursseja tarvitse käyttää vuorovaikutukseen liittyviin epävarmuustekijöihin (Zand, 1972, 229–233).

Jonssonin tutkimusryhmän haastatteluun vastanneet korostavat epävirallisen tiedon, avoimen keskusteluilmapiirin ja viestinnän merkitystä. Vastajaat nostavat tärkeäksi myös yhteisen tavoitteen (Jonsson et al., 2012, 13–20). Poliitikkojen tulee selventää kunnan tavoitteet ja määritellä suunta, johon ollaan menossa. Ilman selkeää suuntaa viranhaltijoiden työskentely on vaikeaa. Haastateltujen keskuudessa vallitsee käsitys, että poliitikkojen tulisi keskittyä "mitä" -kysymyksiin ja virkamiehen "miten" -kysymyksiin. Tästä vallitsevasta käsityksestä seuraa, että poliitikkojen tehtävänä on käsitellä strategisia asioita, eli asettaa toiminnalle tavoitteita ja suunta- viivoja sekä tehdä päätöksiä kunnan suunnasta. Viranhaltijoiden tehtävänä on käsitellä yksityiskohtaisia asioita, valmistella asiakirjoja ja panna päätökset täytäntöön. Lyhyesti sanottuna poliitikot päättävät ja viranhaltijat toteuttavat.⁵ Kunnanjohtajan rooli politiikan ja hallinnon yhdistäjänä on vastaajien mielestä tärkeä. Viranhaltijoiden ja poliitikkojen välinen yhteistyö tapahtuu kunnanjohtajan kautta, joka toimii tärkeänä linkkinä poliittiseen organisaatioon.

Myös Alford ym. (Alford et al., 2017) ovat kyseenalaistaneet perinteisen politiikka/hallinto dikotomian. He ovat esitelleet käsitteen "*violetti vyöhyke*" (engl. *purple zone*), joka kuvaa politiikan (punainen) ja hallinnon (sininen) välistä vuorovaikutusaluetta, jossa nämä kaksi osa-aluetta sulautuvat toisiinsa. Alfordin tutkimusryhmän empiirinen näyttö osoittaa, että monet julkisen sektorin johtajat kokevat tarpeelliseksi siirtyä violetin vyöhykkeen jaetulle toiminta-alueelle tehdäkseen työnsä paremmin. He hyödyntävät poliittisia taitojaan poliittisen syklin eri vaiheissa riippuen tilanteen erityispiirteistä ja olosuhteista. Julkishallinnossa toimivien johtajien

⁵ Eräs Jonssonin tutkimusryhmän haastatelluista totesi, että "*poliitikoilla pitäisi olla haukkasilmä ja virkamiehillä muurahaisnäkökulma*".

toiminnan laajuus violetilla vyöhykkeellä vaihtelee poliittisen kysymyksen ja kontekstin mukaan. Poliitikot ja viranhaltijat voivat toimia samanaikaisesti tai vaihtoehtoisesti toisen osapuolen rooli voi olla passiivisempi.

Kyösti (2024) on todennut politiikan ja hallinnon välisen suhteen muuttuneen aiempaa monimutkaisemmaksi myös suomalaisissa kunnissa. Perinteinen jako poliittisen päätöksenteon ja hallinnollisen toimeenpanon välillä on hämärtynyt, mikä on johtanut jännitteisiin ja konflikteihin. Ammattimaiset luottamushenkilöt ovat asettuneet "violetille vyöhykkeelle" (Alford et al., 2017), jossa he toimivat sekä poliittisina päättäjinä että hallinnollisina johtajina. Tämä roolien yhdistyminen aiheuttaa epäselvyyttä vastuista ja päätöksenteon prosesseista. Kyöstin (2024) mukaan konfliktit voivat ilmetä seuraavilla tavoilla. Ensinnäkin roolien epäselvyys aiheuttaa organisatorisia haasteita, kun luottamushenkilöt osallistuvat hallinnollisiin tehtäviin ja syntyy epäselvyyttä siitä, kuka on vastuussa päätöksenteosta ja sen toimeenpanosta. Toiseksi päätöksenteon jännitteet ovat merkittävä tekijä. Poliittisten ja hallinnollisten tavoitteiden keskinäiset ristiriidat voivat johtaa konflikteihin erityisesti silloin, kun resurssit ovat niukat ja päätöksiä on tehtävä nopeasti. Lopuksi myös luottamuspula on keskeinen tekijä. Epäselvät roolit ja vastuut voivat heikentää luottamusta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä, mikä puolestaan vaikeuttaa yhteistyötä ja päätöksentekoa.

Viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien suhdetta tarkasteltaessa on tärkeää ymmärtää, että kummankin ryhmän toiminnan taustalla vaikuttavat niin yksityiset henkilökohtaiset intressit kuin myös yleisemmät erilaisten ryhmien intressit (Möttönen, 1997, 117). Ristiriidat ja vastakkaisuudet intresseissä ovat tyypillisiä konfliktien aiheuttajia. Konfliktien aiheuttajina voivat toimia poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden väliset henkilökohtaiset ristiriitatilanteet. Mikäli tällaisia henkilökohtaisia ristiriitatilanteita syntyy keskeisten poliitikkojen ja viranhaltijoiden välille, voivat ne heijastua myös ryhmien väliseen toimintaan. Yksittäinen poliitikko tai viranhaltija voi myös yksilönä ajautua konfliktitilanteeseen vastakkaisen intressin omaavan ryhmän kanssa (Möttönen, 1997, 117). Toisinaan konfliktit eivät ole niinkään sidottuja intresseihin vaan voivat johtua henkilön persoonaan liittyvistä tekijöistä ja henkilökohtaisista ominaisuuksista.

		Poliittiset päätöksentekijät	
		Henkilökohtaiset	Ryhmäkohtaiset
Viranhaltijat	Henkilökoht.	Henkilökohtaiset konfliktit (1)	Politiikan vastustaminen Viranhaltijan syrjäyttäminen (3)
	Ryhmäkoht.	Viranhaltijavastaisuus Poliitikon syrjäyttäminen (2)	Poliittisten ja hallinnollisten intressien konflikti (aito intressikonflikti) (4)

Kuvio 3. Poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden väliset konfliktimahdollisuudet (Möttönen, 1997, 117).

Edellä käydystä tarkastelusta voidaan päätellä, että viranhaltijoiden ja poliitikkojen rooli- ja vallanjako saattavat eri organisaatioissa vaihdella huomattavasti. Poliitiikan ja hallinnon suhdetta käsiteltäessä on tärkeää huomioida, että viranhaltijat ja poliitikot eivät ole homogeenisia ja täysin toisilleen vastakkaisia toimijoita vaan heterogeenisia ja erilaisista yksilöistä koostuvia ryhmiä, jotka usein muodostavat vielä erillisiä alaryhmiä (Möttönen, 1997, 79). Institutionaalisen asemansa perusteella poliitikkoja ja viranhaltijoita on kuitenkin tarpeellista tarkastella omina ryhminä, joiden toiminnan ominaispiirteisiin kuuluu omiin lähtökohtiin ja institutionaaliseen asemaan perustuva ryhmien sisäinen ja kollektiivinen yhteenkuuluvuus.

On muistettava, että viranhaltijat ja luottamushenkilöt eivät työskentele tyhjiössä keskenään, vaan ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa erilaisten sidosryhmien ja toimijoiden kanssa. Tästä syystä käsittelen tutkimuksen teoreettisessa osiossa myös yhteistoiminnallista hallintaa, joka tarkoittaa sellaisia yhteiskunnallisen päätöksenteon ja suunnittelun prosesseja, jotka perustuvat tavoitteelliseen yhteistyöhön ja vuoropuheluun julkisen sektorin, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä.

Tässä luvussa esitetyt mallit eivät ole toisiaan poissulkevia, ja vaihteluita voi esiintyä hallinnon tason tai tehtävien eriyttämisen perusteella. Esimerkiksi poliitikot voivat paitsi valvoa viranhaltijoita, myös vähentää riippumattomien ammattilaisten vaikutusta päätöksentekoprosesseihin. Toisinpäin käännettynä myös byrokraattisen voiman äärimmäiset ilmentymät voivat johtaa siihen, että viranhaltijat hallitsevat poliitikkoja byrokraattisessa järjestelmässä. Olipa vaikutusvalta ja roolijaon yksityiskohdat poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä millaiset tahansa, valtateoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna voidaan todeta, että kunnissa todellista valtaa käyttävät virkamieseliitti ja poliittinen eliitti yhdessä (Tuittu, 1994). Viranhaltijoiden vallan

määrä riippuu siitä, missä määrin viranhaltijoilla on kyky ja mahdollisuus käyttää omaan ammattimaisuuteensa pohjautuvaa asiantuntijavaltaa.

2.4 Asiantuntijuuden merkitys päätöksenteossa

2.4.1 Tieto ja asiantuntijavalta

Teknokraattisen opin mukaan tiedolla ja taidolla tulee olla yhteiskunnassa hallitseva asema. Asiantuntijavaltaa väitöskirjassaan tutkineen Jyrki Reunasen (1996) mukaan teknokratia voidaan määritellä vallan lajiksi, jonka oikeutus perustuu asiantuntijuuteen. Tällöin teknokratialle rinnakkaisia ovat muut vallan lajit, kuten edustuksellisuuteen, kansansuosioon, väkivaltaan tai varallisuuteen perustuvat vallan muodot. Teknokratia hallinnon logiikkana samaistetaan yleensä vastuulliseen hallintoon, asiantuntemukseen, pätevyYTEEN, tehokkuuteen ja optimaalisiin tuloksiin (Guasti & Bustikova, 2020). Yleisen tahdon ja suosion sijaan legitimizeetti kumpuaa ylivertaisesta tiedosta ja asiantuntemuksesta. Vaikka ajatus erityistä tietämystä ja taitoa omaavien henkilöiden vallasta on hyvin vanha, teknokratia sellaisena poliittisena voimana ja ideologiana kuin me sen nyky-yhteiskunnassa tunnemme, ei sitä ole. Nykyaikainen teknokratian käsite on syntynyt 1900-luvun alussa, jonka aikana uudistuksen aalto pyyhkäisi Pohjois-Amerikan ja Euroopan massademokratioissa. Osittain teknokratia muodostui vastavoimaksi klientilististen poliittisten järjestelmien, kuten sosiaalisten sopimusten ja kannattajajärjestelmien (*patronage system*), korrup-tioon (Elliott, 2020, 88). Teknokratia pyrki näin nousemaan kilpailevien etujen välisen kamppailun yläpuolelle tarjoamalla tietoon perustuvia ratkaisuja.

Teknokraattisessa hallinnossa valta keskittyy erilaisille sääntelyelimille, joita ei useinkaan ole valittu demokraattisesti, vaan niiden legitimizeetti on sidoksissa hallinnolliseen asiantuntijuuteen sekä tekniseen pätevyYTEEN. Teknokraattinen hallinto perustuu talouden, tieteen ja tekniikan asiantuntijoiden valtaan, ja sitä pidetään vastakkaisena kansan tahdolle (Reiser & Hebenstreit, 2020). Poliitikassa niin kutsutut teknokraatit korostavat usein sitoutumattomuuttaan sekä pragmaattisten vaihtoehtojen tarjoamista poliittisiin kysymyksiin (Bickerton & Accetti, 2017). Teknokraattinen päätöksenteko on nähty lyhytaikaisten etujen edistämisen sijaan rationaalisuuteen tähtäävänä pitkän aikavälin hyödyn tavoittelemisena. Teknokraattisen näkemyksen mukaan tietoon perustuvat päätökset ovat hyviä tai huonoja kaikkien kan-

nalta. Ne eivät keskity vain jonkin tietyn joukon suosimiseen (Bertsou & Caramani, 2020, 3) ⁶.

Arkikielessä puhutaan usein teknokratian sijaan asiantuntijuudesta ja asiantuntijavallasta. Asiantuntijuuden substanssi, jota jo alaluvussa 2.3.1. sivusin, liitetään yleisesti tietoon ja taitoon, joita on oltava riittävä määrä asiantuntijuuden tason saavuttamiseksi. Asiantuntijuuden minimimääritelmänä voidaan tällä perusteella pitää sellaista korkea-asteista tietoa, jonka henkilö tarvitsee suoriutuakseen monimutkaisista alansa kuuluvista tehtävistä (Stenvall, 1995, 15). Asiantuntemusta voi olla monen eri tasoista ja se voi ulottua aina yksittäistapauksien tuntemisesta yleisiin tosiasioidiin tai laaja-alaiseen valtioviisauteen (Reunanen, 1996, 2–5). Asiantuntemus nähdään helposti tiettyjen ominaisuuksien kautta, mutta tämän lisäksi henkilön asiantuntijuus määrittyy aina myös suhteessa muihin ihmisiin. Se on siis suhteellista ja perustuu erottumiseen muista. Asiantuntijan tulisikin joidenkin yleisimpien määritelmien mukaan tietää alasta tai siihen liittyvästä aiheesta enemmän kuin muut, tai ainakin enemmän kuin useimmat (Sipilä, 1991, 19–20).

Pohdittaessa asiantuntijan asemaa erityistä tietoa omaavana henkilönä, tulee helposti esittäneeksi seuraavan kysymyksen: minkälaisen vallan asiantuntemus henkilölle antaa? Valta ymmärretään usein voimana, jota voi käyttää suhteessa muihin. Käsitys pohjautuu Robert Dahlin (1957) esittämään vallan pluralistiseen näkemykseen, joka kuvaa valtasuhteen toimijoina henkilöitä A ja B. Dahlin mukaan A:lla voidaan katsoa olevan valtaa B:hen, mikäli A saa B:n tekemään jotakin, mitä B ei muutoin tekisi. Dahlin määritelmää voidaan pitää klassisena vallan määritelmänä. Valta nähdään siinä ensisijaisesti kahden tai useamman toimijan välisenä suhteena. Toimijoita voivat olla yksilöt, ryhmät, roolit, viranomaiset, valtiot tai muut ihmisten muodostamat yksiköt (Dahl, 1957, 202–203). Tarkasteltaessa asiantuntijavaltaa, on valtaa käyttävä taho siis asiantuntija tai asiantuntijoista muodostuva yksikkö.

Sosiaalipsykologit John French ja Bertram Raven esittävät tutkimuksessaan *The Bases of Social Power* (1959) asiantuntijavallan (*expert power*) yhtenä vallan lajina. Henkilö, jolla on tieto ja taito jollakin tietyllä alalla, voi vaikuttaa toisiin tämän asiantuntemuksen ansiosta. Artikkelissaan French ja Raven määrittelevät viisi eri kategoriaa, eli vallan lajia. Vallan lajien kategorisointi helpottaa tunnistamaan vallan ominaisuuksia, ja sen vuoksi French ja Raven pitivät perusteltuna luokitella valtaa ja tunnistaa sen erilaiset perustyyppit. Asiantuntijavallan lisäksi artikkelissa esitetään vallan lajeina palkitsemisvalta (*reward power*), rankaisovalta (*coercive power*), lailistettu valta (*legitimate power*) sekä roolimallin valta (*referent power*) (French & Raven, 1959, 151). Palkitsemisvalta perustuu mahdollisuuteen myöntää etuja tai pal-

⁶ Toki tässä kohtaa on muistettava, että tahoja joka pitkän aikavälin hyödyt määrittelee, ei voida mitenkään yksilöidä. Silti teknokraattisten päätöksenteon hyötyjen on katsottu jakautuvan poliittisten päätösten hyötyjä tasaisemmin eri kansalaisryhmille.

kintoja. Esimerkiksi johtaja, joka voi antaa henkilökunnalleen bonuksia tai ylennyksiä, käyttää palkitsevaa valtaa. Rankaisuvalta puolestaan perustuu kykyyn käyttää uhkaa tai pakkoa. Johtajalla on mahdollisuus käyttää pakottavaa valtaa, jos hän voi päättää henkilöstön irtisanomisesta tai muista negatiivisista seurauksista. Laillistettu valta perustuu yksilön asemaan tai rooliin organisaatiossa. Johtajalla on valtaa, koska hänellä on virallinen asema, joka antaa hänelle oikeuden tehdä päätöksiä. Roolimallin valta taas perustuu henkilön henkilökohtaiseen vetovoimaan tai karismaan. Ihmisillä on tapana seurata ja kunnioittaa henkilöitä, joista he pitävät. Nämä edellä kuvatut vallan lajit edustavat Frenchille ja Ravenille vallan ydintä, joka ymmärretään Dahlin esittämänä A:n ja B:n välisenä valtasuhteena ⁷.

Asiantuntijavallan tulkitseminen nimenomaan vallan lajina, kuten French ja Raven sen ovat tehneet, on Reunasen mukaan ensimmäinen kahdesta lähestymistavasta asiantuntijavaltaan. Ensimmäisessä määritelmässä henkilön tai ryhmän valta perustuu johonkin ominaisuuteen, kuten varallisuuteen tai toisaalta mahdollisuuteen uhata esimerkiksi väkivallalla. Asiantuntijavallan kohdalla valta perustuu asiantuntijuuteen. Reunasen mukaan toinen lähestymistapa on käsitellä asiantuntijavaltaa tiedonkäytön lajina. Asiantuntijuus on näin ajateltuna paljon enemmän kuin tietoa ja taitoa, eikä vielä pelkkä ammattitaito tee ihmisestä asiantuntijaa. Asiantuntija ei niinkään luo tutkimustietoa, vaan käyttää, soveltaa ja välittää sitä organisaatioihin poliittisten suositusten muodossa. Silloin teknokratia näyttäytyy asiantuntemuksen hyödyntämisenä vallankäytössä. Näin ollen sille rinnakkaisia olisivat tiedon käyttö muissa yhteyksissä, kuten keskusteluissa, koulutuksessa ja kansainvälisissä suhteissa sekä muissa sellaisissa konteksteissa, joissa pyritään vaikuttamaan tahdonmuodostukseen ja päätöksentekoon. Tällä tavalla määriteltynä asiantuntijuus olisi ominaisuus, jota vallanpitäjät tarvitsevat tehdäkseen mahdollisimman hyviä päätöksiä (Reunanen, 1996, 1–3).

Asiantuntijavallan problematiikka liittyy pitkälti sen kätkeytyyn luonteeseen ja salakavaluuteen, sillä valta esiintyy usein vain ehdotusten ja suositusten muodossa. Asiantuntijavalta onkin tietopohjaista ja näennäisesti objektiivista tahdonmuodostusta (Reunanen, 1996, 1–6). Mikäli vallanpitäjillä, eli päätöksentekijöillä itsellään, ei ole riittävää asiantuntemusta, on heidän sitä hankittava. Päätöksentekijän riittävän tiedon saanti pyritään varmistamaan kunnallisessa päätöksenteossa viranhaltijavalmistelulla. Tällä pyritään siihen, että kuntaorganisaatiota johdetaan tiedolla. Tiedolla johtaminen ("*data-driven management*" tai "*data-driven decision-making*") tarkoittaa laadukkaaseen ja ajantasaiseen tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Tiedolla johtaminen tähtää tehokkaampaan tiedon hyödyntämiseen ja organisaation johtamiseen

⁷ Toisaalta he pitävät tällaista valtasuhdetta empiirisesti mahdottomana, sillä todellisuudessa valta on aina monen, syvälle yhteiskunnan rakenteisiin kietoutuvan tekijän summa.

kohti strategisia tavoitteita. Tiedolla johtaminen on siis päätöksentekoprosessi, jossa organisaatio hyödyntää tietoa ja analytiikkaa tehokkaasti päätöksenteossa, liiketoiminnan kehittämisessä ja tavoitteiden saavuttamisessa. Tiedolla johtaminen perustuu siihen, että tietoa kerätään, analysoidaan ja hyödynnetään päätöksenteossa, sen sijaan että päätökset tehtäisiin pelkästään intuition, perinteen tai arvailun perusteella. Tiedolla johtamisesta on puhuttu aktiivisemmin viimeisen kymmenen vuoden aikana, vaikka sitä käytännössä on toki tehty läpi historian.

Kunnallisessa päätöksenteossa tiedolla johtaminen ja päätösten ennakkovaikutusten arviointi ovat tavoiteltuja toimintatapoja. On kuitenkin huomioitava, että päätöksentekoa voidaan lähestyä myös toisenlaisista tulokulmista. Tutkimukset ovat osoittaneet, että informaation välttäminen ja strateginen tietämättömyys voivat toimia sekä yksilöiden että organisaatioiden päätöksenteossa erilaisina välineinä. Tietämättömyys voi auttaa hallitsemaan resursseja, välttämään vastuuta kriisien jälkeen ja vahvistamaan asiantuntijuutta epävarmoissa tilanteissa (McGoey, 2012). Organisaatiot voivat myös tietoisesti sivuuttaa tiettyjä ongelmia tai tietoja poliittisten paineiden, resurssirajoitteiden tai vastuullisuuden puutteen vuoksi, mikä heikentää strategista suunnittelua ja seurantaa (Maleka, 2024). Tässä tutkimuksessa lähestyn päätöksentekoa tietoperusteisen johtamisen näkökulmasta, mutta tutkimustuloksissa nostan toki esille myös mahdolliset tietämättömyyteen liittyvät havainnot.

Rich on jakanut päätöksenteon prosessin neljään eri vaiheeseen: **agendan asettamiseen, deliberaatioon, päätöksentekoon ja implementaatioon**. Agendan asettamisella (*agenda setting*) tarkoitetaan aikaa, jolloin politiikkaehdotuksia luodaan ja ehdotukset nostetaan keskusteluun. Deliberaatio (*policy deliberation*) on aika, jona vaaleilla valitut päättäjät keskustelevat ehdotuksista ja muodostavat omia näkemyksiään. Päätöksenteon (*policy enactment*) vaiheessa päättäjät joko hyväksyvät tai hylkäävät heille tehdyt ehdotukset. Implementaation (*policy implementation*) vaiheessa uusi laki tai asetus siirtyy hallintokoneistoon toimeenpantavaksi (Rich, 2004, 105–107). Asiantuntijoilla on merkittävä rooli etenkin deliberaation aikana, mutta heidän merkitystään agendan asettamisessa ei voi väheksyä, sillä moni agendaan vaikuttava tieto tulee asiantuntijalta esimerkiksi tutkitun tiedon tai viranhoitoon liittyvän ammatillisen tietämyksen muodossa. Tässä yhteydessä poliitikkojen kanssa vuorovaikutuksessa olevat ja päätöksiä valmistelevat viranhaltijat tulevat käyttäneeksi asiantuntijavaltaa. Tietämyksen ja informaation kontrollia voidaankin pitää viranhaltijoiden vahvimpana valtapaperustana.

Weberin näkemyksen mukaan byrokraatin ei kuitenkaan olisi toivottavaa eikä tarkoituksenmukaista osallistua poliittisten tavoitteiden muotoiluun. Heidän tehtävänsä on sen sijaan käyttää erikoisosaamistaan ja tietämystään nykyisistä säännöistä löytääkseen ja valitakseenärkevimmät ratkaisut ja keinot asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (instrumentaalinen rationaalisuus) (Hysing & Olsson, 2012, 41–42). Hysing ja Olsson (2012, 9–25) ovat havainneet, että viranhaltijoilla on merkittävää

vaikutusvaltaa poliittisessa prosessissa huolimatta perinteisestä politiikan ja hallinnon erottelusta. He esittävät, että viranhaltijoiden roolit yltyvät politiikan muotoiluun, prioriteettien asettamiseen, päätösten täytäntöönpanoon ja tulosten arviointiin. Nämä roolit vaativat viranhaltijoita navigoimaan monimutkaisissa arvojärjestelmissä ja tasapainottamaan kilpailevia etuja.

Punnittaessa tietämyksen ja informaation asemaa poliittishallinnollisessa järjestelmässä, lähdetään poliitikkojen roolia korostavassa näkemyksessä liikkeelle siitä, että viranhaltijat antavat poliittisten päätöksentekijöiden käyttöön tietämyksensä (Möttönen, 1997, 142). Tällä tavoin viranhaltijat vahvistavat poliittisen päätöksenteon tietoperustaa. Samassa yhteydessä viranhaltija voi vaikuttaa päätöksentekijöihin sillä millaista tietoa hän päätöksenteon pohjaksi tarjoaa tai mitä tietoa ei ehkä nostakaan niin vahvasti esille. Jalosen (2007) mukaan *”valmistelu ja päätöksenteko limittyvät ja sekoittuvat toisiinsa, jolloin päätöksenteosta muodostuu valmisteltujen esitysten hyväksymisrituaali, ja todellista valtaa käytetään juuri asioiden valmistelussa”*. Tässä tutkimuksessa asetelma on hyvin keskeinen, kun tarkastellaan viranhaltijoiden luottamushenkilöille valmistelemissä päätöksissä. Möttönen (1997, 118) on kuvannut viranhaltijoiden ja poliitikkojen välisiä intressikonflikteja ja niiden syntyä nelikenttämallilla, jossa viranhaltijoiden ja poliitikkojen asema yhdessä päätöksenteon kohteena olevan asian kanssa vaikuttavat tehtävään ratkaisuun. Nelikenttämalli kuvastaa hyvin viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden valtasuhteita ja viranhaltijoiden vaikutusvaltaa päätöksenteon ohjauksessa sekä lopullisen päätössiällön muodostumisessa

Kuten jo alaluvussa 2.3.1. totesin, kutsutaan viranhaltijoiden roolia poliittisessa päätöksenteossa korostavaa näkökulmaa asiantuntijanäkökulmaksi, jossa korostuu viranhaltijoiden erityistietämyksen käyttö päätösten perustana (Lundquist, 1992). Ongelmat nähdään ennemminkin teknisinä ongelmina, jotka voidaan ratkaista asiantuntijätiedon avulla. Asiantuntijanäkökulmasta tarkasteltuna viranhaltijat eivät ainoastaan valmistele asioita päätöksentekoon, vaan he myös pyrkivät huolehtimaan siitä, että päätökset syntyvät heidän tekemänsä päätösehdotuksen mukaisesti.

2.4.2 Poliitikot teknokraattisen tiedon hyödyntäjinä

Asiantuntijoilta saatavalla tiedolla on epäilemättä suuri merkitys poliittisille päättäjille. Nykypäivän poliitikot eivät kuitenkaan ole pelkästään valmistelevien viranhaltijoiden heille tarjoaman asiantuntijätiedon varassa eikä Frenchin ja Ravenin asiantuntijavallan määritelmän voida enää katsoa sellaisenaan sopivan nyky-yhteiskuntaan. Ajatus siitä, että henkilö B ei saisi selvitettyä jotakin itsenäisesti, ilman asiantuntijan A tietoja, on vanhentunut ajatusmalli. Käsitys asiantuntijuudesta on muuttunut teknologian ansiosta niistä ajoista, kun Dahl tai French ja Raven määrittelivät valtaa ja asiantuntijavaltaa. Internet on täynnä asiantuntijätietoa, jota kuka tahansa

voi tuottaa, eikä tietoon käsiksi pääseminen ole yhtä rajoitettua kuin ennen (Nurmi, 2021, 18). Nykyään ei ongelmana olekaan enää tiedon puute vaan se, että tietoa on valtavasti saatavilla ja sen oikeellisuudesta on vaikea vakuuttua (Klijn & Koppenjan, 2014).

Vogel ja Hattke (2018) ovat todenneet, että taito hyödyntää tietoa vaikuttaa päätöksentekijän omaan suorituskykyyn. Mitä enemmän päätöksentekijä hyödyntää tietoa, sitä paremmin päätöksentekijä itse suoriutuu päätöksentekotilanteissa. Tuomisto ym. (2017, 31) ovat jäsentäneet tiedon käsittelyä tiedon hyödyntäjiin, tiedon tuottajiin ja näiden välillä liikkuvaan tietoon sekä tietotarpeisiin. Poliittisessa päätöksenteossa tiedon ensisijaisina tuottajina ovat asiantuntijat ja poliittiset päätöksentekijät hyödyntävät heidän tietoaan. Tarkastelen seuraavaksi sitä, miten politiikassa hyödynnetään teknokraattista tietoa ja millainen on teknokraattien asema nykymaailmassa. Demokratian ihanteet painottavat kansalaisten osallistumista, mutta päätöksenteko edellyttää samaan aikaan oikean tiedon hallintaa. Edustuksellista demokratiaa voidaan pitää näiden kahden vaatimuksen yhdistelmänä. Teknokraattisen vallan täydellinen puuttuminen yhdestäkään demokraattisesta järjestelmästä tuntuu epäuskottavalta. Jopa kaikkein radikaaleimmat demokratiat luottavat joidenkin riippumattomien asiantuntijoiden neuvoihin (Bertsou & Caramani, 2020).

Yhteiskunnalliset ympäristöt ja niissä käsiteltävät asiat ovat monimutkaisia. Vaikka tietoa onkin nykyään paljon tarjolla, ei kenelläkään riitä aikaa ja asiantuntemusta tietää kaikkea, vaan eri aloille kehittyvä väistämättä asiantuntijoita. Asiantuntijoilla on vapaammat mahdollisuudet tarjota vaikuttavia ratkaisuja monimutkaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin, koska lyhyen aikavälin puoluepolitiikka ja vaalit eivät rajoita heitä (Bertsou & Caramani, 2020, 4). Asiantuntijoiden ei tarvitse miettiä äänisaaliin maksimointia vaaleissa tai sitä, millaisia päätöksiä vaalien välillä uskalletaan tehdä, jotta äänestäjien suosio säilyisi. He voivat kertoa omaan tietoonsa perustuvan rehellisen mielipiteensä.

Edustukselliseen demokratiaan liittyy kiinteästi puolueiden kilpailuasetelma ja poliittisen johdon intressien muuttuminen. Puolueiden valta-aseman sekä päättäjien osittainen vaihtuminen neljän vuoden vaalikausittain määrittelee kunnan johtavien viranhaltijoiden työympäristöä sekä vaikuttaa päätösten valmistelutyöhön ja viranhaltijoihin kohdistuviin odotuksiin. Esimerkiksi Koskimaa, Rapeli ja Hiedanpää (2021) ovat korostaneet virkamiesten valmistelutyön roolia valtiollisessa päätöksentekoprosessissa. Artikkelissaan he ovat tuoneet esille, kuinka demokraattinen johtaminen ja pitkäjänteinen strateginen suunnittelu kytkeytyvät toisiinsa ja kuinka juuri vaalikausien lyhyiden ja poliittisen vallan vaihtuvuuden vuoksi viranhaltijat työ on pitkän tähtäimen tavoitteiden ja pysyvyyden saavuttamisessa tärkeää.

Rockman (2019) on todennut, että autokratiat ja demokratiat eroavat toisistaan siinä, kuinka paljon liikkumavaraa ne ovat valmiita antamaan byrokratialle. Byrokrattisen auktoriteetin ja pätevyyden (tai epäpätevyyden) sekä demokraattisen im-

pulssin välinen jännite on aina olemassa. Koska valittujen poliitikkojen katsotaan olevan suvereenin kansanvallan edustajia, heidän tahtonsa kansanvallassa edustaa suvereenia tahtoa. Tämä on tietysti äärimmäinen ilmentymä, ja sitä rajoittavat perinteet, joissa kunnioitetaan asiantuntemusta, laillisia menettelyjä sekä oikeuslaitoksen ja julkishallinnon riippumattomuutta. Tämän kunnioituksen laajuus riippuu toki jossain määrin myös poliitikkojen poliittisten mieltymysten ja jonkin tietyn viraston/viranhaltijoiden harjoittaman politiikan välisestä ideologisesta tai intressien yhteensopivuudesta (Rockman, 2019).

On hyvin yleistä, että vallanpitäjät haluavat virkakoneiston olevan heidän toiveidensa ja tarpeidensa mukainen. Tai kuten Terry Moe (1985) ilmaisi, vallanpitäjät kaipaavat enemmän "*responsiivista kompetenssia*" kuin "*neutraalia osaamista*". Jos tällaisesta kysynnästä tulee pääasiallinen, jopa ehkä yksinomainen prioriteetti, seurauksena on runsas epäpätevyys (Rockman, 2019). Ja ilman oikeaa tietoa hallitus tai mikä tahansa organisaatio todennäköisesti epäonnistuu. Suuret visiot, joita tosiasiat eivät tue, ovat yleinen poliittisen epäonnistumisen syy.

Osalle teoreetikoista teknokratia näyttäytyy laajemmin kuin vain asiantuntijuu-
tena. Esimerkiksi Friedman (2019) näkee teknokratian politiikan kokonaisuutena sekä ongelmina, jotka on ratkaistava lainsäädännöllä ja sääntelyllä. Tässä mielessä ratkaisevaa ei ole asiantuntijatiedon hallussapito vaan pelkkä pyrkimys vastata kysymykseen siitä, mitä meidän tulisi tietää yhteiskunnallisista ongelmista, kuten esimerkiksi köyhyydestä, kohtuuhintaisista asunnoista, rikollisuudesta, koulutuksesta, julkisesta liikenteestä, terveydenhuoltojärjestelmästä ja niin edelleen (Elliott, 2020). On ihmisiä, jotka edellyttävät näitä kysymyksiä ratkoviilta henkilöiltä teknistä asiantuntemusta, ja heitä Friedman (2019) kutsuu *epistokraateiksi*. Mutta usein yhteiskunnallisia ongelmia ratkaisemassa ovat sellaiset henkilöt, jotka tekevät päätöksensä omien kokemustensa pohjalta. Tällaisia henkilöitä Friedman kutsuu *kansalaisteknokraateiksi*. Friedmanin mukaan kumpikaan ryhmä ei lopulta tiedä toista paremmin, mitä todella kannattaisi tehdä.

Friedman (2019, 46) väittää, että osatakseen ratkaista ongelman, teknokraatin (joko kansalaisen tai asiantuntijan) olisi tiedettävä mitkä yhteiskunnalliset ongelmat ovat merkittäviä ja mikä aiheuttaa nämä ongelmat. Lisäksi on tiedettävä mitkä toimenpiteet voivat tehokkaasti estää, lieventää tai ratkaista kyseiset ongelmat sekä mitkä ovat näiden toimenpiteiden aiotut ja tahattomat kustannukset. Friedman kuitenkin katsoo, että tätä tarvittavaa tietoa ei yksinkertaisesti ole saatavilla. Niin maallikkokansalaisilta kuin asiantuntijoiltakin puuttuu vaadittava tieto yhteiskunnallisten ongelmien tehokkaaseen ratkaisemiseen, ja he toimivat sen sijaan väistämättä osittain puutteellisen tiedon pohjalta. Hänen mukaansa ihmisen käyttäytyminen on lo-

pulta arvaamatonta erilaisten ideoiden, vaikutteiden ja kehityskaarien vuoksi (Friedman, 2019, 137).⁸

2.4.3 Onko teknokratia demokratian tukija vai uhka?

Onko teknokratia lopulta edustuksellisen demokratian tukija vai uhka? Demokraatioteoreettisessa keskustelussa asiaa on pohdittu useista näkökulmista. Asiantunteemukseen on liitetty erilaisia pelkoja, joiden mukaan asiantuntijat olisivat uhka demokraattiselle politiikalle. Tähän liittyviä vahvimpia argumentteja on, että teknokratia uhkaa kaventaa demokraattista keskustelua. Argumentti perustuu näkemykseen, jonka mukaan asiantuntijatiedon vaikuttavuuden lisääntyessä poliittisen valinnan painoarvo laskee (Moore, 2017, 37–38). Esimerkiksi taloudelliset faktat rajaavat päätösvaihtoehtojen määrää sen mukaan, mikä on tietyissä taloudellisissa olosuhteissa realistisesti mahdollista.

Teknokratiakriitikistään tunnettu Jürgen Habermas oli huolissaan politiikan tieteellistymisestä. Hän näki, että tieteen saavuttaessa rationaalisen toiminnan ohjauksessa monopoliaseman, kaikki kilpailevat väitteet poliittisessa keskustelussa on hylättävä (Habermas, 1973). Poliittinen keskustelu on Habermasin mukaan uhattuna kahdesta eri syystä. Tieteismielisyys sulkee keskustelun teknisillä argumenteilla, kun taas päätösvaltaa hallussaan pitävät sulkevat keskustelun sillä perusteella, että heidän mielestään keskustelu itsessään on ajanhukkaa ja mielipiteiden hedelmätöntä purkamista. Näin kansalaisten osallistuminen politiikkaan heikentyy sitä mukaa, kun poliittinen kamppailu muuttuu teknisemmäksi ja asiantuntevan ohjaustiedon merkitys päätöksenteossa kasvaa. Habermasin mukaan oli selvää, että toiminta vaatii orientoitumista, mutta teknokraattisessa politiikassa tämä ilmenee tekniikoiden ja strategioiden rationaalisen toteuttamisena ja arvojärjestelmien irrationaalisen valintana (Habermas, 1973, 265). Habermasin ajattelussa kritiikki kohdistuu nimenomaan tekniseen rationaliteettiin, joka sulkee pois demokraattisen keskustelun. Hän huomauttaa, että asiantuntemuksen ja teknokraattisen politiikan välillä ei ole välttämätöntä yhteyttä. Asiantuntijatietoa on siten mahdollista hyödyntää ilman, että sortuu tieteelliseen kapea-alaisuuteen.

Demokraattisen keskustelun kaventumisen uhkaan liittyy tiedon tuoma etu, jota kutsutaan myös *tiedon epäsymmetriaksi*. Tärkeä osa tiedon epäsymmetriaa on se, että pitkäjänteisyyteen ja jatkuvuuteen perustuvalla byrokratialla on yleensä enemmän kokemusta kuin vaihtuvilla poliitikoilla (Hysing & Olsson, 2012, 45). Dahl

⁸ Friedman tarjoilee provosoivan esimerkin siitä, mitä saatamme tarkoittaa teknokraatilla ja minkä koemme teknokraattiseksi politiikaksi: Donald Trump oli (ja on) maansa johdettava kansalaisteknokraatti, joka väitti yrityskokemuksensa perusteella pystyvänsä ratkaisemaan monimutkaisia ongelmia (Friedman, 2019, 291).

(1985, 1989) näkee tiedollisen epäsymmetria asiantuntijan ja ei-asiantuntijan välisissä suhteissa ehdottomana. Asiantuntijat tietävät jotain, jota ei-asiantuntija ei tiedä, mikä aiheuttaa riippuvuussuhteen. Henkilön päättäessä siitä, luottaako hän asiantuntijan tarjoamaan tietoon, voi hän vain havainnoida ulkoisia merkkejä ja signaaleja ratkaisunsa pohjaksi. Asiantuntijan hallitsemassa tiedossa ei välttämättä ole aina kysymys tietyn tieteen- tai ammattialan tiedosta, vaan tiedollinen epäsymmetria voi toteutua myös suhteessa tiedon laajuuteen. Käytännössä kyse voi olla esimerkiksi salaisen tiedon jakamisesta. Mikäli henkilöllä ei ole kaikkea sitä salaista tietoa, joka asiantuntijalla on käytössään, ei henkilö todella pysty arvioimaan asiantuntijan esittämiä väitteitä.

Tiedollinen epäsymmetria voidaan helposti nähdä demokratian näkökulmasta uhkatekijänä, etenkin jos byrokraatit eivät tarjoa päätöksentekijöille riittävää tietoa. Viranhaltijat käyttävätkin tässä yhteydessä valtaa muotoillessaan jostakin asiasta poliittisille päätöksentekijöille tietynlaisen käsityksen. Möttönen (1997, 142) on todennut, että tarkasteltaessa poliitikkojen ja viranhaltijoiden suhdetta, poliittiset päätöksentekijät voidaan käsittää pikemminkin viranhaltijoiden toiminnan kohteiksi kuin valtuuksien antajiksi. Näin byrokraattinen asiantuntijavalta kääntyy kriittisessä tarkastelussa poliitikkoja tukevasta voimasta uhaksi.

Fischer (2000, 25) on esittänyt, että vaikka asiantuntijat eivät harjoita muodollista poliittista valvontaa, heidän tietoistaan ja menetelmistään on tullut välttämättömiä hallinnollisia resursseja. Demokraattisen päätöksentekokoneiston ei voida katsoa pystyvän laadukkaaseen päätöksentekoon ilman teknokraattisia asiantuntijoita. Näin ollen byrokratia ja asiantuntijat voidaankin demokratian näkökulmasta nähdä ns. ”välttämättömänä pahana”.

Demokratiaa tukevana voimana teknokratia nähdään sellaisissa argumenteissa, joissa asiantuntijoita kuvataan poliittisista arvoista riippumattomina ja itsenäisinä. Asiantuntijuudessa arvokasta on juuri se, että asiantuntijat esittävät näkemyksensä, joka perustuu oman alansa tarkoituksiin, arvoihin ja kulttuuriin. Tällaisen riippumattomuuden avulla asiantuntijat voivat tarjota ratkaisujaan ja esityksiään eri lähtökohdista kuin poliitikot. Heillä on yleensä myös *”eettinen tai ammatillinen sitoutuminen oman ammattikuntansa standardeihin ja totuuksiin”* (Schudson, 2006, 500). Schudson (2006, 497) onkin nähnyt ongelmana ennemminkin sen, miten varmistetaan, että *”demokraattinen auktoriteetti antaa asiantuntijoille riittävästi autonomiaa niin, että asiantuntijan ääni edustaa asiantuntijan asiantuntemusta eikä asiantuntijaa painostavien poliitikkojen tai byrokraattien näkemyksiä”* Vaikka jotkut demokraateoreetikot ovat huolissaan siitä, että asiantuntijat saavat liikaa valtaa, Schudson on huolissaan siitä, että asiantuntijoilla ei ole tarpeeksi valtaa tuoda ilmi, että poliittiset projektit ovat epäjohdonmukaisia, ristiriitaisia tai haitallisia.

Mooren (2017) mukaan asiantuntemus tukee demokraattista harkintaa ja kollektiivista päätöksentekoa. Mutta se edellyttää, että asiantuntijat osallistuvat näkyvästi

julkiseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Moore korostaa avoimuutta, ehdottaen mallia, jossa asiantuntijat tekevät yhteistyötä kansalaisten kanssa ja ovat siten vastuussa heille. Asiantuntijavallan legitimaatio paranee, jos kansalaiset voivat kyseenalaistaa asiantuntijoita ja osallistua argumentointiin. Moore haastaa perinteisen neutraalin asiantuntijakuvan ja esittää, että asiantuntijoilla on aina poliittinen rooli, joten heidän tulee tukea demokratian periaatteita kuten läpinäkyvyyttä, vastuullisuutta ja vuorovaikutusta kansalaisten kanssa.

Asiantuntijuuden politisoituminen – asiantuntijavaateiden riitauttaminen kollektiivisen päätöksenteon varjolla – on yleensä merkki asiantuntijavallan heikkenemisestä (Moore, 2017). Tarkasteltaessa asiaa suomalaisessa kontekstissa, ei esimerkiksi Reunanen näe asiantuntijavallan uhkaavan demokratiaa vaan pitää tietoon pohjautuvaa asiantuntijavalmistusta päätöksenteon tasoa nostavana ja vahvistavana tekijänä. Reunanen (1996) ajatus on, että kunnallisessa päätöksenteossa luottamushenkilöt antavat päätöksellään yleisen mielipiteen legitimaation viranhaltijoiden valmistelemille päätösesityksille. Luottamushenkilöiden valta toteutuu näin vahvana, mutta kuitenkin vuorovaikutuksessa asiantuntijaviranhaltijoiden kanssa. Yhteistyön näin toteutuessa ollaan ihanneltilanteessa, jossa teknokratian tuki demokratialle on parhaimmillaan.

Tässä luvussa esitetystä keskustelusta voi päätellä, että näkemykset teknokratian asemasta suhteessa demokratiaan vaihtelevat suuresti. Suhde muodostuu aina tiettyssä toimintaympäristössä ja vallitsevien olosuhteiden ohjaamana. Siihen nähdäänkö asiantuntijat uhkaavina vai tärkeinä liittolaisina, vaikuttaa poliittisen tilanteen lisäksi myös se, miten asiantuntijat toteuttavat omaa rooliaan suhteessa demokratiaan.

2.5 Poliittis-hallinnollisen järjestelmän suhde ympäröivään yhteiskuntaan

Demokraattisessa yhteiskunnassa byrokraattinen hallinto ja poliitikkojen muodostamat toimielimet eivät toimi vain kahdenkeskisessä vuorovaikutuksessa. Päätöksentekovalta jakautuu laajasti eri kansalaisryhmille, jotka jakavat yhteisiä arvoja, mahdollisesti sosiaalisen aseman tai usein ainakin kiinnostuksen kohteen. Kuntatasolla verkostot ovat usein tiiviimpiä ja toimijoiden välinen vuorovaikutus on helpommin havaittavissa. Verkostot ovatkin aina olleet olennainen osa demokraattisia yhteiskuntia ja niiden hallintoa, mutta internet ja viestintäteknologian kehitys ovat korostaneet verkostojen roolia kaupankäynnissä, instituutioissa ja demokratioissa (Gieseke, 2020). Poliittiselle agendalle nousevat asiat eivät ole enää vain tiettyjen hallinnollisten virastojen toteuttamia vaan ne muodostuvat julkisten, voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden sekä markkinaehtoisten, voittoa tavoittelevien organisaatioiden yhteistyönä (Koliba et al., 2010).

Verkostot hallitsevat elämäämme, toimeentuloamme ja tapaamme olla vuorovai-
kutuksessa (Gieseke, 2020, 2). Koskaan ennen yhteiskunnan historiassa eivät erilai-
set organisaatiot ole työskennelleet rinnakkain niin tiiviisti yhteisten tavoitteiden
saavuttamiseksi. On yleisesti tunnustettua, että nyky-yhteiskuntien monimutkaisien
ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan yhteisiä ponnisteluja. Verkostoista ja organisaat-
tioiden välisestä yhteistyöstä on tullutkin välttämättömyys, kun yhteiskunnalliset on-
gelmat ovat kasvaneet ja muuttuneet moninaisimmiksi (Gieseke, 2020, 2).

Ennen kuin siirryn tarkastelemaan yhteistoiminnallista hallintaa, totean, että hal-
linnan käsite on monimuotoinen ja sen käyttö edellyttää tarkkaa määrittelyä. Pollitt
& Hupe (2011) ovat kuvanneet hallintaa akateemisessa tutkimuksessa ja käytännön
hallinnossa laajalti levinneeksi ”taikakäsitteeksi”, joka voi tarkoittaa eri asioita eri
konteksteissa. Se viittaa usein ”hyvään” hallintaan, jota esitetään ratkaisuna aiempiin
hallinnon ongelmiin, kuten byrokratiaan tai markkinakeskeisyyteen. Tarkka sisältö
jää kuitenkin usein määrittelemättä. Pian tarkasteltavan yhteistoiminnallisen hallin-
nan lisäksi hallinnan käsitettä käytetään myös luisissa muissa merkityksissä ja yh-
teyksissä. Esimerkkeinä mainittakoon perinteisen hierarkkisen hallinnan lisäksi
markkinaperusteinen hallinta (*market-based governance*), verkostohallinta (*network
governance*) (Meek, 2012) ja itseohjautuva hallinta (*self-governance*). Markkinape-
rustaisessa hallinnassa korostetaan kilpailua, tehokkuutta ja sopimusohjausta, ja se
perustuu usein yksityisen sektorin osallistumiseen julkisten palvelujen tuottamiseen
(esim. Donahue & Nye, 2002). Verkostohallinta taas keskittyy organisaatioiden vä-
liseen koordinaatioon, joka perustuu epämuodollisiin sosiaalisiin järjestelmiin ja
suhteisiin (Meek, 2012). Itseohjautuvassa hallinnassa yhteisöt tai ryhmät hallinnoi-
vat itse omaa toimintaansa ilman ulkoista ohjausta, sisäisiä sääntöjä ja normeja nou-
dattaen (Ostrom, 2015). Yhteistoiminnallinen hallinta eroaa näistä hallinnan muo-
doista erityisesti jaetun päätöksenteon ja konsensusperusteisen lähestymistavan
kautta.

2.5.1 Yhteistoiminnallinen hallinta

Yhteistoiminnallinen hallinta (*collaborative governance*) viittaa hallintotapaan,
jossa eri toimijat tai sidosryhmät osallistuvat yhdessä päätöksentekoon, sekä sen
suunnitteluun ja toteutukseen. Yhteistoiminnallinen hallinta on nähty vastauksena
monimutkaisiin julkisen sektorin ongelmiin, jotka edellyttävät erilaisten etujen yh-
teensovittamista ja joille on ominaista vahva keskinäinen riippuvuus. Yhteistyöllä ja
yhteistyöprosessilla tarkoitetaan intensiivisiä vuorovaikutustapoja ja neuvotteluita,
joiden kautta osallistujat ovat aktiivisesti mukana tavoitteiden määrittelyssä, päätös-
ten tekemisessä ja niiden toteuttamisessa sovittujen toimenpiteiden mukaisesti (Gie-
seke, 2020). Tällaista yhteistyöprosessien strategista ja systemaattista käyttöä ongel-

mien tunnistamisessa, ymmärtämisessä ja ratkaisemisessa pidetään tyypillisenä yhteistoiminnalliselle hallinnalle (Ansell & Gash, 2008; Greenwood et al., 2021).

Keskeisiä periaatteita yhteistoiminnallisessa hallinnassa ovat sektorirajat ylittävä vuorovaikutus, oppiminen ja konsensuspohjainen päätöksenteko, jotka saavutetaan huolellisesti suunnitelluilla ja ohjatuilla prosesseilla (Gordon et al., 2018; Innes, 2004). Tällainen lähestymistapa korostaa yhteistyötä, avoimuutta ja osallistumista sekä pyrkii hyödyntämään erilaisia näkökulmia ja osaamista. Julkisen hallinnon kehityskulku on lisännyt kiinnostusta rajat ylittävään yhteistyöhön. Tämä johtuu julkisen sektorin organisaatioiden monimutkaisuudesta ja sirpaloitumisesta, vaatimuksesta saada integroidumpia ja tavoitettavampia julkisia palveluja sekä osallistumisen ja yhteisölähtöisten aloitteiden arvostuksen kasvusta (Sørensen et al., 2020, 546).

Yhteistyöprosessin tietty dynamiikkaa määrittää suurelta osin sen, onko toiminnassa aidon yhteistoiminnallisuuden mahdollisuudet. Käytännössä yhteistoiminnallinen hallinta voi näkyä monipuolisesti eri yhteiskunnan tasoilla ja organisaatioissa sekä projekteissa. Poliittis-hallinnollinen järjestelmä toimii siis suhteessa ympäristöönsä. Systemiteoreettisesta näkökulmasta katsottuna ympäristön vaikutuksia järjestelmään kutsutaan panoksiksi (*inputs*) ja järjestelmän aikaan saamia ratkaisuja tuotoksiksi (*outputs*) (Möttönen, 1997, 76). Lisäksi ympäristön vaikutuksista on eroteltavissa vaatimukset (*demands*) ja tuki (*support*) sekä palaute (*feedback*).

Greenwood, Singer ja Willis (2021) ovat määritelleet kuusi tekijää, joiden avulla voidaan tarkastella, vastaako poliittishallinnollisen järjestelmän ja ympäristön välinen prosessi yhteistoiminnallisen hallinnan määritelmää. Nämä tekijät ovat **julkinen tarkoitus, rajat ylittävä osallistuminen, edustavuus, osallisuus, jaettu auktoriteetti ja vallan tasapainottaminen sekä deliberatiivisuus**. Deliberatiivisessa demokratiamallissa painopiste ei ole vain äänestämässä ja enemmistöpäätöksissä, vaan erityisesti julkisessa, harkitsevassa keskustelussa päätöksenteon perustana (Rawls, 2005). Näin korostuvat argumenttien punninta sekä osallistujien välinen dialogi. Puhuttaessa yhteistoiminnallisesta hallinnasta, viitataan sillä nimenomaan hallintoon, jota toteutetaan julkista tarkoitusta varten. Vaikka yhteistyöllä vastataan erilaisiin yksityisiinkin tarpeisiin, julkinen tarkoitus on se, joka muuttaa tavallisen yhteistyön yhteistoiminnalliseksi (Greenwood et al., 2021). Deliberatiivisuus on yksi keskeisistä elementeistä, joka erottaa yhteistoiminnallisen hallinnon muista osallistavan demokratian muodoista (Greenwood et al., 2021). Jos sitä harjoitetaan hyvin, ei yhteistoiminnassa synny vain pelkkiä aikaisempien mielipiteiden yhdistelmiä, vaan pohdiskelevan prosessin pohjalta muodostuu täysin uusi vaihtoehto.

Gieseken (2020) mukaan yhteistoiminnallisessa hallinnassa tunnistetaan yleisesti neljä toimijaa: **julkinen päätöksentekijä, yksityinen politiikantekijä, julkinen ammatinharjoittaja ja yksityinen ammatinharjoittaja**. Yhteistoiminnallisen hallinnan toissijaisena komponenttina voidaan pitää kolmea erilaista hallinnollista tyyliä (Gieseke, 2020, 4): **hierarkkista, markkinaehtoista ja verkostoihin perus-**

tuva. Perinteisesti hallinto on nähty ylhäältä alas -prosesseina, jotka perustuvat komentoketjuihin sekä kontrolliin ja siksi nämä hallinnon eri tyyli jäävät usein huomiotta. Hierarkkinen hallintotyyli on edelleen vallitseva, mutta markkinaehtoinen hallinto ja verkostomainen hallinto ovat myös yleisesti hyväksytyjä hallintovaihtoehtoja. Yhteistoiminnallisessa hallinnassa eri hallinnollisten tyylien yhdistelmät muodostavat usein suhteen toisiinsa. (Gieseke, 2020, 4).

2.5.2 Valta ja osallisuus yhteistoiminnallisen hallinnan rajapinnoilla

Yksi yhteistoiminnallisuuteen perustuvan hallinnan keskeisistä dilemmoista on viime kädessä päätöksentekovalta (Greenwood et al., 2021). Koska yhteistoiminnallinen hallinta ei ole perustuslaillisesti valtuutettua ja se on harvoin lakisäateistä, on yhteistoiminnallisen hallinnan toimintavaltuudet johdettava yhdeltä tai useammalta sidosryhmältä – tyypillisesti yhdeltä valtion virastolta. Koska tämä vallan jakaminen on tyypillisesti epävirallista ja vapaaehtoista, on lähes aina mahdollisuus, että valta kaapataan takaisin alkuperäiselle taholle, mikä luo epävakautta ja joskus epäluottamusta yhteistoiminnallisen hallinnan osallistujien välillä. Tällaisessa tilanteessa lain mukaiset julkishallinnolliset toimijat tasapainoilevat pyrkiessään varmistamaan, että ne täyttävät tehtävänsä, mutta sitoutuvat silti yhteistoiminnallisen organisaation tahotilan toteuttamiseen. Julkishallinnollisilla toimijoilla on siten merkittävä rooli sen jännitteen hallinnassa, joka muodostuu yhteistoiminnallisuuden ytimessä (Greenwood et al., 2021).

Yhteistoiminnallisen hallinnan voi katsoa soveltuvan ja toisaalta olevan lähes välttämätön erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa eri toimijoiden/sidosryhmien asiantuntemus ja näkemykset ovat päätöksenteon kannalta keskeisiä. Osallistamalla eri sidosryhmät mukaan toiminnan suunnitteluun ja päätöksentekoon, pyritään varmistamaan, että päätöksille saadaan mahdollisimman laaja-alainen tuki. Tiedon jakaminen on avointa ja osapuolille tarjotaan tietoa prosesseista, päätöksistä ja toimenpiteistä, mikä edesauttaa luottamuksen vahvistumista. Yhteistoiminnallinen hallinta pyrkii joustavuuteen sekä sopeutumaan muuttuviin olosuhteisiin ja tarpeisiin. Joustavuus myös mahdollistaa nopean reagoinnin ja parantaa toiminnan tehokkuutta.

Tutkijat ovat havainneet, että yhteishallinnollisten ja byrokraattisten hallintomuotojen välisten rajapintojen tuottavuuspotentiaali (eli yhteistyön tuottama hyöty) on riippuvainen siitä, missä määrin julkishallinnon johtajat toimivat tuon rajapinnan yli (Sørensen et al., 2020). Poliitikoilla näyttäisi olevan edelleen tärkeä rooli viestijöinä ja demokraattisen yhteistyön ylläpitäjinä. Sørensen ym. (2020) ovat esitelleet käsitteet osallistava (*hands-off*) ja osallistuva (*hands-on*). Nämä käsitteet erottelevat tapoja, joilla poliitikot työskentelevät yhdistääkseen yhteistoiminnallisen hallinnan areenat ja edustuksellisen demokratian hallintoelimet. Osallistavaa tapaa voidaan

pitää rakenteiden, puitteiden ja tavoitteiden asettamisena ja muiden toimijoiden, kuten johtavien viranhaltijoiden, aktivointina rajapinnat ylittävien toimintojen suorittamiseen. Toimintatapa voidaan nähdä tietynlaisena sillanrakentamisena, jossa luodaan olosuhteet ja resurssit rajojen yli tapahtuvan yhteistyön edistämiseksi. Osallistuva tapa Sørensenin määrittelemällä tavalla tarkoittaa poliitikon osallistumista käytännön rajapinnat ylittävään toimintaan yhteistoiminnallisen hallinnan areenojen ja edustuksellisen demokratian instituutioiden välillä.

Kun poliitikot harjoittavat vain osallistavan toimintatavan mukaista rajojen ylittämistä, yhteistoiminnallisen hallinnan areenan ja edustuksellisen demokratian poliittisen päätöksenteon välisen politiikan yhdenmukaistamiselle muodostuu rajoitteensa (Sørensen et al., 2020, 546–547). Toimenpiteet ovat tällöin yleensä liian yleisiä ja pinnallisia ja ne tapahtuvat huomattavan etäisyyden päässä yhteistoiminnallisen hallinnan prosessista, mikä johtaa virheisiin tehtävien toimenpiteiden kohdistamisessa. Lisäksi poliittisten rajojen ylittämistä tapahtuu tyypillisesti vain yhteistoiminnallisen hallinnon prosessin alussa ja se vähenee sitä mukaa, kun asiasisältö kehittyä ja päätöksentekoehdotukset muotoutuvat.

Sørensen kumppaneineen (Sørensen et al., 2020, 546–547) on havainnut, että yhdistettäessä osallistavia ja osallistuvia tapoja, muodostuu yhteistoiminnallisen hallinnan areenojen ja edustuksellisen demokratian instituutioiden välille erilaisia osallistumisen tasoja. Näin tämä yhdistelmä varmistaa, että suunnitelmat, rakenteet ja järjestelyt yhteistoimintaan perustuvan hallinnan ja virallisen demokraattisen päätöksenteon yhdistämiseksi säilyvät aktiivisina. Tällainen toimintatapojen yhdistäminen tapahtuu yleensä poliitikkojen ja viranhaltijoiden vuorovaikutteisessa yhteistyössä, mikä johtaa laadukkaampaan lopputulokseen. Rajapintojen ylittämistapoja yhdistämällä saavutetaan yhdenmukaisempaa politiikkaa, kun käsittelyssä olevista asioista raportoidaan niille asianomaisille poliittisille toimielimille, jotka vaikuttavat politiikkaan molemminpuolisesti sekä yhteistoiminnallisen hallinnon kehittämiseen areenoilla, että kunnanvaltuustossa (Sørensen et al., 2020, 546–547). Tällaiset oivallukset viittaavat siihen, että poliitikkojen aktiivinen osallistuminen rajojen avaamiseen ja käytännönläheisiin toimiin on ratkaisevan tärkeää politiikan yhdenmukaistamisessa.

Hallinnollisten tyylien ja toimijoiden yhdistelmistä keskusteltaessa käytetään usein moniulotteista käsitettä hybridisyys. Johtamis- ja organisaatiokirjallisuudessa termiä *hybridi* on käytetty kuvaamaan organisaatioita, jotka ylittävät institutionaaliset ja sektoreiden väliset rajat (Gieseke, 2020). Yhteistoiminnallisessa hallinnossa organisaatioiden välinen yhteistyö johtaa hybridioorganisaatioiden muodostumiseen, kun yksilöt useista organisaatioista ja toiminnan sektoreilta muodostavat uuden tyyppisiä kokonaisuuksia. Hybridit pystyvät hyödyntämään erilaisia alakohtaisia paradigmoja, logiikoita ja arvojärjestelmiä luoden uusia muotoja, jotka haastavat perinteiset organisaatiokäsitykset (Doherty et al., 2014).

Yhteistoiminnallisten hybridiorganisaatioiden haasteena on yhdistää erilaisia ominaisuuksia, tavoitteita, normeja, kulttuureja ja eri organisaatioiden hallinnollisia käytäntöjä (Gieseke, 2020). Vallan tasapainottamisen lisäksi yhteistoiminnallisten organisaatioiden haasteena ovatkin hämmennys ja jopa konfliktit, jotka syntyvät, kun organisaatiokulttuurit, normit ja hallinto eivät kohtaa. Koska kaikessa toiminnassa on lopulta kyse ihmisistä, vallitsee vuorovaikutuksessa tiettyjä käyttäytymismalleja. Tällaiset käyttäytymismallit lähettävät yhteistoimintaan perustuvan hallintaprosessin joko hyödylliseen kiertokulkuun, joka johtaa parempiin tuloksiin ja kokemuksiin, tai ilkeään kiertokulkuun, joka ei tuo osallistujille lisäarvoa vaan joskus jopa päinvastoin (Greenwood et al., 2021). Jos yhteistoiminnallisen hallinnan toimijat jakavat aidosti yhteisen ongelman, ovat halukkaista käsittelemään konflikteja, osallistuvat prosessiin tasapuolisesti ja pyrkivät rakentamaan luottamusta, kasvavat todennäköisyydet sille, että ryhmä saavuttaa sekä aineelliset että menettelylliset tavoitteensa (Greenwood et al., 2021).

3 Byrokratia, demokratia ja strateginen johtaminen Suomen kunnissa

Suomen perustuslain (731/1999) mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Edustuksellinen demokratia on Suomen paikallishallinnon perusta ja kunnallinen itsehallinto nauttii Suomessa vahvaa lainsäädännöllistä suojaa. Perustuslaissa määritelty kunnallinen itsehallinto on kuntalaisten itsehallintoa.

Kuntaorganisaatio muodostuu kunnan jäsenistä, eli kuntalaisista. Kuntalain (410/2015) 3 §:n mukaan kunnan jäsen on:

- 1) henkilö, jonka kotikuntalaisia (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kunnan asukas);
- 2) yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa;
- 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa.

Käytännössä kunnassa asuvat ihmiset muodostavat kunnan. Heistä osa toimii erilaisissa yhdistyksissä ja järjestöissä, mukaan lukien poliittiset puolueet. Kunnallisvaalien kautta valtuustoon ja lautakuntiin valitut päättäjät edustavat kuntalaisia ja tekevät päätöksiä heidän puolestaan. Kuntalaki muodostaa kunnan johtamisjärjestelmän perustan ja antaa kunnille vapauksia oman organisaation muodostamisessa. Ylintä strategista päätösvaltaa käyttää kuitenkin aina valtuusto. Kuntalain mukaan valtuuston lisäksi muita pakollisia toimielimiä kunnassa ovat kunnanhallitus, tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta. Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Lisäksi valtuusto voi asettaa lautakuntia, johtokuntia sekä jaostoja. Tämä on perinteisin ja yleisin toimintatapa Suomen kunnissa. Toimielinten alaisuudessa toimii kunnan operatiivinen hallinto toimialoineen. Toimialoja johtavat toimialajohtajat, jotka hallintosäännössä on yleisesti luokiteltu kunnan johtaviksi viranhaltijoiksi.

Paljon käsiteltyjä aiheita Suomen kunnallishallinnon kehittämisessä ovat pitkään olleet demokratia, työnjako politiikan ja virkakoneiston välillä, luottamushenkilöiden työskentelyolosuhteet sekä ammattijohdon asema ja yhteistoiminta poliittisen

johdon kanssa (Hämäläinen, 2009). Pikkala (2007) on avannut kunnallisen demokratian kipupisteitä kartoittaessaan valtuustojen henkilövaihtuvuutta ja sen syitä. Haastattelututkimuksessa esiin nousevat valtuutettujen kritiikki viranhaltijoiden liian suurta valtaa ja huonoa valmistelua kohtaan sekä valtuutettujen toive päättäjien ja viranhaltijoiden yhteistyön parantamisesta. Myös poliitikkojen turhautuminen vallan klikkiytymiseen sekä epäolennaisiin asioihin keskittyminen päätöksenteossa saavat aiemmassa tutkimuksessa huomiota.

3.1 Valtuusto kunnan ylimpänä johtajana

Suomen kunnallishallinto pohjautuu edustukselliseen demokratiaan. Kuntalain (410/2015) mukaan kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa. Valtuutetut ja varavaltuutetut valtuustoon valitaan kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa. Valtuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta.

Kuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. Äänioikeus kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa on Suomen taikka muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin tai Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaisissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Äänioikeus kuntavaaleissa on myös muulla täysi-ikäisellä ulkomaalaisella, jos hänellä mainittuna ajankohtana on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan.

Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston tehtävänä on pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Valtuuston lisäksi muita kuntalain mukaisia toimielimiä kunnassa ovat kunnanhallitus, tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta. Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Lisäksi valtuusto voi asettaa lautakuntia, johtokuntia sekä jaostoja⁹. Kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikunnan määrätyn tehtävän hoitamista varten.

Toisinaan kunnassa saattaa toimia vain kuntalain mukaiset pakolliset toimielimet, mikäli kunta on siirtänyt tehtäviä kuntien yhteistoimintasopimuksen mukaisille toimijoille kuten kuntayhtymille tai yhteistoiminta-alueille ja kunnanhallitus pystyy käsittelemään jäljelle jääneet lautakuntatason asiat¹⁰.

⁹ Usein kunnissa on lautakunnat teknisten- ja ympäristöpalveluiden, opetus- ja kulttuuripalveluiden sekä liikunta- ja nuorisopalveluiden toimialoille sekä ennen vuoden 2023 sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) uudistusta myös sosiaali- ja terveystaloukselle.

¹⁰ Sote-uudistuksen jälkeen tällaisia siirrettyjä tehtäviä ovat lähinnä ympäristöterveydenhuollon palvelut, perusopetuksen jälkeiset opetuspalvelut sekä vuoden 2025 alusta alkaen työllisyys- ja yrityspalvelut.

Kunnan on mahdollista organisoitua myös ns. valiokuntamallin mukaisesti. Tällöin kunnanhallitukseen ja lautakuntaan valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakuntaa voidaan kutsua valiokunnaksi. Tämän mallin voidaan katsoa korostavan valtuutettujen asemaa kunnan päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa sekä siten vahvistavan poliittisen vastuun toteutumista. Valiokuntamallista on käytännössä kahta erilaista toimintatapaa (Majava, 2019). Valtuuston asema suhteessa kunnanhallitukseen vahvistuu mallissa, jossa valiokunnat toimivat perinteisten lautakuntien tapaan päätöksiä tekevinä toimieliminä. Kunnanhallituksen asema puolestaan korostuu mallissa, jossa valiokunnilla ei ole virallista päätösvaltaa, eikä niille ole delegoitu viranomaistehtäviä vaan valiokunnat toimivat ns. valmistelevinä toimieliminä ¹¹.

Vaikka valtuusto käyttää kuntalain mukaisesti kunnan ylintä päätösvaltaa, voi kunnanhallituksen katsoa olevan kunnan päätöksenteossa vallankäytön ytimessä (Harisalo & Stenvall, 2002). Kunnanhallitus ohjaa valtuuston työskentelyä valmistelemalla sen päätettäväksi menevät asiat ja toimeenpanemalla ne. Kunnanhallitus on myös tiiviimmin mukana kunnan hallinnossa. Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää.

Kunnille voidaan määrätä tehtäviä vain säätämällä siitä laissa. Kuntien tehtävät jakautuvat seuraaviin kuntalaisille tuotettaviin palveluihin:

- Koulutus- ja varhaiskasvatuspalvelut
- Kulttuuri-, nuoriso- ja kirjastopalvelut
- Kaupunkisuunnittelu, maankäyttöpalvelut
- Vesi- ja jätehuoltopalvelut
- Ympäristöterveydenhuollon palvelut
- Sosiaali- ja terveystieteelliset palvelut (ennen vuotta 2023)
- Työvoima- ja yrityspalvelut (vuoden 2025 alusta)
- Palo- ja pelastustoimi

Edellä mainittujen palveluiden lisäksi tai oikeammin niihin sisältyen, kunnilla on lakisääteinen velvoite edistää kuntalaistensa hyvinvointia ja terveyttä (Kuntaliitto). Arkiympäristön turvallisuus on keskeinen osa tätä kokonaisuutta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa on laaja-alainen ja poikkihallinnollinen tehtävä. Hyvinvointia edistäviä toimia toteutetaan kunnan kaikilla toimialoilla, minkä lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tehdään yhteistyössä paikallisten ja alueellisten toimijoiden kanssa. Valtuusto hyväksyy laajan hyvinvointikertomuksen

¹¹ Valiokuntamallissakin kunnassa säilyvät lakisääteisesti pakolliset lautakunnat, kuten tarkastuslautakunta, keskusvaalilautakunta sekä lupa- ja valvontalautakunta -asioista vastaava lautakunta.

ja -suunnitelman kerran valtuustokaudessa ja valtuustolle tulee vuosittain raportoida hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kehityksestä. Lisäksi kunnan tulee strategiassaan huomioida hyvinvointiin liittyvät asiat.

Puhuttaessa nykypäivän kuntademokratiasta, ei voida välttyä sivuamasta hieman myös edustuksellisen demokratian kriisiä. Perinteisen edustuksellisen demokratian ajautumisesta kriisiin on jo pitkään puhuttu todella paljon. Aihetta on käsitelty eri tiedotusvälineissä, tutkimuksissa ja keskusteluissa. Edustuksellisen demokratian kriisiä ja sen moninaisia syitä ei voi eikä ole tarkoituksenmukaista tässä tutkimuksessa laajemmin avata, mutta eräs siihen liittyvä ja kuntia koskeva huolenaihe liittyy äänestysaktiivisuuteen. Alhaista äänestysaktiivisuutta pidetään merkittävänä demokratian uhkana, koska demokratian ajatus pohjautuu yhteiseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Mikäli ihmisillä ei ole kiinnostusta äänestää, vähentää se demokraattisen päätöksenteon arvovaltaa ja legitiimiä.

Kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus on jo perinteisesti heikompi kuin eduskuntavaaleissa. Tilastokeskuksen äänestystilastojen mukaan äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa on jäänyt seitsemästä edellisestä vaalista kuudessa alle 60 prosentin. Vuoden 2000 kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus oli 55,9 prosenttia, vuonna 2004 se nousi 58,6 prosenttiin. Vuoden 2008 kuntavaaleissa äänestysprosentti oli poikkeuksellisen korkea 61,2, mutta vuonna 2012 se laski taas ollen 58,3 prosenttia ja vuoden 2017 vaaleissa lukema nousi puoli prosenttia ollen 58,8 (Borg & Pikkala, 2017). Äänestysaktiivisuuden erot ovat suuria sekä kuntien välillä että suurten kuntien sisällä, mikä kertoo alueiden sosioekonomisesta eriytymisestä (Pekola-Sjöblom et al., 2012). Kunnallisan alan kehittämissäätiön julkaisemassa vuoden 2017 kuntavaalitutkimuksessa todetaan, että kuntavaalien matalahkosta äänestysprosentista huolimatta suomalainen kuntavaalidemokratia toimii toistaiseksi vielä kohtuullisen hyvin. Vuoden 2021 kuntavaalien äänestysprosentti oli taas laskusunnassa ollen 55,1 prosenttia. Vuoden 2025 kuntavaaleissa äänestysprosentti oli historiallisen alhainen, 54,3 prosenttia. Tämä on alhaisin lukema vuoden 1945 jälkeen ja tilannetta voidaankin pitää kuntademokratian toimivuuden sekä valtuuston päätösten oikeuttamisen kannalta huolestuttavana.

Äänestysaktiivisuutta tarkasteltaessa erityisesti nuorten haluttomuus äänestää on nähty haasteena. Kuntavaalit eivät tee tässä poikkeusta. Koulutustaso ja perhetausta vaikuttavat vahvasti äänestysaktiivisuuteen. Tutkimusten mukaan Suomessa jopa 90 prosenttia kansalaisista pitää äänioikeuden käyttöä ainakin jonkinasteisena kansalaisvelvollisuutena, mutta vain osalla tämä velvollisuudentunne heijastuu käytännön osallistumiseen (Grönlund & Wass, 2016). Koulutustaso vaikuttaa enemmän äänestämisen kokemiseen velvollisuutena kuin siihen, miten kuntavaaleissa äänestämällä katsotaan olevan mahdollista vaikuttaa. Velvollisuusnormin heikentyminen nuorten ja keski-ikäisten äänestäjien keskuudessa selittää näiden ikäryhmien muita matalampaa äänestysaktiivisuutta (Borg, 2017).

Äänestysaktiivisuuden lisäksi huolestuttava asia kunnallisen demokratian tulevaisuuden ja valtuuston aseman kannalta on ehdokasmäärien kehitys. Edustuksellisen demokratian toteutumisen kannalta on olennaista, että ihmiset ovat kiinnostuneita luottamustehtävistä ja haluavat lähteä ehdokkaiksi vaaleihin. Kuntalaiset tarvitsevat mahdollisimman aktiivisia, motivoituneita ja valveutuneita edustajia päätöksentekoon. Puolueille kuntavaalit ovat ensisijaisesti mahdollisuus hankkia valtuustopaikkojen ja muiden luottamustehtävien kautta vaikutusvaltaa kunnalliseen ja alueelliseen päätöksentekoon. Suomen kunnissa on runsaasti valtuutettuja, ja kuntavaaleissa on paljon enemmän ehdokkaita kuin eduskunta-, europarlamentti- ja presidentinvaaleissa (Borg, 2017). Ehdokasmäärät ovat kuitenkin olleet laskusuunnassa. Poikkeuksen muodostivat kesäkuun 2021 kuntavaalit, joissa kehityssuunta kääntyi. Ehdokasmäärän lisäys ei kuitenkaan heijastunut äänestysaktiivisuuteen.

Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2008 kuntavaaleissa oli koko maassa yhteensä 38 509 ehdokasta. Vuoden 2012 kuntavaaleissa ehdokasmäärä oli 37 124 ja vuoden 2017 kuntavaaleissa 33 618. Vuonna 2021 ehdokkaita oli kuitenkin 35 627. Ehdokasmäärä nousi näin ollen edellisistä kuntavaaleista yli 2 000 henkilöllä. Kun kuntien sosiaali- ja terveystalvet siirtyivät hyvinvointialueille, vähensi se kunnallispoliittikkojen mahdollisuuksia vaikuttaa. Tämä saattaa tulevaisuudessa ainakin joissain tapauksissa vähentää intoa lähteä kuntavaaliehdokkaaksi. Vuoden 2025 kuntavaaleissa näkyikin merkittävä pudotus ehdokasmäärässä, kun ehdokkaita oli valtakunnan tasolla vain 29 950. Kuten äänestyskäyttäytymisessä, myös ehdokkaaksi asettautumisessa näkyy nuorten vähäinen kiinnostus. Vuosien 2008 ja 2012 kuntavaaleissa ehdokkaista alle 24-vuotiaita oli 5 prosenttia, kun vuoden 2017 vaaleissa alle 24-vuotiaita ehdokkaita oli enää 4 prosenttia. Vuosien 2021 ja 2025 kuntavaaleissa kehityssuunta säilyi, kun alle 24-vuotiaita ehdokkaita oli kumpanakin vuonna enää noin 3,4 prosenttia.

Mistä äänestyshaluttomuus tai innottomuus lähteä ehdokkaaksi sitten kertovat? Osa tutkijoista pitää poliittisen osallistumisen vähenemistä merkinä siitä, että kansalaiset ovat tyytyväisiä vallitseviin oloihin, eivätkä koe tarvetta muuttaa asioita vaaleissa (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2017, 8). On myös tutkimustuloksia, joiden mukaan ihmiset eivät pidä demokraattiseen politiikkaan liittyvistä käytännön asioista. Kansalaiset haluaisivat osallistua itse mahdollisimman vähän ja antaisivat mielellään asiat puolueettomista päätöksentekijöistä koostuvan koneiston hoidettaviksi (Hibbing & Theiss-Morse, 2002). Toiset tutkijat taas ovat sitä mieltä, että vähentynyt vaali- ja puolueosallistuminen kertoo nimenomaan kansalaisten tyytymättömyydestä, koska osallistumista ei koeta mielekkääksi, olemassa olevilla vaikutuskanavilla ei nähdä riittävää merkitystä politiikan suunnan muuttajana, eikä koko järjestelmää pidetä välttämättä legitimiinä (Norris, 2011). Syynä siihen, että politiikkaan mukaan lähteminen ei motivoi, pidetään myös erilaisia negatiivisia stereotyyppioita. Tällaisia stereotyyppioita ovat esimerkiksi käsitykset, joiden mukaan politiikkaa hal-

litsevat valkoiset keski-ikäiset miehet (esim. Durose et al., 2013). Tällaisen valkoisen normatiivisuuden ei voi katsoa enää 2020-luvun Suomessa vaikuttavan naisten lähtemiseen mukaan politiikkaan. Erilaisten etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien ehdokkaaksi lähtemiseen sekä ehdokkaaksi pääsemiseen ja edelleen valituksi tulemiseen sillä on kuitenkin edelleen vaikutuksia (Sipinen & Seikkula, 2022).

Ollaankin demokratian kannalta erittäin perustavanlaatuisten ongelmien äärellä. Jos ihmiset ovat tyytymättömiä vaaleilla valittuihin viranhaltijoihin tai poliitikkoihin, voidaan heidät vaihtaa vaaleilla. Mutta jos ihmiset näkevät koko systeemin vääristyneenä tai katsovat ettei se edusta heitä, voivat he kääntyä sitä vastaan. Matsusaka (2020) toteaa, että kansalaiset tuntevat menettäneensä hallitusten kontrollin, koska näin on todellisuudessa tapahtunutkin. Ja tästä syystä äänestäjien turhautuminen näkyy populistisena kiehuntana. Poliitiikan houkuttelevuutta on viime vuosina lisäksi alkanut laskea raaistunut arvostelu päätöksentekijöitä kohtaan mm. sosiaalisessa mediassa.

