

Teija Kannala

KUMPPANUUTTA VAI JOTAKIN MUUTA?

**Politiikan ja hallinnon välisen suhteen rakentuminen kunnan viranhaltijoiden näkökul-
masta**

Pro gradu- tutkielma

Hallintotiede

2015

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kumppanuutta vai jotakin muuta? Poliitiikan ja hallinnon välisen suhteen rakentuminen kunnan viranhaltijoiden näkökulmasta.

Tekijä: Teija Kannala

Koulutusohjelma / oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu – tutkielma

Sivumäärä: 87 + 1 liite

Vuosi: 2015

TIIVISTELMÄ:

Julkisen hallinnon dualistinen johtamismalli tuo oman erityispiirteensä kuntien johtamiseen. Ammatti- ja poliittisen johdon on onnistuakseen kyettävä neuvottelemaan ja tekemään kompromisseja, jotta yhteisen tavoitteen saavuttaminen on mahdollista. Hallinnon ja politiikan sovittaminen toimivaksi kokonaisuudeksi ei ole helppoa ja erityisen muuttuvaksi asetelman tekee neljän vuoden välein käytävät kuntavaalit, jotka tuovat väistämättä muutoksia toimielimien kokoonpanoon. Tämä muuttaa toimielimien ja viranhaltijoiden välistä dynamiikkaa.

Tutkielmani tavoitteena on selvittää, millä tavoin politiikan ja hallinnon välinen dynamiikka rakentuu ja kehittyy. Onko asioita, joilla tämän vuorovaikutussuhteen kehittymistä voidaan edistää ja mikä taas voisi estää yhteistyön syntymisen. Lisäksi selvitetään, mikä voi tuhota positiivisesti kehittyneen yhteistyön ja voidaanko kerran menetettyä luottamusta rakentaa uudelleen. Aihe on erityisen ajankohtainen nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Selvitäkseen haasteista, kunta tarvitsee toimintakykyiset toimielimet, jotka kykenevät tekemään rohkeita ja oikea-aikaisia päätöksiä.

Tutkielma on laadullinen ja aineisto on kerätty teemahaastatteluilla. Hallinnon ja politiikan välisessä dynamiikassa tärkeimpänä yksittäisenä asiana nousi esiin luottamuksen merkitys virkamiehen ja luottamushenkilöiden välillä. Toimielimen toimintakyky vahvistuu tai murtuu luottamuksen mukana.

Avainsanat: hallinto ja politiikka, kumppanuus sekä kompleksisuus

Muita tietoja: Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi **X**
Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi **X**
(vain Lappia koskevat)

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ

1. JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	1
1.2 Tutkimustehtävä.....	4
2. HALLINNON JA POLITIIKAN VÄLINEN SUHDE	8
2.1. Hallinto ja politiikka.....	8
2.2 Hallinnon ja politiikan välinen suhde kuntatasolla	10
2.3 Rajapinnat.....	13
2.4 Kumppanuus hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa	16
2.4.1 Kumppanuus tutkimuskohteena	16
2.4.2 Kumppanuuden rakentumisen kriteerit hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa	21
3. KUNTAKENTÄN KOMPLEKSISUUS POLITIIKAN JA HALLINNON NÄKÖKULMASTA	27
3.1. Kompleksisuus käsitteenä ja tutkimuskohteena	27
3.2 Kompleksisuusajattelun suuntauksia.....	32
3.3 Kompleksisuus kuntatoiminnassa	34
3.3.1 Kunnan toimintaympäristön kompleksisuuden heijastumat kuntajohtamiseen ja päätöksentekoon.....	34
3.3.2 Hallinnon ja politiikan välisen suhteen kompleksisuus	37
3.4. Tutkielman teorian yhteenveto	39
4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	43
4.1. Laadullinen tutkimus.....	43
4.2 Aineisto ja sen analysointi.....	46
4.3 Luotettavuuden arviointia	48
5. TUTKIMUKSEN TULOKSET	51
5.1 Poliitiikan ja hallinnon välisen suhteen lähtökohtia kunnallishallinnossa	51
5.2 Hallinnon ja politiikan välisen suhteen muodostumisen ja rakentumisen problematiikkaa ...	55
5.3 Kompleksisuus kunnallisessa toiminnassa.....	59
5.4 Kompleksisuuden ulottuvuudet politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa	64
5.5 Tulosten yhteenveto	70

6. JOHTOPÄÄTÖKSET	73
LÄHTEET:	78
Liite	88

KUVIOT:

Kuvio 1: Keskinäinen riippuvuus, kumppanuus ja siihen vaikuttavia tekijöitä	18
Kuvio 2: Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen vuorovaikutuksen jäsenyys täydentävyyden mallin mukaisesti	20
Kuvio 3: Vartiaisen kuvaus kompleksiajattelusta	30

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Julkinen hallinto on jatkuvassa muutoksessa toimintaympäristön muuttuessa. Muutokset ovat pakkaneet kuntia muuttamaan toimintatapojaan ja kehittämään hallintoaan. Kuntakentän toimintaympäristöstä tekee kompleksisen lukuisat muutokset ja vakauden puute. Ikärakenne muuttuu ja sitä kautta palvelutarpeet muuttuvat, talouden haasteet kasvavat ja se vaikuttaa työllisyyteen, mutta myös kuntien ja kotitalouksien tekemiin valintoihin. Kompleksisessa toimintaympäristössä kuntien tulee pystyä huomioimaan lukuisia määriä erilaisia, toisiinsa vaikuttavia tekijöitä omassa toiminnassaan. Lisäksi hallinnon toiminta ja poliittinen päätöksenteko voi olla kompleksista muun muassa edustuksellisen demokratian henkilöstövaihdosten ym. vuoksi. Tämä tarkoittaa sitä, että toimintaympäristö on kuntakentässä kompleksinen, mutta myös päätöksenteko voi olla kompleksinen. Päätöksenteossa on huomioitava monia, osin ristiriitaisia tekijöitä, joiden ennakoiminen ja vaikuttavuuden arviointi on haastavaa. Varsinaiset päätökset eivät ole varsinaisesti aikaisempaa kompleksisempia, mutta valmisteluprosessiin vaikuttavat tekijät ovat aikaisempaa yllätyksellisempiä ja sitä kautta vaikuttavuuden ennakoiminen haastavampaa. Toisinaan ennakolta yksinkertainen asia voi muodostua haastavaksi vyyhdeksi erilaisia toisiinsa vaikuttavia asioita. Lopputulosta voi olla täysin mahdotonta arvioida. Jalonen (2007) on todennut, että päätöksenteon kompleksisuutta lisää myös toimijoiden oma tahto. Hänen mukaansa päätöksenteon valmistelutyö on faktatiedon etsimisen lisäksi tahdon muodostusta, joka pohjautuu osin puutteelliseen tietoon. Puutteellinen tieto voi olla myös tarkoitushakuista.

Julkisen hallinnon toimintaan vaikuttavat monet asiat niin organisaation sisällä, kuin sen ulkopuolellakin. Rakenteiden muuttaminen on hidasta ja vaikeaa, eikä ilman hallinnon ja politiikan yhteistyötä kehitystä tapahdu riittävän nopeasti. Näiden haasteiden motivoimana Pro gradu tutkielmani aiheeksi valikoitui politiikan ja hallinnon välisen suhteen rakentuminen ja kehittyminen, koska hallinnon ja politiikan välinen yhteistyö on ratkaisevassa roolissa puhuttaessa kunnan toimintakyvystä.

Kuntakenttä on ollut monien muutosten ristipaineessa ja se on johtanut kuntien erilaistumiseen. Kuntien johtaminen on muuttuvassa toimintaympäristössä sekä haasteellista että turbulenttista ja

erilaistuminen haastaa kunnat etsimään uudenlaisia ratkaisuja. Kaiken muutoksen ja moninaisten haasteiden keskellä tulee muistaa kuntien perustehtävä, josta Kuntalain 1§:ssa todetaan: ”Kunta pyrkii edistämään asukkaattensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.” Johtamisen tärkeä tehtävä tässä yhtälössä on arvioida mitä muutoksia ja kehitystä kunnassa tarvitaan nyt ja tulevaisuudessa liittyen kunnan tavoitteisiin, resursointiin ja rakenteisiin, jotta perustehtävä saadaan turvattua. Nopea reagointi on muuttuvassa toimintaympäristössä ehdoton perusedellytys ja tämä edellyttää myös toimivaa yhteistyötä hallinnon ja politiikan kesken.

Kuntien johtamisjärjestelmä perustuu duaalisuuteen. Alun perin kaksoisjohtaminen on Max Weberin (1922) kehittämä klassisen byrokratian ideaali malli. Weberin mallissa luottamushenkilöiden ja virkamiehien tehtävät erotetaan, eli päätöksentekovalta ja toimeenpanovalta ovat erillään toisistaan. Hänen mielestään hallinto tarvitsee vastapainokseen poliittisen verkoston, joka toimii hallintoa kontrolloivana ja asettaa hallinnolle selkeät päämäärät. Täydellisellä eriytyemisellä ei kuitenkaan kyetä vastaamaan nykyisiin, eikä varsinkaan tuleviin tarpeisiin. Tarvitaan eri toimijoiden yhteistyötä. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyttä ja syrjäytymistä ei ratkaista muulla kuin toimivalla yhteistyöllä. Palvelutarpeet ovat muuttuneet ja samalla myös kuntien rooli on muuttunut; palveluita ei tuoteta kaikkia itse, vaan kunnat ovat muuttuneet osin palvelujen järjestäjiksi. Kuntajohtamiseen liittyy odotuksia ja vaatimuksia monelta suunnalta, eivätkä ne välttämättä ole yhteismittaisia. Miettisen (2001, 9) toimittamassa julkaisussa on todettu, että kuntajohtaminen vaatii täysin vastakkaisia ominaisuuksia, kuin mitä nyky-yhteiskunnassa yksilöiltä normaalisti odotetaan. Tällä he ovat tarkoittaneet sitä, että kun nykyisin yhteiskunta painottaa hyvin pitkälle kilpailua ja yksilöä itseään, niin kuntajohtamisessa yksilökeskeisyyden sijaan vaaditaan eri osapuolilta vuorovaikutuskykyä, yhteistyötaitoja ja kykyä iloita yhdessä onnistumisesta.

Hallinnon ja politiikan yhteensovittaminen toimivaksi yhteistyöksi ei ole aina helppoa. Kahden johtajan, poliittisen- ja ammattijohtajan, areenalla molempien on osattava neuvotella, tehdä kompromisseja ja erityisesti osattava kunnioittaa toista osapuolta. Ilman vuorovaikutusta ja luottamusta hyvää yhteistyötä ei synny. Lisäksi molempien osapuolien on kannettava vastuu kaikissa tilanteissa. Hallinto, eli virkamiehet, ovat suhteelliseen vakiintunut osa kuntaorganisaatiota, kun taas poliittiset toimijat vaihtuvat. Koska maassamme harjoitetaan edustuksellista demokratiaa, niin poliitikot valitaan vaaleilla. Kuntavaalit käydään neljän vuoden välein (KuntaL 365/1995, 9§) ja tällöin luottamushenkilöt eri toimielimissä vaihtuvat. Yksittäisen toimielimen kokoonpano voi teoriassa vaihtua 100 %:sti, mutta käytännössä vaihtuvuus ei kuitenkaan ole näin suurta. Toimielimissä vaihtuvuutta tapahtuu useastakin syystä: Vaalituloksen myötä osa valtuutetuista vaihtuu, joko

omasta tai äänestäjien tahdosta riippuen. Lisäksi puolueiden voimasuhteet voivat vaaleissa muuttua ja tämä tuo muutoksia toimielimien kokoonpanoon. Toimielimissä paikat jaetaan vaalien perusteella tulleiden poliittisten voimasuhteiden mukaisesti. Lisäksi toimielintä valittaessa on huomioitava sukupuolten välinen tasa-arvo.

Vaaleissa menestyminen ratkaisee hyvin pitkälle, minkälainen poliittinen johto seuraavat vuodet kunnassa on. Tärkeää on ymmärtää, ettei poliittinen johto johda kuntaa yksin, vaan kunnan johtamiseen tarvitaan hallinnon ja politiikan toimijoiden välistä yhteistyötä. Kollektiivisella johtamisella varmistetaan kunnan menestyminen myös tulevaisuudessa. Kaksoisjohtaminen koskee koko kuntaorganisaatiota kautta linjan, ei pelkästään kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen välistä suhdetta. Lautakuntien puheenjohtajat ovat poliittisia johtajia suhteessa osastopäälliköihin, jotka ovat taas virkamiesjohtoa. (Miettinen 2001, 17.)

Hallinnon ja politiikan välinen suhde määrittelee päätöksenteon toimivuutta ja jokaisten vaalien jälkeen tämä suhde rakentuu ainakin osittain aina uudelleen. Vaikka teoriassa hallinnollinen ja poliittinen johtaminen voidaan erottaa toisistaan, niin käytännössä kuntajohtamiseen tarvitaan molempia osapuolia ja työnjako onkin osin limittynyt. Hallinnon ja politiikan välinen roolijako sen sijaan on työnjakoa hieman selkeämpi. Leväsvirran (1999, 231) mukaan poliitikko toimii lähinnä ideologisenä toimijana päätöksenteossa lähellä itseään olevien ryhmien edustajana. Nämä ryhmät voivat olla lähipiiriä, naapureita ja kyläläisiä. Poliitikot toimivat päätöksenteossa kuntalaisten edustajina. Viranhaltijat taas osallistuvat päätöksentekoon laajemmin eri vaiheissa ja he tutkivat asioita kokonaisvaltaisemmin. Oleellinen osa virkamiehen roolia on tiedon hankkimisen lisäksi sen arviointi ja jäsentäminen palvelemaan päätöksentekoa. Viranhaltijalta odotetaan Leväsvirran mukaan ennen muuta asiantuntemusta kun taas luottamushenkilön tieto on laadultaan toisenlaista, eikä se pohjaudu pelkästään dokumentoituun faktatietoon. Yhteistyö ja vuorovaikutus ovat molemmipuolista tiedon vaihtoa ja sen toimivuus on keskeinen osa päätöksenteon onnistumisessa. Vaikka roolijako on työnjakoa selkeämpi, voi roolijakokin toisinaan olla hämärtynyt. Poliitikot tahtovat astua viranhaltijan varpaille ja puuttua asioihin, jotka eivät heille kuulu. Toisinaan myös hallinnon puoli voi olla politisoitunut. Aihetta on tutkittu suhteellisen paljon ja esimerkiksi Jalonen (2007, 126) on todennut, että hallinnollisen ja poliittisen prosessin limittyminen voi olla ongelma, mutta myös mahdollisuus.

Päätöksenteon näkökulmasta virkamiehen suhteet luottamushenkilöihin ovat yksi tärkeimmistä tekijöistä. Mikäli virkamiehet ja luottamushenkilöt ovat saaneet rakennettua luottamukselliset suh-

teet keskenään, se antaa liikkumavaraa virkamiehelle toiminnassaan. Samalla tavalla sillä on tutkimuksen mukaan merkitystä kunnan menestymiseen. Epäluottamuksen ilmapiirissä on vaikeaa rakentaa kehittävää tulevaisuutta yhdessä. Luottamus luo ennustettavuutta ja yhteistyökykyä päätöksentekoon (Leinonen 2012, 147–148). Toimintaympäristö monimutkaistuu, talous kiristyy ja samalla tulevaisuuden ennustettavuus on entistäkin vaikeampaa. Hallinnon ja politiikan yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää, jotta löydetään taloudellisesti kestäviä ratkaisuja tulevaisuuden haasteista selviämiseen. Kun kuntavaalien jälkeen valitaan uudet toimielimet, niiden alkutaipaleen vaiheet ratkaisevat hyvin pitkälle, minkälaiseksi toimintakulttuuri, sekä päätöksenteon ja yhteistyön dynamiikka kehittyvät. Hallinnon ja politiikan välinen dynamiikka ratkaisee, kuinka toimintakykyinen toimielin on. Tästä syystä dynamiikan kehittymisen prosessi on tärkeää kunnallisen päätöksenteon kannalta.