Osallistumisen haluttomuus voi myös kertoa siitä, että ihmisten ajasta ja huomiosta kamppailevat nykyään monet eri asiat ja aktiviteetit. Perinteisen osallistumisen muodot eivät ehkä enää ole kaikkien silmissä yhtä kiinnostavia kuin ennen. Edustuksellisen demokratian kriisin yhteydessä puhutaankin usein demokratian muuttumisesta sen todellisen kriisin sijaan (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2017; 2019). Vuonna 2015 voimaan tullut uusi kuntalaki korostaa kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä suosittelee toimenpiteitä kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseksi. Vaikka lainsäädäntö pyrkiikin kehittämään demokratiaa, on vähintään yhtä tärkeää se, millaisia toimintatapoja kunta kehittää yhteistyössä kuntalaisten kanssa ja miten se suhtautuu demokratian uusiin muotoihin.

Nykyajan kunnat ovat paljon enemmän kuin pelkästään hallintosäännössä mainitut päätöksentekuelimet ja viranhaltijat. Kunnissa toimii lukuisia erilaisia aktiivisia yhdistyksiä, järjestöjä ja muita toimijoita, jotka tekevät kuntalaisaloitteita ja pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon. Myöskään sosiaalisen median ja sähköisten viestinten vaikutusta nykypäivän politiikassa, mielipiteiden muodostamisessa ja niiden jakamisessa ei voi aliarvioida. Lähes jokaisella kunnalla on nykyään internetsivujen lisäksi oma Facebook -sivu sekä Instagram -tili ja usein tämän lisäksi toimii epävirallisia, kuntalaisten moderoimia, Facebook -keskusteluryhmiä. Näissä foorumeissa syntyvät keskustelut voivat olla hyvin aktiivisia, vaikuttavia ja tunnepitoisia, mutta riskinä tällaisissa keskustelun muodoissa virheellisen ja tarkistamattoman tiedon leviäminen (Syväjärvi, 2017).

Viimeisen 15 vuoden aikana tapahtuneiden lukuisten kuntaliitosten jäljiltä on nähtävissä kuntien sisäistä aluepolitiikkaa. Toisinaan liittyvän kunnan alueelle on perustettu ainakin määrääjäksi aluetoimikunta tai vastaava, joka edustaa vanhaa kun-

taa (Katajamäki, 2009). Aina alueellisilla toimielimillä ei kuitenkaan ole päätösvaltaa, vaan ne toimivat enemmänkin kuntalaisten viestinviejinä päätöksentekijöiden suuntaan. Poliittisen osallistumisen muutos luo toisinaan jännitteitä edustuksellisen järjestelmän ja sen rinnalle muodostuneiden uusien osallistumisen tapojen välille. Vanha sanonta siitä, että vain äänestämällä voi vaikuttaa, ei pidä enää paikkaansa. Perinteisen vaali- ja puolueosallistumisen rinnalla on olemassa muita institutionaalisia osallistumisen tapoja (esimerkiksi kuntalaisaloitteet) ja näiden lisäksi on vielä lukuisia kansalaisten omaehtoisia ja esimerkiksi kertaluonteisia poliittisen osallistumisen muotoja, kuten kansalaisraadit ja kansanäänestykset (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2017). Edustuksellisen demokratian lisäksi puhutaankin nykyään myös *osallistuvasta demokratiasta*.

Uusista poliittisen osallistumisen ja demokratian toteuttamisen muodoista huolimatta on päätösvalta kunnissa jo aikaisemmin toteamani mukaisesti valtuustolla, joka käyttää kunnan ylintä strategista päätösvaltaa. Valtuusto on kunnan ylin johtaja ja kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan sekä talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Usein kuuleekin sanottavan, että kuntastrategiasta päättäminen on tärkein päätös, jonka valtuusto tekee. Tämä ajatus on erittäin looginen, sillä kuntastrategiassa tehdään kaikki kunnan tärkeimmät linjaukset ja arvovalinnat.

3.2 Kuntien johtavat viranhaltijat päätösten valmistelijoina

Kunnanjohtaja ja johtoryhmä muodostavat kunnan hallinto-organisaation kärjen. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari. Kunnan johtavien viranhaltijoiden asema pohjautuu kunnan tekemään päätökseen johtavista viranhaltijoista sekä lakiin kunnallisesta viranhaltijasta. Laki kunnallisesta viranhaltijasta määrittelee viranhaltijaksi henkilön, joka on virkasuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003). Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (Suomen Perustuslaki 731/1999). Kuntalain 87 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa (Kuntalaki 410/2015). Kunnat määrittelevät itse ketkä kunnassa ovat johtavassa asemassa olevia viranhaltijoita. Päätös voidaan tehdä toimivaltaisen toimielimen käsittelyssä tai määritellä kunnan hallintosäännössä.

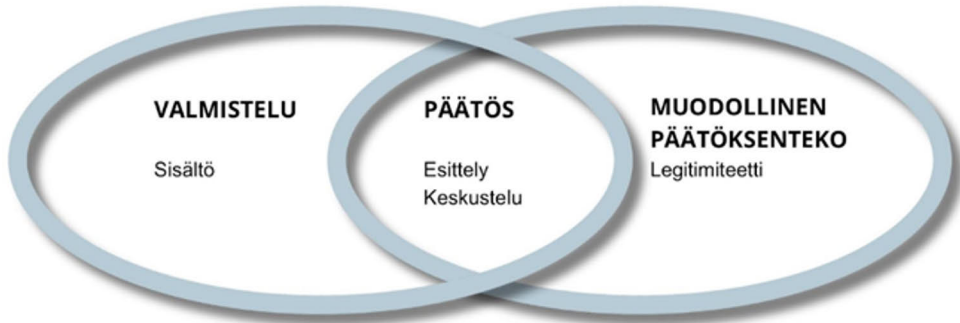
Perinteisessä dualistisessa jaottelussa kunnan toiminnot on eroteltu päätösvallan käyttöön sekä itse päätösten valmisteluun, täytäntöönpanoon ja hallintoon (Jalonen,

2007, 24). Kunnallisten päätösten valmistelu perustuu kuntalain lisäksi hallintolakiin. Hallintolaki määrittelee valmistelun menettelykäytännöt kuten hyvän kielenkäytön vaatimukset, asianosaisen oikeudet, julkisuusperiaatteen sekä päätöksen korjaamiseen liittyvät toimintatavat. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että viranhaltijat toimivat puolueettomasti ja yleistä etua edistäen.

Julkishallinnossa asiat päätetään yleisesti *esittelystä*. Menettelyllisesti esittely yhdistää valmistelun itse päätöksentekoon (Eilavaara, 1986, 200–219). Esittelijän valmistelutehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä. Sen vuoksi on katsottu, että esittelijänä voi olla vain virkasuhteessa oleva henkilö tai kunnan hallinnossa myös luottamushenkilö (Harjula & Prättälä, 2019, 560–562). Esittelyjärjestelmä korostaa asiantuntemusta ja ammattimaisuutta, kun asiasta perillä oleva hallintosäännössä määrätty virkamies vastaa päätöksen valmistelusta (Kulla, 2018, 284). Virkamiehen on substanssiosaamisen lisäksi oltava tietoinen asian valmistelua sitovasta lainsäädännöstä.

Valmistelun käsite voidaan asiayhteyden mukaan ymmärtää monin eri tavoin. Kunnallisessa päätöksenteossa asian valmistelua voidaan pitää eri päätösvaihtoehtoja selvittävänä ja ne paremmuusjärjestykseen asettavana rationaalisenä pureksintana, jolla myös usein legitimoidaan tehtävä päätös. Möttönen on todennut, että päätöksen legitimitetin saavuttaminen edellyttää sitä, että toiminta näyttää rationaaliselta (Möttönen, 1997, 363). Kuntalain 53 §:n mukaisesta valmistelupakosta seuraa, että valtuusto käsittelee ne asiat, jotka kunnanhallitus sille esittelee. Toki valtuustolla on mahdollisuus määritellä teemoja ja pakottaa kunnanhallitus käsittelemään jokin tietty asia (Majoinen, 2001, 249). Samoin kunnanhallitus ja muut kunnan toimielimet voivat käytännössä antaa viranhaltijoille toimeksiantoja valmisteltavasta asiasta.

Jalonen (2007, 115) on kuvannut valmistelun ja päätöksenteon toisiinsa limittyvän prosessina, jossa valmistelu tuo sisällön ja päätöksenteko legitimitetin. Hahmotelmassaan Jalonen ei kuitenkaan ota huomioon esittelyä ja kokouksessa vuorovaikutuksen kautta päätöksentekoon vaikuttavia voimia. Tällaisina voimina voidaan pitää esittelijän argumentointia ja vakuuttavuutta sekä esittelijän suullisesti ohi valmistelutekstin tarjoamia tietoja luottamushenkilöille. Merkittävää vuorovaikutusta on myös kokouksessa käytävä keskustelu, jossa luottamushenkilöt haastavat esiteltävää viranhaltijaa kysymyksillä tai omalla tiedollaan, ehkä luuloillaankin, käsiteltävästä asiasta. Kokouksessa käytävällä keskustelulla ja esittelijän uskottavuudella sekä reagointikyvyllä onkin usein paljon vaikutusta päätöksen synnyssä. Tästä syystä olen lisännyt esittelyn ja keskustelun kuvioon 4.



Kuvio 4. Päätöksen syntyminen vuorovaikutteisena prosessina (Muokattu Jalonen, 2007, 115).

Asian valmistelu ja valmistelun laajuus vaihtelevat päätettävän asian mukaan. Yksinkertaiset ja rutiiniluontoiset päätökset ovat lähinnä lyhyen esittelytekstin ja päätösesityksen kirjoittamista. Vaikutukseltaan laajemmissa ja monimutkaisissa asioissa valmistelija joutuu tekemään selvitystyötä enemmän. Usein valmistelu sisältää pykälätekstien kirjoittamisen lisäksi laajojenkin liitemateriaalien laadintaa. Nämä liitemateriaalit voivat olla esimerkiksi kunnan lausuntoja tai vastauksia sekä erilaisia raportteja ja selvityksiä.

Valmistelutyö ei ole vain yksin tehtävää valikointia, vaan se sisältää paljon vuorovaikutusta. Riippuen valmisteltavasta asiasta, viranhaltija keskustelee esimerkiksi muiden kuntaorganisaatioiden edustajien tai yhteistyökumppaneiden, julkisyhteisöjen, palvelun tuottajien, ammattijärjestöjen, kollegoiden, työntekijöiden, kuntalaisten, luottamushenkilöiden tai alan erityisasiantuntijoiden kanssa (Stenvall et al., 2013). Näin hän saa eri näkökulmia ja tarvittavaa tietoa pystyäkseen muodostamaan kuvan parhaasta vaihtoehdosta. Lisäksi valmistelun vuorovaikutus lisää mahdollisuuksia luoda ja toteuttaa uusia ideoita, kun eri taustoista tulevat yksilöt muodostavat heterogeenisen toimijajoukon ja valmistelevat asioita erilaisista näkökulmista (Jalonen, 2007). Tällainen yhteistyö ja vuorovaikutus vähentävät epäluottamuksen tunteita, joiden esiintymistä päätöksen valmisteluvaiheessa pidetään vielä muita päätöksentekoprosessin vaiheita huonompana asiana (Katainen, 2023, 287).

Jalonen (2007) on tutkinut "asian valmistelun" ominaisuuksia, edellytyksiä, seureauuksia ja niihin liittyviä käsitteitä. Tämän analyysin perusteella hän on kyseenalaistanut perinteinen käsityksen siitä, että valmistautuminen on itsenäinen päätöksentekon vaihe. Sen sijaan valmistautuminen on Jalosen tutkimuksessa määritelty monimutkaiseksi prosessiksi, joka koostuu sekä kuntayhteisön sisäisestä vuorovaikutuksesta että ulkoisesta vuorovaikutuksesta ympäristön kanssa ja jonka tavoitteena on vähentää tiedon puutteesta johtuvaa epävarmuutta ja monitulkintaisen moniselitteisyyttä. Tehokkaan vuorovaikutuksen mahdollistaminen sekä tehokkuutta ja luovuutta lisäävän konvergentin ja divergentin ajattelun tasapainon luominen voi vä-

hentää ongelmia, kuten asioiden ratkaisematta jättämistä sekä valituksia ja korjauspyyntöjä valmisteluprosessissa ja päätöksissä (Jalonen, 2007, 290).

Jalosen mukaan kunnanhallitus ja johtavat viranhaltijat muodostavat *valmistelusysteemin* (Jalonen, 2007, 29). Valmistelusysteemi koostuu yksilöistä (johtava viranhaltija tai kunnanhallituksen jäsen) ja yksilöiden muodostamista kollektiiveista (viranhaltijoiden johtoryhmä tai kunnanhallitus) sekä näiden kollektiivien sisäisistä ja niiden välisistä suhteista. Jalosen valmistelusysteemi toteutuu valtuustolle menevien asioiden valmistelussa, mutta lautakuntien ja kunnanhallitusten päätösten valmistelusta vastaa yleensä toimialan johtava viranhaltija yhteistyössä toimitilimen puheenjohtajan kanssa. Toki valmistelu näissäkin tapauksissa on vuorovaikutteista.

Osa vuorovaikutuksesta on siis kunnan hallinnollisen organisaation sisäistä ja toimialojen välistä valmisteluyhteistyötä, kun taas toisinaan vuorovaikutuksessa ollaan kunnan ulkoisten toimijoiden ja esimerkiksi valtion eri virastojen tai ministeriöiden kanssa. Päätöksenteon etenemisen kannalta erittäin tärkeää on riittävä vuorovaikutus luottamushenkilöiden ja muiden kuntalaisten kanssa. Kuntalaisten osallistamista sekä kaikkinaisen vuoropuhelun lisäämistä kuntalaisten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä onkin korostettu kunta-alan tutkimuksissa ja kehittämishankkeissa jo pitkään. Päätöksentekoon liittyvän tiedon avoin prosessointi kytkeytyy kiinteästi päätöksenteon legitimizeettiin (Jalonen, 2007). Mitä enemmän tietoa jaetaan ja avoimesti työstetään, sitä perustellumpia päätöksiä pystytään tekemään. Tunnettuahan on, että osallistuminen ja mahdollisuus vaikuttaa sitouttavat henkilöitä tehtyihin ratkaisuihin¹².

Tiedolla on myös suuri merkitys epävarmuuden ja esimerkiksi muutoksen pelon poistamisessa. Daftin ja Lengelin (1986, 559) mukaan tietoa tuotetaan ja jaetaan toimintaympäristön epävarmuuden (*uncertainty*) ja ympäristön moniselitteisyyden (*equivocality*) vähentämiseksi. Epävarmuus tässä yhteydessä merkitsee tiedon puuttumista tai tarvetta ja moniselitteisyydellä tarkoitetaan tiedon monia tulkintamahdollisuuksia. Nykykunnissa epävarmuutta herättäviä aiheita voivat olla esimerkiksi taloudellinen kehitys (yleinen taloustrendi sekä valtionosuuksien ja verotulojen kehitys) tai työvoiman saatavuus. Monitulkintaisista asioista esimerkkinä voidaan pitää tiedonhallintalain oikeaa soveltamista tai valtakunnallisen tason uudistusten täytäntöönpanon todellisia merkityksiä kunnissa. Kunnille annettavat uudet tehtävät ovatkin usein sekä epävarmuutta herättäviä, että erilaisia tulkintoja aiheuttavia.

Jalosen mukaan mielekkyys valmistelutyön kontekstissa voidaan ymmärtää monimuotoisuutena. Mielekkyys perustuu ristiriitaisen ja epätäydellisen tiedon kollektiiviseen tulkintaan pikemminkin kuin lisäinformaation keräämiseen. Tiedon tuottaminen lisää *entropiaa* (häiriötä) ja *moniselitteisyyttä* (useita tulkintoja). Tämä edel-

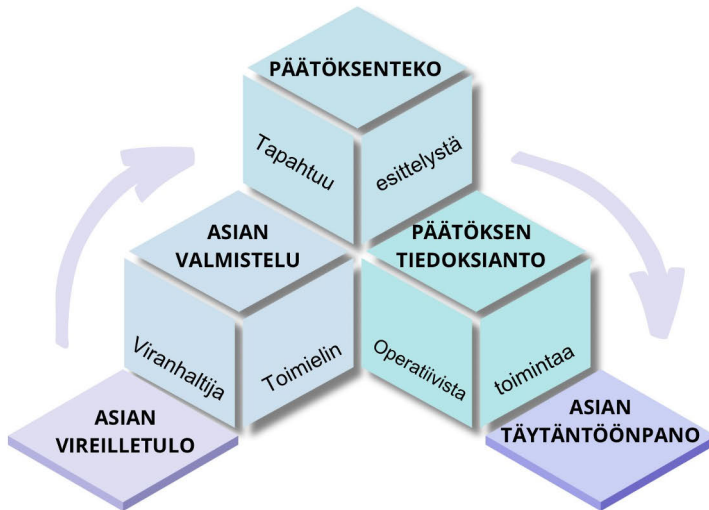
¹² Näin tutkimuksen toisessa luvussa käsitelty yhteistoiminnallinen hallinta toteutuu käytännössä.

lyttää tiedon vähentämistä ja yhteisen tulkintakehyksen luomista, mikä johtaa valmistelijärjestelmän itseorganisoitumiseen. Tämä itseorganisaatio, joka syntyy prosessista, voidaan nähdä valmistelijärjestelmän nousevana ominaisuutena, jota ei voida pelkistää yksittäisiin toimijoihin.

Kuitenkin aivan kuten luottamuksen puute voi vahingoittaa valmistelijärjestelmää, kyvyttömyys säädellä tietoa voi johtaa järjestelmän tukkeutumiseen (Jalonen, 2007, 288–299). Ristiriitaisen, epävarman ja tulevaisuuteen suuntautuvan tiedon käsittelyn haasteet ilmenevät taipumuksena omaksua tavanomaisia ratkaisuja. Muodollisen tiedon dominanssi näkyy esimerkiksi jäsentämättömien ideoiden ja intuition laiminlyömisinä, jota yleensä pidetään järjestelmän luovuutta heikentävänä tekijänä. Tiedon ristiriitaisuuden ja epätäydellisyyden sekä ilmiöiden moniselitteisyyden vuoksi on tärkeää, että luotettaviin, asiantunteviin ja subjektiivisiin mielipiteisiin perustuvia tulkintoja arvostetaan muodollisen tiedon lisäksi. Sen sijaan, että ristiriitainen ja puutteellinen tieto ja epäselvyys nähtäisiin uhkana, ne tulisi nähdä mahdollisuuksina kehittää valmistelijärjestelmää (Jalonen, 2007, 288–299).

Kunnissa vuosittain laadittavaa talousarviota voidaan pitää hyvänä esimerkkinä vuorovaikutteisesta päätöksenteon valmistelusta. Siinä valmistelutyölle saadaan talousarvioprosessin eri vaiheissa palautetta luottamushenkilöiltä ja valmistelua jatketaan tuon palautteen pohjalta. Kuntaorganisaatiosta valmisteluun osallistuvat viranhaltijat laajalla rintamalla sekä kaikki luottamustoimielimet. Talousarvioehdotusten kommentoinnin muodossa tai osallistavan budjetoinnin kautta myös kuntalaiset pääsevät vaikuttamaan. Lisäksi valmistelutyössä ovat välillisesti mukana kunnan kuluihin vaikuttavat tai niitä analysoivat ulkopuoliset tahot (esim. valtionvarainministeriö ja Kuntaliitto), jotka antavat omat ennakkolaskelmansa kunnan tulevan vuoden kuluista tai tuloista ja jotka vaikuttavat kunnassa tapahtuvaan valmisteluun. Onnistuessaan myös kuntastrategian valmistelu on erittäin vuorovaikutteinen ja asianosaisia sekä sidosryhmiä laajasti osallistava prosessi.

Päätöksen valmistelu tähtää siihen, että poliittisilla päättäjillä on riittävät tiedot päätöksen tekemistä varten ja he ylipäättään tietävät mistä asioista on tehtävä päätöksiä. Tämän lisäksi valmistelulla varmistetaan päätöksen lainmukaisuus ja osoitetaan, miten tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Tärkeää on osoittaa, että eri päätösvaihtoehtoja on selvitetty riittävästi ja päätösratkaisu pystytään perustelemaan. Mikäli päätöksen valmistelua ja päätöksentekoa haluaa tarkastella prosessina, on se sarja toimenpiteitä, joiden lopputuloksena syntyy (toivottu) tulos.



Kuvio 5. Kunnan toimielimen päätöksenteko.

Kuten jo tämän luvun alkupuolella totesin, edellyttää hyvä hallinto viranhaltijoiden toimivan puolueettomasti ja yleistä etua edistäen. Tästä periaatteesta huolimatta viranhaltijat ovat ihmisiä tunteineen ja arvoineen. On epärealistinen ajatus, etteivät viranhaltijoiden omat näkemykset mitenkään vaikuttaisi työhön. Viranhaltijan arvot voivat näkyä pieninä valintoina arjen työssä tai selkeämmin esimerkiksi tietyn puolueen jäsenyytenä. *Politisoituneet byrokraatit* ovat viranhaltijoita, joiden ammatillista käyttäytymistä ja käytäntöjä värittävät poliittiset mielipiteet, asemat ja pohdinnat. Hysing & Olsson (2012, 55–68) ovat korostaneet, että puolueen jäsenyys ei automaattisesti tarkoita viranhaltijan politisoitumista. Politisoituneena viranhaltijana toimiminen, jota joskus kutsutaan myös termillä *kaaderiviranhaltija*, ei myöskään välttämättä tarkoita, että viranhaltija on poliittisen puolueen aktiivinen jäsen. Viranhaltijoilla, kuten kaikilla muillakin kansalaisilla, on oikeus poliittisiin mielipiteisiin ja poliittiseen toimintaan. Se, että nämä arvot ja kokemukset tulevat myös osaksi heidän ammatillista identiteettiään ja vaikuttavat heidän työhönsä viranhaltijana on asia, jota demokraattiset yhteiskunnat eivät voi välttää (Hysing & Olsson, 2012, 55–68).

Svaran (2006) näkemyksen mukaan hallinnollisten viranhaltijoiden rooli poliittisessa prosessissa on tunnustettu jo pitkään. Tämän vuoksi on esitetty väitteitä, joiden mukaan politisoitunut byrokraatti uhkaa julkishallinnon poliittista puolueettomuutta (Hysing & Olsson, 2012). Politisoitunut viranhaltija ei kuitenkaan aina ole politisoitunut omien arvojensa pohjalta tai omasta tahdostaan. Viranhaltijat politisoituvat myös esimerkiksi työllistyessään tiettyyn organisaatioon. Tämä on julkishallinnossa jatkuvasti läsnä oleva prosessi, jota kutsutaan joskus institutionalisoiduksi politisoitumiseksi (Hysing & Olsson, 2012, 55–68). Rouban (2013) on nähnyt,

että politisoituminen laskee virkamiesten ammatillista statusta sekä horjuttaa hallinnon ja politiikan välistä tasapainoa. Poliitikot voivat määrätä viranhaltijat ottamaan tietyt poliittiset näkökohdat huomioon toiminnassaan, mutta myös viranhaltijat mukautuvat epäsuorasti siihen, mitä he luulevat poliitikkojen haluavan. He voivat poliittisten näkemysten mukaan korostaa esimerkiksi yksityistämisen etuja tai haittoja arvioinneissaan, tai he voivat uskollisesti ja kuuliaisesti toteuttaa nykyisen puoluepoliittisen enemmistön politiikkaa, vaikka se olisi vastoin vakiintunutta asiantuntijatietoa (Hysing & Olsson, 2012).

Kuntahallinnossa viranhaltijoiden tehtävänä on toteuttaa poliittisten päättäjien hyväksymää kuntastrategiaa. Jo tässä kohtaa viranhaltija tulee toimineeksi poliittisen ohjauksen alaisena. Se ei kuitenkaan tee hänestä vielä välttämättä politisoitunutta, vaan toimintatavat strategian toteuttamisessa ratkaisevat enemmän. Kun esimerkiksi päätöksenteon valmistelua ajattelee viranhaltijan näkökulmasta, on aika loogista, että viranhaltija päätösvaihtoehtoja punnitessaan pohtii, mikä vaihtoehdoista voi saada oman kunnan poliitikkojen tuen ja tulla siten päätökseksi. Tällainen ajattelu on enemmän realismia kuin politisoitumista.

Poliitikot voivat aktiivisella johtajuudella ja vakuuttavilla argumenteilla saada viranhaltijat antamaan tukensa harjoittamalleen politiikalle. Luottamus viranhaltijoiden kykyyn toimia objektiivisesti laskee helposti, mikäli taustalla tiedetään olevan poliittisten puolueiden vaikutusta tai mahdollisesti sellaisia asetelmia, joista viranhaltija jää kiittolisuudenvelkaan (Salminen, 2015, 32). Toisaalta viranhaltijoihin, jotka eivät noudata poliitikkojen linjaa, voidaan kohdistaa uramahdollisuuksien menettämistä tai muunlaisia sanktioita koskevaa uhkailua (Hysing & Olsson, 2012, 55–68). Hysing & Olssonin (2012) mielestä tutkimukset ovat osoittaneet, että viranhaltijat ottavat huomioon poliitikkojen mieltymykset siinä määrin, että se kyseenalaistaa heidän poliittisen puolueettomuutensa. Poliitikot näyttävät myös käyttävän energiaansa muuttaakseen julkishallinnon tottelevaisesti puolueellisten mieltymysten mukaan toimivaksi hallinnoksi (Hysing & Olsson, 2012). Politisoituneista byrokraateista puhuttaessa onkin tärkeää pitää mielessä, että nämä viranhaltijat eivät välttämättä jaa poliittisen enemmistön poliittisia näkemyksiä.

Viranhaltijan toimitelmalle tekemä päätösesitys pohjautuu useimmissa tapauksissa viranhaltijan parhaaksi katsomaan päätösvaihtoehtoon. Tämä johtaa siihen, että useimmiten päätösvaihtoehtoja on vain yksi. Asia on herättänyt keskustelua siitä, onko viranhaltijoilla liikaa valtaa heidän rajatessaan pois muita päätösvaihtoehtoja. On myös esitetty huolta siitä, että paras tieto on demokraattisten päätösentekijöiden sijaan palkatulla viranhaltijalla. Kuitenkin valmistelutyön tarkoituksena on helpottaa päätöksentekoa ja useimmiten sivutoimisten päätöksentekijöiden ajankäyttöä, selvittämällä mikä olisi organisaation kannalta paras päätösvaihtoehto. Yleensä viranhaltijan esittelystä kerrotaan, miten päätösesitykseen on tultu ja sivutaan myös sellaisia päätösvaihtoehtoja, jotka eivät lopulta päätyneet esitykseksi. Lisäksi toimie-

limellä on aina mahdollisuus palauttaa asia uudelleen valmisteluun, mikäli päätöksentekijät katsovat, että he eivät ole saaneet tarpeeksi tietoa tai he haluavat viranhaltijan valmistelemaan lisää jotakin muuta päätösvaihtoehtoa. Päätäjillä on näin ollen vastuu päätöksenteon onnistumisesta ja heidän tulee vaatia sellaista valmistelua, jonka katsovat tarpeelliseksi.

Kuntademokratia korostaa perinteisesti puolueiden yhteishallintoa, ei hallitus-oppositio-asetelmaa (Harisalo & Stenvall, 2002). Kunnissa pyritään mahdollisuuksien mukaan puolueiden yhteisiin linjauksiin ja yhteisymmärrykseen. Tästä syystä puolueet haluavat ottaa kantaa asioihin jo varhaisessa vaiheessa, ennen virallisen valmisteluprosessin käynnistymistä. Viranhaltijoilta odotetaan, että he kertovat esiin nousseista ja tulevaisuudessa päätöksentekoon tulevista asioista jo hyvissä ajoin. Usein tämä tapahtuu keskustelemalla toimielimen puheenjohtajan kanssa tai kertomalla toimielimen kokouksessa (esityslistan ulkopuolella) ajankohtaisista ja tulevaisuuteen liittyvistä asioista.

Tämän tutkimuksen syntyminen taustalla on ollut pohdinta siitä, voisiko päätöksentekoa valmistelevien kunnan johtavien viranhaltijoiden aikaa käyttää tehokkaammin kuntastrategian tavoitteiden edistämiseen. Tehokkuuden käsitettä käytetään usein julkishallintoa koskevassa keskustelussa ja sitä pidetään myös kunnallishallinnon tavoitteena. Jo Weber (1964b), näki tehokkuuden tärkeänä osana rationaalista hallintoa, joka ilmeni sääntöinä, täsmällisyytenä, pysyvyytenä, kurinalaisuutena, luotettavuutena ja tulosten ennustettavuutena (Pekonen, 1995, 23). Usein tehokkuus käsitetään taloudellisena kustannustehokkuutena, jossa pyritään saavuttamaan tasapaino kustannusten ja saatavien hyötyjen välillä (Kirzner et al., 1960).

Laajan määritelmän mukaan tehokkuus tarkoittaa tavoitteiden saavuttamista suhteessa käytettyyn resurssiin (Tangen, 2005, 42). Jalonen toteaa, että tämä tehokkuuden määritelmä suhteessa tavoitteisiin ja resursseihin ei ota kantaa siihen tehdäänkö oikeita ja järkeviä asioita (Jalonen, 2007, 70). Oikeiden ja järkevien asioiden määrittäminen on yleensä subjektiivinen kokemus. Demokraattisessa prosessissa voidaan määritellä myös yhteisiä käsityksiä siitä, minkälaisia asioita tavoitellaan. Oikeaksi koetut tavoitteet kumpuavat niitä asettavan tahon näkemyksistä ja arvoista. Merkittävää on se, mihin resursseja halutaan käyttää. Kun tämä päätös on tehty, on määriteltävä keinot ja seurattava, että tehty suunnitelma toteutuu.

Demokratian ja tehokkuuden arvojen yhteensovittaminen ei ole ongelmatonta. Heuru (2000, 54) toteaa tehokkuusarvon kytkeytyvän toiminnan tulokseen, kun taas demokratia kunnan toiminnan arvona liittyy tavoitteiden asetteluun ja tehtyjen ratkaisujen hyväksyttävyyteen. Demokratian näkökulmasta valmistelun ja päätöksenteon tulisi olla julkista, kun taas tehokkuuden näkökulmasta on usein perusteltua, että valmistelu tapahtuu pienessä piirissä ja julkisuudelta piilossa (Jalonen, 2007).

Asiantuntemukseen perustuva viranhaltijatyöskentely on onnistuessaan puolueettonta, tehokasta ja optimaalisiin tuloksiin pyrkivää. Puolueettomuutta edesauttaa se,

että tietoon perustuvat päätökset eivät suosi mitään tiettyjä tahoja. Asiantuntijat pysyvät tarjoamaan ratkaisuja päätöksentekoon tuleviin asioihin helpommin myös sen vuoksi, että puoluepolitiikka ja vaalikaudet eivät suoraan vaikuta heidän työskentelelynsä tai esimerkiksi virassa jatkamiseen. Tiedon hyödyntäminen päätöksenteon perustana liittyy rationaalisuuden ihanteeseen. Kunnallisessa päätöksenteossa rationaalisuus voi olla kuitenkin vain tavoite. Mahdollisuutta täydelliseen rationaalisuuteen ja päätöksentekoon tulevien asioiden taustojen täydelliseen selvittämiseen ei ole. Päätöksentekijät joutuvat tekemään päätöksiään parhaan saatavilla olevan tiedon pohjalta. Suurin vaikuttaja tiedon vajavuuteen on aikataulu. Missään kunnassa ei ole rajattomasti resursseja päätöksentekoon saapuvien asioiden taustojen selvittelyyn, eikä päätöksenteko voi odottaa sitä, että jokainen asiaan liittyvä kivi on käännetty.

3.3 Strategian merkitys kuntien demokraattisessa päätöksenteossa

”Strategia on tapa ajatella organisaation olemassaolon perusteita, arvoja ja päämääriä sekä niiden edistämiseksi vaadittavia vaihtoehtoja”

(Harisalo 2008, 237).

Strategialla on ollut historiassa monia ajasta, maasta ja toimialasta riippumattomia merkityksiä, joille yhteistä on se, että strategialla on aina pyritty menestykseen (Vuorinen, 2014). Strategia on ollut johtajien työkalu, jonka avulla on tavoiteltu tiettyjä päämääriä. Strategiassa määritellään organisaation arvot, kirkastetaan tavoitteet sekä tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet ja toimintalinjat. Strategiaa pidetään usein myös osana organisaation profiloitumista ja tapana erottautua kilpailijoista (Harisalo, 2008).

Strategian (kreikasta käännettynä sotaväki) käsite on lähtöisin antiikin Kreikasta ja se on perinteisesti liitetty sodankäyntiin ja sotataitoon. Ajan kuluessa käsitteen käyttö on laajentunut ja William Newman oli ensimmäisiä teoreetikkoja, joka siirsi strategian käsitteen armeijan käytöstä organisaatioteoriaan vuonna 1951 julkaisemassaan kirjassa *Administrative Action: The Techniques of Organization and Management* (Harisalo, 2008, 252). Kun strategian käsite siirtyi laajempaan käyttöön, alkoi se myös saada moninaisempia merkityksiä ja 1990-luvulta lähtien strategiakirjallisuus tuntuu suorastaan räjähtäneen.

Strategiateoriat lähtivät kehittymään omaksi liiketaloustieteen haarakseen toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvalloissa, kun yritysjohtajat kaipasivat toimintaympäristön voimakkaassa muutoksessa menetelmiä, joiden avulla selvitä kaaoksessa (Ronda-Pupo & Guerras-Martin, 2012). Chandler (1998) totesi vuonna 1962, että organisaation valitsemat tavoitteet määrittävät tavan, jolla organisaation kannattaa

jäsentyä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Hän painotti tehtävien jakamista pääyksikköihin, jolloin jokainen yksikkö on vastuussa omasta tuloksestaan organisaation johdolle. Chandler on ensimmäisiä teoreetikkoja, jonka näkemyksen mukaan strateginen johtaminen on pitkän tähtäimen suunnittelua sekä muutosten rationaalista hallintaa (Eriksson-Zetterquist & Kalling & Styhre, 2015, 197). Strategiateoriat rakentuvatkin ehkä hieman yksinkertaistaviin oletuksiin, joiden mukaan toimijat ovat rationaalisia voiton tai hyödyn maksimointiin pyrkiviä yksiköitä (Ranki, 2016, 22). Strategisessa ajattelussa tulevaisuus ymmärretään avoimeksi erilaisine mahdollisuuksineen ja uhkineen, jotka on kyettävä tunnistamaan hyvissä ajoin (Harisalo, 2008, 237). Olennaista onkin etsiä merkkejä toimintaympäristön muutoksista, jotta ne pystytään huomioimaan strategisessa päätöksenteossa (Lesca, 2014).

Vaikka strategisen johtaminen teorit ovat syntyneet liiketaloudessa, on strateginen ajattelu saanut 1990-luvulta alkaen jatkuvasti enemmän jalansijaa myös julkishallinnollisissa organisaatioissa sekä yhteiskunnallisen alan tutkimuksessa. Poister ym. (2010) ovat nähneet julkishallinnossa toteutettavan strategisen johtamisen jatkuvana prosessina, joka sisältää strategisen suunnittelun, resurssien hallinnan, strategian toteuttamisen sekä arvioinnin ja oppimisen. Prosessin tavoitteena on parantaa organisaation suorituskykyä ja luoda julkista arvoa. Johanson (2008) on tunnistanut kolme erilaista strategian muodostamisen tapaa julkishallinnollisissa organisaatioissa:

1. **Suunnitteluperusteinen lähtökohta:** Tässä lähestymistavassa strategia muotoutuu ylhäältä alaspäin tapahtuvan suunnittelun kautta, jossa johdon rooli on keskeinen.
2. **Voimavaralähtöinen lähtökohta:** Korostaa organisaation sisäisiä resursseja ja kyvykkyyksiä strategian lähtökohtana.
3. **Suhdekeskeinen lähtökohta:** Painottaa verkostoja ja sidosryhmäsuhteita strategian muodostamisessa.

Strategisen suunnitteluprosessin eri tapoja on arvioitu tutkimuksessa, ja tutkijat ovat päätyneet osin ristiriitaisiin tuloksiin. Joissain tutkimuksissa on havaittu, että ylhäältä alas suuntautuva tai keskitetty lähestymistapa strategiseen suunnitteluprosessiin tuottaa parempia tuloksia (Hendrick, 2003; Poister & Streib, 1989), kun taas toiset ovat pitäneet alhaalta ylöspäin suuntautuvaa tai hajautettua lähestymistapaa on parempana (Kissler et al., 1998; Roberts & Wargo, 1994). Tutkimuskentällä on kuitenkin jonkin verran yksimielisyyttä siitä, että laajempi, organisaation eri tasojen johtajien sekä kansalaisten ja ulkoisten sidosryhmien osallistaminen suunnitteluprosessiin on organisaatiolle eduksi (Blair, 2004; Kissler et al., 1998; Wheeland, 1993). Strateginen suunnittelu vie aikaa ja vaivaa, ja sidosryhmien osallistuminen voi vaikeuttaa strategista suunnitteluprosessia. Kuitenkin sisäisten ja ulkoisten sidosryh-

mien osallistamisen on katsottu kasvattavan myös johdon sitoutumista strategiaan (George et al., 2025). Jotta strategisista suunnitelmista ei tulisi "tyhjää" retoriikkaa, on strateginen suunnitteluprosessi ja osallistaminen suunniteltava huolella ja huomioidava myös johdon reaktio suunnitteluprosessiin sekä näiden kokemusten vaikutukset seuraavaan strategiseen suunnitelmaan.

Bryson (2018) on korostanut johdon roolia kuvatessaan strategista suunnittelua työkaluna, jonka avulla organisaation johto voi tehdä perustavanlaatuisia päätöksiä ja toteuttaa toimia, jotka ohjaavat organisaation toimintaa ja tavoitteita. Hän korostaa, että strateginen suunnittelu ei ole pelkästään tekninen prosessi, vaan myös poliittinen ja osallistava prosessi, joka vaatii laajaa sidosryhmien osallistumista ja jatkuvaa oppimista. Bryson (2018, 69-70) on *strategian muutosykli* -mallissaan erottellut seuraavat keskeiset strategiaprosessin vaiheet.

1. Strategisen suunnitteluprosessin käynnistäminen ja siitä sopiminen.
2. Organisaation mandaattien selkeyttäminen.
3. Organisaation tehtävän ja arvojen kirkastaminen.
4. Ympäristön arviointi: vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien tunnistaminen (SWOT-analyysi)
5. Strategisten kysymysten tunnistaminen
6. Strategioiden ja suunnitelmien laatiminen ja hyväksyminen
7. Strategioiden ja suunnitelmien toteuttaminen
8. Tulevaisuuden vision määrittäminen
9. Vaikuttavan käyttöönottoprosessin kehittäminen
10. Strategioiden ja suunnitelmien uudelleenarviointi ja päivittäminen

Kun tarkastellaan strategiaa suunnitelman lisäksi tavoitteellisena pyrkimisenä päämäärään, korostuu johdon sitoutuminen edelleen. Strategisten tavoitteiden saavuttamisessa keskeistä on käytännön johtaminen ja organisaation arjessa toteutettavat toimenpiteet. ”Strategia käytäntönä” (*strategy-as-practice, SAP*) -lähestymistapa siirtääkin huomion strategian suunnittelusta sen toteuttamiseen ja arjen käytäntöihin. Strategia käytäntönä -tutkimussuuntaus pyrkii löytämään vastauksen siihen, mitkä strategian tekijöiden ja suunnittelijoiden todelliset tehtävät käytännössä ovat (Whittington, 2003). Whittingtonin (2006) mukaan strategia ei ole pelkästään johdon laatima suunnitelma, vaan se rakentuu kolmen keskeisen elementin kautta. Käytännöt (*practices*) eli vakiintuneet toimintatavat, työkalut ja menetelmät, joita strategia-työssä hyödynnetään. Toiminta (*praxis*) on käytännön strategiatyötä, kuten kokouksia, analyysejä ja itse päätöksentekoa. Toimijat (*practitioners*) ovat henkilöitä, esi-

merkiksi johtajia, työntekijöitä ja mahdollisia konsultteja, jotka osallistuvat strategian suunnitteluun ja toteutukseen.

Oli kyseessä sitten yritys tai julkishallinnollinen organisaatio, strateginen suunnittelu lähtee organisaation toiminnan tarkoituksesta eli visiosta sekä ihanteellisesta tulevaisuudenkuvasta, jota kohti organisaatio haluaa kulkea. Tämän jälkeen organisaation on tunnistettava nykyiset toimintatapansa ja mietittävä minkälaiset sen toimintamallit ovat tulevaisuudessa. Eli mitkä ovat toimintatavat, joilla organisaatio lähtee tavoittelemaan tulevaisuuden visiotaan. Toimintatapaa voidaan kutsua myös *missioksi*. *Visio* ja *missio* ovat organisaation johdon subjektiivisia valintoja, jotka liittyvät organisaation arvoihin (Harisalo, 2008, 241). Kun organisaation haluttu kehityssuunta on selvillä, on sen pohdittava, millaisilla toimenpiteillä kehityskulku saadaan toteutumaan toivotulla tavalla. Strategia ja sen mukainen toiminta tarjoavat ainakin ajatuksen tasolla organisaatioille mahdollisuuden vaikuttaa omilla ratkaisuiltaan tulevaan kehitykseen.

Mintzberg (1998) on asian suhteen skeptisempi väittäessään, että perinteisillä strategisen suunnittelun keinoilla ei pysty suunnittelemaan tulevaisuutta, koska strategia voidaan ymmärtää ainoastaan jälkikäteen. Suurissa ja ennakoimattomissa muutoksissa tämä varmasti pitää paikkansa. Mintzbergin kaltaisista näkemyksistä huolimatta strategia tuntuu kuitenkin lunastaneen paikkansa organisaatioiden tulevaisuuden suunnittelun välineenä. Harisalo (2008, 238–240) on määritellyt seuraavat tekijät, joiden kautta strategisen ajattelun suosiota voi tarkastella.

Niukkuus. Jokaisen organisaation voimavarat ovat niukat, eivätkä yhdenkään organisaation voimavarat riitä kaiken halutun tekemiseen. Niukkuus pakottaa organisaatioita valitsemaan tarkoitukset, joiden saavuttamiseen ne haluavat kohdistaa voimavaransa.

Toiminnallisten painopisteiden määrittäminen. Strategia auttaa organisaatioita tehostamaan toiminnallisten painopisteiden käsittelyä. Strategian avulla organisaatio pystyy valitsemaan sen toiminnallisen painopisteen, joka edistää parhaiten sen tahtotilaa. Näin organisaatio voi erottaa tärkeät asiat vähemmän tärkeistä.

Johtamisen tehostaminen. Strategia mahdollistaa johtamisen, ohjauksen, valvonnan ja kehittämisen. Kun organisaatiolla on strategia, johtajat tietävät mihin suuntaan heidän on vastuullaan olevia yksiköitä kehitettävä, mitä asioita on painotettava ja millaisia asioita on syytä välttää. Ilman strategiaa jokainen johtaja voi viedä asioitaan oman mielensä mukaiseen suuntaan.

Muutoksen vahvistaminen. Strategia auttaa organisaatioita käsittelemään muutosta. Organisaatiot voivat suhteuttaa muutostrendit va-

litsemaansa strategiaan, jonka avulla ne voivat antaa merkityksiä muutoksille.

Monimutkaisuuden hallinta. Strategia on keino käsitellä ja hallita monimutkaisuutta. Se auttaa tunnistamaan organisaation tahtotilan kannalta tärkeitä syy- ja seuraussuhteita, olennaisia riippuvuuksia ja merkityksiä. Monimutkaisessa maailmassa kaikki asiat eivät ole organisaatioille yhtä tärkeitä.

Organisaatioiden resurssit ovat siis rajalliset ja koska kaikkea ei ole mahdollista tehdä, on organisaatiossa pohdittava tarkoin mihin resursseja käytetään. Strateginen johtaminen on käytännössä organisaation toimijoiden ja resurssien johtamista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Resurssit voivat olla taloudellisia, henkiloäidonnaisia, älyllisiä, eri tavoin fyysisiä tai organisaation rakenteeseen sekä yhteistyösuhteisiin liittyviä. Menestyäkseen organisaation on tunnistettava omat vahvuutensa ja käytössä olevat resurssit, jotka tuovat sille kilpailuetua. Tällaista ajattelua kutsutaan *resurssipohjaiseksi ajatteluksi* (esim. Barney & Mackey, 2016)

Resurssien yhteydessä nousevat sanat tuottavuus ja tehokkuus toistuvasti esille. Resurssien tehokkaan käytön ja tuottavuuden tavoittelu näkyvät myös kunnissa. Kun tarkastellaan palvelujen tuottamista, mielletään tuottavuus yleensä toiminnaksi, jossa tietyllä resurssilla saadaan jotain aikaan. Ja mitä enemmän tietyllä resurssilla saadaan haluttuja tuloksia aikaan, sitä tuottavampaa ja tehokkaampaa toiminta on. Tuottavuus voidaan määritellä niin, että tarkastellaan saavutettua muutosta, johon vaikuttavat itse palvelun tarkoitus, sitä kohtaan asetetut odotukset ja inhimillinen pääoma. Palvelun tarkoitus vaikuttaa fyysisten ja taloudellisten resurssien määrään. Riippuu asetetuista odotuksista, kuinka tehokkaana ja vaikuttavana toiminta suhteessa resurssiin nähdään. Inhimillisen pääoman näkökulmasta katsottuna tuottavuus tarkoittaa organisaatiota ja henkilöstövoimavaroja, jotka tuottavat tarkoituksenmukaisia palveluja tehokkaasti ja vaikuttavasti (Van Wart & Berman, 1999). Kuntia ja kunnallisten palveluiden tuottavuutta on osuvaa tarkastella edellä kuvatun määritelmän kautta. Julkisen sektorin tuloksellisuustutkijoiden mielestä koko organisaation toiminta pitäisi saada kartoitettua tuloksellisuuden suhteen, sillä se on tärkeä asia strategisen johtamisen kannalta (Hyrkäs, 2009, 37).

Tarkasteltaessa kuntien resursseja, muodostaa henkilöstö selkeästi suurimman kunnissa käytettävissä olevan resurssin. Tuloksellisuus onkin yksi strategisen henkilöstöjohtamisen toiminto, ja sitä kautta se edistää henkilöstön työhyvinvointia ja sitoutumista (Guest, 1987). Ollila (2006) on tutkinut väitöskirjassaan osaamisen strategisen johtamisen hallintaa sosiaali- ja terveystieteiden julkisissa ja yksityisissä organisaatioissa. Hänen mukaansa osaamisen johtaminen nähdään julkisessa organisaatiossa erityisesti tehokkuuden tavoitteluna ja palveluiden tuottamisena. Yksityisissä

organisaatioissa osaamisen johtamisen kehittäminen puolestaan nähdään enemmän työn rakenteellisena uudistamisena, jossa otetaan tulevaisuus huomioon.

Edellä kuvatut näkökulmat ovat tärkeitä tämän tutkimuksen ymmärtämisessä, koska kunnan strategiatyötä tutkittaessa tehokkuus nousee yleensä aina esiin. On tärkeää tiedostaa, että myös kuntien strategiatyössä tehokkuus ja tuloksellisuus kytkeytyvät siihen, että rajallisilla resursseilla saadaan mahdollisimman paljon aikaan. Tämän ajatuksen kautta on mahdollista määritellä tehokkuutta. Juuri rajallisten resursien takia kuntastrategian ja kunnan strategiatyön olisi hyvä tukea organisaation linjakasta ja tuloksellista toimintaa.

Harisalo (2008, 240–247) näkee strategisessa suunnittelu- ja kehittämisprosessissa¹³ neljä strategista askelta: **strateginen ajattelu, strategian kehittäminen, strategian johtaminen ja strategian arviointi**. Fineman (2010) puolestaan on erottellut strategiaprosessista kolme vaihetta: **strategian muodostaminen, strategian toteuttaminen ja strategian kontrollointi**. Vaikka Harisalon ja Finemanin jaottelut ovat hieman erilaiset, on ajatus niissä kuitenkin sama. Strateginen prosessi syntyy organisaation halusta strategiseen suunnitteluun ja ajatteluun, jatkuu strategian toteuttamisella ja päättyy sen arviointiin sekä kehittämiseen.

Jonkinasteinen strateginen ajattelu kuuluu lähes kaikkeen toimintaan, joko tiedostetusti tai tiedostamatta. Jokaisella päämäärätietoisesti toimivalla organisaatiolla on omat tavoitteensa. Strategista johtamista voidaan pitää onnistuneena, kun organisaatio saavuttaa tavoitetasonsa (Ansoff, 1981). Myös kunnat nähdään nykypäivänä yhä enemmän strategisina toimijoina ja kunnilla on jo pelkästään kuntalain mukaan velvollisuus strategisten tavoitteiden sekä arvojen määrittelemiseen¹⁴.

Päämäärätietoisesti toimivan organisaation tavoitteet on sidottu organisaatioon tarkoitukseen, perustehtävään, arvomaailmaan ja toimintaympäristöön. Liiketoimintaa harjoittava organisaatio voi valita strategiseksi toimintatavakseen eriytymisen (*differentiation*), kustannusjohtajuuden (*cost leadership*) tai kohdentamisen (*focus*) (Griffin & Pustay 2002, 298). Eriytyminen tarkoittaa organisaation halua erottua kilpailijoistaan. Kustannusjohtajuudessa organisaatio pyrkii tuottamaan tuotettaan kaikkein edullisimmilla hinnoilla. Kohdentaminen toimintatapana tarkoittaa hyö-

¹³ Strategioteorioihin pohjautuvia käytännön strategiatyökaluja on lukuisia. 1960-luvulla syntynyt nelikenttäanalyysi eli SWOT-analyysi (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) on näistä tunnetuin. Strategiaa voidaan laatia myös esimerkiksi tasapainotetun mittariston (Balanced Scorecard) ja laadunarviointijärjestelmien avulla. Multi-Criteria Decision Analysis with Scenario Analysis (MCDA Scenario Analysis) on ryhmä päätöksenteon analyyttisiä menetelmiä, jotka auttavat valitsemaan sellaisen strategian, joka menestyy hyvin riippumatta siitä, mikä tulevaisuusskenaarioista toteutuu (Kurth et al., 2018, 194). Näihin erilaisiin työkaluihin tutustuminen ei tuo lisäarvoa tälle tutkimukselle, mutta on hyvä tiedostaa, että strategiaa voidaan laatia hyvin monipuolisilla menetelmillä eikä yhtä ainoaa tapaa ole.

¹⁴ Kuntastrategian pakollisuus kirjattiin uuteen kuntalakiin vuonna 2015.

dykkeen tuottamista tietylle asiakaskunnalle, joka voi muotoutua esimerkiksi tietyn alueen tai käyttötarpeen mukaisesti. Nämä kaikki toimintatavat pätevät tietyssä määrin myös julkishallinnolliseen organisaatioon. Kunnat, kaupungit, maakunnat ja valtiotkin pyrkivät erottautumaan muista vastaavista organisaatioista ja vastaamaan tietyn ihmisryhmän tarpeisiin. Julkisen talouden tämän tutkimuksen tekohetkellä merkittävästi tiukkenevassa tilanteessa kunnat myös pyrkivät tuottamaan palveluitaan yhä kustannustehokkaammin, vaikka kustannusjohtajuuden tavoitteesta ei ehkä julkisen organisaation kohdalla voida puhua. Lisäksi julkiset toimijat kohdentavat palvelunsa selkeästi tietyille alueelle ja tietyille ihmisryhmille.

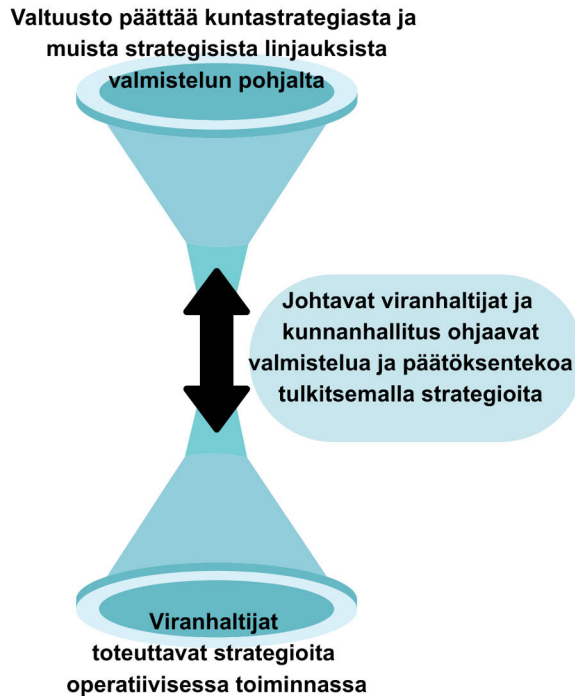
Kuntastrategiassa tulee kuntalain mukaan ottaa huomioon (Kuntalaki 410/2015):

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

Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Strategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Kuntastrategian ottamisesta huomioon kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään erikseen kuntalaissa.

Valtuuston hyväksymän kuntastrategian tulisi kuntalain hengen mukaisesti ohjata koko kuntaorganisaation toimintaa. Se velvoittaa valtuuston lisäksi kunnanhallitusta, lautakuntia ja muita mahdollisia toimielimiä. Samoin sen ohjaavan vaikutuksen tulisi olla vahvasti läsnä kunnan ammattiorganisaation työskentelyssä kunnanjohtajasta sekä johtavista viranhaltijoista kentällä työskentelevään ns. suorittavaan portaaseen. Puhutaankin usein strategian jalkauttamisesta, mikä toisin sanoen tarkoittaa sisäistämistä. Se kuinka hyvin organisaatio strategian sisäistää, on ratkaisevaa sen toteutumisen kannalta. Kuntastrategian lisäksi ohjausta tehdään kunnissa vuosittain hyväksyttävällä talousarviolla ja -taloussuunnitelmalla, jonka laadinnan tulisi strategisen johtamisen ihanteiden mukaan toteutuessaan perustua strategian tavoitteisiin. Talousarviossa kunnan toiminnalliset tavoitteet kytketään talousnäkökul-

maan. Kunnan taloustilanteesta sekä talousarvio- ja suunnitelmavuosien tuloarviosta riippuu, minkä suuruisilla toimenpiteillä strategisia tavoitteita voidaan suunnitella vietävän eteenpäin.



Kuvio 6. Kunnan strateginen johtaminen (pohjautuu Rannisto, 2005, 102).

Kunnan toiminnan johtaminen edellyttää johtamisen eri ulottuvuuksien huomiointia (Majava, 2019), joita käsitellen seuraavaksi. Tämän empiirisen tarkastelun tarkoitus on avata niitä lähtökohtia, joita kuntalaki ja yhteiskunnallinen toimintaympäristö kuntien strategiselle johtamiselle asettaa. Näiden ulottuvuuksien tunteminen on tärkeää tämän tutkimuksen kontekstin ymmärtämiseksi. Kuntajohtamisen näkökulmia ei voida nähdä pelkästään toisistaan erillisinä johtamisen paradigmoina, vaan kuntajohtamisessa yhdistyvinä näkökulmina. Näistä jokainen edellyttää relevanttia tietoa sekä sen yhdistämistä kunnan kokonaisvaltaiseen tiedolla johtamiseen. Johtamisen eri näkökulmat korostuvat eri keinoissa edistää kuntastrategiassa linjattuja tavoitteita. Majavan (2019) mukaan kuntajohtaminen on yksi kokonaisuus, joka muodostuu mm. seuraavista toisiaan täydentävistä näkökulmista:

Kuntayhteisön näkökulma korostaa johtajuutta kuntalaisten ja kuntayhteisön suuntaan sekä kuntayhteisön omaa vaikutusvaltaa kunnan

toimintaan ja päätöksentekoon. Tämä tarkoittaa strategisesti merkittävien asioiden tunnistamista, analysointia, päätöksentekoa ja arviointia. Kuntayhteisön johtamisessa on yhä tärkeämpää huolehtia kuntalaisten monipuolisista osallistumiskeinoista.

Muutoksen näkökulma. Muutosjohtaminen on toiminnan eri tasoilla tapahtuvaa uudelleen suuntaamista strategiassa linjatulla tavalla. Kuntien muutokset voidaan jakaa karkeasti neljään tasoon: kunta- ja palvelurakennemuutoksiin, johtamisjärjestelmiin ja organisaatorakenteisiin, palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoihin sekä palveluprosesseihin.

Hyvinvoinnin näkökulma korostaa poikkihallinnollista ja koko kuntaa koskevien hyvinvointitavoitteiden huomioimista osana kuntajohtamista. Tämä tarkoittaa hyvinvointinäkökulman huomioimista osana kunnan strategista johtamista ja siihen liittyviä menettelyitä sekä siitä johdettavaa toimintaa.

Elinvoiman näkökulma liittyy kunnan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen ja jatkuvaan uudistumiseen. Paikallisen elinvoiman kehittämisenä kunta tunnistaa toimintaympäristön muutokset, oman alueensa vahvuudet, sopeuttaa oman toimintansa uusiin vaateisiin sekä aktivoi kuntalaiset, yritykset ja muut toimijat yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi kunta kanavoi yhteen alueensa kehittymispotentiaalit kytkemällä yhteen hallinto-organisaation ja muut paikallisyhteisön toimijat. Elinvoimajohtamisessa otetaan huomioon, että paikalliseen elinvoimaan vaikuttavia päätöksiä voi syntyä kaikilla hallinnon aloilla.

Konserninäkökulmasta katsoen kuntaorganisaatio on monialainen konserni, joka muodostuu erilaisten sisäisten ja ulkoisten yksiköiden kokonaisuudesta. Kuntakonsernia johdetaan kuntastrategialla ja sitä toteuttavilla ohjelmilla sekä konserniohjeella. Konsernijohtamisen tarkoituksena on nivoa kuntakonsernin yksiköt yhteen siten, että ne toteuttavat yhteistä kuntastrategiaa ja toimivat koko konsernin kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Talousnäkökulma liittyy aina viime kädessä kunnan talouden ja toiminnan tasapainoiseen kehittämiseen. Kunnan rahavirta muodostuu tuloista ja menoista. Kunnan talousjohtaminen on rahavirran säätelyä niin, että pitkällä aikavälillä vuosikate ja vakavaraisuus takaavat perustehtävien toteuttamisen paikallisesti hyväksyttävällä kunnan asuk-

kaiden verorahoituksella. Kunnan talouden tasapainoon liittyy kuntalaisissa säädettyä normitusta ja sääntelyä. Talousjohtamisen tärkeimmät instrumentit ovat kuntastrategian lisäksi siihen mahdollisesti liittyvä talouden tasapainottamisohjelma tai tuottavuusohjelma sekä kunnan talousarvio ja -suunnitelma.

Prosessi- ja laatu näkökulma korostaa menettelyitä, joilla tunnustetaan ja kehitetään tärkeitä toimintojen ja palvelujen ketjuja, eli prosesseja. Prosessijohtaminen voi määriteltyjen ydin- ja tukiprosessien ja niiden välisten rajapintojen johtamista ja/tai myös organisoitumista prosessien mukaisesti. Laatu näkökulma korostaa asiakaslähtöisyyttä, jatkuvan parantamisen ideaa, prosessimaista toimintaa ja johtamista, verkostomaista ja kumppanuuteen perustuvaa toimintatapaa, henkilöstön osallistumista ja kehittämistä sekä johdon sitoutumista laadun johtamiseen.

Ohjelma- ja projektinäkökulma. Ohjelma on määräaikainen projekteista ja toimenpiteistä muodostuva kokonaisuus, jolla tavoitellaan yleisimmin tietyn strategisen päämäärän saavuttamista. Tällöin puhutaan strategian toteuttamisohjelmista, jotka ovat poikkihallinnollisia ja koskettavat kaikkia tai useita kunnan toimialoja.

Eettinen näkökulma. Arvokeskustelu ja eettiset näkökulmat kasvattavat jatkuvasti painoarvoaan julkisellakin sektorilla. Kunnan eettinen johtaminen on yleisesti hyväksytyjen ja oikeudenmukaisten toimintaperiaatteiden mukaista toimintaa. Eettisesti tarkasteltuna pelkkien tavoitteiden saavuttaminen ei riitä. Olennaista on myös se, että ne saavutetaan hyväksytyin keinoin, eli noudattaen eettisiä toimintatapoja.

Verkostonäkökulma. Kuntien perustehtävän ja toiminnan laaja-alaisuus asettaa ne erilaisten verkostojen keskiöön. Verkostot koostuvat monista erilaisista kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimijoista. Ne voivat olla niin poliittisia tahoja kuin julkisia ja yksityisiä organisaatioita, joilla on myös erilaisia, jopa vastakkaisia, tavoitteita ja intressejä. Verkostot ovat myös enemmän tai vähemmän itsenäisiä, eikä valtiolla tai kunnalla ole etuoikeutta johtaa niitä, vaikka ne voivatkin niihin epäsuorasti vaikuttaa. Kunta voi pyrkiä verkostojen ydintoimijaksi, johtamaan verkostoja vuorovaikutuksen tai resurssien jaon avulla. Perinteisin tapa on osallistua verkostojen päätöksentekoon poliittisten edustajien kautta, kunnanjohtajien rooli korostuu erityisesti verkostojen edistämisessä. Verkostoja voidaan käyt-

tää yhteistyön hallinnan lisäksi myös oppimisen, kehittämisen ja innovaatiotoiminnan välineenä. Niiden avulla voidaan siirtää tietoa, parhaita käytäntöjä ja luoda uutta tietoa.

Innovaationäkökulma. Innovaatioilla tarkoitetaan uusia tai parempia käyttöönotettuja toimintatapoja, käytäntöjä, palveluja tai prosesseja. Innovaatiojohtamisen tehtävänä on luoda sellaiset puitteet, joiden avulla kunnassa ja sen yhteistyöverkostossa olevat ideat ja luovuus saadaan suunnattua kuntayhteisöä ja -organisaatiota uudistavaksi voimaksi. Innovaatioiden kehittämisessä johtaminen on lähtökohdiltaan erilaisten toimijoiden ja intressien yhteensovittamista. Tämä tarkoittaa esimerkiksi kuntalaisten, yritysten, kolmannen sektorin organisaatioiden ja korkeakoulujen ottamista mukaan kunnan kehittämiseen.

Henkilöstönäkökulma. Strategisella ja toimivalla henkilöstöjohtamisella vaikutetaan sekä palvelujen tuloksellisuuteen että henkilöstön työelämän laatuun. Henkilöstöjohtaminen on tuloksellista, kun se on osa koko kuntaorganisaation toimintaa. Hyvän henkilöstöjohtamisen tavoitteena on motivoitunut, hyvinvoiva, sitoutunut ja muutoskykyinen henkilöstö. Työhyvinvoinnin edistäminen ja johtamisosaamisen kehittäminen ovat henkilöstöjohtamisen tärkeimpiä haasteita.

Strategian laadinnassa tärkeää on luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vuorovaikutteisen valmisteluyhteistyön lisäksi kuntayhteisön ja sidosryhmien osallistaminen. Osallistaminen on osa menestyksekkään kuntastrategian laadintaa. Avoinuus ja monipuoliset näkökulmat edesauttavat luomaan strategiaa, joka palvelee koko yhteisöä. Prosessin suunnitteluun ja toteutukseen on hyvä panostaa, jotta varmistetaan eri äänten tulevan kuulluiksi ja että strategia vastaa kunnan tarpeita ja toiveita. Tärkeää on osallistaa ainakin kunnan asukkaat, yritys- ja elinkeinoelämä, järjestöt ja yhdistykset, alueen koulutuslaitokset, naapurikunnat, alueelliset yhteistyökumppanit, nuoret ja lapset sekä erityisryhmät.

Asukkaiden näkemykset ja tarpeet ovat keskeisiä strategian muotoilussa. Kuulemiset, avoimet keskustelutilaisuudet ja kyselyt ovat hyviä tapoja antaa asukkaille mahdollisuus ilmaista mielipiteensä. Yritys- ja elinkeinoelämä vaikuttaa merkittävästi kunnan talouteen ja työllisyyteen. Heidän näkemyksensä ja toimiva yhteistyö ovat tärkeitä etenkin strategian taloudellisten tavoitteiden asettamisessa ja niiden toteuttamisessa. Kunnassa toimivat järjestöt ja yhdistykset pystyvät tarjoamaan tietoa ja näkemyksiä esimerkiksi kulttuuriin, vapaa-aikaan, terveyteen ja ympäristöön liittyvissä asioissa. Paikalliset koulutuslaitokset pystyvät osallistumaan strategian laadintaan esittämällä omia näkemyksiään kunnan koulutus- ja osaamistarpeista. Kun-

nilla on yhteisiä intressejä naapurikuntien ja alueellisten toimijoiden kanssa esimerkiksi liikenteen, ympäristön ja palveluiden suunnittelussa. Nämä näkökulmat on hyvä huomioida strategiassa. On tärkeää kuulla myös nuoria ja lapsia heidän tarpeistaan ja näkemyksistään kunnan tulevaisuuteen liittyen. Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen on tärkeä osa nykykunnan strategista suunnittelua. Osallistavaa strategiaprosessia tulisi suunnitella niin, että se varmistaa kaikkien äänen tulevan kuulluiksi, riippumatta mahdollisista vaikeuksista osallistua perinteisiin kuulemisen muotoihin. Osallistavassa strategiaprosessissa toteutuukin yhteistoiminnallinen hallinto parhaimmillaan.

Edellä esitettyjen käytännönläheinen katsaus kuvaa kunnallisen strategiatyön ihanteita. Kuntalain mukaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian tulisi ohjata kuntaorganisaation toimintaa. Kuntastrategian tulisi velvoittaa valtuuston lisäksi kunnanhallitusta, lautakuntia ja muita mahdollisia toimielimiä. Samoin sen ohjaavan vaikutuksen tulisi olla vahvasti läsnä kunnan ammattiorganisaation työskentelyssä kunnanjohtajasta sekä johtavista viranhaltijoista kentällä työskentelevään ns. suoritavaan portaaseen saakka. Kuntien strategisen johtamisen keskeinen kysymys onkin, miten demokratia ja strategisuus käytännössä nivoutuvat yhteen, kun päätöksiä kuntien arjessa tehdään. Samaan aikaan kun kunnilta odotetaan strategisuutta ja suunnitelmallisuutta, edellyttävät arkipäivän haasteet nopeitakin operatiivisia ratkaisuja.

Kunnan strategiseen johtamiseen liittyvien näkökulmien huomioiminen ja kehittäminen ovat kunnan hallintosäännössä yleensä jaettu vastuullisille toimielimille ja viranhaltijoille. Asioiden kirjo on niin suuri, että sivutoimisten poliittisten päätöksentekijöiden olisi niitä mahdoton hallita ilman valmistelevaa työtä tekeviä viranhaltijoita. Strategisen johtamisen kohdalla ollaan siis osittain juuri samojen kysymysten äärellä, joita tarkasteltiin jo asiantuntijuutta sekä byrokratian ja demokratian suhdetta koskevissa luvuissa. Kenellä on aikaresursseja hankkia ja analysoida oikeaa tietoa asioiden eteenpäinviemiseksi.

Organisaation strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa on erotettavissa kolme tasoa: **strateginen taso, hallinnollinen taso ja operatiivinen taso** (Ansoff, 1987, 23–24). Strategisessa johtamisessa voidaan myös erottaa kaksi puolta, **tarkoitusten ja merkitysten johtaminen** (*leadership*) sekä **asioiden johtaminen** (*management*) (Harisalo, 2008, 244).

Taulukko 1. Strategisen johtamisen kaksi ulottuvuutta (Harisalo, 2008, 244).

Tarkoitusten/Merkitysten johtaminen	Asioiden johtaminen
1. Luo visioita, osoittaa suuntaa, katsoo tulevaisuuteen 2. Palvelee koko organisaatiota 3. Käsittelee subjektiivisia asioita 4. Kohtaa huomattavaa epävarmuutta 5. Henkilöi tulevaa potentiaalia	1. Käynnistää, toteuttaa, laittaa liikkeelle 2. Palvelee omaa toimialuetta 3. Käsittelee objektiivisia asioita 4. Käsittelee riskejä 5. Henkilöi tehtävää ja sen vaatimaa ammattitaitoa

Tarkoitusten ja merkitysten johtamista voidaan pitää strategisena, kun taas asioiden johtaminen on puhtaasti operatiivista. Strategisella ja operatiivisella tasolla asioita tarkastellaan ns. ”eri lentokorkeudelta” ja Ansoffin määrittelemä hallinnollinen taso toimii tärkeänä yhdistäjänä. Kuntaorganisaation strategisessa työskentelyssä perinteinen ja ainakin muodollinen roolijako on suunniteltu niin, että poliittiset päätöksentekijät keskittyvät tarkoitusten ja merkitysten johtamiseen. Operatiivista toimintaa johtavat viranhaltijat ovat käytännön asijaohjattajat. Johtavat viranhaltijat toimivat kuitenkin näiden kahden tason rajapinnassa ja heillä pitää olla hyvä ymmärrys niin tarkoitusten ja merkitysten johtamisesta kuin asioiden johtamisestakin.

Kunnan strategiatyötä tarkastellessa huomaa, että demokraattisen päätöksenteon ja strategisen johtamisen välillä vallitsee jännite. Verkostomaiset toimintamallit altistavat kuntia strategiselle kompleksisuudelle. Verkostoissa osallisina on useita erilaisia ja autonomisia osapuolia, joilla kaikilla on omat strategiset tavoitteensa. Selkeiden hierarkioiden puuttuessa erilaiset tavoitteet ovat läsnä rinnakkain, eivätkä toimijat välttämättä jaa tai edes edistä toistensa strategisia tavoitteita. Eri tavoitteiden välille voi syntyä kilpailua ja tavoitteet voivat myös olla ristiriitaisia. Tavoitteisiin liittyvä kilpailu vaikuttaa niin yhteistyön tekemiseen kuin ongelmanratkaisuun. (Klijn & Koppenjan, 2014). Nämä erisuuntaisten, erivahvuisten ja eri tavoin ratkaistavien tavoitteiden tuottamat yhteisvaikutukset voivat lisätä kompleksisuutta, ja onkin vaikea ennustaa, mitkä strategiset tavoitteet saavat kannatusta (Paananen, 2022, 23). Johtamistyöstä tekee haastavaa kuntaympäristössä se, etteivät asiat useinkaan etene lineaarisesti eivätkä asioiden väliset suhteet ole aina ennakoitavissa (Klijn & Koppenjan, 2014).

Strategisuuden nivoutuminen yhteen demokratian kanssa on ongelmallista lähinnä kahdesta laajemmasta syystä. Ensimmäinen on se, että strategisen suunnittelun- ja johtamisen mallit kumpuavat liiketaloustieteestä eikä demokraattinen päätöksenteko, kuten edellä jo kuvasin, noudata näitä lainalaisuuksia. Toinen strategisuuden ja demokratian välille jännitettä aiheuttava tekijä on, että kunnassa strategista johtamista toteuttavat niin poliittiset päätöksentekijät kuin hallinnolliset viranhaltijat ja he lähestyvät strategista ajattelua hieman erilaisista tulokulmista.

Seuraavaksi tarkastelen muutamia perinteisen strategisen johtamisen ja demokraattisen päätöksenteon välille jännitettäviä luovia eroavaisuuksia. Ensimmäinen niistä liittyy päätöksenteon nopeuteen. Kuten jo aikaisemmin totesin, on kuntien arjessa tehtävä nopeita päätöksiä. Tämä on linjassa strategisen päätöksenteon kanssa, joka vaatii nopeaa reagointia muuttuviin olosuhteisiin. Kunta toimii kuitenkin pitkälti demokraattisen päätöksenteon lainalaisuuksien mukaan, johon kuuluu sidosryhmien osallistaminen ja konsensushakuisuus. Demokraattinen päätöksenteko voi toisinaan olla hidasta, koska siihen kuuluu keskustelua, kuulemista ja kompromissien hakemista. Tämä ristiriita nopean päätöksenteon tarpeen ja demokraattisen pää-

töksenteon hitauden välillä luo tarvetta päätösvallan jakamiselle niin, että sitä voidaan eri asioissa käyttää tarvittavalla ketteryydellä.

Toinen selkeä ero strategisen johtamisen ja demokraattisen päätöksenteon välillä liittyy itse päätöksentekijöihin. Jos liike-elämässä päätöksiä voi tehdä pienikin ryhmä, osallistuu demokraattiseen päätöksentekoon laaja joukko poliittisia päätöksentekijöitä. Kuntien strategiset päätökset tehdään hyvin erilaisissa olosuhteissa ja hyvin erilaisten ihmisten toimesta. Tämän vuoksi syntyvät päätökset saattavat vaihdella täysin harkitusta ja täydellisellä tietopohjalla tehdystä päätöksestä puhtaasti päätöksentekijän intuition pohjalta syntyneeseen päätökseen (Brettel, 2011). Tämä voi vaikeuttaa yhtenäisen strategian laatimista ja sen johdonmukaista toteuttamista. Päätöksenteossa mukana oleva laajempi joukko tarkoittaa myös sitä, että valta on jakautunut enemmän kuin perinteisessä strategiseen johtamiseen perustuvassa päätöksenteossa. Demokraattinen päätöksenteko ei siis ole hidasta vain siihen kuuluvan keskustelun ja kuulemisen vuoksi vaan siihen vaikuttaa myös päätöksentekijöiden suuri määrä. Demokratiassa strategisen päätöksenteon sujuvuutta lisää päätöksentekijöiden keskinäinen luottamus toisiinsa. Kun päätöksentekijät luottavat toistensa osaamiseen, päätöksenteko sujuu tehokkaammin (Parayitam & Papenhausen, 2018).

Nopeuden lisäksi aikajänne on tekijä, joka erottaa strategista johtamista ja demokraattista päätöksentekoa. Strategisessa johtamisessa huomio on usein asetettu pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseen, kun taas demokraattisessa päätöksenteossa saatetaan keskittyä enemmän lyhyen aikavälin tarpeisiin ja toiveisiin. Tämä johtuu siitä, että poliittiset päätöksentekijöiden tulee ottaa huomioon eri osapuolten näkökulmat ja reagoida ajankohtaisiin aiheisiin. Kuntiin ja kunnalliseen päätöksentekoon kohdistuu vaatimus turvata yhä vahvemmin kuntalaisten osallisuus ja valta palveluidensa ja toimintojensa järjestämisessä sekä organisoida kuntalaisten osallistuminen (Kurkela, 2022).

Strategisessa päätöksenteossa tavoitellaan tavallisesti johdonmukaisuutta ja linjakkuutta. Demokraattisessa päätöksenteossa korostuva eri näkökulmien huomiointi voi näkyä päätöksinä, jotka eivät ole täysin linjassa strategisten tavoitteiden kanssa. Demokratiassa poliittisilla tavoitteilla on usein paljon painoarvoa, mikä voi supistaa päätöksentekijän näkemystä, kun päätöksentekijä tarkastelee asioita vain tietyn tärkeäksi kokemansa tavoitteen näkökulmasta. Poliitiikan aiheuttamat rajoitukset hankaloittavat organisaation strategista päätöksentekoa ja muuttavat toimintaympäristön analyysiä kapea-alaisemmaksi (Papulová & Gazova, 2016). Tavoitteiden priorisointiin keskittyminen kaventaa tavoitetilaa ja johtaa ajatusmalliin, jossa parhaimpaan lopputulokseen päästään, kun tavoitteet ovat mahdollisimman rajattuja. Selkeät ja rajatut tavoitteet mahdollistavat johtamisen keskittymisen, mutta myös fokusoidun tiedontuottamisen rajatuista ilmiöistä (Chen & Jia, 2023). Demokratiassa tämä voi muodostua haasteeksi, koska päätöksentekoon tulevien asioiden kirjo on niin suuri.

Selkeä ero sisältyy myös päätöksenteon avoimuuteen. Strateginen johtaminen liike-elämässä perustuu usein tiedon hallintaan, eikä kaikkia strategisia päätöksiä jaeta avoimesti. Vastaavasti demokraattinen päätöksenteko vaatii avointa viestintää ja läpinäkyvyyttä, jotta kaikki voivat osallistua päätöksentekoon mahdollisimman samalta tietopohjalta. Yhteenvetona voikin todeta, että demokratian arvot pohjautuvat tasa-arvoon, yhteistyöhön ja osallistamiseen. Näiden arvojen yhteensovittaminen strategisen johtamisen kurinalaisuuden kanssa voi olla haastavaa ja edellyttää usein jatkuvaa tasapainoilua eri lähestymistapojen välillä. Viranhaltijoiden on helpompi tarkastella asioita strategisen johtamisen näkökulmasta, mutta hallinnon on kuitenkin väistämättä edistettävä asioita demokraattisen päätöksentekokoneiston kautta. Möttösen (1997, 143) mukaan strategisella tasolla ei tulisi tehdä eroa politiikan ja hallinnon välillä, vaan noudattaa yhteistyössä tapahtuvaa sopimista eli yhteispäätämistä. Tulosjohtamisessa poliitikkojen ja viranhaltijoiden liittoutumista pidetäänkin ihanteellisena tavoitetilana (Möttönen, 1997, 147).

Operatiivisella tasolla hallinnon ja politiikan roolit sekä tavoiterationaalisen tiedon merkitys korostuvat. Päätöksentekijät noudattavat usein enemmän edellä kuvattuja demokraattisia arvoja, viranhaltijoiden toimiessa ammattijohtajina hieman lähempänä perinteistä strategista ajattelua. Poliittisen päätöksenteon ja hallinnon erottamista strategisessa työskentelyssä toteutetaan hallinnon ja asioiden hierarkioita yhdistelemällä. Asiahierarkiaan perustuva jako poliittisten johtajien ja ammattijohtajien tehtäviin tapahtuu tarkastelemalla asioiden yleisyystasoja (Möttönen, 1997, 85). Jako poliittisten päätöksentekijöiden strategisiin tehtäviin ja viranhaltijoiden operatiivisiin tehtäviin pohjautuu ajatukseen, jonka mukaan ylemmän tason asioilla ohjataan alemman tason asioita. Poliittinen vaikutus on suurinta ylimmän eli strategisen tason asioissa ja pienenee siirryttäessä kohti alempia, käytännönläheisempiä tasoja. Operatiivisten ja rutiiniasioiden delegoiminen poliittisilta päättäjiltä viranhaltijoille pohjautuu tähän ajatusmalliin, mutta tapahtuu toki myös pakon sanelemana. Sivutoimisilla poliittisilla päätöksentekijöillä ei useinkaan käytännössä olisi aikaa operatiivisten tehtävien suorittamiseen.