1.2 Tutkimustehtävä

Pro gradu- tutkielmani on laadullinen tutkimus ja sen tehtävänä on pyrkiä selvittämään hallinnon ja politiikan välisen suhteen rakentumiseen ja kehittymiseen liittyvää dynamiikkaa kuntatasolla. Hallinnon ja politiikan välisen suhteen toimivuudesta Stenvall, Rannisto ja Sallinen (2013, 17–21) ovat todenneet, että toimiva suhde on toimivan kuntajohtamisen edellytys ja se pystytään rakentamaan hallinnon ja politiikan yhteistyöllä, onnistuneella työnjaolla, keskinäisellä luottamuksella ja yhteisellä ymmärryksellä siitä, mikä on kunnan ja kuntalaisten parhaaksi.

Kunnat toimivat erilaisilla rajapinnoilla. Rajapinnoilla tarkoitetaan kaikkia vuorovaikutussuhteita, joita kunnan toiminnassa esiintyy; esimiehen ja alaisten välillä, eri poliittisten puolueiden välillä, kunnan ja kuntalaisten välillä, hallinnon ja politiikan edustajien välillä jne. (Stenvall, Rannisto & Sallinen 2014, 18). Kaikilla näillä rajapinnoilla käydään keskusteluja ja tehdään päätöksiä ja eri rajapinnat ovat riippuvaisia toisistaan. Tässä tutkielmassa keskitytään politiikan ja hallinnon väliseen rajapintaan ja siinä tapahtuvaan vuorovaikutukseen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Hallinnon ja politiikan välinen suhde sekä sen rakentuminen ja kehittyminen ovat oleellisia tämän tutkielman näkökulmasta. Viranhaltijat ovat tässä yhtälössä pysyvämpi osapuoli ja siitä syystä merkittävä osa kunnallisen toiminnan muutosta ja kehittymistä. Muuttunut toimintaympäristö ja toistuvat ylhäältä alaspäin johdetut muutoshankkeet ovat tuoneet viranhaltijat ja luottamushenkilöt lähemmäksi toisiaan osittain siitä syystä, että yhdessä on pyritty etsimään ratkaisuja meillä oleviin muutoshankkeisiin oman kunnan näkökulmasta katsottuna. Julkinen toiminta on

yhä enenevässä määrin vuorovaikutusta rajapinnoilla ja viime aikoina rajapintojen vuorovaikutussuhteista juuri politiikan ja hallinnon välisen suhteen rooli on kasvanut. Toimijoiden välinen dynamiikka on ratkaisevassa roolissa asioiden käsittelyn ja etenemisen kannalta. Vaaditaan molemmien puolista luottamusta ja keskinäistä kunnioitusta, jotta tämä dynamiikka toimii niin, että asiat etenevät kunnan ja kuntalaisten parhaaksi.

Hallinnon ja politiikan välistä suhdetta on tutkittu jonkin verran niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Näissä tutkimuksissa on keskitytty hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen, mutta ei niinkään tämän suhteen rakentumiseen. Uutta tutkimusta Suomesta ei juurikaan löydy, poikkeuksena Juntusen (2010) väitöskirja, jossa aihetta jonkin verran sivutaan. Juntunen (2010, 62–64) toteaa, että hallinto voi vaikuttaa päätöksentekoon, vaikka poliittisesti määritelläänkin tavoitteet ja tehtävät. Tämä tarkoittaa Juntusen mukaan sitä, että myös hallinto tekee politiikkaa. Poliitiikka ja hallinto on hänen mukaansa pyritty erottamaan jopa keinotekoisesti, koska erityisesti puoluepolitiikkaa pidetään omien etujen tavoitteluna ja hallinto on haluttu pitää tämän ulkopuolella puolueettomana. Leväsvirta (1999, 24, 211) taas on väitöskirjassaan todennut, että alun perin kuntaorganisaatio oli poliittinen järjestelmä, jonka avuksi muodostettiin virkakoneisto. Hallinnon rooli on kuitenkin hänenkin mukaansa tullut lähemmäksi poliitikkojen roolia.

Kansainvälistä tutkimustietoa hallinnon ja politiikan välisestä suhteesta on saatavilla Suomea enemmän ja lisäksi saatavilla on suhteellisen tuorettakin tutkimustietoa. Kansainvälisesti aihetta on tutkinut esimerkiksi Svava (1999, 2001, 2006), Demir & Nyhan (2008), Bergström & Magnusson & Ramberg (2008) sekä useat muut tutkijat. Nämä tutkimukset liittyvät politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen paikallisella tasolla ja keskittyvät siihen, millainen tämä suhde on, ei niinkään siihen miten hallinnon ja politiikan suhde rakentuu ja kehittyy. Suomen tavoin muuallakaan ei juuri ole tutkimustietoa saatavilla politiikan ja hallinnon välisen suhteen rakentumisesta ja kehitymisestä.

Tutkimusta aiheesta on siis jonkin verran saatavilla, mutta oma näkökulmani aiheeseen on poikkeava aikaisempiin tutkimuksiin verrattuna. Aikaisemmat tutkimukset keskittyvät hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen yleisellä tasolla, näiden keskinäiseen työnjakoon mutta myös hallinnon ja politiikan väliseen valtaan ja vallankäyttöön. Tässä tutkielmassa vastaavasti tutkitaan hallinnon ja politiikan välisen suhteen rakentumista ja kehittymistä. Toimijoiden välisen suhteen rakentuminen ja kehittyminen on tuore näkökulma aiheeseen ja siitä syystä mielestäni tärkeä tutkimuksen aihe. Lisäksi toimielimen toimintatapa ja dynamiikka ovat keskeisiä tekijöitä toimintakyvyn kannalta. Päätöksentekoprosessi vaatii sekä hallinnon että politiikan yhteistyötä ja se, kuinka

saumatonta yhteistyö on, vaikuttaa oleellisesti lopputulokseen. Avoin vuorovaikutus toimielimen sisällä auttaa päätyämään mahdollisimman oikeaan ja kuntalaisten kannalta hyvään lopputulokseen. Saumaton yhteistyö ja kumppanuus politiikan ja hallinnon välillä ei tarkoita vain toisen osapuolen vahvaa hallintaa toisen myötäillessä vahvempaa osapuolta, vaan sillä tarkoitetaan yhdessä tekemistä toista osapuolta kuunnellen ja kunnioittaen. Asioita voidaan ja tulee kyseenalaistaa, mutta hyvään lopputulokseen päästään yhteistyöllä.

Muuttuvassa ja monimutkaistuvassa kuntakentässä tulevaisuus on entistäkin haasteellisempaa. On odotettavissa talouden kiristyvän edelleen, mutta myös työvoiman riittävyys kaikille aloille voi olla tulevaisuudessa haastavaa. Tämä tarkoittaa väistämättä myös sitä, että toimintatapoihin on tultava muutoksia. Hallinto ja politiikka erillisinä omine intresseineen eivät kykene löytämään yksinään toimivaa ratkaisua kuntien kehittämiseksi. Yhdessä, kumppaneina, on mahdollisuus löytää ratkaisuja edessä oleviin haasteisiin. Ei ole varaa toimia toisiaan vastaan, vaan toimiva ja vuorovaikutteinen hallinnon ja politiikan suhde on se, mikä kantaa tulevaisuuteen. Tästä syystä on tärkeää pyrkiä kartoittamaan millä tavalla tämä suhde kehittyy ja minkälainen toimielimen sisäinen dynamiikka tulisi olla, jotta se palvelisi parhaiten yhteistä etua. Samalla on tärkeää saada selville, mikä toimivan dynamiikan voi tuhota ja jos se kerran menetetään, onko sitä mahdollista rakentaa enää uudelleen. Vastauksia tässä tutkielmassa etsitään kahdella tutkimuskysymyksellä:

Mitkä tekijät määrittävät hallinnon ja politiikan toimijoiden välisen suhteen rakentamista ja kehittymistä kompleksisessa kuntakentässä?

Millainen merkitys kumppanuudella on toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa ja miten kumppanuusperusteista yhteistyötä voitaisiin edistää?

Tutkimusta tehdään kvalitatiivisella tutkimusotteella ja aineisto kerätään temahaastatteluilla. Tutkielman tavoitteena on saada selville tietoa, joka voisi hyödyttää kunnan eri toimijoita yhteistyön ja kumppanuuden rakentamisessa ja edistää sitä kautta toimivan kokonaisuuden rakentamista. Lisäksi on tärkeää pyrkiä löytämään niitä sudenkuoppia, joihin toimivan yhteistyön rakentamisessa voidaan kompastua.

Tutkimusaineisto kerätään johtavilta viranhaltijoilta, jotka ovat toimineet tiiviissä yhteistyössä toimielimen kanssa vähintään kahdella vaalikaudella. Haastateltavien yhteistyökumppanina on ollut kunnanhallitus tai jokin lautakunta. Osalla haastateltavista on kokemusta molemmista, sekä kunnanhallituksen että jonkin lautakunnan kanssa työskentelystä. Perustelen aikajänteen valintaani sillä, että näillä viranhaltijoilla on kokemusta ainakin kahden toimielimen toiminnasta ja sitä kautta

heillä on omakohtaista näkemystä toimielimen dynamiikasta ja sen kehittymisestä lyhytaikaista viranhaltijaa laajemmin. Tämä antaa mahdollisuuden viranhaltijalle itselleen pohtia ja vertailla sitä, mikä mahdollisesti meni näissä tilanteissa eri tavalla ja miksi. Haastateltavaksi valittiin johtavat viranhaltijat, koska heillä todennäköisemmin on kokonaisvaltaisempi näkemys toimielimen dynamiikan rakentumisesta, kuin viranhaltijoilla, jotka eivät aktiivisesti osallistu toimielimen toimintaan. Lisäksi haastateltavina ovat juuri johtavat viranhaltijat, eivätkä johtavat luottamushenkilöt tai molemmat osapuolet, koska viranhaltijat ovat pysyvämpi osa kunnallista järjestelmää, kun taas luottamushenkilöt ja toimielimen kokoonpano vaihtuvat jossain määrin jokaisten kuntavaalien jälkeen.

Tutkielman keskeiset käsitteet ovat *hallinnon ja politiikan välinen suhde*, *kumppanuus* sekä *kompleksisuus*.

2. HALLINNON JA POLITIIKAN VÄLINEN SUHDE

2.1. Hallinto ja politiikka

Hallinnon yksiselitteinen määrittelemine ei ole helppoa ja se voidaankin ajatella monin eri tavoin. Hallinnon klassisen määritelmän mukaan kaikki mikä ei ole lainsäädäntö- tai lainkäyttövaltaa, on hallintoa. Perinteisesti hallinto on ymmärretty vallan kolmijako-ajattelun mukaisesti. Siinä erotellaan lainsäädäntövalta ja tuomiovalta toimeenpano-, täytäntöönpano- ja hallintovallasta. Alun perin hallinnon kolmijako-ajattelu oli käytössä kaikissa länsimaissa, mutta sen puhdasta muotoa ei ole enää missään. Esimerkiksi Suomessa kolmijako on osin vielä havaittavissa, vaikka sen puhtaasta muodosta on siirrytty eduskunnan vahvempaan rooliin. Yhteiskunnan muutokset ovat kuitenkin muuttaneet sääntelyä ja hallinnon harkintavaltaa on lisääntynyt, vaikka eduskunnan roolia on pyritty vahvistamaan. (Heuru 2003, 70–74.) Lisäksi voitaisiin mainita ainakin Dunsiren (1973, 11) määritelmä, jonka mukaan hallinto voidaan ajatella olevan virkamiehistä koostuva organisaatio, joka huolehtii esimerkiksi lakien täytäntöönpanosta. Fredericson (1997, 228–230) sen sijaan ei rajaa hallintoa pelkästään täytäntöönpanoon, vaan hänen mukaansa hallinto ulottuu myös poliittisten päätösten täytäntöönpanon lisäksi johtamiseen ja puolueettomuuden edistämiseen.

Hallintoa ei voida siis määritellä tyhjentävästi ja sama koskee politiikkaa. Poliitiikkaa käsitteenä on määritelty monin eri tavoin ja siihen liittyy sekä positiivisia että negatiivisia vivahteita. Positiivisesti ajateltuna se on yhteisten asioiden hoitamista ja yhteiskunnan kehittämistä kun taas negatiivisesti määriteltynä politiikka on oman edun tavoittelua ja kilpailua vallasta ja asemasta. Juntusen (2010, 38–39) mukaan yksi tärkeimmistä politiikan määrittelyistä on kuitenkin se, että politiikka on aina ihmisten välistä toimintaa. Hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen vaikuttavat toimielimissä toimivat ihmiset. Ihmiset tulevat toimielimiin erilaisilla taustoilla, erilaisella ammattitaidolla, mutta myös näiden ihmisten suhde politiikkaan ja päätöksentekoon voi poiketa toisista suurestikin.

Hallinto ja politiikka voidaan ymmärtää kiinteästi toisiinsa liittyvinä ilmiöinä, mutta ne voidaan ajatella myös toisistaan erillisinä. Tästä syystä hallinnosta ja politiikasta puhuttaessa tarkastelua tulee tehdä sekä kokonaisuutena, että toisistaan erillisinä. Poliitiikka mielletään usein taisteluksi vallasta ja oman edun tavoitteluksi. Se on kuitenkin myös neuvottelemista, lobbausta ja päätöksentekoa. Pahimmillaan se voi olla pienen joukon diktatuuria, vaikka sen pitäisi olla yhteisen edun

varmistamista ja asioiden hoitoa. Poliitikassa on vaikea välttyä vallankäytöltä ja siihen liittyviltä haasteilta. (Paloheimo & Wiberg 1996, 15, 42–44.) Laine (1993, 9) on todennut, että vaikka politiikkaan liittyy vastuu yhteisten asioiden hoidosta, niin se on samalla poliittista peliä, jonka osapuolina ovat eri puolueet ja niiden omien ideologioiden ja jäsenten etujen ja intressien ajaminen.

Hallintoa voi olla yksinäänkin, mutta silloin kun on kyse julkisesta hallinnosta, siihen kytkeytyy mukaan politiikka. Julkisessa hallinnossa poliittisesti valitut luottamushenkilöt tekevät päätökset hallinnon valmistelusta ja esittelystä. Juuri päätöksentekoprosessi erottaa julkisen hallinnon muusta hallinnosta (Paloheimo & Wiberg 1996, 163). Poliittisessa päätöksentekoprosessissa kaikki toiminta perustuu virkamiesten (hallinto) ja luottamushenkilöiden (politiikka) välisiin vuorovaikutussuhteisiin ja näiden suhteiden toimivuuteen.

Hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen hallinto tuo päätöksentekoprosessiin tarvittavaa informaatiota, mutta lisäksi virkamiesten tehtävänä on huolehtia, että kuntalaisen erilaiset tarpeet ja intressit tulevat huomioitua. Poliitiikan eli luottamushenkilöiden rooli on enemmänkin idealistinen ja perustuu erilaisiin arvoihin ja puoluepoliittisiin tavoitteisiin. Luottamushenkilöt ajavat usein edustamansa ryhmän intressejä. Päätöksentekoprosessissa virkamiehen tulisi löytää ratkaisuesityksiä, jotka ovat kaikkia tyydyttäviä kompromisseja. (Pekonen 1995, 37–39.) Hallinto ja politiikka ovat kuitenkin lähentyneet toisiaan, eikä selkeä roolijako toimi käytännössä. Yhtenä isona haasteena voidaan mainita poliittiset virkanimitykset, jotka eivät edistä virkamiehen puolueettomuutta omassa työssään. Poliittiset virkanimitykset eivät ole sinällään hyväksyttäviä, vaikka niitä voidaan maan tapana pitääkin. Jos ajatellaan hallinnon tehtävää tuottavaa objektiivista informaatiota poliittisille päättäjille päätöksenteon tueksi, voidaan kysyä onko informaatio objektiivista poliittisesti valitulla virkamiehellä kaikissa tilanteissa. (Paloheimo & Wiberg 1996, 349–353.)

Hallinnon liiallisen politisoitumisen on väitetty lisäävän korruptiota ja mielivaltaa päätöksenteossa. Poliittiset virkanimitysten lisäksi virkamiehen voimakas rooli puolue toiminnassa voidaan rinnastaa poliittisiin virkanimityksiin. Tästä aiheesta esim. Svara (1998, 52) ja Hughes (2003, 25) ovat todenneet, että välttyäkseen korruptiolta hallintoa tulisi suojata politiikan liialliselta vaikutukselta erottamalla selkeämmin hallinto ja politiikka toisistaan. Hallinnon politisoitumiseen liittyen Stoker (2011, 18) taas on todennut, että uudessa julkisessa hallinnassa hallintoa ja politiikkaa ei tulisi erottaa toisistaan, vaan hallinnon ja politiikan toimijoiden tulisi pyrkiä yhdessä yhteistyökumppaneiden kanssa kohti yhteistä tavoitetta. Hallinto ja politiikka olisivat siis rinnakkain toisiinsa täydentävät osapuolet.

Yhteiskunnan muutosten mukana politiikan ja hallinnon välinen suhdekin muuttuu ja uudessa julkisjohtamisessa politiikan ja hallinnon kytkeytymistä yhteen ei kiistetä, eikä pyritä keinotekoisesti ylläpitämään. Julkisjohtajia pidetään innovatiivisina johtajina, jotka haluavat osallistua päätöksentekoon ja heiltä myös odotetaan ratkaisuja haasteisiin (Lähdesmäki 2000, 34). Johtajien vuorovaikutustaidot nousevat entistä isompaan rooliin ja yhteydenpito luottamushenkilöihin ja sidosryhmiin lisääntyy. Uudessa julkisjohtamisessa politiikan ja hallinnon vuorovaikutus tunnistetaan ja hyväksytään (Hughes 2003, 58).

2.2 Hallinnon ja politiikan välinen suhde kuntatasolla

Hallinnon ja politiikan suhteen tarkastelu ei ole uusi tutkimuskohde myöskään kuntatasolla, vaan sitä on tutkittu jo aiemminkin. Sen tasapainon on ajateltu olevan kunnallisen päätöksenteon kannalta keskeistä eri hallinnon tasoilla jo pitkään. Esimerkkinä voidaan mainita Paavo Hoikka, joka otti asiaan kantaa 1980-luvulla pohtimalla kansanvallan toteutumista kunnan ja aluehallinnon välillä (Hoikka 1982, 54). Max Weberin kehittämä klassisen byrokratian ideaalimallia on pidetty politiikan ja hallinnon välisen suhteen teoreettisena mallina. Weberin mallissa hallinto ja politiikka ovat erillään ja siinä hallinnon tehtävänä on toimeenpanna ja toteuttaa poliittisia päätöksiä (ks. Juntunen 2010, 45).

Hallinnon ja politiikan suhde on mukana paikallishallintoa koskevassa tutkimuksessa niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Esimerkiksi Ruotsissa Bergström, Magnusson & Ramberg (2008) ovat tutkineet kuntajohtamisen monimutkaisuutta. Paikallishallintoon on tuotu uusia ajatuksia politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen ja heidän mukaansa nämä ajatukset soveltuvat huonosti perinteisiin rooleihin. Johtaminen on monimutkaistunut ja näiden tutkijoiden mukaan kuntajohtajat ovat asiantuntijoita monimutkaisuuden käsittelyssä. Heidän mukaansa johtajuus on rakennettu vuorovaikutukseen organisaatiossa ja koska johtajuus on täynnä ristiriitoja ja odotuksia, ei ole yhtä oikeaa tapaa johtaa. Lisäksi joka suunnalta tulevia vaatimuksia on usein vaikeaa sovittaa yhteen. Johtajuus on usein myös hiljaista tietoa, jota ei ole helppo jakaa. Julkisen sektorin johtajat ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten monimutkaisuutta tulisi johtaa. Kuntajohtajuuden monimutkaisuutta käsittelevän artikkelin mukaan suurin muutos on julkishallinnossa tapahtunut siinä, että poliittinen johtajuus on kerroksellista. On hyvin vähän poliittisia päättäjiä, jotka ovat aidosti vaikutusvaltaisia, sen sijaan on suuri joukko niitä, jotka ovat taka-alalla. Tästäkin syystä politiikan ja

hallinnon rajapinta on hämärtynyt. Sekä ammatti- että poliittinen johtajuus ovat keskittyneet ja hämärtäneet tätä rajapintaa. (Bergström ym. 2008, 217–218).

Politiikan ja hallinnon välinen suhde on keskeinen puhuttaessa kuntien päätöksentekoprosessista ja sen toteuttamisesta. Hallinnon ja politiikan välinen suhde on merkityksellinen jokaisella hallinnon tasolla. Useissa kunnallisissa muutoksissa hallinnon ja politiikan välinen suhde on ollut pakko ottaa huomioon. Monet näistä, esimerkiksi tehokkuuteen ja tuottavuuteen tähtäävät uudistukset, yksityistäminen ja päätösten delegointi, ovat vahvistaneet virkamiesten asemaa (Ryynänen 2001, 28). New Public Management (NPM) muutti julkishallinnon tehokkuutta korostavaksi. Toimintaa alettiin mitata tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden mittareilla. Tämä on lisännyt tulosvastuuta, mutta samalla lisännyt hallinnon toimintavapautta. (Lähdesmäki 2003). NPM korosti johtamisen ja hallinnon toimintavapautta. NPM- uudistukset ovat olleet tarpeellisia, koska julkishallinnon byrokratia oli kasvanut kohtuuttomasti ja se toimi tehottomasti (Lähdesmäki 2011, 80).

Tämä johti keskusteluun poliittisen johtajuuden roolista ja kansanvallan heikkenemisestä. Tästä syystä demokratian vahvistaminen onkin yksi kuntalain uudistamisen tavoitteista (HE 268/2014 vp). Pormestarimalli on yksi keino vahvistaa poliittista johtajuutta, mutta se ei ole kuitenkaan saavuttanut suurta suosiota Suomessa. Pormestarimalli suoraviivaistaisi kunnallista päätöksentekoa siinä mielessä, että toinen vahvoista johtajista (poliittinen johtaja – virkajohtaja) jäisi pois ja tilalla olisi palkkaa saava poliittinen johtaja (Hämäläinen 1999, 115–116). Pormestarimallin sijaan monissa kunnissa on koko- tai osa-aikaisia hallituksen puheenjohtajia, joissakin myös valtuuston puheenjohtajia. Poliittinen johtajuus on tullut ammattimaisemmaksi ja asioihin perehtymiseen käytetään enemmän aikaa. Näin ollen koko- tai osa-aikaisuus avaa siihen paremmat mahdollisuudet ja samalla asioihin pääsee myös vaikuttamaan aikaisemmassa vaiheessa. Toimintatapana tämä on kuitenkin suhteellisen uutta, eikä hallinnon ja politiikan välinen työnjako liene täysin selvä. Vaikka Suomessakin ammattimaisuus on lisääntynyt, niin ammattimainen poliittinen johtajuus on Suomea yleisempää kaikissa Pohjoismaissa, joissa lähes aina puheenjohtaja tai pormestari on kokopäiväinen. (Kurikka & Pekola-Sjöblom 2014).

Ruostetsaari & Holttinen (2004) ovat tutkineet politiikan professionalisoitumista. Tutkimuksen perusteella osa ihmisistä kokee edustavansa ensisijaisesti puoluettaan, valtuutettu kokee olevansa poliitikko. Osa taas on sitä mieltä, että poliittisia taitoja tarvitaan vähän ja luottamushenkilön tehtävä on tuoda toimieliimeen maalaisjärkeä päätöksentekoon. Kolmas ryhmä on sovitteleva ja pitää tärkeänä kaikkien ihmisten kanssa toimeen tulemistä, on ns. epäpoliittinen sovittelija. Neljäs

ryhmä luottamushenkilöitä kokee olevansa kuntalaisten palvelija ja tuo kuntalaisten toiveita ja odotuksia valmisteluun ja päätöksentekoon. Tutkimuksessa on selvitetty valtuutettujen mielipidettä luottamustoimiinsa. Johtopäätöksenä tutkijat ovat esittäneet, että mitä poliittisempänä luottamushenkilö kokee roolinsa, mitä pitempään hän on toiminut luottamushenkilönä ja mitä enemmän hän käyttää aikaa luottamustoimiinsa, sitä professionaalisempaa hänen toimintansa luottamushenkilönä on. Tärkeä johtopäätös tutkimuksessa on kuitenkin myös se, että näyttäisi siltä, että Suomessa kunnallispoliitikot ovat kuitenkin enemmänkin edelleen amatöörejä ja he kokevat luottamushenkilönä toimimisen lähinnä harrastuksena muiden harrastusten joukossa. (Ruostetsaari & Holttinen 2004, 4, 14.)

Toimiakseen kunnallinen itsehallinto tarvitsee toimintakykyiset toimielimet. Tarvitaan rohkeutta tehdä myös vaikeat päätökset oikea aikaisesti ja sisällöllisesti oikeina ja riittävinä. Tämä on haasteellista, koska juuri kunnallinen itsehallinto vaatii kuntalaisten kuulemisia, eri tahojen huomioimista ja erilaisten intressien yhteensovittamista. Ilman toimintakykyistä toimielintä tämä on mahdotonta (Ryynänen 2001, 23). Toimielimen toimintakykyisyys taas on riippuvainen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisestä dynamiikasta toimielimessä. Ellei tämä suhde toimi, päätöksenteko on hidasta ja hankalaa, eikä optimaaliseen tulokseen todennäköisesti päästä. Stenvall ym. (2014, 29) ovatkin todenneet, että hallinnon ja politiikan välinen suhde on ideaali silloin kun tietoa luodaan ja vaihdetaan.

Muutokset ovat tuoneet kuntakenttään toimintamalleja, jotka ovat sekoitus yksityisen ja julkisen sektorin toiminnasta. Toimiva yhteistyö tulee olla saumatonta, mutta koska uudet toimintatavat haastavat perinteisen, dualistisen päätöksentekomallin, ei toimivan yhteistyön rakentaminen synny ilman yhteistä tahtotilaa. Ongelman ydin on siinä, että toimintamallit ovat uudistuneet, mutta päätöksenteko on edelleen perinteisen hierarkkista. Tarvitaan uudenlaista poliittista johtajuutta ja lisäksi uusia toimintatapoja myös poliittiselle puolelle. Poliitiikan suhde viranhaltijoihin, mutta myös sidosryhmiin ja kuntalaisiin, tarvitsee uusia toimintamalleja. Dualistinen rakenne yhdistää poliittisen ja hallinnollisen johtamisen ja on sen vahvuus, mutta toisinaan sitä voidaan pitää kehittämisen esteenä ja poliittista johtamista hallinnon kilpailijana. (Niiranen, Joensuu, Martikainen 2013, 9.)

Hallinnon ja politiikan suhde ja siihen liittyvä työnjako on kuntatasollakin teoriassa selkeä. Hallinnossa huolehditaan asioiden valmistelusta ja täytäntöönpanosta ja politiikan roolina on päätösten tekeminen. Käytännössä työnjako on kuitenkin limittynyt ja kietoutunut toisiinsa. Työnjako

pohjautuu lainsäädännöllisesti edelleen käsitykseen, että valmistelu ja päätöksenteko ovat toisistaan täysin erillään. Käytännössä kuitenkin nykyisin poliitikot puuttuvat asioihin, jotka virkavastuulla kuuluvat hallintoon ja johtavat poliitikot voivat pyrkiä ottamaan virkamiehen roolin. Samalla toisaalta myös hallinto on osin politisoitunut ja kunnanjohtaja voi ohjata poliittista päätöksentekoa (Ryynänen 2001, 34). Työnjaon epäselvyys johtuu osin siitä, että asioiden valmistelun merkitys on korostunut suhteessa päätöksentekoon. Valmistelu ei ole enää pelkästään puolueetonta virkavalmistelua, vaan jo valmisteluvaiheessa siihen liittyy politiikan mukana oloa, eri kunnissa eri tavalla ja eri vaiheessa, mutta tästä huolimatta poliittinen vastuu ei kuitenkaan ulotu valmisteluun missään vaiheessa ja valmistelun kytkentä poliittiseen vastuuseen ei ole selvää prosessin ulkopuolisille. (Ryynänen 2001, 49).

Tässä tutkielmassa hallinnon ja politiikan välisellä suhteella tarkoitetaan kunnan toimielimien sisäisiä vuorovaikutussuhteita eli toimielimien (kunnanhallitus ja lautakunnat) esittelijöiden ja niiden jäseninä olevien poliittisten luottamushenkilöiden välistä suhdetta ja dynamiikkaa. Keskeistä on, millä tavalla nämä toimijat toimivat suhteessa toisiinsa ja millä tavoin tämä suhde muuttuu ja kehittyy.

2.3 Rajapinnat

Julkisen hallinnon päätöksentekoprosessin voidaan sanoa olevan toimintaa politiikan ja hallinnon välisellä rajapinnalla. Rajapinnasta puhuttaessa ajatellaan yleensä kahden eri osapuolen kohtaamista ja siinä ilmeneviä tilanteita ja vuorovaikutusta. Vaikka rajapinta-käsitettä käytetään vuorovaikutussuhteita ja yhteistyötä kuvaamaan, niin tutkimuskirjallisuudessa ei ole havaittu julkisen toiminnan kehittyvän erilaisten vuorovaikutussuhteiden ohjaamina. Rajapinnoissa eri osapuolet vaihtavat, jakavat ja synnyttävät yhdessä uutta tietoa. Siinä on oleellista, että juuri vuorovaikutustilanteissa uusi tieto rakentuu ja asiat saavat uudenlaisia sisältöjä ihmisten reagoiessa toistensa mielipiteisiin. (Stenvall ym. 2014, 17–18).

Luottamuksen merkitys toimittaessa hallinnon ja politiikan rajapinnalla on huomattava. Luottamuksen merkitystä on rinnastettu jopa vallan merkitykseen ja osin luottamuksen on tulkittu olevan valtaakin merkittävämmässä roolissa kunnallisessa päätöksenteossa. Tätä tulkintaa on perusteltu sillä, että luottamus ehdollistaa vallankäyttöä (Harisalo & Stenvall 2002, 44). Rajapinta-ajattelussa korostetaan luovuutta ja uuden rakentamista. Siinä on oleellista, että uutta luodaan vuorovaikutuksessa, jossa ihmiset reagoivat toisiinsa ja toistensa mielipiteisiin eri tavoilla (Stenvall ym. 2014,

17). Luottamuksellisessa vuorovaikutuksessa vastakkaiset mielipiteet on helpompi käsitellä rakentavasti, eivätkä sellaiset tilanteet jätä pysyvää merkkiä osapuolisen väliseen toimintaan. Liiallinen luottamus voi kuitenkin olla myös huono asia, jos se johtaa siihen, että ei enää välitetä siitä, että luottamus säilyy jatkossakin (Harisalo ym. 2002, 45).