Parhaimmillaan kunnan strateginen suunnittelu yhdistää viranhaltijoiden tosiasiatiedon sekä poliittisten päätöksentekijöiden arvoalinnat (Möttönen, 1997, 143). Strateginen ja tuloksellisuuteen tähtäävä johtaminen korostaa yksityiskohtaiseen tietoon keskittymisen sijaan kokonaisuuksien hahmottamiseen liittyvää tietoa. Favoreu ym. (2016, 435) näkevät, että julkisella sektorilla strategiseen johtamiseen tulisi pyrkiä yhdistämään rationaalinen, poliittinen ja yhteistyöhön perustuva logiikka. Möttösen mukaan päätöksentekijöiden tulisi keskittyä tulevaisuuteen suuntautuvien toimintalinjojen tarkasteluun ja viranhaltijoiden tulisi tarjota heille tätä ajattelua tukevaa tietoa. Strategiseen johtamiseen perustuvassa tavassa erottaa politiikka ja hallinto toisistaan on selkeitä yhtymäkohtia Weberin (2019) rationaalisuusajatteluun. Weberin tavoiterationaalisisessa toimintamallissa keskeistä on strategisten tavoittei-

den ja operationaalisten keinojen välinen suhde. Ajatus siitä, että poliittisten päättäjien tulisi tehdä pidemmän aikavälin arvovalinnat sekä linjaukset ja viranhaltijoiden tulisi keskittyä käytännön ratkaisuihin ei siis ole lainkaan uusi.

Lawrence G. Hrebiniak (mm. 2006; 2013) on tutkinut laajasti strategiatyön kipupisteitä. Hänen pääteesinsä mukaan strategian toteuttaminen on paljon vaikeampaa kuin strategian laatiminen. Hrebiniak (2013) näkee, että resurssien jako strategian suunnittelun ja toteuttamisen välillä painottuu usein liiaksi suunnitteluun. Keskeinen ja helposti ymmärrettävä tulosjohtamisen ajatus on, että toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan tavoitteiden saavuttamisen mukaan. Jälkikäteen toteutettavassa arvioinnissa voidaan paitsi arvioida saavutettuja tai saavuttamatta jääneitä tavoitteita, myös pohtia oliko strategia laadittu tarkoituksenmukaisesti ja oppia siitä seuraavan strategian laadintaa varten. Tähän liittyy tavoitteiden ja keinojen lisäksi myös organisaation arvomaailmaa ja toimintaympäristöä koskevat näkemykset, muutokset sekä strategiassa hyödynnettävät työkalut. Ennakoarviointi, toimeenpanon aikainen arviointi ja päätöksen jälkeinen arviointi muodostavat parhaimmillaan strategisen päätöksenteon kokonaisuuden, jossa voidaan oppia paljon niin onnistumisista kuin tehdyistä virheistäkin. Päätösten vaikutuksia tulisi arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä (Sundquist et al., 2011, 12). Kuntien strategisessa päätöksenteossa päätösten vaikutuksia tulisi arvioida eri näkökulmista: yhteiskunnalliselta, rakenteelliselta ja eri väestöryhmien kannalta.

Etukäteissuunnittelun ja ennakoarvioinnin lisäksi strategiatyötä on lähestytty myös erilaisista näkökulmista. Mintzberg (1990, 1994) on korostanut esiintulevan strategian merkitystä. Esiintuleva strategia syntyy epävirallisena vaihtoehtona tai täydennyksenä harkitulle ja ennalta määritellylle strategialle. Mintzberg onkin arvioinut voimakkaasti strategiakirjallisuutta, joka keskittyy pääasiassa harkittuun strategiaan. Mintzbergin ajatuksiin peilaten on todettavissa, että kunnan toimintakin voi olla strategista, vaikka itse strategiadokumentti ei olisikaan kovin täsmällinen tai tavoitteellinen. Tällaisessa tapauksessa hyvä strateginen ote on nähtävissä linjakkaana ja pitkäjänteisenä päätöksentekona sekä toiminnan suuntaviivoja selkeästi asettavana strategisena johtajuutena. Tässä tutkimuksessa peilaankin kuntastrategiaa ja kuntien strategista työskentelyä strategiateoreettiseen ihanteeseen strategisesta työskentelystä

Kuntademokratialle on ominaista monitavoitteisuus, kompleksisuus sekä mielipiteen ja sen muuttamisen vapaus. Nämä ominaisuudet muodostuvat strategiselle päätöksenteolle sitä haastavimmiksi mitä pidempään strategiaan demokraattisten päätöksentekijöiden on sitouduttava. Jo aikaisemmin olen viitannut tulosjohtamisen käsitteeseen ja myös strategista päätöksentekoa voidaan pitää tulosjohtamisena. Tulosjohtamisen keskeisenä tavoitteena on saada päätöksenteko tapahtumaan rationaalisen päätöksentekoprosessin mukaisesti. Pyrkimyksenä on poistaa poliittiseen päätöksentekoon liittyvä epä johdonmukaisuus ja muovata päätöksenteosta rationaali-

sempää kytkemällä yksittäiset päätöstilanteet selkeästi asetettuihin tavoitteisiin (Möttönen, 1997, 200). Partanen on kuitenkin jo vuonna 1992 todennut, että poliitikot eivät ole sitoutuneita tulosjohtamisen periaatteiden toteuttamiseen. Tämä on poliittisen käyttäytymisen ominaispiirre, mikä saattaa aiheuttaa haasteita strategian toteuttamiselle. Sitoutumista on kuitenkin pyritty parantamaan koulutuksen avulla, joka lisää poliittisten päätöksentekijöiden ymmärrystä tulosjohtamisesta ja sen menetelmien soveltamisesta (Möttönen, 1997).

Valmius ymmärtää toisiinsa kytkeytyviä laajoja asiakokonaisuuksia auttaa päätöksentekijöitä muodostamaan näistä kunnan toimintaa ohjaavia strategisia linjoja. Tämä taas edesauttaa päätöksentekijöiden kykyä hyödyntää viranhaltijoiden tietämystä ja halua hyväksyä viranhaltijoiden valmistelemaa päätösesityksiä (Möttönen, 1997). Koska viranhaltijoiden työskentely on sidottu vahvasti strategiassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen, voidaan viranhaltijoiden päätösesityksen hyväksymisen olettaa vastavuoroisesti kasvattavan päätöksenteon strategisuutta ja johdonmukaisuutta. Viranhaltijoiden ammattitaidon hyödyntäminen ja siihen luottaminen vahvistavat viranhaltijoiden asiantuntijaroolia ja tämä resonoi viranhaltijoissa positiivisina tunteina. Seuraavassa luvussa keskitynkään tarkastelemaan viranhaltijoiden työskentelyä tunteiden ja tunnetoimijuuden näkökulmasta.

4 Viranhaltija tunnetoimijana

Tämän tutkimuksen keskiössä on viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen yhteistyösuhteen tarkasteleminen viranhaltijoiden näkökulmasta. Viranhaltijoiden kokemuksia ja näkemyksiä tarkastellessa ei voi sivuuttaa tunteita, jotka vaikuttavat jokaisen yksilön toiminnan taustalla ja luovat lähtökohdat sille, miten yksilö kohtaa erilaiset tilanteet. Koska tässä tutkimuksessa haluan syventyä viranhaltijoihin ammatillista rooliaan toteuttavina inhimillisinä yksilöinä, on tärkeää syventyä tunteiden merkitykseen yksilön toiminnassa tunnetoimijuuden käsitteen kautta.

4.1 Tunnetoimijuus käsitteenä

Työelämä tutkimuksen kentällä tunteiden tutkimus on ollut viimeisten vuosikymmenten aikana laajaa. Tunteiden keskeistä merkitystä on tarkasteltu esimerkiksi osana organisaatiokäyttäytymistä (mm. Johnson et al., 2016), johtamista ja päätöksentekoa (mm. Barsade & Gibson, 2007).

Tieteellisessä kirjallisuudessa on annettu tunteelle useita eri määritelmiä, mutta pelkistettynä tunteen voidaan katsoa olevan henkilön vahva reaktio johonkin tapahtumaan (Russell & Griffiths, 2008). Usein tällaiseen tapahtumaan liittyy kehon virittyminen, tietoinen kokemus sekä jonkinlainen tunteen ilmaisu. Elfenbeinin (2007) mukaan tunne onkin nimenomaan tunnetila, jolla on tunnistettava kohde tai aiheuttaja, ja joka voidaan ilmaista sanallisesti tai sanattomasti. On kuitenkin yleisesti tunnistettua, että tunteet eivät aina ole selkeästi kytkettävissä tiettyyn aiheuttajaan, vaan voivat muodostua usean tekijän vaikutuksesta, joita yksilö itsekään ei välttämättä pysty erittelemään. Sanoja tunne (*feeling*) ja emootio (*emotion*) käytetään joissain yhteyksissä tarkoittamaan eri asioita. Erilaisten tunnekäsitteiden määritelmät ja käyttö vaihtelevat niin eri tieteenalojen välillä kuin niiden sisälläkin. Fineman (2003) on jakanut tunteen tuntemukseen ja emootioon. Tuntemuksella hän viittaa henkilön subjektiiviseen tunnekokemukseen ja emootiolla sosiaalisten normien määrittelemään julkisesti näytettävään tunteeseen.

Siitä, mitä tunteet viime kädessä ovat, vallitsee useita käsityksiä. Tarkasteltaessa tunteita, muodostuu haasteeksi niiden ymmärtäminen ja käsitteellistäminen useista erilaisista teorioista ja lähestymistavoista käsin. Nämä käsitykset voidaan karkeasti jakaa kahteen eri päätraditioon: tunteiden ymmärtämiseen yksilön subjektiivisina

”pään sisäisinä” kokemuksina (psykologinen traditio) tai tunteiden ymmärtämiseen pääasiassa sosiaalisesti rakentuneina ja sosiaaliseen vuorovaikutukseen vaikuttavina entiteetteinä, jotka muovaavat ja jäsentävät ihmisten välistä vuorovaikutusta ja tämän vuorovaikutuksen seurauksia (sosiokulttuurinen traditio) (Hökkä et al., 2020, 71). Tieteellisessä tutkimuksessa tunteita käsitellään myös yhteisöllisesti syntyvässä kognitiivisessa merkityksessä sekä yksilöllisinä kehollisena koettavina tuntemuksina. Yksilöllisestä ja kehollisesta kokemuksesta käytetään myös affektin käsitettä (Massumi, 1995; Rinne et al., 2020). Tässä tutkimuksessa tunteen käsitettä käytetään kuvaamaan yksilön kokemusta ja reaktiota, joka aiheutuu tietyistä tunnistettavasta syystä.

Finemanin (2003) mukaan tunteita voidaan lähestyä neljästä eri näkökulmasta: biologisesta, psykodynaamisesta, kognitiivisesta ja sosiaalisesta. Biologisessa lähestymistavassa oletuksena on, että tunteet ovat luonteeltaan biologisia ja peräisin ihmisen geeniperimästä. Psykodynaamisessa lähestymistavassa painotetaan varhaisten tunnekokemusten vaikutusta nykyhetkessä koettuihin tunteisiin. Kognitiivisessa näkökulmassa korostetaan tilanteen arviointia ennen tunteen kokemista, kun taas sosiaalinen lähestymistapa nostaa keskiöön kulttuurilliset tekijät, jotka vaikuttavat tunteiden oppimiseen ja niiden ilmaisuun.

Elfenbein (2007) kuvaa tunteen syntymistä tapahtumaketjuna, jossa henkilö kokee jonkin ärsykkeen ja antaa sille merkityksen, mikä johtaa varsinaisen tunteen kokemiseen. Tunteen kokeminen voi sisältää myös fysiologisia muutoksia, ja sillä on vaikutusta yksilön asenteisiin, käytökseen ja ajatuksiin. Tunne voidaan ilmaista sanallisesti tai sanattomasti esimerkiksi elein tai ilmein. Kummassakin tapauksessa tunteen seuraukset näkyvät myös muille. Tällöin siirrytään yksilön kokemuksesta ihmissuhdetasolle. Tunteen ilmaisemisen seurauksena myös toinen yksilö voi altistua ärsykkeelle ja kokea sen seurauksena tunteen.

Työntekijän mahdollisuudella kokea erilaisia tunteita ja kokea niiden tulevan huomioiduksi, on tutkimuksissa todettu positiivinen yhteys niin yksittäisten työntekijöiden hyvinvointiin kuin koko organisaatioiden tehokkuuteen (Ashkanasy & Daus, 2002). Hökkä ym. (2020), ovat korostaneet tunteita toimintaan aktivoivina voimina, jotka vaikuttavat ja ilmenevät työpaikan käytänteissä sekä työntekijöiden välisessä vuorovaikutuksessa ja toiminnassa. Koetut positiiviset tunteet parantavat työsuorituksia ja työssä jaksamista useilla eri mittareilla mitattuna (Barsade & Gibson, 2007). Positiiviset tunnekokemukset voivat esimerkiksi tehostaa päätöksentekoa sekä parantaa yhteistyökykyä ja neuvottelutaitoja. Positiiviset tunteet on yhdistetty myös esimiesten myönteisempiin arvioihin työntekijän kehityspotentialista. Motivaation parantuminen näkyy sekä työntekijän että organisaation hyvinvointina ja tehokkuutena. Tunneälytutkimuksen asiantuntijat arvioivatkin, että organisaation ilmapiiri selittää noin 20–30 prosenttia liiketaloudellisesta tuloksesta (Goleman, McKee, & Boyatzis, 2002).

Miller ym. (2007) jakavat työhön liittyvät tunteet viiteen kategoriaan. Näistä kaksi ensimmäistä kuvaavat tunnetyötä. Ensimmäinen kategoria liittyy työhön, jossa johto tai esimiehet kontrolloivat työssä koettuja tunteita siten, että omien koettujen ja johdon odottamien tunteiden välillä on ristiriita (*emotional labour*). Toinen tunnetyön ulottuvuus on työ, jossa suhteet asiakkaiden kanssa sisältävät vahvoja tunteita (*emotional work*). Esimerkkinä tällaisesta työstä voidaan pitää hoitotyötä. Kolmas kategoria Millerin ym. jaottelussa on työhön liittyvät tunteet (*emotion with work*), jotka ovat peräisin vuorovaikutuksesta kollegojen ja esimiesten kanssa. Neljänteen kategoriaan he sisällyttävät tunteet töissä (*emotion at work*), jolla viitataan sellaisiin tunteisiin, jotka ovat alun perin peräisin työn ulkopuolelta. Tämä kategoria tuo esille sen, että työssä koetut tunteet eivät välttämättä ole työperäisiä, vaan työntekijä on yksilö, jonka kokemuksiin ja suoriutumiseen myös yksityiselämän olosuhteilla on vaikutusta. Viimeinen kategoria on tunteet työtä kohtaan (*emotion toward work*). Tähän kategoriaan sisältyvät itse työhön kohdistuvat tunteet, kuten työtyytyväisyys tai uupuneisuus. Millerin ym. tutkimuksessa positiivisia työhön kohdistuvia tunteita saivat aikaan esimerkiksi työn merkityksellisyyden ja aikaansaamisen kokemukset, kun taas negatiivisia tunteita herättivät esimerkiksi emotionaalinen ja fyysinen väsymys.

Tunnetoimijuuden käsite on vielä melko uusi työelämän- ja tunnetutkimuksen kentillä. Toistaiseksi sitä ovat kuvanneet muun muassa Weenink ja Spaargaren (2016). Heidän mukaansa tunteet tarjoavat henkilöille tietoa siitä, mitkä asiat ovat heille merkityksellisiä ja samalla nämä tunteet vaikuttavat heihin toimijoina sekä kokemukseen omasta toimijuudesta.

Hökkä ym. (2019) ovat tarkastelleet tunnetoimijuutta erityisesti keskijohdossa työskentelevien esimiesten työssä ja esittävät, että tunnetoimijuus tarkoittaa tunteisiin liittyvää tietoisuutta, ymmärrystä ja taitoa. Tunnetoimijuus rakentuu kahdesta eri ulottuvuudesta, joita ovat henkilön omat tunnetaidot sekä tunteisiin vaikuttaminen työssä (Hökkä et al., 2019, 2020). Tämä määritelmä näkee tunnetoimijuuden sekä yksilöön kiinnittyvänä ominaisuutena (tunnetaidot) että aktiivisena vaikuttamisena ja tekoina (tunteisiin vaikuttaminen). Krone ja Dougherty (2015) ovat esitelleet kriittisemmän tunnetoimijuuden käsitteen, jolla he viittaavat tunnekokemusten ymmärtämiseen ja käyttöönottoon erityisesti vahvistettaessa yksilöiden itsemääräämisoikeutta tai olosuhteita työpaikalla.

Toimijuudella tässä tutkimuksessa tarkoitetaan tunneyhteydessä puhuttaessa nimenomaan työhön kuuluviin tunteisiin liittyvää toimijuutta. Subjektikeskeisen sosiokulttuurisen teorian perusteella toimijuus painottuu työhön vaikuttamiseen, työn kehittämiseen sekä ammatillisen identiteetin muovaamiseen. Ammatillisen toimijuuden on havaittu olevan eteenpäin ajava ja positiivinen voima niin organisaatioiden kestävässä uudistamisessa kuin yksilöiden luovassa ja innovatiivisessa työssä oppimisessa (Hökkä et al., 2017, 2019; Vähäsantanen et al., 2019). Subjektikeskei-

seen sosiokulttuuriseen lähestymistapaan perustuen (Vähäsantanen et al., 2019) ammatillinen toimijuus ymmärretään toiminnalliseksi prosessiksi, joka ilmenee silloin, kun työntekijät yksin ja/tai yhdessä vaikuttavat, tekevät valintoja ja ottavat kantaa työssään. Ammatillinen toimijuus tarkoittaa erityisesti vaikuttamista työssä, työkäytäntöjen kehittämistä ja ammatillisen identiteetin muovautumista (Vähäsantanen et al., 2019).

Ammatillisella toimijuudella on vahva yhteys työssä koettaviin tunteisiin. Mitä korkeampi yksilön ammatillisen toimijuuden kokemus on, sitä useammin hän kokee työssään positiivisia tunteita ja harvemmin negatiivisia tunteita (Ikävalko et al., 2023). Toimijuustutkimuksessa onkin havaittu, että erilaiset positiiviset ja negatiiviset tunteet vaikuttavat vahvasti ammatilliseen toimijuuteen; ne voivat aktivoida tai lamauttaa henkilön toiminnan ja vaikuttamisen suhteessa työhön ja ammatilliseen identiteettiin (Eteläpelto et al., 2015; Hökkä et al., 2017; Ursin et al., 2020). Tämä tunteiden vaikutus henkilön aktiivisuuteen tai passiivisuuteen on vahvasti sidoksissa koettavaan motivaatioon tai sen puutteeseen.

Ammatillisen toimijuuden käsite tarjoaa käytännönläheisen näkökulman jatkuvassa muutoksessa elävien organisaatioiden ja muutospaineissa elävien työntekijöiden arjen ymmärtämiseen. Ammatillisesta toimijuuden käsitteestä ja sen määritelmästä ei ole kuitenkaan yksimielisyyttä, vaan sen merkitys on vaihdellut erilaisista teoreettisista lähestymistavoista riippuen (Hökkä et al., 2020, 69). Paloniemi ja Goller (2017) ovat erotelleet kaksi eri ammatillisen toimijuuden traditiota: ammatillisen toimijuuden ymmärtäminen yksilöön kiinnittyvänä ominaisuutena (psykologinen traditio) tai toimintana ja vaikuttamisena (sosiokulttuurinen traditio). Tämä jako kahteen on hyvin yhdenmukainen aiemmin kuvaillun tunnekäsitysten traditioiden jaotelun kanssa.

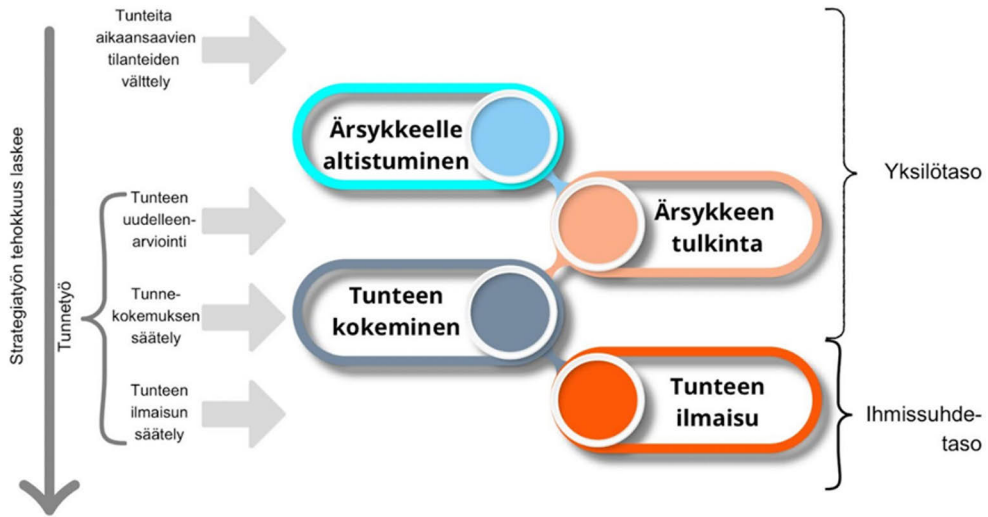
Työelämä tutkimuksessa tunteiden sosiaalista rakentumista korostavia lähestymistapoja edustavat muun muassa tunnetyön ja tunteiden säätelyn teorit. Tunnetoimijuuteen liittyy kiinteästi *tunnetyön, tunneällyn ja tunteiden säätelyn* käsitteet. Tunnetyön käsitteen on esitellyt ensimmäisenä Arlie Russell Hochschild (1979, 2012). Tunnetyöllä tarkoitetaan kaikkea sellaista työtä, jossa henkilön on hallittava omat tunteensa ja näytettävä niitä vain organisaatiossa soveliaiden tapojen ja normien mukaisesti (Ashkanasy et al., 2017). Tämä saattaa edellyttää omista todellisista tunteista poikkeavaa käyttäytymistä ja äärimmilleen vietyä jopa tunteiden esittämistä (Grandey, 2003; Hochschild, 1979). Tunnetyön käsite yhdistetään usein hoiva- ja palveluammatteihin. Johtaminen edustaa tunnetyön käsitettä hyvin, koska johtajien on hallittava paitsi omat tunteensa myös se, miten tunteet välittyvät alaisille ja vaikuttavat heidän työskentelyynsä organisaatiossa (Humphrey, 2012).

Tunnealy määritellään yksilönäkökulmaa korostavissa tutkimustraditioissa henkilön kyvyksi tarkkailla omia ja toisten tunteita, havaita tunteiden erot, ja käyttää tätä tietoa oman ajattelun ja toiminnan ohjaamiseen (Mayer, 1997). Tunteiden havaitse-

misen ja ymmärtämisen lisäksi myös tunneälyyn liittyy taito hallita tunteita erilaisissa tilanteissa ja käytänteissä (Van Rooy & Viswesvaran, 2004). Tutkijat ovat käyneet keskustelua siitä, voidaanko tunneälyä pitää henkilön yksilöllisenä ominaisuutena vai onko tunneäly ennemminkin kyky ja taito, joka voidaan oppia ja myös kehittää (Ashkanasy & Catherine S. Daus, 2002). Tutkijat, jotka pitävät tunneälyä enemmän opittavissa olevana taitona, käyttävätkin usein siitä käsitettä tunnetaidot. Esimerkiksi Hökkä ym. (2020) ovat korostaneet tunnetaitojen merkitystä, jolloin tunteita ei nähdä sisäsyntyisinä piirteinä vaan juuri taitoina, joita voidaan vahvistaa ja oppia läpi elämän.

Laajempaan tietoisuuteen tunneälyn termi tuli vuonna 1995 Daniel Golemanin kirjan ”Tunneäly” (*Emotional intelligence*) myötä. Media alkoi Golemania myötäillen väittää tunneälyn olevan jopa tärkeämpää kuin ”analyytinen älykkyys”, jota kuvataan älykkyysosamäärällä, ja ennustavan menestystä sitä paremmin. Teoreettisessa keskustelussa tunneäly on kytketty läheisesti henkilön fyysiseen ja henkiseen terveyteen (Martins et al., 2010), johtamisen tehokkuuteen (mm. Walter et al., 2011) sekä työssä suoriutumiseen, työtyytyväisyyteen ja sitoutumiseen (Humphrey, 2012). Tunneäly liittyykin lähes kaikkiin tunteisiin liittyviin teorioihin (Ashkanasy et al., 2017).

Tunteiden säätely (*emotion regulation*) on nähty prosessina, jossa henkilö pyrkii säätelemään sitä, mitä tunteita hän milloinkin kokee ja miten hän näitä tunteitaan ilmaisee (Gross & John, 1998). Henkilö voi tällöin pyrkiä vaikuttamaan joko itse tunteiden kokemiseen tai tunteiden kokemista seuraaviin tunnereaktioihin ja toimintaan (Grandey, 2003). Tarkasteltaessa tunteita tapahtumaketjuna, voidaan prosessin jokaisessa vaiheessa tunnistaa erilaisia tunteiden hallinnan keinoja (Gross, 2001). Tällaiset säätelymekanismit ovat yksilöllisiä, ja niihin vaikuttavat vahvasti myös organisaation tavat ja käyttäytymissäännöt. Tunteita säätelevistä mekanismeista voi myös ajan myötä tulla automaattisia, eikä henkilö tällöin välttämättä tiedosta niitä keinoja, joilla hän tunteitaan hallitsee (Elfenbein, 2007). Elfenbein (2007) on tunnistanut neljä tunteiden hallinnan keinoa: **tunteita aikaansaavien tilanteiden välttely, tunteen uudelleenarviointi, tunnekokemuksen säätely ja tunteen ilmaisun säätely**, joista kolmen viimeisen voidaan nähdä luonnehtivan tunnetyön käsitettä.



Kuvio 7. Tunteiden hallinnan keinot tunteen syntymisprosessin eri vaiheissa (Pohjautuu: Gross, 2001; Elfenbein, 2007 ja Laaksonen 2020, 18).

Tunteiden hallinnan keinojen tehokkuus vaihtelee tilanteiden mukaan, eikä niitä voida sen vuoksi asettaa paremmuusjärjestykseen. Tunteiden hallitsemisessa tehokkainta on vältellä ylipäättään sellaisia tilanteita, joissa tunne voisi jonkin ärsykkeen kautta päästä syntymään. Välttelyn lisäksi Elfenbein (2007) jakaa tunteiden hallinnan keinot kolmeen muuhun kategoriaan, jotka ovat: **tunteen uudelleenarviointi, tunnekokemuksen säätely ja tunteen ilmaisun säätely**. Yhteen liitettyinä näitä ulottuvuuksia voidaan tarkastella tunnettyön käsitteen näkökulmasta. Nämä kaikki kolme tunteiden hallinnan strategiaa pyrkivät samaan lopputulokseen, ja sen vuoksi niiden erottelu toisistaan voi olla hankalaa (Elfenbein, 2007). Tunteen uudelleenarvioinnissa keskeistä on huomion kohdistaminen tiettyyn näkökulmaan tai pyrkimys tilanteen huomiotta jättämiseen. Toisen ihmisen tulkinta ja näkökulma voivat olla suureksi avuksi huomion kohdistamisessa ja vuorovaikutuksessa käytettävällä kielellä on tällöin merkitystä (Gross & John, 1998).

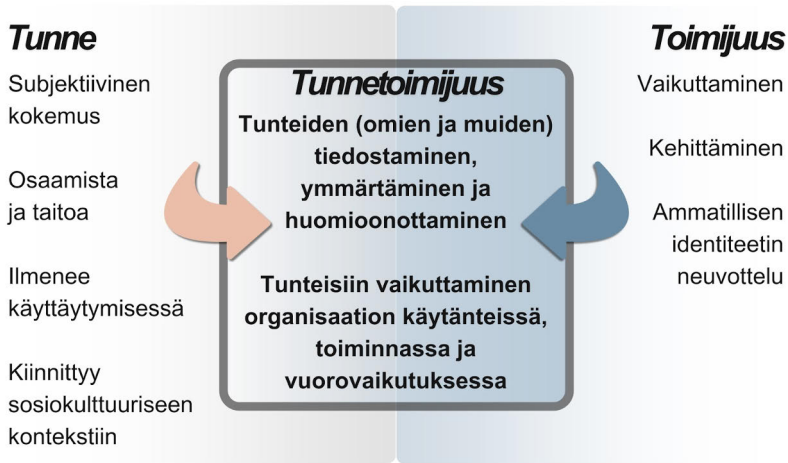
Myös huumori on usein tehokas apu tunteen uudelleenarvioinnissa (Elfenbein, 2007). Tunnekokemusta säätelemällä pyritään tarkoituksellisesti muuttamaan koettua tunnetilaa ja huumori toimii tehokkaana jään rikkojana tai suunnanmuuttajana. Tunnekokemuksen säätelyyn liittyy suoja mekanismeja, joita henkilö voi hyödyntää silloin, jos tämä kokee tunteen mahdottomaksi hyväksyä. Tällaiset suoja mekanismit voivat joskus johtaa tunteen kieltämiseen (Elfenbein, 2007). Tunteiden tukahduttamista ei pidetä tehokkaana tunteiden hallinnan keinona, sillä se saattaa päinvastoin vahvistaa ei-toivottavana koettua tunnetta (Gross, 2001). Tunteen uudelleenarvioinnin ja tunnekokemuksen säätelyn välinen suurin ero onkin juuri siinä, että uudelleen-

arviointi pyrkii vaikuttamaan tunteen aikaansaaneen ärsykkeen tulkintaan, kun taas tunnekokemuksen säätely kohdistuu itse koettuun tunteeseen (Laaksonen, 2020, 21).

Tunneilmaisun säätelyn tavoitteena on vaikuttaa siihen, miten koettu tunne näkyy muille henkilöille. Pyrkimys ei siis ole vaikuttaa itse tunteen kokemiseen. Kun tunteen ilmaisun säätely perustuu muiden ihmisten huomioimiseen, siirtyy prosessi yksilötasolta ihmissuhdetasolle. Sosiaaliset ja/tai organisaatiokohtaiset käyttäytymissäännöt vaikuttavat siihen, millaisten tunteiden näyttämisen henkilö kokee sopivana. Vaikka sosiaaliset säännöt muuttuvat jatkuvasti ja joskus nopeastikin, on organisaatioiden tyypillinen (kirjoittamatonkin) sääntö harmonian säilyttäminen. Tämä edellyttää negatiivisten tunteiden piilottamista (Elfenbein, 2007). Organisaatioiden sisällä tunteiden ilmaisulla voidaankin vaikuttaa muiden henkilöiden käyttäytymiseen ja asenteisiin niin hyvässä kuin pahassa (Blomfield et al., 2016). Säännöt myös siirtyvät organisaatioiden välillä, kun yksilöt tuovat mukanaan edellisen työpaikkansa sääntöjä vaihtaessaan toiseen organisaatioon (Rafaeli & Sutton, 1987). Tunteiden hallintaa voidaan pitää organisaatioiden kannalta hyödyllisenä taitona, mutta voimakas tarve kontrolloida tunteita voi aiheuttaa haitallisia seurauksia yksilön hyvinvoinnille niin työ- kuin muussakin elämässä (Elfenbein, 2007). Tunteiden ilmaisu on tärkeätä myös sen vuoksi, että ilmaisemalla itseään henkilö välittää tietoa esimerkiksi omista tavoitteistaan, tarpeistaan ja rajoistaan (Lawrence et al., 2011). Tätä voidaan pitää työssä onnistumisen, kehittymisen ja johtamistyön näkökulmasta hyvin keskeisenä.

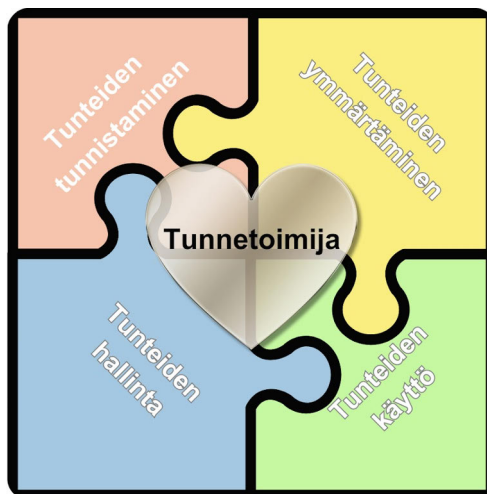
Tässä kohtaa on hyvä palata tunnetoimijuuden käsitteeseen. Hökkä ym. (2020) ovat korostaneet tunnetoimijuudessa aitojen tunteiden tiedostamista ja huomiointia työn voimavarana ja työpaikan yhteiseen tunneilmastoon vaikuttamisena. Vaikutuskeinona voidaan nähdä positiivisten ja innostusta lisäävien tunteiden ruokkiminen sekä toisaalta myös taito kiinnittää huomiota ja ottaa aktiivisesti käsittelyyn vaikeat ja hankalia tunteita herättävät tilanteet. Hankalia asioita ei lakaista maton alle tai tunteita padota, vaan tunnetoimijuuden avulla niihin voidaan tarttua rakentavalla tavalla kaikkien tilanteessa mukana olevien toimijuutta kunnioittaen ja tukien.

Tämän tarkastelun jälkeen on hyvä vielä pyrkiä tiivistämään, mitä tunnetoimijuudella tarkoitetaan. Hökkä ym. (2020, 73) määrittelevät tunnetoimijuuden seuraavasti: *”tunnetoimijuus on tunteiden (omien ja muiden) tiedostamista, ymmärtämistä ja huomioonottamista sekä tunteisiin vaikuttamista organisaation käytänteissä, toiminnassa ja vuorovaikutuksessa. Tunnetoimijuus on siis sekä yksilön kompetenssi, jota voidaan vahvistaa ja oppia, että toimintaa ja tunteisiin vaikuttamista työssä. Tunteisiin vaikuttaminen työssä voi kohdistua omiin ja muiden tunteisiin sekä työpaikan tunneilmastoon.”*



Kuvio 8. Tunnetoimijuus (Hökkä et al., 2020, 73).

Kun tunnetoimijuuden liittyy työelämään ja työpaikan toimintakulttuuriin, voi sen jakaa karkeasti kahteen eri osaan – omiin tunnetaitoihin ja tunteisiin vaikuttamiseen työssä. Omat tunnetaidot tarkoittavat kykyä tiedostaa, tunnistaa, ilmaista ja käsitellä omia tunteita työssä. Tunnetaidoista näkee välillä käytettävän myös samaa tarkoittavaa määritelmää tunneosaaminen. Tunteisiin vaikuttaminen työssä on käytännössä vaikuttamista muiden työpaikan ilmapiiriin ja siten muiden ihmisten tunteisiin. Toisinaan ilmapiiri voi muodostua kahden tai useamman ihmisen välille hetkellisessä tilanteessa, kun taas toisinaan kyseessä on pysyvämpi ilmapiiri ja siihen liittyvät käytännöt. Näiden käytäntöjen, ilmapiirin ja tunnelmien kautta tunteisiin liittyvä osaaminen vaikuttaa ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa ja toiminnassa työpaikalla.



Kuvio 9. Tunnetoimijuuden osat.

1. **Tunteiden tunnistaminen:** Kyky tunnistaa ja nimetä omia tunteitaan. Kyky ymmärtää tunteiden sävyjä, sekoituksia ja eri voimakkuuksia.
2. **Tunteiden ymmärtäminen:** Kyky ymmärtää, mistä omat tunteet johtuvat ja millaisia vaikutuksia niillä on käyttäytymiseen ja päätöksentekoon.
3. **Tunteiden hallinta:** Kyky hallita omia tunteitaan rakentavalla tavalla, kuten säätelämällä niiden voimakkuutta tai ilmaisutapaa. Kyky käsitellä stressiä ja ahdistusta.
4. **Tunteiden käyttö:** Taito käyttää omia tunteitaan hyödyksi, esimerkiksi motivoitumiseen, ongelmanratkaisuun tai sosiaalisten suhteiden luomiseen. Kyky asettua toisen ihmisen asemaan ja ymmärtää hänen tunteitaan sekä reaktioitaan.

Tunnetoimijuus ja ammatillinen toimijuus ovat merkittävässä roolissa työpaikan tunnekokemuksiin vaikuttavien tapojen muodostumisessa. Tässä yhteydessä tiedeessä on käytetty käsitettä *tunneilmasto*. Tunneilmaston käsitettä on käytetty tutkimuskirjallisuudessa yhdistettynä organisaation jäsenten kollektiiviin mielialoihin (Gamero et al., 2008). Tieteenalan toimijoiden keskuudessa on esitetty, että työelämään linkittyvässä tunneilmastotutkimuksessa olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, millaisia tunteisiin liittyviä odotuksia, tunteenosoituksia tai tunteiden säätelyä työpaikan rutiineihin ja käytäntöihin liittyy (Parke & Seo, 2017). Työpaikan tunneilmastoa tutkimalla on mahdollista tarkastella työpaikan tunteisiin liittyviä sosiaalista ympäristöä, rutiineja ja käytäntöjä (Ikävalko et al., 2023, 8). Ikävalko ym. ovat käsitäneet tunneilmaston hetkellistä mielialaa pysyvämpänä olotilana ja tunnetoimijuuden kautta luotavana rakenteena, jonka muotoutumiseen, kehittämiseen ja säilymiseen kannattaa kiinnittää huomiota. Autenttinen tunneilmasto, jossa tunteet ovat läsnä organisaation arjessa, niitä huomioidaan ja niistä keskustellaan rakentavasti (Parke & Seo, 2017), voi tukea sekä yksilöiden hyvinvointia että organisaation tuoksellisuutta. Kokemus työpaikan autenttisesta tunneilmastosta onkin yhteydessä työntekijöiden psykologisen turvallisuuden tunteeseen, joka luo edellytyksiä esimerkiksi strategisessa toiminnassa tärkeiksi tunnistetuille innovatiiviselle ajattelulle ja luovuudelle (Ikävalko et al., 2023, 4).

4.2 Tunnetoimijuuden merkitys viranhaltijan työssä

Viranhaltijan rooliin sisältyy vahva asiallisuuden olettaus. Vahvojen tunteiden näyttämisen ei odotusarvoisesti katsota kuuluvan viranhaltijalle (esim. Vartola, 2004). Perinteisen käsityksen mukaan viranhaltija on ammattilainen, joka kontrolloi tunteitaan, vaikka oman koetun tunteen ja organisaation odottamien tunteiden välillä olisikin ristiriita (Miller et al., 2007). Näin ajateltuna viranhaltijan tunnekokemusten

tarkastelussa painottuvat kognitiivinen ja sosiaalinen lähestymistapa (Fineman, 2003).

On kuitenkin selvää, että viranhaltijan roolin alla on inhimillinen ihminen erilaisine tunteineen, tahtotiloineen ja arvoineen. Johtavan viranhaltijan asema tunnetoimijana on lähtökohtaisesti pelkässä työntekijäroolissa toimivaa henkilöä haastavampi. Viranhaltijan työssä tunteita herättävät ärsykkeet ovat moninaisia, ja niitä tulee useasta eri suunnasta. Tämä johtuu viranhaltijan keskeisestä asemasta hänen toimiessaan yhteistyössä työntekijöiden, poliittisen johdon, kuntalaisten sekä muiden yhteistyötahojen kanssa.

Johtava viranhaltija on paitsi tunnetoimija muiden organisaation jäsenten joukossa, myös työpaikan käytänteiden muokkaaja ja määrittelijä. Johtoasemassa viranhaltija käyttää valtaa toimialan tai koko kunnan toimintatapoihin, joten hänellä on vastuuta työympäristöstä, joka vaikuttaa viranhaltijan oman tunneilmaston lisäksi työntekijöiden tunnetoimijuuteen ja sitä kautta tunneilmastoon (Gamero et al., 2008). Tämän lisäksi luottamushenkilöt kuntaorganisaation ylimpinä johtajina käyttävät merkittävää valtaa työpaikan käytänteiden luojina. Tämä valta näkyy etenkin resurssien ja kunnassa vallitsevan ilmapiirin kautta. Koska johtavat viranhaltijat tekevät tiivistä yhteistyötä luottamushenkilöiden kanssa, voidaan luottamushenkilöiden toiminnan olettaa vaikuttavan vahvasti heidän tunneilmastoonsa. Viranhaltijat ovat itse luottamushenkilöiden päätösten kohteena, mutta myös näiden päätösten toimeenpanijoita ja toteuttajia kuntaorganisaatiossa.

Luvussa 4.1. todettiin ammatillisen toimijuuden tarkoittavan vaikuttamista työssä, työkäytäntöjen kehittämistä ja ammatillisen identiteetin muovautumista (Vähäsantanen et al., 2019). Johtavaa viranhaltijaa voidaan johtoasemansa ja vastuunsa perusteella pitää lähtökohtaisesti vahvana ammatillisena toimijana. Koska johtajien on hallittava paitsi omat tunteensa myös se, miten tunteet välittyvät alaisille ja vaikuttavat heidän työskentelyynsä organisaatiossa (Humphrey, 2012), on johtamistyö suurelta osin tunnetyötä. Vaikka organisaatio muodostuu yksilöistä ja kaikilla on vastuu työpaikan tunneilmastosta, on johtajien vastuu vielä muita organisaation jäseniä suurempi.

Viranhaltijan asemaa voidaan tunnetyöhön liittyvän tutkimuksen ja teoriataustan luoman ennakkokäsityksen valossa pitää haastavana. Omat tunnetaidot ovat keskiössä, kun viranhaltija kohtaa työssään haasteita tai ristiriitoja, kokee onnistumisen tunteita ja pohtii työnsä merkityksellisyyttä sekä ammatillista identiteettiään. Sillä millainen viranhaltija ihmisenä ja tunnetoimijana on, on paljon vaikutusta siihen, kuinka hän kykenee taituroimaan muuttuvissa tilanteissa ja toteuttamaan hänelle annettuja tehtäviä, jotka voivat paikoin poiketa viranhaltijan omista arvoista. Tämän tutkimuksen yksi tutkimuskysymys on, millainen on kuntastrategian ohjaava vaikutus kuntaorganisaatiossa. Strategian toteuttaminen johtamistyössä on yksi viranhaltijoiden keskeisimmistä ja kokonaisvaltaisimmista tehtävistä. Viranhaltijan tunnetoi-

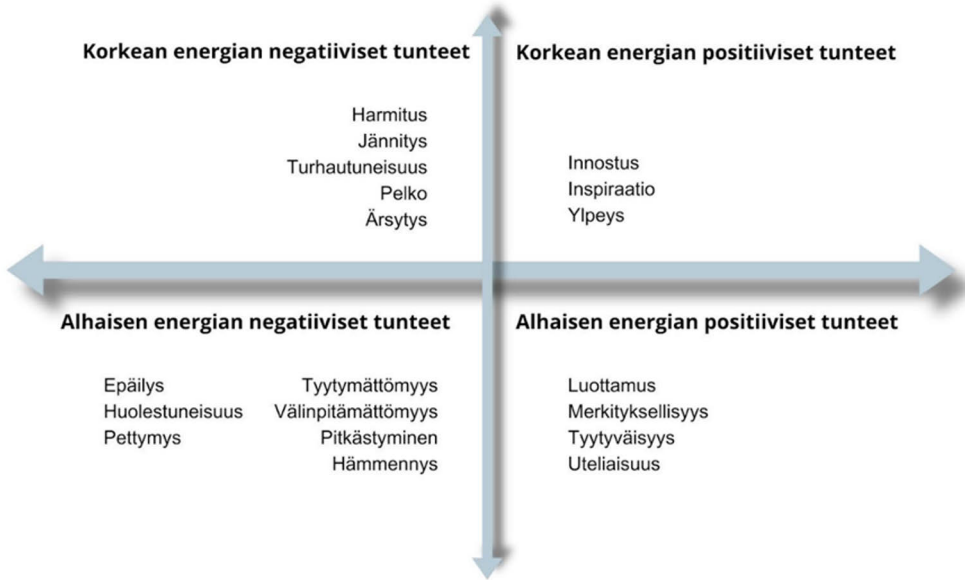
mijuus ja ammatillinen toimijuus toteutuvat näin ollen vahvasti myös strategisessa toiminnassa.

4.3 Tunnetoimijuus strategian toteuttamisessa

Ikävalko ym. ovat Tunnetoimijuus strategian toteuttamisessa: TUNTO2-tutkimushankkeen loppuraportissa tarkastelleet tunnetoimijuuden, strategian toteuttamisen ja työpaikan tunneilmaston välisiä yhteyksiä. Tutkimuksessa tunteita tarkasteltiin suhteessa strategian toteuttamisen vuorovaikutusprosesseihin ja kysyttiin, millaisia tunteita organisaatioiden jäsenet liittävät strategiaan ja millaisiin strategian toteuttamisen vuorovaikutusprosesseihin tunteet kiinnittyvät (Ikävalko et al., n.d., 2023, 13) Tutkimusryhmä tutki tunnetoimijuutta, työpaikan tunneilmastoa ja strategian toteuttamista kolmessa organisaatiossa ja havaitsi, että tunnetoimijuus ja työpaikan tunneilmasto ovat yhteydessä moniin strategian toteuttamisessa keskeisiin tekijöihin (Ikävalko et al., 2023, 4).

Ikävalko ym. toteavat, että tunnetoimijuus ja työpaikan tunneilmasto ovat yhteydessä yksilön kokemukseen strategian merkityksellisyydestä sekä sitoutumiseen strategiseen muutokseen (Ikävalko et al., 2023, 4). Strategian luominen edellyttää valintoja ja nämä valinnat voivat herättää yksilöissä monenlaisia tunteita, kuten pelkoa tai innostumista, kohdistuen joko vanhasta luopumiseen tai uuteen strategiaan ja sen toteuttamiseen (Ikävalko et al., 2023, 7).

Strategialla arvovalintoineen, visioineen ja tavoitteineen tavoitellaan vahvaa ohjaavaa vaikutusta. Ohjaava vaikutus pitää sisällään kontrollia, minkä herättää helposti erilaisia tunteita ohjauksen vaikutuspiirissä olevissa yksilöissä. Ikävalko ym. (2023) luokittelivat tutkimuksessaan tunnekokemuksia kahdella ulottuvuudella: tunteen valenssi (positiivinen - negatiivinen) ja energiataso (alhainen - korkea). Seuraavaksi he analysoivat tunnekokemuksen sisältöä strategian toteuttamisen näkökulmasta. Tutkimuksessa tunnistettiin tunnekokemuksia kaikkiin nelikentän osa-alueisiin liittyen (kuvio 10). Korkean energian negatiivisiksi tunteiksi tutkimuksessa havaittiin esimerkiksi turhautuminen ja pelko, kun taas esimerkkejä alhaisen energian negatiivisista tunteista olivat huolestuneisuus, välinpitämättömyys ja hämmennys. Innostus ja ylpeys edustivat korkean energian positiivisia tunteita ja positiivisia mutta alhaisen energian tunteita olivat esimerkiksi luottamus ja tyytyväisyys.



Kuvio 10. Esimerkkejä strategian toteuttamiseen liittyvistä tunteista (Ikävalko et al., 2023, 14).

Innostus on esimerkki korkean energian positiivisesta tunteesta, joka voi kummuta strategiaan liittyvistä uusista asioista ja vahvistaa yksilön osallisuuden kokemusta strategian toteuttamisessa. Korkean energian negatiiviset tunteet näyttäytyvät usein vastustamisena, mutta sivuuttamisen sijaan strategian toimeenpanon ja sen onnistumisen kannalta olisi tärkeää huomioida myös tällaiset tunteet. Negatiiviset tunteetkin huomioimalla on mahdollista rakentaa vastavuoroisuutta strategian laatijoiden ja toteuttajien välille sekä tehdä tarvittavia korjaavia toimenpiteitä laaditun strategian suhteen (Ikävalko et al., 2003, 14).

Ikävalko ym. (2003, 15) havaitsivat, että tutkimissaan organisaatioissa yksilöt (niin esihenkilöt kuin työntekijät) suhtautuivat harvoin negatiivisesti itse strategiaan. Alustavat tunteet olivat jopa positiivisia, kuten intoa, toivoa ja luottamusta, sillä uusi strategia tarkoittaa usein sitä, että organisaatio kehittyy. Positiivisuus muuttui kuitenkin helposti negatiivisiksi tunteiksi, kuten riittämättömyydeksi, peloksi, turhautumiseksi ja välinpitämättömyydeksi. Yleisin syy tähän ilmiöön löytyi ylimmän johdon toiminnasta ja organisatorisista tekijöistä, joita voivat olla esimerkiksi luottamuksen ja avoimen keskustelun puute yksiköiden välillä tai jäykät prosessit ja työkalut. Myös huonot muistot historiasta ja aikaisemmista strategiaprosesseista vaikuttivat työntekijöihin. Näin ollen strategian toimeenpanoprosessissa onkin tärkeää ottaa huomioon organisaation historia ja rakenne, ilmapiiri, työntekijöiden tunteet sekä näiden kaikkien vaikutus strategian tulkintaan (Ikävalko et al., 2023, 15).

Ikävalko ja tutkimusryhmä (2023, 15–16) ovat tunnistanee profiileja, jotka perustuvat tunnetoimijuutta ja työpaikan tunneilmastoa koskeviin eroihin yksilöiden

kokemuksissa. Tunnistetut profiilit erosivat toisistaan demografisten taustatekijöiden (sukupuoli, asema ja työn vastuullisuus) sekä työtä ja strategiaa koskevien arvioiden perusteella. Kaikki profiilit erosivat toisistaan tilastollisesti työn merkityksellisyyden ja imun, ammatillisen toimijuuden sekä strategian toteuttamisen ja työn herättämien tunteiden (järkyttyneisyys, hermostuneisuus, innostus ja valppaus) suhteen. Strategiseen muutokseen sitoutumisen, psykologisen turvallisuuden sekä työhön liittyvien tunteiden (aktiivisuus, päättäväisyys, tarkkaavaisuus, häpeä, vihamielisyys, pelko) suhteen yksittäinen profiili erosi tilastollisesti selkeästi muista tunnistetuista profiileista. Tutkimusryhmän (Ikävalko et al., 2023, 16). tunnistamat profiilit ovat **vaisut tunnetoimijat, turvattomat tunnetoimijat ja varmat tunnetoimijat**.

Tutkimuksessa vaisut tunnetoimijat kokivat tunnetoimijuutensa kaikkein matalimmaksi ja oman työpaikkansa tunneilmaston keskimääräiseksi (Ikävalko et al., 2023, 16). Tämä ryhmä oli miesvaltainen, sillä siihen lukeutuvista 62 % oli miehiä. Ryhmässä oli vähemmän esihenkilöitä (9 %) tai vastuuasemassa olevia (42 %) suhteessa kahteen muuhun tunnistettuun profiiliin. Profiili erosi muista profiileista työssä koettujen tunteiden osalta siten, että yksilöillä oli vähemmän aktiivisuuden, päättäväisyyden ja tarkkaavaisuuden tunnekokemuksia ja enemmän häpeän tunnetta kuin muihin profiileihin lukeutuvilla. Vaisut tunnetoimijat raportoivat muita vastaajia vähemmän työn imua¹⁵ ja merkityksellisyyttä sekä ammatillista toimijuutta. Tällä ryhmällä kokemukset strategian toteuttamisesta (oman roolin selkeys strategiassa, strategian tärkeys ja strategian toteutuminen puheissa ja teoissa työpaikalla) olivat kaikista kolmesta ryhmästä alhaisimmat ja arviot strategiseen muutokseen sitoutumisesta erosivat tilastollisesti kahdesta muusta profiilista.

Turvattomat tunnetoimijat arvioivat oman tunnetoimijuutensa korkeaksi, mutta työpaikkansa tunneilmaston alhaiseksi (Ikävalko et al., 2023, 16). Tähän profiiliin lukeutuvista hieman yli puolet oli naisia (52 %). Esihenkilöitä oli 18 % ja vastuuasemassa toimivia 54 %. Ryhmän vastaajat kertoivat muiden profiilien vastaajia enemmän hermostuneisuudesta ja järkyttyneisyydestä työssään. Turvattomat tunnetoimijat kokivat muihin profiileihin verrattuna psykologisen turvallisuutensa matalammaksi. Muiden muuttujien osalta (työ imu ja merkityksellisyys, ammatillinen toimijuus, strategian toteuttaminen sekä strategiseen muutokseen sitoutuminen) ryhmän arviot olivat melko korkeat ja ne sijoittuivat vertailussa kahden muun profiilin väliin.

Varmat tunnetoimijat arvioivat sekä tunnetoimijuutensa että oman työpaikkansa tunneilmaston korkeaksi (Ikävalko et al., 2023, 16.). Demografisiin taustatekijöihin verrattaessa miehet (53 %) ja naiset (46 %) olivat jakautuneet tässä profiilissa muita

¹⁵ ”Työn imu on tarmokkuutta, omistautumista ja nautintoa työhön uppoutumisesta. Se merkitsee hyvinvointia työntekijälle ja parempaa tuottavuutta yrityksille ja muille työorganisaatioille. Työn imun seurauksena työssä myös viihtyy, vaikka työ olisi vaativaa” (Hakanen, 2018, 6-7)

profiileja tasaisemmin. Varموista tunnetoimijoista esihenkilöitä oli 23 % ja vastuuasemassa 55 %. Tilastollisesti merkitsevästi varmat tunnetoimijat erottuivat muista ryhmistä siinä, että he kokivat enemmän psykologista turvallisuutta kuin muihin profiileihin kuuluvat. Varmat tunnetoimijat arvioivat työn imun ja merkityksellisyyden sekä ammatillisen toimijuutensa muita korkeammaksi. Lisäksi he kokivat strategian toteuttamisen muita profiileja myönteisemmin ja olivat voimakkaammin sitoutuneita strategiseen muutokseen.

Taulukko 2. Profiilien keskeiset piirteet ja ryhmiin sijoittuneiden määrät (Ikävalko et al., 2023, 16).

Profiili	Profiilit suhteessa tarkasteltuihin asioihin ja suhteessa toisiinsa	n
Vaisut tunnetoimijat Matala arvio tunnetoimijuudesta, keskimääräinen kokemus työpaikan tunneilmastosta	Vähemmän aktiivisuutta, päättäväisyyttä ja tarkkaavaisuutta, enemmän häpeää. Vähemmän strategiseen muutokseen sitoutumista. Matalimmat työn imun, työn merkityksellisyyden, ammatillisen toimijuuden ja strategian toteuttamisen arviot.	275
Turvattomat tunnetoimijat Korkea arvio tunnetoimijuudesta, matala arvio työpaikan tunneilmastosta	Enemmän hermostuneisuutta ja järkyttyneisyyttä. Kohtalainen työn imu, työn merkityksellisyys, ammatillinen toimijuus ja strategian toteuttamisen arvio.	179
Varmat tunnetoimijat Korkea arvio sekä tunnetoimijuudesta että työpaikan tunneilmastosta	Enemmän innostuneisuutta ja valppautta, vähemmän vihamielisyyttä ja pelokkuutta. Enemmän psykologista turvallisuutta. Korkeat arviot työn imun, työn merkityksellisyyden, ammatillisen toimijuuden ja strategian toteuttamisen suhteen.	383

Näistä tunnistetuista kolmesta profiilista varmoihin tunnetoimijoihin kuului prosentuaalisesti eniten esihenkilöasemassa ja vastuuasemassa olevia. Tästä on pääteltävissä, että esimiesasema ja vastuulliset tehtävät tukevat tunnetoimijuutta. Koska tutkimukseni keskittyy kuntien johtaviin viranhaltijoihin, jotka toimivat pelkän esimiestehtävän sijaan esimiestehtävää vaativammassa johtamistehtävässä, syntyy ennako-oletus, että heistä merkittävä osa lukeutuisi varmoihin tunnetoimijoihin.

Ikävalko ym. (2023, 13) ovat todenneet, että erityisesti ammattiryhmällä on vaikutusta ammatilliseen toimijuuteen ja tunteisiin siten, että hallinnollisissa ja esimiestehtävissä työskentelevät kokevat korkeampaa ammatillista toimijuutta ja enemmän positiivisia tunteita kuin muu henkilöstö. Nämä tulokset antavat positiivisen peilauspinnan tutkittaessa viranhaltijoiden johtamistyötä, joka koostuu merkittävilta osin hallinnollisista tehtävistä ja esimiestyöstä. Tutkimusryhmän (Ikävalko et al., 2023, 13) kiinnostava havainto oli korkeakoulututkinnon vaihteleva merkitys ammatilli-

seen toimijuuteen ja työssä koettuihin tunteisiin. Ylempi korkeakoulutus näyttäisi suojaavan ammatillisen toimijuuden heikkenemiseltä työkokemuksen karttuessa asiantuntijaorganisaatiossa. Toisaalta korkeasti koulutetut kokivat myös enemmän negatiivisia tunteita ja vähemmän positiivisia tunteita kuin alemman tason koulutuksen saaneet. Oletankin tämän olevan yhteydessä vaativampaan ja vastuullisempaan työhön, jossa korkeasti koulutetut ovat suurempien vaatimusten ja paineiden alaisina. Kuntien johtavilta viranhaltijoilta vaaditaan hyvin yleisesti ylempää korkeakoulutuskintoa. Ikävalkon ja tutkimusryhmän havaintojen perusteella korkeampaa koulutusastetta voidaan siis oletetusti pitää viranhaltijoiden ammatillista toimijuutta kasvattavana, mutta työn vaativuutta ja sitä kautta negatiivisia tunnekokemuksia lisäävänä.

Hökän ym. (2017, 2019, 2020) tunnetoimijuustutkimuksissa nousee esiin vain vähän sukupuolten välisiä eroja. Tunnetoimijaryhmissä naisten osuudet ovat 38 % vaisuista tunnetoimijoista, 52 % turvattomista tunnetoimijoista ja 46 % varmoista tunnetoimijoista. Turvattomat tunnetoimijat kokevat psykologiset turvallisuutensa matalaksi ja varmat tunnetoimijat puolestaan korkeaksi. Näin voidaan päätellä, että naisten psykologinen turvallisuus työelämässä on hieman miehiä matalampaa. Syitä tähän voidaan hakea naisten negatiivisten tunnetilojen aiheuttajista ja työpaikan tunnelmastosta, mutta näyttää siltä, että naisilla on miehiä enemmän taipumusta negatiivisiin tunnekokemuksiin. Naisten osuus vaisuista tunnetoimijoista oli vain 38 %, joten naisten voidaan katsoa kokevan ylipäättään erilaisia tunteita miehiä voimakkaammin, mikä voi osaltaan vaikuttaa myös negatiivisten tunteiden korostumiseen tietyissä tilanteissa.

4.4 Yhteenveto teoreettisista ja tieteenfilosofisista lähtökohdista

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys yhdistää kolme laajaa kokonaisuutta:

1. Teknokraattisen byrokratian ja edustuksellisen demokratian roolit sekä näiden eri ryhmien välisen suhteen.
2. Demokraattisen päätöksenteon ja sen valmistelun sekä siihen liittyvän strategisen ajattelun.
3. Demokraattisen päätöksenteon valmistelijana työskentelevän viranhaltijan tunnetoimijana. Tässä luvussa tiivistän ja yhdistän tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat. Tarkoitus on avata teoreettisten lähestymistapojen ja käsitteiden suhdetta toisiinsa ennen analyysiin ja tutkimustuloksiin siirtymistä.

Kuntien johtavien viranhaltijoiden asiantuntijatyöhön ja demokraattisen päätöksenteon valmisteluun liittyvien teoreettisten lähtökohtien ymmärtäminen ovat tutkimuksen kannalta olennaisia. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyyksen kannalta keskeisiä käsitteitä ovat demokratia, byrokratia, teknokratia, yhteistoiminnallinen hallinta, strategia ja tunnetoimijuus. Teoreettisten lähtökohtien yhdistämiseksi itse tut-

kimusaiheeseen on ymmärrettävä, mitä valmistelulla tarkoitetaan sekä millainen on kuntaorganisaatio ja miten se toimii.

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä yhteistyössä esiintyy konflikteja, jotka kumpuavat osittain heidän rooleihinsa kuuluvista erilaisista näkökulmista. Tämä vaikuttaa päättäjien ja viranhaltijoiden väliseen luottamukseen sekä keskusteluyhteyteen. Jännitettä luo myös tietoon ja sen tuomaan valtaan liittyvä tasapainoilu. Kunnissa yhdistyvät demokraattiset periaatteet ja teknokraattinen asiantuntemus. Teknokratiaa edustavat viranhaltijat perustevat päätösesityksiä faktoilla ja analyysillä, millä pyritään helpottamaan ratkaisujen syntymistä demokraattisessa päätöksenteossa. Samaan aikaan viranhaltijat vaikuttavat omalla tiedolla ja taidollaan päätöksentekijöihin. Vaikka virallinen valta on poliittisilla päätöksentekijöillä, käyttävät viranhaltijat kätkeytymää, asiantuntemukseensa perustuvaa vaikutusvaltaa. Tarkastelen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyösuhdetta sekä siinä esiintyviä ongelmia rooleihin, ihmissuhteisiin ja näkemyksiin kytkeytyvinä dilemmoina (Jonsson et al., 2012).

Kunnallisen päätöksenteon tulee kuntalain mukaan pohjautua valtuuston hyväksymään kuntastrategiaan. Strateginen johtaminen on tulosjohtamista, jossa asetetaan organisaation tavoitteet ja näitä tavoitteita kohti kuljetaan määrätietoisesti sekä suunnitellusti. Yhteiskunnallisen keskustelun aiheena on lähes jatkuvasti julkisen sektorin toiminnan tehostaminen sekä hallinnon kulujen karsiminen. Kuntaorganisaatioissa käytyä keskustelua on jo vuosikymmeniä hallinnut ns. tehokkuusparadigma, joka tarkastelee viranhaltijoiden toimintaa sen perusteella, kuinka tuloksellista heidän toimintansa on (Möttönen, 1997, 84). Viranhaltijoiden lisäksi myös poliittisten päätöksentekijöiden toimintaa tarkastellaan yhä enemmän siitä lähtökohdasta, kuinka tehokkaasti kunnan palvelut tuotetaan.

Lainsäädäntö ja kuntastrategia ohjaavat kunnallista päätöksentekoa ja sen valmistelua. Byrokration ja demokratian välisen suhteen ja erityisesti niiden erilaisten toimintalogiikoiden tarkastelu kytkeytyvät kunnan strategiseen johtamiseen ja strategiseen päätöksentekoon. Viranhaltijoiden toimiessa omassa roolissaan päätöksenteon valmistelijoina, tulee heidän ottaa huomioon kuntastrategian näkökohdat, arvot ja tavoitteet. Toiminnan taustalla vaikuttaa byrokraattinen toimintalogiikka, joka on tiukasti sidoksissa sääntöihin, ohjeisiin ja lainsäädäntöön. Demokraattisilla päätöksentekijöillä taas on demokraattisiin arvoihin perustuvaa liikkumavaraa. Luottamushenkilöllä on oikeus hyödyntää myös informaalia tietoa sekä tukeutua viranhaltijoita enemmän mielipiteisiin, uskomuksiin, ennakkoluuloihin ja tunteisiin sekä muihin subjektiivisiin tulkintoihin (Heuru, 2000).

Teoreettinen tarkastelu keskittyy byrokration ja demokratian johtamistasojen välisen työnjaon lisäksi siihen, kuinka viranhaltijat ja poliittiset päätöksentekijät toteuttavat kuntastrategiaa omista rooleistaan käsin. Teoreettinen tarkastelu osoittaa, että kuntien strategisessa päätöksenteossa muodostuu hierarkiaa niin päätöksentekoon

tulevien asiakokonaisuuksien välille kuin myös päätöksentekoon osallistuvien poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden välille. Tutkimuksessa tarkastelen kuntastrategiaa ja kuntien strategista työskentelyä suhteessa strategiateoreettisiin määritelmiin strategisesta työskentelystä. Koska strategiateoriat ovat syntyneet liiketalouden tieteenalalla, keskitytään tutkimuksen strategiateoreettisessa tarkastelussa sellaisiin teorioihin, joiden voidaan katsoa olevan enemmän yleispäteviä ja siten myös julkisyhteisöissä toteutettavia. Kuntaorganisaatiota strategista työskentelyä käsitellään tässä tutkimuksessa viranhaltijoiden näkökulmasta. Kuntastrategia toimii tutkimusaiheen taustavoimana, johon viranhaltijoiden oman toiminnan sekä viranhaltijoiden kokemusta luottamushenkilöiden toiminnan suunnasta verrataan.

Byrokraattisten viranhaltijoiden ja demokraattisten arvojen pohjalta toimivien poliittisten päätöksentekijöiden ajoittain jännitteinen ja erilaisten toimintalogiikoiden sävyttämä suhde herättää tunteita. Tutkimusaiheeni rajaamana tarkastelen syntyviä tunnekokemuksia viranhaltijoiden näkökulmasta, ja luottamushenkilöiden tunteet nousevat esiin vain viranhaltijoiden kokemusten kautta. Valtahierarkioiden ja toimintalogiikoiden eroihin liittyviin tunnekokemuksiin syvennyttään tunnetoimijuuden käsitteen kautta. Byrokraatian ja demokratian välisen suhteen sekä strategiateoreettisen näkökulman lisäksi tunnetoimijuus muodostaa tutkimuksen kolmannen teoreettisen lähestymissuunnan. Työelämän tutkimuksessa vielä suhteellisen tuore tunnetoimijuus on käsitteenä rinnakkainen tunteiden tunnistamisen ja tunteiden säätelyn kanssa. Sillä tarkoitetaan yksilön kykyä tunnistaa, ymmärtää, hallita ja ilmaista omia tunteitaan sekä tulkita muiden ihmisten tunteita ja reaktioita. Tunnetoimijuus on tärkeä taito sekä yksilön että yhteisön hyvinvoinnin kannalta. Tunnetoimijuus edesauttaa vuorovaikutusta muiden ihmisten kanssa, auttaa konfliktien ratkaisemisessa sekä edistää myönteisiä suhteita ja parantaa omaa itsetuntemusta ja -hallintaa. Kaikkia näitä edellä mainittuja kykyjä voidaan pitää sellaisina, jotka edesauttavat myös viranhaltijan yhteistyökykyä, työtehtävissään menestymistä ja työmotivaation ylläpitämistä.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostaa eräänlaisen jatkumon. Byrokraatian ja demokratian erilaisten toimintalogiikoiden, sekä teknokraattiseen tietoon ja viralliseen asemaan perustuvien valtahierarkioiden sävyttämän suhteen haasteet näkyvät kunnan strategisten tavoitteiden edistämisessä. Strategisiin tavoitteisiin saataan suhtautua eri rooleissa eri tavalla, mikä myös herättää tunteita. Ja nämä tunnekokemukset vaikuttavat edelleen byrokraattisten viranhaltijoiden ja demokraattisten päätöksentekijöiden suhteeseen.

Tutkimukseni tieteenfilosofinen lähtökohtani perustuu *pragmatismiin*, joka korostaa käytännön merkitystä ja tuloksellisuutta tiedon hankinnassa ja soveltamisessa (esim. Charles Peirce, 2016; Rorty, 1983). Tämä tieteenfilosofian mukaan teorioiden ja tutkimusten arvo määräytyy niiden käytännön hyödyllisyyden kautta. Pyrin tutkimuksessani löytämään ratkaisuja ja menetelmiä, jotka eivät ainoastaan selitä ilmi-

öitä, vaan myös edistävät konkreettista toimintaa ja parannuksia kuntajohtamisessa. Ontologinen todellisuuskäsitys, johon pohjaan tutkimukseni, on *konstruktivistinen*. Konstruktivismi lähtee siitä, että todellisuus ei ole objektiivinen ja ulkopuolinen, vaan se rakentuu ihmisten välisten sosiaalisten suhteiden, vuorovaikutuksen ja tulkintojen kautta (esim. Pfadenhauer & Knoblauch, 2019). Näen kuntajohtamisen monimutkaisena ja dynaamisena prosessina, jossa erilaiset toimijat rakentavat yhdessä ymmärrystä ja merkityksiä päätöksenteon ja sen valmistelun kautta.

Epistemologinen tiedonkäsitys, johon tutkimukseni lähestymistapani perustuu, on *interpretatiivinen*. Interpretatiivinen epistemologia korostaa tiedon subjektiivista luonnetta ja sen rakentumista yksilöiden kokemusten, näkökulmien ja tulkintojen kautta (Schwandt, 2015; Schwartz-Shea, 2012). Pyrin ymmärtämään viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kokemuksia ja tunteita päätöksenteon prosesseissa. Tämä tiedonkäsitys painottaa myös vuorovaikutuksen ja kommunikoinnin merkitystä tiedon hankinnassa ja jakamisessa, mikä auttaa syventämään ymmärrystä kuntajohtamisen käytännöistä ja haasteista. Näiden tieteenfilosofisten, ontologisten ja epistemologisten lähtökotien avulla lähestyn tutkimusaiheeni ja tutkimusaineistoni analysointia. Lähestymistapani keskittyy inhimillisiin kokemuksiin ja sosiaalisiin rakenteisiin, jotka vaikuttavat kuntien toimintaan ja päätöksentekoon.

5 Aineistot ja menetelmät

Aineiston analyysin pohjana toimii luvussa 4.4. kuvattu tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Teoreettinen viitekehys kävi analyysivaiheessa tiivistä vuoropuhelua aineiston kanssa teoriataustan määrittellessä aineiston analyysin lähtökohdat, mutta samalla aineistosta käytännön esimerkkien avulla nousi esiin teorioiden toteutuminen todellisessa toimintaympäristössä. Aikaisemman tutkimustiedon pohjalta oli mahdollista muodostaa lähtöolettamuksia ja ennakkokäsityksiä.

Teoreettinen viitekehys kannusti tutkimaan niitä kysymyksiä, jotka ovat toimineet tutkimuksen alullepanevana voimana. Tällaisia kysymyksiä olivat esimerkiksi, kuinka hyvin strateginen suunnittelu sopii yhteen demokraattiseen päätöksenteon kanssa tai minkälaista valtaa asiantuntijuus viranhaltijoille antaa. Poliitikkojen ja viranhaltijoiden rooleihin syventynyt tutkimuskirjallisuus ohjasi tarkastelemaan viranhaltijoiden kokemusta oman työnsä nauttimasta arvostuksesta tai sen puutteesta.

Aiempi tutkimuskirjallisuus houkutteli keskittymään tutkimuksessa päätöksenteon valmisteluun, koska viranhaltijoita ja kunnallista päätöksentekoa koskevassa tutkimuksessa tämä päätöksentekoprosessin vaihe on saanut vähiten huomiota. Koko tutkimukseni alkuperäinen tarkoitus on ollut tutkia viranhaltijoiden työtä, joten valmisteluvaihe painottuu tutkimuksessa myös sen vuoksi. Tutkimuksen tavoitteena on alusta alkaen ollut tutkia päätöksentekoprosessiin liittyviä viranhaltijoiden kokemuksia ja tunteita. Tunteita koskeva tutkimuskirjallisuuteen syventyessäni tutustuin tunnetoimijuuden käsitteeseen, mikä ohjasi minua tarkastelemaan viranhaltijoiden tunnekokemuksia nimenomaan tämän melko uuden käsitteen kautta. Jo aikaisemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta on ollut pääteltävissä, että viranhaltijoiden työskentelykokemuksiin ja tunteisiin vaikuttaa yhteistyö poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Tätä yhteistyötä ja sen haasteita tarkastellaan tutkimuskirjallisuudessa usein poliitikkojen ja viranhaltijoiden roolien ja työnjaon kautta, mikä antoi ennakkokäsityksiä myös omien tutkimustulosten tulkintaan.

Aineiston analyysi eteni siten, että kävin ensin toteutetun kyselytutkimuksen tulokset tarkasti läpi ja niiden pohjalta suunnittelin teemahaastattelujen lopullisen rungon. Kyselytutkimuksen analyysi siis vaikutti ennalta suunniteltujen teemahaastattelujen lopulliseen sisältöön. Teemahaastattelujen toteuttamisen jälkeen oli kuitenkin

kin tarpeellista palata vielä tarkastelemaan kyselytutkimuksen tuloksia. Näin ollen kumpikin aineisto ruokki toisiaan ja niistä yhdessä tehtyä analyysiä.

5.1 Aineiston kuvaus

Tutkimuksen empiirinen aineisto muodostuu kahdesta osasta. Ensin toteutin marras-kuussa 2021 kyselytutkimuksen, jonka lähetin kaikille Manner-Suomen kuntien johtaville viranhaltijoille. Kyselytutkimuksessa keskityin keräämään suuremmalla otannalla tietoa johtavien viranhaltijoiden kokemuksista liittyen päätöksenteon prosesseihin ja strategisuuteen sekä yhteistyöhön luottamushenkilöiden kanssa. Kyselytutkimus suunnattiin kaikille Manner-Suomen kuntien johtaville viranhaltijoille, jotta otos edustaisi mahdollisimman hyvin tutkittavaa viranhaltijajoukkoa. Kysely sisälsi 16 väittämäkysymystä, yhden monivalintakysymyksen sekä neljä kysymystä, joihin vastattiin avovastauksella. Tässä tutkimuksessa kyselytutkimuksen vastauksiin viitataan lyhenteellä *KT*, jonka perässä on kyselytutkimuksen kysymyksen numero.

Kyselytutkimuksen toteuttamisen jälkeen jatkoin aineiston hankintaa toteuttamalla teemahaastattelut. Teemahaastatteluissa haastattelin kolmen erikokoisen kunnan johtoryhmää. Johtoryhmien haastatteluihin osallistui yhteensä 15 viranhaltijaa. Näillä teemahaastatteluilla täydennettiin ja syvennettiin kyselystä saatuja tuloksia (Tuomi, 2018, 63–65). Haastattelujen kysymykset pyrkivät lisäämään käsitystä kyselytutkimuksessa esiin nousseista tutkimuksen kannalta kiinnostavista sekä tärkeistä teemoista. Haastattelurunko mukaili kyselyn viitekehystä ja sitä täydennettiin teemoilla, jotka kyselyn perusteella osoittautuivat kiinnostaviksi ja edellyttivät syvempää tietoa ja ymmärrystä (Liite 4). Tässä tutkimuksessa teemahaastattelujen vastauksiin viitataan lyhenteellä *jory*, jonka perässä on haastattelun johtoryhmän numero. Teemahaastattelut olivat tärkeitä aineiston kylläntymisen kannalta.¹⁶

Haastateltavat kunnat valitsin siten, että ne edustivat kokoluokkia 5 000–20 000 asukasta, 20 001–50 000 asukasta ja yli 50 000 asukasta.¹⁷ Alle 5 000 asukkaan kunnista johtoryhmän haastattelun saaminen osoittautui vaikeaksi pienten kuntien resurssipulan ja mm. hyvinvointialueiden toiminnan aloittamiseen liittyneiden kiireiden vuoksi. Kuntakoon lisäksi kuntien valintaan vaikutti kunnan päätöksentekoympäristöstä etukäteen saamani mielikuva. Valitsin haastateltavaksi kunnan, jonka pää-

¹⁶ Laadullisessa tutkimuksessa aineiston kylläntymisellä tarkoitetaan sitä, että uuden aineiston keruu ei enää tuota uutta tietoa. Kylläntyminen on ratkaiseva tekijä tutkimustulosten luotettavuuden varmistamisessa.

¹⁷ Kuntakokoluokitusta alle ”5 000 asukasta, 5 000–20 000, 20 001–50 000 ja yli 50 000 asukasta” on käytetty mm. aikaisemmassa kuntatutkimuksessa sekä Kuntaliiton tilastoissa. Koin vastaavan luokittelun olevan toimiva myös tässä tutkimuksessa ja erottelevan eri kokoluokan kuntia tutkimusaiheen näkökulmasta tarpeeksi.

töksentekoilmapiiri oli medialähteiden¹⁸ ja päätöksentekomateriaalien pohjalta muodostamani käsityksen mukaan hyvä. Lisäksi valikoin haastateltavaksi kunnan, jonka päätöksentekoilmapiiri oli mm. mediasta saatujen tietojen perusteella haastava. Kolmas haastatteluun valikoimani kunta oli ennakkokäsitykseni perusteella päätöksentekoilmapiiriltään hyvin neutraali.

Tutkimuksessani hyödynsin ns. Mixed Methods -lähestymistapaa (Bergman, 2014) eli *monimenetelmätutkimusta*. Tämä tarkoittaa määrällisten ja laadullisten tutkimustapojen yhdistämistä. Määrällistä eli *kvantitatiivista* tutkimustapaa noudatin kyselytutkimuksen viidessä ensimmäisessä kysymyksessä. Kyselytutkimuksen neljä avointa kysymystä sekä teemahaastattelut muodostivat aineiston laadullisen eli *kvantitatiivisen* tutkimusaineiston, jota tarkasteltiin sisällönanalyysillä. Tutkimus on siis suunniteltu niin, että ensin on kerätty tietoa ilmiöiden esiintymisen laajuudesta ja sen jälkeen näiden ilmiöiden aiheuttamia kokemuksia on tutkittu tarkemmin laadullisten tutkimusmenetelmien keinoin. Tutkimus painottuu näin ollen enemmän laadullisiin menetelmiin.

Monimenetelmätutkimukseen liittyy usein *triangulaatio* tutkimusmenetelmänä (Bergman, 2014, luku 2.). Triangulaation hyödyntäminen tutkimuksessa tarkoittaa, että aineistoja, teorioita, analyysitapoja, menetelmiä ja tutkijoita on hyödynnetty monipuolisesti (Tuomi, 2018, 124–127). Tieteessä puhutaan eri triangulaation muodoista, joita ovat *aineistotriangulaatio*, *tutkijatriangulaatio*, *teoriatriangulaatio* ja *menetelmättriangulaatio*. Nämä triangulaation muodot ovat yhdistettävissä niin aineiston keruuseen kuin sen analysointiin (Tuomi, 2018). Tässä tutkimuksessa tutkijoita on vain yksi, mutta muuten eri triangulaatiomuodot ovat olleet käytössä. Kyseessä on näin ollen *monitriangulaatio*, joka tarkoittaa tutkimuksessa käytettävän useampaa triangulaation tyyppiä (Tuomi, 2018a). Triangulaation pyrkimyksenä on saada mahdollisimman kattava käsitys tutkittavasta ilmiöstä sekä parantaa tutkimuksen luotettavuutta, mikä on tämänkin tutkimuksen keskeinen tavoite.

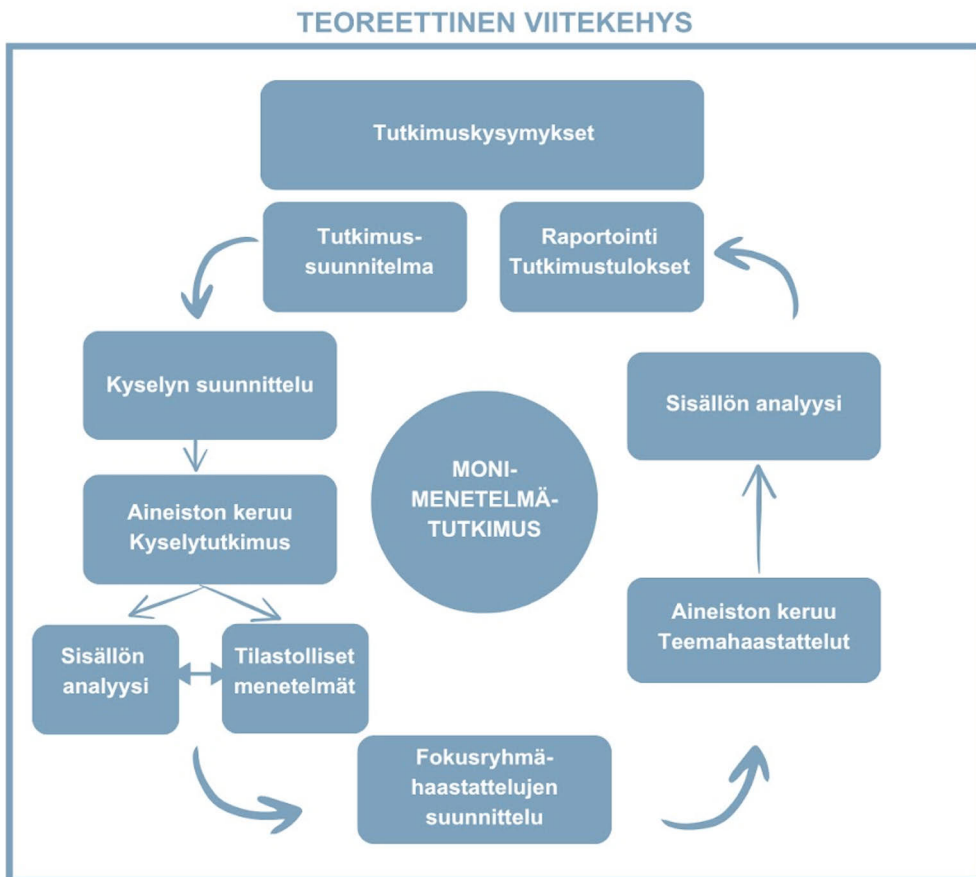
Teoriatriangulaatio näkyy tutkimuksessa useiden erilaisten teoreettisten näkökulmien hyödyntämisenä. Teoreettinen viitekehys nojaa vahvimmin byrokratian ja demokratian väliseen suhteeseen. Toisen näkökulman muodostaa päätöksenteon strategisuuden tarkastelu strategiateoreettisesta näkökulmasta. Kuntastrategia toimii tutkimuksessa tietynlaisena taustavoimana, kun tarkastelen strategian merkitystä

¹⁸ Medialähteinä toimivat mm. Kuntalehden ja paikallisten sanomalehtien artikkelit sekä Ylen verkkojulkaisut. Lisäksi keskustelin kuntakentällä vaikuttavien henkilöiden kanssa kyseisistä kunnista. Keskustelut ja artikkelit olivat tapa muodostaa laajempi mielikuva ennen haastattelupyynnön lähettämistä kuntaan. Tästä syystä niitä ei ole eritelty lähdeluettelossa. Arviooni kunnan hyvästä tai haastavasta päätöksentekoilmapiiristä vaikutti se, paljonko media- ja keskustelulähteet kertoivat kuntien päätöksenteossa esiintyneistä ristiriitaisista tilanteista tai esimerkiksi virkojen/luottamustoimien jättämisestä tai niistä erottamisesta.

kunnan byrokratisessa valmistelussa sekä demokraattisessa päätöksenteossa. Kolmanneksi tutkimusaihetta lähestytään tunneteoreettisesta näkökulmasta tunnetoimijuuden käsitteen kautta. Tunnetoimijuus on osa viranhaltijoiden koko ammatillista toimijuutta, mutta sillä on tärkeä rooli valmistelutyön ja päätöksenteon tarkastelussa.

Teoriatriangulaatio on mahdollistanut tutkimusaiheen kokonaisvaltaisen tarkastelun. Koska viranhaltijoiden kokemus demokraattisen päätöksenteon valmistelusta ja sen strategisuudesta on varsin moniulotteinen ilmiö, voidaan tämän ilmiön tarkastelua laajan teoreettisen viitekehyksen kautta pitää perusteltuna.

Aineisto- ja menetelmätriangulaatio näkyvät tutkimuksessa siten, että ensin toteutetun kyselytutkimuksen tuloksia on testattu ja syvennetty teemahaastatteluilla. Aineisto on osin kvantitatiivista ja osin kvalitatiivista. Lisäksi pohjana ja vertailukohtana toimii myös aiempi tutkimus ja tilastotiedot. Tutkimuksen toteutuksen kokonaiskuvan olen esittänyt kuviossa 11, jossa esitän tutkimusprosessin suunnitelma- vaiheesta, aineiston keruun ja analyysin kautta tutkimustulosten raportointiin saakka.



Kuvio 11. Tutkimuksen toteutuksen kokonaiskuva.

Tarkastelen tutkimuksen luotettavuutta määrällisen ja laadullisen tutkimuksen yleisten luotettavuusperusteiden kautta. Tashakkori ja Teddlie (2009, 126) korostavat triangulaation lähtökohtien kuvaamisen olevan keskeinen osa tutkimuksen luotettavuuden arviointia. Tässä tutkimuksessa on alusta asti ollut selvää, että menetelmien yhdistäminen muodostaa tutkimusasetelman keskeisen osan. Kyselytutkimuksen tavoitteena oli luoda kuva viranhaltijoiden päätöksenteon valmistelutyöhön ja strategisuuteen liittyvistä tunnetiloista sekä kokemuksista. Teemahaastatteluista muodostunut aineisto on täydentänyt ja syventänyt kyselystä saatuja tuloksia.

Tutkimuksen ja tutkimusaineiston luotettavuutta pystytään tarkastelemaan reliabiliteetin ja validiteetin kautta. Reliabiliteetti tässä yhteydessä tarkoittaa tutkimuksen toistettavuutta ja validiteetti tutkimuksen sisällöllistä vastaavuutta suhteessa sen tavoitteisiin. Tutkimuksen omaa luotettavuutta tarkastellaan sen sisäisen validiteetin kautta, mikä tarkoittaa käytettyjen käsitteiden, teorioiden, tutkimusmenetelmien ja aineiston tarkoituksenmukaisuutta. Ulkoinen validiteetti puolestaan tarkoittaa tutkimuksen yleistettävyyttä (Virtanen et al., 2006). Tutkimusprosessin mahdollisimman tarkan avaamisen ja kuvaamisen voidaan katsoa lisäävän tutkimuksen luotettavuutta (Hirsjärvi, 2022). Olenkin pyrkinyt kasvattamaan tutkimuksen luotettavuutta kuvaamalla mahdollisimman tarkasti tutkimuksen toteutusprosessia sekä käytettyjen aineistojen keruuseen, käsittelyyn ja analysointiin liittyneitä menetelmiä. Tässä yhteydessä haluan tuoda esille, että tekoälyä on tutkimuksessani käytetty aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perehtymisessä. Avidnote -sovelluksen avulla olen tehnyt yksittäisistä tutkimuksista tai niiden osista tiivistelmiä, jotta olen kyennyt helpommin arvioimaan, onko tutkimus hyödyllinen oman tutkimukseni lähdemateriaalina.

Arvioitaessa kyselytutkimuksen validiteettia keskeistä on tutkimuksessa käytettyjen mittareiden pätevyyden arviointi eli sen selvittäminen, mittaavatko ne sitä, mitä oli tarkoitus mitata (Metsämuuronen 2009, 125–126). Tässä tutkimuksessa käytetty kyselylomake on luotu tätä tutkimusta ja sen asetelmaa varten. Kysymykset on muodostettu tutkimuksen tavoitteen, tutkimuskysymysten sekä teoreettisen viitekehyksen pohjalta. Laatimisessa on hyödynnetty myös omaa pitkää kokemustani kuntahallinnosta ja demokraattisen päätöksenteon valmistelusta. Kysely saikin vastaajiltaan kiitosta osuvuudestaan. Lisäksi kyselylomake oli kommentoitavana muutamalla kunnan johtavalla viranhaltijalla sekä Kuntaliiton tutkimusoston tutkimuspäälliköllä ja kehittämisspälliköllä.

Kyselylomake suunniteltiin siten, ettei siitä ole mahdollista erottaa yksittäisen henkilön tai kunnan vastauksia. Kyselylomakkeen saatekirjeessä vastaajille kerrottiin, että vastauksia käsitellään luottamuksellisesti ja Turun yliopiston tietosuojailmoitusta noudattaen. Linkki tietosuojailmoitukseen oli saatekirjeessä. Tutkimustieto on talletettu yliopiston suojattuun tietojärjestelmään ja tutkimusdatan käsittelyssä on noudatettu EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (2016/679 EU) ja siihen liittyviä lakeja ja säännöksiä.

Keskeinen huomioitava asia tutkimuksessa on se, että aihe liittyy vahvasti viranhaltijoiden tunnekokemuksiin. Tämän kaltaisiin kyselyihin vastaavat perinteisesti useammin sellaiset henkilöt, jotka eivät ole täysin tyytyväisiä tutkimuksen kohteena olevaan tilanteeseen ja sen silloiseen nykytilaan. Tämä tyytymättömyys voi motivoita heitä kiireen keskellä helpommin irrottamaan aikaansa kyselytutkimukseen vastaamiseen ja tästä syystä tutkimustuloksissa korostuu kehittävä näkökulma.

Kyselytutkimuksen avoimissa kysymyksissä korostuneet negatiiviset vastaukset johtivat siihen, että pyrin tietoisesti saamaan haastateltavien kuntien joukkoon sellaiset kunnat, joiden ilmapiirit olivat käsitykseni mukaan erilaisia. Otin mukaan etukäteen mediatietojen ja kunta-alalla käytyjen keskustelujen kautta tunnistamani haasteellisen ilmapiirin kunnan johtoryhmän lisäksi ennakkotietojen mukaan varsin neutraalin sekä hyvän ilmapiirin kuntien johtoryhmät. Haastatteluja tutkimuksen aineiston kerryttämistä varten olisi voinut tehdä enemmänkin. Hyvinvointialueiden toiminnan aloittamisen valmistelut kuitenkin työllistivät kuntia niin paljon, että haastattelujen sopiminen oli varsin haastavaa. Lisäksi kyselytutkimuksen otannasta tuli kattava ja toteutetut teemahaastattelut vahvistivat kyselytutkimuksen tulokset lähes poikkeuksetta. Esimerkkinä tästä todettakoon, että kyselytutkimuksessa esiin nousseet haasteet tunnistettiin erittäin hyvin myös neutraalin ja hyvän ilmapiirin kunnissa, vaikka asia ei kyseisessä kunnassa juuri sillä hetkellä olisikaan ollut haasteena. Tässä yhteydessä on muistettava, että osa haastateltujen johtoryhmien jäsenistä oli kokeneita viranhaltijoita, jotka katsoivat haastatteluisia käsiteltyjä teemoja osittain myös aikaisempien työskentelykuntiensa näkökulmasta.

Yhteenvetona aineistoista voi todeta, että ne ovat täydentäneet toisiaan toisaalta vahvistaen samankaltaisia tuloksia, toisaalta tuoden esille uusia näkökulmia tai tutkimusaiheeseen liittyviä teemoja. Tuloksia on suhteutettu teoreettisiin valintoihin ja aikaisempiin tutkimustuloksiin. Vertailukelpoisia ovat olleet erityisesti naapurimaamme Ruotsin vastaavat aikaisemmat tutkimukset. Tutkimuksen yleistettävyyttä suomalaisiin kuntaorganisaatioihin voidaan arvioida suhteellisen hyväksi. Niissäkin kunnissa, joissa viranhaltijoiden kokemukset valmistelutyöstään ovat varsin hyviä, on varmasti aina kehittämisen varaa tutkimuksen teemoihin ja tuloksiin liittyen.

Tutkijan tietämys ja asiantuntemus vaikuttavat suoraan tutkimuksen toteutukseen. Tutkija, joka on perehtynyt hyvin tutkimusaiheeseen, voi tunnistaa tutkimuksen keskeiset teemat tehokkaammin, jolloin esimerkiksi tutkimusaineisto saattaa kylläntyä nopeammin.

5.2 Kyselytutkimuksen analyysimenetelmät

Kyselytutkimus toteutettiin sähköisesti Webropol-ohjelmalla. Kysely lähetettiin sähköpostitse Manner-Suomen kuntien johtaville viranhaltijoille (1 663 henkilöä) marraskuussa 2021. Sähköpostiosoitteet keräsin käsin kuntien internet-sivuilla annettu-

jen tietojen perusteella. Kyselyn vastausaika oli kaksi viikkoa ja vastausaikana lähetettiin kaksi muistutusviestiä niille henkilöille, jotka eivät olleet vielä kyselyyn vastanneet. Kyselyyn vastasi 350 henkilöä ja vastausprosentti oli 21 %. Vastaajista 98,3 % ilmoitti, että työskentelykunnassa on voimassa oleva kuntastrategia. 1,7 % ilmoitti, ettei työskentelykunnassa ole voimassa olevaa kuntastrategiaa.

Taulukko 3. Kyselyn vastaajat ikäryhmittäin.

Ikäryhmä	Vastaajien määrä	% vastaajista
30 vuotta tai alle	5	1,4
31–40 vuotta	33	9,4
41–50 vuotta	89	25,4
51–64 vuotta	196	56
65 vuotta tai yli	9	2,6
Ei halua kertoa	18	5,2
Yhteensä	350	100

Taulukko 4. Kyselyn vastaajat sukupuolen mukaan.

Sukupuoli	Vastaajien määrä	% vastaajista
Nainen	174	49,7
Mies	174	49,7
Muu	2	0,6
Yhteensä	350	100

Suomen kuntien johtoryhmistä ei ole saatavilla tarkkaa ikä- ja sukupuolijakaumaa. Tilastokeskuksen Kuntasektorin palkat 2022-aineiston mukaan useimmat kunta- ja hyvinvointialueiden johtajista etenevät johtajaksi aikaisintaan nelikymppisinä (Kuntatyönantajat, 2024). Sitä nuorempia on vain noin joka kymmenes. Tarkasteltaessa tämän tutkimuksen vastausjakaumia, voidaan havaita, että yli 89 % vastaajista on 41-vuotiaita tai sitä vanhempia ja 11 % vastaajista 41-vuotiaita ja sen alle. Jakauma on siis hyvin yhteneväinen Tilastokeskuksen tilaston kanssa.

Johtoryhmien sukupuolijakaumasta ei ole tarkkaa tilastoa. Kunta- ja hyvinvointialan johtajista kaksi kolmasosaa on naisia (Kuntatyönantajat, 2024). Hyvinvointialalla kuitenkin painottuu naisvoittoisuus ja ylimmässä johdossa johtajat ovat useammin miehiä (Kuntatyönantajat, 2024), joten naisten osuutta kuntien johtoryhmissä ei voi pitää yhtä suurena vaan sukupuolien jakauma on tasaisempi. Tämän tutkimuk-

sen vastaajien sukupuolijakauma oli täysin tasainen. Vastaajista 49,7 % ilmoitti olevansa nainen ja 49,7 % kertoi olevansa mies. Vastaajista 0,6 % kertoi olevansa muunsukupuolinen. Tässä joukossa saattaa olla myös sellaisia vastaajia, jotka eivät halua paljastaa sukupuoltaan.

Taulukko 5. Kyselyn vastaajat koulutustason mukaan.

Koulutustaso	Vastaajien määrä	% vastaajista
Opistoasteen tutkinto	11	3,2
Alempi korkeakoulututkinto	39	11,1
Ylempi korkeakoulututkinto/Tohtorin tutkinto	300	85,7
Muu	0	0
Yhteensä	350	100

Kunta- ja hyvinvointialan ylimmässä johdossa ylempään korkeasteen tutkinnon suorittaneita on 82 % (Kuntatyönantajat, 2024). Tämän tutkimuksen vastaajista ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneita on lähes 86 %. Kun otetaan huomioon, että luvussa on mukana myös tohtorin tutkinnon suorittaneet, voidaan vastausjakamaa pitää melko hyvin todellista koulutusjakamaa vastaavana.

Taulukko 6. Kyselyn vastaajat kuntakoon mukaan ja vastausjakama suhteessa valtakunnalliseen kuntakoon jakaumaan.

Asukasluku	Vastaajien määrä	% vastaajista	Kuntakoon % jak. (manner-suomi)
Alle 5000 asukasta	110	31,40	42,66
5001–20 000 asukasta	137	39,10	38,91
20 001–50 000 asukasta	67	19,20	11,26
Yli 50 000 asukasta	36	10,30	7,17
Yhteensä	350	100	100

Taulukko 7. Kyselyn vastaajat maakuntien mukaan.

Maakunta	Vastaajien määrä	% vastaajista	Manner-suom. Asuk. % jakauma
Etelä-Karjala	11	3,1	2,29
Etelä-Pohjanmaa	27	7,7	3,48
Etelä-Savo	17	4,8	2,39
Kainuu	7	2	1,29
Kanta-Häme	10	2,9	3,08
Keski-Pohjanmaa	11	3,1	1,23
Keski-Suomi	23	6,6	4,94
Kymenlaakso	3	0,9	2,92
Lappi	17	4,8	3,2
Pirkanmaa	30	8,6	9,56
Pohjanmaa	7	2	3,19
Pohjois-Karjala	12	3,4	2,96
Pohjois-Pohjanmaa	30	8,6	7,53
Pohjois-Savo	22	6,3	4,5
Päijät-Häme	10	2,9	3,72
Satakunta	16	4,6	3,88
Uusimaa	48	13,7	31,08
Varsinais-Suomi	49	14	8,76
Yhteensä	350	100	100

Taulukoissa 6 ja 7 on kuvattu vastaajien edustavuutta suhteessa valtakunnalliseen kuntakoon jakaumaan sekä suhteessa Manner-Suomen asukkaiden maakunnalliseen jakaumaan. Aineistossa aliedustettuna ovat alle 5 000 asukkaan kunnat, joita edustavia viranhaltijoita oli 31,4 % vastaajista. Alle 5 000 asukkaan kuntien osuus Suomen kunnista on 42,66 %. 5001–20 0001 asukkaan kunnat olivat vastaajissa edustettuina hyvinkin tarkkaan valtakunnallisen kuntakoon jakauman mukaisesti, kun taas tätä suuremmat kunnat olivat hieman yliedustettuina. Alle 5 000 asukkaan kuntien edustajien prosentuaalinen aliedustus voi kertoa siitä, että pienissä kunnissa viranhaltijat ovat erittäin työllistettyjä pyrkiessään täyttämään pienellä henkilöstömäärällä kaikki kunnan lakisääteiset tehtävät (Kuntaliitto, 2022). Tämän vuoksi aikaa kyselyihin vastaamiseen ei jää. Osittain innottomuus vastaamiseen voi myös kertoa tämän kokoluokan kuntien hyvästä tilanteesta suhteessa kyselyn ja tutkimuksen aihepiiriin. Jos kysyttävät asiat eivät herätä tyytymättömyyden aiheuttamia voimak-

kaita tunteita ja kehittämistarpeita, viranhaltija saattaa jättää helpommin vastamatta. Määrällisesti alle 5 000 asukkaan kunnista saatiin kuitenkin 110 vastausta ja lähes kolmannes tutkimukseen vastanneista edusti tämän kokoluokan kuntia, minkä voi katsoa tasoittavan hieman aineiston vinoumaa.

Vastaajien jakaumassa maakunnittain (taulukko 7) oli aliedustusta suhteessa asukasjakaumaan Kymenlaaksossa, Pirkanmaalla, Pohjanmaalla, Päijät-Hämeessä sekä kaikkein merkittävimmin Uudellamaalla. Uudeltamaalta viranhaltijoita oli vastannut 13,70 %, kun taas asukkaista edustavuus on 31,08 %. Ero ei mielestäni aiheuta merkittävää vääristymää, koska suuret kaupungit olivat aineistossa hyvin edustettuna ja Uudenmaan kaupunkien johtaviksi viranhaltijoiksi laskettavien viranhaltijoiden määrä suhteessa asukaslukuihin on pienempi kuin pienissä kunnissa. Tämä johtuu siitä, että suurissa kaupungeissa hallinnossa on enemmän portaita ja kyselytutkimus on lähtenyt vain ylimmille viranhaltijoille. Toki aina voidaan pohtia, pitäisikö isommissa, yli 50 000 asukkaan kaupungeissa tutkia myös hallinto-organisaation toista porrasta, jotta tulokset vastaisivat pienemmistä kaupungeista ja kunnista saatua otantaa. Kymenlaaksosta vastasi kyselyyn vain 3 henkilöä, mitä voidaan pitää hyvin vähäisenä määränä ja päätellä, etteivät Kymenlaakson kunnat ole tutkimuksessa riittävällä tasolla edustettuina. Kanta-Häme oli vastaajissa edustettuna hyvin tarkasti asukasjakauman mukaisesti. Yliedustettuja maakuntia olivat Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Pohjois-Pohjanmaa ja Satakunta. Merkittävämmän yliedustettuna olivat Etelä-Pohjanmaa, Kainuu, Keski-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Lappi, Pohjois-Savo sekä Varsinais-Suomi, josta kyselytutkimuksen vastaajia oli 14 %. Varsinais-Suomen painottuminen vastauksissa selittyy ainakin hieman sillä, että minulla viranhaltijana on eniten kontakteja Varsinais-Suomen kuntien viranhaltijoihin, joilla varmasti oli kiinnostusta vastata tekemääni kyselyyn.

Suunnittelin kyselytutkimuksen siten, että sen eri kysymyksien kautta pyrin saamaan vastauksia varsinaisiin tutkimuskysymyksiin.

Millaisia jännitteitä kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyössä esiintyy viranhaltijoiden kokemuksen mukaan?

Miten kuntien johtavien viranhaltijoiden asiantuntijavalta sekä luottamushenkilöiden johtajuus ilmenevät heidän toteuttaessaan byrokratian ja demokratian välistä roolijakoa?

Millaisia tunteita demokraattisen päätöksenteon valmistelu herättää kuntien johtavissa viranhaltijoissa?

Millainen on kuntastrategian ohjaava vaikutus kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden työskentelyssä viranhaltijoiden näkökulmasta tarkasteltuna?

Kyselytutkimuksen päätöksentekoa, aikaresurssia ja viranhaltijoiden työskentelyä koskevat kysymykset vastaavat ensimmäiseen alatutkimuskysymykseen. Toiseen alatutkimuskysymykseen vastaavat tunteita koskeva monivalintakysymys sekä siihen liittyvä tunteiden esiintymistilanteita avaava kysymys, johon vastattiin avovastauksella. Kyselytutkimuksen kuntastrategiaa koskevat kysymykset vastaavat kolmanteen alatutkimuskysymykseen. Kyselytutkimuksen kaikki kysymykset muodostivat sen ison kuvan, jolla tässä tutkimuksessa vastaan itse päätutkimuskysymykseen, eli siihen millaisia jännitteitä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyöhön liittyy. Päätutkimuskysymykseen vastaamisessa painottuu laadullinen aineisto ja kaikki kyselytutkimuksen avovastaukset vastaavat päätutkimuskysymykseen. Jotkin kyselytutkimuksen kysymyspatteristoista on suoraan liitettävissä päätutkimuskysymykseen vain tiettyjen väittämien osalta, mutta kaikki väittämäkysymykset tukevat laadullisen aineiston kautta muodostunutta käsitystä.

Kyselytutkimuksen aineiston olen analysoitu SPSS- ja NVivo -ohjelmistoilla. SPSS-ohjelmistoa ja sen tilastollisen tutkimuksen perusmenetelmiä hyödynsin kyselytutkimuksen määrällisen aineiston analysoinnissa. Käytännössä tämä tarkoitti yksittäisten muuttujien jakaumien ja tunnuslukujen analysointia, summamuuttujien muodostamista ja vastausten ristiintaulukointia suhteessa yksittäisiin muuttujiin. Tällaisia muuttujia olivat vastaajien ikäluokka, koulutustaso, vastaajan sukupuoli, työskentelykunnan koko, maakunta sekä tieto siitä onko kunnassa voimassa oleva kuntastrategia. Ristiintaulukoinneissa on käytetty tilastollisen merkitsevyyden testaamiseen Khiin neliötestiä χ^2 (Pearson Chi-Square), joka kertoo, kuinka todennäköistä on, että riippuvuus on syntynyt ainoastaan otantasattuman vaikutuksesta niin, että muuttujat ovat perusjoukossa toisistaan riippumattomia.

Kyselytutkimuksen laadullinen aineisto eli avovastaukset analysoitiin NVivo -ohjelmistolla, joka helpotti laajan tekstikokonaisuuden käsittelyä. Haastatteluaineiston analysoinnissa hyödynnettiin laadullista sisällönanalyysia (Krippendorff, 2019). Kysymyksiä, joihin vastattiin sanallisesti, oli kyselyssä yhteensä neljä. Nämä kaikki vastaukset koodattiin kysymyksittäin. Näin saatiin näkyviin vastauksissa esille nousevat tärkeät teemat. Eri kysymysten vastauksista nousi esiin myös yhteisiä teemoja. Näiden teemojen toistumisen eri kysymysten vastauksissa voi katsoa kasvattavan niiden painoarvoa.

Aineiston koodaamisessa on mahdollista edetä aineistolähtöisesti nimeämällä laajoja aihealueita (Bazeley, 2013, 159) tai teorialähtöisesti hyödyntämällä teoriasta kumpuavia aihealueita (Tuomi & Sarajarvi, 2018, 96–98). Bazeley (2013, 158) on todennut, että koodaaminen on tasapainottelua koodien eri tarkkuustasojen kanssa aineiston, tutkimuksen tarkoituksen ja analyysiprosessin määrittäessä asiaa. Esi-merkki sisällönanalyysin toteutuksesta on liitteessä 2. Aineiston analyysissä olen kiinnittänyt huomiota ilmiöiden ja käsitysten esiintymistiheyteen sekä ilmenneisiin poikkeuksiin.

Tyypillistä laadullisen aineiston koodaukselle on asioiden toistuvuuden huomaaminen ja säännönmukaisuuksien etsiminen, jotta asioita pystytään luokittelemaan ja nimeämään. Tämä tapahtuu käsitteellistämällä ja kategorisoimalla. Koodaus ei kuitenkaan pysty tunnistamaan eri asioiden suhteita ja niiden välistä intensiteettiä (MacLure, 2022, 165–196). Tämä jää tutkijan ajattelun ja päättelyn varaan, mutta koodaus helpottaa päättelyä ja asioiden jäsentelyä huomattavasti. Aineiston ja koodien eri dimensioiden huomioiminen on kuitenkin mahdollista (Bazeley, 2013, 164). Esimerkkeinä tällaisista dimensioista tässä tutkimuksessa ja sen aineiston koodauksessa voi olla viranhaltijan strategialle antamat merkitykset tai tilanteet joihin viranhaltija liittää tiettyjä tunnetiloja.

Kyselytutkimuksen vastausaineiston analyysi oli prosessi, jossa tutkijana kävin jatkuvaa vuoropuhelua aineiston, tutkimuskysymysten ja teoreettisen viitekehyksen kanssa. Koodauksessa oli tärkeää pitää mielessä tutkimuksen tavoite ja ne kysymykset joihin aineistosta haetaan vastauksia. Sisällönanalyysi on luonteeltaan abduktiivista päättelyä (Timmermans & Tavory, 2012, 174), jossa tietyistä havainnoista pyritään päättelämällä löytämään paras mahdollinen selitys. Salo (2015, 180–182) on korostanut teorian merkitystä laadullisen aineiston analyysin välineenä; aineiston ajattelu teorian kanssa mahdollistaa uuden tiedon tuottamisen. Tutkimuksen tulokset muotoutuvat dialogissa aineiston sekä olemassa olevien teorioiden, mutta myös uusien käsitteiden välillä (Timmermans & Tavory, 2012, 180). Tutkimuksen tulosten raportoinnissa on esitetty runsaasti aineistositaatteja havainnollistamaan lukijalle haastateltavien kokemuksia ja maailmaa sekä lisäämään analyysin läpinäkyvyyttä. Lainaukset tuovat tutkimusta myös ymmärrettävämmäksi ja toimivat ajatusten sekä mahdollisesti tunnereaktioidenkin herättäjinä.

Huomioitavaa koko tutkimuksen kannalta, mutta erityisesti kyselytutkimuksen vastausten analyysissä on negatiivisten kokemusten korostuminen. Avovastauksissa vastaajat kirjottavat huomattavasti enemmän negatiivisista ja kehittämistä vaativista asioista kuin positiivisista asioista.

5.3 Teemahaastattelujen analyysimenetelmät

Teemahaastattelu on keskustelunomainen tilanne, jossa käydään läpi ennalta suunniteltuja teemoja. Teemahaastattelua voidaan pitää tarkkaan suunnitellun lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimuotona. Haastattelu ei etene yksityiskohdista kysymysten kautta vaan antaa haastattelutilanteelle liikkumavaraa kohdentuen tiettyihin ennalta suunniteltuihin teemoihin. Teemahaastattelu on kuitenkin astetta strukturoidumpi kuin avoin haastattelu, sillä teemahaastattelussa aiempien tutkimusten ja aihepiiriin tutustumisen pohjalta valmistellut teemat ovat kaikille haastateltaville samoja (esim. Eskola, 1998; Hirsjärvi, 1995). Teemahaastattelua on käytetty paljon kasvatus- ja yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa, koska se vastaa hy-

vin monia kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtia (Hirsjärvi, 2004). Teemahaastattelussa pyritään huomioimaan ihmisten tulkinnat ja heidän merkityksenantonsa. Ihmisten vapaalle puheelle annetaan tilaa, vaikka ennalta päätetyt teemat pyritään keskustelemaan kaikkien tutkittavien kanssa. Haastattelulla on hyvät edellytykset onnistua silloin, kun tutkija pystyy luomaan haastateltavilleen riittävän turvallisen ja luottamuksellisen ilmapiirin (Kylmä & Juvakka, 2007, 78–80).

Johtoryhmien teemahaastattelut toteutin toukokuussa 2022. Yksi haastatteluista toteutettiin kokonaan kasvokkain, yksi etäyhteyden kautta ja yksi hybridimallilla niin, että osa johtoryhmän jäsenistä oli fyysisesti paikalla ja osa etäyhteyden päässä. Haastattelut kestivät tunnista ja 10 minuutista 1 tuntiin 20 minuuttiin, ja ne nauhoitettiin ja litteroitiin sanasta sanaan. Litteroitua tekstiä syntyi 65 sivua. Haastattelujen pituudet pysyivät useasta haastateltavasta huolimatta kohtuullisen lyhyinä, koska haastateltavat puhuivat toisiaan täydentäen ja mukaillen. Haastattelut pyrittiin myös toteuttamaan tiiviisti ja viranhaltijoiden aikaa kunnioittaen.

Toteuttamissani haastatteluissa halusin haastatella haastatteluun valikoimieni kuntien johtoryhmiä kutakin samanaikaisesti. Näin tutkimuksessani toteutui myös *fokusryhmähaastattelu* laadullisen tutkimuksen menetelmänä. Fokusryhmähaastattelussa tutkija tarjoaa tutkimuksen kannalta relevantteja, ennakkoon jäseneltyjä teemoja tietyn ryhmän keskusteltavaksi (Bloor, 2001; Fern, 2001). Ryhmähaastattelu on tavallista teemahaastattelua toimivampi tapa silloin, kun tutkija on kiinnostunut kollektiivisesta, yhdessä tuotetusta puheesta, merkityksenannoista tai muistelusta. Koska tutkimusaiheeni liittyy tunteisiin, yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen, halusin kuulla ja nähdä haastattelutilanteessa haastateltavieni välisen kielellisen keskustelun, eleet ja dynamiikan. Koin myös ryhmätilanteen hedelmällisenä, koska ryhmätilanteessa sain helpommin selville, jos kunnan johtoryhmän jäsenet olivat eri mieltä tai heidän kokemuksensa jostain asiasta oli täysin erilainen. Johtoryhmien jäsenten välisissä keskusteluissa saatoin myös havaita esimerkiksi huumoria tai piilomerkityksiä sisältäviä kommentteja, joihin pyrin tarttumaan ja saamaan niiden taustoista lisää tietoa. Vaikka haastattelut litteroitiin ja olen tukeutunut tutkimusta tehdessäni lähinnä juuri tähän kirjalliseen aineistoon, kuuntelin vielä myös nauhoitetut haastattelut uudelleen, jotta saatoin aistia ja palauttaa mieleeni merkityksiä, jotka eivät välity tekstiin suoraan.

Litteroidun haastatteluaineiston käsittelyssä ja analysoinnissa hyödynnettiin kyselytutkimuksen avovastausten tavoin NVivo-ohjelmaa. Ensimmäisessä analyysivaiheessa pelkistettiin havainnot ja luokiteltiin aineisto koodeja käyttäen. Koodauksen pohjana toimivat haastattelun teemat, mutta samanaikaisesti työn edetessä alkoi syntyä aineiston pohjalta uusia, tarkempia koodeja ja myöhemmin näiden pohjalta myös teemoja. Haastattelujen vastausaineiston analyysi oli prosessi, jossa vastausien luokittelun taustalla vaikuttivat vahvasti myös teoria sekä kyselytutkimuksen tulokset. Nämä tekijät toimivat kontekstina aineistolle (Krippendorff, 2019, 38–39).

Haastattelut pohjautuivat kyselytutkimuksessa esiin nousseihin teemoihin, jotka kaipa-
pasivat vielä vahvistusta tai jotka olivat nousseet kyselytutkimuksessa esiin uusina
ja kiinnostavina. Myös haastatteluaineiston analyysi herätti uusia kysymyksiä kyse-
lyaineistolle. Tämä vuorovaikutteisuus antoi varmuutta siitä, että kyselytutkimus ja
haastattelut tukivat toisiaan ja edesauttoivat tutkimusaiheen kokonaisvaltaista käsit-
telyä. Samalla teemahaastattelut kyllänsyttivät aineistoa kokonaisuudessaan, sillä
kyselytutkimuksen tulokset vahvistuivat teemahaastatteluissa.

6 Analyysi

Tässä pääluvussa syvennyn tutkimuskysymyksiini ja niiden tematiikkaan analysoimalla tutkimusaineistoani. Jokainen alaluvuista 6.1.–6.3. käsittelevät yhtä asettamistani kolmesta alatutkimuskysymyksestä. Alaluvussa 6.1. tarkastelen byrokratian ja demokratian välistä roolijakoa, johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä luottamushenkilöiden johtajuudesta ja viranhaltijoiden omasta asiantuntijuudesta sekä siihen mahdollisesti kytkeytyvästä vallasta (alatutkimuskysymys 1). Alaluvussa 6.2. analysoin viranhaltijoiden erilaisia tunnekokemuksia demokraattisen päätöksenteon ja sen valmistelun prosessin aikana (alatutkimuskysymys 2). Tässä yhteydessä käsitteelen myös tutkimusaineistosta esiinnousseita päätöksenteon valmisteluvaiheessa esiintyviä erityishaasteita. Alaluvussa 6.3. tarkastelen tutkimusaineistoni kautta sitä, kuinka kuntastrategia viranhaltijoiden näkemyksen mukaan ohjaa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden omaa työskentelyä (alatutkimuskysymys 3).

Tässä pääluvussa toteutettava analyysini keskittyy lopulta tarkastelemaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyösuhdetta ja siinä esiintyviä jännitteitä, mikä on tämän tutkimuksen päätutkimuskysymys. Eräänlaisena johdantona tutkimusaineistoni analyysille haluan tarkastella kyselytutkimuksen aineistolle tekemääni pääkomponenttianalyysiä. Tätä hieman poikkeavaa tarkasteluvaihetta perustelen sillä, että pääkomponenttianalyysin tulokset taustoittavat tämän tutkimuksen kaikkien tulosten analyysiä.

Kyselytutkimuksen kysymyspatteriston suunnittelin siten, että vastausten kautta nousisivat mahdollisimman selkeästi esiin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyösuhteeseen vaikuttavat tekijät ja taustavoimat, sekä sellaiset asiat, jotka mahdollisesti aiheuttavat haasteita tai toisaalta tukevat viranhaltijoiden työskentelyä. Kysymyksenasettelu lähti liikkeelle kunnan toimintaympäristöstä, edustuksellisen demokratian ja byrokratian toimintaperiaatteista sekä kuntalain kuntien strategiatyölle asettamista velvoitteista.

Suhteessa kyselytutkimuksen muuttujiin (ikäluokka, koulutustaso, vastaajan sukupuoli, työskentelykunnan koko, maakunta sekä tieto siitä onko kunnassa voimassa oleva kuntastrategia) tehtyjen ristiintaulukoiden lisäksi toteutin kyselytutkimuksen määrälliselle aineistolle pääkomponenttianalyysin. Keyser-Meyer-Olkinin (KMO) testissä aineiston arvoksi tuli 0,836, joten korrelaatiomatriisia voidaan pitää sopivana

pääkomponenttianalyysiin. KMO-testin luotettavuuden raja-arvoksi esitetään usein 0,6 tai sitä suurempi (Metsämuuronen, 2009). Tosin Jokivuoren ja Hietalan (2007, 71) mukaan jo 0,5 voidaan pitää rajana korrelaatiomatriisin soveltuvuudelle pääkomponenttianalyysiin.

Taulukko 8. Päätöksenteon valmisteluun vaikuttavien muuttujien latautuminen pääkomponenteille.

	Luottamushenkilöiden johtajuus	Strategian ohjaava vaikutus	Päätösten valmistelun haasteet	Luottamushenkilöiden tavoitteet
Kunnassa on voimassa oleva kuntastrategia (1)				0,37
Kuntastrategia on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä kunnan luottamushenkilöiden kanssa (2.1)		0,68		
Kunnan poliittinen päätöksenteko noudattaa kuntastrategian linjauksia (2.2)	0,392	0,68		
Kuntastrategia ohjaa luottamushenkilöiltä viranhaltijoille tulevia toimeksiantoja (2.3)	0,412	0,62		
Noudatan kuntastrategiaa päätösten valmistelussa (2.4)		0,518		
Kunnan poliittinen päätöksenteko on johdonmukaista (3.1)	0,726			
Kunnan poliittinen päätöksenteko tähtää pitkällä aikavälillä kaikkien kuntalaisryhmien etujen edistämiseen (3.2)	0,795			
Kunnan poliittinen päätöksenteko tähtää kunnan henkilökunnan hyvinvoinnin edistämiseen (3.3)	0,73			
Kunnan luottamushenkilöt pyrkivät edistämään omaa etuaan (3.4)				0,753
Kunnan luottamushenkilöt pyrkivät edistämään puolueensa etua (3.5)				0,816
Poliittisten päätösten valmisteluun (tarvittavan tiedon hankintaan, päätösvaihtoehtojen paremmuuden vertailuun ja pykälätekstien kirjoittamiseen) on riittävästi aikaa (4.1)			0,824	
Luottamushenkilöt ymmärtävät, että viranhaltijoiden päätöksenteon valmisteluun käytettävissä oleva aika on rajallinen (4.2)	0,381		0,728	
Luottamushenkilöt arvostavat viranhaltijoiden asiantuntemusta (4.3)	0,768			
Luottamushenkilöt arvostavat päätösten valmistelutyötä (4.4)	0,722		0,354	
Poliittisen päätöksenteon prosesseista ja niiden kehittämisestä on mahdollisuus keskustella oman kunnan luottamushenkilöiden kanssa (4.5)	0,446			
Omat arvoni vaikuttavat päätösten valmistelutyöhön (4.6)				

Kmo = 0,836, bartlettin testi, < ,001, 0,3 pienemmät lataukset eivät ole taulukossa näkyvissä, N = 350

Pääkomponenttianalyysissä nousi esiin neljä pääkomponenttia, jotka nimesin seuraavasti: 1. luottamushenkilöiden johtajuus 2. strategian ohjaava vaikutus 3. päätösten valmistelun haasteet ja 4. luottamushenkilöiden tavoitteet. Taulukossa 8. on esitetty valittujen muuttujien lataukset pääkomponenteille. Pääkomponenttianalyysin tulokset kertovat, että kyselyn vastaajat ovat omassa mielessään jaotelleet kysymyksien aihepiirissä esiintyneet asiat pääasiassa neljän löydetyn ulottuvuuden (pääkomponentin) mukaan. Nimeämäni neljä pääkomponenttia selittävät 53,61 % aineiston vaihtelusta.

Ensimmäiseen pääkomponenttiin ”luottamushenkilöiden johtajuus” latautuivat voimakkaimmin sellaiset muuttujat, jossa vastaajat arvioivat luottamushenkilöiden päätöksentekoa ja suhtautumista viranhaltijoiden valmistelutyöhön. Toiseen pääkomponenttiin ”strategia ohjaava vaikutus” latautuivat voimakkaimmin sellaiset muuttujat, joissa vastaajat arvioivat strategian vaikutuksia omaan valmistelutyöhönsä, joko suoraan tai luottamushenkilöiden toiminnan kautta. Pääkomponenttipistemäärässä suurempi arvo tarkoittaa suurempaa vaikutusta kunnan työskentelyn strategisuuteen. Kolmas pääkomponentti ”pätösten valmistelun haasteet” kuvaa teki-joitä, jotka viranhaltijat kokevat erityisen haasteellisiksi päätöksenteon valmistelussa. Havaitsin suuremman latauksen olevan yhteydessä siihen kuinka paljon kyseinen muuttuja aiheuttaa haasteita päätösten valmistelutyöhön. Neljäs pääkomponentti ”luottamushenkilöiden tavoitteet” koostuu sellaisten muuttujien latauksista, jotka kuvaavat sitä minkä vuoksi ja millaisia tavoitteita edistääkseen luottamushenkilöt osallistuvat poliittiseen päätöksentekoon.

Pääkomponenttianalyysin tulokset näyttävät loogisina tutkimuksen kysymyksenasettelun ja teoriataustan näkökulmasta. Tutkimuskysymykset tarkastelevat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden rooleja, luottamushenkilöiden päätösvaltaa ja poliittista johtajuutta sekä kuntastrategian ohjaavaa vaikutusta. Analysoidessani tässä pääluvussa viranhaltijoiden vastauksia voi havaita, että suurimpina vaikuttajina viranhaltijoiden kokemuksiin ovat juuri nämä tutkimuskysymyksissä esiintyvät ja pääkomponenttianalyysissä esiin nousseet tekijät: miten luottamushenkilöt toteuttavat omaa johtajuuttaan, kuinka strategista kunnan päätöksenteko on sekä miten strategiaan suhtaudutaan, minkälaisia haasteita päätöksenteon valmistelutyössä esiintyy ja miten luottamushenkilöiden tavoitteet heijastuvat viranhaltijoiden työhön. Tutkimuksen teoriatausta kytkeytyy byrokratian ja demokratian roolien tarkastelun, valtakysymysten ja strategiateoreettisen tarkastelukulman kautta edellä kuvattuihin pääkomponentteihin. Ja tässä kaikessa mukana kulkevat viranhaltijoiden kokemukset ja tunteet, niin teoreettisella kuin empiirisellä tasolla. Seuraavaksi tarkastelen kyselytutkimuksen ja teemahaastattelujen tuloksia sekä niitä havaintoja, joita aineistosta on mahdollista tehdä.

6.1 Poliittinen johtajuus ja hallinnollinen asiantuntijuus

6.1.1 Luottamuksen ja roolijaon merkitys yhteistyösuhteen rakentumisessa

Tutkimustulosten mukaan roolijaon tarkoituksenmukaisella toteutumisella sekä luottamuksellisella ja arvostavalla ilmapiirillä on viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyösuhteen onnistumisen kannalta keskeinen merkitys. Vastaavasti näiden puute ja roolijaon epäonnistuminen aiheuttavat yhteistyötä vaikeuttavia jännitteitä. Epäluottamuksen ratkaiseva merkitys konfliktien syntymisessä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä vaikuttaa siihen, että teema toistuu duaalijohtamisen yhteistyösuhteita koskevassa tutkimuksessa (Selznick, 1966). Luottamus vaikuttaa keskeisesti hallinnon toimivuuteen, uskottavuuteen ja tehokkuuteen (Choudhury, 2008). Tämänkin tutkimuksen tavoitteena on kehittää hallintoa ja sen tuottavuutta. Siksi asetin kyselytutkimuksessa viranhaltijoiden arvioitaviksi kysymyksiä ja väittämiä, joilla pyrin saamaan käsityksen siitä, miten luottamuksellisuus ja arvostus viranhaltijoiden näkökulmasta toteutuu.

Taulukko 9. Viranhaltijoiden kokema arvostus (%:a vastanneista).

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Yhteensä
Luottamushenkilöt arvostavat viranhaltijoiden asiantuntemusta	8,8	24,6	50,6	15,1	0,9	100
Luottamushenkilöt arvostavat päätösten valmistelutyötä	7,1	31,2	48,0	12,3	1,4	100

Taulukon 9. vastausprosentista näkyy, että noin puolet viranhaltijoista oli väitteiden ”luottamushenkilöt arvostavat viranhaltijoiden asiantuntemusta” ja ”luottamushenkilöt arvostavat päätösten valmistelutyötä” -kanssa melko samaa mieltä. Täysin samaa mieltä olevien osuus jää huomattavasti pienemmäksi. Reilusti yli kolmannes vastaajista oli jossakin määrin eri mieltä siitä, että luottamushenkilöt arvostaisivat viranhaltijoiden asiantuntemusta ja päätöksenteon valmistelutyötä. Asiantuntemus ja sen avulla tapahtuva päätösten valmistelu liittyvät kiinteästi toisiinsa ja muodostavat keskeisen osan viranhaltijoiden työn vastuusta. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyö rakentuu suurimmaksi osaksi päätösten valmistelulle ja sille, että luottamushenkilöt voivat hyödyntää viranhaltijan asiantuntemusta.

Mikäli viranhaltija ei koe saavansa arvostusta ja kunnioitusta työstään, voi sillä olettaa olevan merkittäviä vaikutuksia viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen vuorovaikutukseen ja luottamukseen, mikä vuorostaan heikentää hallintoa (Svara, 2001). Kun kyselytutkimuksessa kysyttiin, mitä poliitikot voisivat tehdä viranhaltijoiden valmistelutyön parantamiseksi, nousi neljä teemaa ylitse muiden. Nämä ovat **vuoropuhelu, luottamus, työrauha ja roolijaon kunnioittaminen**. Arvostus tai sen puute vaikuttavat taustalla näihin kaikkiin teemoihin. Kysymyksen 293 vastaajasta vuoropuhelun tärkeyden vastauksessaan nosti esiin 23 %. Vastaajista 22 % korosti luottamuksen merkitystä vastauksessaan. Työrauhaa ja roolijaon kunnioittamista vastauksessaan toi esille 18 % vastaajista. Viranhaltijoiden toiveet liittyvät vahvasti toisiinsa. Rooliepäselvyydet voivat heikentää luottamusta ja demokraattista prosessia. Jos roolit ja vastuut eivät ole selkeitä, päätöksenteko voi olla epämääräistä ja epäoikeudenmukaista ja synnyttää turhia konflikteja (Joensuu, 2024). Luottamuksen vahvistaminen organisaatiossa vaatii kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon prosessit, roolit, viestintä ja päätöksenteko.

Aberbach (1981) kuvasi poliitikkojen ja viranhaltijoiden välistä suhdetta neljällä mallilla: politiikan ja hallinnon erottaminen, faktojen ja intressien erottaminen, tasapainomalli ja hybridimalli. Viranhaltijoiden vastauksista on nähtävissä, että he tavoittelevat niin politiikan ja hallinnon erottamista kuin faktojen ja intressien erottamista. Viittauksia tasapainomallin ja hybridimallin mukaisiin tilanteisiin on aineistossa vain muutamia. Tällaiset viittaukset ovat yksittäisiä kuvauksia toimivasta yhteistyöstä luottamushenkilöiden kanssa, jossa poliitikkojen ja viranhaltijoiden kanssakäyminen on tiivistä eikä roolijakoa ole tarvetta korostaa. Viranhaltijoiden ei voi katsoa aineiston perusteella toivovan tasapainomallin tai hybridimallin kaltaista toimintaympäristöä, vaan roolijako nähdään selkeänä ja työskentelyä helpottavana asiana. Viranhaltijoiden kannalta ihanteellisessa tilanteessa he saavat säilyttää työrauhan omassa byrokraattisessa työskentelyssään, mutta samaan aikaan on mahdollista käydä päätöksenteon valmistelua ajatellen tarpeellista keskustelua luottamushenkilöiden kanssa. Viranhaltijat toivovatkin avointa keskustelua ja vuorovaikutusta poliitikkojen kanssa, jolloin päätösten valmistelun aikana käydään rakentavaa dialogia ja konkreettista tietojen vaihtoa. Tällaisessa tilanteessa politiikka ja hallinto toimivat yhdessä toisiaan ihanteellisesti täydentäen (Svara, 2001). Keskustelua viranhaltijat toivovat riittävän ajoissa, jotta heillä olisi päätöstä valmistellessaan käsitys poliitikkojen näkemyksistä. Viranhaltijat korostavat aitoa keskustelua, jossa nämä näkemykset voivat valmisteluprosessin edetessä myös muuttua, kun tietoa asiasta tulee lisää. Halua erottaa faktat ja intressit kuvaa se, että viranhaltijat pitävät vahvoja ennakoasenteita päätöksenteossa ja sen valmistelussa huonona asiana. Tutkitun ja perustellun tiedon merkitys korostuu viranhaltijoiden vastauksissa. Tämä faktapohjainen ajattelu korostuu toistuvasti tutkimuksen tuloksissa.

”Luottamushenkilöiden soisi tutustuvan tuotettuun materiaaliin huolella, keskittyvän kuuntelemaan infotilaisuuksissa ilman omia ennakkokäsityksiään, jotka estävät puolueettoman faktainformaation vastaanoton.” (KT, kys. 9.)

Tieto poliitikkojen näkemyksistä ja tahtotiloista on sitä tärkeämpi, mitä aremman tai vaikeamman asian valmistelusta on kysymys. Keskusteluyhteyteen liittyy myös kysymysten esittäminen valmistelevalle viranhaltijalle heti kun niitä ilmaantuu. Näin viranhaltijat kokevat, että he voivat vastata kysymyksiin jo valmisteluvaiheessa tai valmistelutekstissä. Viranhaltijoiden kyky reagoida poliittisiin tahtotiloihin siis paranee (Svara 2006). Mikäli heillä ei ole tarvittavaa tietoa asiasta, voivat he sitä hankkia ajoissa ennen päätöksen tekemää toimielimen kokousta. Kokouksissa esitettävät laajat ja hankalat kysymykset, joihin ei ole voinut valmistautua, viranhaltijat ottavat lähes poikkeuksetta kiusantekona.

”Luottamushenkilöiden olisi hyvä kertoa ennen toimielimen kokousta, jos joku asia äänestyyttä tai valmistelua ei ole tehty riittävän laajasti. Tuolloin valmistelijalla on mahdollisuus täydentää valmisteluaan ennen toimielimen kokousta.” (KT, kys. 9.)

”Oman toimialan osalta käydään hyvää keskustelua ja kysymyksiä lähetetään etukäteen pohdittavaksi ennen kuin lautakunta kokoontuu.” (KT, kys. 9.)

Yksi viranhaltijoiden valmistelutyön kannalta mainitsema tärkeä teema oli työrauha. Valmistelutyölle halutaan rauhaa ja riittävästi aikaa. Poliitikkojen ja viranhaltijoiden erillisiä rooleja (Svara 2006, 955–966) sekä niiden selkeyttä ja noudattamista pidetään oleellisena. Tähän liittyy myös valmistelijan ja esittelijän vastuu. Esittelijällä on juridinen vastuu omasta päätösesityksestään, joten hän tekee esityksen parhaan tietämyksensä mukaisesti. Virkavastuu sitoo myös päätöksen valmistelijaa.

”Kunnioitetaan omia rooleja. Päätäjät päättävät ja viranhaltijat valmistelevat. Esittelijä antaa ehdotuksensa, johon ei pidä yrittää vaikuttaa poliittisin perustein. On hyvä muistaa, että esittelijä vastaa myös esittelystä tehdystä päätöksestä.” (KT, kys. 9)

”Luottamushenkilöiden tulisi ymmärtää, että viranhaltijat tekevät työtä virkavastuulla ja katsovat kokonaisuutta yksittäisten asioiden lisäksi. Viranhaltijan valmistelu pohjautuu osaamiseen ja tietoon. Informaatio on tärkeää ja ennen päätöksentekoa voidaan aina antaa lisätietoa.” (KT, kys. 9)

Toimivaan dialogiin ja riittävään keskusteluyhteyteen liittyy ristiriitoja, jotka tuovat haasteita käytännön yhteistyöhön ja sen pelisääntöihin. Poliitikkojen toivotaan tuovan näkemyksensä ja toiveensa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa viranhaltijoiden tietoon. Kuitenkin viranhaltijat toivovat, etteivät poliitikot liiaksi ohjaisi valmistelutyötä vaan antaisivat heidän työskennellä rauhassa. Toisaalta samaan aikaan toivotaan avointa dialogia. On hyvin organisaatio- ja ihmiskohtaista, missä menee sopiva raja riittävän dialogin ja samaan aikaan säilytettävän työrauhan välillä.

Joidenkin viranhaltijoiden vastauksissa korostetaan valmistelutyön rauhaa silläkin uhalla, että asia palautuu uudelleen valmisteluun, mikäli valmistelutyö ei miellytä poliitikkoja. Tämä on ristiriidassa sellaisten tutkimukseni tuloksissa esiintyneiden ajatusten kanssa, että valmisteluprosessin aikana käytävän riittävän keskustelun ansiosta asioita ei tarvitse palauttaa niin usein uudelleen valmisteluun. Näin ollen osa viranhaltijoista painottaa enemmän omaa rauhaa ja toiset haluavat aktiivista keskustelua. Osa viranhaltijoista haluaa varmasti molempia. Toisille asioiden uudelleen valmisteluun palautuminen näyttäytyy raskaana tapahtumana, kun taas joidenkin mielestä se on luonnollinen tapa, jolla päätöksentekokoneisto asiaa käsittelee.

Parempaa keskusteluyhteyttä toivotaan myös poliitikkojen ja puolueiden välillä, ei vain viranhaltijoiden ja poliitikkojen välillä. Keskusteluyhteyden toteutumisen kaikkien päätöksentekoprosessiin osallistuvien tahojen kesken nähdään tärkeänä sujuvan päätöksenteon ja asioiden tehokkaan edistämisen vuoksi. Valmistelun aikaisella aktiivisella ja rakentavalla dialogilla nähdään olevan suuri merkitys siihen, ettei asioita tarvitse niin usein palauttaa uudelleen valmisteluun.

Tutkimustulosten mukaan luottamuksellisuus viranhaltijoiden ja poliitikkojen välillä koetaan johtavien viranhaltijoiden keskuudessa tärkeäksi. Epäluottamuksen ilmapiiri nähdään yhtenä suurimmista ongelmista ja kompastuksen kivistä toimivassa yhteistyössä. Kaikkeen yhteistyöhön ja päätöksentekoprosessin vaiheisiin sisältyvää epäluottamusta pidetään huonona, mutta valmisteluvaihe nähdään epäluottamuksen kannalta kriittisimpänä (Katainen, 2023, 287). Juuri valmisteluvaiheeseen on liitettävissä eniten jännitteitä, joita synnyttävät poliitikkojen epäilykset siitä, ovatko viranhaltijat antaneet luottamushenkilöille kaikki päätöksenteossa tarvittavat tiedot tai yrittävätkö viranhaltijat ohjata päätöksentekoa haluamaansa suuntaan. Viranhaltijat toivovat poliitikkojen luottavan heidän asiantuntemukseensa ja valmistelun puolueettomuuteen.

”Luottamushenkilöt voisivat luottaa siihen, että viranhaltijat osaavat hommansa ja mikäli heillä on kysyttävää ja tiedotettavaa asiasta, niin rohkeasti ottaisivat yhteyttä ja yhdessä keskustellen voitaisiin asiaa käsitellä. Olemme samassa veneessä ja kaikkien pitäisi ymmärtää, että yhdessä tekemällä ja yhteen hiileen puhaltamalla lopputulos on kaikkien kannalta paras mahdollinen. Viranhaltijat olemme luottamushenkilöiden puolella emmekä vihollisia keskenämme. Lähtö-

kohtaisesti yhteistyö valtuutettujen kanssa sujuu hyvin ja keskinäinen luottamus toimii.” (KT, kys. 9)

”Tärkeintä on luottaa, mutta nykyisin on liian paljon eri kunnissa ”epäluottamushenkilöitä”.” (KT, kys. 9)

Moni viranhaltija kokee poliitikkojen epäilevän valmistelutyön riittävyttä, lainmukaisuutta tai objektiivisuutta, mikä lisää työntekoon liittyvää painetta.

”Päätäjät voisivat antaa työrauhan ja luottaa. Viranhaltijan vastuu on suuri, joten valtaosa pyrkii varmasti tekemään työnsä vastuullisesti ja erittäin huolellisesti. Turhat paineet päättäjien taholta vain lisäävät inhimillisten virheiden mahdollisuutta.” (KT, kys. 9)

”Poliitikkojen tulisi luottaa viranhaltijoiden osaamiseen ja ymmärtää lainsäädännön tuomat vaatimukset ja velvoitteet. Viranhaltijat eivät tuota ja tee esityksiä lähtökohtaisesti lain vastaisesti.” (KT, kys. 9)

Vaikka tutkimustuloksissa luottamus nähtiin suureksi osaksi nimenomaan viranhaltijatyöhön kohdistuvana tekijänä, nousi esille myös molemminpuolinen luottamus sekä luottamuksen tärkeys viranhaltijoiden suunnalta poliitikkoja kohtaan. Viranhaltijoidenkin olisi tärkeä luottaa poliitikkojen näkemyksiin.

”Luotan melko pitkälle luottamushenkilöiden näkemykseen siitä, mitä palveluja he haluavat kuntalaisilleen tuottaa.” (KT, kys. 9)

Vahvimmin juuri luottamukseen liittyy tämän luvun alussa mainittu arvostus ja sille rinnakkaisena kunnioitus. Kaikkien päätöksentekoprosessiin osallistuvien keskinäistä kunnioitusta pidetään tärkeänä. Viranhaltijoiden toiveet luottamukseen ja kunnioitukseen perustuvasta yhteistyöstä luottamushenkilöiden kanssa sijoittuvat Jonssonin ym. (2012) kuvaamalle ”kultaiselle vyöhykkeelle”, jolla toimittaessa luottamus ja kunnioitus mahdollistavat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisten roolien ajoittaisen sekoittumisen. Kyselytutkimuksen vastauksista käy ilmi, että viranhaltijat nauttivat mielellään enemmän kunnioitusta sekä arvostusta työstään ja ammattitaidostaan.

”Päätäjät voisivat osoittaa aitoa kiinnostusta ja lisäksi arvostaa tehtyä työtä. Useimmat eivät kai edes tajua työmäärää taustalla ja keskittyvät vain virheiden etsimiseen.” (KT, kys. 9)

Arvostuksen puutteesta kertoo usea viranhaltija niin kyselytutkimuksen vastauksissa kuin johtoryhmien haastatteluissakin.

”Kyllähän meidän työtä pitäisi kunnioittaa ja arvostaa ihan siinä kuin mitä muuta työtä tahansa, mutta se valitettavasti kai kuuluu tähän. Aikanaan kun siellä pikkukunnassa aloitin, niin kyllä mulle silloin pari kokenutta johtoryhmäkonkaria sanoi, että tervetuloa yhdeksi kunnan kusitolpaksi, että niitähän me ollaan.” (jory 1, haastattelu)

Osa työn arvostusta on valmistelumateriaaleihin perehtyminen. Tehtävien päätösten vaikutusten ja asiayhteyksien ymmärtäminen nähdään keskeisinä asioina viranhaltijoiden ja poliitikkojen välisessä yhteistyössä. Kun poliitikot ovat perehtyneet esityslistan materiaaleihin, on toimielinten kokouksissa käytävä keskustelu sujuvampaa. Hyvä valmistautuminen kokouksiin ja valmistelumateriaalin pohjalta heränneiden kysymysten esittäminen jo ennen kokousta antaa viranhaltijalle mahdollisuudet etsiä tarvittavaa tietoa sekä antaa kokouksessa laadukasta tietoa päätöksenteon tueksi. Tässä tärkeää on muistaa, että läheskään aina asian valmistelija ei ole sama kuin asian esittelijä. Mikäli kysymyksiä ei esitetä etukäteen eikä asian valmistelija ole läsnä kokouksessa, voi päätös pahimmillaan jäädä pöydälle akuutin tiedon puutteen vuoksi.

”Luottamushenkilöt voisivat käyttää enemmän aikaa ja perehtyä asioihin. On paljon isoja valmisteluasioita, joista pyydetään kannanottoja etukäteen, muttei niitä useinkaan saada. Tämä aiheuttaa kokousten venymisiä, kun asioita on perättävä läpi kokouksessa ja usein päätöksenteko siirtyy ja venyy. Kokouksessa takerrutaan sitten pieniin lillukanvarsiin, kun kokonaisuus ei ole hanskassa.” (KT, kys. 9)

Viranhaltijoiden tahto työskennellä itsenäisesti, mutta kuitenkin hyvässä yhteistyössä poliitikkojen kanssa näkyy myös verrattaessa heidän näkemyksiään Svaran (2006, 956) poliittishallinnollisten suhteiden malleihin. Erilliset roolit ja yksittäisen viranhaltijan sekä byrokraattisen järjestelmän itsenäinen asema johtavat tilanteeseen, jossa poliitikkojen kontrolli suhteessa viranhaltijaan on vähäistä. Viranhaltijat valitsevat mielellään tällaisen riippumattoman aseman. Samaan aikaan he tunnistavat tehtävänsä poliittisen tahtotilan toteuttajina ja toive hyvästä vuorovaikutuksesta kuvastaa tilannetta, jossa viranhaltijat toimivat reaktiivisesti poliitikoilta tuleviin tahdon ilmauksiin. Tällöin poliitikkojen valta viranhaltijoihin on suurta ja etäisyys heidän välillään vähäistä. Viranhaltijat siis tahtovat olla itsenäisiä toimijoita, jotka työskentelevät lähellä poliitikkoja silloin, kun tarvitsevat tietoa heidän mielipiteistään oman työnsä suorittamiseksi menestyksekkäästi.

Politiikan ja hallinnon roolien erottamiseen liittyvät mallit (Aberbach, 1981; Svara, 2006) ohjasivat tarkastelemaan syvemmin niitä rooleja, joita viranhaltijat määrittelevät itselleen. Kyselytutkimuksessa kuntien johtavilta viranhaltijoilta kysyttiin millaisena he näkevät oman roolinsa demokraattisessa päätöksenteossa. Tähän kysymykseen vastasi 300 viranhaltijaa. Koska vastaajina ovat nimenomaan johtavat viranhaltijat, nousivat valmistelijan (41 % vastaajista) ja esittelijän (17 % vastaajista) roolit vahvasti esiin. Muina selkeästi rooleiksi määriteltävinä on eroteltavissa asiantuntija (14 %), selvittäjä (8,7 %), yhteistyökumppani (8,7 %), kehittäjä (2 %), kuuntelija (3 %), laillisuuden valvoja (5 %), järjestelijä (1 %), koordinoija (8 %), viestijä (1 %) ja toimeenpanija (2,7 %). Seuraavaksi syvennyn näihin viranhaltijoiden erilaisiin roolikokemuksiin.

Päätösten operatiivisessa valmistelutyössä osa vastanneista viranhaltijoista tekee hyvinkin itsenäistä työtä, toisten toimiessa tiiviimmässä yhteistyössä esimerkiksi kunnanjohtajan tai muun viranhaltijan kanssa. Kunnanjohtajat toteavat vastaavansa valmistelutyöstä kunnanhallitukseen ja valtuustoon, vaikka valmistelutyötä käytännössä tekevät toisetkin viranhaltijat. Näin tapahtuu usein myös eri toimialoilla, jossa toimialajohtaja vastaa lautakunnan valmistelusta, mutta toimialan muut viranhaltijat tekevät osaltaan valmistelutyötä. Kunnanjohtajat ja suurempien kuntien toimialajohtajat kertovatkin olevansa valmistelutyön koordinaattoreita. Valmistelutyötä tehdään paljon johtoryhmissä, joissa johtoryhmän jäsenet yhdessä keskustelevat valmisteluun tulevista asioista ja siihen liittyvistä eri toimialoja koskevista näkökulmista. Tämä on tärkeää silloin, kun asia lähtee liikkeelle yhdeltä toimialalta, mutta koskettaakin useampaa toimialaa

”Luotettava ja perusteellinen valmistelu pohjautuu oman asiantuntijatiimin keskustelemaan ja konsensushakuiseen yhteistyöhön. Viisaus ei asu yhdessä!” (KT, kys.7)

Pelkistettynä valmistelu tähtää toimielinten esityslistojen syntymiseen. Viranhaltijat kirjoittavat tekemänsä selvitystyön pohjalta esityslistat liitteineen ja päätösesityksineen. Valmisteluksi voidaan myös laskea poliitikkojen pyytämien selvitysten ja raporttien laatiminen. Usein valmistelijalla on rooli toimia asian käsittelyn alulle panijana eli ottaa asia mukaan esityslistalle. Tähän sisältyy suunnannäyttäjän ja ideoijankin rooli. Toisaalta viranhaltijat kokevat olevansa puolueettomia pohjatyön tekijöitä. Viranhaltijan tehtäväksi jää myös muistuttaa aikaisemmin päätetyistä strategisista linjoista. Valmistelutyöhön liittyy lisäksi vanha kehittämisen näkökulma. Viranhaltijat kokevat itsensä kuntakehityksen edistäjinä, joiden tehtävänä on tuoda kehittämistarpeet luottamushenkilöiden tietoon. Kaiken tämän lisäksi valmistelijoiden työnkuvaan kuuluu hyvinkin käytännönläheisiä töitä kuten sihteerin tehtäviä tai kokousjärjestelyjä.

”Hallintopäällikön rooli on usein jouhevien kokouskäytäntöjen ja menettelyjen varmistaminen. Valmistaudun kokouksiin ja käsiteltäviin asioihin mielessäni erilaisten skenaarioiden avulla. Helpottaa varsinaisen kokouksen läpivientiä.”
(KT, kys.7)

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden päällekkäisten roolien malliin (Svara, 2006, 955–966) kytkettävissä olevia argumentteja löytyy tutkimusaineistosta useita ja niissä korostetaan omista normeista lähtevän vuorovaikutuksen merkitystä sekä molemminpuolista kunnioitusta valittujen viranhaltijoiden ja hallintovirkamiesten välillä (Banovetz, 2004). Kunnanjohtajat kokevat olevansa keskeisiä toimijoita poliittisten intressien yhtensovittamisessa. Myös valmistelijan roolin syvällisemmässä pohdinnassa yhteistyö ja keskustelu näyttäytyvät vahvana. Valmistelun aikana sekä ennen toimielinten kokouksia luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä käytävän taustakeskustelun katsotaan olevan tärkeää. Tähän keskusteluun kuuluu kuuntelemisen taito.

”Kuuntelen aidosti poliittisten päättäjien ehdotuksia tai ideoita ratkaistavista tai kehitettävistä asioista. Kaikkea ei tarvitse tuoda vireille valtuutetun aloitteella.”
(KT, kys.7)

Keskustelu tuo lisäksi viranhaltijalle tärkeää tietoa siitä, onko jotain asiaa syytä alkaa selvittämään tai toisaalta kannattaako jotain asiaa ylipäättään tuoda poliittiseen päätöksentekoon. Juuri tällaisissa tilanteissa toteutuu viranhaltijan työskentelyn reaktiivisuus ja sen tarve (Svara, 2006).

Viranhaltijat toimivat päätöksenteossa ohjaavana ja jopa paimentavana voimana. He pyrkivät turvaamaan, että päätöksenteon pohjana toimivat faktat, kuntastrategia ja lainsäädäntö. Tämä kuvastaa käytännössä sitä orientoitumista, jota Habermas (1973, 165) on kuvannut tekniikoiden ja strategioiden rationaalisen toteuttamisena. Ensin tulevat toimintaa ohjaavat säännöt ja normit, vasta sen jälkeen arvot. Osa viranhaltijan asiantuntijuutta onkin oman alan lainsäädännön osaaminen. Valmisteleva viranhaltija kertoo asian esittelytekstissä ja liitteissä asiaan keskeisesti vaikuttavasta lainsäädännöstä, mikä toimii osaltaan päätösesityksen perusteluna. Lainsäädännöstä muistuttaminen kuuluu viranhaltijan rooliin keskeisesti kaikessa poliitikkojen, kuntalaisten ja yhteistyökumppaneiden kanssa käytävässä vuorovaikutuksessa. Näin pystytään välttämään juridiset ongelmat ja kohtelemaan kuntalaisia tasa-arvoisesti. Valmistelijat ja esittelijät sekä molemmissa rooleissa toimivat viranhaltijat tuntuvat sisäistävän päätöksentekoon ja sen oikeellisuuteen liittyvän virkavastuunsa hyvin kirikkaasti.

Aberbachin (1981) tasapainomallissa ja hybridimallissa kuvaama viranhaltijoiden työn politisoituminen näkyy tutkimustuloksissa hyvin vähän. Viranhaltijat eivät

koe olevansa poliittisia, mutta politiikan byrokratisoituminen näkyy siinä, että viranhaltijat kertovat poliitikkojen puuttuvan heidän hallinnolliseen työskentelyynsä. Valmistelutyöhön puuttumisen lisäksi poliitikkojen osallistuminen operatiiviseen toimintaan koetaan viranhaltijoiden keskuudessa ongelmalliseksi. Tämä voi viedä pohjaa viranhaltijan johtamistyön uskottavuudelta, etenkin jos asiat liittyvät henkilöstöjohtamiseen. Operatiiviseen johtamiseen liittyvien yksityiskohtien selvittäminen poliitikoille voi myös olla viranhaltijoille melkoinen aikasyöppö, jos tällaista tapahtuu jatkuvasti. Silti poliitikkojen on oltava riittävän tietoisia eri viranhaltijoiden työnkuvasta, jotta he osaavat tarvittaessa hakea oikealta henkilöltä tietoa päätöksenteon ja poliittisen johtajuutensa tueksi.

6.1.2 Viranhaltijoiden näkemyksiä luottamushenkilöiden johtajuudesta

Viranhaltijoilla oli runsaasti näkemyksiä luottamushenkilöiden johtajuudesta, minkä vuoksi käsittelen aihetta tässä luvussa kattavasti. Aluksi tarkastelen viranhaltijoiden kokemuksia luottamushenkilöiden ymmärryksestä viranhaltijoiden työtä kohtaan. Sen jälkeen käyn läpi mitä viranhaltijat odottavat poliittisilta johtajilta sekä minkälaisia poliittisia johtajia viranhaltijat arvostavat. Lopuksi käsittelen viranhaltijoiden näkemyksiä siitä, miten poliittista johtamista olisi mahdollista kehittää.

Sen lisäksi, että valtuusto käyttää kuntaorganisaation ylintä päätösvaltaa, myös toimialoilla lautakunta tai valiokunta on yleensä se, joka hallintosääntöön perustuen ratkaisee merkittävimmät päätöksentekoon tulevat asiat. Kyselytutkimuksen vastausten mukaan viranhaltijat kokevat poliitikot strategisina johtajina, joiden tulisi ratkaista asioita selkeästi, varmistaa riittävät resurssit sekä tehdä yhteistyötä viranhaltijoiden kanssa. Tähän yhteistyöhön sisältyy rakentavan palautteen antaminen. Termit *sparraus* ja *kannustus* nousevat viranhaltijoiden vastauksissa toistuvasti esille. Luottamushenkilöiltä toivotaan sparraavaa ja viranhaltijoita positiivisella sävyllä haastavaa otetta. Tämän lisäksi poliittisten päättäjien tehtäväksi nähdään rajojen asettaminen ja valmistelutyön lähtökohtien määrittäminen.

Vain 6 % vastaajista oli täysin samaa mieltä väitteen ”Kunnan poliittinen päätöksenteko on johdonmukaista” -kanssa ja jossakin määrin eri mieltä lähes 42 % vastaajista. Tämä tulos vahvistaa myöhemmin käsiteltävien avovastausten kautta muodostunutta käsitystä johdonmukaisuuden lisäämisen tarpeista. Viranhaltijoiden kokemusta johdonmukaisuuden tarpeesta kuvaan tässäkin kohtaa suhteessa kuntastrategian tavoitteelliseen toteuttamiseen ja viranhaltijoiden työpanoksen maksimaaliseen hyödyntämiseen.

Reilusti yli puolet vastaajista antaa vastauksissaan positiivisen signaalin päättäjien tahtotilasta huomioida kaikkien kuntaorganisaation eri jäsenten edut ja hyvinvointi. Kysymykset siitä miten luottamushenkilöt huomioivat kuntalaisryhmien edut

ja henkilökunnan hyvinvoinnin, kytkeytyvät siihen, kuinka luottamushenkilöt suhtautuvat vastuuseensa kuntaorganisaation johtajina. Voidaan olettaa, että vastuunsa tunteva johtaja on kiinnostunut siitä, kuinka hänen edustamansa organisaation jäsenten edut toteutuvat. Kysymyksenasettelulla pyrin myös saamaan esiin mahdollisia eroja kuntalaisryhmien sekä kunnan henkilöstön etujen edistämisen suhteen. Vaikka viranhaltijoiden kokemus kuntalaisten etujen edistämisestä on selkeästi positiivisempi kuin kokemus henkilökunnan hyvinvoinnin edistämisestä, mitään todella merkittävää eroa näissä ei ole.

Taulukko 10. Viranhaltijoiden kokemus luottamushenkilöiden tavoitteista (%:a vastanneista).

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Yhteensä
Kunnan poliittinen päätöksenteko tähtää pitkällä aikavälillä kaikkien kuntalaisryhmien etujen edistämiseen	6,3	27,1	47,1	18,9	0,6	100
Kunnan poliittinen päätöksenteko tähtää kunnan henkilökunnan hyvinvoinnin edistämiseen	9,4	35,7	43,4	10,6	0,9	100
Kunnan luottamushenkilöt pyrkivät edistämään omaa etuaan	3,1	30,3	41,4	20,6	4,6	100
Kunnan luottamushenkilöt pyrkivät edistämään puolueensa etua	3,1	15,2	50,9	27,4	3,4	100

Viranhaltijoista kaksi kolmasosaa katsoi luottamushenkilöiden pyrkivän edistämään omaa etuaan. Selkeästi vahvemmin oman edun ajamisesta kertoo väite ”Kunnan luottamushenkilöt pyrkivät edistämään puolueensa etua”. Vastanneista viranhaltijoista lähes neljä viidestä oli täysin tai melko samaa mieltä väitteen. Täysin tai melko eri mieltä väitteen kanssa oli vajaa viidennes. Vastaukset ovat mielenkiintoisia erityisesti päätöksenteon linjakkuuden ja päätösten taustalla vaikuttavien intressien näkökulmasta. Kyselytutkimukseen vastanneet viranhaltijat kertovat esimerkkejä räikeästäkin luottamushenkilöiden oman edun tavoittelusta, joka vaikeuttaa päätöksentekoa ja sen valmistelua.

Taulukko 11. Viranhaltijoiden kokemus aikaresurssista ja keskusteluyhteydestä luottamushenkilöiden kanssa (%:a vastanneista).

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Yhteensä
Poliittisten päätösten valmisteluun (tarvittavan tiedon hankintaan, päätösvaihtoehtojen paremmuuden vertailuun ja pykälätekstien kirjoittamiseen) on riittävästi aikaa	14,6	43,4	37,1	4,3	0,6	100
Luottamushenkilöt ymmärtävät, että viranhaltijoiden päätöksenteon valmisteluun käytettävissä oleva aika on rajallinen	24,0	43,7	28,3	3,1	0,9	100
Poliittisen päätöksenteon prosesseista ja niiden kehittämisestä on mahdollisuus keskustella oman kunnan luottamushenkilöiden kanssa	2,8	22,3	44,6	27,7	2,6	100

Viranhaltijoiden työpanoksen hyödyntämiseen liittyy kiinteänä tekijänä aika, joka on rajallinen resurssi. Kyselytutkimukseen vastanneista viranhaltijoista vahva enemmistö oli eri mieltä väitteiden ”Poliittisten päätösten valmisteluun (tarvittavan tiedon hankintaan, päätösvaihtoehtojen paremmuuden vertailuun ja pykälätekstien kirjoittamiseen) on riittävästi aikaa” ja ”Luottamushenkilöt ymmärtävät, että viranhaltijoiden päätöksenteon valmisteluun käytettävissä oleva aika on rajallinen” -kanssa. Kuitenkin yli kaksi kolmasosaa vastaajista oli sitä mieltä, että poliittisen päätöksenteon prosesseista ja niiden kehittämisestä on mahdollisuus keskustella oman kunnan luottamushenkilöiden kanssa. Vastaukset kertovat, että luottamushenkilöt eivät viranhaltijoiden mukaan aina ymmärrä käytettävissä olevan ajan rajallisuutta tai päätöksenteon valmisteluun liittyvää työmäärää, mutta asioista on kuitenkin mahdollisuus keskustella.