Hallinnon ja politiikan rajapinnalla luottamuksen merkitys on siis kiistaton ja Harisalo ym. (2002, 45) ovatkin pohtineet, onko luottamuksen / epäluottamuksen merkitykseen kiinnitetty liian vähän huomiota ja sitä kautta ei ole ehkä kyetty vastaamaan yhteiskunnan rakenteellisiin ongelmiin. Lisäksi he pohtivat sitä, onko koko kunnallishallintomme kehitys hidasta vallankäytön vuoksi. Luottamuksen sivuuttaminen antaa vallalle ja vallankäytölle mahdollisuuden. Harisalo ym. (2002, 45) ovat osuvasti vertailleet vallan ja luottamuksen eroja: ”Valta motivoi vaatimaan, luottamus tekemään. Valta kannustaa ottamaan, luottamus tarjoamaan. Valta korostaa materiaalia, luottamus henkeä. Valta muuttaa ihmisten suhteet luonteeltaan manipulatiivisiksi, luottamus tekee niistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta korostavia.”

Kuntien toiminnassa on jo lähtökohtaisesti toisistaan poikkeavia näkemyksiä asioista. Eri rajapinnoilla on erilaisia tavoitteita niin politiikan kuin hallinnon välillä, mutta myös poliittisten ryhmitymien välillä sekä esimiesten ja alaisten välillä (Niiranen ym. 2013, 13). Kuntien toiminnassa toimitaan monissa eri rajapinnoissa ja yhdistävänä asiana kaikilla näillä rajapinnoilla on se, että ne jokainen osaltaan ratkaisee kokonaisuutta siitä, kuinka toimintakykyisesti kunta selviää velvoitteistaan. Kaikki rajapinnat vaikuttavat toisiinsa ja koko kunnan toiminnallisuuteen olipa sitten kyse kunnan ja kuntalaisten, asiakkaiden tai muiden yhteistyökumppaneiden välisestä rajapinnasta tai esimiehen ja alaisten, hallinnon ja politiikan välisistä rajapinnoista ja niissä tapahtuvasta vuorovaikutuksesta. Rajapinnoissa voi esiintyä myös erilaisia valtapelejä. Hallinnon ja politiikan välillä se on jopa odotettavaa, mutta valtapeliä voi esiintyä myös eri toimialojen välillä. On kuitenkin ymmärrettävä, että mitä paremmin eri rajapinnoilla kyetään harjoittamaan yhteistoimintaa, sen toimintakykyisempi koko kunta on. (Stenvall ym. 2014, 18—20.)

Kunnallinen päätöksenteko on tasapainoilua politiikan ja hallinnon rajapinnalla. Tämä rajapinta poikkeaa monista muista rajapinnoista siinä, että asioita käsitellään usein strategisesta ja taloudellisesta näkökulmasta, kun taas esimerkiksi esimiehen ja alaisen välinen keskustelu on usein enemmän toiminnallisesta näkökulmasta käytävää keskustelua. Kuntien välillä voi kuitenkin olla suuriakin eroja riippuen hallinnon ja politiikan välisestä työnjaosta ja siitä kuinka tarkasti rajattua näiden välinen rooli kunnassa on. Toimintakulttuurilla on siis selkeää merkitystä hallinnon ja po-

litiikan välisessä rajapinnassa toimiessa. Lisäksi politiikka toimii sekä hallinnon, että eri puolueiden välisillä rajapinnoilla, joka tämäkin tuo oman haasteensa toimintaan. Rajapinnoissa on kuitenkin aina kysymys vuorovaikutussuhteista, joissa hallinnon ja politiikan toimijat operoivat. Tutkimuskirjallisuudessa rajapinnat ymmärretään yleensä käsitteenä, jolla kuvataan toimijoiden kohtaamista eri tilanteissa ja vuorovaikutussuhteissa. Vakiintunutta rajapinta – käsitettä ei kuitenkaan vielä tutkimuskirjallisuudessa ole. Kunnissa nämä rajapinnat näyttäytyvät politiikan ja hallinnon eri tasoilla lautakunnissa, kunnanhallituksissa, valtuustoissa ja työryhmissä. (Stenvall ym. 2014, 16). Toimintaympäristön nopea muutos on tuonut muutoksia myös politiikan ja hallinnon väliseen rajapintaan. Aikaisemmin poliittisilla päätöksillä vaikutettiin myös yksittäisiin, pienehköihin asioihin ja määrärahoihin, kun taas nykyisin poliitikot joutuvat päättämään strategiasta ja suuremmista linjauksista sekä talouden raameista (Rannisto 2009, 120).

Menestyvä kunta osaa hyödyntää eri rajapinnat ja niissä olevat erilaiset vuorovaikutussuhteet. Kun rajapinnat osataan hyödyntää, se on selkeä kunnan toimintakulttuuriin pohjautuva vahvuus. Kunta osaa hyödyntää vuorovaikutuksen kautta tullutta tietoa ja uskaltaa uudistua. Johtavilla poliitikoilla ja virkamiehillä on suuri merkitys siinä, miten rajapintoja uskalletaan hyödyntää ja asenteilla onkin valtava merkitys. Vuorovaikutusta ei kyetä hyödyntämään epäilevässä ja epäonnistumisia korostavassa ilmapiirissä. Vaara piilee myös silloin, jos keskitytään yhden ongelman ratkaisemiseen kerrallaan näkemättä kokonaisuutta ja tulevaisuutta. Esimerkiksi pelkästään säästöjen hakeminen ilman kokonaisuuden hallintaa tai arvioimatta vaikuttavuutta tulevaisuuteen syö rajapinnan hyödynnettävyyttä ratkaisevasti. (Stenvall ym. 2014, 24, 46–47).

Päätöksentekoprosessin aikana virkamies ja luottamushenkilöt käyvät poliittista debattia. Luottamuksen edistämisen kannalta on tärkeää, että virkamies esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja päätöksentekoon, mutta myös eri vaihtoehtojen tuomia mahdollisia vaikutuksia. Yhtä tärkeää on luottamushenkilöiden oma tiedonhankinta etukäteen (Stenvall ym. 2014, 29). Tarvitaan tilaa mielipiteiden vaihtoon ja omaan pohdintaan, jotta päästään tilanteeseen jossa osalliset kantavat vastuunsa tehdyistä päätöksistä. Jos keskustelulle ei ole tilaa, eikä mahdollisuutta poliittiseen debattiin, tilanne johtaa helposti epäluottamuksen syntymiseen. Sama tapahtuu, jos luottamushenkilöt lyövät lukkoon mielipiteensä jo varhaisessa vaiheessa kuuntelematta kaikkia faktoja ja perusteluja. Onnistuneen poliittisen dialogin lisäksi hallinnon ja politiikan rajapinnan toiminnalle keskeisiä muita tekijöitä on ainakin kolme: 1) Puheenjohtaja, joka kohtelee kaikkia jäseniä tasapuolisesti ja mahdollistaa omalla toiminnallaan luottamuksellisen ilmapiirin. 2) Esittelijä, joka varmistaa, että val-

mistelu on objektiivinen ja moitteeton. 3) Jäsenet, joilla on johdonmukainen ja vastuullinen käyttäytyminen kaikissa tilanteissa. Kaikkien tekijöiden ollessa kunnossa toiminta kestää myös vaikeina aikoina painetta ja ristiriitoja. (Harisalo ym. 2002, 62.)

Epäluottamus hallinnon ja politiikan rajapinnalla syntyy nopeasti ja erityisen haastavaksi tilanne muodostuu, ellei epäluottamuksen ilmapiiriä edes havaita. Epäluottamus on tehokas keino murentaa yhteistyö. Tiedonkulku vaikeutuu ja se taas on omiaan lisäämään epäluottamusta, samoin kuin esim. vastuun välttely, populismi, tiedon manipulointi ja ns. lehmänkaupat. Poliittinen moraalihämärtyy ja toisten syyttely lisääntyy. Vastuunkantajia ei tahdo löytyä ja koko kunnallinen toiminta muuttuu hankalaksi. Epäluuloa on sielläkin, missä sille ei ole aiheutta. Uuden luottamuksen rakentaminen on vaikeaa ja hidasta. Kokonaisuutena hallinnon ja politiikan rajapinnalla toimimisessa merkityksellisintä on huomioida luottamus ja epäluottamus, sekä näiden syntymiseen vaikuttavat tekijät. (Harisalo ym. 2002, 92, 137–138.) On kuitenkin todettava, että vuorovaikutuksen tavat voivat poiketa eri kuntien välillä suurestikin. Joissakin kunnissa puheenjohtajisto yhdessä virkamiehen kanssa voivat käydä omia linjakeskusteluitaan. Tämä mahdollistaa sen, että hallinnon näkökulmasta päätösten yllätyksellisyys vähenee. Oman osuutensa vuorovaikutukseen tuovat myös eri ihmiset ja heidän persoonalliset ominaisuutensa. Vuorovaikutus rakentuu henkilöiden oman toiminnan kautta. Vaikka tässä keskitytään hallinnon ja politiikan väliseen rajapintaan, on kokonaisuuden kannalta merkitystä myös eri puolueiden välisellä rajapinnalla. Toimiva yhteistyö päätöksentekoprosessissa eri toimijoiden välillä on sitä parempi, mitä vähemmän valtapeliä ja poliitikointia eri puolueiden välillä esiintyy. (Stenvall ym. 2014, 30.)

2.4 Kumppanuus hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa

2.4.1 Kumppanuus tutkimuskohteena

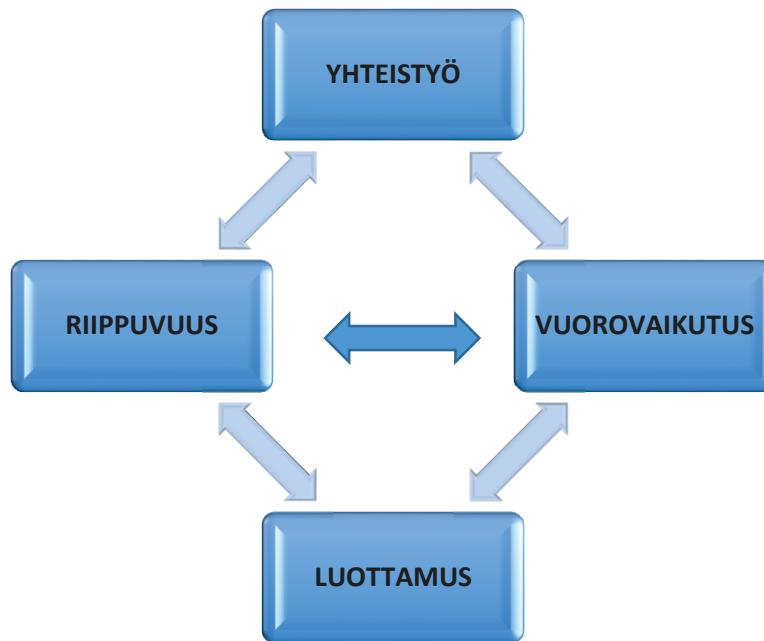
Uusi julkinen johtaminen (New public management, NPM) toi julkiselle sektorille tehokkuuden ja tuottavuuden tavoittelun, eikä sen merkitystä hallinnon kehittämiseksi ole kiistetty. Keskusteluun on kuitenkin tullut mukaan hallinnan (governance) käsite ja siitä ollaan erimieltä, onko se osa NPM:ää ja yksi sen kehityssuunta vai onko governance NPM:lle täysin vastakkainen kehityssuunta (ks. Bouckaert and Peters 2007; Chapman ja Duncan 2007). Governance toi mukanaan verkostoitumisen ja verkostoissa toimimisen. Verkostoituminen on puolestaan tuonut erilaiset

kumppanuudet oleelliseksi osaksi kuntien toimintaa, vaikka verkostoituminen on itsessään varsinaista kumppanuutta väljempää yhteistyötä.

Kumppanuus on hyvän yhteistyön metafora. Käsitteenä se esiintyy sekä EU:n että Suomen kehittämisen yhteydessä ja kumppanuus onkin keskeinen väline suomalaisessa kehittämissä politiikassa (Virkkala 2002, 10). Kumppanuutta on määritelty eri tavoin ja esimerkiksi eri tieteenalat määrittelevät kumppanuutta toisistaan poikkeavilla tavoilla. Vaikka käsitteenä kumppanuus on epämääräinen, niin kaikissa määritelmissä se on kuitenkin kahden tai useamman osapuolen välinen suhde (Häggman-Laitila, Rekola & Teräs 2013). Esimerkiksi Hakanen ym. (2007, 77) ovat todenneet, että kumppanuus on yhteisöllistä, pitkäjänteistä ja luottamukseen perustuvaa tavoitteellista toimintaa. Engeström (2006, 19–20) taas toteaa, että kumppanuuden kestolla ei ole määräaikaa, vaan se on olennainen osa organisaation perustoimintaa ja silloin siitä pääsee hyötymään koko organisaatio. Kumppanuus perustuu aina tasavertaiseen toimintaan kumppaneiden kesken eli siihen sisältyy vastavuoroisuuden periaate.

Politiikan ja hallinnon väliselle suhteelle on ominaista keskinäinen riippuvuus ja laaja vuorovaikutus. Kumppanuus on mahdollista vain jos poliittista ylivaltaa ja hallinnon alistamista ei ole, vaan päätöksenteko prosessissa toimii vastavuoroisuuden periaate. Näin politiikka ja hallinto yhdessä muodostavat demokraattisen hallintotavan kokonaisuuden. Luottamushenkilöiden irtautuminen käyttämään omaa toimivaltaansa samalla, kun hallinto vetäytyy esittämään puolueettomat tosiasiat ja toteuttamaan tehdyt päätökset. Tällainen toimintatapa ei vastaa todellisuutta eikä myöskään ole toimivaa kumppanuutta hallinnon ja politiikan välillä. Aito kumppanuus arvostaa ja vahvistaa demokratiaa, kun taas erillisinä hallinto ja politiikka mahdollistaisivat vallan käyttöä ihan eri tavalla. Kumppanuudella kunnioitetaan yleisen edun tavoittelua. (Svara 1999, 678; 697–698). Parhaimmillaan hallinnon ja politiikan välinen kumppanuus perustuu yhteisiin arvoihin, joiden pohjalta sitoudutaan yhteisiin tavoitteisiin ja tiedon jakamiseen.

Ståhlen ja Laennon (2000, 68–69) mukaan kaksoisriippuvuus on kumppanien keskinäinen tarve toisiaan kohtaan ja molemmat osapuolet ovat myös tietoisia siitä, että tarve liittyy molemminpuoliseen hyötymiseen toisesta osapuolesta. Tämä riippuvuussuhde on edellytys luottamukselle ja yhteistyön kehittymiselle.