Poliitikoilta vaaditaan tietynlaisen käyttäytyminen ja yksilöllisten ominaisuuksien lisäksi johtamisominaisuuksia ja edustavuutta (Lundquist, 1992 a). Kyselytutkimuksen vastausten perusteella viranhaltijat ajattelevat, että poliitikkojen johtajaroolin omaksuminen ja siihen kuuluvan käyttäytymisen noudattaminen voisivat olla parempaa. Niin kyselytutkimuksen avovastauksissa kuin haastatteluissakin nousee

esiin tilanteita, joissa luottamushenkilöt eivät viranhaltijoiden mukaan muista olevansa kunnan ylimpiä johtajia. Nämä tilanteet liittyvät mm. viranhaltijoiden tai kunnan sekä tehtyjen päätösten kritisointiin (sosiaalisessa) mediassa. Demokratiaan kuuluvat erilaiset mielipiteet ja ristiriidatkin. Kuitenkin sellaiset tilanteet, joissa luottamushenkilöt haukkuvat julkisuudessa kunnan päätöksentekoa, muita poliitikkoja tai viranhaltijoita, nähdään kunnan ja sen maineen kannalta ongelmallisina.

”Välillä tuntuu, että ne päättäjät, jotka periaatteessa on se ylin toimiva päätöksentekoeelin ja käytännössäkin ovat niinku kaupungissa, niin ovat niitä kaupungin suurimpia kriitikkoja tai kaupungin viranhaltijoiden tai työntekijöiden suurimpia kriitikkoja. Eli tavallaan niinku se, että tavallaan heillä on niinku semmoinen väylä vaikuttaa sen päätöksenteon kautta, mutta sitten tavallaan jotain omia agendoja siihen liittyen. Että sitten tavallaan tehdään tällaisia lokakampanjoita sitä omaa niinku sitä kaupunkia kohtaan. Mun mielestä siinä kohdalla osalla poliitikoista kyllä unohtuu, että mikä se heidän roolinsa on. Tai että he ovat kaupungin edustajia, kun he niinku aina sanoo, että jokainen meistä markkinoi kaupunkia, niin myös jokainen meidän luottamushenkilö niinkun markkinoi ja se rooli vähän tahtoo unohtua.” (jory 2, haastattelu)

Nykypäivän johtajilta odotetaan kykyä motivoida, ohjata ja kehittää tiimejään sekä taitoa tukea organisaation kasvua ja henkilöstön suoriutumista sekä hyvinvointia. Vaikka luottamushenkilöt ovat mukana politiikassa usein edustamassa tiettyä asiaa tai ryhmää (Lundquist, 1992b) tai he harjoittavat luottamustointaan tietyn sosiaalisen- ammatillisen- tai asiakasryhmän tai puolueen näkökulmasta (Aberbach, 1981), edustavat he kuitenkin poliittisina johtajina koko organisaatiota. Tämä painottuu toimielimen puheenjohtajan kohdalla, mikä käy ilmi viranhaltijoiden vastauksista hieman myöhemmin tässä luvussa.

Luottamushenkilöt eivät tietenkään ole ammattijohtajia, mutta tietyllä tasolla viranhaltijat odottavat heiltä näitä samoja piirteitä. Viranhaltijoiden odotuksia kuvaa avovastauksissa esitetyt toivomukset sparraavasta yhteistyöstä, jossa luottamushenkilöt haastavat viranhaltijoita ja valmistelua osuvilla, mutta positiivisessa hengessä esitetyillä kysymyksillä.

”Luottamushenkilöt voisivat parantaa omaa johtajuuttaan ja ymmärtämystä omasta roolistaan. On helppo lasketella kliseitä viranhaltijoista yleisellä tasolla. Vaikeampi on johtaa ja inspiroida asialla ja asiallisuudella.” (KT, kys.9)

Viranhaltijoiden näkemysten mukaan useampi luottamushenkilö muistaa olevansa organisaation ylin johtaja, kun he vaativat viranhaltijoilta asioita tai antavat kritiikkiä. Toiveena viranhaltijoilla on, että kaikki luottamushenkilöt muistaisivat

olevansa johtajia myös silloin, kun viranhaltijat tarvitsevat tukea. Osa luottamushenkilöistä saakin viranhaltijoilta suurta kiitosta vastuunkannosta ja antamastaan tuesta, oli se sitten riittäviä resursseja koskevia päätöksiä tai rakentavaa ja hyvähenkistä keskustelua vaikeista kysymyksistä.

Viranhaltijoilla on valmistelutyössään haasteita, joiden selättämiseen he kaipaavat luottamushenkilöiden apua, ymmärrystä ja johtajuutta. Riittävien resurssien ja valmisteluun tarvittavan ajan turvaaminen oli yleinen teema kyselytutkimuksen avovastauksissa. Useat viranhaltijat kokivat, että valmistelutyöhön on aikaa liian vähän eikä valmistelutyötä pysty tekemään niin huolellisesti ja sillä tasolla kuin viranhaltija itse tai poliitikot odottavat. Kiireessä siis työn laatu kärsii. Aikapula olikin selvästi valmistelutyötä eniten haastava tekijä, mikä ilmeni myös edellä taulukossa 11. Viranhaltijat haluaisivat pohtia tarkemmin eri päätösvaihtoehtoja ja selvittää niiden vaikutuksia. Aikapulan koetaan johtuvan sekä jatkuvasti kasvavasta työmäärästä, että liian lähellä kokousta tulleista toimeksiannoista. Viranhaltijoiden mielestä poliitikot eivät usein ymmärrä heidän kokonaistyömääränsä. Päätösten valmistelun ohella aikaa vievät lukuisat hallinnolliset ja operatiiviset tehtävät. Päätösten valmistelun koetaan olevan vain yksi tärkeä tehtävä muiden tehtävien joukossa.

Kiireellä valmistellut tai pahimmillaan ilman mitään valmistelua tehdyt päätökset johtavat viranhaltijoiden mukaan usein huonoihin lopputuloksiin. Osa viranhaltijoista kokee, että aikaa syövät paljon myös poliitikkojen epäolennaisiin asioihin liittyvät kirjalliset selvityspyynnöt ja toisinaan turhilta tuntuvat valtuustoaloitteet.

”Poliitikot saisivat tehdä vähemmän erilaisia selvityspyyntöjä, jotka työllistävät valtavasti, ja joiden merkitys kokonaisuuden kannalta on olematon.” (KT, kys.9)

”Tekisivät vähemmän aloitteita, koska ne työllistävät melko paljon. Taloustilanne on niin huono, että aloitteiden vaatimat toimet edellyttävät aina lisää rahallista resurssia. Tässä on ristiriita, kun pitäisi säästää ja tasapainottaa taloutta ja samat päätöksentekijät tekevät menoja lisääviä aloitteita.” (KT, kys.9)

Kuitenkin myös ymmärrystä päätöksentekijöiden ratkaisuille löytyy. Viranhaltijat ymmärtävät kuntatalouden yleisen kehityksen, päätöksentekoon tulevien asioiden laajan kirjon ja näiden mukanaan tuomat haasteet.

”Luottamushenkilöt voivat vaikuttaa siihen mikä henkilöresurssi kunnassa on käytössä, mutta eiväthän hekään mahda mitään niukille valtionosuuksille ja sen myötä tosi kireälle taloudelle. Sen seurauksena perustetaan yhdistelmävirkoja ja työntekijöillä tolkkottomasti työtehtäviä (pienet kunnat).” (KT, kys.9)

”Luottamushenkilötyö on samalla tavoin aliresurssoitua, jolloin perehtyminen jää pinnalliselle tasolle. Isoja asiakokonaisuuksia on niin runsaasti, että on mahdotonta perehdyttää näihin kaikkiin osioihin luottamushenkilöitä edes riittävällä tavalla, mikä osaltaan ruokkii pinnallista päätöksentekoa.” (KT, kys.9)

Viranhaltijat muistuttavat, että resursseihin kuuluu myös viranhaltijan osaamisen varmistaminen. Riittävillä kouluttautumismahdollisuuksilla tuetaan asiantuntevaa viran hoitoa ja valmistelutyötä. Ajantasaisen osaamisen ylläpitämisellä nähtiin myös olevan motivaatiota kasvattava ja stressiä alentava vaikutus.

Vallan ja vastuun suhteen huomioivan johtajaroolin omaksuminen on viranhaltijoiden mukaan tärkeää kaikille luottamushenkilöille, mutta erityisen olennaista tämän sisäistäminen on toimielinten puheenjohtajille. Puheenjohtajan rooli on toimielimen työskentelyn kannalta keskeistä. Tämän vuoksi riittävä perehtyneisyys ja ymmärrys johdettavasta sektorista on tärkeää. Lisäksi tärkeänä pidetään puheenjohtajan henkilökohtaisia ominaisuuksia ja kykyä sekä yhteistyöhön että jämäkkään johtamiseen. Muutamat viranhaltijat toteavatkin, että pitäisi olla joitain kriteereitä sille, keneistä voi tulla toimielimen puheenjohtaja. Ymmärrystä toimialan substanssista, asiallisuutta ja vakaata johtajuutta pidetään tärkeänä. Suuri äänisaalis vaaleissa ei saisi automaattisesti avata puheenjohtajan paikkaa, mikäli kyseiseltä henkilöltä puuttuu riittävä kyky tehtävän hoitoon. Vaikka viranhaltijat pitävätkin puheenjohtajan henkilökohtaisia ominaisuuksia tärkeänä, antavat he myös paljon arvoa kunnallispoliittiselle kokemukselle, jota olisi jo hankittu toimielimen rivijäsenenä ennen puheenjohtajuutta.

Viranhaltijoiden kuvatessa hyvää poliittista johtajaa tai toimielimen puheenjohtajaa painottuu Aberbachin (1981) kuvaama johtajatyyppe, jonka toiminta perustuu laillisuuteen, sovitteluun sekä kunnan toimintapolitiikan edistämiseen. Hyvän ja vastuunsa kantavan puheenjohtajan merkitys on siis iso. Kunnan strategisten tavoitteiden linjakas ja rohkea edistäminen sekä kyky tehdä eri intressejä yhdistävää yhteistyötä toistuu viranhaltijoiden kuvauksissa. Tällaiset henkilöt painuvat viranhaltijoiden mieliin ja viranhaltijat antavat heille vuolaat kiitokset.

”Että mulla oli siis aikanaan, kun oman tota kuntaurani aloitin, niin täytyy sanoa, että oli kyllä niin loistavat hallituksen ja valtuuston puheenjohtajat. He oli sellaisia pitkän linjan kokeneita poliitikkoja ja he ei pelännyt olla jotain mieltä, vaikka vaalit olisi lähestymässä, että he suoraselkäisesti kanto sen vastuunsa ja otti myös sen riskin, että äänisaalis sitten seuraavissa vaaleissa vähenee.” (jory 1, haastattelu)

Viranhaltijat harmittelevatkin kovasti sitä, että vastuunsa kantavat ja mielipiteidensä takana seisovat luottamushenkilöt menettävät toisinaan kannatuksensa ja ti-

pahtavat seuraavissa vaaleissa, jos he ovat joutuneet tekemään ikäviä päätöksiä kautensa aikana.

”Mun mielestä meidän lautakunta teki isoja päätöksiä, vaikeita päätöksiä, merkityksellisiä päätöksiä niinku viime kevätkaudella ja sitten vaaleissa se ikään kuin kostautui niin että meidän lautakunnasta niin kun yli puolet jäi sinne. No joo siis, että tavallaan niinku se vastareaktio, että ikään kuin huonot tyypit ja teitte meille kurjasti, niin me ei teitä enää ikinä äänestetä mihinkään. Siis sillain pitkäaikaisia päätöksentekijöitä ja asiantuntevia niinku on oikealla asialla. Sitte he niinku kärsii siitä, että on se rohkeus tehdä niitä ikään kuin jonkun mukaan huonoja, mutta oikeasti kokonaisuuden ja hyvinvoinnin kannalta hyviä päätöksiä.” (jory 3, haastattelu)

Puheenjohtajien roolin nähdään kasvavan jatkuvasti, koska yhteiskunta on mennyt johtamisen kannalta haastavampaan suuntaan. Tähän vaikuttaa nopeatemppoinen ja julkinen keskustelu, jossa esimerkiksi sosiaalisella medially on suuri rooli. Eräs erittäin kokenut kuntajohtaja kuvaili tilannetta haastattelussa näin:

”Kyllähän mä näen tän ison muutoksen, että siihen asti ennen näitä some-kausia niin kyllähän puheenjohtajat pysty vielä jollain tavoin pitämään sen porukkansa ikään kuin sillä tavoin näpeissä, että he vakuutteli sen porukan jonkun asian taakse, joka oli niinku strategisesti keskeistä tai tärkeää. Mutta nyt tässä some-aikakautena tässä niinku johtavat poliitikot lilluu siellä samaan suuntaan ja sitten he voivat jopa sitten valtuustojen linjauspäätösten jälkeen lähtee edelleen niinku edistämään sitä omaa asiaa tai eivät sitoudu niihin, joka on taas sitten niinku todella ennenkuulumatonta jos ajatellaan tähän jatkuvuuden ja loogisuuden johtajuuden niinku genreen. Niin heistä se on ihan niinku hyväksyttävää että ok, että edellinen valtuusto se oli edellinen valtuusto, joka teki kouluverkkoselvityksen. Me ollaan omaa mieltä ja nyt sitten taas käydään samaa asia niinku uudestaan alusta asti.

Onhan tää niinku tän toimintaympäristön johtamisen näkökulmasta täysin kestämatöntä, että me kuljetaa tällaisella toimintamallilla. Mutta se mikä tässä tietenkin on mielenkiintoisin, että nää puheenjohtajat ei itse näe siinä mitään ongelmaa. Ja varmaan se näin onkin, että nykyaikakauden some-kasvualueissa niin mielipiteitä vaan muutetaan päivästä toiseen ja se on ihan ok, kun tulee jotain uutta eikä sitä niinku peilata siihen organisaation kokonaisuuden johtamisen logiikkaan ja mihin kaikkeen se sitten vaikuttaa ja missä se näkyy ja miten se vaikuttaa esimerkiksi johtavien viranhaltijoiden jaksamiseen ja sitoutumiseen ja sitten ihmetellään toisella kädellä, että no voi voi että kun siellä ei mitään jakseta.” (jory 2, haastattelu)

Luottamushenkilöiden strategista johtajuutta ja sparraavaa yhteistyötä viranhaltijoiden kanssa olisi mahdollista edesauttaa kehittämällä puolueiden keskinäistä yhteistyötä. Vastajaat ehdottavat, että valtuustoryhmien puheenjohtajat kävisivät tiiviimpää vuoropuhelua kokousten ulkopuolella ja poliittiset päättäjät muodostaisivat vapaamuotoisia valmistelua tukevia foorumeita, joissa he kävisivät kokouksia valmistelevalle keskustelua. Lisäksi toimielinten jäsenten sekä heidän omien ryhmiensä välisen tiedonkulun katsotaan olevan avainasemassa. Toistensa mielipiteet ja niiden taustat tiedostamalla sekä tehokkaasti viestimällä strateginen johto pystyy parhaiten tukemaan ja johtamaan valmistelutyötä tekeviä viranhaltijoita.

Puolueiden välinen yhteistyö ja valtasuhteet vaikuttavat kunnan johtamiseen muutenkin merkittävästi. Useat viranhaltijat totesivat haastatteluissa, että päätösten linjakkuuden ja ennustettavuudenkin vuoksi on tärkeää, että kunnassa on johtavia poliitikkoja ja vahvoja puheenjohtajia, jotka vievät asioita eteenpäin. Jos kunnan poliittisella kentällä on paljon tasavahvoja ryhmittymiä, johtaa se jatkuvaan kamppailuun vallasta, mielipiteiden muutoksiin ja päätöksenteon arvaamattomuuteen. Näin kunnan johtamisesta tulee kaikinensa ennakoimattomampaa. Eräs haastateltava johtoryhmän jäsen kuvasi oman kuntansa tilannetta niin, että heiltä puuttuvat kokonaan johtavat poliitikot ja osalla poliitikoista mielipiteet saattavat vaihtua jopa kesken oman puheenvuoron.

”Ei tää nykyysteemi ei kyllä nyt palvele sitä, että ne kyvykkäät löytyy vaan löytyy ne äänekkäimmät tai kulmikkaimmat ja itse asiassa niinku tää somemailma ja muu tää on niinku vaan niinku korostanut tämmöisiä ääripersoonia ja korostaa vielä juuri sitten sitä, että politiikassakin tulee tavallaan tämmöisiä niinku taisteluita keskenään ja juuri juuri tää hajanaisuus vie siihen, että ei löydy löydy niitä ikään kuin valtiomiehiä tai valtionaisia, jotka niinku nousee puolueiden yläpuolelle ja sitä kautta saavat semmoista poliittista johtajuutta. Ei pelkästään omassa ryhmässään vaan niinku laajemmin.” (jory 2, haastattelu)

Puolueiden välisen kilvoittelun ja taistelun lisäksi yhden johtoryhmän haastattelussa keskusteltiin heidän kuntansa tilanteesta, jossa myös puolueiden sisällä on ryhmittymiä, jotka käyvät taisteluja keskenään. Tätä voidaan pitää poliittisen johtajuuden syntyminen näkökulmasta huonoimpana mahdollisena tilanteena.

Koska luottamushenkilöiden kyvykkyyttä ja asiantuntemusta sivuttiin kyselytutkimuksen useissa vastauksissa, lähdin syventämään teeman käsittelyä johtoryhmien haastatteluissa. Viranhaltijat kertovat niin kyselytutkimuksen vastauksissa kuin haastatteluissa, että luottamushenkilöiden joukossa on asiantuntevia, yhteistyökykyisiä ja kokonaisuuksia hahmottavia henkilöitä (vrt. Aberbachin johtajatyyppejä), joiden kanssa on ilo työskennellä. Samaan aikaan turhautumista herättävät ne luottamushenkilöt, joilla ei viranhaltijoiden mielestä ole tarpeeksi ymmärrystä käyttä-

määnsä valtaan nähden. Jotkut viranhaltijoista jopa heittävät ilmoille ajatuksen, että eikä luottamushenkilöillä pitäisi olla jonkinlaiset pätevyysvaatimukset tehtävänsä. Yleisesti ottaen viranhaltijoilla kuitenkin riittää ymmärrystä sille, että demokraattisesti valitut päätöksentekijät eivät voi olla moniammatillisen kuntaorganisaation kaikkien tai minkään alan asiantuntijoita. Asiantuntemustakin tärkeämpää heidän mielestään on luottamushenkilöiden asenne.

”Niin kyllähän siinä se, että niinku kyky ottaa haltuun asioita. Niin pitää muistaa, että se on aika valtavan iso kirjo, että vähän niinku onko mahdollistakaan se, että puhutaan kuitenkin maallikoista. Mikä tuossa valtuustoseminaarissa tuli selkeästi esiin mitä käytiin esittelijöiden kanssa, että se mikä meille on arkipäivää, sanat tai muut niin se on heille uutta. Mutta ehkä siinä myös se asenne, millä tavalla sitä viestiä otetaan vastaan ja luottamus siihen viranhaltijavalmisteluun ja ammattitaitoon.” (jory 1, haastattelu)

Vaikka viranhaltijat leikittelevät ajatuksella luottamushenkilöiden pätevyysvaatimuksista, toteavat he samalla ajatuksen olevan utopia, koska elämme demokraattisessa yhteiskunnassa. Kuntalaiset päättävät minkälaisia poliittisia päätöksentekijöitä he kuntaan haluavat. Viranhaltijoiden kokemuksen mukaan näiden päätöksentekijöiden joukossa on ns. yhden asian miehiä ja naisia (vrt. Aberbachin politiikan taitaja), joiden agenda voi olla hyvinkin rajattu jonkin tietyn asian läpivientiin tai esimerkiksi kylän/kaupunginosan etuun. Joukossa on myös arvokasta tietämystä osaavia, esimerkiksi yksityisellä sektorilla työskenteleviä, joille kuntahallinnon kiemurat eivät kuitenkaan ole tuttuja.

Keskustelimme haastatteluissa viranhaltijoiden kanssa siitä, miten kunnalliseen päätöksentekoon olisi mahdollista saada lisää asiantuntemusta. Laadukkaan ja kattavan perehdytyksen järjestäminen on perinteisin keino ja sitä olisi varmasti kunnasta riippuen tarpeen ja mahdollista lisätä. Jonkinlaista talouden ja rahaliikenteen peruskurssia pidettiin tärkeänä, kuten myös hallinnollisten prosessien ja lainsäädännön riittävän yksityiskohtaista avaamista. Viranhaltijat totesivat, että heidän on muistettava puhua ns. rautalankakielellä asioita päätöksentekijöille esitellessään, koska eri alojen vaihtuvat termit ja ammattisanasto eivät millään voi kaikkien luottamushenkilöiden tiedossa. Eräs viranhaltija heitti rohkean ajatuksen passista, joka luottamushenkilön pitäisi suorittaa valtuustokauden alussa.

Uusien poliitikkojen riittävä kouluttaminen on siis kuntaorganisaation toiminnan kannalta erittäin tärkeää. Tämä on helppo tehdä aina valtuustokauden alussa, mutta myös kesken valtuustokauden mukaan toimintaan tulleiden päätöksentekijöiden on saatava riittävä perehdytys. Oman organisaation toiminnan lisäksi perehdytys koskee kuntademokratiaa ohjaavaa lainsäädäntöä ja käytäntöjä yleisestikin. Viranhalti-

jat odottavatkin antamiensa vastaustensa perusteella, että luottamushenkilöt olisivat myös itse aktiivisia tiedon hankkijoita.

”Perehtyisivät itsekin mitä maailmalla tapahtuu, tutkisivat aiheita, osallistuisivat infoihin jne.” (KT, kys. 9)

Viranhaltijat näkevät, että vastuu luottamushenkilöiden perehdytyksestä on ensisijaisesti heillä. Esimerkiksi lainsäädäntöön ja kunnallistalouden yleisiin asioihin voidaan koulutusta ostaa ulkopuolisilta palveluntuottajilta, mutta kunnan omia asioita ei voi kertoa kukaan muu kuin kunnan omat viranhaltijat. He kuitenkin painottavat, että luottamushenkilöillä on myös suuri vastuu ottaa asioista itse selvää ja tutustua pöytäkirjojen avulla mm. käsiteltävien asioiden historiatietoihin. Perehdytystä tapahtuu aina valtuustokauden alussa, mutta se jatkuu pitkin kautta. Viranhaltijat toteavatkin, että uusien luottamushenkilöiden aloittaessa vaalien jälkeen pidentyvät kokoukset aina, koska asioita on käytävä jo ihan perustasolla paremmin läpi.

”Kyllähän meillä on ne perehdytykset järjestetty valtuustokauden alussa. Totta kai ne perus eväät täytyy sen kuntaorganisaation itse pystyä tuottamaan, mutta sitten siinä on semmoinen käytännön ongelma, että heidän niin kun oman aktiivisuuden ja perehtymistyön varaan jää kuitenkin aika paljon, että heidän pitäisi jaksaa ja maltaa tutustua niihin aikaisempiin aineistoihin ja vaikka siihen, että miten jonkun asian valmistelu on edennyt tai että millaista se prosessi niissä on ollut mitä aikaisemmin on päätetty. Mitä niissä on aikaisemmin ollut sisällä, jotka sitten voidaan lähteä tavallaan pyörittää sitä seuraavaakin tästä, ettei aina niin kun lähdetä tavallaan siitä nollapisteestä, koska sitten se on heille itsellekin hirveän paljon työläämpää, jos he ei tee sitä perehtymistyötä ihan ollenkaan. Mutta se on aika yleistä, että ei käydä läpi niitä.” (jory 2, haastattelu)

Luottamushenkilöiden riittävä tietämys edesauttaa myös sitä, että päätöksenteossa keskitytään kokonaisuuksiin ja strategisesti tärkeisiin asioihin. Mikäli luottamushenkilöillä ei ole riittävää ymmärrystä kunnan toimintatavoista ja omasta roolistaan strategisena johtajana, menevät keskustelut helposti pienten ja helpommin ymmärrettävien nippeliasioiden pyörittämiseen.

Keskustelimme haastatteluissa siitä, miten kuntahallintoon olisi mahdollista saada päteviä ja kyvykkäitä henkilöitä mukaan. Viranhaltijat totesivat, että kunnallispolitiikan imagolla on tässä tärkeä rooli. Jos päätöksentekokulttuuri näyttäytyy riittäisena ja päättäjät saavat vielä sosiaalisessa mediassa lisää ryöpytystä, ei päätöksentekoon osallistuminen varmastikaan kiinnosta. Ihmisten vapaa-ajasta kilpailevat nykyään lukemattomat asiat ja mikäli kunnallispolitiikka nähdään enemmän riitelynä

kuin yhteisten asioiden hoitamisena, nostaa se kynnyistä politiikkaan mukaan lähtemiselle.

”No varmaan vähän se, että kuka lähtee riepotelevaksi, että tavallaan kenellä on se halu lähtee. Vaikka olisi kompetenssia ehkä mielenkiintoa yhteiskunnallisiin asioihin, mutta kuka haluaa lähtee riepotelevaksi just se että niin kun tavallaan se meidän poliittinen ilmapiiri on aika riitaisaa ja niinku tavallaan, että on paljon soraääniä ja taas sitten toisaalta myöskin se että se somemaailma on aika kovaa ja vaikka sä et itse siellä somessa välttämättä pyörisi aikaan niin sitten jos sä saat jonkinäköisen merkkipaikan politiikassa, niin aika varmasti sä tulet siellä pyöryksi niinku tahtomattasikin. Siinä on niinku monta näkökulmaa mitkä tavallaan sen parhaan ainekseen poistaa sieltä poliittiselta kentältä.”
(jory 2, haastattelu)

Internet ja sosiaalinen media ovat siis tässä viranhaltijoiden kuvaamassa pyörytyksessä suuria mahdollistajia. Moni valtakunnan tason poliitikko on kertonut turtautuvansa siitä, että huomio menee asioiden hoidon sijaan täysin epäolennaisiin asioihin. Kunnallispolitiikassa ilmiö ei ehkä ole ihan samanlainen, mutta päättäjät joutuvat tekemiensä päätösten vuoksi helposti omasta asuin- ja lähiympäristöstä tulevan kritiikin ja vihankin kohteeksi. Kritiikki on oleellinen osa demokratiaa, mutta vihaksi muuttuessaan sillä on demokratiaa heikentävä vaikutus.

Viranhaltijat tunnustavat, että politiikkaan osallistuminen edellyttää rohkeutta kestää kritiikkiä ja tehdä eri suunnista tulevista paineista ja odotuksista huolimatta päätöksiä jämäkästi ja linjakkaasti. Viranhaltijat toivovat, että tätä jämäkkyyttä löytyisi toisinaan enemmänkin, jotta poliittiset päättäjät uskaltaisivat tehdä niitä kipeitä, mutta tarpeellisia päätöksiä, jotka eivät ehkä miellytä äänestäjiä. Tällaisten päätösten sekä päätöksentekijöiden arvo olisi syytä nähdä siinä kehityksen ja muutoksen mahdollisuudessa minkä ne kunnalle ja sen asukkaille pitkällä tähtäimellä tarjoavat.

”Sen toimintaympäristön pitäisi olla houkuttelevampi ja sen politiikan pitäisi olla läheisempää kuntalaisille, eli semmoista mielekkyyttä. Tosin siinä on sitten käänköpuolena se, että se ruokkii äkkiä tämmöistä populistista kantaa ja sitten ehkä tämmöinen strateginen ajattelu jää sinne taustalle, että sehän on selkeästi huomattavissa, että että semmoisia niinku kuntalaisille kielteisiä asioita, joilla kuitenkin on kunnan näkökulmasta isoakin strategista merkitystä, niin se populismi vaan menee tänä päivänä sen ohi. Eli ollaan kuin lastu laineilla sen sijaan, että tehtäisiin itse sitä tulevaisuutta, myös niitä vaikeita ratkaisuja. Mennään niinku sieltä mistä aita on matalin eli miellytetään kuntalaisia, kun kuntalaiset on meidät tänne valinnut ja ne on tätä mieltä niin tämän mukaan mennään. Ja siinä unohtuu se oma ajattelu, joka siis todellakin tarkoittaa sitä, että jos meillä

olisi laadukkaampaa päätöksentekijä tekijä porukkaa, niin ehkä ne ymmärtäisi tän eron eron siinä, että joskus joudutaan menemään sieltä vaikeuksien kautta jos tavoitellaan jotain isompaa muutosta.” (jory 1, haastattelu)

”Tavallaan sitten mistä oikeasti pitäisi päättää niin pitäisi vaan rohkeasti päättää kyllä tai ei, että se huonokin päätös on päätös. Ja se antaa tavallaan taas sitten työrauhan myös niinku virtamiesten jatkaa sitä hommaa sitten sillä niin sanotusti huonolla päätöksellä kuin se, että sitten sitä pallorellaan tai siirretään seuraavaan tai palautellaan. Että jotenkin semmoinen venkslaaminen ja lisää selvityksiä ja sitten todetaan, että niin näitä samoja asioita on pyöritelty kolme vuotta ja aina se lopputulos on sama. Kaikista selvityksistä tulee samaa tulos, että sen tuloksen perusteella pitää tehdä päätös.” (jory 3, haastattelu)

Tässä luvussa käsitellyt viranhaltijoiden näkemykset kertovat suurista odotuksista luottamushenkilöiden johtajuutta kohtaan. Vaikka viranhaltijoiden kommentit luottamushenkilöistä ovat paikoin hyvinkin kriittisiä, kunnioittavat viranhaltijat luottamushenkilöiden valtaa. Valtaan katsotaan kuitenkin liittyvän vastuu, johon viranhaltijoiden näkemyksen mukaan kytkeytyvät johdonmukaisuus, rohkeus, yhteistyöhalukkuus ja ymmärrys siitä, että luottamushenkilöt edustavat ensisijaisesti kuntaa.

6.1.3 Viranhaltijoiden kokemuksia omasta asiantuntijuudesta

Edellisessä alaluvussa 6.1.2. käsiteltiin viranhaltijoiden näkemyksiä luottamushenkilöiden johtajuudesta. Tässä luvussa tarkastellaan viranhaltijoiden näkemyksiä omasta asiantuntemuksestaan sekä tiedon ja tiedolla johtamisen merkityksestä kunnissa.

Taulukko 12. Viranhaltijoiden kokemus arvojen vaikutuksesta (%:a vastanneista).

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Yhteensä
Omat arvoni vaikuttavat päätösten valmistelutyöhön	9,4	27,4	44,9	14,0	4,3	100

Olen jo aikaisemmin todennut, että hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät viranhaltijoiden toimivan puolueettomasti ja yleistä etua edistäen. Tuntuu kuitenkin epäuskottavalta ajatella, etteivät viranhaltijoiden omat arvot ja ajatukset mitenkään vaikuttaisi heidän työhönsä. Kyselytutkimukseen vastanneista viranhaltijoista yli

puolet oli melko tai täysin samaa mieltä väitteen ”Omat arvoni vaikuttavat päätösten valmistelutyöhön” kanssa. Melko tai täysin eri mieltä oli hieman yli kolmannes. Näiden vastausten perusteella voi päätellä, etteivät viranhaltijat yritä kieltää oman arvomaailmansa vaikutusta ja avoimissa vastauksissa nousee vahvasti esille viranhaltijoiden tahtotila valmistella päätöksentekoon tulevat asiat parhaalla mahdollisella tavalla. Tähän arvioon ”parhaasta mahdollisesta” vaikuttaa väistämättä viranhaltijan oma arvomaailma.

En osaa sanoa -vaihtoehdon valinneiden joukossa on todennäköisesti sellaisia vastaajia, joilla ei ole ollut aikaa vastaustilanteessa pysähtyä miettimään asiaa sen yksityiskohtaisemmin. Näin on varmasti myös monen muun tässä luvussa Likert -asteikolla esitettyjen väitteiden kanssa. ”En osaa sanoa” -vastaajien osuus on väitteestä riippuen vaihdellut 0,6 % ja 4,6 % välillä. Käytössä olevien tietojen pohjalta on mahdotonta analysoida, mikä on johtanut tämän vaihtoehdon valintaan. Viranhaltijan arvomaailman voi nähdä luonnollisena ja vaikuttavana voimana viranhaltijoiden työskentelyn taustalla, mutta kovin intohimoisena omien arvojen edistäminen ei aineistossa näyttäyty. Voimakkaat ja oman arvomaailman vahvasti värittämiä mielipiteiden edistäminen nähdään enemmän poliitikkojen rooliin kuuluvana.

Viranhaltijoiden kuvauksissa omasta työskentelystään ja toimintaympäristöstä huomaa, että suomalaisissa kunnissa 2020-luvun alussa työskentelevät viranhaltijat ovat sekoitus erilaisia koulukuntia (Lundquist 1992a, 91–95). Asiantuntijuus nähdään kuitenkin ensisijaisena ominaisuutena. Ilman asiantuntijuutta ja siihen liittyvää tietoa, ei viranhaltija voi edesauttaa demokraattisen järjestelmän lainmukaista toimintaa, toteuttaa tehokkaasti poliittisia päätöksiä tai sovittaa ja ratkaista eri intressiryhmien välisiä ristiriitoja.

Käytännössä viranhaltijoiden asiantuntijuuteen liittyy tiedon hankkimisen ja tuottamisen lisäksi eri päätösvaihtoehtojen punnitseminen ja perusteleva sekä vaihtoehtojen ratkaisujen esittäminen. Vaihtoehtojen etukäteistarkastelu sekä ennakkovaikutusten arviointi ovat merkittäviä päätösesityksen ja lopullisen päätöksen perustelevuuden kannalta.

”Roolini on tarkastella eri päätösvaihtoehtoja ja tuottaa tietoa niiden vaikutuksista, tai arvioida valmistelussa olevan päätöksen vaikutuksia, laillisuutta, kustannuksia, tms. reunaehdoista.” (KT, kys.7)

Viranhaltijat siis selvittävät valmistelutyössään faktoja ja vertailutietoja. Tähän liittyy esimerkiksi muiden kuntien samasta asiasta tekemät päätökset perusteluineen tai valtionhallinnosta tulleet asiaa koskevat ohjeet. Arkinen operatiivinen työ ja valmistelun kautta tuleva laajempi näkemys toimialan asioista muokkaavat viranhaltijasta monitasoisen asiantuntijan. Vaikka viranhaltijat kunnioittavat luottamushenkilöiden päätösvaltaa, arvostavat he myös omaa asiantuntijuuttaan. Tämän asiantunti-

juuden kunnioittaminen luottamushenkilöiden taholta on tärkeää rakentavan vuorovaikutuksen ja tuloksellisen yhteistyön saavuttamiseksi.

”Onhan se valtava määrä asioita joka periaatteessa jonkun valtuutetunkin pitäisi haltsata ja johon pitäisi perehtyä, mutta kun se asenne olisi sellainen nöyrää, että ymmärtäisi sen, että mä en oikeasti niin kun tiedä näistä kaikista. Enkä ole näiden asiantuntija. Ne asiantuntijat on siellä viranhaltijapuolella, niin se olisi semmoinen hedelmällinen yhteistyölähtökohta. Mutta jos näin kärjistäen sanoen niin tullaan rinta rottingilla ja minä olen niissä ylin päättäjätaho täällä näin ja tulen vähän sillä ajatuksella, että pompotan viranhaltijoita ja haluan etsiä sieltä niitä niitä virheitä ja puutteita niin Se sehän lyö korville koko sitä tekemistä.” (jory 1, haastattelu)

Tiedolla johtaminen mainitaan toistuvasti viranhaltijoiden kyselytutkimuksen vastauksissa. Tästä syystä halusin teemahaastatteluissa kysyä, millaisena viranhaltijat kokevat tiedolla johtamisen aseman omassa organisaatiossaan. Sisäistetäänkö kunnissa, mitä tiedolla johtaminen on ja tehdäänkö päätöksiä tietoon perustuen? Viranhaltijat vastaavat poikkeuksetta, että he pyrkivät johtamaan tiedolla. Vaikka tiedolla johtamisen termi on muuttunut trendikkääksi viime vuosina, eivät viranhaltijat pidä asiaa mitenkään uutena.

”Kun puhuttiin valtuustoaloitteesta niin meille tulee joitakin valtuustoaloitteita, joissa aina viitataan tiedolla johtamiseen. Se on yksi termi mikä on nyt nykyään niin niin hirmuisen pinnassa. En tiedä onko joskus sitten ollut semmoinen aika, että tiedolla ei ole johdettu.” (jory 3, haastattelu)

Viranhaltijat pyrkivät etsimään parhaan ja ajantasaisimman tiedon käsittelyyn tulevasta asiasta niin oman valmistelutyönsä kuin luottamushenkilöiden päätöksenteon tieksi.

”Näin siis en mä ainakaan niinku hetkeäkään mieltä sitä, että viranhaltijat ei pyrkisi johtamaan tiedolla just sen parhaan käytettävissä olevan tiedon mukaan mikä on. Meillä on kuitenkin niinku oikeasti ammattilaisia töissä ja ainakin jotakuinkin niin kun ajantasaiset työvälineet, joiden pitäisi se mahdollistaa.” (jory 2, haastattelu)

Kun viranhaltijat pohtivat tiedon merkitystä luottamushenkilöille, eivät vastaukset ole yhtä selkeitä. Viranhaltijoiden näkemyksen mukaan luottamushenkilöiden suhtautumisessa tietoon vaikuttavat toisinaan poliittiset näkemykset ja tavoitteet. Tietoon luotetaan enemmän, jos se tukee päättäjien agenda.

”Joskus se tieto on vaan vaikka se olisi kuinka niinku faktaa, niin niin kyllä meillä on niitäkin luottamushenkilöitä, jotka pystyy arvioimaan sen tiedon olevan virheellistä. Niinku suhteessa siihen omaan tarkoitukseen. Näin minä arvioin.” (jory 2, haastattelu)

Toisinaan kokemus tiedon luotettavuudesta riippuu viranhaltijoiden mielestä myös siitä mitä kanavaa pitkin sen luottamushenkilölle tulee. Viranhaltijan antamaan tietoon ei aina luoteta, mutta ei välttämättä ulkopuolisen asiantuntijankaan. On huomattavissa, että kuntien välillä on suurta vaihtelua siinä, halutaanko asioiden valmistelussa käyttää ulkopuolisen asiantuntijan tarjoamaa tietoa ja apua vai halutaanko asiat valmistella pelkästään viranhaltijoiden työpanosta käyttäen. Tämä voi myös vaihdella yksittäisessä kunnassa riippuen asiasta. Viranhaltijat kertovat tilanteista, jossa ulkopuolinen asiantuntija esittelee luottamushenkilöille samat faktat mitkä viranhaltija on kertonut aikaisemmin ja silloin tämä asia uskotaan. Eräs viranhaltija esittää hieman kärjistäen, että ulkopuolisen asiantuntijankin kertomaa ja jopa valtakunnallisesti tunnustettua tutkimustietoa voidaan kuitenkin luottamushenkilöiden toimesta ampua alas, jos se on tarpeen poliittisen tahtotilan edistämiseksi.

Lisäksi on muistettava, että demokraattinen kuntaorganisaatio pääosin sivutoimisine päätöksentekijöineen toimii hyvin eri tavalla kuin esimerkiksi yksityissektori. Tämän tiedostavat ja hyväksyvät myös viranhaltijat, vaikka ovatkin sitä mieltä, että päätösten olisi hyvä perustua vielä nykyistä enemmän selvitetyle tiedolle.

”Mutta toisaalta jos miettii vaikka talousammattilaisen roolia tässä, niin eihän niitä päätöksiä tehdä niinkun kuntapuolella todellakaan niinku jos nyt vertaisi että miten liikkeenjohdollisesti niinkun bisnes puolella asiat menisi talouden näkökulmasta. Niin sehän on tosi erilaista kuntapuolella, koska sen kuuluukin olla. Että ne mekanismit on erilaiset ja se päätöksentekosysteemi on vaan erilainen.” (jory 2, haastattelu)

Viranhaltijoiden ja poliitikkojen valtaa on jaoteltu sen mukaan, kuka päättää, miten päätöksentekoa ohjataan, miten päätökseen vaikutetaan ja mikä on päätöksen sisältö (Möttönen, 1997, s. 118). Asiantuntijuudella ei suoraan pystytä vaikuttamaan siihen, kuka tekee virallisen päätöksen, mutta muihin valtakysymyksiin asiantuntijatiedolla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästikin. Millaisena viranhaltijat sitten kokevat oman valtansa päätöksenteossa? Valmistelijat kertovat pystyvänsä vaikuttamaan päätöksiin ja ohjaamaan päätöksenteon suuntaa asiasta riippuen.

”Valmistelen paljon asioita kunnanjohtajan työparina ja vaikka en ole esittelijä, niin pystyn työssäni vaikuttamaan asioiden etenemiseen. Yhteistyö ja vuorovai-

”Kutus luottamushenkilöiden kanssa on tiivistä, joten siinäkin pystyy vaikuttamaan päätöksiin.” (KT, kys.7)

Kyselytutkimuksen kysymyksessä 8. pyysin viranhaltijoita kuvaamaan rooliaan kunnan poliittisen päätöksen syntymisessä. Erilaisia rooleja käsiteltiin jo luvussa 6.1.1. Vastauksista oli kuitenkin luettavissa, että suurin osa valmistelijoista koki roolinsa merkittäväksi. Hyvän valmistelu nähdään tukevan toimielinten laadukasta työskentelyä ja parempaa päätöksentekoa. Toimielinten esittelijöinä toimivat viranhaltijat kertovat pystyvänsä omilla päätösesityksillään vaikuttamaan päätöksentekoon paljonkin. Esittelijät kertovat, että toisinaan he ikään kuin myyvät asiat päätöksentekijöille, jotta viranhaltijan parhaaksi katsoma päätösesitys tulee hyväksytyksi. Osa tätä on toimielimen puheenjohtajan kanssa ennen kokousta käytävä keskustelu. Esittelijöillä on myös valtaa sen suhteen, mitä asioita ja millä aikataululla he tuovat päätöksentekoon. Myös valmistelun laatu vaikuttaa. Mitä paremmin asia on ehditty valmistella ja mitä perustellumpi päätösesitys on, sitä todennäköisemmin esittelijän esitys tulee lopulliseksi päätökseksi. Viranhaltijoiden mukaan kuntakoko vaikuttaa viranhaltijan valtaan ja pienemmissä kunnissa viranhaltijoiden valta tuntuu korostuvan.

”Pienessä kunnassa valmistelijan rooli on vahva ja siinä on paljon asiantuntemuksen ja tiedon tuomaa valtaa lautakuntatilanteessa, jossa luottamushenkilöillä on hyvin vähäistä tietoa toimialan lainsäädännöstä tai prosesseista. Rooli on myös hyvin yksinäinen ja äärimmäisen vastuullinen.” (KT, kys.7)

Viranhaltijan tärkeä rooli sekä valta jatkuvat valmistelun ja päätöksenteon jälkeen päätösten toimeenpanossa. Viranhaltijat ovat päätösten toimeenpanijoita ja tässä roolissa heillä on usein vielä harkintavaltaa pienemmässä mittakaavassa. Viranhaltijat kokevatkin toimivansa päätöksenteon toimeenpanossa asioiden viimeistelijöinä.

Osa viranhaltijoista kokee oman merkityksensä ja valtansa poliittisessa päätöksenteossa vähäisenä. Joidenkin kohdalla tämä kytkeytyy omaan asemaan ja siihen liittyvään vähäiseen valtaan. Toiset kokevat poliittisten näkökulmien menevän viranhaltijan näkemyksen ja asiantuntemuksen edelle. Joidenkin viranhaltijoiden mielestä poliittisessa koneistossa yksittäisen viranhaltijan sekä yksittäisen poliitikon merkitys on vähäinen. Merkityksettömäksi itsensä tuntevia viranhaltijoita on kyselytutkimuksen vastausten mukaan kuitenkin selvä vähemmistö. Viranhaltijoiden roolia koskevaan kysymykseen vastanneesta 300 viranhaltijasta vain kymmenen kuvaili merkittävyyttään esimerkiksi sanoilla ”vähäinen”, ”ei merkittävä”, ”sätkynukke”.

Viranhaltijoilla on paljon erilaisia näkemyksiä valmistelutyöstä ja sen vaikutuksesta päätöksentekoon. Osa viranhaltijoista kertoo tuovansa poliitikoille nimenomaan sellaista tietoa, joka tukee viranhaltijan hyväksi katsomaa päätösesitystä. Kyse on tällöin Weberinkin (2019) kuvaamasta tiedon kontrollista, jonka tiedollinen epäsymmetria mahdollistaa.

”Omalta alaltani annan tietoa, jolla pyrin tiettyyn tavoitteeseen (eli siihen että esitys hyväksytään, jos esitys on mielestäni hyvä), mutta en erityisesti ajattele asiaa poliittisesti.” (KT, kys.7)

Toiset viranhaltijoista kertovat tuovansa avoimesti esiin kaikenlaiset asiaan liittyvät näkökulmat, vaikka ne saattaisivatkin vaikeuttaa päätösesityksen hyväksymistä. Viranhaltijat kokevat olevansa epäpoliittisia, mutta päätösten syntyminen valmistelun ja päätösesityksen mukaisesti koetaan omaa asiantuntijaroolia vahvistavana tekijänä. Asiantuntijaroolia heikentävänä tekijänä koetaan joidenkin viranhaltijoiden mukaan tehtäväkentän laajuus. Kun vastuulla oleva sektori on iso, ei tietoa kaikista asioista ja yksityiskohdista ole aina tarpeeksi. Se, että ei osaa vastata kaikkiin poliitikkojen kysymyksiin, koetaan turhauttavana ja omaa asiantuntijuutta heikentävänä. Friedman (2019, 137) kuvasi ongelman ratkaisun haasteena olevan se, että kyetäkseen ratkaisemaan tietyn ongelman on teknokraatin tiedettävä mitkä toimenpiteet voivat tehokkaasti estää, lieventää tai ratkaista kyseiset ongelmat. Viranhaltijat kuvaavat samaa haastetta kertoessaan, että toisinaan ratkaisujen pitkäaikaisvaikutusten arvioiminen on hyvin vaikeaa, kun kyseessä ovat vuosien ja jopa vuosikymmenien päähän vaikuttavat päätökset. Viranhaltijoiden kokemusten mukaan olosuhteet toimintaympäristössä voivat muuttua nopeastikin, mistä syystä viranhaltijoiden luottamushenkilöille tarjoama tieto tai ratkaisu vanhenee.

Asiantuntemukseen on demokrateoreettisessa keskustelussa yhdistetty näkemyksiä, joiden mukaan asiantuntijat olisivat uhka demokratialle (esim. Moore, 2017). Nämä ajatukset liittyvät tiedon epäsymmetriaan asiantuntijan ja ei-asiantuntijan välillä (esim. Dahl, 1985, 1989; Hysing & Olsson, 2012). Johtoryhmien haastatteluissa kysyin, onko viranhaltijoille jäänyt sellaista mielikuvaa, että luottamushenkilöt kokisivat viranhaltijoiden asiantuntijuuden uhkana. Eräs haastateltava totesi osuvasti, että se on paljolti kiinni siitä, millaisella asenteella viranhaltijat omaa työhönsä ja asemaansa suhtautuvat. Niin sanottu ”*päsmäröinti*” viranhaltijoiden taholta herättää varmasti vastarektioita. Kyse onkin siis siitä, miten viranhaltijat toteuttavat omaa rooliaan suhteessa demokraattiseen päätöksentekoon.

Viranhaltijoiden yhtenäinen ja vahva kokemus on se, että heidän asiantuntijuuttaan ei koeta uhaksi. Osa viranhaltijoista pitää tällaista ajatusta jopa surullisena, koska viranhaltijoiden työnä kuitenkin on nimenomaan tukea luottamushenkilöiden päätöksentekoa. Viranhaltijat pitävät oman ammattikuntansa etiikkaa ja sitoutumista viranhalti-

jatyön tarkoitukseen sekä arvoihin suurena. On myös henkilökemioista ja viranhaltijan omasta sosiaalisesta kyvykkyydestä sekä tilannetajusta kiinni, miten he osaavat esitellä oman näkemyksensä luottamushenkilöille niin, että siitä muodostuu yhteinen näkemys. Erään viranhaltijan kokemuksen mukaan ennemmin kuin uhkana, viranhaltijat saatetaan nähdä vanhanaikaisina ja omista käsityksistään kiinni pitävinä.

”Viranhaltijoiden työhön koetaan monesti niin että me ollaan liian jäykkiä tai vanhanaikaisia tai me pidetään kiinni tai esimerkiksi suojataan nykyisiä rakenteita tai henkilöstöä tai näin. Että jos se koetaan uhkaksi, että me niinku jarrutetaan uudistuksia mitä nämä uudet poliitikot haluaisivat sitten hyvin tuoda, että sillä lailla niinku niille heidän ajatuksille voi olla uhka.” (jory 2, haastattelu)

Osa viranhaltijoista myönsi omaa valtaansa koskevassa tarkastelussa pyrkivänsä ohjaamaan päätöksenteon suuntaa. Vaikka osa viranhaltijoista kertoo tuovansa poliitikoille nimenomaan sellaista tietoa, joka tukee viranhaltijan hyväksi katsomaa päätösesitystä, ei tutkimusaineistossa esiinny suoria viitteitä siitä, että viranhaltijat omalta osaltaan osallistuisivat demokratiateoreettisessa keskustelussa paljon esillä olleeseen demokraattisen keskustelun kaventamiseen (esim. Moore, 2017). Enemmän päätöksenteon ohjauksessa on kyse juuri tiedon epäsymmetriasta, joka voi viranhaltijoiden taholta olla tahallista tai tahatonta. Viranhaltijat kertovat haluavansa tehdä päätösten valmistelua rauhassa, mutta poliittiset näkemykset ja tahtotilat tuntien. Tämä auttaa heitä vastaamaan luottamushenkilöiden poliittisiin odotuksiin, mutta myös valitsemaan sen tiedon, joka yhdistää sopivalla tavalla viranhaltijan parhaaksi katsoman ratkaisun ja poliittisen tahtotilan. Viranhaltijat kuitenkin toteavat, että aina tällaista optimaalista ratkaisua ei ole, sillä tilanteet ja niihin liittyvä tieto muuttuvat jatkuvasti. Jokainen ratkaisu ja päätös tehdään aina sillä tiedolla, mikä sillä hetkellä on käytettävissä. Viranhaltijat kertovat, että niin he kuin luottamushenkilötkin saavat jälkikäteen osakseen arvostelua, jossa heidän tekemiään ratkaisuja moititaan vääriksi. Jälkiviisauden todetaan olevan aina helpompaa kuin ratkaisujen tekeminen reaaliajassa.

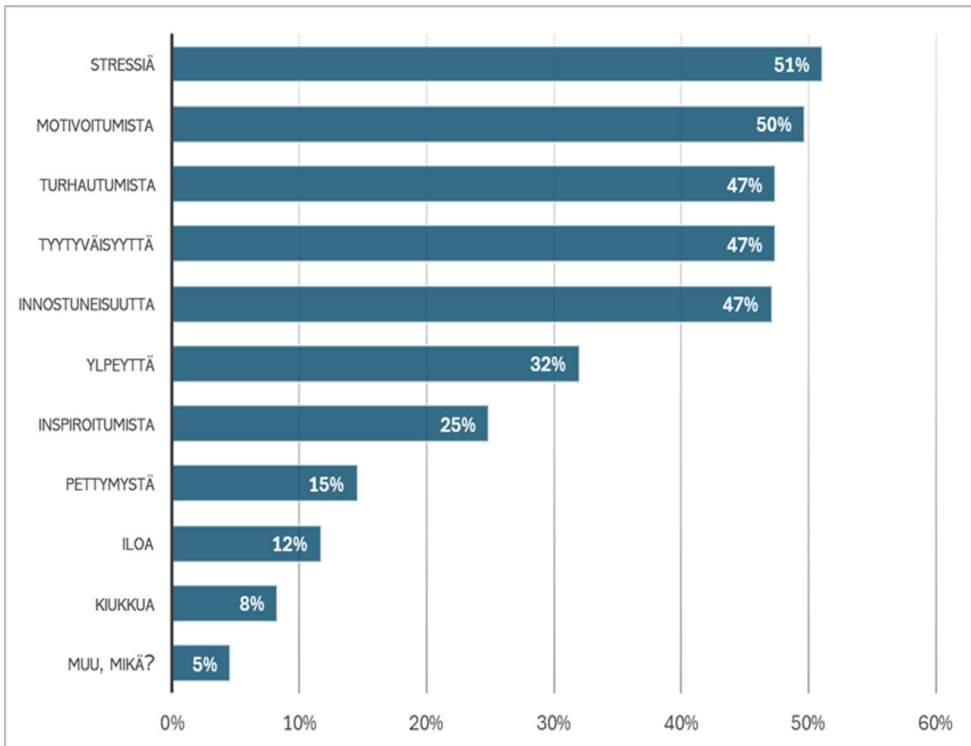
6.2 Viranhaltijoiden tunnekokemukset päätöksenteon valmisteluprosessissa

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden rooleja, vallankäyttöä ja yhteistyötä käsiteltäessä on huomattavissa, että aiheeseen liittyy erilaisia tunnelatauksia. Tästä syystä olen esittänyt niin kyselytutkimuksessa kuin haastatteluissakin viranhaltijoille sellaisia kysymyksiä, joiden vastausten avulla voin tarkastella viranhaltijoiden päätöksentekoprosessissa ja etenkin päätöksenteon valmistelussa esiintyviä tunteita. Pelkkä tunnetilojen kartoittaminen ei kuitenkaan olisi pelkästään kertonut riittävän kattavasti viranhaltijoiden työhön liittyvistä tunnekokemuksista, vaan tärkeää on ol-

lut myös tutkia tunnetilojen syntymisen taustalla olevia ärsykejä. Eli niitä erilaisia tilanteita, jotka saavat tunteet heräämään.

Pyysin viranhaltijoita valitsemaan sellaisia valmiiksi nimettyjä tunteita, joita päätöksenteon valmistelu heissä herättää. Tämän lisäksi viranhaltijoilla oli mahdollisuus nimetä muita kokemiaan tunteita. Tunteiden nimeämisen lisäksi pyysin viranhaltijoita kuvailemaan, minkälaisissa tilanteissa heidän valitsemiaan tunteita esiintyy. Nämä kuvaukset on kytketty eri tunnetiloihin. Huomioitavaa on, että erilaiset tilanteet eivät aina ole kytköksissä vain yhteen tunnetilaan, vaan toisinaan viranhaltijan valmistelutyössä eteen tulevat tilanteet herättävät laajemmankin tunnekirjon. Taulukosta 13. on nähtävissä, kuinka yleisiä eri tunnetilojen esiintyminen vastaajien keskuudessa on. Kun jätetään viranhaltijoiden mainitsemat ”muu, mikä?” -tunnetilat pois, on viranhaltijoiden tunnekokemuksista 36,2 % negatiivisia ja 63,8 % positiivisia. Tässäkin näkyy jo aikaisemmin kertomani havainto, jossa positiivisia tunteita nimetään negatiivisia tunteita enemmän, mutta avovastauksissa ja haastatteluissa negatiivisista tunteista kerrotaan huomattavasti enemmän. Analyysissä olen käsitellen positiivisia ja negatiivisia tunteita erikseen.

Taulukko 13. Viranhaltijoiden valmistelutyössä kokema tunnetilat (% vastanneista).



Taulukossa mainittuja muita tunnetiloja ovat *ahdistuneisuus, toivottomuus, kyy-nisyys, kyllästyminen, vastuuntuntoisuus, huoli valmistelun riittävydestä, kiireen tunne sekä neutraalit tuntemukset*, joissa työ koetaan vain työnä ilman sen suurempia tunteita. Toteutin viranhaltijoiden kokemista tunteista pääkomponenttianalyysin, jossa selkeästi esille nousseet kaksi pääkomponenttia nimesin työn imua lisääviksi tunteiksi ja työmotivaatiota laskeviksi tunteiksi (liite 1). Pääkomponenttianalyysistä ei noussut tutkimuksen kannalta merkittäviä löydöksiä, mutta pelkistetysti voi todeta, että kyselyyni vastanneet viranhaltijat ovat omassa mielessään jaotelleet tunteet positiivisiksi ja negatiivisiksi.

Vaikka tässä tutkimuksessa käsitellään ensisijaisesti viranhaltijoiden tunteita ja tunnetoimijuutta, vaikuttavat taustalla myös luottamushenkilöiden tunteet. Luottamushenkilöiden tunnekokemukset heijastuvat viranhaltijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön vuorovaikutuksen ja päätösvallan kautta. On jo aiemmin tullut ilmi, että yleisesti viranhaltijat pyrkivät hallitsemaan tunteitaan ja keskittymään enemmän faktoihin. Jos luottamushenkilöt tekevät päätöksiä omien tunteidensa pohjalta, herättää se viranhaltijoissa helposti turhautumista. Tutkimusaineistosta on havaittavissa, että esimerkiksi konfliktitilanteissa luottamushenkilöiden tunteet heijastuvat suoraan viranhaltijoihin. Vastaavasti positiivisten tunteiden tai kiitoksen ilmaiseminen herättää viranhaltijoissa iloa ja tyytyväisyyttä.

Positiivisia ja negatiivisia tunnekokemuksiaan avatessaan viranhaltijat tulevat kuvanneeksi tunteidensa syntyprosessia, jossa esiintyvät ärsykkeelle altistuminen, sen tulkinta ja tunteen kokeminen (Elfenbein, 2007; Laaksonen, 2020). Viranhaltijat tunnistavat tunteensa, ymmärtävät niiden aiheuttajia ja omaa ammatillista toimijuuttaan. Aiheutuneen tunteen ilmaisusta viranhaltijat kuitenkin kertovat huomattavan vähän.

6.2.1 Positiiviset tunteet ja työn merkityksellisyys

Käsittelen ensin viranhaltijoiden valmistelutyössä kokemia positiivisia tunteita. Motivaatio oli yleisin viranhaltijoiden tuntema positiivinen tunne. Vastaajista puolet (50 %) kertoi tuntevansa työssään motivoitumista. Motivaation tunteet liittyvät oman asiantuntemuksen hyödyntämiseen ja merkitykselliseksi koettavien asioiden valmistelemiseen. Uusien ja innovatiivisten sekä haastavien asioiden valmistelu on viranhaltijoiden motivaatiota lisäävä tekijä. Motivaation tunteeseen liittyy myös viranhaltijan kokemus siitä, että valmisteltava asia on järkevä ja perusteltu. Pääosin valmistelutyö koetaan merkitykselliseksi ja sitä kautta motivoivaksi. Tärkeää on mahdollisuus vaikuttaa.

”Joskus kokee myös aitoa innostuneisuutta tai vähintäänkin motivoituneisuutta havaitessaan, että oikeilla valinnoilla voi vaikuttaa aidosti erilaisten asioiden myönteiseen etenemiseen tai kehittymiseen.” (KT, kys.7)

Kyselytutkimukseen vastanneista viranhaltijoista alle puolet (47 %) kertoi kokevansa sekä innostuneisuuden että tyytyväisyyden tunteita. Innostuneisuuden tunteet liittyvät uusien kiinnostavien asioiden valmisteluun, vastuun kantamiseen sekä haastavien tilanteiden ratkaisemiseen. Myös mahdollisuudet kehittämiseen ja oman luovuuden toteuttamiseen koetaan innostavina. Useat viranhaltijat kertovat, että asioiden eteneminen oikeaksi katsottuun suuntaan saa innostumaan. Tähän liittyy yleensä vahvasti kuntalaisten edun sekä myös kuntastrategian toteuttaminen.

”Tunnen innostusta siitä, että tiedän kaikkien päätöisasioiden olevan ainakin jollekin tärkeitä, jonkun odottamia ratkaisuja.” (KT, kys.7)

Tyytyväisyyden tunteita viranhaltijat kokevat, kun he saavat valmisteltua asioita toivomallaan tavalla ja laadulla. Myös hyvä yhteistyö poliitikkojen kanssa saa viranhaltijat tyytyväisiksi. Keskeistä on asioiden eteneminen ja valmistuminen. Valmistelutyön muuttuminen päätökseksi ja työn lopputuloksen näkeminen konkreettisina kuntalaisia hyödyttävänä toimenpiteinä ovat merkittäviä viranhaltijoiden tyytyväisyyttä lisääviä tekijöitä. Osalla viranhaltijoista tyytyväisyyttä luovat isommat tavoitteet ja toisille riittää pienemmät, arkipäiväisemmät asiat. Valmistelutöiden saaminen valmiiksi ajoissa on tyytyväisyyttä lisäävä tekijä, mikä osaltaan kertoo viranhaltijoiden kokemasta aikapaineesta.

”Koen tyytyväisyyttä, jos joskus saa flow'n päälle ja hommat etenee.” (KT, kys.7)

Ylpeyttä valmistelutyöstään kertoi kokevansa noin kolmannes (34 %) vastaajista. Eniten ylpeyden tunteita aikaan saavat oma ja organisaation muiden viranhaltijoiden onnistuminen työssä. Joissain vastauksissa kerrotaan ylpeyden liittyvän omaan toimialaan ja sen tavoitteisiin.

”Ylpeyttä tunnen oman organisaation rautaisten asiantuntijoiden osaamisesta ja asioista, joita päätöksenteossa viedään eteenpäin jouheasti asiakkaiden ja asukkaiden hyväksi.” (KT, kys.7)

Ylpeyden tunne liittyy joillakin viranhaltijoilla omaan perusosaamiseen ja ammatinvalintaan, kun taas osa viranhaltijoista liittyy ylpeyden tunteen nimenomaan vaativiin valmistelutehtäviin.

Inspiraatiota valmistelutyön yhteydessä kertoi kokevansa neljännes (25 %) vastaajista. Kuten innostus ja tyytyväisyyskin, myös inspiraation tunne liittyy työn tarjoihin haasteisiin, uuden kehittämiseen ja tarkoituksenmukaisuuteen.

”Inspiroitumista koen silloin, kun jonkun uudenlaisen toimintamallin, joka on tehokkaampi, laadukkaampi sekä edullisempi, kehittäminen menee valmiiksi asti.” (KT, kys.7)

Iloa valmistelutyössä kertoi kokevansa 12 % viranhaltijoista. Ilo liittyi hyvin pitkälle edellä mainittujen muiden positiivisten tunteiden taustalla oleviin työn tärkeäksi kokemiseen, asioiden etenemiseen ja oman työn hyvään laatuun. Ilon tunteeseen liittyy myös asianosaisten osallistaminen.

Muita viranhaltijoiden mainitsemia positiivisia tunteita ovat *mielenkiinto, energisyys, yleinen hyvän olon tunne, kiinnostus, merkityksellisuuden tunne, onnistumisen tunne ja tyydytys*. Mielenkiinnon ja kiinnostuksen tunteet liittyvät valmisteltavien asioiden sisältöön ja merkitykseen. Asioiden edistyminen ja töiden valmistuminen tuottavat viranhaltijoille uutta energiaa, hyvän olon tunnetta ja tyydytystä.

”Paljon aikaa vievä valmistelutyö selkeyttää omaa johtamista ja on tyydyttävää.” (KT, kys.7)

Positiivisten tunteiden esiintymistiheydestä kysyttäessä osa viranhaltijoista vastaa tuntevansa positiivisia tunteita lähes aina valmistelutyötä tehdessään. Nämä viranhaltijat kertovat työolosuhteidensa olevan hyvät ja yhteistyön toimivan sekä työtovereiden että poliitikkojen kanssa. Positiivisten tunteiden taustalla näyttää tällöin vaikuttavan vakaa tunneilmasto, jossa sosiaalinen ympäristö ja sen käytännöt herättävät pysyvämpää tyytyväisyyttä (Ikävalko et al., 2023). Toimivaa yhteistyötä ja iloa tuottavia tilanteita kuvaavissa vastauksissa vastaajina on varmoja tunnetoimijoita, joiden psykologinen turvallisuus on korkea ja jotka kokevat työssään innostuneisuutta ja työn imua (Ikävalko et al., 2023, 16). Tosin osalla viranhaltijoista positiiviset tunteet liittyvät enemmän valmistelutyön erityisiin huippuhetkiin, muun työn ollessa arkisempaa ja vähemmän positiivisia tunteita herättävää.

”Ylipäätään kuitenkin valmistelut tuottaa iloa, koska saa suunnitella kuinka huomioida jo päätöksen valmistelussa eri tahot, jotta ovat päätöstä tehtäessä tietoisia asioista.” (KT, kys.7)

Yhteenvedon voi todeta, että viranhaltijoiden positiiviset tunteet liittyvät oman ammattitaidon hyödyntämiseen edistämällä eri kuntalaisryhmien, sidosryhmien sekä yksittäisten kuntalaisten etua ja tarpeita. Onkin nähtävissä, että viranhaltijat tunnis-

tavat työskentelevänsä osana yhteistoiminnallista hallintoa, jossa valmisteluun nousevat asiat kumpuavat vuoropuhelusta ja yhteistyöstä hallinnon ulkopuolisten toimijoiden kanssa (Koliba et al., 2010). Tämä ei suinkaan ole rasite vaan osallistavaa ja yhteisöllisyyttä korostavaa toimintatapaa (Sørensen et al., 2020) arvostetaan myös viranhaltijoiden keskuudessa ja se nähdään työn merkityksellisyyttä kasvattavana tekijänä. Työn merkityksellisyyden taas voi katsoa olevan suorassa yhteydessä siihen, kuinka varmaksi tunnetoimijaksi viranhaltija itsensä kokee ja kuinka korkeana hän pitää työpaikkansa tunneilmastoa (Ikävalko et al., 2023, 16). Positiiviset tunnekokemukset vahvistavat viranhaltijan arviota oman työpaikkansa tunneilmastosta ja toimivat tietynlaisena puskurina, kun viranhaltija joutuu kohtaamaan negatiivisia tunteita.

6.2.2 Tunnetoimijuus negatiivisten tunteiden kohtaamisessa

Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan niitä tilanteita, joissa viranhaltijat kokevat negatiivisia tunteita. Negatiivisten tunteiden yhteydessä viranhaltijat kuvaavat useita sellaisia heidän työssään esiintyviä vaikuttimia, jotka laskevat työtyytyväisyyttä ja työpaikan tunneilmastoa.

Tutkimusaineiston mukaan puolet (51 %) viranhaltijoista kokee valmistelutyön yhteydessä stressiä. Stressiä viranhaltijoille aiheuttavat heihin kohdistuvat epärealistiset odotukset. Usein epärealistiset odotukset päätösten valmistelussa liittyvä aikatauluihin, kuten siihen että viranhaltija valmistele hetki ennen listan lähtöä puheenjohtajan toivomat pari lisäpykälää. Epärealistisia odotuksia on myös valmistelun sisällöstä ja niitä voi tulla monista eri suunnista. Kuntalainen tai työntekijä saattaa odottaa jonkin tietyn asian etenevän nopeammin kuin on mahdollista tai ratkeavan tavalla, joka ei jostain syystä voi toteutua. Poliitikot voivat odottaa viranhaltijalta juuri tietynlaista valmistelua, joka saattaa olla ristiriidassa muiden poliitikkojen odotusten kanssa. Osa viranhaltijoista kokeekin tekevänsä aina jonkun mielestä väärän ratkaisun. Aikataulupaine liittyy myös epärealistisiin odotuksiin vahvasti, kun viranhaltijalta odotetaan lyhyellä varoitusajalla jonkin asian valmistelua. Tällöin ei viranhaltijoiden mielestä useinkaan ymmärretä, että heillä on lukuisia muita työtehtäviä, joita ei vaan voi jättää tekemättä.

”Stressiä tulee siitä, että odotuksia paljon, työlistä pitkä ja valmistelu tulee tehdä samalla huolellisuudella edellä mainitusta riippumatta.” (KT, kys.7)

Erityisen vaikeiden ja ristiriitaisten asioiden valmistelu stressaa viranhaltijoita. Tällaisten asioiden yhteydessä käsittely usein venyy ja asianosaisten ajatukset vääristyvät. Viranhaltijat myös kokevat, että poliitikot eivät aina ymmärrä päätöksenteon prosesseja ja niiden vaatimuksia. Joidenkin viranhaltijoiden kohdalla tällainen

päätöksenteon kulttuuri saattaa aiheuttaa stressin tunteita jo, kun tietää joutuvansa viemään asian toimielimen päätettäväksi. Lisäksi osa viranhaltijoista kokee stressaaviksi sellaisten päätösten valmistelun, joilla tulee olemaan jollekin taholle negatiivisia vaikutuksia.

”Stressiä ja pettymystä syntyy, kun prosessia ei ymmärretä tai arvosteta ja kunnan eri toimielinten intressit menevät ristiin eikä päättäjät edes yritä toimia kulloisenkin roolinsa mukaisesti (esim. valvontaviranomaisen näkökulma on aivan eri kuin vaikka turismivastaavan). Oman osaamisen ja poliitikkojen osaamisen välinen kuilu ja joidenkin poliitikkojen yllä mainittu välipitämättömyys oman tehtävänsä ymmärtämiseen luo jopa laittomia päätöksiä, joka stressaa valtavasti.” (KT, kys.7)

”Olen innostunut asioista, joista olen vastuussa, mutta stressiä aiheutuu siitä, jos asian joutuu tuomaan poliittiseen päätöksentekoon.” (KT, kys.7)

Stressin tunteen aiheuttajista viranhaltijat mainitsevat yleisimmin kiireen ja valmistelutyöhön käytettävissä olevan ajan vähyden. Tämä toistuu lähes kaikissa viranhaltijoiden kirjoittamissa vastauksissa. Stressi liittyy huoleen siitä, saako vaadittavat työt tehtyä ajoissa sekä huoleen työn laadun kärsimisestä. Enemmistö viranhaltijoista kertoo, että valmistelutyöhön liittyvä kiire on jatkuvaa. Vain muutaman vastaajan kohdalla aikataulupaineet ovat ajoittaisia.

”Koen stressiä, kun aikataulut ovat kohtuuttomat laadukkaalle valmistelulle.” (KT, kys.7)

”Kun saa listan valmiiksi niin tyytyväinen olo, mutta sitä tehdessä on stressi, kun tuntuu että ei pysty sitä tekemään riittävästi paneutuen, paljon muutakin tehtävää samaan aikaan.” (KT, kys.7)

”Kun asioita pitää valmistella kiireellä ja organisaatio on säästetty niin ohueksi, että pitää tehdä 12–14 tuntista työpäivää pykälien laatimista varten.” (KT, kys.7)

”Stressiä tulee silloin kun aikataulu on tiukka. Talousraportteja (kk toteumat, talousarviota ja tilinpäätökset) laadittaessa työtä tehdään aamusta iltaan kiireessä tiukoilla aikataululla vähillä resursseilla. Stressiä syntyy aikataulupaineista ja huolesta, että valmistelumateriaaleissa on virheitä.” (KT, kys.7)

Toiseksi yleisin valmistelutyöhön liitettävä negatiivinen tunne on turhautuminen. Sitä kertoi kokevansa vajaa puolet (47 %) viranhaltijoista. Turhautumisen tunnetta viranhaltijoissa aiheutuu silloin, kun poliittisessa päätöksenteossa takerrutaan kokonaisuuden kannalta pieniin asioihin, jotka hidastavat päätöksentekoprosessin valmistumista. Myös tilanteet, joissa viranhaltijan tekemään valmistelutyöhön ei suhtauduta avoimesti eikä sille anneta mahdollisuutta, aiheuttavat turhautumista. Näissä tilanteissa poliitikko tai poliitikot ovat usein jo muodostaneet hyvin vahvan etukäteiskannan asiasta. Näihin vahvoihin etukäteiskantoihin liittyy viranhaltijoiden mukaan toisinaan jonkin tietyn intressitahon edun ajaminen. Viranhaltijat myös kertovat, että välillä päätöksiä tehdään enemmän tunteella kuin järjellä.

”Turhautuminen on ehkä eniten mieleen nouseva tunnetila. Valmistellaan asia tavalla, joka on veronmaksajan edun kannalta paras vaihtoehto sekä taloudellisesti että inhimillisesti, ja sitten kun se torpataan väärillä perusteilla (tavallisesti uskomuksilla) tai mielipiteillä se turhauttaa. Poliittinen muisti on todella lyhyt. Asioita poisselitetään ja huono päätös valkopestään. 150 k€ säästö johti 1 M€ kustannuksiin.” (KT, kys.7)

”Turhautumista syntyy, kun tietää että päätöksenteko luottamiselimissä tehdään tunteiden pohjalta eikä mikä olisi loogista, tai että tehdään oman alueen edunvalvonnan kannalta eikä koko kaupungin parasta ajatellen” (KT, kys.7)

Turhautumista koetaan myös silloin kun asia jää kokouksessa pöydälle poliitikojen heikon perehtymisen vuoksi. Tai silloin kun perusteellisen valmistelun jälkeen viranhaltija joutuu useita kertoja selvittämään saman asian uudelleen, koska valmistelumateriaaleihin ei ole poliitikkojen toimesta jaksettu tai ehditty perehtyä. Koska kyselytutkimus toteutettiin alle puoli vuotta valtuustokauden vaihtumisen jälkeen, on useampi viranhaltija kommentoinut uusia poliitikkoja, joiden yli-innokkuus ja viranhaltijalle sekä kokeneemmille poliitikoille itsestään selvien asioiden pyörittäminen aiheuttaa turhautumista. Turhautuminen päättäjien substanssiosaamisen ja kokonaisuuden hallinnan heikkouteen näkyvä viranhaltijoiden vastauksissa selvästi.

”Tuon asiat esille. Osan kanssa on hedelmällistä keskustella, osa taas ei kuuntele mitään. Monesti olen miettinyt, eikö luottamushenkilölle tulisi asettaa jonkinlaiset pätevyysvaatimukset? Suurikaan äänimäärä ei tuo järkeä eikä älyä!” (KT, kys.7)

”Uudet yli-innokkaat kuntapäätäjät vatvovat rutiinipykäliäkin loputtomiin.” (KT, kys.7)

Turhauttavaksi koetaan sellaisten asioiden valmistelu, jotka viranhaltijoiden mielestä ovat epäolennaisia tai turhia. Turhilta tuntuvien asioiden valmistelu liittyy aikapulaan. Viranhaltijat kertovat turhautumisesta myös kokiessaan, että poliitikkojen esiin nostamalla epäolennaisilla asioilla tehdään vain politiikkaan eikä niillä ole muuta kuin populistista merkitystä. Toisinaan viranhaltijoita turhauttaa ammatinvalinnasta huolimatta hallinnollinen byrokratia. Käytännössä tällainen viranhaltijoiden kuvaama ”*turhalta tuntuva byrokratia*” näkyy esimerkiksi siinä, että päätöksenteon valmisteluun ja esityslistan materiaalien tuottamiseen joudutaan käyttämään paljon aikaa, vaikka viranhaltijat ja poliitikot tietäisivät ilman valmistelutyötäkin, mikä on asiassa paras ratkaisu. Kuntastrategian unohtaminen ja sivuuttaminen poliitikkojen toimesta ovat myös merkittävä turhautumista aiheuttava tekijä. Ikävalko ym. (2023, 16) ovat esittäneet varmojen tunnetoimijoiden olevan sitoutuneita organisaation strategian toteuttamiseen. Viranhaltijoiden lukuisat kommentit strategian sivuuttamisesta aiheutuvista turhautumisen tunteista vahvistavat käsitystä johtavista viranhaltijoista vahvoina ja varmoina tunnetoimijoina. Strategian sivuuttamisen lisäksi turhautumisen tunne ylipäättään liittyy vahvasti kaikenlaisiin viranhaltijoiden mielestä epäjohtonmukaisiin toimeksiantoihin ja selvitystöihin.

”Jos koen asian aivan turhaksi (eli asia ei johda mihinkään, mutta selvitetään kun toimeksianto on tullut), se turhauttaa, stressaa ja jopa kiukuttaa. Kun muutakin ihan asiallista asiaa olisi tehtävänä.” (KT, kys.7)

”Turhautumista aiheuttavat ”tarpeettomat työt” mm. samoista asioista tehdyt valtuustoaloitteet, joihin pitää vastata, tai valtion/EU:n kunnille määräämät uudet velvoitteet (GDPR, tiedonhallintalaki, saavutettavuus, PTV jne.jne)”

”Turhautuminen ja stressi tulee siitä, että poliitikot laativat laajoja aloitteita / kysymyksiä, jotka eivät ole kunnan strategian mukaisia, joihin ei ole rahaa tai joiden asiasisällön saisi helpommin selville yhdellä puhelinsoitolla viranhaltijalle.” (KT, kys.7)

Valtuustoaloitteet nousevat viranhaltijoiden vastauksissa useasti esille turhauttavina ja ylimääräistä työtä aiheuttavina. Viranhaltijoiden näkemyksen mukaan valtuustoaloitteita tehdään usein näkyvyyden vuoksi, vaikka saman asian voisi selvittää suoraan viranhaltijan kanssa. Toisinaan valtuustoaloitteita tehdään asioista, jotka jo etenevät kunnan operatiivisella puolella, mutta joista poliitikko ei ole ollut tietoinen. Viranhaltijat toivovatkin, että ennen valtuustoaloitteiden tekoa poliitikot keskustelisivat asioista vastuullisen viranhaltijan kanssa. Valtuustoaloitteita tehdään myös toi-

sinaan samoista asioista uudelleen ja joskus ne taas ovat täysin ristiriitaisia kuntastrategian kanssa.¹⁹

”Turhautumista esim. jatkuviin valtuustoaloitteisiin asioissa, jotka oikeasti voitaisiin hoitaa ihan muunlaisella prosessilla.” (KT, kys.7)

Kuten stressin tunnetta, myös turhautumisen tunnetta aiheuttavat poliittiset ristiriitatilanteet, joissa odotettavissa on negatiivista keskustelua ja konfliktejakin. Tällaiset konfliktitilanteet vaihtelevat ryhmäkohtaisista konflikteista henkilökohtaisiin konflikteihin, mutta useimmiten ne liittyvät poliittisten ja hallinnollisten intressien väliseen ristiriitaan tai epäluottamuksen sävyttämään viranhaltijavastaisuuteen (Möttönen, 1997, 1). Konfliktit, vaikka ne olisivat vain poliitikkojen välisiä, vaikeuttavat viranhaltijan työtä ja niistä johtuen viranhaltijan tekemää työtä pidetään huonona. Toisinaan viranhaltijat kokevat, ettei heidän asiantuntemukseensa luoteta, mutta ulkopuolisen asiantuntijan sanomana saattaa sama asia saada poliitikot vakuuttuneiksi.

”Turhautumista esiintyy usein, kun tiedän jo etukäteen, ettei valmistelua pidetä hyvänä kunnassa vallitsevasta poliittisesta riitatilanteesta johtuen.” (KT, kys.7)

”Lisäksi turhautumista aiheuttaa se, että kun kunnan viranhaltijat esittävät jotain, päättäjät saattavat kyseenalaistaa sen. Kun samaa asiaa esittelee joku ulkopuolelta ostettu asiantuntija, päättäjät luottavat esittelyyn.” (KT, kys.7)

Tutkimusaineistossa on myös vastauksia, joissa koetaan poliitikkojen tahallaan vaikeuttavan viranhaltijoiden työtä ja etsivän siitä vikoja. Osa kyselytutkimukseen vastanneista viranhaltijoista kokee, että poliitikkojen joutuessa päättämään vaikeista asioista, joutuvat valmistelevat viranhaltijat syntipukeiksi. Näissä yhteyksissä viranhaltijat saavat osakseen hyökkäyksiä sekä ala-arvoisia kommentteja.

”Valmistelu on ollut viime vuosina mittavaa, koska osa päätöksentekijöistä haluaa löytää siitä virheitä. Joudun tarkistamaan lait ja jopa lakien esityöt tarkkaan ja olemaan mahdollisesti yhteydessä ulkoisiin asiantuntijoihin ennen kuin uskallan viedä asian eteenpäin. Tämän jälkeenkin esitykseni voidaan kyseenalaistaa tai lytätä täysin. Viimeisimmässä viestissä kehoitettiin lisäämään tarkkuutta viranhoitoon. Itse asiasisältö oli oikein mutta pykälänumero oli virheelinen.” (KT, kys.7)

¹⁹ Valtuustoaloitteita käsitellään lisää valmistelutyön erityishaasteita käsittelevässä luvussa 6.2.3.

Pettymyksen tunteita valmistelutyössä kertoo kokevansa 15 % vastanneista viranhaltijoista. Pettymyksen tunteet liittyvät yhteistyöhön poliitikkojen kanssa. Poliittinen peli kokonaisedun kustannuksella ja seurauksista välittämättä on keskeinen pettymyksen tunteen aiheuttaja. Pettymyksen tunteet kumpuavat usein myös siitä, että poliitikot eivät anna painoarvoa viranhaltijan tekemälle valmistelulle ja siinä esiin tuoduille viranhaltijan mielestä arvokkaalle tiedolle. Pettymyksen lisäksi kiukun tunne kytkeytyy yhteistyöhön poliitikkojen kanssa. Kiukun tunteita kokee tutkimusaineiston mukaan 8 % viranhaltijoista. Kiukkuu viranhaltijoissa aiheuttaa kokemus poliitikkojen harjoittamasta populismista ja asiattomat kommentit. Populismilla viranhaltijat viittaavat nimenomaan puhetyyliin ja esille tuotaviin asioihin. Viranhaltijoiden yleinen määritelmä populismille on siten hyvin vastaava kuin Herkmanilla (2019), jonka mukaan populismi on kevyttä ja sisällöltään ohutta retoriikkaa, jossa poliitikot tarttuvat johonkin ajankohtaisiin aiheeseen saadakseen näkyvyyttä ja suosiota kuntalaisten keskuudessa.

Muita viranhaltijoiden kokemia negatiivisia tunteita ovat *ahdistus, toivottomuus, kyynisyys, huoli, kyllästymisen sekä väheksynnän tunne*. Ahdistavat ja toivottomat tilanteet liittyvät nekin viranhaltijan osakseen saamaan asiattomaan kommentointiin sekä arvottomuuden ja väheksynnän tunteeseen.

Kerroin aineistot ja menetelmät -pääluvussa, että toteutin tilastollisesti merkittäväälle aineistolle vastausten ristiintaulukoinnin suhteessa yksittäisiin muuttujiin. Ristiintaulukoinneissa tilastollisesti merkittäväksi nousi sukupuolen vaikutus tiettyihin tunnetiloja koskeviin vastauksiin. Naisviranhaltijat kokevat selkeästi enemmän stressiä (Khiin neliötesti $<0,003$) ja vähemmän tyytyväisyyttä (Khiin neliötesti $<0,004$) kuin miehet. Stressiä koki 103 naista (59,19 % naisista) ja 74 miestä (42,53 % miehistä), kun kummankin sukupuolen edustajia vastaajissa oli 174. Stressiä kokevia naisia oli siis lähes 17 prosenttia enemmän kuin miehiä. Vuonna 2023 julkaistun Nordic Health -raportin (Ström Olsson, 2023) mukaan Suomessa 43 % naisista ja 34 % miehistä kertoo kärsineensä pitkittyneestä, yli 6 kuukautta jatkuneesta stressistä. Vanhemmista suomalaisnaisista (45–59-vuotiaat) 48 % on kokenut pitkittyneitä stressiä ja nuoremista 42 %. Viranhaltijoiden stressin tunne siis ylittää reilusti stressiin liitetyt yleisyysluvut. Osasyynä tähän voidaan pitää johtavan viranhaltijan työn monenkirjavia paineita ja vaativuustekijöitä. Uskon kuitenkin jo aikaisemmin toteamani mukaisesti, että tässä tutkimuksessa stressi ja useat muut negatiiviset tunteet korostuvat, koska osalle viranhaltijoista juuri tyytymättömyys nykytilaan on tuottanut motivaation vastata kyselytutkimukseen.

Tyytyväisyyden tunnetta koki 68 naista (39,08 % naisista) ja 96 miestä (55,17 % miehistä). Eli tyytyväisyyden tunnetta kokevia naisia oli 16 prosenttia vähemmän kuin miehiä. On loogista, että stressi laskee sitä kokevien henkilöiden tyytyväisyyden tunnetta. Naisten tyytymättömyys heijastuu myös vuorovaikutusta koskevan väittämäkysymyksen vastauksiin. Naisista kolmannes (Khiin neliötesti $<0,001$) oli

täysin tai melko eri mieltä väitteen ”Poliittisen päätöksenteon prosesseista ja niiden kehittämisestä on mahdollisuus keskustella oman kunnan luottamushenkilöiden kanssa”. Miesten vastaava osuus oli 18 %, joten sukupuolten välillä on selkeästi eroa siinä, millaisena he kokevat keskusteluyhteyden kunnan luottamushenkilöiden kanssa.

Viranhaltijat kertoivat haastattelussa, että pitkään kuntapuolella työskentelevät tuntuvat ”kasvattavan paksumman selkänahan” ja kovettavat itseään, jolloin ”asiatomat heitot eivät enää niin kovasti hetkauta”. Toisaalta osa viranhaltijoista on sitä mieltä, että työvuosien karttuessa ei suostu enää niin helposti ottamaan ikävää ja epäreilua palautetta vastaan. Erään johtoryhmän haastattelussa virisi mielenkiintoista pohdintaa siitä, vaikuttaako viranhaltijan sukupuoli asiattoman palautteen määrään tai siihen, miten sen ottaa vastaan. Miespuolinen viranhaltija kertoi kokevansa, että saa osakseen vähemmän asiattonta palautetta.

”Ehkä se sukupuoli on suojannut mua enemmän, kun on puhunut naispuolisten kollegojen kanssa, että se että tota iso ruma mies on ottaa vähemmän vastaan sitä tietyllä tavalla, että mitä kollegat naispuoliset ehkä on joutunut sellaiseen. Mutta taas se turpiin vedon tai muun osalta, niin uhkailuita kuitenkin tulee, mutta ne on ehkä ollut tällaisia vaan hetkessä tai päätöksenteossa, että ei oo kuitenkaan mihinkään käsirysyyn johtanut. Mutta tota kuitenkin välillä sellaisia outoja voimakkaita.” (jory 1, haastattelu)

Sukupuoli ei kuitenkaan merkittävässä määrin nouse esiin tekijänä, joka vaikuttaisi viranhaltijan kohteluun. Enemmän esiin nousee se, että viranhaltijat kokevat joutuvansa vaikeissa asioissa toisinaan syntipukeiksi, vaikka he noudattaisivat luottamushenkilöiden tekemiä päätöksiä. Jollekin taholle ikäviä seuraamuksia tuottavien päätösten aiheuttama mielipaha on helppo kohdistaa toimialan johtavaan viranhaltijaan. Mielipahan kohdistajana saattaa olla niin päätöksen vaikutuspiirissä ollut kuntalainen kuin eri mieltä ollut luottamushenkilö. Viranhaltijaan kohdistuva negatiivinen ja asiattomuuksiin menevä kommentointi julkaistaan yhä useammin sosiaalisen median kautta, mutta viranhaltijoissa ahdistusta aiheuttavia tilanteita tapahtuu myös kasvotusten.

”Mulla on yksi luottamushenkilö, jos se tulee tapaamaan mua niin mä en laita ovea kiinni, kun se tulee paikan päälle. Kaikki kyllä varmaan tietääkin kenestä puhutaan, että ei ole koskaan silleen tapahtunut mitään, mutta tiedän että siihen on riski, että se keskustelu voisi mennä sellaiseksi, että että mä haluan että on joku tarvittaessa kuulemassa, että sitten varsinkin jos on ollut joku semmoinen tilanne jo aikaisemmin et tietää, että se tulee tapaamaan sellaisesta aiheesta, josta se on provosoitunut tai on tosi kärkevä mielipide niin kun monessa asiassa

kyseisellä henkilöllä on, niin sitten se on niinku vaan semmoinen ennaltaehkäisevä juttu, että että ei ainakaan ole niinku kahdestaan suljetun oven takana.”
(jory 2, haastattelu)

Viranhaltijoiden vastauksissa ei ole esimerkkejä uhkailusta, mutta haastattelussa pari viranhaltijaa kertoo kokeneensa suoranaista uhkailua.

”Meillä oli yhdessä kunnassa hiukan semmonen uhkailukulttuuri ja kyse oli, mä en nyt enää edes muista mikä päätös asia se oli. Minuun otti yksi luottamushenkilö yhteyttä, että jos en tee semmoista esitystä, niin minun tehtäväni on vaaka-laudalla sen jälkeen.” (jory 2, haastattelu)

Huolta viranhaltijat kantavat tekemänsä valmistelutyön ja sen pohjalta syntyvien päätösten oikeellisuudesta. Kyllästymistä aiheuttavat rutiiniluontoiset ja muodon vuoksi suoritettavat valmistelutehtävät.

Erilaisia negatiivisia tunteita viranhaltijoissa herättävät poliittiset päätökset, jotka vaarantavat kunnan taloutta tai asukkaiden yhdenvertaisuutta. Myös lyhytnäköisyys ja ”*poliittisten pikavoittojen*” etsintä saavat viranhaltijoissa aikaan negatiivisia rektioita. Strategisuuden puute, sovitusta linjoista lipeäminen ja epäolennaisiin asioihin keskittyminen mainitaan usean eri negatiivisen tunnetilan yhteydessä. Johdonmukaisuus ja faktapohjaisuus ovat viranhaltijoille tärkeitä ja ne korostuvat läpi koko kyselytutkimuksen vastausten.

”Kun johdonmukaisuus puuttuu päättäjiltä. Muisti on päättäjillä valikoiva, ei edes muisteta omia päätöksiä. Vaaditaan yhtä, mutta päätetään ihan toisin. Rahalla (veroeuroilla) ei ole mitään väliä... Ei ymmärretä kokonaisuuksia, vaan tartutaan vain yksityiskohtiin. On luvattu kyläpolitiikkahengessä mahdottomia asioita ja ajetaan käärmettä pyssyyn. Vaaditaan strategian ja valtuuston päätösten vastaisia asioita valmisteluun. Painostetaan pikkuvirkamiehiä valmistelussa.” (KT, kys.7)

Näiden positiivisten ja negatiivisten tunteiden tarkastelun jälkeen on todettava, että muutama viranhaltija totesi valmistelun olevan heille vain neutraalia työtä, joka ei herätä erityisiä tunteita. Näistä vastauksista oli pääteltävissä vastaajana olevan kokeneen viranhaltijan, jonka tunnetoimijuus oli hyvin varmallalla tasolla.

”Kohtuullisen pitkän virkamiesuran jälkeen esittelyyn liittyvä valmistelu ei useinkaan herätä erityisiä tunteita. Asioihin pystyy suhtautumaan omasta mielestä ammattimaisesti.” (KT, kys.7)

Viranhaltijoiden tunnetoimijuus näyttäytyy negatiivisten tunnekokemusten kohdallakin kohtuullisen varmana. Argumentit paksunnan selkänahan kasvattamisesta ja olkien kohauttamisesta negatiivisia tunteita herättävissä tilanteissa kertovat hyvästä itseluottamuksesta ja vahvasta ammatillisesta toimijuudesta, vaikka työpaikan tunneilmasto olisi ainakin tilapäisesti madaltunut. Vahvuudesta ja kokemuksesta kertovat myös kokeneempien viranhaltijoiden toteamukset siitä, että he eivät enää suostu ottamaan epäriilua ja asiatonta palautetta vastaan. Negatiivisten kokemusten eräänlainen sivuuttaminen paksun selkänahan avulla ja toisaalta negatiivisia tunteita herättäviä ärsykeitä vastaan toimiminen kertovat kumpikin varmasta tunnetoimijuudesta, mutta hieman eri tavalla.

Sääntöpohjaisuudestaan huolimatta johtavien viranhaltijoiden työ voidaan katsoa tunnetyöksi ja viranhaltijoiden tunnetoimijuudessa tunteiden hallinta korostuu. Viranhaltijoiden tehokkaimpana tunteiden hallinnan keinona voidaan pitää tunteiden sääntelyä ja etenkin tunneilmaisun sääntelyä. Edellä olen kuvannut laajasti viranhaltijoiden kokemuksia erilaisista tunteista, mutta huomattavasti vähemmän on viranhaltijoiden kokemuksia tunteiden ilmaisusta. Tunteiden säätelymekanismit ovat yksilöllisiä, mutta niihin vaikuttavat organisaation tavat ja käyttäytymissäännöt. Tunteita säätelevistä mekanismeista voi ajan kuluessa tulla niin automaattisia, ettei yksilö edes tiedosta niitä (Elfenbein, 2007). Viranhaltijat ovat tottuneet toimintaympäristöönsä sen hyvine ja huonoine puolineen ja pyrkivät toimimaan oman tunnesäätelynsä kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

6.2.3 Valmistelutyön erityishaasteita

Kartoitin edellä esiteltyjä positiivisia ja negatiivisia tunteita sekä niiden aiheuttajia suurimmaksi osaksi kyselytutkimuksen avulla. Kyselytutkimuksissa nousi esiin valmistelutyön erityishaasteita, joita sivutaan viranhaltijoiden rooleja ja tunteita koskevissa tutkimustuloksissa, mutta joita halusin niiden ajankohtaisuuden vuoksi käsitellä vielä erikseen. Näitä erityishaasteita ovat: tulevaisuuden kehityssuuntien ennakointi, lausuntopyyntö ja kyselyt, valtion/EU:n -tasojen päätöksenteon vaikutukset kuntiin, sosiaalinen media, sote-uudistus sekä merkittävimpänä valtuustoaloitteet. Valtuustoaloitetta lukuun ottamatta nämä erityishaasteet liittyvät kuntaorganisaation ulkopuolelta tuleviin tekijöihin. Halusin tutkia teemoja lisää ja otin aiheet mukaan toteuttamiini johtoryhmien teemahaastatteluihin. Tässä luvussa käsitellään ensin kunnan ulkopuolelta tulevia haasteita aiheuttavia tekijöitä ja syvennyttään lopuksi valtuustoaloitteisiin.

Ennustamisen haasteet ja vaikutusmahdollisuuksien puute

Friedman (esim. 2019, 137) on teknokratiaa koskeissa argumenteissaan todennut, että asiantuntijoilta ja maallikkokansalaisilta puuttuu tarvittava tieto yhteiskunnallisten ongelmien tehokkaaseen ratkaisemiseen ja siksi he toimivat ainakin osittain puutteellisen tiedon pohjalta. Kun viranhaltijat valmistelevat päätöksiä, tekevät he erilaisia tulevaisuusskenaarioita löytämänsä ja parhaaksi katsomansa tiedon perusteella. Täysin luotettavaa tietoa etenkin isoissa asioissa on harvoin olemassa, mikä viranhaltijoiden mukaan aiheuttaa toisinaan luottamushenkilöissä turhautumisen tunnetta. Teemahaastatteluissa kahden eri kunnan viranhaltijat kertoivat kokevansa säännöllisin väliajoin riittämättömyyden ja epäonnistumisenkin tunnetta, kun eivät pysty antamaan luottamushenkilöille varmoja vastauksia päätöksenteon tueksi. Viranhaltijat kuitenkin toivovat, että luottamushenkilöt ymmärtäisivät elämän realiteetit ja sen, etteivät he ole ennustajia.

Viranhaltijat kokevat toisinaan voimattomuutta, koska he eivät pysty vaikuttamaan asioihin, joihin luottamushenkilöt odottavat heiltä ratkaisuja. Niin luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoidenkin olisi tärkeää sisäistää, mitkä asiat ovat kunnan oman vaikutusvallan piirissä ja mitkä eivät. Ihmisten käyttäytyminen on arvaamattomaa erilaisten ideoiden, vaikutteiden ja kehityskaarien vuoksi (Friedman, 2019, 137). Koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ovat esimerkkejä ennalta-arvaamattomista mullistuksista, joiden vaikutukset ovat moninaiset ja maailmanlaajuiset ja joihin yksittäisen kunnan ja sen viranhaltijoiden vaikutusmahdollisuudet ovat marginaalisia.

”Niin jos niinku mieltii näitä viimeisiä vuosia ja niinku ihan tälleen niinku kunnan tekemisen kannalta kukaan ei olisi vielä tammikuussa 2020 arvannut, että mihinkä niinku mihinkä me joudutaan tai tai että semmoisia sulkuja on yleensä mahdollista mitä mitä suomessakin tapahtui ja sitten taas kun niinku tavallaan vähän päästiin siitä kurimuksesta niin niin kukaan ei olisi voinut uskoa että Euroopassa syttyy sota. Ja ja niinku tavallaan niinkin raaka ja niinkin niinku laajamittainen sota mitä siellä on tapahtunut niin jotenkin kyllähän tässä on tullut sellaisia yllättäviä elementtejä monesta suunnasta ja ja en tiedä onko se kasvatannut sitä ihmisten ymmärrystä siitä, että että tavallaan kaikki ei ole ennakoitavissa tai kaikki ei ole ole niinku tavallaan sen oman vaikutuspiirin niinku tavallaan sisällä että mihinkä pystyy vaikuttaa ja mihinkä ei.” (jory 2, haastattelu)

”Ja toi samahan pätee sitten niinku talouteen myös nyt että että tota aika niinku semmoisia isoja juttuja. Mihin oikeasti kukaan niin kun yksittäinen viranhaltija tai edes kokonainen johtoryhmä vaiks ois ollut mitä superhyper ammattilaisia niin ei olisi pystynyt muuttamaan niitä asioita mitä mitä on tapahtunut.” (jory 2, haastattelu)

Vastauksissa toistuu, että ikäviin tapahtumiin tunnutaan usein etsittävän syyllistä ja syytökset on helppoa kohdistaa viranhaltijoihin. Hankalamman keskusteluilma-
piirin kunnissa voimattomuuden myöntäminen on vaikeaa ja keskustelut ajautuvat
siihen, että viranhaltijat eivät ole halunneet etsiä ratkaisuja. Viranhaltijoiden kom-
menteista on kuitenkin havaittavissa myös toiveikkuutta siitä, että koronapandemian
kaltaiset globaalit ja ennenäkemättömällä tasolla toteutuneet haasteet avaavat kunta-
laisten silmiä sille, kuinka ulkopuolelta tulevat isommat ja pienemmät voimat vai-
kuttavat ennakoimattomasti kunnan toimintaan.

Lausuntopyynnöt ja kyselyt

Huomattavasti aikaa vievänä asiana viranhaltijat mainitsevat lausuntopyynnöt. Kun-
tiin lähetetään lähes päivittäin lausuntopyyntöjä erilaisista asioista. Ne voivat olla
esimerkiksi järjestöjen strategioiden valmistelua tai laajojen lakien ja säädösten val-
mistelua koskevia lausuntoja. Yhteistoiminnallisen hallinnan näkökulmasta kuntien
osallistaminen on välttämätöntä sellaisissa tilanteissa, joissa kuntien näkemykset ja
asiantuntemus ovat päätöksenteon kannalta välttämättömiä. Kuitenkin jo näihin lau-
suntopyyntöihin tutustuminen ja sen erottelu mikä lausuntopyynnöistä on kun-
nan kannalta oleellinen ja mikä ei niin keskeinen, vie erittäin paljon viranhaltijoiden
aikaa. Lausuntopyyntöjen liitemateriaalit ovat usein huomattavan laajoja, jopa satoja
sivuja. Tärkeisiin lausuntopyyntöihin olisi ehdittävä kunnolla perehtymään, jotta
kunta pystyy vastaamaan niihin riittävällä tarkkuudella.

”En tiedä. Tuntuu, että tavallaan lausuntopyyntöjä tulee tuosta valtakunnan ta-
solta tosi paljon, että ne oo niin hitsin laajoja vielä sitten siis toki siellä on erilai-
sia, mutta ihan oikeasti tuntuu että päivittäin tulee jotakin, että odottako ne oike-
asti että me keretään kaikkiin vastaila jotakin että että se se tuntuu hurjalta.”
(jory 1, haastattelu)

Viranhaltijat myös pohtivat, onko kunnan antamalla lausunnoilla kaikissa ta-
pauksissa minkäänlaista vaikutusta, lukeeko lausuntoja kukaan ja välittykö kuntien
sanoma lausuntojen kautta oikeasti eteenpäin.

*”Olen siis ihan luotettavalta taholta kuullut, että opiskelijat käy ainakin joissain
ministeriöissä läpi sitten näitä lausuntopyyntöihin tulleita lausuntoja ja mä oon
joskus sitä miettinyt, että miten sä sillä vielä aika vajavaisella kokemuksella kun
kun sä olet vasta opiskelemassa, että sulla ei ole sitä käytännön kuntatyön koke-
musta, niin miten sä osaat niitä lausuntoja käsitellä. Kun sitten kuitenkin niissä
lausuntopyynnöissä on mahdollisuus usein vapaastikin kirjoittaa ja siellähän
sitten kunnat vuodattaa enemmän sitä tuskaansa. Miten sitä kokemattomana*

pystyt sieltä sitten ikään kuin imee sen olennaisen ja viemään eteenpäin.” (jory 1, haastattelu)

Toivottavaa on, että lausuntopyynnöt suunnattaisiin vielä tarkemmin vain niille kunnille, joita asiat ihan todella koskevat. Nyt viranhaltijoiden kokemus on, että lausuntoja lähetetään liian laajasti, jotta kaikki tahot varmasti osallistetaan tai jotta lausunnon pyytäjän ei tarvitse käyttää aikaa sen tutkimiseen, mitkä kunnat ovat oikeasti lausuntopyynnön aiheen vaikutuspiirissä. Lausuntopyynnöt kokevat niiden suuren määrän vuoksi tietynlaisen inflaation. Tämä viranhaltijoiden näkemys poikkeaa esimerkiksi Keinäsen ym. (Keinänen et al., 2024) tutkimustuloksista, joiden mukaan lainvalmisteluprosessissa onnistutaan kaikkein parhaiten keskeisten sidosryhmien tunnistamisessa ja avointen kuulemiskierrosten järjestämisessä.

”Mulla on itselle tullut semmoinen olo nyt kyllä kahdenkymmenen vuoden kokemuksella, että se on semmoinen lausuntopyyntöautomaatti, että on kysytty, kun kysyä tarvitsee. Mutta onko niillä oikeasti sitten vaikuttavuutta.” (jory 1, haastattelu)

Lausuntopyyntöjen lisäksi johtavia viranhaltijoita työllistävät erilaiset kyselyt esimerkiksi valtionhallinnon tai Kuntaliiton taholta. Näihin vastaaminen ajaa kunnan etua, mutta ajan löytäminen vastausten pohdintaan on usein vaikeaa. Koronapandemian aktiivisen vaiheen aikana kuntiin lähetettiin vielä normaalia enemmän erilaisia toimintaa koskevia kyselyitä, mikä lisäsi kuormitusta entisestään.

Valtio- ja EU-tason päätöksenteko

Yhteistoiminnallisen hallinnon keskeinen ja vaikea kysymys liittyy päätöksentekovaltaan (Greenwood et al., 2021). Oman kuntaorganisaationsa yhteistoiminnallisessa hallinnossa kunnat ovat toiminnan ytimessä, mutta isommassa kuvassa kunnat joutuvat usein ulkokehälle. Johtoryhmien haastattelut syvensivät kyselytutkimuksen vastauksien kautta muodostunutta kuvaa siitä, että viranhaltijat kokevat EU:n tason päätöksenteon valuvan kuntien arkeen välillä hyvinkin mutkikkaina velvoitteina. Esimerkkinä toimivat mm energiaratkaisut. Yksi viranhaltija nosti haastattelussa esiin sen, että pohjoismaisten kuntien olosuhteita ei eurooppalaisessa ajattelussa ehkä aina ymmärretä tarpeeksi. Moni asia aiheuttaa Pohjois-Euroopassa toteutettuna paljon suurempia kustannuksia kuin EU:n eteläisimmässä maissa. Viranhaltijat toivovatkin täsmällisempää edunvalvontaa ja asioiden käytännön vaikutusten pohdintaa.

Euroopan unionin päätökset muokataan valtakunnalliseksi lainsäädännöksi ja viranhaltijat pohtivat, onko näissä prosesseissa lopulta kenellekään selkeää kuvaa ko-

konaisuudesta. Lopullinen vastaus selviää yleensä vasta kun kunnat alkavat toteuttaa päätöksiä käytännössä.

”Ja se ongelmahan kunnissa on se, että näitä tulee joka tuutista, niitä tulee monikerroksisesti näitä niinku kustannuksia aiheuttavia asioita ja niitä ei kukaan tunnista millään päätöksenteko tasolla ei tuolla valtakunnan eduskunnan politiikassa. Siellä tulee sitä lainsäädäntö putkea. He tunnistaa ehkä sen, mutta kun siitä tulee yli, ohi ja sivusta ja on jos jonkinäköistä niin se niinku se hallinnan tunnehan on muuttunut jo ihan merkittävästi pelkästään näistä monimutkaistumista ja kerroksellisista asioista johtuen tässä viimeisen 10 vuoden aikana.”
(jory 2, haastattelu)

Muutamissa kyselytutkimuksen vastauksissa kuvataan EU:n tasolta kuntiin tulneiden uusien velvollisuuksien aiheuttamaa suurta työmäärää ja turhautumisen tunnetta. Tällaisia ovat esimerkiksi GDPR (*General Data Protection Regulation* eli suom. yleinen tietosuoja-asetus), saavutettavuusdirektiivi sekä tiedonhallintalaki. Nämä eivät kuitenkaan nousseet puheenaiheeksi johtoryhmien haastatteluissa.

Lainvalmisteluun liittyvä tutkimus on tunnistanut lakien valmisteluun liittyviä kehittämistarpeita erityisesti resursoinnin, johtamisen ja vaikutusten arvioinnin osalta (Uusikylä et al., 2023). Lainvalmistelun laadun parantamisen on katsottu edellyttävät systemaattista lähestymistapaa ja pitkäjänteistä kehittämistyötä. Viranhaltijoiden näkemykset lainvalmisteluun liittyen ovat samansuuntaisia. Erityisen ongelmallisena nähdään lainsäädännön nopeat muutokset ja niiden tempoilevuus. Lainsäädännön tiheät muutokset koetaan haastavina etenkin sivistyksen toimialalla. Eräs viranhaltija kertoi haastattelussa, että varhaiskasvatuksessa koetaan kuormittavina asiakasmaksulakiin ja maksujen määrittämiseen liittyvät toistuvat muutokset sekä muut lakimuutokset, jotka aiheuttavat toimintojen uudelleenjärjestelyjä. Osittain tällaiset toiminnan uudelleen järjestelyt pohjautuvat pidempään lakivalmisteluun ja toisinaan ne tulevat äkillisten määräyksien kautta. Näin tapahtui esimerkiksi Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen, kun kuntien oli reagoitava nopeasti ukrainalaisien pakolaislasten koulutustarpeisiin.

Talospuolella raportointivelvoitteiden koetaan kasvaneen jatkuvasti. Opetuksen toimialoilla haasteelliseksi nähdään rahoituksen painottuminen merkittävässä määrin hankkeisiin. Näitä rahoituksia on haettava, jotta toimintaa voidaan rahoittaa ja kehittää. Hankerahojen haku, hallinnointi ja raportointi vievät paljon viranhaltijoiden aikaa.

”Opetuksessa ja kasvatuksen rahoituksessa paljon perustuu niin kun ihan tämänmöisen niinku kehittämishankkeisiin tai niihin rahoituksiin mitä tulee, vaikka opetushallitukselle jotain ministeriöltä, se pitää olla viranhaltijan hereillä, että

OK nyt on jaossa kolmekymmentäneljä miljoonaa koko valtakuntaan, että nyt mä sitten teen sitä, jotta me saadaan edes osa pennosista, jotta me voidaan sitä toimintaa tehdä ja jatkaa.” (jory 2, haastattelu)

Joissain tapauksissa kehittämishankkeet myös kasvattavat kuntien kuluja tai vievät ainakin henkilöstöresurssia, kun hankkeella aikaan saadut uudet toimintamallit jäävät hankkeen päättymisen jälkeen osaksi kunnan toimintaa, mutta hankerahoitus päättyy.

EU:n tason säätelyn sekä velvoitteiden aiheuttamat taloudelliset ja resursseja koskevat paineet aiheuttavat keskustelua viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Viranhaltijat kertovat joutuvansa perustelemaan kasvaneita kustannuksia päätöksillä, jotka on tehty hyvin etäällä kunnan toimintaympäristöstä ja johon yksittäisen kunnan viranhaltijoilla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Mikäli luottamushenkilöillä ei ole tarpeeksi laajaa ymmärrystä lainsäädännön ja EU:n tason säätelyn vaikutuksesta kuntien velvollisuuksiin, aiheuttavat tällaiset perustelut joskus jännitteitä tai pientä epäluottamustakin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä.

Valtuustoaloitteet

Kyselytutkimuksen vastauksissa viranhaltijat nimesivät valtuustoaloitteet vahvaksi turhautumista aiheuttavaksi tekijäksi. Turhautuminen ei liity valtuustoaloitteeseen politiikan työkaluna vaan siihen, miten ja kuinka paljon sitä käytetään.

Kyselytutkimuksen avointen kysymysten vastauksissa tuli toistuvasti esiin se tosiasia, että valtuustoaloitteita tehdään kunnissa paljon ja niiden määrä on ollut kasvussa. Sama viesti välittyi myös johtoryhmien haastatteluissa. Valtuustoaloitteita tehdään erittäin aktiivisesti ja ne työllistävät viranhaltijoita huomattavasti. Suurimpina ongelmina nähdään kuitenkin se, että merkittävä osa valtuustoaloitteista koskee asioita, jotka jo etenevät kunnan operatiivisella puolella tai sitten aloitteen laadinnassa ei ole huomioitu kuntastrategiaa.

”Ne on on just sellaisia, että että me viranhaltijat joudutaan tosi kiusalliseen asemaan siinä mielessä, että kun me joudutaan melkein yhdeksäänkymmeneen prosenttiin sanomaan ei, kun ne on joko semmoisia ihan absurdeja, meillä jo on nämä asiat tai sitten ne ei niinku miltään osin tue meidän kuntastrategiaa tai sitä johdonmukaista työskentelytapaa.” (jory 1, haastattelu)

Viranhaltijoiden vastauksissa toistuu toive, että valtuutetut ottaisivat vastuulliseen viranhaltijaan yhteyttä ennen valtuustoaloitteen jättöä, jotta viranhaltija voisi kertoa ajantasaisen tilanteen valtuustoaloitteen kohteena olevasta asiasta. Tätä toivotaan siitä tiedolliseen epäsymmetriaan liittyvästä syystä, että valtuutetut eivät mil-

lään voi tietää kaikkea, mitä viranhaltijoilla on päivittäisessä työssään käynnissä ja suunnitelmissa. Näin välttyttäisiin turhalta työltä, kun aloitteita jo valmiiksi etenevistä asioista ei jätettäisi, eikä niihin tarvitsisi viranhaltijoiden vastata eikä toimielinten niitä käsitellä. Sama pätee sellaisiin asioihin, jotka ovat jo olleet toimielinten käsittelyssä tai joista on lähihistoriassa tehty aikaisemmin valtuustoaloitteita. Viranhaltijat kertovat valtuustoaloitteista, joissa viitataan esimerkiksi edellisen vuoden toimielinkäsittelyyn, joka on päätynyt tiettyyn lopputulokseen. Ja silti asiasta tuodaan vuotta myöhemmin jälleen valtuustoaloite. Tämä koetaan epäkunnioittavana niin toimielimen päätöksentekoa kuin viranhaltijoidenkin työskentelyä kohtaan.

”Jopa välillä suorastaan tulee aggressiot pintaan, kun kuuntelee niiden aloitteiden jättämistä siellä valtuustossa, että kuinka vähän ikään kuin arvostetaan ja välitetään tästä viranhaltijatyöstä ja lätkitään näitä asioita oikealta ja vasemmalta ja sitten vielä suututaan perään, jos on ikään kuin väärin valmisteltu.”
(jory 1, haastattelu)

Lisäksi viranhaltijat toivovat, että valtuutetut pysähtyisivät tarkastelemaan kuntastrategiaa ja peilaamaan aiottua valtuustoaloitetta siihen. Näin aloitteista tulisi paremmin pureksittuja ja ne olisivat jo lähtökohtaisesti samassa linjassa kunnan strategian kanssa. Tällaisessa tarkastelussa aloitteet tulisivat jo niiden jättäjän toimesta muovattua strategisiksi ja viranhaltijoiden olisi siitä hyvä jatkaa valmistelutyötään. Tällaisessa strategisessa tarkastelussa tippuisi pois sellaiset aloitteet, jotka eivät tue kunnan strategisten tavoitteiden toteutumista. Tämä tietysti edellyttää, että luottamushenkilö ymmärtää suunnittelemansa aloitteen linjattomuuden ja jättää sen tästä syystä tekemättä. Valtuustoaloitteita koskevia toimintatapoja ja niiden kehittämistä koskevia kommentteja oli kyselytutkimuksessa paljon. Tästä syystä otin aiheen mukaan myös teemahaastatteluihin, joissa sain syvennettyä viranhaltijoiden näkemyksiä aloitekäytännön ajoittaisesta toimimattomuudesta.

Viranhaltijat kokevat, että vain harva valtuustoaloite sisältää uusia avauksia tai ehdotuksia. Toisinaan aloitteita tehdään asioista, jotka ovat nousseet tai nousemassa valtakunnallisella tasolla esille, mutta jotka eivät ole vielä esimerkiksi lainsäädännön muutosten kautta ehtineet kuntiin. Viranhaltijat kokevat, että tällä tavalla luottamushenkilöt pyrkivät korostamaan omaa asiantuntemustaan ja reagointikykyään. Moni viranhaltija toteaa suoraan niin kyselytutkimuksen vastauksissa kuin haastatteluissa, että heidän mielestään valtuustoaloitteita tehdään poliitikon oman näkyvyyden korostamiseksi ja sen vuoksi valtuustoaloitteen kohteena olevan asian taustoja ei edes haluta selvittää. Valtuustoaloitteissa on siis viranhaltijoiden näkemyksen mukaan turhan usein populistinen sävy.

”Kun näitä valtuustoaloitteisiin sitten oikeasti myös joskus reagoidaan ja tavallaan se asia saattaa olla jo prosessissa jo siinä vaiheessa, kun valtuustoaloite tulee. Niin mulle tulee sitten sähköpostia, että hei että mainitsethan nimen että olen niinku tämän valtuustoaloitteen tehnyt, vaikka se on ollut prosessissa ennen valtuustoaloitetta ja tavallaan sillä ei ole ollut sen prosessin etenemiseen sinälään niinku mitään merkitystä. Mutta että niinku muistutetaan juuri siitä näkyvyydestä, että kumpi siinä on oikeasti tärkeämpää. Se että se asia toteutuu tai menee eteenpäin vai se, että sen nimensä saa sinne lehteen niin tälleen kärjistäen.” (jory 2, haastattelu)

”Tossa näkyy mun mielestä se vähän sama ilmiö mikä on tullut siitä että valtuuston kokoukset striimata nettiin. Siellä pidetään niinku puheenvuoroja ei itse sen asian niin kun käsittelyn edistämiseksi tai niin kun oman kannan esittämiseksi edes vaan siksi, että halutaan sitä omaa näkyvyyttä ja niin kun saada itse itseään esiin. Niin sitäkin ehkä käytetään oikeasti niinkun tarkkaan ottaen vähän väärin ja sillä pääsee vaan itse esille, vaikka oikeasti ei olisi siihen asian käsittelyyn tai niinku lopputuleman kannalta kauheasti mitään annettavaa, niin näissä aloitteissa on vähän sama asia. Tosin ne on niinku vielä astetta pahempi, koska sitten niinku kun niitä käytetään väärin niin se hukkaa ihan älyttömästi meidän organisaation resursseja kun se täytyy kuitenkin niinku viedä sen prosessin läpi ja niihin oikeasti menee kun niihin ne valmistellaan tietysti huolella. Niin niihin menee tosi paljon sitten työaika.” (jory 2, haastattelu)

Viranhaltijat toteavat valtuustoaloitteiden tehtailijoiden joukossa olevan myös ns. ”yhden asian huutelijoita”, jotka kaikin keinoin pyrkivät edistämään tärkeäksi katsomaansa asiaa ja saamaan sille näkyvyyttä. Näkyvyyden saamiseen voi viranhaltijoiden mukaan liittyä myös se, että luottamushenkilö on luvannut jollekin tietylle taholle edistää jotakin tiettyä asiaa (vrt. kannattajanäkökulma (Aberbach, 1981)) ja valtuustoaloitteen avulla pystyy näkyvästi todistamaan, että hän todella yrittää tehdä lupaamalleen asialle jotain. Valtuustoaloite ei välttämättä ole myöskään vain tietyn yksittäisen luottamushenkilön projekti, vaan tavoitteena on saada koko puolueelle näkyvyyttä.

”Siinä varmaan osa on se, että se tuo puolueille eritoten pienemmille puolueille niin semmoisen mahdollisuuden saada ja olla esillä. Mut on se tietysti en mä sitä en mä tiedä mikä se vaihtoehto sitten tota olis. Ei se voi niinkään olla, että valtuustoaloitetta ei olisi ollenkaan.” (jory 3, haastattelu)

Joidenkin viranhaltijoiden kokemus on, että valtuustoaloitteita pidetään viimeisenä reittinä edistää asiaa, joka ei muuten ole viranhaltijan tai toimielinten jäsenten

kanssa käytyjen keskustelujenkaan jälkeen edennyt. Eräs viranhaltija kertoo luottamushenkilön uhanneen tehdä asiasta valtuustoaloitteen, mikäli viranhaltija ei edistä asiaa. Osa viranhaltijoista kokee, että valtuustoaloitetta pidetään tietynlaisena käs-kynantona viranhaltijoille.

”Aina kun tulee uudet valtuutetut niin sitä käydään niinku vähän uudestaan, että se ei ole mikään käsky, vaan se on aloite.” (jory 2, haastattelu)

Vaikka valtuustoaloitteet herättävät ristiriitaisia tunteita, koetaan ne kuitenkin osana kuntapolitiikkaa. Niiden käyttöä olisi viranhaltijoiden terävöitettävä, jotta koko valtuustoaloite ei kokisi inflaatiota ja niihin vastaamiseen käytettävä aika py-syisi rajallisena. Viranhaltijat suhtautuvat aidon iloisesti uusiin ja hyvin pohdittuihin aloitteisiin.

”On hyviäkin valtuustoaloitteita, ei siinä mitään. Juuri tuli jostain nuorisovaltuustoon suunnattu aloite. Se koski jotain kasvisruokavaliota, että mitä oli niinku pohdittu jo esittäjien taholta.” (jory 3, haastattelu)

Viestintä ja sosiaalinen media

Jo aikaisemmin olen todennut sosiaalisen median olevan haaste niin operatiiviselle kuin poliittiselle johtajuudelle. Viranhaltijoiden vastauksissa sosiaalinen media nou-dee esiin erillisenä vaikuttimena niin päätöksenteon valmistelussa kuin koko päätök-sentekoprosessissa. Sosiaalinen media tarjoaa julkisen sektorin organisaatioille kei-non edistää kansalaisten osallistumista päätöksentekoon ja palvelujen kehittämiseen (Lovari & Valentini, 2020). Myös viranhaltijoiden näkemysten mukaan sosiaalinen media mahdollistaa suoran vuorovaikutuksen poliitikkojen ja heidän äänestäjiensä välillä. Kuntalaiset voivat kysyä kysymyksiä, ilmaista mielipiteitään ja saada reaali-aikaista tietoa poliittisista päätöksistä. Näin sosiaalisen median kanavien voidaan katsoa omalta osaltaan edistävän yhteistoiminnallista hallintaa, avoimuutta ja demo-kratiaa.

Sosiaalisessa mediassa esillä olo nähdään yhtenä merkittävänä politiikan teke-misen keinona, johon viestimisestä on joidenkin viranhaltijoiden mielestä tullut jo liiankin reaaliaikaista. Esimerkkinä tästä toimii yhden haastatellun viranhaltijan ker-tomus siitä, kuinka toimielimen jäsen kirjoitti Facebookiin kokouksen ja pykälän kä-sittelyn vielä ollessa kesken, kuka oli sanonut mitään. Sosiaalisen median luoma aktiivisesti esillä olemisen tarve ja jatkuvan vaikuttamishakuisen keskustelun koh-teena olemisen vaikuttavat haitallisesti luottamushenkilöiden päätöksentekoon ja sitä kautta viranhaltijoiden valmistelutyöhön.

Sosiaalinen media on nopea tapa levittää tietoa, mutta se voi myös levittää väärää tai harhaanjohtavaa tietoa. Jos poliittiset päätöksentekijät jakavat sosiaalisessa mediassa tietoa, joka on epäluotettavaa tai keskeneräistä, vaikuttaa se julkiseen keskusteluun ja mielipiteenmuodostukseen (Lasser et al., 2022). Ajantasaisen ja totuudenmukaisen viestinnän rooli kasvaakin jatkuvasti. Koska sosiaalisessa mediassa kuntalaiset ja luottamushenkilöt viestivät lähes ympäri vuorokauden, luo se haasteen kunnan viralliselle viestinnälle, joka kuitenkin lähtökohtaisesti toimii kriisitilanteita lukuun ottamatta tiettyjen työaikojen puitteissa. Kunnan viestintä ei voi olla yhtä nopeatempoista kuin yksityishenkilöiden viestintä. Tämä aiheuttaa sen, että sosiaalisessa mediassa leviävä väärä tieto on kunnan viestinnän kannalta vähintäänkin haastavaa. Viranhaltijat toetavatkin, ettei edes kannata yrittää korjata kaikkia verkossa leviäviä vääriä tietoja ja huhupuheita, koska se ei käytännössä tule koskaan olemaan mahdollista.

Jatkuva reagoinnin tarve, erilaisten viestintäkanavien määrän kasvu ja kilpailu näkyvyydestä on johtanut siihen, että useat kunnat taistelevat nykytilanteeseen liian pienten viestintäresurssien kanssa. Tämä aiheuttaa painetta kunnan viestinnästä vastaaville viranhaltijoille.

Sote-uudistus

Johtoryhmien teemahaastattelut toteutettiin vuonna 2022, jolloin valtakunnallisen sote-uudistuksen valmistelu oli juuri loppumetreillä ja organisaatiouudistuksen valmistelun käytännön toimenpiteitä tehtiin kiivaasti. Koska sote-uudistukseen liittyvät selvitystyöt ja valmisteluryhmät olivat työllistäneet viranhaltijoita vuosikausia, halusin tiedustella heidän ajatuksiaan uudistuksen toteuttamisesta ja siihen käytetystä työmäärästä.

Osa viranhaltijoista pohti haastatteluissa, onko uudistukseen tähdännyt prosessi kestänyt jo niin pitkään, että uudistuksen alkuperäiset tavoitteet ovat unohtuneet. Onko isosta uudistuksesta enää saatavilla sellaisia hyötyjä, joiden vuoksi se alun perin käynnistettiin?

”Jos me oltais silloin 20 vuotta sitten kun tästä alettiin puhua niin alettu tekemään niin olis jo pitkällä tää kuvio ja näin ja nyt me mennään no ainakin rahoituksen osalta vielä täysin sumussa.” (jory 2, haastattelu)

Se, että vuosikausia tehty valmistelutyö oli haastattelujen tekovaiheessa johtamassa uudistukseen, nähtiin kuitenkin positiivisena. Vaikka epävarmuuksia uudistuksen hyötyjen ja toimivuuden suhteen olikin, ei vuosikausia tehty valmistelutyö ainakaan kokonaan valunut hukkaan. Viranhaltijoiden vastauksista käy kuitenkin ilmi, että he kokevat kuntien toimineen uudistuksessa lähinnä työrukkasina, mutta

todelliset vaikutusmahdollisuudet ovat olleet vähäisemmät. Kuntien viranhaltijat ovat siis olleet valtakunnan tason poliitikkojen instrumentteja, jotka ovat toteuttaneet tehtyjä päätöksiä ja pyrkineet ennakoimaan tulevia poliittisia tahtotiloja (Lundquist, 1992a, 91–85).

”Eihän ne kunnat ole kyllä oikeasti tuossa tullut kunnolla kuulluksi. Että kyllä se on ollut niin, että sitä prosessia ja uudistusta on vedetty jostain niinku piikkipai-koilta sillä tavalla, että se kuuleminen kuntien osalta on ollut tosi näennäistä ja sitten täällä vaan ollaan niiden muutosvoimien armoilla ja kuten todettua niin tosi epävarmaa ja niin kun kaikki meidän omat niinku suunnittelutyökalut on talouden osalta varsinkin viety pois. Ja toki sitten niinku siitä uudistuksesta jää vielä tiettyjä sellaisia rippeitä, vaikka rahoitusjärjestelmiin, että niinkun sellai-set asiat vaikuttaa vielä tulevaisuudessakin meidän rahoitukseen, mihin me ei itse pystytä kuitenkaan sitten vaikuttamaan, että että tavallaan siellä on kuitenkin sellaisia valuvikoja vaikka kuinka onkin tavoiteltu sitä täydellistä mallia, niin ei se sitten kuitenkaan todellakaan sitä ole.” (jory 2, haastattelu)

6.3 Kuntahallinnon strategisuuden näyttäytyminen viranhaltijatyössä

Edellisessä luvussa 6.2. kuvasin viranhaltijoiden positiivisia ja negatiivisia tunteita. Monet viranhaltijoiden negatiivisista tunnekokemuksista liittyivät johdonmukaisuuden puutteeseen ja poliitikkojen keskittymiseen viranhaltijoiden näkökulmasta epäolennaisiin asioihin. Näissä yhteyksissä mainittiin myös strategia. Tunnekokemukset, tunnetoimijuus ja työpaikan tunneilmasto ovatkin yhteydessä siihen kuinka merkitykselliseksi yksilö kokee strategian ja siihen sitoutumisen (Ikävalko et al., 2023). Strategian toteuttamiseen liittyy erilaisia positiivisia ja negatiivisia tunteita, joiden energiataso vaihtelee alhaisen ja korkean välillä (Ikävalko et al., 2023, 14). Strategiatyössä olevat henkilöt voivat suhtautua strategiaan esimerkiksi innostuneesti (korkean energian positiivinen tunne), merkityksellisyyttä kokien (alhaisen energian positiivinen tunne), turhautuneesti (korkean energian positiivinen tunne) tai välinpitämättömästi (alhaisen energian negatiivinen tunne) (Ikävalko et al., 2023, 14). Tässä luvussa tarkastelen, minkälaisia merkityseroja strategialla on viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä yhteistyösuhteessa sekä millaisia jännitteitä se aiheuttaa.

Kuntalain (§ 37) mukaisesti kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategia tulee tarkistaa vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Kyselytutkimukseen vastanneista viranhaltijoista lähes kaikki (98,7 %) kertoi organisaationsa kuntastrategian olevan voimassa. Vastanneista 350 viranhaltijasta vain 6 ilmoitti, ettei hänen

työskentelykunnassaan ole voimassa olevaa kuntastrategiaa. Näissä kunnissa kuntastrategia on ilmeisesti vanhentunut ja uuden strategian laadinta on käynnistynyt tai käynnistymässä. Mahdollista on toki myös se, että kaikki vastaajat ovat samasta kunnasta.

6.3.1 Strategian merkitys viranhaltijoille

Kuntastrategian merkitys omassa työssä nähtiin kyselytutkimukseen vastanneiden viranhaltijoiden kesken hieman eri tavoin. Lähes kaikki viranhaltijat pitivät strategiaa lähtökohtaisesti erittäin tärkeänä työkaluna. Erot vastauksissa liittyivätkin enemmän siihen, miten strategia kunnissa on valmisteltu, miten se toteutuu ja onko sillä ylipäättään merkitystä kunnan arjessa ja päätöksenteossa. Eroja esiintyi myös siinä millä tasolla strategia on laadittu ja vastaako se viranhaltijoiden odotuksia sekä tarpeita. Strategian laadinta tarjoaa hyvän esimerkin ”violetilla vyöhykkeellä” (Alford et al., 2017) toimimisesta kunnassa. Viranhaltijoiden asiantuntemus ja ehdotukset vaikuttavat strategian laadintaan, vaikka se onkin nähtävissä poliittisena asiakirja. Viranhaltijat voivat oman operatiivisen johtajaroolinsa kautta auttaa poliitikkoja kiteyttämään oman kantansa (Alford et al., 2017), jotta se tulee huomioiduksi strategian tavoitteenasettelussa. Toisaalta poliitikot saattavat ohjata päätöksenteon valmistelun painopisteitä strategiaan perustuen.

Jo aikaisemmin teoreettisessa osiossa totesin, että kunta voi toimia strategisesti, vaikka itse kuntastrategia ei olisikaan kovin laadukas. Viranhaltijoiden vastauksissa kuntansa strategiaa kehuvat tai moittivat kommentit tuntuvat kuitenkin liittyvän laadittuun dokumenttiin eli kuntastrategiaan. Myös strategiatyötä ja sen onnistumista mitataan suhteessa laadittuun kuntastrategiaan. Tämä oli kysymyksenasettelun tarkoituskin.

Taulukko 14. Viranhaltijoiden sitoutuminen kuntastrategiaan (%:a vastanneista).

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Yhteensä
Noudatan kuntastrategiaa päätösten valmistelussa	0,3	4,3	36,0	58,6	0,9	100

Kyselytutkimukseen vastanneista viranhaltijoista suurin osa oli täysin tai melko samaa mieltä väitteen ”Noudatan kuntastrategiaa päätösten valmistelussa” -kanssa. Vastauksista on pääteltävissä, että strategiaan tukeutuminen ei ole pelkkä mahdollisuus vaan viranhaltijoiden varsin yksisuuntaisen arvion mukaan he myös noudattavat ja toteuttavat strategiaa sen alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti.

Strategiaan liittyvässä perinteisessä työnjaon mallissa poliitikot keskittyvät tarkoitusten ja merkitysten johtamiseen ja jättävät operatiivisten asioiden johtamisen viranhaltijoille (Harisalo, 2008, 244). Vaikka tämä perinteinen työnjako toteutuukin kunnissa harvoin näin selkeästi, oman kuntansa strategiatyöhön tyytyväiset viranhaltijat kertovat kuitenkin onnistuneesta strategisen työn jaosta ja näkevät kuntastrategian ohjaavan vaikutuksen suurena. Strategiassa on hahmoteltuna ja tunnistettuna strategiset tavoitteet ja arvot, jotka ohjaavat vuosittain asetettavia toiminnallisia tavoitteita. Strategia ohjaa näin ollen valmisteluun tulevia asioita, itse valmistelutyötä sekä viranhaltijoiden tekemiä päätösehdotuksia ja päätösten ennakoarviointia. Viranhaltijat kokevat strategian ohjenuorana, johon he voivat oman työnsä ratkaisuisa tukeutua. Tällaisessa tilanteessa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä on luottamusta, ja he voivat toimia positiivisessa hengessä ja yhteisiä tavoitteita edistäen ”kultaisella vyöhykkeellä” (Jonsson et al., 2012).

Toiminnallisten tavoitteiden kautta strategia määrittää niitä konkreettisia toimenpiteitä, joilla asetettuja strategisia tavoitteita pyritään saavuttamaan. Ihanteellisessa tilanteessa strategia ohjaa koko organisaation toiminnan suuntaa ja sitouttaa organisaation toimimaan keskeisten tavoitteiden mukaan (Poister et al., 2010).

”Strategia on kivijalka, jolle rakennetaan, kompassi, josta katsotaan suuntaa, peili johon päätöksiä verrataan.” (KT, kys.8)

”Keskeinen. Päätöksille pitää olla valmiiksi työstetyt puitteet, ikään kuin katto pään päällä - seiniä sitten maalataan ja pintasäätöä tehdään pitkin matkaa.” (KT, kys.8)

”Strategia on yhdensortin perälauta, ei ehkä päivittäisen toiminnan keskeisin asiakirja.” (KT, kys.8)

Vaikutusta strategialla koetaan olevan vahvasti myös talousarvion kautta. Strategia ohjaa taloussuunnittelua ja vaikuttaa hyväksytyjen määrärahojen kautta päivittäiseen tekemiseen läpi koko vuoden. Talousarvio koetaan konkreettiseksi asiaksi toteuttaa strategiaa ja viedä sen ohjaavaa vaikutusta käytäntöön.

Entä sitten ne viranhaltijat, jotka eivät koe strategiaa niin merkittävänä? Eräs viranhaltija toteaa, että toimiva strategia on kyllä merkittävä, mutta toimimaton strategia on valmistelua häiritsevä ja sekoittava. Strategiaan tyytymättömätkin viranhaltijat periaatteessa siis pitävät strategiaa merkittävänä, mutta kokevat kuntansa strategian usein niin yleisluontoisena, ettei siitä ole ohjenuoraksi tai tueksi viranhoidossa. Näissä tilanteissa strategiassa ei ole tehty selkeitä valintoja tai ns. poisvalintoja ja strategia on enemmänkin yleiskuvaus kuntien toiminnasta. Strategiasta puuttuu yleensä tällöin subjektiivisia valintoja edellyttävät *visio* ja *missio* (Harisalo, 2008,

241). Myös toiminnalliset painopisteet jäävät tällaisissa tapauksissa määrittelemättä (Harisalo, 2008, 238–240).

”Jos käytössä on strategia, jossa on tehty valintoja ja priorisoinnit, niin sillä voi ohjata asioiden valmistelua. Jos strategia on kaikille kaikkea -malli, niin sillä ei käytännössä ole merkitystä.” (KT, kys.8)

Viranhaltijoilla on myös toisistaan poikkeavia odotuksia sen suhteen, mille tasolle kunnan strategia laaditaan. Kuntastrategialta odotetaan riittävää ohjaavuutta. Silti strategian odotetaan pysyvän ylätasoin linjauksissa jättäen yksityiskohtaisemmat toimenpiteet viranhaltijoiden päätäntävaltaan. Osa toivoo isompia linjauksia strategiassa ja erikseen viranhaltijatasolla päätettäviä toimenpiteitä. Osa haluaisi yksityiskohtaisemman ja konkreettisemmän strategian.

Strategioiden koetaan myös sisältävän paljon itsestäänselvyksiä sekä ristiriitaisuuksia. Toisinaan ristiriitoja esiintyy jopa lainsäädännön kanssa.

”Kuntastrategia on erittäin merkittävässä roolissa valmistellessa päätöksiä. Ongelma on siinä, että strategiassa ei ole nostettu esiin kärkiä, vaan toivotaan kaikille kaikkea. Strategia ei siis tee valintoja.” (KT, kys.8)

”Strategia ohjaa valmistelua vahvasti. Pyrimme myös tukeutumaan strategiaan perustellessamme valmistelutekstejä. Strategiassa on toisaalta keskenään hie- man ristiriitaisiakin tavoitteita, ja tavoitteita, joita luottamushenkilöt eivät ehkä ole täysin sisäistäneet strategiaa hyväksyessään.” (KT, kys.8)

Eräs viranhaltija toteaa kuntastrategian toimivan rajaavana tekijänä, jota ilman valmisteluun tulisi asioita, milloin mistäkin suunnasta. Hänen mukaansa hyvä strategia hillitsee myös siihen kuulumattomien kuntalaisaloitteiden määrää ja lisää päätösten yksimielisyyttä, kun valmistelu ja pohjaesitys ovat strategian mukaisia. Tämä on aineistossa harvinaisen positiivinen kommentti, joka kertoo strategian avulla onnistuneesti tapahtuvasta toiminnallisten painopisteiden määrittelystä (Harisalo 2008, 238-240). Kiinnostava on maininta kuntalaisaloitteista. Tutkijana pohdin, onko viranhaltija tässä kohtaa tarkoittanut valtuustoaloitteita. Epäilyksen aiheuttaa se, että lukuisat viranhaltijat kertovat strategian kanssa ristikkäistä valtuustoaloitteista. Uskoakseni kuntalaisaloitteita tekevät rivikuntalaiset ovat vielä vähemmän tietoisia kunnan strategiasta, joten loogisesti ajateltuna strategian ei pitäisi kovin voimakkaasti vaikuttaa kuntalaisaloitteisiin. Jos strategia linjaa kuntalaisaloitteita, on sen ohjaava vaikutus silloin erittäin hyvä.

Viranhaltijoiden mielestä on erittäin tärkeää, että strategian avulla kuntaorganisaation toiminnalle haetaan yhteistä päämäärää. Silti operatiivisessa toiminnassa

koetaan tärkeäksi säilyttää tietty väljyys. Viranhaltijat muistuttavat, että valmistelua sitovat moninaiset lainsäädännön vaatimukset. Valtakunnallinen politiikka ja siellä tehdyt päätökset ohjaavat myös kuntapäätäjiä, joten ohjaavia asiakirjoja on kuntastrategian lisäksi lukuisia.

Viranhaltijat nostavat kuntastrategian merkitystä pohtiessaan esiin myös henkilöstönäkökulman. Kuntastrategiassa määritellään organisaation arvot, joiden tulee toteutua koko organisaatiossa, niin jokaisen työssä kuin henkilöstöjohtamisessa. Strategia myös muodostaa sen kantavan ajatuksen ja puhettavan, jolla motivoidaan henkilöstöä. Näin strategia auttaa kehityssuuntien valitsemisessa ja perustelemissa sekä muutosten johtamisessa (Harisalo 2008, 238-240). Strategisten arvojen lisäksi itse strategia sisältää ajatuksen tuloksellisuudesta, jolla on nähty yhteys henkilöstön sitoutumiseen ja työhyvinvointiin (Guest, 1987).

Kunnanjohtajan työtä ohjaa strategian lisäksi johtajasopimus ja pormestarin työskentelyä pormestariohjelma. Tutkimusaineistossani on erittäin vähän vastauksia, jossa viitattaisiin pormestariin. Tämä siitäkkin huolimatta, että vastaajakuntien joukossa on pormestariivetoisia kuntia. Strategian merkityksestä kertovista vastauksista nousee kuitenkin esille yksi vastaus, jossa kunnan pormestari toteaa pormestariohjelman olevan hänen työskentelylleen kuntastrategiaa merkityksellisempi. Kuntajohtajalle johtajasopimus ja pormestarille pormestariohjelma ovatkin omaa työtä merkittävästi ohjaavia dokumentteja. Muiden viranhaltijoiden kohdalla työn kuvausta ja virkavalintapäätöstä voidaan pitää vastaavina asiakirjoina. Ihanteellisessa tilanteessa nämä kaikki dokumentit ovat kuitenkin linjassa kuntastrategian kanssa.

Sitoutumisen lisäksi strategian toteuttamisen onnistumisessa oleellista on strategian ymmärtäminen ylipäätään sekä jokaisen organisaation jäsenen roolin hahmottaminen strategian onnistuneessa toteuttamisessa. Nämä strategian sitoutumiseen ja sisäistämiseen liittyvät tekijät vaikuttavat niin viranhaltijoiden omaan toimintaan kuin strategiseen johtamiseenkin. Tässä tutkimuksessa keskitytään viranhaltijoiden kokemukseen strategisuudesta ja sen vaikutuksista heidän työhönsä. On kuitenkin tärkeää muistaa, että osa viranhaltijoiden työtä on strategian jalkauttaminen organisaatioon. Viranhaltijoiden on kuitenkin ensin itse sitouduttava strategiaan ja hahmotettava sen kokonaisuus. Vasta sen jälkeen he voivat lähteä odottamaan samaa muilta.

Tutkittaessa viranhaltijoiden kokemuksia strategian merkityksestä kuntaorganisaatiossa, on olennaista muistaa, että viranhaltijatyön lisäksi tärkeä osa strategian toimeenpanoa ovat toimielimissä tehtävät päätökset. Näin ollen luottamushenkilöt ovat merkittävänä vaikuttajina itse strategian muotoilun ja hyväksymisen lisäksi myös toimeenpanossa. Luottamushenkilöt ja johtavat viranhaltijat muodostavat kuntaorganisaation johdon, jossa kummallakin taholla on omat roolinsa strategisina toi-

mijoina ja strategian toimeenpanijoina. Strategia muotoutuu näin pitkälti sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta (Jarzabkowski, 2004)

6.3.2 Strategian merkitys luottamushenkilöille

Kuntastrategia on kunnanvaltuuston hyväksymä strategia, josta kunnan kaikki keskeisin päätöksenteko, suunnittelu ja kehittäminen johdetaan. Kuten edellisessä alaluvussa 6.3.1. todettiin, pitävät viranhaltijat kuntastrategiaa itselleen tärkeänä ja sen ohjaavaa vaikutusta suurena. Arvioidessaan strategian merkitystä luottamushenkilöille, hajautuvat viranhaltijoiden vastaukset enemmän. Kuntastrategian katsotaan olevan luottamushenkilöille lähtökohtaisesti abstraktimpi asiakirja, jonka merkittävyys vaihtelee.

Taulukko 15. Viranhaltijoiden näkemys päätöksenteon strategisuudesta (%:a vastanneista).

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Yhteensä
Kuntastrategia on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä kunnan luottamushenkilöiden kanssa	0,9	4,3	22,0	70,6	2,3	100
Kunnan poliittinen päätöksenteko on johdonmukaista	8,8	32,9	51,7	6,0	0,6	100
Kunnan poliittinen päätöksenteko noudattaa kuntastrategian linjauksia	1,4	19,4	60,6	17,2	1,4	100
Kuntastrategia ohjaa luottamushenkilöiltä viranhaltijoille tulevia toimeksiantoja	6,3	37,4	42,0	12,0	2,3	100

Strategiatyön kannalta keskeistä on, että valtuusto päättää kuntastrategiasta huolellisen valmistelun pohjalta (Rannisto, 2005, 102). Kyselytutkimukseen vastanneista viranhaltijoista suurin osa oli täysin tai melko samaa mieltä väitteen ”Kuntastrategia on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä kunnan luottamushenkilöiden kanssa” -kanssa (taulukko 15). Tämä kertoo siitä, että strategian laadinnassa viranhaltijat ja luottamushenkilöt asettavat tavoitteita yhdessä ja kuntastrategia nähdään tässä vaiheessa merkityksellisenä asiakirjana, jonka eteen kannattaa työskennellä.

Strategiaproessin onnistumisen kannalta on keskeistä, että strategian muodos- tamisen jälkeen edetään strategian toteuttamiseen ja sen kontrollointiin (Fineman, 2010). Strategian laadintaa vaikeampaa on kuitenkin itse strategian toteuttaminen

johdonmukaisesti. Taulukosta 15 on nähtävissä, että viranhaltijoista 41,7 % oli täysin tai melko eri mieltä väitteen ”Kunnan poliittinen päätöksenteko on johdonmukaista” -kanssa. Viranhaltijat pitävätkin poliitikkojen keskeisimpänä tehtävänä strategista johtajuutta. Poliitikkojen roolina koetaan olevan laajoihin kokonaisuuksiin keskittyminen ja strategisista linjoista päättäminen. Päätöksenteko sijoittuu tällöin strategiselle tasolle (Ansoff, 1987, 23–24). Viranhaltijat odottavat poliitikkojen käyvän arvokeskustelua ja päättävän strategiasta, josta johdetaan lyhyemmän ja pidemmän aikavälin tavoitteet. Tärkeäksi nähdään näihin tavoitteisiin sitoutuminen ja johdonmukaiset ratkaisut niiden täyttymiseksi. Poliitikkojen toivotaankin suuntaavansa huomionsa keskeisten asioiden määrätietoiseen ja selkeään edistämiseen.

”Johdonmukaisuus asioita käsiteltäessä olisi hyvä valmistelun kannalta. Toisinaan tunteet ohjaavat päätöksentekoa liiaksi.” (KT, kys.9)

Kyselytutkimukseen vastanneista viranhaltijoista lähes 80 % oli melko tai täysin samaa mieltä väitteen ”Kunnan poliittinen päätöksenteko noudattaa kuntastrategian linjauksia” -kanssa. Tästä tulosta voi pitää hieman ristiriitaisena niiden lukuisten avovastausten kanssa, jotka kertovat poliittisten päätösten linjattomuudesta ja strategiattomuudesta. Ristiriita kertoo tekemästani havainnosta, jonka mukaan avovastauksissa korostuvat negatiiviset kokemukset ja positiivisista asioista on kirjoitettu vähemmän. Toinen havaitsemani ristiriita liittyy viranhaltijoiden arvioon päätöksenteon johdonmukaisuudesta. Merkittävä osa viranhaltijoista oli jossakin määrin sitä mieltä, että kunnan poliittinen päätöksenteko ei ole johdonmukaista. Kuitenkin vahva enemmistö näkee päätöksenteon noudattavan strategian linjauksia. Onkin mielenkiintoinen kysymys, mikä toimii vertailukohtana viranhaltijoiden arviolle päätöksenteon epäjohdonmukaisuudesta, jos kuntastrategian linjausten nähdään kuitenkin toteutuvan melko hyvin.

Varsinaisen strategisen tason jälkeen strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa siirrytään hallinnolliselle ja operatiiviselle tasolle (Ansoff, 1987, 23–24). Luottamushenkilöt ohjaavat päätöksentekoa ja sen valmistelua kuntastrategiaa tulkitsemalla ja viranhaltijat toteuttavat strategiaa omassa operatiivisessa johtamisessaan (Rannisto, 2005, 102). Käytännössä kuntastrategia varmasti ohjaava valmistelua, mutta luottamushenkilöiltä tulee viranhaltijoille myös paljon strategiaan kuulumattomia pyyntöjä. Kyselytutkimukseen vastanneista viranhaltijoista 37,4 % oli melko eri mieltä ja 6,3 % täysin eri mieltä väitteen ”Kuntastrategia ohjaa luottamushenkilöiltä viranhaltijoille tulevia toimeksiantoja” -kanssa. Toimeksiannoilla tässä yhteydessä tarkoitetaan mm. erilaisia selvityspyyntöjä ja valmisteluvaatimuksia sekä viranhaltijoissa paljon turhautumista aiheuttavia valtuustoaloitteita. Tällaisia tehtävät vievät viranhaltijoiden aikaa itse kuntastrategian toteuttamiselta ja ne vaikuttavat suoraan viranhaltijoiden resursseihin ja aikapulaan. Edellä kuvattu tilanne muodos-

tuu ongelmalliseksi, jos strategisella johtamisella tavoitellaan tuloksellisuutta (Hyrkäs, 2009).

Muutamat kyselytutkimukseen vastanneista viranhaltijoista kertovat kuntastrategian olevan kunnan luottamushenkilöille erittäin merkittävä asiakirja, joka määrittelee päätöksentekoa. Viranhaltijoiden kuvailuihin onnistuneesta strategiatyöstä liittyy luottamushenkilöille annettava kiitos strategisen ajattelun sisäistämisestä ja tavoitteisiin sitoutumisesta. Tällaisissa tapauksissa kunnan luottamushenkilöillä on yhteiset tavoitteet puoluekannasta riippumatta ja päätöksenteossa näkyy pyrkimys näihin tavoitteisiin. Tyytyväiset viranhaltijat kertovat hyvin sujuvasta yhteistyöstä ja pitkän tähtäimen ajattelusta.

”Meillä poliittinen johto on ymmärtänyt, että kuntastrategia ei voi olla liian tarkka tai vain ao. valtuustokaudelle. Strategia ilmaisee kuitenkin suunnan, mihin halutaan mennä, ja se jättää operatiiviselle luovuudelle ja organisaation älykkyydelle tilaa.” (KT, kys.8)

Tutkimusaineiston valossa monet viranhaltijat kuitenkin kokevat kuntastrategialla olevan poliitikoille vähemmän merkitystä kuin viranhaltijoille. Suurin osa luottamushenkilöistä kyllä on mukana kuntastrategian laadinnassa ja vetoaa strategiaan esimerkiksi poliittisissa puheenvuoroissaan, mutta muut asiat ajavat monesti strategisuuden edelle. Viranhaltijoiden vastauksissa näkyy laajasti se, että strategian merkitys luottamushenkilöille korostuu valtuustokauden alussa, mutta saattaa vähentyä valtuustokauden edetessä. Tämä voi johtua jo pelkästään muistin rajallisuudesta ja siitä, että strategian laadinnasta on jo aikaa eikä siihen olen palattu riittävästi valtuustokauden aikana. Valtuustokauden edetessä myös erilaiset poliittiset agendat saattavat vahvistua ja ajaa valtuustokauden alussa laaditun kuntastrategian tavoitteiden ohi, jolloin strategia jää vähemmälle huomiolle. Osa viranhaltijoista toteaaakin, että luottamushenkilöt muistavat kuntastrategian paremmin silloin kun siitä saa tukea omille näkemyksille. Vastaavasti kuntastrategia jää vähemmälle huomiolle, mikäli se on ristiriidassa poliittisten tavoitteiden kanssa.

Valmistelevat viranhaltijat sitoutuvat työssään poliittisen johdon tekemiin linjauksiin, mutta poliittinen johto voi demokratian nimissä sivuuttaa aikaisemmin hyväksymänsä strategian ja tehdä päätöksiä, jotka sillä hetkellä (siis hyvin lyhyelläkin tähtämellä) tuntuvat parhailta. Viranhaltijat odottavat poliitikoilta enemmän johdonmukaisuutta ja yhteisesti asetettuihin tavoitteisiin sitoutumista.

”Strategia on valmistelun kulmakivi, jonka pohjalta rakennamme päätöksentekoa. Välillä päättäjiä pitää muistuttaa siitä, että pyrimme noudattamaan strategiaa ja johdonmukaisuutta päätöksissä.” (KT, kys.8)

”Tuntuu, että ainoa joka strategian muistaa on virkamiehet. Joudumme usein viittaamaan siihen, jotta poliitikotkin muistaisivat sen. Meillä tehdään jatkuvasti strategian ohi kaikenlaista hommaa poliitikkojen päätösten vuoksi ja silti odotetaan, että strategiaan liittyvätkin työt ja tavoitteet tulevat tehdyiksi.” (KT, kys.8)

”Strategia haudataan helposti poliittisten intressien ja oman eturyhmän pika-voiton alle.” (KT, kys.8)

Koska strategiassa on kyse isoista linjauksista, ovat ne yleensä myös vaikutukseltaan pitkäkestoisia. Sen lisäksi, että osa strategiset tavoitteet merkitys vähenee osalle luottamushenkilöitä valtuustokauden edetessä, viranhaltijat kokevat myös usein, että poliitikot keskittyvät liiaksi vain käynnissä olevaan valtuustokauteen. Tämän vuoksi strategiatyöstä tulee lyhytnäköistä ja tempoilevaa. Valtuustokauden vaihtuessa uusia päättäjiä ei välttämättä kiinnosta edellisen valtuuston tekemät strategiset linjaukset. Ylipäätään halukkuus sisäistää ja toteuttaa kuntastrategiaa tuntuu vaihtelevan kunnissa valtuustokausittain.

”No tässä strategiaa kun tehtiin niin niin edellinen valtuusto ja ainakin jonkinlaiset johtavat poliitikot, jotka suuri osa kuitenkin tuota jatkoi niinku tällekin valtuustokaudelle. He olivat sitä mieltä, että se valtuuston strategian tavoite pitää olla sillä tavalla pitkäjänteisempi kun vaan neljä vuotta kerrallaan ja lähdettiin liikkeelle siitä, että tehdään mahdollisimman vähällä muutoksella seuraavalle 4 kaudelle, mutta sitten siinä oli ne vaalit siinä välissä. Ja ja se porukka muuttui sen verran kuitenkin niin heille se ei sitten taas kelvannut. Eli sitten taas uudet totesivat, että tota ei tässä mennä vanhoilla pohjilla. Nyt tehdään vähän eri tavalla. Näin se on mennyt miltei joka kerta.” (Jory 2, haastattelu)

”Uusi strategiatyö on vasta alkamassa. Vanha strategia on käyty loppuun. En osaa sanoa onko strategia vaikuttanut päätöksentekoon edellisellä valtuustokaudella. Uusia päättäjiä se ei kovin paljon tunnu koskettavan.” (KT, kys.8)

Vastauksista on siis havaittavissa, että viranhaltijat kokevat heidän oman sitoutumisensa strategiaan olevan poliitikkojen sitoutumista vahvempaa. Viranhaltijoiden jyrkimmissä kannanotoissa todetaan, etteivät he huomaa kuntastrategialla olevan mitään merkitystä luottamushenkilöille. Tällaisissa tilanteissa viranhaltijat näkevät rahan ja poliittisten intohimojen määrittelevän päätöksentekoa.

6.3.3 Strategiatyön kehittämiskohteita

Kun kyselytutkimuksessa viranhaltijoilta kysyttiin heidän näkemyksiään kuntastrategian merkityksestä, kuvailtiin useissa vastauksissa merkityksen sijaan tai sen lisäksi sitä millainen kuntastrategian tulisi olla. Viranhaltijat kuvasivat myös toiveitaan siitä, että strategiatyö toteutuisi osallistavana prosessina, joka sitouttaa ja sisältää oppimisen mahdollisuuksia (Bryson, 2018). Siksi haluan pysähtyä tarkastelemaan minkälaisia kehittämismahdollisuuksia kuntastrategiaan hallinnon ja demokratian työkaluna viranhaltijoiden mielestä liittyy. Jos peilataan viranhaltijoiden esille nostamia kehittämisenäkökuilma Brysonin (2018, s. 69-70) ”strategian muutosykhliin”, korostuvat vastauksissa organisaation tehtävän ja arvojen kirkastaminen, strategisten kysymysten tunnistaminen, strategioiden ja suunnitelmien toteuttaminen, tulevaisuuden vision määrittäminen sekä vaikuttavan käyttöönottoprosessin kehittäminen.

Edellä on jo käynyt ilmi, että kuntastrategialta odotetaan etenkin pitkäjänteisyyttä. Ihanteellisessa tilanteessa strategiat muodostavat yhtenäisen jatkumon, jossa uusi strategia jatkaa vanhan strategian aikana tehtyä työtä, huomioiden toki toimintaympäristössä ja olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Ihanteelliseen tilanteeseen myös kunnan poliittinen päätöksenteko noudattaa strategisia linjauksia. Vain tällä tavoin työskentelystä saadaan linjakasta ja pitkäjänteistä. Päätöksenteon strategiattomuus tekee koko kuntastrategian tyhjäksi.

Strategian pitäminen mielessä läpi koko valtuustokauden tuntuu viranhaltijanäkökuilmasta olevan joillekin poliitikoille haastavaa. Yhtä lailla viranhaltijat toteavat, että strategiasta täytyy ”pitää meteliä” myös operatiivisella tasolla, jotta työntekijät muistavat strategian olemassaolon ja sisällön. Strategiaan sitoutuminen on tärkeää ja siinä on tutkimusaineiston mukaan kehittämispotentiaalia. Sitoutumista parantaa viranhaltijoiden mukaan osallisuus. Kun strategian vaikutuspiiriin kuuluvat tahot pääsevät vaikuttamaan strategiaan, parantuu myös sitoutuminen. Tämä koskee kuntalaisia, yrityksiä, yhdistyksiä, työntekijöitä, viranhaltijoita ja poliitikkoja. Joistain tutkimusaineiston vastauksista käy ilmi, että poliitikot eivät ole päässeet sopuun strategian keskeisistä linjoista tai ovat ulkoistaneet strategian laadinnan viranhaltijoille, mikä on vähentänyt sitoutumista strategiaan. Viranhaltijat kaipaavatkin strategiaprosessiin rakentavaa ja syvällistä yhteistä pohdintaa.