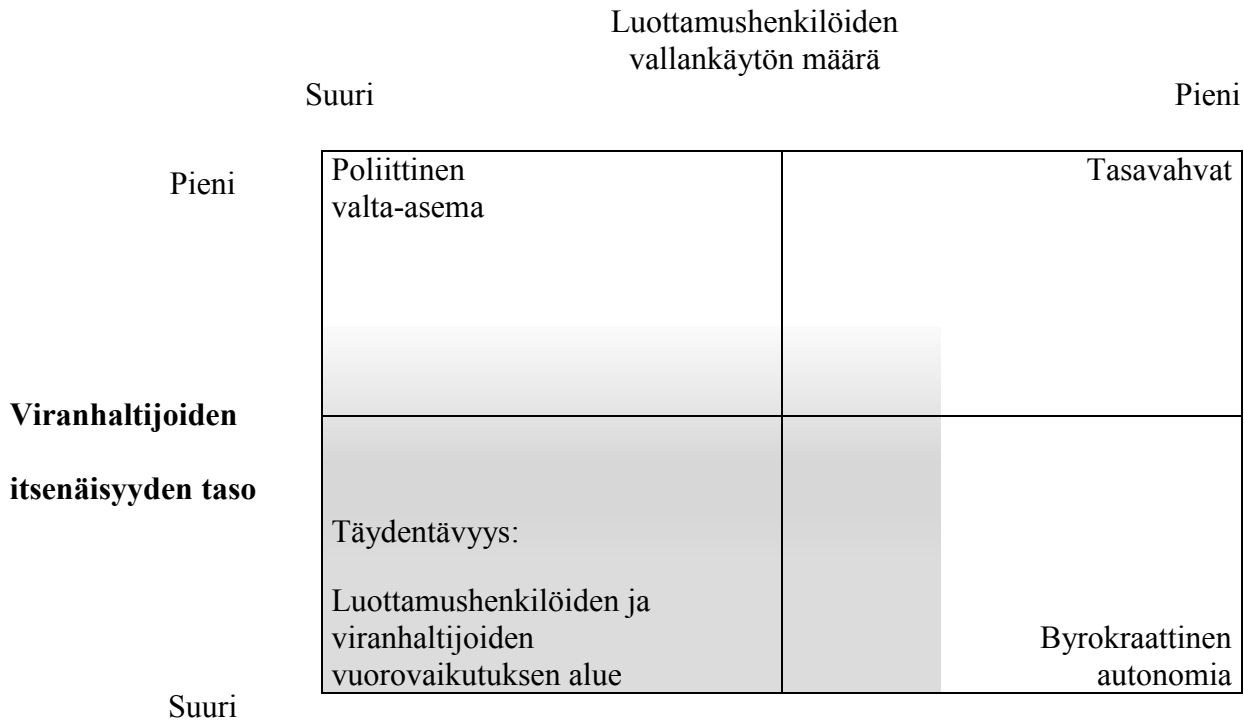
Kuvio 1: Keskinäinen riippuvuus, kumppanuus ja siihen vaikuttavia tekijöitä (Ståhle & Laento 2000).

Kansainvälisesti politiikan ja hallinnon suhdetta on tutkittu merkittävästi myös kumppanuuden näkökulmasta. Svava (2006a) on puhunut hallinnon ja politiikan eriytyisestä kahtia. Hänen mielestään kahtia jaon painottaminen on epätarkoituksenmukaista. Välillä siitä puhutaan enemmän, välillä vähemmän, mutta kahtiajako tulee aina uudestaan esille ja kokonaan siitä ei tunnuta pääsevän eroon. Svavan mukaan kahtiajaosta puhuminen hämärtää asiaa enemmän kuin että se kirkastaisi sitä. Tästä voitaisiin tehdä ainakin jossain määrin johtopäätöksiä siitä, että kumppanuus hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa on tarkoituksenmukaisempaa kuin osapuolien eriyttäminen toisistaan kokonaan.

Hallinnon ja politiikan eriytymistä ovat tutkineet myös Demir & Nyhan (2008, 81–82, 92). Heidän tutkimuksessaan selviää, ettei eriytyminen ole niin selvää kuin väitetään. Demir & Nyhan ovat artikkelissaan esitelleet teoreettista mallia, jolla politiikan ja hallinnon välinen suhde olisi toimiva vaikka roolit olisivatkin eriytyneet. He ovat kuitenkin tulleet alustavaan johtopäätökseen, ettei empiirisesti ole voitu tyydyttävästi osoittaa, että politiikan ja hallinnon selkeä erottaminen toisistaan olisi käytännön toiminnassa todellisuutta. Osittain se on virkamiesten ja luottamushenkilöiden koulauseita. On ajateltu, että hallinnon puolueeton ja neutraali päätösten täytäntöönpano täyttää velvoitteet paremmin kuin se, että toimitaan limittäin. Empiria kuitenkin tässä tutkimuksessa osoitti,

että se voi johtaa kielteiseen suhtautumiseen päätösten demokratiaa kohtaan. Todisteita jakautumiselle löytyy, mutta ei kuitenkaan siinä määrin, kuin on väitetty tai oletettu. Demir & Nyhanin mukaan johtajat ja luottamushenkilöt edistävät puheillaan käsitystä kahtiajaosta, mutta tutkimuksen perusteella poliittinen ohjaus onkin suhteellisen matala kyvyssään vaikuttaa julkisen hallinnon suunnitteluun. Poliittisella vastuulla ja demokratialla kuitenkin näytti olevan vahva yhteys. Tutkimustulokset osoittavat, että virkamiehillä on oletettua hallitsevampi rooli legitimoida toimia ja suunnittelua sen sijaan, että he tekisivät ainoastaan heille asetettuja tehtäviä ja toteuttaisivat toimeenpanoa. Kytkentä teoreettiseen malliin epäonnistui, mutta Demir & Nyhan toteavat, että lopullinen analyysi vaatisi aiheesta seurantatutkimuksia. Heidän keräämänsä empirian avulla ei pystytty löytämään vahvaa tukea väitteelle, että hallinnolla ja politiikalla olisi käytännön toiminnassa selkeä kahtia jako.

Hallinnon ja politiikan roolit ovat erilaiset, mutta muuttuva toimintaympäristö on tehnyt hallinnon ja politiikan toimijat entistä riippuvaisemmiksi toisistaan. Hallinnon ja politiikan riippuvuussuhde on tutkinut esimerkiksi Svara. Hän on jäsentänyt politiikan ja hallinnon välistä vuorovaikutusta täydentävän kumppanuuden mallilla. Siinä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on sekä vuorovaikutus- että riippuvuussuhde toisiinsa. Vuorovaikutus on kaksisuuntaista, jossa politiikan ja hallinnon roolit ja arvot ovat erilaiset, mutta tehtävät ovat osin päällekkäiset tai limittäiset. Hallinnon ja politiikan suhde on vuorovaikutusta, jossa osapuolina on poliittinen kontrolli ja toisaalta ammatillinen itsenäisyys asioiden valmistelussa ja täytäntöönpanossa. Täydentävyyden mallin ääripäät ovat poliittinen valta-asema ja hallinnon autonomia. Ääripäiden tilanteessa luottamushenkilöt eivät arvosta viranhaltijoita, eikä arvostusta nautita myöskään toisin päin. Käytännössä kuntaorganisaatiot asettuvat kuitenkin täydentävyyden kenttään, jossa painotukset ovat erilaisia eri aikoina ja eri kunnissa. (Svara 2001, 179; Svara 2006b, 976).



Kuvio 2: Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen vuorovaikutuksen jäsenitys täydentävyyden mallin mukaisesti. (Niiranen ym. (2013, 20) mukailen Svava 2001 ja 2006.)

Hallintoprosesseja ymmärtääkseen on vertailtava poliitikkojen ja virkamiesten toimia ja toimintalogiikkaa. Poliitikot pyrkivät toimintaan, joka selkeästi johtaa johonkin, kun taas virkamiesten toimintaan vaikuttavat asiat, jotka johtuvat jostakin. Poliittisilla päättäjillä ja johtavilla virkamiehillä on siis lähes vastakkaiset toimintalogiikat. (Hansen & Ejersbo 2002, 733–750). Kunnan johtaminen on kuitenkin poliittisen- ja ammattijohtamisen yhteistyötä. Keskeisimmässä roolissa on kunnanjohtaja, joka on tiiviissä vuorovaikutuksessa sekä alaistensa ja luottamushenkilöiden kanssa, mutta myös muiden yhteistyökumppaneiden ja sidosryhmien kanssa. Usein kunnanjohtaja on se henkilö, johon myös kuntalaiset hallinnon puolelle ovat yhteydessä.

Erilaiset vuorovaikutussuhteet ovat oleellinen osa kuntien toimintaa. Suhteet kuntalaisiin, yhteistyökumppaneihin, toisiin kuntiin ja mediaan ovat tärkeitä, mutta toiminnan kannalta vähintään yhtä tärkeitä ovat vuorovaikutussuhteet kunnan sisäisessä toiminnassa. Näitä on esimiesten ja alaisten väliset, toimialojen väliset, puolueiden väliset sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliset vuorovaikutussuhteet. Vuorovaikutussuhteiden toimivuus on suorassa suhteessa kunnan toimintakykyyn. Kaikki vuorovaikutussuhteet eivät välttämättä toimi yhtä hyvin, eikä se silti

lomaannuta kuntaa, mutta toimivat suhteet luovat avoimuutta ja luottamuksellisuutta kunnan toimintaan. Kaikki yhteistyö ei ole kumppanuutta, mutta kumppanuus yhteistyökumppaneihin on selkeä menestystekijä.

Haveri & Anttiroiko (2013,87) ovat artikkelissaan todenneet, että governance nosti keskiöön kuntien suhteet yhteistyökumppaneihin ja ympärillä oleviin muihin toimijoihin. Kumppanuuden käsite saa eri merkityksiä eri yhteyksissä, mutta kumppanuudella ymmärretään yleensä pitempiaikaista yhteistyötä eri toimijoiden välillä tai se voi olla sopimus pohjaista kumppanuutta. Se tuottaa yleensä hyötyä molemmille kumppanuuden osapuolille ja osapuolet ovat yleensä riippuvaisia toisistaan saadakseen kumppanuudesta molemminpuolisen hyödyn irti (Haveri & Anttiroiko 2013, 91). Kumppanuudella ei pyritä purkamaan olemassa olevia hierarkioita ja se on syytä muistaa. Kumppanuuden edellytyksenä on ehdoton luottamus kumppaniin ja jotta tämä luottamus syntyy ja myös säilyy, on syytä tietää myös kumppanin motiivi ja tavoitteet sekä kumppanin hiljaiset signaalit. Kumppanuudessa on aina kyse molemminpuolisesta hyödystä. Sen avulla luodaan uusia tapoja toimia yhdessä sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

2.4.2 Kumppanuuden rakentumisen kriteerit hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa

Kumppanuus ja sen rakentuminen on aikaa vievä prosessi. Tarvitaan aikaa tutustumiseen ja positiivisten kokemusten syntymiseen. Kaikissa vuorovaikutussuhteissa ei kumppanuutta ehdi syntyä, eikä sitä tule tavoitellakaan lyhytaikaisissa yhteistyötilanteissa. Kumppanuuteen on syytä pyrkiä vain jos siitä saadut hyödyt ylittävät satsaukset. Yhtenä kumppanuuden edellytyksenä on osapuolten yhteinen tahtotila kumppanuuden syntymiselle. Osapuolien tulee ymmärtää kumppanuuden tuomat edut, jotta sen rakentumiseen ollaan valmiita satsaamaan. (Thomson & Perry 2006.) Puhuttaessa julkisen sektorin kumppanuussuhteista, haasteena ovat osapuolien erilaiset intressit, jotka on sovittava tasapainoon yhteisten tavoitteiden kanssa. Kun tästä haasteesta on päästy eteenpäin on saatava koko kuntaorganisaation kaikki tasot sitoutumaan yhteiseen tavoitteeseen (Viirkorpi 2004, 13). Luostarinen ja Hyyryläinen (2000) erottelevat kumppanuusprosessissa neljä eri vaihetta: 1) tunnustelemisen vaihe 2) organisoitumisen ja toimintalinjojen valitsemisen vaihe 3) toteuttamisvaihe ja 4) arvioimisen vaihe. (Vrt. Lowndes ja Skelcher (1998), sekä Kiviniemi ja Saarelainen (2009).)

Oleellinen osa kumppanuutta ja sen kehittymistä ovat erilaiset vuorovaikutussuhteet hallinnon ja politiikan välillä. Kumppanuuden lähtökohtana on osapuolten erilaisten näkemysten kuuleminen

ja käsittely yhteistyössä. Epäsuorasti tähän suhteeseen vaikuttavat myös muut, niin virkamiesten kuin luottamushenkilöidenkin, vuorovaikutussuhteet muihin yhteistyökumppaneihin. Mikäli vuorovaikutussuhteissa on ongelmia, esimerkiksi luottamushenkilöt eivät tule keskenään toimeen tai jos luottamushenkilöt ja virkamiehet eivät löydä yhteistä säveltä, on vaikeata tai jopa mahdotonta löytää yhteistä visiota. Vuorovaikutussuhteissa rakennetaan uutta, etsitään vaihtoehtoisia ratkaisuja ja uusia linjauksia siitä, miten kuntaa kehitetään. Toimivissa vuorovaikutussuhteissa kyetään ratkaisemaan isoja ongelmia. Kuntatasolla sen lisäksi, että virkamiehet ja luottamushenkilöt keskustelevat keskenään, myös eri puolueiden jäsenet vaihtavat näkemyksiään. Vuorovaikutusta on hallinnon kaikilla tasoilla, valtuustosta lautakuntiin ja työryhmiin. Kaikilla näillä vuorovaikutussuhteilla on merkitystä kunnan toimintaan. Erilaisilla vuorovaikutussuhteilla on merkitystä myös siinä mielessä, että eri osapuolten osaaminen ja erilaiset vahvuudet on mahdollista saada tehokkaammin käyttöön ja sitä kautta kunnissa kyetään luomaan uusia ja innovatiivisia tapoja järjestää toimintojaan ja palveluitaan. (Stenvall ym. 2013, 5-6.)

Toimiva kumppanuus edellyttää avointa ja keskustelevaa ilmapiiriä viranhaltioden ja luottamushenkilöiden välillä. Asioista keskustellaan etukäteen ennen varsinaista päätöksentekoa ja kun luottamushenkilöiden ja viranhaltijan suhde korostaa kumppanuutta, voidaan puhua toimivasta johtajuudesta. Toimivassa kumppanuudessa vallitsee molemminpuolinen luottamus ja arvostus. (Majoinen 2000, 32–33.) Kaikki yhteistyö perustuu aina luottamukseen. Kumppanuussuhde onkin korkean luottamuksellinen sopimussuhde, joka perustuu yhteiseen intressiin ja arvopohjaan, ja jossa noudatetaan sovittuja eettisiä pelisääntöjä (Möttönen 2010, 215). Kumppanit ovat kuitenkin itsenäisiä ja haasteita voi tulla jos molemmat osapuolet pitävät tiukasti kiinni omista intresseistään ja roolistaan vallankäyttäjänä, vaikka siitä olisi yhteistoiminnalle haittaa. Näissä tapauksissa tulee miettiä, onko suhde ylipäättään aitoa kumppanuutta.

Hallinnon ja politiikan välisissä suhteissa vuorovaikutuksen toimiminen on helppo sivuuttaa silloin, kun luottamus ja yhteistyö ovat saavuttaneet kumppanuuden tason. Vuorovaikutuksen merkitys sen sijaan korostuu silloin, kun epäluulo on edes jossain määrin mukana. Luottamuksen puute aiheuttaa epäilyä ja kyräilyä myös silloin, kun sille ei ole mitään aihetta. Mikäli luottamushenkilö kokee, ettei saa kaikkia tarvittavia tietoja päätöksenteon tueksi, tai jos vuorovaikutus koetaan huonoksi nostaa epäluottamus päätään. Samalla tavalla kuin positiiviset asiat, myös epäluottamus ruokkii itseään ja lisää epäluottamusta ja vuorovaikutuksen puutteita entisestään. Luottamuksen rakentamisessa ollaan alttiina välistävedoille ja väärinkäytöksille, jolloin hyvätkin tarkoitukset johtavat epäluottamukseen ja vaivalla hankittu ohut luottamuksen pohja tuhoutuu. Aina voi olla

mukana ihmisiä, jotka tarkoituksella aiheuttavat ristiriitoja, mutta myös tahattomasti luottamuksen voi menettää nopeasti omalla ajattelemattomalla käytöksellään. Selän takana puhuminen, sovitusta lipeäminen ja taktikointi ovat omiaan rikkomaan luottamuksen. Epäluulon ilmapiirissä pienetkin asiat voivat alkaa elämään omaa elämäänsä ja saada kohtuuttoman suuret mittasuhteet. Sitoutuneisuus heikkenee, eikä kukaan ota vastuuta tulevaisuuteen suuntavista päätöksistä. Luottamuksen ja kumppanuuden ilmapiirissä on vähemmän tilaa epäluuloille, eivätkä pienet asiat pääse yhtä helposti kasvamaan hallitsemattomiksi haasteiksi. Luottamus on vahva pääoma, joka kantaa organisaatiota eteenpäin.