”Kuntamme strategia on hätäisesti, osallistamatta ja pohtimatta kasaan su-taistu, jolla ei ole varsinaista merkitystä tai painoarvoa.” (KT, kys.8)

Kuntastrategian laadinta ja toteutus tapahtuvat kunnissa hyvin eri tasoisesti. Strategiaa tulisi laatia osallistavasti, suhdekeskeisiä lähtökohtia painottaen (Johanson, 2008). Samalla on kuitenkin aina vaarana, mikäli prosessia ei suunnitella huolella, että strategiasta tulee kompromissi (George et al., 2025). Silloin strategian tavoitteet

pyöristyvät ja jäävät helposti laittamatta tärkeysjärjestykseen. Näin käy myös, jos kuntastrategia laaditaan liian yleiselle tasolle. Tällaisessa tilanteessa strategia jää epätavoitteelliseksi ja irralliseksi taustapaperiksi, josta ei ole apua viranhoidossa tai poliittisessa päätöksenteossa. Tällainen tilanne heikentää myös strategiaan sitoutumista.

”Ja monesti siellä ongelma, että me tehdään kompromisseja elikkä sitä lisätään eri eri ryhmien toiveet tai eri ihmisten toiveita ja ja ja nyt paisutetaan ne sellaiseksi, että sitä ei enää hallitse kukaan. Elikkä jää siis strategian olennaisin tehtävän, elikkä se valinta tekemättä, mutta elikkä elikkä se sehän siinä pitäisi olla siinä strategiassa, että on valittuna muutamit kärjet, joihin panostetaan ja jotka taatusti sitten saadaan menemään eteenpäin kun on panostettu ja toivon mukaan vielä sitouduttu, mutta että tähän niinku jää puuttumaan.” (Jory 2, haastattelu)

”Kuntastrategialla ei juurikaan ole merkitystä, koska se on laadittu niin ettei päämääriä juuri ole. Lisäksi kaupunginjohtaja on sitä mieltä, että tavoitteet on asetettava niin että saavutetaan vaikka ei tehtäisi mitään vain perustyö.” (KT, kys.8)

Yleisluontoisen strategian ongelmana on myös se, että siitä voidaan aina löytää jokin kohta, joka tukee ja perustelee päätöksentekijän poliittista agenda. Sama strategian kohta voi toimia perusteluna joskus jopa keskenään päinvastaisille päätöksille, koska strategiassa on liikaa tulkinnan varaa. Tietysti tulkinnanvaraisuus antaa mahdollisuuden myös viranhaltijalle tehdä valmistelutyötä hieman leveämmällä pensselillä. Kuitenkin vain yksi viranhaltija kertoo toivovansa kuntastrategialta yleistasoisuutta.

”Kuntastrategian tulisi olla riittävän yleisellä tasolla, joten siitä ei mielestäni pidä edes löytyä vastausta kaikkiin käsiteltäviin asioihin.” (KT, kys.8)

Paitsi tarkkuutta, viranhaltijat odottavat kuntastrategialta myös ketteryyttä ja muuntautuvuutta, jotta sitä voidaan moniammatillisessa kuntaorganisaatiossa soveltaa eri toimialoille ja yksiköihin. Eräs viranhaltija kirjoittaa vastauksessaan, ettei pysty tukeutumaan strategiaan, koska siinä ei mainita oman toimialan asioita tai tavoitteita. Nämä ovat hankalia tilanteita, jossa viranhaltijan työtä ja toimielimen pitää keskittyä konkreettisten strategisten tavoitteiden sijaan strategian arvoihin ja antaa niiden ohjata päätöksentekoa.

Suurimpana strategiatyön kehittämiskohtana viranhaltijat näkevät kuntastrategian ohjaavan vaikutuksen lisäämisen. Strategian laadinnassa toteutuu usein suunnitteluperusteinen lähtökohta (Johanson, 2008), jossa johdon rooli on keskeinen.

Strategian toteuttaminen on kuitenkin aina suunnittelua vaikeampaa ja strategian toteuttamiseen kannattaa suunnata resursseja (Hrebiniak, 2013). Strategian pitäisi ohjata päätösten valmistelua ja päätöksentekoa nykyistä vahvemmin ja systemaattisemmin. Tätä ohjaavuutta on mahdollista parantaa avaamalla päätösteksteissä yhteyttä kuntastrategian ja tehdyn päätöksen välillä. Nyt kuntastrategia jää usein hieman irralleen päätöksenteosta, vaikka strategia itsessään olisikin ollut valmistelutyön ja päätöksen taustalla. Kuntastrategian näkyvyyden lisääminen päätösteksteissä toisi strategiaa tutummaksi kaikille päätöksentekoa seuraaville. Tämä syy-yhteyksien avaaminen toimisi ns. rautalankamallina ja auttaisi esimerkiksi kuntalaisia ymmärtämään miksi joihinkin ratkaisuihin on päädytty. Näin päätöksenteon läpinäkyvyyskin lisääntyisi. Nykyään toki jo osassa kuntia dokumentoidaan valmisteluvaiheessa päätöksen vaikutusten ennakoarviointia. Arviointia tehdään valmisteluvaiheessa varmasti käytännössä aina, mutta arvioinnin dokumentointia ei kaikissa kunnissa toteuteta täysimittaisesti ajan puutteen vuoksi. Päätöksen vaikutusten ennakoarviointi ei myöskään ole sama asia kuin päätöksen perusteleva siihen vaikuttaneella strategisella tavoitteella tai arvolla.

”Strategian pitäisi olla kaikkien kunnan prosessien punainen lanka ja kaiken kehittämistyön sekä päätöksenteon pitäisi pohjata siihen. Varsinkin vanhemmat päättäjät ja kollegat pitävät sitä turhakkeena, joka päivitetään määräajoin, mutta muuten pölyttyä kaapissa. Parempaan suuntaan ollaan toki menossa.” (KT, kys.8)

Strategiatyön valvonnassa tarkastuslautakunnalla onkin tärkeä rooli. Tarkastuslautakunnan keskeisin tehtävä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Tätä tarkastuslautakunnan tärkeää roolia olisi korostettava niin, että tarkastuslautakunta tarkastelisi vuoden aikana toimielimissä tehtyjä päätöksiä strategian kannalta entistä yksityiskohtaisemmin ja myös antaisi näkyvää palautetta strategian vastaisista päätöksistä.

Mikäli strategian ohjaava vaikutus ei ole tarpeeksi suuri, ammennetaan valmistelun perusteluja muista ohjeista, käytännöistä ja esimerkiksi lainsäädännöstä. Kunnissa on myös alemman tason asiakirjoja, jotka arjen työssä ajavat heikon strategian ohi. Toimimattoman strategian jättämää aukkoa paikataan kunnissa erilaisilla ratkaisuilla, jotta tiettyyn suuntaan tapahtuva johtaminen olisi mahdollista.

”Toivottavasti nyt alkavan uuden strategian tekeminen sekä siihen tiiviisti liittyvien hyvinvointi- yms. asiakirjojen kokonaisuus pitää katseen paremmin tulevaisuudessa kuin nykyinen strategia. Omassa palvelukeskuksessa on nykyisestäkin tehty ns. tahtotila-asiakirja eli kaikkien yksiköiden yhteistyöllä tehty kehityskuvakokonaisuus. Se on toiminut ohjenuorana.” (KT, kys.8)

Strategialta odotetaan lisäksi realistisuutta. Asetettujen tavoitteiden tulisi olla toteutettavissa. Tällä toteutettavuudella tarkoitetaan, että käytössä olevilla resursseilla voidaan tehdä toimenpiteitä, joilla tavoitteet täyttyvät. Tai että tavoitteet ovat muuten yhteiskunnalliset olosuhteet ja yleinen taloudellinen tilanne huomioiden saavutettavissa. Tällä hetkellä kunnissa joudutaan toisinaan tekemään säästösyistä strategian vastaisia päätöksiä, jotka luonnollisestikin vaikeuttavat asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Arjen talous ja sen haasteet joudutaan ottamaan ensisijaisesti huomioon.

”Strategian pitäisi olla hyvin tiiviissä vuorovaikutuksessa taloussuunnittelun kanssa ja kunnan perustehtävien - erityisesti rahoituksen näkökulmasta - tulisi näkyä vahvasti.” (KT, kys.8)

Vaikka ainakin samankokoisten kuntien ja kaupunkien strategiat muistuttavatkin jossain määrin toisiaan, tuo kunnan taloudellinen liikkumavara omat mahdollisuutensa myös strategiaan. Kun tiukassa taloudellisessa tilanteessa oleva kunta joutuu lähinnä pohtimaan miten saa lakisääteiset palvelunsa hoidettua, voi vauraampi kunta visioida strategiassaan mitä kaikkea muuta lisäarvoa se haluaa tuottaa ja millaisena se haluaa itsensä nähtävän.

Toteutettavuus tarkoittaa lisäksi sitä, että strategiset tavoitteet on asetettu niin selkeästi ja sellaisella tarkkuudella, että niiden toteutuminen voidaan todentaa. Tähän sisältyy myös aiemmin mainittu ristiriidattomuus. Tavoitteet eivät voi olla ristiriitaisia, jos niitä halutaan johdonmukaisin keinoin edistää. Ristiriitaa ei myöskään saisi olla kunnan alempien ohjaavien asiakirjojen kanssa. Toimialojen omien suunnitelmien, kunnanjohtajan johtajasopimuksen, pormestarin pormestariohjelman ja henkilöstön työnkuvien tulisi olla linjassa kuntastrategian kanssa.

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä työnjaossa ja yhteistyön kehittämässä keskustelu nähtiin avaintekijäksi. Näin on myös strategiatyön kohdalla. Kuntastrategian valmistelun on lähdeittävä liikkeelle yhteisellä keskustelulla. Avainkysymys on: mitä kuntastrategialta oikeasti halutaan? Tähän liittyy kuntalain kirjaimen täyttämisen ja arvopohjan lisäksi ihan konkreettinen päätöksenteko siitä, millainen käytännön työkalu strategia tulee kunnassa olemaan.

Kuntastrategiat toistavat usein toisiaan ja eri kuntien tavoitteet ovat toistensa kaltaisia. Tässä ei sinällään ole ongelmallista, toteuttavathan kunnat lakisääteisiä tehtäviä, jotka ovat kaikissa kunnissa samoja. Strategiakeskustelu on kuitenkin hyvä aloittaa aina oman kunnan lähtökohdista ja mikäli kunta haluaa erottautua muista tai brändätä itseään vahvasti, on tämän kaiken lähdeittävä jo strategiasta.

Yhden haastatellun johtoryhmän keskustelussa nousi esiin viranhaltijoiden ajatus siitä, kuinka laajan strategiakeskustelun pitäisi vähitellen ja kierros kierrokselta tiivistyä, niin että lopulta jäljellä ovat vain ns. kärjet eli tärkeimmät tavoitteet. Kun puhutaan strategian konkreettisesta tavoitteesta, on muistettava, että kyse on suhteel-

lisestä käsitteestä. Se mikä voi yhdessä kunnassa olla konkreettinen tavoite, saataan kokea toisessa kunnassa liian yleisluontoisena tai liian yksityiskohtiin menevänä. Strateginen johtajuuskin on siis hyvä määritellä strategiakeskustelun yhteydessä. Viranhaltijathan katsoivat poikkeuksetta, että operatiivisen johtamisen tulisi jäädä heille ja luottamushenkilöiden tulisi keskittyä strategiseen johtamiseen ja tavoitteenasetteluun. Lisäksi strategian laajuuteen kannattaa kiinnittää huomiota paitsi sisältöä ajatellen, myös ulkoasun ja visuaalisen ilmeen näkökulmasta.

”Yleensä niin kun kaikkeen parhaat strategiat ainakin mitä itse oon ehtinyt näkemään, niin ne on sellaisia, että ne on tiivistettävissä tosi niinkun pieneen pakettiin, että niin kun sä yhdellä silmäyksellä, parhaassa tapauksessa yks vaikka dia tai yksi A4 tiivistää sen homman ytimen niin sitten jos siihen ei pystytä niin sitten ollaan ehkä jo vähän sivutiellä.” (Jory 2, haastattelu)

Edellä mainittujen näkökohtien lisäksi viranhaltijat näkevät strategiatyön kehittämiskohteina strategian ja sen merkityksen kaikkinaisen vahvistamisen sekä hyväksytyyn strategiaan jalkauttamisen organisaatioon. Osa viranhaltijoista mieltää, että strategia on nyt enemmän *”sanahelinää ja korulauseita”* kuin todellista tavoitteiden asettamista. Eräs viranhaltija kuvailee oman kuntansa strategiaa *”kuolleena syntyneeksi dokumentiksi”*. Strategian vieminen käytäntöön ja organisaation arkeen ovatkin yhtä tärkeitä kuin itse strategia (Whittington, 2003). Vaikka strategia olisikin huolella tehty ja toimiva asiakirja, jää sen vaikutus heikoksi, mikäli sitä ei kyetä organisaatiossa sisäistämään tai se jyrätään poliittisen koneiston toimesta. Myös ns. jalkauttamisen kanssa tulee ongelmia, mikäli strategia on liian laaja ja vaikeasti sisäistettävä.

”Strategian pitäisi olla ykkönen, kaiken johdettavissa tästä. Arvelen, että kovin moni, ei päättäjät eikä työntekijät, tunne kuntastrategiaa eikä sen merkitystä kunnan toimintaa ohjaavana tahdonilmaisuna.” (KT, kys.8)

Tässä luvussa esitettyjen strategian merkitystä ja strategiatyön kehittämistä koskevissa tutkimustuloksissa nousevat esiin viranhaltijoiden tunnekokemusten laaja kirjo suhteessa kuntastrategiaan. Strategia ei ole neutraali dokumentti, vaan siihen liittyvät tunteet vaikuttavat viranhaltijat toimintaan. Esimerkiksi innostus ja kokemus merkityksellisyydestä liittyvät strategiaan, jota pidetään konkreettisena, valintoja sisältävänä ja arkea ohjaavana. Tunnetoimijuuden näkökulmasta viranhaltijat eivät siis vain passiivisesti vastaanota strategiaa, vaan tunteidensa kautta osallistuvat sen merkityksen rakentamiseen ja arviointiin.

Viranhaltijat, jotka kuvaavat strategiaa *”kompassiksi”*, *”kivijalaksi”* tai *”perälaudaksi”*, ilmentävät tyytyväisyytensä kautta matalan energiatason positiivista tunnetta

(Ikävalko et al., 2023). He sitoutuvat strategiaan ja kokevat sen tarjoavan tukea omassa työssä. Sen sijaan viranhaltijat, jotka kokevat strategian jäävän ilman selkeitä valintoja, ilmaisevat turhautumisensa kautta korkean energian negatiivista tunnetta ja tästä syntyvän välinpitämättömyyden kautta alhaisen energian negatiivista tunnetta.

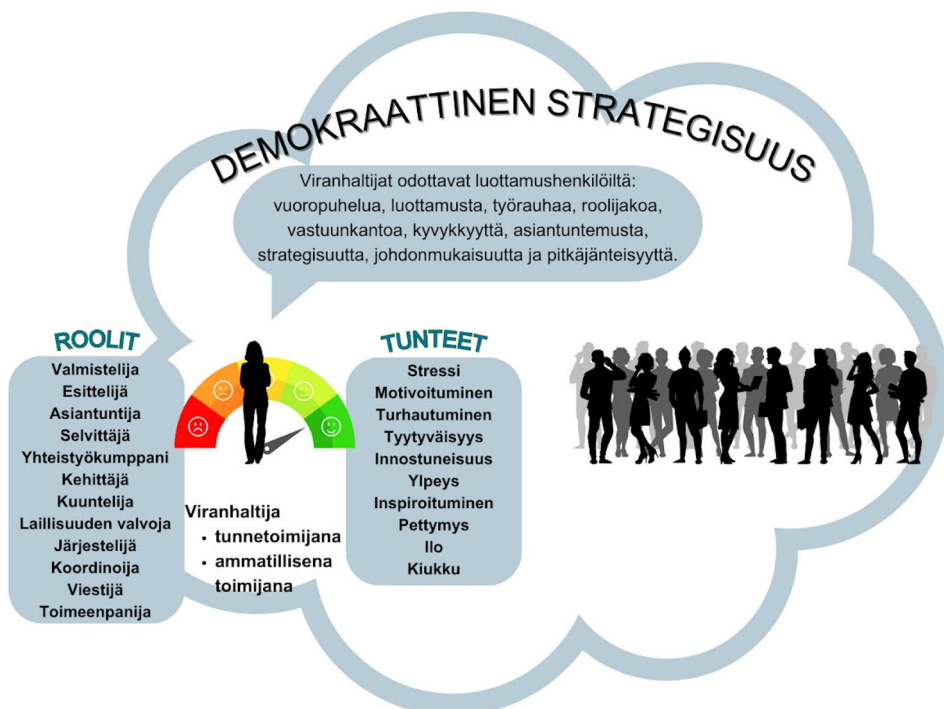
Tunnetoimijuus näkyy viranhaltijat reflektoidessa omaa toimijuuttaan suhteessa strategiaan: sitoutuvatko he siihen, voivatko he käyttää sitä perusteluna ja suunnan näyttäjänä vai kokevatko sen irralliseksi ja epäolennaiseksi. Tuloksissa korostuvat myös viranhaltijoiden kokemukset ristiriidoista luottamushenkilöiden toiminnan kanssa. Strategian oletetaan ohjaavan poliittista päätöksentekoa, mutta monien viranhaltijoiden mukaan näin ei tapahdu. Tässä syntyy tunnetoimijuuden kannalta jännite, joka vaikuttaa viranhaltijan ammatillisen toimijuuden kokemukseen. Viranhaltija kokee toimivansa strategian mukaisesti, mutta jos poliittinen päätöksenteko ei tue tätä linjaa, syntyy helposti epävarmuutta, turhautumista ja jopa kyynisyyttä.

Yksilön tunnetoimijuus strategiatyössä kytkeytyy siihen, millaisessa tunnelmassa (Ikävalko et al., 2023) hän toimii. Johdonmukaisuus ja yhteinen ymmärrys strategiasta joko tukevat tai heikentävät yksilön tunnetoimijuutta. Kun strategia valmistellaan yhteistyössä luottamushenkilöiden kanssa, syntyy mahdollisuus positiiviseen tunnepitoiseen sitoutumiseen. Toisaalta, jos valmistelu koetaan ylhäältä ohjatuksi, strategia jää yleisluontoiseksi tai päätöksenteko ei noudata strategisia linjauksia, viranhaltijan mahdollisuus jäsentää oma roolinsa jää heikoksi, mikä heikentää myös tunnetoimijuutta. Tällöin viranhaltija ei välttämättä tunne omistajuutta strategiaa kohtaan eikä näe siinä merkitystä omalle työlleen.

Kuntastrategian laadintaan on saatavissa paljon erilaista apua ja ohjeistusta. Konsulttipalveluita on ostettavissa niin julkisen hallinnon strategianlaadintaan syventyneiltä kuin liike-elämän lainalaisuuksien näkökulmasta katsovilta konsulteilta. Merkittävänä näen kuitenkin organisaation oman toiminnan strategian suunnittelussa ja etenkin sen, mitä tapahtuu, kun valtuuston puheenjohtajan nuija on kopahtanut ja valtuusto on hyväksynyt strategian.

7 Tulokset ja keskustelu

Vaikka olen tarkastellut tutkimusaiheittani politiikan tutkimuksen lähtökohdista, on itse aihe usean tieteenalan rajapinnassa ja kytkeytyy tiiviisti etenkin hallintotieteisiin ja tunnetutkimukseen. Tästä syystä tutkimukseni teoreettinen viitekehys on monitahoinen sen keskittyessä byrokratian ja demokratian väliseen suhteeseen, strategiseen johtamiseen ja yhteistoiminnalliseen hallintaan sekä yksilön tunnetoimijuuteen. Tutkimukseni teoreettisen viitekehäksen käsittely alkoi yleisemmältä tasolta, ja se tarkasteli kuntaorganisaatioissa vaikuttavia yhteiskunnallisia johtamis- ja toimintamalleja niiden yhteistyöhön sekä kompleksisuuteen liittyvine piirteineen. Teoreettinen tarkastelu syveni niin, että lopuksi käsiteltiin yksilön tunnetoimijuutta sekä ammatillista toimijuutta osana organisaatiota ja työyhteisön tunneilmastoa.



Kuvio 12. Keskeisimmät tutkimustulokset.

Tutkimukseni keskeisimmät tutkimustulokset olen koonnut kuvioon 12. Se kuvaa viranhaltijoiden tunteita, odotuksia ja roolikokemuksia, jotka vaikuttavat luottamushenkilöyhteistyöhön ja siinä esiintyviin jännitteisiin. Kuvassa on esitetty tutkimuksen alussa, teoreettista viitekehystä käsitelleen kuvan tapaan, viranhaltijan työhön vaikuttavat luottamushenkilöt sekä strateginen toimintaympäristö. Tutkimukseni kuudes pääluku vastasi kokonaisuudessaan asettamaani päätutkimuskysymykseen. Alaluvut 6.1.–6.3. vastasivat kukin yhteen alatutkimuskysymykseen. Seuraavaksi esitän tiivistetyt vastaukset päätutkimuskysymykseen ja sen alatutkimuskysymyksiin.

7.1 Yhteistyösuhteeseen liittyvät dilemmat luovat jännitteitä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välille

Tämän tutkimuksen päätutkimuskysymyksenä olen esittänyt, millaisia jännitteitä kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyössä esiintyy viranhaltijoiden kokemuksen mukaan?

Poliitikkojen ja viranhaltijoiden yhteistyösuhteissa esiintyviä ongelmia on havainnollistettu jakamalla ne erilaisiin dilemmoihin (Jonsson et al., 2012). Näitä dilemmoja ovat yhteistyösuhteiden organisointiin liittyvät roolidilemmat, suoraan ihmissuhteisiin liittyvät relaatioidilemmat, sekä holistiset näkemysdilemmat, jotka liittyvät viranhaltijoiden ja johtavien poliitikkojen yhteistyöhön kunnan ja sen erillisten toimintojen johtamisessa. Jaottelen tutkimukseni löydöksiä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisistä jännitteistä eri dilemموjen alle. Osa jännitteistä on kuitenkin monisäikeisiä ja niitä voidaan tarkastella kahdenkin eri dilemman näkökulmasta.

Roolidilemmat

Tutkimusaineistoni mukaan roolidilemmat kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä keskittyvät pitkälti poliitikkojen osallistumiseen operatiiviseen toimintaan sekä liian vahvoihin pyrkimykseen vaikuttaa päätöksenteon valmisteluun. Viranhaltijoiden näkemyksen mukaan operatiiviseen johtamiseen puuttuminen sekoittaa ammattiorganisaation toimintaa ja heikentää viranhaltijoiden johtajuutta. Viranhaltijoiden asema ammattiorganisaation johtajina voi kärsiä, mikäli heidän päätöksensä yli kävellään sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat viranhaltijan toimivaltaan. Johtamisesta tulee näin myös arvaamatonta, mikä vaikuttaa heikentävästi koko organisaation tyytyväisyyteen. Operatiivisten ja poliittisten päätöksentekijän vastuuseen suoraan kuulumattomien asioiden selvittäminen luottamushenkilölle vie myös paljon viranhaltijan aikaa.

Roolidilemmoihin voidaan lukea viranhaltijoiden työtä hankaloittavat kiire ja epärealistiset odotukset. Nämä ongelmat liittyvät yleensä siihen, että luottamushenkilöt eivät ymmärrä viranhaltijan kokonaistyönkuvaa ja työmäärää. Tästä syystä viranhaltijoilta saatetaan esimerkiksi odottaa jonkin luottamushenkilölle tai poliittiselle ryhmälle tärkeän asian valmistelua kohtuuttoman lyhyellä aikataululla. Suuri työmäärä ja jatkuva kiire aiheuttavat viranhaltijalle painetta ja voivat siten heijastua myös yhteistyön laatuun. Luottamushenkilöiden johtajarooliin liittyy lisäksi ongelma, joka helposti kääntyy relaatioidilemmaksi. Useampi kyselytutkimukseen vastanneista ja haastattelemistani viranhaltijoista totesi, että luottamushenkilöt eivät aina käyttäydy johtajaroolinsa mukaisesti. Tämä voi näkyä vastuun pakenemisena päätöstä vaativissa tilanteissa tai tehtyjen päätösten ja niitä valmistelleiden viranhaltijoiden julkisena ja epäasiallisenakin moittimisena.

Viranhaltijoiden asiantuntijarooli sekä tiedollinen epäsymmetria suhteessa luottamushenkilöihin on erittäin potentiaalinen jännitteiden aiheuttaja. Tutkimusaineistoni mukaan viranhaltijat eivät kuitenkaan koe asiantuntijuutensa ja sen mukanaan tuoman vallan aiheuttavan merkittäviä yhteistyöongelmia. Viranhaltijoiden asiantuntijuutta ja siihen liittyvää valtaa ei pääsääntöisesti koeta uhaksi ja tiedollinen epäsymmetriakin näyttäytyy lähinnä tarkasteltaessa luottamushenkilöiltä vaadittavaa tietopohjaa. Haluan kuitenkin korostaa tässä kohtaa, että tutkimusaineistoni muodostuu viranhaltijoiden näkemyksistä ja luottamushenkilöiltä kysyttäessä vastaukset voivat olla hyvinkin erisuuntaisia.

Relaatioidilemmat

Arvostuksen ja kunnioituksen puute ovat tutkimusaineistosta vahvasti esiin nouseva relaatioidilemmoihin kuuluva jännitteen aiheuttaja. Kyselytutkimukseeni vastanneista viranhaltijoista yli kolmasosa koki vahvaa tai ainakin melko vahvaa omaan asiantuntemukseensa ja päätöksenteon valmisteluun liittyvää arvostuksen puutetta. Viranhaltijoiden kokemus oman työnsä arvottomuudesta vaikuttaa vuorovaikutuksen ja luottamuksen rakentumiseen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Tilanne on toki sama, mikäli viranhaltija ei arvosta luottamushenkilön roolia tai henkilökohtaista työskentelytapaa. Tutkimustulokseni mukaan viranhaltijat arvostavat luottamushenkilöiden asemaa kunnan ylimmän päätösvallan haltijoina. Kuitenkin viranhaltijoiden vastauksissa tuodaan esille lukuisia sellaisia tekijöitä, jotka saavat arvostuksen luottamushenkilöiden työskentelyä kohtaan laskemaan. Viranhaltijat kertovat päättäjistä, joilla ei viranhaltijoiden näkemyksen mukaan ole tarvittavaa tietopohjaa ja näkemystä luottamustoimensa hoitoon. Mikäli luottamushenkilöllä ei ole halua lisätä tietopohjaansa, vähentää se viranhaltijoiden kokemaa arvostusta edelleen. Lisäksi poliittisten päättäjien oman edun tavoittelu, retorinen populismi ja kun-

nan kokonaisedun kustannuksella toteutettava ”*poliittinen peli*” laskevat viranhaltijoiden arvostusta luottamushenkilöitä kohtaan.

Relaatio-ongelmat voivat olla kollektiivisempia ”viranhaltijat vastaan luottamushenkilöt” tilanteita tai sitten ne koskettavat vain yksittäistä viranhaltijaa ja luottamushenkilöä. Usea kyselytutkimukseen vastannut viranhaltija kertoi kokevansa luottamushenkilöiden epäilevän valmistelutyön riittävyttä, lainmukaisuutta tai objektiivisuutta, mikä lisää työntekoon liittyvää painetta. Valmistelutyön laatuun ja asi-
antuntemukseen liittyvät ongelmat sijoittuvatkin rooli- ja relaatioidilemmojen rajapinnalle. Ne voivat liittyä itse valmisteltavaan asiaan tai käsiteltävään tietoon tai sitten epäily saatetaan kohdistaa viranhaltijaan henkilökohtaisemmista syistä. Puh-
taasti relaatio-ongelmia ovat viranhaltijoiden kuvaamat tilanteet, joissa kuvataan luottamushenkilöiden tekemän tahallaan viranhaltijoiden työstä hankalaa ja etsivän siitä vikoja. Viranhaltijat kokevat myös olevansa vaikeissa poliittisissa tilanteissa helppoja syntipukkeja, joihin voidaan kohdistaa hyvinkin asiattomia ja ala-arvoisia kommentteja.

Holistiset näkemysdilemmat

Holistisia näkemysdilemmoja ovat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden arvoihin liittyvät painotukset tai käsitykset tietyn poliittisen agendan edistämisen tärkeydestä. Tähän liittyvät usein strategiset linjaukset ja päätöksenteon johdonmukaisuus. Vaikka viranhaltijoiden on katsottu keskittyvän operatiivisen ajattelun vuoksi enemmän yksittäisiin osiin kuntaorganisaation työskentelyssä, nostavat poliitikot tutkimustulosteni mukaan yhtä lailla kunnan toiminnan yksityiskohtaisia osa-alueita huomion kohteeksi. Joskus jokin rajattu, mutta poliittisesti akuutti asia saattaa saada kokonaisuutta suuremman painoarvon ja ns. jyrätä kuntastrategiassa merkittäväksi asetetun tavoitteen, mikä johtaa epäloogisuuteen kunnan päätöksenteossa. Tällaisissa tilanteissa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemykset tutkimustulosteni mukaan eriytyvät viranhaltijoiden sitoutuessa (oman näkemyksensä mukaan) strategian edistämiseen.

Näkemyseroja aiheuttavat myös toimintatavat asioiden edistämisessä. Toimintatapojen erot voivat liittyä esimerkiksi kommunikointiin median suuntaan tai valtuustoaloitteen käyttöön politiikan teon välineenä. Tällaisissa tapauksissa saattaa esiintyä näkemyseroja jonkin asian edistämisen kannattavuudesta, mikä kannustaa luottamushenkilöitä käyttämään kaikkia mahdollisia keinoja oman tavoitteensa edistämiseksi.

	Dilemmatyypit	Ongelmat	
Esiintyy kollektiivisella tasolla	Roolidilemmat	Luottamushenkilöiden osallistuminen operatiiviseen toimintaan Kiire ja epärealistiset odotukset Johtajaroolin epäselvyydet	Yksilötaso korostuu
	Relaatioidilemmat	Arvostuksen puute Valmistelutyön laatuun liittyvät epäilyt Tahallinen työn hankaloittaminen ja vikojen etsintä	
	Holistiset näkemysdilemmat	Arvoihin liittyvät painotuserot Poliittisen agendan erot Toimintatapojen erot	

Kuvio 13. Viranhaltijoiden näkemykset luottamushenkilöihin liittyvän yhteistyösuhteen dilemmoista.

Seuraavaksi jatkan päätutkimuskysymykseen vastaamista käsittelemällä esille nousseita teemoja alatutkimuskysymysten kautta.

7.1.1 Viranhaltijat odottavat luottamushenkilöiltä johdonmukaista johtajuutta ja roolien kunnioittamista

Ensimmäinen alatutkimuskysymykseni oli, miten kuntien johtavien viranhaltijoiden asiantuntijavalta sekä luottamushenkilöiden johtajuus ilmenevät heidän toteuttaessaan byrokratian ja demokratian välistä roolijakoa?

Byrokraattisen toiminnan ja riippumattomuuden toteutumisen ominaispiirteinä nähdyt hierarkia, sääntöjen noudattaminen, asiantuntijuus ja virka/työsuhteen antama asema näkyvät viranhaltijoiden omaa työtään koskevissa kuvauksissa.

Tarkasteltaessa johtavien viranhaltijoiden rooleja suhteessa luottamushenkilöihin ja poliittiseen päätöksentekoprosessiin nousevat valmistelijan ja esittelijän roolit vahvasti esiin. Muina selkeästi rooleiksi määriteltävinä on eroteltavissa asiantuntija, selvittäjä, yhteistyökumppani, kehittäjä, kuuntelija, laillisuuden valvoja, järjestelijä, koordinoija, viestijä ja toimeenpanija. Vaikka vastauksissa asiantuntija on eroteltu, ovat nämä kaikki roolit lopulta osa viranhaltijan laajempaa asiantuntijan roolia.

Kunnanjohtajat ja suurempien kuntien toimialajohtajat kertovat olevansa valmistelutyön koordinaattoreita. Kunnan ja sen toimialojen johtoryhmien jäsenet keskustelivat valmisteluun tulevista asioista ja niihin liittyvistä eri toimialoja koskevista näkökulmista. Kunnanjohtaja tai toimialajohtaja muodostaa näistä näkökulmista kokonaisuuksia. Usein valmistelijan roolina on nostaa asioita poliittiselle agendalle. Näin toimiessaan viranhaltija toteuttaa tietyllä tavalla suunnannäyttäjän ja ideoijan roolia. Samaan aikaan viranhaltijat kokevat olevansa puolueettomia ja neutraaleja pohjatyön tekijöitä.

Johtavat viranhaltijat kertovat, että heidän roolikseen jää usein muistuttaa luottamushenkilöitä kunnan strategisista linjoista. Johtavan viranhaltijan työssä ja valmisteluvastuussa on myös voimakas kehittämisen näkökulma. Viranhaltijat ovat kuntakehityksen edistäjinä, joiden tehtävänä on tuoda kehittämistarpeet poliittisten päätöksentekijöiden tietoon. Viranhaltijat toimivat päätöksenteossa ohjaavana ja jopa paimentavana voimana. He pyrkivät turvaamaan, että päätöksenteon pohjana toimivat faktat, kuntastrategia ja lainsäädäntö. Osa viranhaltijan asiantuntijuutta onkin oman alan lainsäädännön osaaminen. Kaiken tämän lisäksi valmistelijat suorittavat hyvinkin käytännönläheisiä tehtäviä kuten toimivat sihteerinä tai huolehtivat kokousjärjestelyistä. Kunnanjohtajat kertovat, että heillä on merkittävä rooli poliittisten intressien yhteensovittajana.

Suurin osa viranhaltijoista kokee byrokraattisen roolinsa merkittäväksi. Valmistelijat pystyvät ohjaamaan ainakin jossakin määrin päätöksenteon suuntaa. Toimielinten esittelijöinä toimivat viranhaltijat kertovat pystyvänsä omilla päätösesityksillään vaikuttamaan päätöksentekoon paljonkin. Esittelijöillä on lisäksi valtaa sen suhteen, mitä asioita ja milloin he tuovat päätöksentekoon. Viranhaltijan valta onkin osittain kätkeytyä ja toteutuu pienissä nyansseissa. Viranhaltijan vaikutusmahdollisuuksia parantaa laadukas valmistelu. Mitä paremmin asia on ehditty valmistella ja mitä perustellumpi päätösesitys on, sitä todennäköisemmin esittelijän esitys tulee lopulliseksi päätökseksi. Viranhaltijoiden keskeinen rooli jatkuu valmistelun ja päätöksenteon jälkeenkin päätösten toimeenpanossa. Päätösten toimeenpanijoina viranhaltijoilla on usein vielä harkintavaltaa pienemmässä mittakaavassa. Viranhaltijat kertovatkin toimivansa viimeistelijän roolissa. Päätösten syntyminen valmistelun ja päätösesityksen mukaisesti korostaa viranhaltijan asiantuntijaroolia. Asiantuntijaroolia heikentävänä tekijänä osa viranhaltijoista kokee tehtäväkentän laajuuden. Tietoa kaikista asioista ja yksityiskohdista ei aina ole juuri käsillä olevassa hetkessä tarpeeksi. Se, että ei osaa vastata kaikkiin luottamushenkilöiden kysymyksiin, koetaan turhauttavana ja omaa asiantuntijuutta heikentävänä.

Edellä kuvattu todistaa, että ennako-odotukseni mukaisesti viranhaltijat käyttävät ainakin kätkeytyä valtaa kaikissa Richin (2004) kuvaamissa päätöksenteon prosessin neljässä vaiheessa (agendan asettaminen, deliberaatio, päätöksenteko ja implementaatio). Tarkasteltaessa viranhaltijan käyttämää asiantuntijavaltaa on helppo

huomata sen näyttäytyvän niin yksilön omana asiantuntijuutena kuin myös tiedon käyttöön perustuvana asiantuntijuutena. Oman asiantuntemuksensa perusteella viranhaltijat osaavat etsiä, erotella ja soveltaa tarvitsemaansa tietoa, vaikka kokevatkin tiedon puutteesta johtuvaa turhautumista yksittäisissä tilanteissa.

Osa viranhaltijoista kokee oman roolinsa ja valtansa poliittisessa päätöksenteossa melko vähäisenä. Toiset kertovat tämän johtuvan omaan asemaan liittyvästä vähäisestä vallasta. Jotkut viranhaltijat taas kokevat poliittisten näkökulmien menevän viranhaltijan näkemyksen ja asiantuntemuksen edelle. Merkityksettömäksi itsensä tuntevia viranhaltijoita on kyselytutkimuksen vastausten mukaan kuitenkin selvä vähemmistö.

Tämän tutkimuksen teoreettisessa osassa käsiteltiin useita viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden rooleihin liittyviä teoreettisia malleja, jotka pyrkivät kuvaamaan poliittishallinnollisen suhteen toteutumisen vaihtoehtoja. Teorioiden kuvaamat erilaiset vallan käytön tavat on helppo ymmärtää viranhaltijoiden vastausten kautta, koska viranhaltijatkin nostavat vastauksissaan tärkeiksi erilaisia roolijakoon kuuluvia asioita. Vallan käytön iso kuva on kunnissa sama, mutta valtaa käytetään erilaisin painotuksin ja luottamushenkilöiden johtajuus ilmenee kunnissa eri tavoin.

Viranhaltijat odottavat luottamushenkilöiltä johtajuutta ja yhteistyötä, jonka keskeisinä rakennusaineina nähdään vuoropuhelu, luottamus, työrauha ja roolijaon kunnioittaminen. Luottamushenkilöiden roolina koetaan olevan laajoihin kokonaisuuksiin keskittyminen ja strategisista linjoista päättäminen. Tutkimustulosten perusteella viranhaltijat kaipaavat luottamushenkilöiltä etenkin strategista johtajuutta. Heidän tulisi ratkaista asioita johdonmukaisesti, priorisoida tavoitteet ja varmistaa kuntaorganisaation riittävät resurssit.

Päätösten valmistelun aikana viranhaltijat toivovat rakentavaa dialogia ja konkreettista tietojen vaihtoa, jotta viranhaltijoilla olisi päätöstä valmistellessaan käsitys luottamushenkilöiden näkemyksistä. Näissä toiveissa toteutuvat byrokraattisen organisaation hierarkian muodostuminen ja viranhaltijoiden työskentelyn toteuttaminen esimiesten, eli tässä tapauksessa poliittisten päättäjien, hallinnassa. Poliitikkojen ja viranhaltijoiden roolien selkeyttä ja niissä pysymistä viranhaltijat pitävät tärkeänä. Byrokratian ja demokratian suhteen teoreettisessa tarkastelussa tunnistetaan, että poliitikoilla ja viranhaltijoilla on omat tehtävänsä, mutta samaan aikaan heidän välis­tään vuorovaikutusta pidetään merkityksellisenä, jotta viranhaltijat voivat valmistelun kautta muokata politiikkaa ja poliitikot päätöksenteon lisäksi myös valvoa täytäntöönpanoa. Vuorovaikutuksesta ja dialogista huolimatta viranhaltijat toivovat, että luottamushenkilöt antaisivat heille työrauhan, eivätkä pyrkisi liiaksi ohjaamaan valmistelutyötä. Valmistelutyölle halutaan rauhaa ja riittävästi aikaa. Riippuu viranhaltijasta ja kunnan poliittisesta ilmapiiristä, kuinka paljon viranhaltijat ovat valmiita astumaan sille yhteistyön vyöhykkeelle, jossa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit voivat ajoittain myös sekoittua (Alford et al., 2017; Jonsson et al., 2012).

Viranhaltijat odottavat luottamushenkilöiden olevan yhteistyötä rakentavia johtajia. Tähän yhteistyöhön sisältyvät viranhaltijoiden työn tukeminen ja rakentavan palautteen antaminen. Termit sparraus ja kannustus nousevat viranhaltijoiden vastauksissa toistuvasti esille. Luottamushenkilöiltä toivotaan sparraavaa ja viranhaltijoita positiivisella sävyllä haastavaa otetta. Tämän lisäksi poliittisten päättäjien tehtävänä nähdään rajojen asettaminen ja valmistelutyön lähtökohtien määrittäminen. Luottamushenkilöt eivät ole ammattijohtajia, mutta silti viranhaltijat asettavat heidän johtajuudelleen paljon odotuksia.

Keskusteluyhteys kaikkien päätöksentekoprosessiin osallistuvien tahojen kesken nähdään tärkeänä sujuvan päätöksenteon ja asioiden tehokkaan edistämisen vuoksi. Luottamukselliset suhteet viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä koetaan johtavien viranhaltijoiden keskuudessa tärkeäksi ja epäluottamuksellinen ilmapiiri nähdäänkin yhtenä suurimmista ongelmista ja kompastuksen kivistä toimivassa yhteistyössä. Yksi byrokraatin ominaispiirteistä on asiantuntemus ja tutkimukseen vastanneet viranhaltijat toivovat luottamushenkilöiden luottavan heidän asiantuntemukseensa ja valmistelutyönsä puolueettomuuteen. Tärkeä osa luottamusta on arvostus ja kunnioitus. Päätöksentekoprosessiin osallistuvien keskinäistä kunnioitusta pidetään tärkeänä. Viranhaltijat nauttivatkin mielellään enemmän arvostusta työstään ja ammattitaidostaan.

Vallan ja vastuun suhteen huomioivan johtajaroolin omaksuminen on viranhaltijoiden mukaan tärkeää kaikille luottamushenkilöille, mutta sen merkitys korostuu toimielinten puheenjohtajien kohdalla. Hyvän ja vastuunsa kantavan puheenjohtajan merkitys nähdään suurena niin viranhaltijan kuin toimielimen työskentelyn kannalta. Siksi viranhaltijat toivovat, että puheenjohtajiksi valittavilla on riittävä perehtyneisyys ja ymmärrys johdettavasta sektorista. Tärkeänä pidetään myös puheenjohtajan henkilökohtaisia ominaisuuksia ja kykyä sekä yhteistyöhön, että jämäkkään johtamiseen.

Viranhaltijoiden kuvauksissa luottamushenkilöistä näkyvät käytännössä ne politiikan tekemisen näkökulmat sekä poliittikotyytit, jotka Aberbach (1981) on määrittellyt ja jotka esittelen tämän väitöskirjan teoreettisessa tarkastelussa. Osa luottamushenkilöistä toteuttaa useampaa näkökulmaa, kun taas joidenkin toiminta keskittyy enemmän yhden näkökulman ympärille. Yhden näkökulman toteuttajien kohdalla kysymys voi olla puhtaasti halusta tehdä politiikkaa tietyllä tavalla, mutta kyse voi olla myös luottamushenkilön omien kykyjen rajallisuudesta. Omasta empiirisestä tutkimusaineistostani on löydettävissä kaikki Aberbachin kuvaamat poliittikotyytit, mutta myös näiden yhdistelmiä sekä uudenlaisia tyyppejä. Tällainen tyyppi on esimerkiksi ns. yhden asian edistäjät.

Luottamushenkilöiden kyvykkyys ja asiantuntemus tai niiden puute mainittiin toistuvasti tutkimusaineistossa. Viranhaltijat kertovat niin kyselytutkimuksen vastauksissa kuin haastatteluisissa, että luottamushenkilöiden joukossa on asiantuntevia,

yhteistyökykyisiä ja kokonaisuuksia hahmottavia henkilöitä, joiden kanssa on ilo työskennellä. Samaan aikaan turhautumista herättävät ne luottamushenkilöt, joilla ei viranhaltijoiden mielestä ole tarpeeksi ymmärrystä käyttämäänsä valtaan nähden. Viranhaltijat jopa pohtivat, että luottamushenkilöillä pitäisi olla jonkinlaiset pätevyysvaatimukset tehtävänsä. Viranhaltijat kuitenkin ymmärtävät, että demokraattisesti valitut päätöksentekijät eivät voi olla moniammatillisen kuntaorganisaation kaikkien tai ehkä minkään alan asiantuntijoita. Asiantuntemustakin tärkeämpää heidän mielestään on luottamushenkilöiden yhteistyöhaluinen asenne ja halu ottaa asioista selvää. Lisäksi viranhaltijat toivovat, että luottamushenkilöiltä löytyisi enemmän jämäkkyyttä ja uskallusta tehdä niitä kipeitäkin päätöksiä, jotka ovat tarpeellisia, mutta jotka eivät ehkä miellytä äänestäjiä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että viranhaltijoilla on suuria odotuksia luottamushenkilöiden johtajuutta kohtaan ja viranhaltijoiden luottamushenkilöitä koskevat kommentit ovatkin paikoin erittäin kriittisiä. Tästä huolimatta viranhaltijat kunnioittavat luottamushenkilöiden valtaa. Valta tuo kuitenkin mukanaan vastuun, johon viranhaltijoiden näkemyksen mukaan liittyvät johdonmukaisuus, rohkeus, yhteistyöhalukkuus ja ymmärrys siitä, että luottamushenkilöt edustavat luottamusasemassa toimiessaan ensisijaisesti kuntaa. Tarkasteltaessa viranhaltijoiden asiantuntemusta sekä toiveita luottamuksellisesta ja kunnioittavasta yhteistyöstä luottamushenkilöiden kanssa, liikutaan juuri sillä yhteistyön alueella, jota Jonsson ym. (2012) ovat kuvanneet ”kultaiseksi vyöhykkeeksi”. Se mahdollistaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolien ajoittaisen ja hedelmällisen sekoittumisen silloin, kun luottamus ja kunnioitus yhteistoiminnassa toteutuvat. Vastaavasti viranhaltijat, jotka vastauksissaan kertovat luottamushenkilöiden astuvan heidän tontilleen, kertovat usein myös kunnioituksen ja luottamuksen puutteesta. Asetelmaan liittyy paljon tunnelatausta, mikä nousee hyvin esille toisen tutkimuskysymyksen vastauksissa.

7.1.2 Viranhaltijat säätelevät laajaa tunnekirjoan

Toisena alatutkimuskysymyksenä esitin, millaisia tunteita demokraattisen päätöksenteon valmistelu herättää kuntien johtavissa viranhaltijoissa?

Tämän kysymyksen kattavaa käsittelyä varten teoriaosiossa syvennyttiin tunteen syntymekanismiin ja tunnetoimijuuteen, sekä siihen miten ne ovat yhteydessä yksilön ammatilliseen toimijuuteen (Hökkä et al., 2020; Ikävalko et al., 2023). Tutkimusaineistoa analysoidessani pääällimmäinen havaintoni oli, että viranhaltijat kertovat laajasti eri tunteista ja niiden syntymekanismeista, mutta kuvaukset itse tunteen ilmaisusta tai tunteen käyttämisestä ovat harvinaisempia. Viranhaltijoiden sanalliset kuvaukset tunnekokemuksistaan ovat taitavia ja niissä näkyvät tunnetilat, joilla on tunnistettava kohde tai aiheuttaja (Elfenbein 2007). Johtavilla viranhaltijoilla on sel-

keästi tunteisiin liittyvää tietoisuutta ja ymmärrystä, joiden nähdään kasvattavan tunnetoimijuuden tasoa (Hökkä et al., 2019).

Viranhaltijarooleihin liittyvät positiiviset ja negatiiviset tunteet vaihtelevat eri tilanteiden mukaan. Motivaatio oli yleisin viranhaltijoiden tuntema positiivinen tunne. Viranhaltijoista puolet kertoi tuntevansa työssään motivoitumista, joka syntyy oman asiantuntemuksen hyödyntämisestä sekä merkitykselliseksi ja haastavaksi koettujen asioiden valmistelusta. Tärkeää viranhaltijoille on mahdollisuus vaikuttaa. Muut positiiviset tunteet (innostus, tyytyväisyys, ylpeys, inspiraatio, mielenkiinto, energisyys, yleinen hyvän olon tunne, kiinnostus, merkityksellisyyden tunne, onnistumisen tunne ja tyydytys) kytkeytyvät motivaatioon, toimien osaltaan itse motivaation synnyttäjänä tai syntyessään motivaation tunteen sivutuotoksina. Vaikka viranhaltijat avovastauksissaan ja haastatteluissa kertoivat enemmän negatiivisista tunteistaan, oli positiivisten tunteiden osuus viranhaltijoiden kokemuksissa selkeästi negatiivisia tunnetiloja suurempi (taulukko 13, s. 152).

Se, että positiiviset tunteet ovat viranhaltijoiden kokemuksissa hallitsevampia, kertoo viranhaltijoiden ammatillisesta toimijuudesta, jonka voi katsoa olevan sitä korkeampaa, mitä useammin yksilö kokee työssään positiivisia tunteita ja harvemmin negatiivisia tunteita (Ikävalko et al., 2023,). Keskeistä positiivisten tunteiden ja motivaation synnyssä on asioiden eteneminen ja valmistuminen. Valmistelutyön muuttuminen päätökseksi ja työn lopputuloksen näkeminen konkreettisina kuntalaisia hyödyttävinä toimenpiteinä ovat merkittäviä viranhaltijoiden tyytyväisyyttä lisääviä tekijöitä. Osalla viranhaltijoista tyytyväisyyttä luovat isommat tavoitteet ja toisille riittää pienemmät, arkipäiväisemmät asiat. Valmistelutöiden saaminen valmiiksi ajoissa on tyytyväisyyttä lisäävä tekijä, mikä osaltaan kertoo viranhaltijoiden kokemasta aikapaineesta.

Kolmasosa vastaajista kertoi olevansa ylpeä valmistelutyöstään. Vahvimmin ylpeyden tunteita herättävät oma ja organisaation muiden viranhaltijoiden onnistuminen työssä. Ylpeyden tunne liittyy viranhaltijoilla omaan osaamiseen ja ammatinvalintaan sekä vaativiin valmistelutehtäviin. Neljäsosa viranhaltijoista kertoi kokevansa valmistelutyön yhteydessä inspiraatiota. Kuten innostus ja tyytyväisyyskin, myös inspiraation tunne liittyy työn tarjoamiin haasteisiin, uuden kehittämiseen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Myös ilo kytkeytyy työn tärkeäksi kokemiseen, asioiden etenemiseen ja oman työn hyvään laatuun.

Useat viranhaltijat kertoivat, että asioiden eteneminen oikeaksi katsottuun suuntaan saa heidät innostumaan. Tähän liittyy yleensä vahvasti kuntalaisten edun sekä myös kuntastrategian toteuttaminen. Viranhaltijat kokevat siis olevansa demokratian tukijoita ja keskeisiä toimijoita kunnan yhteistoiminnallisessa hallinnossa, jonka tavoitteena on edistää kunnan eri toimijoiden etua. Myös hyvä yhteistyö poliitikkojen kanssa saa viranhaltijat tyytyväisiksi. Viranhaltijoiden kuvaukset omista tunnekokemuksistaan sisältävät paljon vuorovaikutustilanteita luottamushenkilöiden kanssa.

Vuorovaikutustilanteita kuvatessaan viranhaltijat kertovat, kuinka luottamushenkilöt ilmaisevat tunteitaan viranhaltijoiden suuntaan sekä minkälaisia tunteita ne herättävät viranhaltijoissa. Tällaisessa tilanteessa luottamushenkilön tunnetila aiheuttaa seurauksia viranhaltijalle ja siirtyään yksilön kokemuksesta ihmissuhdetasolle (Elfenbein 2007). Viranhaltijoiden vuorovaikutustilanteita kuvaavissa vastauksissa on positiivisten tunnekokemusten lisäksi paljon kuvauksia negatiivisten tunnetilojen välittymisestä.

Tutkimusaineiston mukaan yli puolet viranhaltijoista kokee valmistelutyön yhteydessä stressiä. Stressin tunnetta viranhaltijoille aiheuttavat ylivoimaisesti eniten kiire ja valmistelutyöhön käytettävissä olevan ajan riittämättömyys. Kiire aiheuttaa stressiä, joka liittyy huoleen töiden valmistumisesta sekä työn laadun kärsimisestä. Enemmistö viranhaltijoista kertoo, että valmistelutyöhön liittyvä kiire on jatkuvaa. Stressiä viranhaltijoille aiheuttavat myös heihin kohdistuvat epärealistiset odotukset, jotka nekin liittyvät osittain aikapaineisiin. Epärealistisia odotuksia liittyy lisäksi valmistelun sisältöön ja niitä voi tulla monista eri suunnista. Valmistelun sisältöön liittyvät epärealistiset odotukset voivat liittyä tiedon keräämiseen ja soveltamiseen kohtuuttoman lyhyessä ajassa, mutta kytkeytyvät ihan konkreettiseen päätösesityseenkin. Erityisen vaikeiden ja ristiriitaisten asioiden valmistelu stressaa viranhaltijoita. Osa viranhaltijoista kokee stressaaviksi sellaisten päätösten valmistelun, joilla tulee olemaan jollekin taholle negatiivisia vaikutuksia.

Toiseksi yleisin valmistelutyöhön liitettävä negatiivinen tunne on turhautuminen. Sitä kertoi kokevansa lähes puolet viranhaltijoista. Turhautumisen tunnetta viranhaltijoissa aiheutuu silloin, kun poliittisessa päätöksenteossa takerrutaan kokonaisuuden kannalta pieniin asioihin. Myös tilanteet, joissa viranhaltijan tekemään valmistelutyöhön ei suhtauduta avoimesti eikä sille anneta mahdollisuutta, turhauttavat. Näissä tilanteissa luottamushenkilöt ovat usein muodostaneet hyvin vahvan etukäteiskannan asiasta. Päätösten tekeminen enemmän tunteella kuin järjellä on merkittävä turhauttamista aiheuttava tekijä. Viranhaltijan turhautumisen tunteen herättäjänä toimivat tilanteet, joissa viranhaltija havaitsee luottamushenkilöiden perehtyneen heikosti päätöksentekoon tullessiin asioihin ja valmistelumateriaaleihin. Turhautuminen päättäjien substanssiosaamisen ja kokonaisuuden hallinnan heikkouteen näkyy viranhaltijoiden vastauksissa usein. Turhauttavaksi koetaan sellaisten asioiden valmistelu, jotka viranhaltijoiden mielestä ovat epäolennaisia tai turhia tai jos luottamushenkilöiden korostamalla asialla tehdään vain politiikkaan ilman todellista merkitystä.

Kuntastrategian unohtaminen ja sivuuttaminen ovat merkittävä turhautumista aiheuttava tekijä. Byrokraattisen organisaation tarkoitus on toimia rationaalisesti ja turhautumisen tunne ylipäättään liittyykin vahvasti kaikenlaisiin viranhaltijoiden mielestä epärationaalisiiin toimeksiantoihin ja selvitystöihin. Rationaalisuus tulee tässä yhteydessä käsittää loogisena tavoitteiden asettamisena ja niiden täyttymistä

edistävien päätösten ja toimenpiteiden tekemisenä. Valtuustoaloitteet nousevat viranhaltijoiden vastauksissa toistuvasti esille yksittäisenä turhautumista ja ylimääräistä työtä aiheuttavana tekijänä. Toisinaan viranhaltijoita turhauttaa ammatinvalinnasta huolimatta myös turhaksi koettu byrokratia. Kuten stressin tunnetta, myös turhautumisen tunnetta aiheuttavat poliittiset ristiriitatilanteet, joissa odotettavissa on negatiivista keskustelua ja konfliktejakin. Tällaiset tapaukset vaikeuttavat viranhaltijan työtä ja voivat johtaa siihen, että viranhaltijan tekemää työtä pidetään huonona. Toisinaan viranhaltijat kokevat, ettei heidän asiantuntemukseensa luoteta, mutta ulkopuolisen asiantuntijan sanomana saattaa sama asia saada poliitikot vakuuttuneiksi.

Osa viranhaltijoista kertoo pettymyksen tunteista, jotka liittyvät yhteistyöhön poliitikkojen kanssa. Poliittinen peli kokonaisedun kustannuksella ja seurauksista välittämättä on keskeinen pettymyksen tunteen aiheuttaja. Turhautumisen tavoin pettymyksen tunteetkin liittyvät usein siihen, että päätöksenteossa ei anneta arvoa viranhaltijan tekemälle valmistelulle ja viranhaltijan mielestä arvokkaalle tiedolle. Viranhaltijat mainitsevat myös kiukun tunteen, vaikka se ei olekaan viranhaltijoiden kokemuksissa keskeinen. Kiukun tunnetta viranhaltijoissa aiheuttaa yleisimmin poliitikkojen harjoittama populismi ja asiattomat kommentit. Kiukun tunne liittyykin viranhaltijoiden ongelmalliseksi kokemiin tilanteisiin luottamushenkilöiden kanssa. Populismi esiintyy viranhaltijoiden vastauksissa toistuvasti ja siihen viitataan retoriikassa ja negatiivisiin tunnetiloihin liittyvissä yhteyksissä.

Muita viranhaltijoiden kokemia negatiivisia tunteita ovat ahdistus, toivottomuus, kyynisyys, huoli, kyllästyminen sekä väheksynnän tunne. Ahdistuksen tunne liittyy viranhaltijan osakseen saamaan asiattomaan kommentointiin sekä väheksynnän tunteeseen. Huolta viranhaltijat kantavat tekemänsä valmistelutyön ja sen pohjalta syntyvien päätösten oikeellisuudesta. Kyllästymistä aiheuttavat rutiiniluontoiset ja muodon vuoksi suoritettavat valmistelutehtävät. Negatiivisia tunteita viranhaltijoissa herättävät poliittiset päätökset, jotka vaarantavat kunnan taloutta tai asukkaiden yhdenvertaisuutta. Tutkimusaineistossa oli myös muutamia viranhaltijoiden vastauksia, joissa he kertoivat suhtautuvansa työhönsä neutraalisti, ilman sen suurempia tunteita.

Viranhaltijoiden ammatillisen toimijuuden taustalla vaikuttaa heidän valtansa omaan työhön ja sen kehittämiseen. Tämä vaikutusvalta luo positiivisia tunteita, jotka auttavat jaksamaan paremmin työn haasteita ja parantavat työsuoritusta (Barsade & Donald E. Gibson, 2007). Toki on myös muistettava, että negatiivisiksi luokiteltavilla tunteilla, kuten stressillä, on vahva eteenpäin ajava vaikutus, joka näkyy tulosten aikaan saamisena. Korkea ammatillinen toimijuus näkyy siis myös kyknä sietää ja käsitellä negatiivisia tunteita, jolloin niitä on helpompi käyttää voimavara.

Johtavan viranhaltijan työ on tunnetyötä, johon sisältyy tunteiden johtamista, mutta myös omien tunteiden sääntelyä. Tunnetyölle ominaisena on nähty tilanne,

jossa organisaation johto kontrolloi työssä koettuja tunteita ja yksilön omien tunteiden sekä johdon odottamien tunteiden välillä on ristiriita (Miller et al., 2007). Viranhaltijoiden kokemuksista ei suoraan käy ilmi, että poliittiset johtajat kontrolloisivat heidän tunteitaan, vaan enemmänkin tämä odotus kytkeytyy perinteisiin roolimalleihin ja viranhaltijoiden ammatilliseen identiteettiin. Asiallisen ja jossakin määrin hillityn käytöksen nähdään myös kulkevan käsi kädessä faktapohjaisen ajattelun ja byrokraatin perinteisen roolin kanssa. Viranhaltijat kuvaavat yksittäisiä tilanteita, joissa heidän vahvat tunnereaktionsa ovat herättäneet negatiivisia tunteita luottamushenkilöissä, mutta huomattavasti enemmän viranhaltijat kuvaavat omaa rooliaan luottamushenkilöitä hillitseväenä ja ohjaavana voimana.

Koska kuntaorganisaatiossa tehtävät päätökset ja toimenpiteet vaikuttavat kunnan toimijoiden elinympäristöön ja arjen toimivuuteen, herättävät nämä tärkeät asiat väistämättä tunteita. Viranhaltijoiden tunnettyö toteutuu heidän vuorovaikutuksessaan kuntalaisten, sidosryhmien ja toki myös poliittisen organisaation kanssa. Viranhaltijat kohtaavat vahvoja (positiivisia ja negatiivisia) tunteita ja nämä tunteet herättävät vastavuoroisesti tunteita myös viranhaltijoissa. Viranhaltijan roolin ja ammatillisen identiteetin mukaisesti suurimmassa osassa tilanteista virkatehtävissä toimivat yksilöt leikkaavat pois tunteiden vahvimman kärjen, jolloin ulospäin näkyvä tunne on usein koettua tunnetta laimeampi.

7.1.3 Kuntien strategiaprosessi tarjoaa mahdollisuuksia ja haasteita

Viimeinen alatutkimuskysymykseni oli, millainen on kuntastrategian ohjaava vaikutus kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden työskentelyssä viranhaltijoiden näkökulmasta tarkasteltuna?

Johtavat viranhaltijat pitävät kuntastrategiaa kunnan johtamisen kannalta tärkeänä. Tutkimuksessa oli nähtävissä kuntakohtaisia eroja siinä, miten strategia on valmisteltu, miten se toteutuu ja onko sillä todellista merkitystä kunnan arjessa ja päätöksenteossa. Eroja esiintyy myös tarkasteltaessa, millä tasolla strategia on laadittu, miten strategian laadinta on toteutunut yhteistyössä luottamushenkilöiden kanssa ja vastaako strategiatyö viranhaltijoiden odotuksia. Vastauksissaan viranhaltijat peilaavat käytännön strategiatyötä ja sen onnistumista laadittuun kuntastrategiaan.

Kuntansa strategiatyöhön tyytyväiset viranhaltijat näkevät strategian ohjaavan vaikutuksen suurena, strategisten tavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden määrittelyssä konkreettisia toimenpiteitä. Strategian vaikutus toteutuu tällöin käytännössä esimerkiksi talousarvion kautta, strategisten tavoitteiden ohjatussa määrärahoja ja päivittäistä ammattiorganisaation suorittamista. Strategiatyöhön tyytymättömät viranhaltijat kokevat strategian liian yleisluontoiseksi ja epäselväksi, mikä vaikeuttaa

sen käyttöä ohjenuorana. Strategioiden koetaan myös sisältävän liikaa itsestänselvyyksiä, kompromisseja ja ristiriitaisuuksia.

Strategian ohjaavuuden kannalta viranhaltijat pitävät oleellisena, että strategian avulla kuntaorganisaation toiminnalle löydetään yhteiset arvot ja päämäärät. Operatiivisessa toiminnassa olisi kuitenkin hyvä säilyttää liikkumavaraa. Strategisessa johtamisessakin viranhaltijat toivovat selkeää työnjakoa merkitysten ja asioiden johtamiseen. Luottamushenkilöiden odotetaan keskittyvän merkitysten eli arvojen johtamiseen ja itse rationaalisen asiajohtamisen toivotaan jäävän viranhaltijoille. Tämä ei kuitenkaan käytännössä aina toteudu ja viranhaltijat kertovatkin luottamushenkilöiden usein ulottavan valtaansa myös asiajohtamisen puolelle.

Strategiaproessin kaikki vaiheet, strategian muodostaminen, toteuttaminen ja kontrollointi, saavat viranhaltijoiden vastauksissa huomiota niihin liittyvien haasteiden ja onnistumisten kautta. Eniten heikkouksia viranhaltijat näkevät laaditun strategian toteutumisessa. Strategisen johtamisen malli ei toteudu, jos strategia sivuutetaan operatiivisessa tai poliittisessa toiminnassa. Viranhaltijoiden mukaan kunnan strategia sivuutetaan useimmiten juuri poliittisessa päätöksenteossa ja viranhaltijat kokevat kuntastrategialla työkaluna olevan poliitikoille vähemmän merkitystä kuin viranhaltijoille. Vaikka viranhaltijat sitoutuisivat työssään poliittisen johdon tekemisiin linjauksiin, voi poliittinen johto demokratian nimissä sivuuttaa strategian ja tehdä päätöksiä, jotka juuri sillä hetkellä tuntuvat parhailta. Osa viranhaltijoista kokee luottamushenkilöiden keskittyvät lähinnä käynnissä olevaan valtuustokauteen, minkä vuoksi strategiatyöstä tulee lyhytnäköistä ja tempoilevaa. Valtuustokauden vaihtuessa uusia päättäjiä ei välttämättä kiinnosta edellisen valtuuston tekemät strategiset linjaukset, mikä johtaa strategiatyön tempoilevuuteen ja lyhytjänteisyyteen. Halukkuus kuntastrategian sisäistämiseen ja toteuttamiseen vaihtelee kunnissa valtuustokausittain, mikä vaikuttaa suoraan strategian ohjaavuuteen.

Strategian laadinnassa ja toteutuksessa on hyvä tunnistaa tunteiden rooli – erityisesti sitoutumista tukevat positiiviset tunteet ja niitä horjuttavat turhautumisen tai epävarmuuden tunteet. Organisaation positiivinen tunneilmasto tukee yhteistä päämäärää ja johdonmukaista toimintaa. Ilman varman tunnetoimijuuden tukemista strategiatyö jää helposti irralliseksi byrokraatiaksi. Sen sijaan tunnistamalla ja arvostamalla viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden emotionaalista sitoutumista voidaan rakentaa aidosti vaikuttavaa strategista johtamista, jossa sekä viranhaltijat että luottamushenkilöt toimivat johdonmukaisesti kunnan yhteisen suunnan hyväksi.

Tämän alaturkimuskysymyksen asettamisen taustalla on vaikuttanut pohdintani siitä, millaisia jännitteitä demokraattisen päätöksenteon ja pitkäjänteisen strategisen johtamisen välillä vallitsee. Viranhaltijoiden vastauksista voi päätellä, että haasteita tässä yhdistelmässä on. Jos tuloksellisen johtamisen tavoitteena on poistaa poliittiseen päätöksentekoon liittyvä epäjohdonmukaisuus ja saada päätöksenteko tapahtumaan rationaalisten, eli asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävien päätök-

sentekoprosessien mukaisesti, on tähän vielä kunnissa matkaa. Strategian ohjaava vaikutus kunnallisessa päätöksenteossa vahvistuu vain aidon ja kaikkia osapuolia koskevan sitoutumisen sekä pitkälle katsovan tavoitteellisen ja tietopohjaisen johtamisen kautta. Demokraattisessa päätöksenteossa voidaan reagoida muutoksiin, eikä laadittu strategia lopulta velvoita päätöksentekijöitä mitenkään. Tätä voidaan pitää myös ketterytenä ja siten demokratian vahvuutena. Jännite muodostuukin silloin, kun kunnilta jo lainsäädännössä edellytettävää strategiaa tarkastellaan pitkäjänteisen strategisen kehittämisen näkökulmasta.

7.2 Tutkimuksen teoreettinen kontribuutio

Tutkimuksen alussa totesin, että kunnallista päätöksentekoa käsittelevät tutkimukset keskittyvät usein poliitikkojen ja viranhaltijoiden yhteistyöhön, rooleihin sekä päätösten täytäntöönpanoon. Teoreettisessa keskustelussa huomiota on saanut erityisesti hallinnollisten viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden välinen vuorovaikutus, joka vaikuttaa hyvin suoraan politiikanteon laatuun, päätösten täytäntöönpanon johdonmukaisuuteen sekä hallinnon yleiseen tehokkuuteen ja puolueettomuuteen. Tutkimuskirjallisuudessa yhteistyöhön kytketään erilaiset rooli- ja näkemysdiagrammat, jotka kuvaavat hyvin sitä, että poliitikkojen ja viranhaltijoiden suhteessakin on lopulta kyse rooleihin liittyvien odotusten lisäksi ihmissuhteista.

Tässä tutkimuksessa olen lähtenyt syventämään edellä kuvattua teoreettista keskustelua kohti viranhaltijoiden roolikokemusten ja tunteiden yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Olennaisessa asemassa on ollut sen tutkiminen, kuinka kunnan päätöksenteon strategisuuden aste heijastuu viranhaltijoiden kokemuksiin. Tämä on tärkeää, koska näen strategisuuden vahvistamisen olevan vahvasti sidoksissa viranhaltijoiden ja poliitikkojen roolien toteutumiseen sekä viranhaltijoiden tunnekokemusten muuttumiseen positiivisemmiksi.

Teoreettisella tasolla tutkimukseni kontribuoi kolmeen eri keskusteluun:

1. Teknokraattisen byrokratian ja edustuksellisen demokratian välinen valtasuhde ja roolijako.
2. Viranhaltijaroolin tarkasteleminen tunnetoimijuuden ja tunneilmaston käsitteiden kautta.
3. Demokraattisen päätöksenteon ja strategisen johtamisen välinen jännite.

Tutkimustulokseni vahvistavat tiettyjä byrokratian ja demokratian väliseen suhteeseen sekä roolijakoon liittyviä malleja (Aberbach 1981; Svava, 2006). Viranhaltijoiden näkemysten mukaan he työskentelevät tai ainakin haluavat työskennellä tavoilla, jotka erottavat politiikan ja hallinnon sekä faktat ja intressit. Täydellisestä

dikotomiasta ei kuitenkaan ole kyse, vaan viranhaltijat haluavat tehdä myös yhteistyötä poliittisten päättäjien kanssa. Tarkasteltaessa viranhaltijoiden kokemuksia hallinnon ja politiikan erottamisen näkökulmasta on helppo todeta, että viranhaltijat hyväksyvät paikkansa poliittisten päätösten valmistelijoina ja toimeenpanijoina. Viranhaltijat kunnioittavat luottamushenkilöiden valtaa, mutta arvostavat myös omaa työtään ja byrokraattisia oikeuksiaan. Faktapohjainen ajattelu tuntuu olevan sisäänrakennettuna viranhaltijoiden työskentelyyn, ja vaikka intressien vaikutus politiikassa toki tunnustetaan, toivovat viranhaltijat tiedon vaikuttavan vielä nykyistä enemmän myös luottamushenkilöiden päätöksentekoon.

Viranhaltijoiden näkemyksissä luottamushenkilöiden johtajuudessa korostuvat Lundquistin poliitikolle asettamat yksilölliset ominaisuudet sekä käyttäytymis-, johtamis- ja edustavuusominaisuudet. Suurimmaksi osaksi luottamushenkilöillä on halu tehdä päätöksiä, jotka huomioivat kuntaorganisaatiossa esiintyvät erilaiset tarpeet, mutta ymmärrystä näistä tarpeista ja kuntahallinnon arjesta kaivattaisiin lisää. Kuten myös kykyä vastata tarpeisiin ja organisaatiossa esiintyviin haasteisiin.

Vaikka kaikkia Lundquistin (1992b) määritelmiä poliitikolta vaadittavista ominaisuuksista voidaan edelleen pitää ajankohtaisina, vahvistavat tämän tutkimuksen tulokset niistä etenkin käyttäytymis- ja johtamisominaisuuksia. Käyttäytymiseen liittyvät ominaisuudet ovat sähköisen viestinnän ja sosiaalisen median aikakaudella korostuneet, koska painetta poliitikkoja kohtaan voidaan näillä alustoilla kasvattaa huomattavan suureksi ja toisaalta myös siksi, että poliitikkojen asiattomat lausunnot ja ylilyönnit leviävät verkossa lähes reaaliajassa. Viranhaltijat pitävät poliitikon tiedollisia ja asioiden käsittelykykyyn liittyviä johtamisominaisuuksia tärkeänä, mutta käyttäytymiseen liittyvät ominaisuudet tuntuvat painottuvan vielä enemmän. Vaikka poliitikon tietopohjaa ja ymmärrystä korostetaan viranhaltijoiden näkemyksissä, hyvä käytös ja yhteistyökyky näyttävät viranhaltijoiden näkökulmasta olevan jopa tärkein poliittiselta johtajalta vaadittava ominaisuus. Aberbachin (1981) johtajatyypin kaltaisia poliitikkoja, joiden toiminta perustuu laillisuus-, sovittelu-, jäsenyys- ja toimintapolitiikan tekemisen aspekteille, arvostetaan kuntaviranhaltijoiden keskuudessa.

Kuntien johtavat viranhaltijoiden työssä painottuvat Lundquistin (1992a) määrittelemistä viranhaltijakoulukunnista poliittinen koulukunta, mutta ennen kaikkea asiantuntijakoulukunta. Hallinnollisteoreettisessa keskustelussa teknokratia liitetään yleensä vastuullisuuteen, asiantuntemukseen ja tehokkuuteen (Guasti & Bustikova, 2020b). Viranhaltijan roolissa painottuu tällainen teknokraattinen asiantuntijan rooli, joka muodostuu pääluvussa 6. kuvatuista pienemmistä rooleista ja tehtävistä. Vaikka viranhaltijat tuntuvat lähes poikkeuksetta kunnioittavan luottamushenkilöiden päätösvaltaa, arvostavat he omaa myös asiantuntijuuttaan ja kertovat virka-asemaansa sisältyvän joskus huomattaviakin vallankäytön mahdollisuuksia. Valta syntyy päätösesitysten perustelemisen ja hyväksymisen sekä luottamushenkilöille

tarjottavan tiedon ja päätöksenteon aikatauluttamisen kautta. Hysing & Olssonin (2012) kuvaama tiedon epäsymmetria pitkäjänteisesti työskentelevien viranhaltijoiden ja vaihtuvien luottamushenkilöiden välillä toimii pitkälti tämän mahdollistajana. Organisaatiokoko voidaan nähdä myös vaikuttavana tekijä ja viranhaltijat kertovat tiedon epäsymmetrian olevan pienemmissä organisaatioissa suurempaa ja kasvattavan silloin viranhaltijan valtaa, mutta myös vastuuta.

Tarkastellessani tutkimuksessani poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisiä jännitteitä, pääsen teoreettisessa keskustelussa nopeasti myös siihen kysymykseen, onko teknokratia demokratian tukija vai uhka. Tämä tutkimus vahvistaa näkemyksiä (esim. Moore, 2017; Schudson, 2006) joiden mukaan teknokratia tukee demokratiaa ja byrokratia palvelee poliittista päätöksentekoa. Vaikka viranhaltijalla on tietoon liittyvän etulyöntiaseman antamaa valtaa, kuvaavat viranhaltijat tehtävänänsä olevan poliittisen päätöksenteon mahdollistamisen. Viranhaltijan sosiaaliset taidot, tilannetaju ja tunneäly ovat keskiössä siinä, ettei tiedollinen epäsymmetria näyttäyty poliitikkojen silmissä uhkaavana.

Tunnetoimijuuden näkökulmasta kunnan johtavan viranhaltijan roolissa painottuvat ammatillinen toimijuus sekä tunteiden hallinta. Viranhaltijan ammatillista toimijuutta korostaa monipuolinen johtajarooli, joka sijoittuu kuntaorganisaatiossa usean rajapinnan yhteyteen. Viranhaltija toimii yhteistyössä vaihtuvan poliittisen johdon, operatiivisen organisaation, kuntalaisten ja sidosryhmien kanssa. Lisäksi viranhaltijan rooli on julkinen ja hänen työnsä virheineen ja lopputuloksineen ovat jatkuvan julkisen tarkastelun alla. Näistä syistä viranhaltijan työpaikan tunneilmasto muodostuu erilaisista tekijöistä ja vaikuttimista kuin niillä yksityisen sektorin työntekijöillä, joita mm. Hökkä ja Ikävalko (2020, 2023) ovat omissa tunnetoimijuutta koskevilla tutkimuksissaan tarkastelleet.

Kuten jo tunnetoimijuutta käsittelevässä luvussa kävi ilmi, ovat Ikävalko ym. (2023) määritelleet yksilön tunnetoimijuuteen ja työpaikan tunneilmastoa koskeviin kokemuksiin perustuen kolme tunnetoimijuuden profiilia: vaisut, turvattomat ja varmat tunnetoimijat. Tutkimustulosteni perusteella kuntien johtavat viranhaltijat voidaan sijoittaa pääosin varmoihin tunnetoimijoihin. Viranhaltijoiden enemmistön sijoittumista varmoihin tunnetoimijoihin selittää heidän johtajan roolinsa ja esimiesasemansa tuoma vahva ammatillinen toimijuus. Lisäksi ylempi korkeakoulututkinto näyttäisi nostavan ammatillisen toimijuuden tasoa. Viranhaltijat näyttävät valppaina ja työnsä merkityksellisyyden vahvasti kokevina. Työpaikan tunneilmastokin näyttää kohtuullisen korkeana, vaikka tämän tutkimuksen kysymykset ovat saaneet viranhaltijat kertomaan avoimesti negatiivisista tunteistaan. Tutkimustulosteni perusteella katson tällä olevan suoran yhteyden viranhaltijoiden työskentely-ympäristön ja työtehtävien vaativuuteen. Osa viranhaltijoista on kuvannut negatiivisia tunnekokemuksia, ongelmia sekä toimimatonta yhteistyötä luottamushenkilöiden kanssa niin kattavasti, että työpaikan tunneilmasto näyttää matalana. Tällaiset vi-

ranhaltijat näyttäytyvät vastaustensa kautta hermostuneempina ja heidän työn imunsa sekä merkityksellisyytensä tunne on ajoittain laskenut. Nämä tekijät saavat osan viranhaltijoista näyttäytymään turvattomina tunnetoimijoina.

Omat tutkimustulokseni vahvistavat aiempia tunnetoimijuustutkimuksen tuloksia, joiden mukaan naisten psykologinen turvallisuus työelämässä on miehiä matalampaa ja naisilla on miehiä enemmän taipumusta negatiivisiin tunnekokemuksiin (Hökkä et al., 2020; Ikävalko et al., 2023). Tutkimustulosten (mm. Ström Olsson, 2023) mukaan stressi ja masennus ovat yleisempiä naisilla kuin miehillä. Myös tässä tutkimuksessa kyselytutkimukseen vastanneissa stressin tunnetta kokevia naisviranhaltijoita oli enemmän kuin miehiä ja tyytyväisyyden tunnetta kokevia naisia vähemmän kuin miehiä. Tulos on erittäin vertailukelpoinen, koska kyselytutkimuksen vastaajina oli naisia ja miehiä yhtä paljon, eli kumpaakin sukupuolta 174 vastaajaa.

Tarkasteltuani viranhaltijoiden ammatillista toimijuutta havaitsin, että viranhaltijan rooliin kytkeytyvässä ammatillisessa tunnetoimijuudessa korostuvat kognitiivinen ja sosiaalinen lähestymistapa, vaikka biologisia ja psykodynaamisia vaikuttimia ei voida etenkään nopeissa tunnereaktioissa väheksyä (Fineman, 2003). Tällaisia nopeasti syntyviä, korkean energian tunteita viranhaltijan työskentelyssä ovat etenkin turhautuminen, pettymys ja kiukku, jotka ovat ajallisesti sijoitettavissa päätöksentekoprosessissa valmisteluun liittyvän keskustelun lisäksi päätöksen syntymiseen ja heti sitä seuraavaan aikaan. Viranhaltijoiden kokemat epäkohdat ja epäloogisuus toimivat myös helposti negatiivisten tunnetilojen herättäjinä. Tällä on työskentelykulttuurin ja ammatti-identiteettiin perustuvien arvojen ja toimintatapojen kautta suora yhteys viranhaltijoiden ammatilliseen tunnetoimijuuteen.

Tunnetoimijuuden ja strategian toteuttamisen yhteyttä tarkastellessani huomasin, että itse tunnetoimijan arvoja teoreettisessa keskustelussa ei kovin vahvasti korosteta, vaikka niitä käsitelläänkin osana yksilön identiteetin muodostumista. Havainto on mielenkiintoinen, sillä arvoja voi pitää tunteen syntymisen kannalta erittäin merkittävinä. Viranhaltijan omien arvojen vaikutusta ja esimerkiksi politisoitumista on tutkittu ja jopa painotettu tarkasteltaessa demokraattista päätöksentekoa. Vastaavalla tavalla arvojen merkitystä ei tule aliarvioida tarkasteltaessa viranhaltijaa tunnetoimijana. Tutkittaessa arvojen merkitystä tunnetoimijuuteen on syytä erottaa organisaation arvot ja yksilön arvot. Yksilön tunneilmaston voi olettaa olevan sitä positiivisempi ja vapaampi, mitä enemmän nämä arvot kohtaavat. Viranhaltijan työtä arvojen yhteneväisyys helpottaa vielä enemmän, koska viranhaltijan arvojen katsotaan olevan alisteisia demokraattiselle kuntaorganisaatiolle ja sen strategisille arvoille.

Byrokratian ja demokratian suhteeseen sekä tunnetoimijuuteen liittyvien keskustelujen lisäksi tutkimukseni osallistuu demokraattisen päätöksenteon ja strategisen johtamisen välistä jännitettä koskevaan keskusteluun. Tutkimuksessa on noussut esille, että demokraattisten ja strategisten arvojen sekä toimintatapojen yhdistäminen

ei ole ongelmatonta. Liiketaloudesta ponnistavat strategisen suunnittelun mallit eivät voi toimia samalla tavalla demokraattisessa organisaatiossa, jossa valta on hajautettua ja ristiriitaisia tavoitteita paljon. Asiyhteyksien hahmottaminen ja tulevien tapahtumakulkujen ennakointi on tällöin vaikeampaa (Klijn & Koppenjan, 2014). Poliittiset tahtotilat ja puhdas intuitio tuovat oman lisänsä päätöksentekoon ja välttämättä päätökset eivät aina pohjaudu johdonmukaisuuteen ja tietoon (Brettel, 2011). Näistä syistä kuntaorganisaatioiden strategiatyöstä puhuttaessa olisi osuvaa käyttää termiä *demokraattinen strategisuus*.

Demokraattisen strategisuuden erityispiirteinä näen seuraavat tekijät:

1. Demokraattiseen päätöksentekoon liittyvät toimintatavat ovat osittain ristiriidassa strategiateorioissa tunnistettujen käytäntöjen kanssa
2. Strategian ohjaavalla vaikutuksella on hajautetusta vallasta ja vallankäyttäjien vaihtuvuudesta, sekä ristiriitaisista tavoitteista johtuvat rajoitteensa, jotka näkyvät strategian laadinnan yhteydessä strategian rajaamisen haasteellisuutena ja päätöksenteossa epäjohdonmukaisuutena.
3. Demokraattisen organisaation strategialla on liiketalouden strategiaa suurempi riski muodostua kompromissiksi tai jäädä ”hyväksi aikomukseksi”.

Julkisen ja poliittisesti johdetun organisaation strategisessa päätöksenteossa on keskeistä tarkastella strategisten tavoitteiden ja toimenpiteiden välistä suhdetta. Perinteisenä kuntaorganisaation strategisena työnjakona nähdään, että poliitikot asettavat tavoitteet ja viranhaltijat etsivät oman operatiivisen johtamisensa kautta keinot niiden täyttämiseksi. Mikäli poliittiset päätökset eivät toimenpidetasolla ole linjassa strategian kanssa, jää viranhaltijoiden liikkumavara strategian toteuttamisessa hyvin pieneksi. Lisäksi kunnan strategian laadinnassa toimitaan yhteistoiminnallisen hallinnan areenalla, jolloin strategisen johtamisen ja edustuksellisen demokratian väliin jännitteeseen kytkeytyvät myös erilaisten demokratiakäsitysten ja näkökulmien väliset jännitteet.

Edellä esittämäni teoreettiset näkökulmat liittyvät vahvasti empiriaan, joten ne ovat helposti kytkettävissä käytäntöön. Seuraavassa luvussa nostan esille tutkimuksen keskeisimpiä käytännön merkityksiä, joiden tarkastelun kautta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden työskentelyä kunnissa on mahdollista kehittää.

8 Käytännön johtopäätökset

Tämän tutkimuksen käytännön merkitykset ulottuvat monelle kuntahallinnon osa-alueelle. Useassa yhteydessä on noussut esille, että toimiva yhteistyö johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä on kunnan menestyksen kannalta keskeistä. Tutkimukseni tarkoituksena onkin auttaa kuntien poliittista johtoa ymmärtämään paremmin viranhaltijoiden työtä ja käyttämään heidän työpanostaan taitavammin. Näin on mahdollista saada aikaan laadukkaampaa päätöksenteon valmistelua ja päätöksiä. Tutkimustulokset antavat lisätietoa viranhaltijoista inhimillisinä ja ammatillisina toimijoina, mikä edesauttaa luottamushenkilöiden kykyä johtaa viranhaltijoita paremmin. Lisäksi tutkimustulokset antavat johtaville viranhaltijoille mahdollisuuden reflektoida omia ajatuksia ja työtapojaan sekä kehittää omaa työskentelyään. Samalla on toivottavasti mahdollisuus lisätä johtavien viranhaltijoiden työhyvinvointia- ja motivaatiota.

Tutkimuksen alaluvussa 6.2.3. käsiteltiin hyvin käytännönläheisesti valmistelutyön haasteita, joiksi viranhaltijat ovat nostaneet tulevaisuuden kehityssuuntien enustamisen, lausuntopyyntöt ja kyselyt, valtion/EU:n -tasojen päätöksenteon vaikutukset kuntiin, sosiaalisen median, sote-uudistuksen sekä merkittävimpanä valtuustoaloitteet. En käsittele näitä enää tässä kohtaa uudelleen, mutta nostan esiin muita tutkimuksen herättämiä keskeisiä käytännön kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Koska viranhaltijoiden erilaisten tunteiden herättäjinä toimivat tilanteet, joiden kirjo on laaja, myös ratkaisujen esimerkiksi negatiivisten tunnetilojen vähentämiseksi tulee olla moninaiset. Tässä kohtaa on todettava, että negatiiviset tunteet kuuluvat työelämään ja voivat saada hyviäkin asioita tapahtumaan. Voi kuitenkin ajatella, että positiivinen, hyvinvoiva ja työhönsä tyytyväinen viranhaltija on motivoitunut, työnantajalleen lojaali ja siten tehokas työntekijä.

Kuntaorganisaatiossa poliittinen johto, viranhaltijajohto ja operatiiviset työntekijät muodostavat kokonaisuuden, jonka onnistuminen on näiden eri portaiden yhteistyön tulos. Yhteistyön merkitys nousi esiin tutkimustuloksissa. Viranhaltijat korostivat vastauksissaan neljää teemaa ylitse muiden: vuoropuhelu, luottamus, roolijaon kunnioittaminen ja työrauhan antaminen. Vuoropuhelu rakentaa luottamusta ja luottamus auttaa kunnioittamaan roolijakoa, joka taas edesauttaa viranhaltijoiden työrauhan ylläpitämistä.

Jo näihin toisiinsa kytkeytyviin teemoihin tarttumalla kunnissa pystytään tekemään paljon viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyön kehittämiseksi sekä viranhaltijoiden motivaation ja sitä kautta organisaation tuottavuuden kasvattamiseksi (Goleman, D., McKee, A. & Boyatzis, R., 2002). Onkin helppo rohkaista kuntien luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita suoraan, konkreettiseen ja säännönmukaiseen keskusteluun. Teemat näissä keskusteluissa voivat olla seuraavia: Mitkä ovat luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit ja mitä ne käytännössä tarkoittavat? Mitkä ovat ne kanavat, joissa keskustellaan päätöksentekoon tulevista asioista? Miten valmistelu- ja päätöksentekoprosessien halutaan omassa kunnassa etenevän? Näitä asioita on hyvä linjata ja sen jälkeen tärkeää on kunnioittaa sovittua työnjakoa ja toimintatapoja. Keskeistä on, että kaikki kuntaorganisaatiossa todella ymmärtävät strategisen johtamisen ja operatiivisen johtamisen eron sekä näiden johtamistasojen mahdollisuuden täydentää toisiaan vuoropuhelun kautta. Myös kuntahallintoon kuuluvat termit pitää selvittää niin poliittiselle kuin operatiiviselle organisaatiolle. Esimerkiksi tutkimuksessa esiin noussut termi tiedolla johtaminen on monitulkintainen ja eri ihmiset saattavat ymmärtää sen eri tavoin. Jos kunnassa päätetään kehittää tiedolla johtamista, on hyvä pysähtyä ensin yhdessä pohtimaan mitä tiedolla johtaminen todella tarkoittaa ja miten sitä toteutetaan omassa organisaatiossa.

Monet viranhaltijoiden kokemista negatiivisista tunteista kumpuavat aika- ja resurssipulasta. Sen vuoksi on tärkeää hahmottaa viranhaltijoiden koko tehtäväkuva. Luottamushenkilöt näkevät usein vain pintaraapaisun viranhaltijan työstä ja mielikuva viranhaltijan työmäärästä saattaa vääristyä. Tämän vuoksi uusien luottamushenkilöiden perehdyttämisessä tärkeää on kertoa viranhaltijoiden työstä kattavasti, mutta perustehtävät kirkastaen. Koska taloudelliset paineet pakottavat julkista sektoria jatkuvasti tehostamaan toimintaansa, kannattaa viranhaltijatkin nähdä arvokkaana resurssina ja pohtia, millaisia toimeksiantoja heille annetaan sekä mihin heidän aikaansa käytetään. Tutkimusaineiston mukaan viranhaltijat määrittävätkin tehokkuuden usein kuntastrategian kautta ja kokemus heidän työpanoksensa tehokkaasta käytöstä on sitä vahvempi, mitä enemmän se kytkeytyy kunnan strategisten tavoitteiden edistämiseen. Viranhaltijoiden näkemysten mukaan luottamushenkilöt eivät aina ymmärrä käytettävissä olevan ajan rajallisuutta. Kuitenkin viranhaltijoiden vastaukset kertovat, että asioista on mahdollista keskustella luottamushenkilöiden kanssa. Tämä luo rohkaisevan pohjan kehitystyölle ja kertoo siitä, että viranhaltijoiden toivomalle keskustelulle on kunnissa tilaa.

Johdonmukaisuus, faktapohjaisuus ja yhdenvertaisuus ovat viranhaltijoille tärkeitä. Tästä syystä viranhaltijat pitävät kuntastrategiaa tärkeänä ja toivovat myös luottamushenkilöiden johtavan organisaatiota sen kautta. Kyselytutkimukseen vastanneista viranhaltijoista lähes puolet oli täysin tai melko eri mieltä väitteen ”kuntastrategia ohjaa luottamushenkilöiltä viranhaltijoille tulevia toimeksiantoja” -kanssa. Määrää voi pitää suurena ja sen pohjalta on pääteltävissä, että viranhaltijoiden työn

fokusoinnissa on ainakin heidän näkökulmastaan tarkasteltuna vielä paljon kehittämisen varaa.

Viranhaltijoiden täytyy työssään käyttää tunneälyään, mutta samalla myös kontrolloida ja hallita omia tunteitaan organisaation normien ja hyväksytyjen käytöissäntöjen mukaisesti. Johtavat viranhaltijat joutuvat ottamaan vastaan palautetta operatiiviselta tasolta, luottamushenkilöiltä ja kuntalaisilta. Tämä palaute voi ajoittain olla hyvinkin raskasta ja kuormittavaa, toisinaan epäreilultakin tuntuva. Sosiaalissa mediassa käytävä keskustelu on vielä lisännyt painetta, koska siellä keskustelu kääntyy hyvin helposti epäasialliseksi ja tahalliseksi provosoinniksi. Huolimatta tästä kaikesta, viranhaltijoiden odotetaan hallitsevan tunteensa ja käyttäytyvän eri tilanteissa asiallisesti. Tutkimustulosten perusteella viranhaltijoiden tunteiden hallinnan yleisimpiä keinoja on ns. ”*paksun selkänahan*” kasvattaminen eli toisin sanottuna tunteiden tukahduttaminen tai ainakin niiden ilmaisematta jättäminen. Koska viranhaltijat joutuvat kontrolloimaan omia tunteitaan, on heillä vahva odotus, etteivät luottamushenkilötkään tekisi päätöksiään tunnepohjalta vaan tietoon perustuen. Viranhaltijoiden valmistelutyölle kannattaakin antaa mahdollisuus ja päätöksenteossa olisi hyvä olla avoin eri näkemyksille. Toimivassa yhteistyössä ymmärryksen täytyy venyä molempiin suuntiin. Myös viranhaltijoiden on muistettava, että luottamushenkilö ei tiedä kaikkea mitä viranhaltija tietää. Tämä vaikuttaa luottamushenkilöiden näkemyksiin sekä kysymyksiin, joita he viranhaltijoille esittävät.

Tarvittavan tiedon omaaminen tai sen puute nousee esiin tutkimuksessa useasti. Viranhaltijoille nykyinen tiedon määrä tarjoaa toisaalta helpotusta ja toisaalta haasteita. Nykyajan monipuolisen tietotarjonnan vuoksi luottamushenkilöt ovat aiempaa tietoisempia erilaisista yhteiskunnallisten asioiden taustatekijöistä, mikä helpottaa asioiden esittelyä. Samaan aikaan luottamushenkilöt myös pystyvät haastamaan asiantuntijaroolissa toimivia viranhaltijoita käytettävissään olevalla laajalla tietotarjonnalla. Vaikka luottamushenkilöllä voi olla jostakin asiasta viranhaltijaa parempi tieto, on myös viranhaltijoilla suuri vastuu pyrkiessään pitämään luottamushenkilöt oikean tiedon lähteillä ja yrittäessään ns. ampua alas kaiken mahdollisen väärän tiedon. Lisähaastetta tilanteeseen tuo se, että liikuttaessa poliittisessa maailmassa, eri kanavista saatua tietoa voidaan tarkoituksellisesti käyttää tiettyjen tavoitteiden ajamiseen, vaikka tieto ei olisikaan täysin tarkistettua.

Päätöksenteossa ollaan toisinaan hankalien ja tunteita herättävien asioiden äärellä. Asiallinen, kunnioittava ja rakentava käytös kuntaorganisaation kaikkien jäsenten välillä edesauttaa yhteisten asioiden hoitoa hankalissakin tilanteissa. Viranhaltijoiden työskentelyä ja tunteiden hallintaa voidaan tarpeen mukaan tukea työhöjauksella ja matalan kynnyksen mahdollisuudella keskustella esimerkiksi työpsykologin kanssa. Johtoryhmän kannustava yhteistyö sekä luottamuksellinen ja vertaistuellinen keskusteluyhteys ovat viranhaltijoille merkittävä tuki. Johtoryhmän hy-

vän hengen ylläpitäminen on tärkeää ja siihen kannattaa tehdä satsauksia, jotka eivät jää kiireen jalkoihin.

Edellä olen esittänyt mm. roolijaon, resurssoinnin ja strategiatyön kehittämis-kohteita, joihin tarttumalla johtavien viranhaltijoiden hyvinvointia ja motivaatiota on mahdollista monin tavoin kehittää. Negatiivisten tuntemusten ja kokemusten vähentämisen lisäksi olisi tärkeää vahvistaa sitä mikä on hyvin ja tuottaa positiivisia tunteita. Hyviä käytäntöjä ja kokemuksia olisi hyvä pyrkiä laajentamaan ja monistamaan. Edellä esitetyt keinot negatiivisten tunteiden vähentämiseksi johtavat luonnollisesti myös positiivisten tunteiden kasvuun tai ainakin neutraaliin tyytyväisyyteen.

Viranhaltijoiden toiseksi yleisin tunnetila päätöksenteon valmistelussa on motivoituminen, jonka synnyttävät työn merkityksellisyys ja monipuolisuus. Kuntalaisten edun ja kunnan strategian toteuttaminen innostavat viranhaltijoita, kuten myös vastuun kanto ja mahdollisuus kehittää. Muiden ihmisten eteen tehtävän työn kokeminen tärkeäksi on voimakas eteenpäin ajava voima. Haasteet inspiroivat ja viranhaltijoiden oma tai muiden organisaatiossa toimivien onnistuminen saavat aikaan ylpeyden tunteita.

Teoreettisella tasolla käsitellyt byrokraattien ja poliittisten päätöksentekijöiden roolit sekä niihin liittyvät haasteet näkyvät suoraan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden käytännön yhteistyössä. Viranhaltijat kaipaavat vapautta kantaa oma vastuunsa ja kohdata työn haasteet. Luottamushenkilöiden puuttuminen operatiiviseen työskentelyyn syö viranhaltijoiden motivaatiota ja vie uskottavuutta heidän johtamiseltaan. Luottamushenkilöiden linjakas strateginen johtaminen sekä viranhaltijoiden tukena seisominen luovat tukevan perustan kaikelle kunnan toiminnalle. Luottamushenkilöiden ei siis kannata väheksyä asemaansa strategisina johtajina. Joskus kuulee puhuttavan, että valtuusto on vain kumileimasin. Valtuusto kuitenkin päättää strategiasta, joka on kunnan tärkein päätös. Kun luottamushenkilöt toteuttavat omaa rooliaan johdonmukaisesti, on se paljon tärkeämpää ja vaikuttavampaa kuin pieniin, joskin usein ymmärrettävämpiin, asioihin puuttuminen.

Tutkimusaineistossa esiintyvät vastaukset osallistamisen puutteista strategiaprosessissa saivat minut pohtimaan, onko osallistamisen suhteen haluton taho ollut luottamushenkilöt vai itse viranhaltijat. Koska viranhaltijat vastaavat strategian käytännön laadintaprosessista, on osallistamisen lähde liikkeelle viranhaltijoista. Heidän on kerrottavat luottamushenkilöille, mitä osallistaminen on ja miten sitä kannattaisi kunnassa lähteä toteuttamaan. Luottamushenkilöiden voivat näin tehdä osallistamiseen tarvittavat päätökset ja antaa oman panoksensa osallistamisprosessiin kuntaorganisaation eri tasoilla ja toiminnallisissa yhteyksissä.

Työn tekeminen laadukkaasti sekä hyvä yhteistyö luottamushenkilöiden kanssa herättävät viranhaltijoissa tyytyväisyyttä. Riittävän resurssit ja nykyaikaiset työvälineet mahdollistavat tasokkaan suorittamisen, mikä heijastuu positiivisesti koko kun-

taorganisaatioon. Lähtökohtaisesti viranhaltijat haluavat saada asioita valmiiksi ja nähdä työnsä tuloksia. Vaikka työelämän rytmi tuntuu kiihtyvältä, pienet hengähdystauot ja luovan ajattelun mahdollistavat suvantovaiheet ovat tärkeitä paitsi yksilön hyvinvoinnin, myös johtamistyön kannalta. Luottamushenkilöiden tehtävänä on turvata tähän resurssit, mutta johtavien viranhaltijoiden on itse otettava vastuuta ajankäytöstään ja oman työnsä johtamisesta. Tekoälyn käyttäminen apuna tulee varmasti tulevaisuudessa säästämään jonkin verran viranhaltijoiden aikaa, mutta myös vanhat viisaudet esimerkiksi palaverien pituuden rajoittamisesta ja tehtävien delegoinnista kannattaa pitää mielessä.

Vahvistamalla positiivisia tunteita ja vähentämällä negatiivisia kokemuksia, on mahdollista lähteä tavoittelemaan tilannetta, jossa motivaation tunne kasvaa ja turhautumisen tunteet vähenevät. Tässä tutkimuksessa esitetyt haasteet ja kehittämiskohteet eivät ole uusia etenäkään viranhaltijoille, mutta tuskin ne ovat vieraita luottamushenkilöillekään. Kysymys on enemmänkin siitä, että asioita aletaan säännömukaisesti kehittää ja seurata. Keskeistä on ymmärtää, että viranhaltijoiden hyvinvointi edistää kaikkien niiden etuja, joiden vuoksi viranhaltijat kunnassa työskentelevät.

Tämä tutkimus käsittelee viranhaltijoiden kokemuksia ja näkemyksiä kunnan poliittisesta päätöksenteosta. Viranhaltijoiden vastaukset, joita olen myös siteerannut runsaasti, ovat paikoin hyvinkin kriittisiä ja usein kritiikki kohdistuu kunnan luottamushenkilöihin. Vaikka luottamushenkilöiden näkemyksiä poliittisesta päätöksenteosta ja yhteistyöstä onkin jo aikaisemmassa tutkimuksessa käsitelty viranhaltijoiden näkökulmia enemmän, herättävät oman tutkimukseni tulokset minussa vahvan kiinnostuksen kuulla luottamushenkilöiden mielipiteitä viranhaltijoiden esiin nostamista epäkohdista ja kehittämistarpeista. Erityisesti jään pohtimaan, millaisia ovat luottamushenkilöiden näkemykset heidän omasta johtajuudestaan suhteessa viranhaltijoihin sekä johtajuuteen kuuluvista vastuista. Ajattelevatko luottamushenkilöt toiminnassaan ensisijaisesti kuntalaisten ja kuntaorganisaatiossa työskentelevien etua?

Luottamushenkilöiden näkemys kunnan strategisen päätöksenteon kehittämisestä on tutkimusaihe, joka herättää myös useita kysymyksiä: Millaisena luottamushenkilöt näkevät strategian merkityksen poliittisessa päätöksenteossa? Entä miten luottamushenkilöt suhtautuvat niihin viranhaltijoiden esittämiin väitteisiin, joiden mukaan luottamushenkilöiden tunteet sekä demokraattiset arvot ja toimintatavat ajavat päätöksenteossa strategiseen johtamiseen kuuluvien arvojen ja käytäntöjen edelle? Minua kiinnostaa myös, miten strategian vaikuttavuutta poliittisessa päätöksenteossa olisi luottamushenkilöiden mielestä mahdollista kehittää ja sitoutuvatko viranhaltijat luottamushenkilöidenkin mielestä strategisiin tavoitteisiin itse luottamushenkilöitä vahvemmin?

Viranhaltijoiden kokemuksia käsitellään tässä tutkimuksessa tunteiden ja tunnetoimijuuden kautta. Yhtä lailla luottamushenkilö on tunnetoimija ja viranhaltijoiden

näkemyksen mukaan vielä usein vahvemmin tunteen pohjalta toimiva. Tämäkin herättää useita kysymyksiä: Minkälaisia tunteita kuntien luottamushenkilöt kokevat päätöksentekijän roolissaan? Mitä erityispiirteitä luottamushenkilöiden tunnetoimijuuteen liittyy? Kokevatko luottamushenkilöt itse tekevänsä viranhaltijoita useammin päätöksiä tunteisiin perustuen?

Viranhaltijoiden tunnetoimijuutta koskevana kiinnostavana jatkotutkimusaiheena näen sukupuolten väliset erot viranhoitoon liittyvässä psykologisessa turvallisuudessa. Tutkimukseni osoitti, että tieteellisessä tutkimuksessa aikaisemmin osoitetut sukupuolten väliset erot ja naisten suurempi osuus turvattomaksi itsensä kokevista työntekijöistä toteutuu ainakin jossakin määrin myös kuntien johtavien viranhaltijoiden kohdalla. Tässä tutkimuksessa on nostettu esiin paljon kehityskohteita, joilla viranhaltijoiden psykologista turvallisuutta voidaan kasvattaa, mutta mielenkiintoista olisi tutkia vielä tarkemmin, mitä erityisiä tarpeita eri sukupuolta edustavilla viranhaltijoilla on.

Tämän tutkimuksen aivan ensimmäisenä ja alullepanevana voimana on toiminut ajatus viranhaltijoiden työajan tehokkaasta käytöstä. Eli toisinpäin käännettynä ajatus siitä, että viranhaltijoiden aikaa ei käytettäisi turhaan työhön.

”No mulla on välillä semmoinen olo, että mun työaika menee ihan hukkaan, kun mä vastaan niihin valtuustoaloitteisiin. Se tietysti, että mikä on turha työ. Se on vähän niinku, että etsiikö hevosta vai kyntääkö peltoa. Samaan taloon työtä se on. Jos sitten luottamushenkilöt katsoo, että mun työaika pitää kohdistua tomoiseen sitten se varmaan on.” (jory 2, haastattelu)

Turhaa työtä ja sen kokemusta sivutaan tässä tutkimuksessa useasti, mutta samalla on käynyt selväksi, että turhan työn määrittäminen on lopulta erittäin vaikeaa ja poliittisesti kiistanalaista. Kokemus turhasta työstä on aina hyvin subjektiivinen.

Lähteet

- Aberbach, J. D. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies* (R. D. Putnam & B. A. Rockman, Eds.) [Book]. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674020047>
- Alford, J., Hartley, J., Yates, S., & Hughes, O. (2017). Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction [Article]. *American Review of Public Administration*, 47(7), 752–763. <https://doi.org/10.1177/0275074016638481>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice [Article]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansoff, H. Igor. (1981). *Strateginen johtaminen* (P. Rajala, Ed.) [Book]. Weilin + Göös.
- Ansoff, H. Igor. (1987). *Corporate strategy* (E. J. McDonnell, Ed.; Rev. ed.) [Book]. Penguin Books.
- Ashkanasy, N. M., & Catherine S. Daus. (2002). Emotion in the Workplace: The New Challenge for Managers [Article]. *The Academy of Management Executive* (1993), 16(1), 76–86. <https://doi.org/10.5465/AME.2002.6640191>
- Ashkanasy, N. M., Humphrey, R. H., & Huy, Q. N. (2017). Introduction To Special Topic Forum: Integrating Emotions and Affect in Theories of Management [Article]. *The Academy of Management Review*, 42(2), 175–189.
- Banovetz, J. M. (2004). Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments. By Poul Erik Mouritzen and James H. Svara. (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002. Pp. 352. \$27.95.) [Article]. *The Journal of Politics*, 66(4), 1319–1320. <https://doi.org/10.1017/S0022381600004308>
- Barberá, P., Casas, A., Nagler, J., Egan, P. J., Bonneau, R., Jost, J. T., & Tucker, J. A. (2019). Who Leads? Who Follows? Measuring Issue Attention and Agenda Setting by Legislators and the Mass Public Using Social Media Data [Article]. *The American Political Science Review*, 113(4), 883–901. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000352>
- Barney, J. B., & Mackey, A. (2016). Text and metatext in the resource-based view [Article]. *Human Resource Management Journal*, 26(4), 369–378. <https://doi.org/10.1111/1748-8583.12123>
- Barsade, S. G., & Donald E. Gibson. (2007). Why Does Affect Matter in Organizations? [Article]. *Academy of Management Perspectives*, 21(1), 36–59. <https://doi.org/10.5465/AMP.2007.24286163>
- Bazeley, P. (2013). *Qualitative data analysis with NVivo* (K. Jackson, Ed.; 2nd ed.) [Book]. SAGE.
- Bergman, M. (2014). 2 Troubles with Triangulation [Bookitem]. In *Advances in Mixed Methods Research* (pp. 22–36). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9780857024329.d4>
- Bertsou, E., & Caramani, D. (2020). *The technocratic challenge to democracy* (E. Bertsou & D. Caramani, Eds.) [Book]. Routledge.
- Bickerton, C., & Accetti, C. I. (2017). Populism and technocracy: opposites or complements? [Article]. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 20(2), 186–206. <https://doi.org/10.1080/13698230.2014.995504>
- Blair, R. (2004). Public Participation and Community Development: The Role Of Strategic Planning [Article]. *Public Administration Quarterly*, 28(1/2), 102–147. <https://doi.org/10.1177/073491490402800105>

- Blomfield, J. M., Troth, A. C., & Jordan, P. J. (2016). Emotional Thresholds and Change Agent Success in Corporate Sustainability [Bookitem]. In *Emotions and Organizational Governance* (Vol. 12, pp. 191–216). Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S1746-979120160000012007>
- Bloor, Michael. (2001). *Focus groups in social research* (Michael. Bloor, Ed.) [Book]. SAGE.
- Borg, S. (2017). Sami Borg.
- Borg, S., & Pikkala, S. (n.d.). Kuntavaalitrendit.
- Bourgault, J., & Van Dorpe, K. (2013). Managerial reforms, Public Service Bargains and top civil servant identity [Article]. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 49–70. <https://doi.org/10.1177/0020852312467739>
- Boyatzis, R. E. (2002). Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence. <https://www.researchgate.net/publication/230854764>
- Brettel, M. (2011). Effectiveness of information use for strategic decision-making [Book]. Gabler.
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (Fifth edition.) [Book]. Wiley.
- Chandler, A. D. (1998). *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise* (20th pr.) [Book]. MIT Press.
- Chen, S., & Jia, K. (2023). How local governments prioritize multiple conflicting goals: Beyond the sole-goal perspective [Article]. *Public Administration* (London), 101(2), 522–538. <https://doi.org/10.1111/padm.12807>
- Choudhury, E. (2008). Trust in Administration: An Integrative Approach to Optimal Trust [Article]. *Administration & Society*, 40(6), 586–620. <https://doi.org/10.1177/0095399708321681>
- Daft, R. L., & Lengel, R. H. (1986). Organizational Information Requirements, Media Richness and Structural Design [Article]. *Management Science*, 32(5), 554–571. <https://doi.org/10.1287/mnsc.32.5.554>
- Dahl, R. A. (1957). The concept of power [Article]. *Behavioral Science*, 2(3), 201–215. <https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>
- Dahl, R. Alan. (1985). *Controlling nuclear weapons: democracy versus guardianship* [Book]. Syracuse U.P.
- Dahl, R. Alan. (1989). *Democracy and its critics* [Book]. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1998). *On democracy* [Book]. Yale University Press.
- Doherty, Bob, Haugh, Helen, & Lyon, Fergus. (2014). Social Enterprises as Hybrid Organizations: A Review and Research Agenda [Article]. *International Journal of Management Reviews: IJMR*, 16, 417–436. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12028>
- Donahue, J. D., & Nye, J. S. (2002). *Market-based governance: supply side, demand side, upside, and downside* (Visions of Governance in the 21st Century (Program), J. D. Donahue, & J. S. Nye, Eds.; 1st ed.) [Book]. Brookings Institution Press.
- Durose, C., Richardson, L., Combs, R., Eason, C., & Gains, F. (2013). ‘Acceptable difference’: Diversity, representation and pathways to UK politics [Article]. *Parliamentary Affairs*, 66(2), 246–267. <https://doi.org/10.1093/pa/gss085>
- Eilavaara, P. (1986). Esittelystä julkisessa hallinnossa ja eräissä tuomioistuimissa: julkisoikeudellinen tutkimus esittelystä päätöksenteossa [Book]. Lakimiesliiton kustannus.
- Elfenbein, H. A. (2007). Emotion in Organizations: A Review and Theoretical Integration. *Academy of Management Annals*, 1, 371–457.
- Elliott, K. J. (2020). A Family Affair: Populism, Technocracy, and Political Epistemology [Article]. *Critical Review* (New York, N.Y.), 32(1–3), 85–102. <https://doi.org/10.1080/08913811.2020.1851480>
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., & Styhre, A. (2015). *Organisation och organisering*. Upplaga 4. Liber.
- Eskelinen, T. (2019). *Demokratia utopiana & sen vastavoimat* [Book]. Vastapaino.
- Eskola, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen* (J. Suoranta & J. Eskola, Eds.) [Book]. Vastapaino.

- Eteläpelto, A., Vähäsantanen, K., & Hökkä, P. (2015). How do novice teachers in Finland perceive their professional agency? [Article]. *Teachers and Teaching, Theory and Practice*, 21(6), 660–680. <https://doi.org/10.1080/13540602.2015.1044327>
- Favoreu, C., Carassus, D., & Maurel, C. (2016). Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach? [Article]. *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 435–453. <https://doi.org/10.1177/0020852315578410>
- Fern, E. F. (2001). *Advanced focus group research* (1st ed.) [Book]. SAGE.
- Ferris, G. R., Davidson, S. L., & Perrewe, P. L. (2005). *Political Skill at Work: Impact on Work Effectiveness*. Davies-Black Pub. <https://books.google.fi/books?id=V6PbF820PyoC>
- Fineman, Stephen. (2003). *Understanding emotion at work* [Book]. SAGE.
- Fineman, Stephen. (2010). *Organizing & organizations* (Yiannis. Gabriel & David. Sims, Eds.; 4th ed.) [Book]. SAGE.
- Fischer, Frank. (2000). *Citizens, experts, and the environment: the politics of local knowledge* [Book]. Duke University Press.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices* (1st ed.) [Book]. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>
- French, J., & Raven, B. (1959). The bases of social power. In *Studies in Social Power* (Vol. 6).
- Friedman, J. (2019). *Power without knowledge: a critique of technocracy* [Book]. Oxford University Press.
- Gamero, N., González-Romá, V., & Peiró, J. M. (2008). The influence of intra-team conflict on work teams' affective climate: A longitudinal study [Article]. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 81(1), 47–69. <https://doi.org/10.1348/096317907X180441>
- Gawthrop, L. C. (1970). *The administrative process and democratic theory* [Book]. Houghton Mifflin.
- George, B., Jacobsen, D. I., Johanson, J., Johnsen, Å., & Pekkola, E. (2025). User acceptance of strategic planning: Evidence from Northern European municipalities [Article]. *Public Administration Review*, 85(3), 752–767. <https://doi.org/10.1111/puar.13874>
- Gieseke, M. T. (2020). *Collaborative Environmental Governance Frameworks a Practical Guide*.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. Macmillan. <https://books.google.fi/books?id=NVoPAAAAYAAJ>
- Gordon, J., Zaerpoor, Y., & Susskind, L. (2018). Deliberative Democracy and Public Dispute Resolution [Bookitem]. In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.17>
- Grandey, A. A. (2003). When ‘The Show Must Go on’: Surface Acting and Deep Acting as Determinants of Emotional Exhaustion and Peer-Rated Service Delivery [Article]. *Academy of Management Journal*, 46(1), 86–96. <https://doi.org/10.5465/30040678>
- Greenwood, S., Singer, L., & Willis, W. (2021). *Collaborative Governance: Principles, Processes, and Practical Tools*. <https://doi.org/10.4324/9781003172062>
- Griffin, R. W. (2002). *International business: a managerial perspective* (M. W. Pustay, Ed.; 3rd ed.) [Book]. Addison-Wesley.
- Grönlund, K., & Wass, H. (2016). Poliittisen osallistumisen eriytyminen: eduskuntavaalitutkimus 2015 (K. Grönlund & H. Wass, Eds.) [Book]. Oikeusministeriö.
- Gross, J. J. (2001). Emotion Regulation in Adulthood: Timing Is Everything [Article]. *Current Directions in Psychological Science: A Journal of the American Psychological Society*, 10(6), 214–219. <https://doi.org/10.1111/1467-8721.00152>
- Gross, J. J., & John, O. P. (1998). Mapping the Domain of Expressivity [Article]. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74(1), 170–191. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.74.1.170>
- Guastrini, P., & Bustikova, L. (2020). A Marriage of Convenience: Responsive Populists and Responsible Experts [Article]. *Politics and Governance*, 8(4), 468–472. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3876>
- Guastrini, P., & Bustikova, L. (2020b). A Marriage of Convenience: Responsive Populists and Responsible Experts [Article]. *Politics and Governance*, 8(4), 468–472. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3876>

- Guest, D. E. (1987). Human Resource Management and Industrial Relations [1] [Article]. *Journal of Management Studies*, 24(5), 503–521. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1987.tb00460.x>
- Guillerimo Armando Ronda-Pupo, & Luis Angel Guerras-Martin. (2012). Dynamics Of the Evolution Of The Strategy Concept 1962-2008: A Co-Word Analysis [Article]. *Strategic Management Journal*, 33(2), 162–188. <https://doi.org/10.1002/smj.948>
- Habermas, J. (1973). *Theory and practice* [Book]. Beacon Press.
- Hakanen, J. (2018). *Työn imu*. Työterveyslaitos.
- Hakari, K., Stenvall, J., & Rannisto, P.-H. (2013). Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos - uuden julkisen hallinnan näkökulmal. *Hallinnon Tutkimus*, 129–145.
- Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoriat* [Book]. Tampere University Press.
- Harisalo, R., & Aarvevaara, T. (2006). Keskustelu, väittely ja dialogi poliittisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 34(3), 4. <http://elektra.helsinki.fi/se/k/0356-3669/34/3/keskuste.pdf>
- Harisalo, R., & Stenvall, J. (2002). Luottamus ja Epäluottamus Kunnanhallituksen Päätöksenteossa.
- Harjula, H. (2019). Kuntalaki: tausta ja tulkinnat (K. Prättälä, Ed.; 10., uudistettu p...) [Book]. Alma Talent.
- Hart, P. (2014). *Understanding Public Leadership*.
- Haveri, A., Anttiroiko, A.-V., & Jäntti, A. (2009). *Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta*. In I.Karppi, & S.Lotta-Maria (Eds), *Governance : uuden hallintatavan jäsenyminen (pp 191–212)* [Book].
- Haveri, A., Jäntti, A., & Johanson, J.-E. (2021). *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa?: Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus* (A. Jäntti, J.-E. Johanson, & kustantaja. Helsingin kaupunki. Kaupunkitieto, Eds.) [Book]. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitieto.
- Hendrick, R. (2003). Strategic Planning Environment, Process, and Performance in Public Agencies: A Comparative Study of Departments in Milwaukee [Article]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 491–519. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug031>
- Herkman, J. (2019). *Populism in aiki* [Book]. Vastapaino.
- Heuru, K. (2000). *Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa*. Tampereen yliopisto.
- Hibbing, J. R. (2002). *Stealth democracy Americans' beliefs about how government should work* (Elizabeth Theiss-Morse, Ed.) [Book]. Cambridge University Press.
- Hirsjärvi, S. (2004). *Tutki ja kirjoita* (P. Remes, P. Sajavaara, & E. Sinivuori, Eds.; 10., osin uudiste...) [Book]. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hirsjärvi, S. (2022). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö* (H. Hurme, Ed.; [2. painos].) [Book]. Gaudeamus.
- Hirsjärvi, Sirkka. (1995). *Teemahaastattelu* (Helena. Hurme, Ed.; 7. p.) [Book]. Yliopistopaino.
- Hochschild, A. R. (1979). Emotion Work, Feeling Rules, and Social Structure [Article]. *The American Journal of Sociology*, 85(3), 551–575. <https://doi.org/10.1086/227049>
- Hochschild, A. R. (2012). *The managed heart* (1st ed.) [Book]. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/j.ctt1pn9bk>
- Hondeghem, A., & Steen, T. (2013). Evolving public service bargains for top officials: some international comparisons [Article]. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 3–8. <https://doi.org/10.1177/0020852313480779>
- Hrebiniak, L. G. (2013). *Making Strategy Work: Leading Effective Execution and Change*. FT Press. <https://books.google.fi/books?id=7d9uAQAAQBAJ>
- Hyrkäs, Elina. (2009). *Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa*. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- Hysing, E., & Olsson, J. (2012). *Tjänstemän i politiken*. Studentlitteratur.
- Hämäläinen, K. (2009). *Kunnan johtaminen - demokratia, työnjako ja vastuu: kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti* (K. Prättälä & A. Ryyänänen, Eds.) [Book]. Valtiovarainministeriö

- Hökkä, P., Ikävalko, H., Paloniemi, S., Vähäsantanen, K., Nordling, A., Rantanen, J., Berner, M., Sorsa, I., Vikman, S., & Räikkönen, E. (2020). *Tunnetoimijuus ja sen tuki työssä* (P. Hökkä, H. Ikävalko, S. Paloniemi, K. Vähäsantanen, A. Nordling, J. Rantanen, M. Berner, I. Sorsa, S. Vikman, & E. Räikkönen, Eds.) [Book]. [Jyväskylän yliopisto].
- Hökkä, P., Vähäsantanen, K., & Mahlakaarto, S. (2017). Teacher educators' collective professional agency and identity – Transforming marginality to strength [Article]. *Teaching and Teacher Education*, 63, 36–46. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2016.12.001>
- Hökkä, P., Vähäsantanen, K., Paloniemi, S., Herranen, S., & Eteläpelto, A. (2019). Emotions in leaders' enactment of professional agency [Article]. *The Journal of Workplace Learning*, 31(2), 143–165. <https://doi.org/10.1108/JWL-07-2018-0086>
- Hrebiniak, L. G. (2006). Obstacles to Effective Strategy Implementation [Article]. *Organizational Dynamics*, 35(1), 12–31. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2005.12.001>
- Humphrey, R. H. (2012). How do leaders use emotional labor? [Article]. *Journal of Organizational Behavior*, 33(5), 740–744. <https://doi.org/10.1002/job.1791>
- Ikävalko, H., Hökkä, P., Paloniemi, S., Vähäsantanen, K., Lahdenranta, K., Oinonen, T., & Pyhälämmi, A. (2023). *Tunnetoimijuus strategian toteuttamisessa*. www.aalto.fi
- Innes, J. (2004). Consensus Building: Clarifications for the Critics. *Planning Theory*, 3, 5–20. <https://doi.org/10.1177/1473095204042315>
- Jalonen, H. (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä*.
- Jarzabkowski, P. (2004). Strategy as Practice: Recursiveness, Adaptation, and Practices-in-Use [Article]. *Organization Studies*, 25(4), 529–560. <https://doi.org/10.1177/0170840604040675>
- Joensuu, M. (2024). *Poliittista tilaa rakentamassa: rakenteet, toimijat ja toimijuus kunnallisen viranhaltijan ja luottamushenkilön välisessä suhteessa*.
- Johanson, J.-E. (2008). Suunnitteluperusteinen, voimavaralähtöinen ja suhdekeskeinen: kolme lähtökohtaa virastostrategian muotoiluun. *Hallinnon tutkimus*, 27(1), 1–17.
- Johnson, G., Griffith, J. A., & Buckley, M. R. (2016). A new model of impression management: Emotions in the 'black box' of organizational persuasion [Article]. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 89(1), 111–140. <https://doi.org/10.1111/joop.12112>
- Jokivuori, P. (2007). Määrällisiä tarinoita: monimuuttujamenetelmien käyttö ja tulkinta (R. Hietala, Ed.) [Book]. WSOY
- Jonsson, L., Nilsson, V., Hellström, M., & Ramberg, U. (2012). *Dilemman i samarbete mellan politiker och tjänstemän* [Book].
- Jäntti, A., Haveri, A., & Rannisto, P.-H. (2021). *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa?: Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus* (A. Jäntti, J.-E. Johanson, & kustantaja. Helsingin kaupunki. Kaupunkitieto, Eds.) [Book]. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitieto.
- Jäntti, A., Leponiemi, U., Parkkinen, J., & Airaksinen, J. (2023). Ylimmän johdon päätökset julkishallinnon paradigmojen ja kuntajohtamisen heijastumina. *Hallinnon Tutkimus*, 21–37.
- Katainen, M. (2023). *Poliitikkojen ja virkamiesten välinen epäluottamus Suomessa: esiintyminen, syyt ja vaikutukset* (julkaisija Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta, Ed.). Helsingin yliopisto.
- Katajamäki, H. (2009). Suur kuntien maaseutualueet edellyttävät uudenlaista paikallista hallintaa. *Maa-seutututkimus*, 17(3), 47–55. <https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/144008>
- Keinänen, A., Lindström, E., Lintinen, U., Uusikylä, P., & Vartiainen, N. (2024). Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun: onko ryhmällä väliä. *Oikeus*, 252–276.
- Kestilä-Kekkonen, E., & Korvela, P.-E. (2017). Poliittinen osallistuminen: vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä (E. Kestilä-Kekkonen & P.-E. Korvela, Eds.) [Book]. Jyväskylän yliopisto.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd edition.) [Book]. Pearson.
- Kirzner, I. M. (1960). *The economic point of view: an essay in the history of economic thought* [Book]. Van Nostrand.

- Kissler, G. R., Fore, K. N., Jacobson, W. S., Kittredge, W. P., & Stewart, S. L. (1998). State Strategic Planning: Suggestions from the Oregon Experience [Article]. *Public Administration Review*, 58(4), 353–359. <https://doi.org/10.2307/977565>
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2014). Complexity in Governance Network Theory [Article]. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61–70. <https://doi.org/10.7564/14-CGN8>
- Koliba, C., Meek, J., & Zia, A. (2010). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. <https://doi.org/10.4324/9781315268620>
- Korvela, P.-E., & Kestilä-Kekkonen, E. (2019). politiikasta.fi/demokratian-kriisi-vai-puolueiden/. Demokratian Kriisi - Vai Puolueiden?
- Koskimaa, V., Rapeli, L., & Hiedanpää, J. (2021). Governing through strategies: How does Finland sustain a future-oriented environmental policy for the long term? [Article]. *Futures: The Journal of Policy, Planning and Futures Studies*, 125, 102667. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2020.102667>
- Krippendorff, K. (2019). *Content analysis: an introduction to its methodology (4th edition.)* [Book]. SAGE Publications, Inc
- Krone Kathleen J., & Dougherty Debbie S. (2015). Re-claiming an unfinished past: From emotional labor to critical emotional agency. *Electroni Journal of Communication/La Revue Electronique de Communication*, 25 (3&4). [Http://www.Cios.Org/Ejcpublish/025/3/025302.html](http://www.cios.org/Ejcpublish/025/3/025302.html).
- Kulla, H. (2018). *Hallintomenettelyn perusteet (10., uudistettu p...)* [Book]. Alma Talent Oy.
- Kuntaliitto. (2022). <https://www.kuntaliitto.fi/www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/uudet-kestavat-kunnat/uudet-kestavat-kunnat-pienet-kunnat>. <https://www.kuntaliitto.fi/www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/uudet-kestavat-kunnat/uudet-kestavat-kunnat-pienet-kunnat>
- Kuntaliitto. (2023). [kuntaliitto.fi/hyvinvointi-ja-sivistys/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistaminen](https://www.kuntaliitto.fi/hyvinvointi-ja-sivistys/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistaminen)
- Kuntatyönantajat. (2024). [ktlehti.fi/2024/2/ketka-kunta-ja-hyvinvointialaa-johtavat](https://www.kuntaliitto.fi/2024/2/ketka-kunta-ja-hyvinvointialaa-johtavat). KT-Lehti.
- Kurkela, K. (2022). *Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta*. Tampereen yliopisto.
- Kurth, M., Fox-Lent, C., Golan, M., & Linkov, I. (2018). Decision making for independent municipal action [Article]. *Integrated Environmental Assessment and Management*, 14(2), 194–197. <https://doi.org/10.1002/ieam.2013>
- Kylmä, J., & Juvakka, T. (2007). *Laadullinen terveystutkimus (T. Juvakka, Ed.)* [Book]. Edita.
- Kyösti, A., Paananen, H., Airaksinen, J., Haveri, A., & Lajunen, S. (2022). Luottamus vaakalaudalla – tarkastelussa ylimmän kuntajohdon kompleksiset kriisit. *Hallinnon Tutkimus*, 41. <https://doi.org/10.37450/ht.113429>
- Kyösti, A. (2024). *Kuntien luottamushenkilöjohtajat politiikan ja hallinnon rajavyöhykkeellä (Vol. 988)*. University of Tampere.
- Laaksonen, M. (2020). *Tunteet ja niiden hallinta ympäristövastuutyössä*.
- Lasser, J., Aroyehun, S. T., Simchon, A., Carrella, F., Garcia, D., & Lewandowsky, S. (2022). *Social media sharing by political elites: An asymmetric American exceptionalism* [Article]. <https://doi.org/10.48550/arxiv.2207.06313>
- Lawrence, S. A., Troth, A. C., Jordan, P. J., & Collins, A. L. (2011). A Review of Emotion Regulation and Development of a Framework for Emotion Regulation in the Workplace [Bookitem]. In *Role of Individual Differences in Occupational Stress and Well Being, The (Vol. 9, pp. 197–263)*. Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1108/S1479-3555\(2011\)0000009010](https://doi.org/10.1108/S1479-3555(2011)0000009010)
- Leinonen, J. (2012). *“Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä”*: johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin (kustantaja. Suomen kuntaliitto, Ed.). Suomen Kuntaliitto.
- Lesca, H. (2014). *Strategic decisions and weak signals: anticipation for decision-making (N. Lesca, Ed.)* [Book]. ISTE Ltd.
- Linos, K. (2015). *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*. Edited by Christoffer Green-Pedersen and Stefaan Walgrave. Chicago: The University of Chicago Press,

2014. 272p. \$85.00 cloth, \$27.50 paper. *Perspectives on Politics*, 13, 1182–1183. <https://doi.org/10.1017/S1537592715002856>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary ...) [Book]. Russell Sage Foundation.
- Lovari, A., & Valentini, C. (2020). Public Sector Communication and Social Media [Bookitem]. In V. Luoma-aho & M. Canel (Eds.), *The Handbook of Public Sector Communication* (pp. 315–328). John Wiley & Sons, Inc. <https://doi.org/10.1002/9781119263203.ch21>
- Lundquist, L. (1992a). *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur. <https://books.google.fi/books?id=GXkWAAAAIAAJ>
- Lundquist, L. (1992b). Vilka egenskaper bör våra politiker ha? In Stolpe Claus & K. Ståhlberg (Eds.), *Professioner, politik och förvaltning.: Vol. a*. Åbo Akademi.
- Maleka, S. (2024). *Strategic Ignorance in the Field of Strategic Planning and Monitoring in Public Service Organisations*.
- MacLure, M. (2022). Classification or Wonder? Coding as an Analytic Practice in Qualitative Research [Bookitem]. In Deleuze and Research Methodologies (pp. 164–183). Edinburgh University Press. <https://doi.org/10.1515/9780748644124-011>
- Majava, J. (n.d.). Kuntajohtamisen näkökulmia | Kuntaliitto.fi. Retrieved 9 April 2021, from <https://www.kuntaliitto.fi/osallistuminen-ja-vuorovaikutus/johtaminen-ja-kehittaminen/kuntajohtaminen/kunnan-johtamisjarjestelma/kuntajohtamisen-nakokulmia>
- Majoinen, K. (2001). Mitä virkaa valtuustolla?: kuntalailla säädetyin valtuuston perustehtävän monita-hoarviointi. Suomen kuntaliitto.
- Marianne, P., Piipponen, S., & Pekola-sjöblom, M. (2012). Kuntademokratian ja kaudella 2009–2012. Marin, S. (2017). *Pormestarién Suomi: tarkastelussa poliittisen johtamisen ammattimaistuminen vii-dessä Suomen kaupungissa*. Tampereen yliopisto.
- Martins, A., Ramalho, N., & Morin, E. (2010). A comprehensive meta-analysis of the relationship between Emotional Intelligence and health [Article]. *Personality and Individual Differences*, 49(6), 554–564. <https://doi.org/10.1016/j.paid.2010.05.029>
- Massumi, B. (1995). The Autonomy Of Affect + The Politics Of Systems And Environments [Article]. *Cultural Critique*, 31, 83–109. <https://doi.org/10.2307/1354446>
- Matusaka, J. G. (2020). Let the People Rule: How Direct Democracy Can Meet the Populist Challenge [Book]. Princeton University Press, <https://doi.org/10.1515/9780691199757>
- Mayer, J. D. S. P. E. (1997). What is emotional intelligence? In P. E. Salovey & D. J. Sluite (Eds.), *Emotional development and emotional intelligence: Educational implications*. Basic Books.
- McGoey, L. (2012). The logic of strategic ignorance [Article]. *The British Journal of Sociology*, 63(3), 533–576. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2012.01424.x>
- Meek, J. W. (2012). *Networked governance: the future of intergovernmental management* (K. M. Thurmaier, Ed.; 1st ed.) [Book]. CQ Press.
- Merton, R. K. (2002). Bureaucratic Structure and Personality [Bookitem]. In S. Clegg (Ed.), *Central Currents in Organization Studies I & II* (Vol. 8, pp. 357–357). SAGE Publications Ltd.
- Metsämuuronen, J. (2009). Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä: tutkijalaitos (4. laitos.) [Book]. International Methelp
- Meynaud, J. (1969). *Technocracy*. The Free Press.
- Miller, K. I., Considine, J., & Garner, J. (2007). “Let Me Tell You About My Job”: Exploring the Terrain of Emotion in the Workplace [Article]. *Management Communication Quarterly*, 20(3), 231–260. <https://doi.org/10.1177/0893318906293589>
- Mintzberg, H. (1990). The design school: Reconsidering the basic premises of strategic management [Article]. *Strategic Management Journal*, 11(3), 171–195. <https://doi.org/10.1002/smj.4250110302>
- Mintzberg, H. (1994). The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:16156272>
- Mintzberg, Henry. (1998). *The strategy process* (J. Brian. Quinn & Sumantra. Ghoshal, Eds.; Revised European ed.) [Book]. Prentice Hall

- Moore, A. (2017). *Critical Elitism: Deliberation, Democracy, and the Problem of Expertise* (1st ed.) [Book]. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108159906>
- Möttönen, S. (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa: kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta*. Suomen kuntaliitto.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: critical citizens revisited* [Book]. Cambridge University Press.
- Nurmi, S. (2021). Vakaan yhteiskunnan ja terveydenhuollon kantokyvyn haastaja, vai muistutus kestävämmän ihmistoiminnan uhasta?: Kehysanalyysi kevään 2020 koronaviruskeskustelusta
- Ollila, S. (2006). Osaamisen strategisen johtamisen hallinta sosiaali- ja terveysalan julkisissa ja yksityisissä palveluorganisaatioissa: johtamisosaamisen ulottuvuudet työnohjauksellisena näkökulmana. Vaasan yliopisto.
- Ostrom, E. (2015). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action* (Canto classics ed.) [Book]. Cambridge University Press.
- Oy, E. P. (n.d.-a). FINLEX® - Ajantasainen lainsäädäntö: Kuntalaki 410/2015.
- Oy, E. P. (n.d.-b). FINLEX® - Ajantasainen lainsäädäntö: Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003
- Paananen, H. (2022). *Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen*. Tampereen yliopisto.
- Paloniemi, S., & Goller, M. (2017). The Multifaceted Nature of Agency and Professional Learning [Bookitem]. In *Agency at Work* (pp. 465–478). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-60943-0_23
- Papulová, Z., & Gazova, A. (2016). Role of Strategic Analysis in Strategic Decision-Making. *Procedia Economics and Finance*, 39, 571–579. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(16\)30301-X](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(16)30301-X)
- Parayitam, S., & Papenhausen, C. (2018). Strategic decision-making: The effects of cooperative conflict management, agreement-seeking behavior and competence-based trust on decision outcomes [Article]. *Management Research Review*, 41(1), 2–28. <https://doi.org/10.1108/MRR-12-2016-0285>
- Parke, M. R., & Seo, M.-G. (2017). The Role of Affect Climate In Organizational Effectiveness [Article]. *The Academy of Management Review*, 42(2), 334–360. <https://doi.org/10.5465/amr.2014.0424>
- Parkkinen, J., Paananen, H., & Kyösti, A. (2023). *Ammattimainen luottamushenkilö yhdistävänä poliittisena johtajana* (T. University, Hallintotieteet, & A. Studies, Eds.). https://www.finna.fi/Record/trepo.10024_206017
- Partanen, Sirpa. (1992). *Tuloksellisuuden arviointi kunnissa* [Book]. Tampereen yliopisto.
- Pekonen, K. (1995). *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa?* [Book]. Painatuskeskus.
- Peirce, Charles. (2016). How to make our ideas clear [Article]. *Revista Filosofía UIS (En Línea)*, 15(2).
- Perrow, Charles. (1979). *Complex organizations: a critical essay* (2nd ed.) [Book]. Scott, Foresman and Company.
- Pfadenhauer, M., & Knoblauch, H. (2019). *Social constructivism as paradigm? the legacy of The Social Construction of Reality* (M. Pfadenhauer & H. Knoblauch, Eds.; 1st ed.) [Book]. Routledge.
- Pikkala, S. (2007). Ei enää ehdokkaaksi: tutkimus valtuustoluopujista ja luopumisen taustoista 1996–2004 [Book]. Suomen kuntaliitto.
- Pitkin, H. Fenichel. (1967). *The concept of representation* [Book]. University of California Press
- Poister, T. H., Pitts, D. W., & Hamilton Edwards, L. (2010). Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions [Article]. *American Review of Public Administration*, 40(5), 522–545. <https://doi.org/10.1177/0275074010370617>
- Poister, T. H., & Streib, G. (1989). Management Tools in Municipal Government: Trends over the Past Decade [Article]. *Public Administration Review*, 49(3), 240–248. <https://doi.org/10.2307/977006>
- Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking About Government: The role of magic concepts [Article]. *Public Management Review*, 13(5), 641–658. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>

- Putnam, L. L., Fairhurst, G. T., & Banghart, S. (2016). Contradictions, Dialectics, and Paradoxes in Organizations: A Constitutive Approach [Article]. *The Academy of Management Annals*, 10(1), 65–171. <https://doi.org/10.1080/19416520.2016.1162421>
- Rafaeli, A., & Sutton, R. I. (1987). Expression of Emotion as Part of the Work Role [Article]. *The Academy of Management Review*, 12(1), 23–37. <https://doi.org/10.2307/257991>
- Ranki, S. (2016). Strateginen johtaminen suomalaisissa korkeakouluissa.
- Rannisto, P.-H. (2005). *Kunnan strateginen johtaminen: tutkimus Seinänaapurikuntien strategiapro-sessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Tampere University Press.
- Rawls, John. (2005). *Political liberalism* (Expanded ed.) [Book]. Columbia University Press.
- Reiser, M., & Hebenstreit, J. (2020). Populism versus Technocracy? Populist Responses to the Tech-nocratic Nature of the EU [Article]. *Politics and Governance*, 8(4), 568–579. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3361>
- Reunanen, J. (1996). Asiantuntijavalta: asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittäely vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta. [J. Reunanen].
- Rich, Andrew. (2004). *Think tanks, public policy, and the politics of expertise* [Book]. Cambridge Uni-versity Press.
- Rinne, J., Kajander, A., Haanpää, R., & Frykman, J. (2020). Affektit ja tunteet kulttuurien tutkimuk-sessa (J. Rinne, A. Kajander, R. Haanpää, & J. Frykman, Eds.) [Book]. Suomen kansatieteilijöiden yhdistys Ethnos ry.
- Roberts, N. C., & Wargo, L. (1994). The Dilemma of Planning in Large-Scale Public Organizations: The Case of the United States Navy [Article]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(4), 469–491. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037227>
- Rockman, B. A. (2019). Bureaucracy Between Populism and Technocracy [Article]. *Administration & Society*, 51(10), 1546–1575. <https://doi.org/10.1177/0095399719874758>
- Rorty, R. (1983). *Philosophy and the mirror of nature* (Repr.) [Book]. Blackwell.
- Rothstein, B. (2010). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. *Politik Som Organisation*, 7–30.
- Rouban, L. (2013). Politicization of the civil service (pp. 199–210). <https://doi.org/10.4135/9780857020970.n17>
- Russell, S., & Griffiths, A. (2008). The role of emotions in driving workplace pro-environmental be-haviors [Bookitem]. In *Emotions, Ethics and Decision-Making* (Vol. 4, pp. 83–107). Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1016/S1746-9791\(08\)04004-2](https://doi.org/10.1016/S1746-9791(08)04004-2)
- Salminen, A. (2015). Rakenteellinen korruptio: kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa [Book]. Vaasan yliopisto.
- Salo, Ulla-Maija (2015) Simsalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet. Teoksessa: Aaltonen, Sanna & Högbäck, Riitta (toim.) *Umpikujasta oivallukseen. Refleksiivisyys empiirisessä tutki-muksessa*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 164. Tampere:
- Sandberg, S. (2022). Murrosajan kuntapäätäjät: tutkimus kuntien luottamushenkilöiden ja viranhalti-joiden toiminnasta ja asenteista 2020 [Book]. Kuntaliitto.
- Schudson, M. (2006). The Trouble with Experts - and Why Democracies Need Them [Article]. *Theory and Society*, 35(5/6), 491–506. <https://doi.org/10.1007/s11186-006-9012-y>
- Schwandt, T. A. (2015). *The SAGE dictionary of qualitative inquiry* (Fourth edition.) [Book]. SAGE Publications, Inc.
- Schwartz-Shea, P. (2012). *Interpretive research design: concepts and processes* (Dvora. Yanow, Ed.; 1st edition) [Book]. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203854907>
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organizations* (4th ed.) [Book]. Free Press.
- Sipilä, J. (1991). Asiantuntija ja johtaja: Miten hallitsen nämä kaksi roolia? Weilin Göös.
- Sipinen, J., & Seikkula, M. (2022). Reproducing white normativity in parties’ candidate recruitment: Evidence from the 2017 Finnish municipal elections [Article]. *Scandinavian Political Studies*, 45(4), 456–477. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12233>

- Seidman, M. (2020). The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy by David Graeber [Article]. *Common Knowledge (New York, N.Y.)*, 26(1), 164–164. <https://doi.org/10.1215/0961754X-7899976>
- Selznick, Philip. (1966). *Leadership in administration: a sociological interpretation* [Book]. Harper & Row.
- Sørensen, E., Hendriks, C. M., Hertting, N., & Edelenbos, J. (2020). Political boundary spanning: politicians at the interface between collaborative governance and representative democracy. *Policy and Society*, 39(4), 530–569. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1743526>
- Spaargaren, G., Weenink, D., & Lamers, M. (2016). *Practice Theory and Research* [Book]. Routledge. <https://doi.org/10.4324/978131565690>
- Stenvall, J. (1995). *Herrasmiestaidosta asiantuntijatiatoon: virkamiehistön asiantuntemuksen kehitys valtion keskushallinnossa*. Painatuskeskus.
- Stenvall, J. (2013). *Osaava kunta: avoimuus, vuorovaikutus ja osaaminen kunnan menestystekijöinä* (P.-H. Rannisto, Sini. Sallinen, & kustantaja. Suomen kuntaliitto, Eds.) [Book]. Suomen Kuntaliitto
- Stolpe, C., & Ståhlberg, K. (1992). Professioner, politik och förvaltning (C. Stolpe & K. Ståhlberg, Eds.) [Book]. Åbo Akademi, institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning.
- Stoker, Gerry. (2006). *Why politics matters: making democracy work* [Book]. Palgrave Macmillan.
- Ström Olsson, K. (2023). *Nordic Health Report 2023*.
- Sundquist, S., Oulasvirta, L., & Sundqvist, Salme. (2011). Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa (S. Sundquist, L. Oulasvirta, & Salme. Sundqvist, Eds.) [Book]. Suomen Kuntaliitto.
- Suomen perustuslaki 731/1999 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®. (n.d.). Retrieved 6 April 2021, from <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L11P121>
- Svara, J. H. (1987). Mayoral Leadership in Council-Manager Cities: Preconditions versus Preconceptions [Article]. *The Journal of Politics*, 49(1), 207–227. <https://doi.org/10.2307/2131141>
- Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration [Article]. *Public Administration Review*, 61(2), 176–183. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020>
- Svara, J. H. (2006). Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process-A Review of Themes and Issues in the Literature [Article]. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 953–976. <https://doi.org/10.1080/01900690600854555>
- Syväjärvi, A. (2017). Sosiaalinen media kuntajohtamisessa (J. Leinonen, A. Pruikkonen, & R. Korhonen, Eds.) [Book]. KAKS - Kunnallisan alan kehittämiskeskus.
- Tangen, S. (2005). Demystifying productivity and performance [Article]. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(1), 34–46. <https://doi.org/10.1108/17410400510571437>
- Teddlie, Charles. (2009). Foundations of mixed methods research: integrating quantitative and qualitative approaches in the social and behavioral sciences (Abbas. Tashakkori, Ed.) [Book]. SAGE.
- Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis [Article]. *Sociological Theory*, 30(3), 167–186. <https://doi.org/10.1177/0735275112457914>
- Tuittu, H. (1994). Eliitti, valta ja budjetti: tutkimus budjettieliitin käyttäytymisestä ja valtakäsityksistä suurissa kaupungeissa. Tampereen yliopisto.
- Tuomi, J. (2018a). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (A. Sarajärvi, Ed.; Uudistettu laitos.) [Book]. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tuomisto, J., Muurinen, R., Paavola, J.-M., Asikainen, A., Ropponen, T., & Nissilä, J. (2017). Tiedon sitominen päätöksentekoon
- Ursin, J., Vähäsantanen, K., McAlpine, L., & Hökkä, P. (2020). Emotionally loaded identity and agency in Finnish academic work [Article]. *Journal of Further and Higher Education*, 44(3), 311–325. <https://doi.org/10.1080/0309877X.2018.154197>
- Uusikylä, P., Keinänen, A., Vartiainen, N., Ervasti, K., Salminen, V., Kettinen, J., Lintinen, U., Köppä, L., & Lindström, E. (2023). *Kohti laadukasta lainvalmistelua: Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit*.

- Van Rooy, D. L., & Viswesvaran, C. (2004). Emotional intelligence: A meta-analytic investigation of predictive validity and nomological net [Article]. *Journal of Vocational Behavior*, 65(1), 71–95. [https://doi.org/10.1016/S0001-8791\(03\)00076-9](https://doi.org/10.1016/S0001-8791(03)00076-9)
- Van Wart, M., & Berman, E. (1999). Contemporary Public Sector Productivity Values: Narrower Scope, Tougher Standards, and New Rules of the Game [Article]. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), 326–347. <https://doi.org/10.2307/3380707>
- Vartola, Juha. (2004). Näkökulmia byrokraatiaan [Book]. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.
- Vilminko-Heikkinen, R., Brous, P., & Pekkola, S. (2016). Paradoxes, Conflicts and Tensions in Establishing Master Data Management Function. *European Conference on Information Systems*. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:29888376>
- Virtanen, Juha., Rantala, Taina., Remes, Liisa., Benkö, S. Sandelin., Luoma, Pentti., Karjalainen, T. P., Reinikainen, Kalle., & Metsämuuronen, J. (2006). Laadullisen tutkimuksen käsikirja (Juha. Virtanen, Taina. Rantala, Liisa. Remes, S. Sandelin. Benkö, Pentti. Luoma, T. P. Karjalainen, Kalle. Reinikainen, & J. Metsämuuronen, Eds.) [Book]. International Methelp.
- Vogel, R., & Hattke, F. (2018). How is the Use of Performance Information Related to Performance of Public Sector Professionals? Evidence from the Field of Academic Research [Article]. *Public Performance & Management Review*, 41(2), 390–414. <https://doi.org/10.1080/15309576.2017.1400986>
- Von Mises, L. (1944). *Bureaucracy*.
- Vuorinen, T. (2014). Strategiatyö ja strategian työkalut [Article]. *Liiketaloudellinen aikakauskirja*, 63(1), 75–81.
- Vähäsantanen, K., Räikkönen, E., Paloniemi, S., Hökkä, P., & Eteläpelto, A. (2019). A Novel Instrument to Measure the Multidimensional Structure of Professional Agency [Article]. *Vocations and Learning*, 12(2), 267–295. <https://doi.org/10.1007/s12186-018-9210-6>
- Waldo, Dwight. (1955). *The study of public administration* [Book]. Random House.
- Walter, F., Cole, M. S., & Humphrey, R. H. (2011). Emotional Intelligence: Sine Qua Non of Leadership or Folderol? [Article]. *Academy of Management Perspectives*, 25(1), 45–59. <https://doi.org/10.5465/AMP.2011.59198449>
- Watson, T., & Watson, T. J. (2008). *Sociology, work and industry* (5th ed.) [Book]. Routledge.
- Weber, M. (1925). *Wirtschaft und Gesellschaft* (2. verm. Aufl.) [Book]. Mohr.
- Weber, M. (1964a). *The theory of social and economic organization* (Talcott. Parsons & A. M. Henderson, Eds.) [Book]. The Free Press.
- Weber, Max. (1964b). *The theory of social and economic organization* (Talcott. Parsons & A. M. Henderson, Eds.) [Book]. The Free Press.
- Weber, M. (1987). *Ekonomi och samhälle: förståendesociologins grunder*. 3, Politisk sociologi (A. Lundquist, Ed.) [Book]. Argos.
- Weber, M. (2009). *From Max Weber: essays in sociology* (H. H. Gerth & C. W. (Charles W. Mills, Eds.) [Book]. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203452196>
- Weber, M. (2019). *Economy and society: a new translation* (K. Tribe, Ed.) [Book]. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674240827>
- Wheeland, C. M. (1993). Citywide Strategic Planning: An Evaluation of Rock Hill’s Empowering the Vision [Article]. *Public Administration Review*, 53(1), 65–72. <https://doi.org/10.2307/977278>
- Whittington, R. (2003). The Work of Strategizing and Organizing: For a Practice Perspective [Article]. *Strategic Organization*, 1(1), 117–125. <https://doi.org/10.1177/147612700311006>
- Whittington, R. (2006). Completing the Practice Turn in Strategy Research [Article]. *Organization Studies*, 27(5), 613–634. <https://doi.org/10.1177/0170840606064101>
- Zackariasson, M. (2020). Kun kaikki ei menekään niin kuin piti: Syllisyyden tunne ja häpeä tutkielmaohjauksessa [När det inte blir som man tänkt sig: Skuld och skam i uppsatshandledning] [Bookitem]. In *Afektit ja tunteet kulttuurin tutkimuksessa* [Affects and emotions in cultural research] (p. 275).
- Zand, D. E. (1972). Trust and Managerial Problem-Solving [Article]. *Administrative Science Quarterly*, 17(2), 229–239. <https://doi.org/10.2307/2393957>

Liitteet

Liite 1. Viranhaltijoiden kokemien tunteiden latautuminen pääkomponenteille.

	Työn imua lisäävät tunteet	Työmotivaatiota laskevat tunteet
Inspiroitumista	0,677	
Iloa	0,671	
Innostuneisuutta	0,638	
Ylpeyttä	0,53	
Motivoitumista	0,507	
Pettymystä		0,733
Turhautumista		0,722
Kiukkua		0,711
KMO = 0,661, Bartlettin testi < ,001		
0,3 pienemmät lataukset eivät ole taulukossa näkyvissä		
N = 350		

Liite 2. Esimerkki aineiston luokittelusta sisällönanalyysissä.

Name	Files	References
Sote-uudistus	3	17
Lainsäädäntö, valtiovalta, EU	3	13
Lausuntopyyntö	2	9
Valtuustoaloite	3	32
Agressiot, epäasiallisuus	3	14
Vastakkainasettelu	2	8
Poliitikkojen johtajuus	3	25
Some	2	5
Haasteita	3	5
Osuvia kommentteja	2	6
Valtuustokausi	3	8
Viranhaltijan asiantuntijuus, tiedolla johtaminen	3	24
Strategia, strategisuus	2	11
Poliitikon oma etu, näkyvyys	3	10
Poliitikon asiantuntijuus, perehdytys	3	25
Poliitikkojen valinta	3	4
Valmistelu	3	8
Turha työ, turhautuminen	3	17
Populismi	3	3
Puolueiden linjat, ristiriidat	2	5
Totuudet	1	2
Kuntalaisten etu	1	1
Positiivisia huomioita	2	2
Tehokkuuden kasvattaminen	1	6

Liite 3. Kyselylomake.



TURUN YLIOPISTO

Kuntien johtavien viranhaltijoiden kokemuksia poliittisen päätöksenteon valmistelusta

Pakolliset kysymykset merkitty tähdellä (*)

Kunnassa on voimassa oleva kuntastrategia *

- Kyllä
 Ei

Valitse omaa näkemystäsi parhaiten kuvaava vaihtoehto. *

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
Kuntastrategia on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä kunnan luottamushenkilöiden kanssa *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnan poliittinen päätöksenteko noudattaa kuntastrategian linjauksia *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntastrategia ohjaa luottamushenkilöiltä viranhaltijoille tulevia toimeksiantoja *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Noudatan kuntastrategiaa päätösten valmistelussa *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Valitse omaa näkemystäsi parhaiten kuvaava vaihtoehto.

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
Kunnan poliittinen päätöksenteko on johdonmukaista *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnan poliittinen päätöksenteko tähtää pitkällä aikavälillä kaikkien kuntalaisryhmien etujen edistämiseen *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
Kunnan poliittinen päätöksenteko tähtää kunnan henkilökunnan hyvinvoinnin edistämiseen *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnan luottamushenkilöt pyrkivät edistämään omaa etuaan *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnan luottamushenkilöt pyrkivät edistämään puolueensa etua *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Valitse omaa näkemystäsi parhaiten kuvaava vaihtoehto.*

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
Poliittisten päätösten valmisteluun (tarvittavan tiedon hankintaan, päätösvaihtoehtojen paremmuuden vertailuun ja pykälätekstien kirjoittamiseen) on riittävästi aikaa *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luottamushenkilöt ymmärtävät, että viranhaltijoiden päätöksenteon valmisteluun käytettävissä oleva aika on rajallinen *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luottamushenkilöt arvostavat viranhaltijoiden asiantuntemusta *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luottamushenkilöt arvostavat päätösten valmistelutyötä *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Poliittisen päätöksenteon prosesseista ja niiden kehittämisestä on mahdollisuus keskustella oman kunnan luottamushenkilöiden kanssa *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omat arvoni vaikuttavat päätösten valmistelutyöhön *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Minkälaisia tunteita päätösten valmistelu sinussa herättää?*

- ylpeyttä
- iloa
- innostuneisuutta
- inspiroitumista

- tyytyväisyyttä
- motivoitumista
- turhautumista
- pettymystä
- stressiä
- kiukkua
- muu, mikä? _____

Minkälaisissa tilanteissa ja kuinka usein valitsemasi tunnetiloja esiintyy?

Avoimet kysymykset

Miten kuvailit omaa rooliasi kunnan poliittisten päätösten syntymisessä?

Millaisena näet kuntastrategian merkityksen päätösten valmistelutyössä?

Mitä luottamushenkilöt voisivat tehdä viranhaltijoiden valmistelutyön parantamiseksi?

Taustatiedot

Syntymävuosi

Sukupuoli *

- Nainen
 Mies
 Muu

Koulutus *

- Opistoasteen tutkinto
 Alempi korkeakoulututkinto
 Ylempi korkeakoulututkinto/Tohtorin tutkinto
 Muu

Kuntakoko *

- alle 5000 asukasta
 5001-20 000 asukasta
 20 001-50 000 asukasta
 yli 50 000 asukasta

Maakunta *

- Etelä-Karjala
 Etelä-Pohjanmaa
 Etelä-Savo
 Kainuu
 Kanta-Häme

- Keski-Pohjanmaa
- Keski-Suomi
- Kymenlaakso
- Lappi
- Pirkanmaa
- Pohjanmaa
- Pohjois-Karjala
- Pohjois-Pohjanmaa
- Pohjois-Savo
- Päijät-Häme
- Satakunta
- Uusimaa
- Varsinais-Suomi

Liite 4. Teemahaastattelujen teemat, suuntaa antava haastattelurunko ja haastatteluajankohdat.

1. Valtakunnan ja EU-tason politiikka

Millaisina koette valtakunnan tason politiikan vaikutukset joka-päiväiseen työhönne?

Miten EU-taso (lainsäädäntö, asetukset) vaikuttaa työhönne?

Sote- ja maakuntauudistus on ollut pitkään työn alla. Siihen liittyvät mm. eri valmisteluryhmät, joissa kuntien virkamiehet ovat laajalla rintamalla istuneet. Minkälaisia ajatuksia tämä herättää? Tuntuuko että tehty työ on ollut hyödyllistä ja kantaa nyt hedelmää, kun hyvinvointialueet tulevat?

2. Luottamushenkilöiden johtajuus ja kyvykkyys

Millaisena koette luottamushenkilöiden käsityksen kuntien vastuulla olevista tehtävistä ja siitä, kuinka kuntaorganisaatio toimii?

Muistavatko luottamushenkilöt myös ns. esimiesvastuun eli muistavatko olevansa kunnan ylin johto?

Toivoisitteko luottamushenkilöiltä enemmän johtajuutta, vaatimuksia, odotuksia?

Mikä mielestänne on kyvykästä päätöksentekoa ja miten sitä voitaisiin kunnissa kasvattaa?

3. Valtuustoaloitteet

Mitä ajatuksia sana valtuustoaloite herättää?

Missä määrin aloitteet ovat uusia avauksia, tietämättömyyttä tai populismia?

4. Tiedolla johtaminen

Kuinka hyvin kunnassanne virkamiehet ja luottamushenkilöt sisäistävät mitä on tiedolla johtaminen?

Johdetaanko (myös luottamushenkilöt) tietoon ja faktoihin perustuen?

Onko valta teille tärkeää → Eli onko teille tärkeämpää tuottaa oikeaa tietoa vai käyttää valtaa?

5. Strategisuus

Onko kuntastrategia mielestänne toimiva työkalu demokraattisessa päätöksenteossa?

Pitäisikö kuntastrategian olla tiukasti ohjaava vai yleisluontoinen? Miksi?

6. Koetteko tekevänne turhaa työtä? Miksi ja millaisissa tilanteissa?

7. *Joudutteko epäasiallisen käytöksen kohteeksi luottamushenkilöiden taholta? Millaisen?*

8. *Esiintyykö räikeitä tapauksia, joissa politiikan tekeminen, populismi tai oman edun tavoittelu vaikeuttaa asioiden eteenpäin viemistä ja kuntalaisten etua?*

Haastattelu jory 1. 20.5.2022

Haastattelu jory 2. 16.5.2022

Haastattelu jory 3. 11.5.2022



**TURUN
YLIOPISTO**
UNIVERSITY
OF TURKU

ISBN 978-952-02-0285-9 (PRINT)
ISBN 978-952-02-0286-6 (PDF)
ISSN 0082-6987 (Print)
ISSN 2343-3191 (Online)