Hallinnon näkökulmasta kumppanuus helpottaisi johtamistyötä. Jos kykenee ymmärtämään ja käsittelemään poliitikkoja, niin yhteisen toimintatavan löytäminen voi onnistua. Hallinnon ja politiikan välillä voi olla eri tasoilla erilainen dynamiikka, mutta eroja on myös esimiesten ja alaisten välillä ja kaikkien näiden yhteensovittaminen johtamistyössä pitää huomioida. Kun edessä on haastavia päätöksiä, tulee dynamiikan eri muodot ottaa huomioon jo pitemmällä aikavälillä, jotta päästään parempaan lopputulokseen. Ymmärtämällä päätöksentekoprosessin realiteetit, voi hallinnon ja politiikan välinen kumppanuus toteutua. Politikoilla ja virkamiehillä on omat roolinsa, mutta roolien limittyminen tulee hyväksyä osana prosessia (Goodwin 2013).

Käytännössä kumppanuus tarkoittaisi sitä, että poliittinen johto yhdessä esittelevän virkamiehen kanssa käyvät avointa dialogia asioista. Koska kumppanuuteen oleellisena asiana kuuluu keskinäinen luottamus, on tiedon vaihto ja omien ajatusten esiin tuominen helpompaa. Voidaan yhdessä pohtia ratkaisuvaihtoehtoja vaikeisiinkin kysymyksiin. Osapuolien keskinäinen kunnioitus edistää vuorovaikutusta, toistensa kuuntelemista ja mielipiteiden arvostusta. Avoin vuorovaikutus synnyttää uusia mahdollisuuksia ja mahdollistaa täysin erilaistenkin avausten syntymistä. Kumppanuuden merkitys kannattaa huomioida jo siitäkin syystä, että luottamushenkilöillä on sidoksia kuntalaisiin eritavalla kuin virkamiehillä. Päätöksentekoprosessin saattaminen onnistuneesti loppuun edellyttää usein myös kuntalaisten epävirallista kuulemista ja toimivalla yhteistyöllä tämä asia tulee huomioitua jo valmisteluvaiheessa. Kuntalaisten mielipiteellä on merkitystä luottamushenkilöihin ja merkittävässä asioissa kuntalaisten painostus voi vaikuttaa oleellisesti lopulliseen päätökseen. Isoissa asiakokonaisuuksissa tai muutoin erityisen vaikeissa asioissa kumppanuus näyttäytyy niin, että asioista voidaan keskustella jo valmistelun eri vaiheissa, vaikka varsinaisen valmistelun tekee viranhaltija. Hän voi kuitenkin eri vaiheissa kuunnella evästystä ja keskustella johtavien luottamushenkilöiden kanssa. Tällöin ei pääse syntymään tilannetta, että virkamies valmistelee

asiaa niin, ettei sillä ole päätöksentekoprosessissa läpimenon mahdollisuutta. Poliittisessa päätöksentekoprosessissa ei riitä, että asiat tehdään lakiin ja pykäliin nojaten. Kumppanuudella parhaimmillaan säästetään siis aikaa ja resursseja. Stenvall ym. (2013, 19) ovat todenneet, että mitä enemmän tietoa osapuolilla on, sitä puolueettomampaa asioiden käsittely on. Lisäksi kumppanuuden ja avoimen vuorovaikutuksen myötä asioiden faktat saadaan käsittelyn eri vaiheissa tiedoksi, vaikka virkamiehen fyysinen läsnäolo ei olekaan kaikissa tilanteissa mahdollista. On hyvä tiedostaa, että kaikki yhteistyö ei kuitenkaan ole kumppanuutta. Toimiakseen kumppanuus vaatii pitkäjänteistä yhteistyötä ja sitoutumista sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Niin tärkeää kuin kumppanuus onkin, ei sen rakentaminen tapahdu hetkessä, eikä se aina synny vaikka siihen pyrittäisiinkin. Stenvall ym. (2013, 17, 19) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että jos kumppanuuden sijaan vallitseekin epäluottamus ja huono ilmapiiri ja se saattaa johtaa kunnan toiminnan passivoitumiseen. Ei kyetä näkemään kuntaa laajana kokonaisuutena, vaan keskitytään vartioimaan yksittäisten hallintokuntien intressejä. Heidän mukaansa poliittiset avainhenkilöt ovat ratkaisevassa roolissa ilmapiirin luomisessa. Mikäli heillä on positiivinen, kannustava ja virkamiehiä arvostava asenne, se tarttuu myös muihin ja edistää hyvän ilmapiirin syntymistä.

Hallinnon ja politiikan kumppanuuden tarpeellisuus lienee lähes kiistaton. Erityisen tärkeää se on kuntien johtavilla virkamiehillä ja luottamushenkilöillä. Kuntaa johdetaan kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan yhteistyöllä. Toimiva yhteistyö on kumppanuutta, jossa tarvitaan niin kunnanjohtajan, kunnanhallituksen puheenjohtajan mutta myös kaikkien kunnanhallituksen jäsenten aktiivisuutta. Edellytyksenä toimivalla kumppanuudelle on keskinäinen luottamus. Kunnanjohtaja suhteessa kunnanhallitukseen toimii esittelijänä ja asioiden valmistelijana. Tärkeänä pohjana toimivalle yhteistyölle on kunnanjohtajan oma työpanos. Häneltä odotetaan hyvää valmistelua, mutta hänen tehtävänä on myös pitää kunnanhallitus ajan tasalla tulevista asioista ja laajemmista kokonaisuuksista. Kunnanjohtajalla on siis myös vahvasti strateginen rooli suhteessa kunnanhallitukseen. Vaikka kumppanuuden edellytyksenä kunnanjohtajan näkökulmasta ovat toimivat ja luottamukselliset suhteet koko kunnanhallitukseen, on erityisen ratkaisevassa roolissa suhteet kunnanhallituksen puheenjohtajaan. Kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välinen vuorovaikutus on keskeisessä roolissa kumppanuuden rakentumisessa. Kunnanhallitukselta odotetaan rakentavaa ja hyvää hallitustyöskentelyä. Toimivassa kumppanuudessa kunnanhallitukselta edellytetään tukea ja kannustusta kunnanjohtajan ratkaisuille. (Kurikka & Majoinen 2009, 8.) Kumppanuuden tärkeimpänä edellytyksenä voidaan pitää keskinäistä luottamusta ja on syytä huomata, että luottamus ja yhteistyö ruokkivat itseään; luottamus luo lisää luottamusta, samoin yhteistyö

lisää yhteistyötä (ks. Wilén 2008). Tämä yhtälö toteutuessaan kantaa pitkälle kumppanuuden rakentamisessa ja näin ollen luottamuksen syntymiseen kannattaa panostaa. Vaikka kuntaa johtaa kunnanjohtaja ja kunnanhallitus yhteistyössä, vastaavaa kumppanuutta tarvitaan myös eri hallinnonaloilla. Osastopäälliköt suhteessa omaan lautakuntaan ja sen puheenjohtajaan tarvitsevat yhtäläillä kumppanuussuhteen, jotta yhteisten asioiden hoito toimii mahdollisimman hyvin ja rakentavassa hengessä.

Kun kuntien yhteydessä puhutaan kumppanuudesta, sillä ymmärretään usein kunnan ja sen eri yhteistyötahojen kumppanuutta. Tässä tutkielmassa kumppanuudella kuitenkin tarkoitetaan viranhaltijan ja luottamushenkilöiden välistä kumppanuutta. Leinonen (2012, 204) on väitöskirjassaan todennut, että kumppanuus politiikan ja hallinnon välillä voi olla haastavaa, mutta ei kuitenkaan mahdotonta. Tulevaisuuden haasteet ja niiden ratkaiseminen kuitenkin tarvitsevat vuorovaikutusta ja yhteistyötä politiikan ja hallinnon välillä ja tästä syystä kumppanuuden syntyminen on tärkeää. Tässä työssä kumppanuutta tarkastellaan esittelevän virkamiehen ja kunnallisen toimielimen välisenä kumppanuutena, mutta myös viranhaltijan ja toimielimen puheenjohtajiston välisenä kumppanuutena. Päätöksenteon jokaisessa vaiheessa ei ole koko toimielin samassa aktiivisessa roolissa kuin puheenjohtajisto ehkä on. Kumppanuus on jaettava vastuuta päätöksistä ja niiden toteuttamisesta kaikissa päätöksenteon vaiheissa. Kumppanuus on yhteistyötä ja luottamusta sekä yhdessä tekemistä. Kaikilla on oma roolinsa ja tehtävänsä, mutta yksi yhteinen visio, johon pyritään. Vastuuta päätösten seurauksista kannetaan yhdessä.

Politiikan mukana olo päätöksentekoprosessissa voi tuoda haasteita kumppanuuden syntymiselle. Eri puolueiden erilaiset arvot jo itsessään tuovat erilaisia näkemyksiä asioihin. Se ei kuitenkaan sinällään tarkoita epäluottamuksen ilmapiiriä, mutta vaatii kuitenkin toistensa kunnioittamista ja luottamuksellisia välejä, jotta suhde voi muuttua kumppanuudeksi. Lisäksi joudutaan tekemään myös vaikeita päätöksiä talouden tiukkenemisen ja ehkä myös muista syistä johtuen, eikä sekään ole omiaan edistämään kumppanuutta. Erilaiset intressit voivat aiheuttaa epäluuloa ja jopa riitaa. Hallinnon ja politiikan välinen vuorovaikutus sekä eri poliittisten ryhmittymien välinen vuorovaikutus on kunnan tulevaisuuden kannalta merkittävä. Jos näissä vuorovaikutussuhteissa onnistutaan, kyetään tällöin yhdessä rakentamaan kunnalle tulevaisuuden strategia. Koko kuntaorganisaation kaikilla hallinnon tasoilla on helpompaa tehdä valintoja ja päätöksiä, kun on löydetty yhdessä strateginen suunta, mihin pyritään. Tehdyt valinnat tukevat yhteistä pyrkimystä. Strategia voi myös helpottaa taloudellisia ratkaisuja vaikeassa taloustilanteessa. Kuntien vahvuus on onnistu-

neet vuorovaikutussuhteet ja avainasemassa johtavien viranhaltijoiden lisäksi ovat johtavat luottamushenkilöt. Heidän toiminnan kautta muotoutuu päätöksenteon onnistuminen. (Stenvall ym. 2014, 11–12.)

Kumppanuuden rinnalle sopii hyvin kompleksisuusajattelu, siinä kun ei tavoitella täydellisyyttä, vaan parasta mahdollista ratkaisua vuorovaikutuksessa hallinnon ja politiikan kesken. Lisäksi muutos on pysyvä osa niin kompleksisuusajattelua kuin julkista toimintaakin. Vuorovaikutussuhteiden kompleksisuus juontuu koko kuntakentän kompleksisuuden lisäksi siitä, että joudutaan tekemään päätöksiä niillä tiedoilla, jotka ovat sillä hetkellä saatavissa, eikä kaikkia seurauksia kyetä arvioimaan. Päätettävät asiat itsessään ovat kompleksisia, koska kaikkia niihin vaikuttavia asioita ei voida kontrolloida. Tilanteet, toimintaympäristö ja asiat elävät ja muuttuvat koko ajan. Muutoksiin tulee pystyä reagoimaan ja tarvittaessa laadittua strategiaa oikaisemaan, jos muutokset sitä edellyttävät. Kompleksisuus asettaa haasteita vuorovaikutuksen onnistumiselle ja menestyäkseen kunnan toimijoiden on kyettävä luovuuteen tilanteiden muuttuessa.

3. KUNTAKENTÄN KOMPLEKSISUUS POLITIIKAN JA HALLINNON NÄKÖKULMASTA

3.1. Kompleksisuus käsitteenä ja tutkimuskohteena

Kompleksisuutta käsitteenä on määritelty useilla eri tavoilla. Alun perin se on johdettu latinan sanasta plectere- joka tarkoittaa yhteen kietoutumista. Sosiologian näkökulmasta Luhmann (1985, 25) on määritellyt kompleksisuuden tilanteeksi, jossa on enemmän mahdollisuuksia kuin mitä pysytään toteuttamaan. Johnson (2007, 3-4) taas on määritellyt kompleksisuuden ilmiöksi, joka syntyy vuorovaikutuksen seurauksena ja Kauffmannin (1995) mukaan kompleksisuudella tarkoitetaan kokonaisuutta, sen monimutkaisuutta ja monimuotoisuutta. Siinä on kysymys mahdottomuudesta tietää kaikki mahdollinen.

Kompleksisuusajattelu on tullut mukaan organisaatiotutkimukseen nykymuodossaan vasta 1990-luvulla, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yllätyksellisyys yhteiskunnassa olisi yhtä uusi ilmiö. Lyhyestä historiastaan huolimatta kompleksisuus on oleellinen osa nykyistä organisaatiotutkimusta. Kompleksisuusajattelun pohjana on ajatus siitä, että maailma on yllätyksellinen, eikä kaikkea tulevaa voi tietää eikä ennakoida. Oleellista on se, että vaikka on tunnistettu käsiteltävänä olevaan prosessiin liittyvät eri osat, kaikkea ei voida ennustaa vaan lopputulos on yllätyksellinen. Lopputulokseen vaikuttaa osien välinen dynamiikka. Yhteiskunnassa muutos on tullut pysyväksi osaksi arkea. Tästä syystä on luonnollista, että kompleksisuusajattelu on saanut vahvaa jalansijaa organisaatiotutkimuksessa. Muuttuvassa toimintaympäristössä on tarpeen lisätä ymmärrystä monimutkaisista vuorovaikutussuhteista ja niihin liittyvistä ennakoimattomuuksista ja sattumanvaraisuuksista. (Laitinen, Jalonen & Stenvall 2014, 79–82.)

Kompleksisessa ympäristössä kokonaisuuteen vaikuttavat monet eri toisiinsa liittyvät asiat ja lisäksi vaikutukset ovat ennakoimattomia. Kompleksisuus ei ole lineaarista toimintaa, vaan pienillä asioilla voi olla valtavan suurta merkitystä ja vastaavasti isot asiat saattavat jäädä merkityksettömiksi. Kompleksinen organisaatio ei koostu pelkästään selkeistä syy – seuraus suhteista, vaan pikemminkin niin että kaikki vaikuttaa kaikkeen. Kompleksisuuden tutkimuksissa ollaan kiinnostuneita osien yhteisvaikutuksesta, ei niinkään kokonaisuuteen vaikuttavista itsenäisistä osista.

Kompleksisia systeemejä on vaikea kuvata ja niitä on useita eri lajeja. Ne ovat kaoottisten ja yksinkertaisten järjestelmien välissä. Jalonen (2007) on todennut, että kompleksisuusajattelu on monitieteellinen lähestymistapa, joka korostaa kokonaisvaltaista, holistista ajattelutapaa.

Kompleksisuustiede ei ole yhtenäinen teoria. Siihen sisältyy useita teorioita, joiden käsitteiden sisällöt ovat samansuuntaisia. Tämä juontaa monitieteisyydestä: Biologit, fyysikot, ekonomit, neurologit, ekologit, sosiologit ja matemaatikot ovat olleet kehittämässä kompleksisuustieteitä (Vartiainen ym. 2013, 52). Yhtenä kompleksisuus teorioiden ensimmäisistä tutkijoista oli George H. Mead (1863–1931). Hän edusti sosiaalipsykologiaa ja toinen kompleksisuuden periaatteiden rakentajana pidetty Norbert Elias (1987–1990) painotti prosessisosiologista tulkintaa. Tuoreimmat keskustelut kompleksisuusajattelun merkityksestä painottuvat sosiaali- ja johtamistutkimuksen näkökulmasta organisaatio- ja johtamistutkimukseen. (Laitinen & Stenvall 2012, 92.) On siis perusteltua väittää kompleksisuusajattelun pohjautuvan monitieteelliseen perustaan, eikä esimerkiksi organisaatio- ja johtamistutkimuksen perinteinen käsitteistö sovellu suoraan kompleksisuusajatteluun. Meadin ja Eliaksen lisäksi yksi tunnetuimmista kompleksisuuteen liittyvän teoreettisen mallin kehittäjistä oli matemaatikko ja meteorologi Edward Lorenz (1917–2008). Hän lanseerasi ns. perhosvaikutus-metaforan. Tämä teoria perustui havaintoihin ilmakehän liikkeistä, jossa eri tekijät olivat vuorovaikutuksessa keskenään ja yhdenkin tekijän muuttuminen johti muutosten sarjaan. (Vartiainen ym. 2013, 52–53.)

Kompleksisuustieteissä voidaan erotella useita koulukuntia. Niistä tässä yhteydessä voitaisiin mainita ainakin kolme:

- 1) Kova kompleksisuus eli neo-reduktionistinen koulukunta,
- 2) Pehmeä kompleksisuus eli metaforinen koulukunta ja
- 3) Kompleksisuusajattelu eli kriittispluralistinen koulukunta.

Kova kompleksisuus korostaa matemaattisia kaavoja ja sen keskeinen pyrkimys on kehittää kaavoja niin, että niillä voitaisiin selittää yhteiskunnallisia ilmiöitä. Kovan kompleksisuuden vastaakohtana voidaan pitää pehmeää kompleksisuutta. Se pyrkii selittämään yhteiskunnallisia ilmiöitä vertausten kautta. Kompleksisuusajattelu sijoittuu kovan- ja pehmeän kompleksisuuden väliin. Perusajatus kompleksisuusajattelussa on, että ihmisten ymmärrys ilmiöistä on aina puutteellinen (Richardson & Cilliers 2001). Kompleksisuusajattelu tähtää aina monimutkaisten vuorovaikutussuhteiden tunnistamiseen riippumatta siitä, mitä koulukuntaa edustaa. Sillä pyritään lisäämään ymmärrystä eri toimintamalleista (Laitinen ym. 2014, 94).

Kompleksisuusajattelua voidaan pitää organisaation toiminnan tarkastelussa uutena lähestymistapana, joka nojaa uusiin, aikaisemmasta poikkeaviin käsitteisiin. Kompleksisuusajattelun käsitteet ovat poikkeuksellisia siinäkin mielessä, että niitä voidaan hyödyntää kaikissa kompleksisuuden suuntauksissa. Käsitteistöllä on mahdollista myös havainnollistaa ihmisten toimintaa. (Laitinen & Stenvall 2012, 94–95.) Kompleksisuusajattelu perustuu siihen, että ihmisten ymmärrys kompleksisesta ilmiöstä on aina puutteellinen. Paras ymmärrys ilmiöstä saadaan aina tarkastelemalla sitä kriittisesti monista näkökumista. Kompleksisessa toimintaympäristössä hyväksytään muutoksen tarpeellisuus ja muutokseen totuttaminen on avointa. Ei edes tavoitella täydellisyyttä, vaan etsitään parasta mahdollista ratkaisua. Pyrkimällä estämään tai pysäyttämään muutos, on positiivinen kehittyminen vaikeaa. Kompleksisuusajattelun mukaan täydellisyyden tavoittelu ja liiallinen ihanointi hävittää luovuuden ja kehittymisen organisaatiosta. (Lindell ym. 2014, 88, 104.) Stacey (2011, 230) taas on todennut kompleksisuusajattelun tuovan lähestymistavan, jossa kaaos edistääkin kehitystä. Tulevaisuus on hänen mukaansa aina ennakoimatonta ja vähäisetkin asiat voivat tuoda isoja muutoksia.

Johtaminen kompleksisessa toimintaympäristössä pakottaa kehittämään johtamistyötä. Toimintaympäristön muutokset ovat ohjanneet johtamisen muutosta, mutta osin johtamisen muuttuminen on ollut tarkoituksetonta ja tapahtunut itsestään toimintatapojen kehittymisen myötä. Kompleksisuusajatteluun liitetään useita erilaisia metaforia, mutta kompleksisuuden johtamisen ja siihen liittyvien pirullisten ongelmien näkökulmasta oleellimmat metaforat ovat emergenssi, itseorganisoituminen, alkuarvoherkkyys, yhteisevoluutio, elävä nykyhetki ja epälineaarisuus. (Vartiainen ym. 2013,89.)

Seuraavassa kuviossa emergenssillä tarkoitetaan avointa vuorovaikutustilannetta, jossa uudet asiat syntyvät spontaanisti, eikä keskusteluissa ratkaisuja etsitä tietoisesti. Spontaaniksi tilanteen tekee se, että ongelmiin etsitään ratkaisuja ilman, että kukaan on määrännyt ihmisiä etsimään ratkaisuja ongelmiin (Stacey 2010). Itseorganisoitumisella tarkoitetaan sitä, että ratkaisujen etsimiseen ei löydetä, eikä etsitä alullepanijaa ja ratkaisua etsitään yhteistyöllä. Ominaista on se, etteivät ratkaisut ole lopullisia ja lisäksi itseorganisoituminen vaatii mahdollistavaa johtamista. Alkuarvoherkkyys on pirullisten ongelmien ratkaisujen ominaisuus. Ratkaisut eivät ole oikeita tai vääriä, vaan riippuvat ihmisistä, joilta kysytään, mikä heistä näyttää sillä hetkellä parhaalta ratkaisulta. Yhteisevoluutio metafora pyrkii selittämään miksi pirulliset ongelmat ja niiden ratkaisut ovat aina uniikkeja. Pyritään selittämään sitä, miksi ongelmia ei ratkaista aina samalla tavalla ja ihmisten

tulisi huomioida, että kaikilla ratkaisuilla ja teoilla on seurauksia. Elävä nykyhetki kompleksiuudessa tarkoittaa, että ongelman ratkaisut ovat sidoksissa aiheutuneisiin seurauksiin, eikä tilanne enää palaudu ennalleen. Kompleksisuuden kannalta viimeinen metafora epälineaarisuus korostaa pirullisten ongelmien erilaisuutta ja ratkaisuvaihtoehtojen niin suurta määrää, ettei kaikkia voida edes huomioida. Kompleksisuusajattelussa onkin oleellista, että ratkaisua etsitään tarkastelemalla ongelman eri puolia ja sävyjä. (Lindell ym. 2014, 91- 92.)

Kompleksisuusajattelun lähtökohtia

Pieni asia voi muuttaa
paljon **(alkuarvoherkkyys)**

Matkanteko sujuu, kun
järjestäytytään oma-aloitteisesti
(itseorganisoituminen)

Moni asia on toista, kuin miltä
näyttää **(monitulkintaisuus)**

Mukautuminen on
eloonjäämisen vaatimus

Emergenssi, uudet asiat,
rakenteet ja toimintamallit
pulpahtavat parhaiten aidossa
vuorovaikutuksessa

Kuvio 3: Kuvaus kompleksiajattelusta (Vartiainen ym. 2013).

Yhteiskuntatieteissä ilmiötä tai asiaa voidaan pitää kompleksisena silloin, kuin siihen vaikuttavat monet toisiinsa liittyvät elementit ja näiden välisessä vuorovaikutuksessa voi syntyä yllätyksiä. Se

voidaan kuitenkin liittää myös olennaiseksi osaksi minkä tahansa systeemin toimintaa (Jalonen 2006). Kompleksisen organisaation ihannetilassa kyetään toimimaan epävarmuudessa ja riskien keskellä, eikä tavoitellakaan tasapainoa (Ståle 2004). Yleisesti arkikielessä kompleksisuuteen liittyy negatiivinen sävy ja usein siihen liitetään ilmiön kielteinen puoli (Jalonen 2006, 2007; Vartiainen ym. 2013). Yhtenä perusteluna kielteisyydelle Vartiainen ym. (2013, 51) esittävät *complex* ja *complexity* sanojen suomennokset. Kompleksinen- sanalle suomenkielisinä synonyymeinä ovat vaikeaselkoinen, hankala, vaikea, monimutkainen, ongelmallinen jne. Kun kompleksisuudesta puhutaan tieteellisessä yhteydessä, tilanne ei ole sama, vaan kompleksiseen ajatellaan liittyvä monia vaikuttavia tekijöitä, monia näkökulmia, jotka vaativat perehtymistä ja asian selvittämistä (Lindell ym. 2014, 87).

Muutokset ovat tuoneet uudenlaista dynamiikkaa päätöksenteko prosessiin ja kompleksisuus on läsnä yhä enenevässä määrin. Toimintaympäristöä leimaa muutos, ei vakaus (Vartiainen ym. 2013, 54). Lähes jokainen päätös jossakin vaiheessa prosessia tuo eteen ennakoimattomia asioita. Kompleksisuutta pidetään nykyisin organisaation ja sen toimintaympäristön kasvavana ja jatkuvana kehityspiirteenä (Laitinen & Stenvall 2012, 93). Kun puhutaan kompleksisuuden lisääntymisestä, ei tarkoiteta pelkästään toimijoiden lisääntymistä, vaan siihen liittyy myös haasteiden monimutkaisuus. Organisaation muutosvalmius on tärkeässä roolissa, kun tarkastellaan organisaation menestymistä muuttuvassa toimintaympäristössä. Laitisen ja Stenvallin (2012, 93) mukaan muutosvalmius on kilpailutekijä ja se koskee entistä enemmän myös organisaation sisäistä dynamiikkaa. He jakavat kompleksisuuden detajli- ja dynaamiseen kompleksisuuteen. Detajlikompleksisuudella tarkoitetaan monimutkaista systeemiä, joka käyttäytyy yksinkertaisesti. Dynaamisella kompleksisuudella taas tarkoitetaan yksinkertaista systeemin rakennetta, jonka lopputulos on kuitenkin ennakoimaton.

Nopeasti toisiaan seuraavat muutokset ovat johtaneet siihen, että muutoksia pyritään mahdollisuuksien mukaan hallitsemaan. Aina tulee silti eteen myös ennakoimattomia ja huomaamatta tapahtuvia muutoksia. Muutosten hallinta on erittäin haastavaa, mutta edelleen kuitenkin törmää siihen, että pyritään hallittuun muutokseen ja samalla muutosta pyritään ohjaamaan haluttuun suuntaan. Kompleksisuusajattelu pohjautuu kuitenkin siihen, että muutokset eivät juuri koskaan toteudu hallitusti, koska muutokselle tyypillistä on ennakoimattomuus ja yllätyksellisyys. Organisaatiomuutokseen liittyy aina myös ihmisiä, eikä heidän oma yksilöllinen reagointi eteen tuleviin asioihin ole millään lailla ennustettavissa, eikä se myöskään kaikilla asianosaisilla ole keskenään samanlainen. Lisäksi henkilöstön motivaatio ja vuorovaikutus eivät ole ennustettavissa, vaan on

esimerkiksi mahdotonta tietää, mitkä eteen tulevat asiat motivoivat muutoksen eteenpäin viemiseen tai toisaalta mikä voisi motivaation tappaa kokonaan. Laitinen ja Stenvall (2012, 93) ovat aiheesta todenneet, että strategiat ovat yksi esimerkki pyrkimyksestä hallittuun muutokseen. Samalla he toteavat myös sen, etteivät strategiatkaan toteudu suunnitellulla tavalla juuri koskaan johdettujen strategiaa toteuttavista ihmisistä; toinen voi ymmärtää ja tehdä oman tulkintansa strategiasta ja sen tavoitteista aivan toisella tavalla kuin esimerkiksi strategian laatijat.

Kompleksisessa vuorovaikutuksessa ihmisten sanat ja teot vaikuttavat siihen, miten kuulija tulkitsee tapahtumat ja miten hän reagoi siihen. Tapahtumaketju on riippuvainen keskusteluun osallistuvista ihmisistä. Organisaatioon kuuluu kompleksisuusajattelun mukaan olennaisena osana keskinäisriippuvuus. Työntekijöiden vuorovaikutussuhteissa kaikki sanottu ja koettu, sekä kaikki tapahtunut, vaikuttaa kaikkeen.

3.2 Kompleksisuusajattelun suuntauksia

Organisaatiotutkimuksessa voidaan erottaa erilaisia kompleksisuusajatteluun liittyviä suuntauksia. Mitleton-Kelly (2003) on erottanut viisi pääsuuntausta: kompleksiset sopeutuvat systeemit (CAS), dissipatiiviset rakenteet, itseään tuottavat systeemit, kaaosteoriat ja kasvavat tuotot. Mitleton-Kellyn jaottelusta puuttuu CRP (complex responsive process), mutta sitä voidaan pitää kuudentena kompleksisuusajattelun lähestymistapana (Laitinen ym. 2014, 94).

Kompleksisuusteoriat ovat yksi johtamisen ja organisaatiotutkimuksen suuntaus. Näistä suuntauksista CRP perustuu vuorovaikutukseen sekä yhteistoimintaan ja keskeistä on painotus ihmisiin ja refleksioon. Vuorovaikutuksessa on mukana koko ihminen kaikkine motiiveineen ja pyrkimyksiineen. CRP painottaa, että vuorovaikutustilanteissa herkkyys muutoksille on ominaista ja koko prosessin ydin on vuorovaikutteinen osallistuminen (Laitinen & Stenvall 2012, 02). CRP:n mukaan keskeistä ei olekaan yksi yhteinen päämäärä, vaan vuorovaikutuksen dynamiikka. Se ohjaa organisaation toimintaa ja organisaation todellinen sisältö on vuorovaikutusta (Laitinen ym. 2014, 98.)

Keskeisenä CRP:n taustahahmona pidetään Ralph Staceyta ja Doug Griffiniä. Laitisen (2009, 26–34) mukaan Staceyn painotuksia ovat ihmiskeskeisyys ja systeemikriittisyys, kun kuitenkin valtavirran tulkinta toteuttaa systeemistä kokonaisuutta ja ideaalia. Aikaisemmat systeemiteoriat pohjautuivat luonnontieteiden tutkimuskohteiden tarkasteluun, kun taas CRP on ensimmäinen ihmisten sosiaalista kanssakäymistä organisaatiossa tarkasteleva systeemiteoreettinen lähestymistapa.

Suomalaisessa organisaatiotutkimuksessa CRP on esiintynyt hyvin vähän. CRP:n perusta on monitieteinen ja se on saanut vaikutteita kompleksisuustieteistä, sosiologiasta, sosiaalipsykologiasta ja ryhmäpsykoanalyysistä (Laitinen & Stenvall 2012, 101). Muutosta ja toimimista muutoksen keskellä on tutkittu paljon ja tutkimuksista kompleksisuusteorioiden painottavat vuorovaikutuksen merkitystä muutoksessa. Laitinen & Stenvall (2012, 115) ovat sitä mieltä, että CRP on luontevin ajattelutapa kun puhutaan vuorovaikutuksen merkityksestä muutoksessa.

Staceyn mukaan julkiselle sektorille on tuotu vaikutteita yksityiseltä sektorilta parantamaan tehokkuutta ja tuottavuutta sekä lisäämään julkisen organisaation innovaatioita sillä oletuksella, että se takaisi parannuksia julkisen sektorin toimintaan. Hän toteaa, että myönteisiä vaikutuksia on ollut, mutta kokonaisuuden kehittymiseen vaikuttavuutta ei ole kyetty osoittamaan. Tästä syystä julkisen sektorin governance ajattelu luo Staceyn mukaan keskustelua kompleksisuuden hallittavuudesta, mutta ei niinkään luo uusia mahdollisuuksia julkisen organisaation kompleksisuuden johtamiselle ja hallinnalle. (Stacey 2006.) Hänen tulkintansa mukaan ihmisen mieli rakentuu vuorovaikutuksessa, jossa tietoa luodaan, jaetaan ja muokataan. Hän löytää kompleksisuusteorioista lähteen ihmisten tiedolle ja toiminnalle (Stacey 2010, 24–30).

Vuorovaikutus on oleellinen osa julkista toimintaa sen kaikissa prosesseissa. Vuorovaikutusta ei voi ennustaa vaan asiat tapahtuvat spontaanisti, eikä lopputulosta voi ennakoida. CRP sallii ennakkoimattomuuden ja Stacey ja Griffin (2005) ovat todenneet, ettei yksilöä ole käsitteenä olemassa ilman yhteisöä ja siihen liitettävää vuorovaikutusta. CRP ei odota valmiiden mallien käyttämistä tai niiden luomista, vaan kannustetaan hakemaan sopivia toimintatapoja aina juuri kyseessä olevaan tilanteeseen. Lisäksi vuorovaikutustilanteita ei juurikaan voi ulkopuolinen ohjailta. Vuorovaikutustilanteissa kohtaa erilaiset ihmiset, joilla kaikilla voi olla erilaiset intressit ja tavoitteet. Ominaista tilanteissa on sen herkkyys kaikille muutoksille, jotka eivät kulje ennakkoon sovitun mukaisesti. CRP viittaa organisaation olevan ihminen ja vuorovaikutus, eli ytimessä on vuorovaikutteinen toiminta. Responsiivisuudessa on toiminnan perusta. Sillä tarkoitetaan ihmisten ilmeitä, eleitä, tapoja ja niiden aiheuttamia reaktioita muissa ihmisissä. Ihmiset muuttavat toimintaansa toisten reagoinnin ja palautteen perusteella. (Laitinen ja Stenvall 2012, 102.)

Toimintaympäristön muuttuessa tarvitaan myös muutosta johtamiseen. CRP:n mukaan muutoksessa johdetaan ihmisiä, ei varsinaista muutosta. Sitä perustellaan sillä, että muutoksessa mukana olevat ihmiset kokevat erilaisia tunteita, eikä niiden syntymistä voida mitenkään estää tai ohjata ja siitä syystä on luonnollista että muutoksen yhteydessä esiintyy muutosvastarintaa. CRP suhtautuu

kriittisesti systeemiteoreetikkojen käsitykseen siitä, että kehitystä tapahtuu eniten kaaoksen reunalla. (Laitinen & Stenvall 2012, 104.) Vuorovaikutuksen merkitys on havaittu muussakin kuin kompleksisuustutkimuksessa. Esimerkkinä tästä voidaan ottaa esiin Pfeffer ja Sutton (2006), jotka ovat todenneet, että organisaatiokulttuuri ja toimintatavat voivat olla oppimisen esteenä organisaatiossa. Yhtenä syynä mainitaan työyhteisön jäsenten ennakoimaton käyttäytyminen ja heidän keskinäinen vuorovaikutus. Pfeffer ja Sutton eivät ole kompleksisuustutkimuksen edustajia, vaan heidät tunnetaan paremmin systeemistä ajattelua edustavina tutkijoina.

Tyypillisesti kunnalliseen päätöksentekoprosessiin on liitetty valtapelejä, sisäpiirejä, tiedon panttaamista ja jopa epäeettisyyttä. Selviytyäkseen lukemattomista haasteista, tämän tyyppinen toiminta ei kuitenkaan ole mahdollista, vaan yhdessä tekemällä ongelmat voitaisiin ratkaista. Laitinen ja Stenvall (2012, 117) ovat todenneet CRP:n olevan ratkaisu ainakin osittain, koska se korostaa luottamusta ja vuorovaikutusta. Ratkaisua johtamiseen ei kuitenkaan ole esittä, koska toiminta on jatkuvassa muutoksessa, eikä ihmisten käytös muuttuvassa tilanteessa ole ennakoitavissa.

3.3 Kompleksisuus kuntatoiminnassa

3.3.1 Kunnan toimintaympäristön kompleksisuuden heijastumat kuntajohtamiseen ja päätöksentekoon

Kompleksisuusajattelun yksi lähtökohta on se, että muutos on luontainen tila ja kompleksiselle maailmankuvalle epäjärjestys, sattuma ja kaaos ovat todellisuutta (Stacey 2003). Päätöksiä tekevässä toimielimessä niin esittelevä virkamies, kuin toimielimen jäsenetkin ovat vuorovaikutussuhteessa keskenään, mutta usein myös monien ulkopuolisten yhteistyökumppaneiden kanssa. Kaikkia eteen tulevia tilanteita on mahdotonta ennakoida. Kunnan toiminnot muodostuvat monissa erilaisissa vuorovaikutustilanteissa eripuolilla kuntaorganisaatiota. Vuorovaikutussuhteita ei voi ohjailta eikä hallita. Syntyy samanaikaisesti sekä ennustettavia, että ennakoimattomia ilmiöitä ja kunnan toiminnat tulisi sopeuttaa syntyviin tilanteisiin.

Vartiainen ym. (2013, 60) puhuvat kompleksisessa toimintaympäristössä toimimisesta kaaoksen reunalla. Heidän mukaansa ulospäin suuntautuva organisaatio toimii aina vuorovaikutuksessa ja kun vuorovaikutteinen organisaatio kohtaa isoja haasteita, sen täytyy mukautua ympäristön asettamiin vaatimuksiin. Organisaation perustoiminnot saattavat silti toimia hyvin, vaikka ulkopuolelta tulevan paine aiheuttaisi kaaoksen. Kompleksisuusajattelun mukaan juuri kaaoksen reunalla

toimiminen antaa mahdollisuuden uusien toimintamallien syntymiselle. Vuorovaikutuksen uusista tavoista hyvänä esimerkkinä on lisääntynyt digitaalisuus ja sosiaalisen median käyttö. Tieto kulkee ja siirtyy tehokkaasti ja oikean tiedon välittäminen vaatii kunnallisilta toimijoilta aktiivisuutta ja nopeaa reagointikykyä.

Toimintaympäristön muuttuminen vaikuttaa myös politiikan ja hallinnon rooleihin ja työnjakoon. Kompleksinen ympäristö on vaikeasti hallittava ja siksi roolien tulisi limittyä toisiinsa, lisäksi hallinnon rakenne tulisi olla hajautettu (Leväsvirta 1999, 112). Toimintaympäristön kompleksisuus vaikuttaa niin toimintaedellytyksiin kuin toimintatapoihinkin. Dynaamisessa ja kompleksisessa toimintaympäristössä päätöksenteko on hajaantuneempaa kuin vakaassa ympäristössä, jossa päätöksenteko prosessit muuttuvat byrokraattisiksi ja keskittyneiksi (Kallio 1995, 79). Kompleksisuusajattelun mukaan tahattomista, ennakoimattomista tilanteista ei voi koskaan täysin päästä erilleen. Perinteinen toimintamalli julkisissa organisaatioissa on ollut välttää mahdollisuuksien mukaan ennakoimattomia tilanteita. Toimintaympäristön muutokset ovat kuitenkin johtaneet siihen, ettei se ole enää mahdollista ja hyvin johdetut organisaatiot kykenevätkin paremmin varautumaan ja osin jopa välttämään odottamattomia tilanteita. Ennakoimattomuus on kuitenkin oleellinen osa yhteiskunnan toimintaa ja liika yllätysten välttäminen voi estää tarvittavien muutosten kehittymisen. Kompleksisessa toimintaympäristössä kaaoksen reunalla toimiminen on luontevaa. (Vartiainen ym. 2013, 76.)

Kompleksisessa ympäristössä kaikki tietävä ja autoritääriinen johtamismalli ei toimi. Kokonaisuuksien johtamisesta ja ymmärtämisestä on tullut välttämätön johtamisen osa-alue. Kokonaisuuksia korostava johtaminen ei nojaudu vanhoihin, hierarkkisiin toimintatapoihin, vaan osataan katsoa myös organisaation ulkopuolelle ja tätä näkökulmaa on toteutettu kompleksisen johtamisen kautta (Lindell ym. 2014, 86). Johtava viranhaltija toimii vuorovaikutuksellisessa kompleksisessa ympäristössä luottamushenkilöiden ja henkilökunnan kanssa yhdessä. Toimijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen tuloksena syntyy kunnan päätöksentekokulttuuri. Samalla vuorovaikutus muuntaa päätöksentekokulttuuria edelleen ja tästäkin näkökulmasta katsottuna vuorovaikutuksella on suuri merkitys toiminnallisuuden kehittymiselle (Leinonen 2012, 192).

Kunnan vuorovaikutuksellinen toimintakenttä on vaikea hallita, ennakoida sekä johtaa, ja siitä syystä sen voidaan kuvailla olevan kompleksinen. Se ei kuitenkaan ole puhtaasti kompleksinen toimintaympäristö, koska sitä ohjataan esimerkiksi lainsäädännöllä (Leinonen 2012, 194). On huomioitavaa, että kompleksisuus ei rajaa perinteistä, byrokraattista päätöksentekoa ulkopuolelle,

vaan se paremminkin täydentää sitä. Byrokraattisuus voi joissain tilanteissa olla hidasteena ja jopa esteenä, mutta toisaalta sillä voidaan varmistaa laillisuus ja oikeudenmukaisuus.

Tärkeä piirre kompleksisuusajattelussa on suhtautuminen epäonnistumiseen. Kompleksisuusajattelun mukaan ei olekaan kyse epäonnistumisesta, vaan kyse onkin pirullisten ongelmien ja toimintaympäristön luonteesta. Tämän ajattelun mukaan ei edes oleteta johtajankaan olevan aina oikeassa, vaan mikäli johtaja kykenee hyvin perustelemaan, se onkin osoitus ammattitaidosta ja mukautuvaisuudesta. Kompleksisuusajattelu ei myöskään kannusta autoritääriiseen johtamiseen. Tätä perustellaan sillä, että yksin tai pienen ryhmän tekemällä päätöksellä ei ole koko organisaation tukea, eikä kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja ole ehkä otettu huomioon. Ei voida olla varmoja, että paras mahdollinen ratkaisu on löytynyt. Lisäksi autoritäärisessä johtamismallissa kompleksiselle ajattelulle ominainen yhteistyö ja vuorovaikutus on unohdettu. Kompleksisuusajattelu johtamisen yhteydessä poikkeaa siis selkeästi aikaisemmasta, jossa vahvaa johtajaa on arvostettu korkealle. (Vartiainen ym. 2013, 95.) Autoritäärinen johtaminen ei sovellu mihinkään organisaatioon, jota ei johdeta ylhäältä alaspäin. Kuntaorganisaatiot ovat verkostoituneet, koska muutos ja kehityskulut ovat pakottaneet kunnat etsimään yhteistyökumppaneita ja – verkostoja, eikä verkostoja voi johtaa, vaan johtaminen tapahtuu verkostoissa (Härkönen & Airaksinen 2012, 9).

Kompleksisen organisaation johtamisen yhteydessä on puhuttu pirullisista ongelmista (Vartiainen ym. 2013). Samasta *wicked problems* termistä Härkönen & Airaksinen (2012) ovat käyttäneet suomennotta vaikeat ongelmat. Molemmat suomennotukset kertovat ymmärrettävästi oleellisen siitä, mistä on kysymys. Kompleksinen toimintaympäristö on otollinen vaikeiden ongelmien syntymiselle ja osittain siitä syystä vaikeita ongelmia esiintyy erityisesti julkisissa organisaatioissa (Beincke 2009, 1). Vartiainen ym. (2013, 88) ovat luetelleet selkeitä periaatteita, miten kaaoksen reunalla tulisi toimia pirullisten ongelmien kanssa. He ovat vakuuttuneita siitä, että kompleksisuusajattelun kautta löytyy entistä parempia ratkaisuja monitulkintaisiin vuorovaikutuksellisiin ongelmiin asiantuntijaorganisaatioissa. Aluksi on kuitenkin ymmärrettävä ongelman luonne; onko se kesy, kriittinen vai pirullinen ongelma. Lindell ym. (2014) ovat todenneet, että pirullisissa ongelmassa ei ratkaisuvaihtoehtoja löydy ilman keskustelua, johtaminen käskyttämällä ei tuo ratkaisuja pirullisiin ongelmiin. Ratkaisut vaativat ohjeistusta, mutta myös ohjeiden noudattamista.

Vaikeita ongelmia on kuvattu kompleksisen lisäksi osittain kaottisiksi. Vaikeat ongelmat ovat kuntaorganisaatioissa arkipäivää ja niiden ratkaiseminen osana johtamista edellyttää vuorovaikutteisuutta. Niiden ratkaisemiseksi tarvitaan luovia ratkaisukeinoja. Conklinin (2005) ajatuksena on,

että vuorovaikutuksessa olevat ihmiset keskustelevat ongelmasta ja mielipiteet kytketään yhteen. Hän puhuu kollektiivisesta älykkyydestä vaikeiden ongelmien ratkaisemisen yhteydessä.

Kompleksisuusajattelu soveltuu erityisen hyvin nykyiseen, nopeasti muuttuvaan toimintaympäristöön. Kompleksisuusajattelun mukaan ongelmia ei ole mahdollista ratkaistakaan täysin, vaan riittää, että saadaan hyväksyttävä lopputulos. Aikaisemmin asioiden oletettiin etenevän rationaalisesti ja suunnittelukin eteni sen mukaan. Toimintaympäristön muuttuessa kompleksiseksi, on ajateltu, että rationaalisuus ei riitä selviämään kompleksisessa ympäristössä, eikä siihen liittyvien vaikeiden ongelmien ratkaisemisessa (Härkönen & Airaksinen 2012, 7). Usein riittää, että ongelmaan on tartuttu, siihen on löydetty eri ratkaisuvaihtoehtoja, vaikka ratkaisu ei olisikaan hyvä. tyydytään siihen, että monista huonoista ratkaisuvaihtoehdoista valittu on kuitenkin paras mahdollinen siinä tilanteessa ja energiaa säästyy varsinaiseen toimintaan. Lisäksi kompleksisuusajattelun mukaan johtajien ennakointikykyyn luotetaan. (Vartiainen ym. 2013, 129.).

Jalosen (2007, 133) mukaan paikallisella tasolla kompleksisuutta lisäävät myös erilaiset rakenteelliset muutokset, sekä tieto- ja viestintäteknologian käytön lisääntyminen. Kuntatasolla rakenteellisilla muutoksilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi palvelurakenteiden muutosta. Väestö ikääntyy ja palvelutarpeet muuttuvat. Samanaikaisesti kuntien talous heikkenee ja joudutaan tekemään arvovalintoja siitä, mitä kunta kykenee tarjoamaan kuntalaisilleen. Kuntatalouden heikkeneminen ja palvelutarpeiden muutos muuttavat myös kunnan elinkeinorakennetta, kun hyvinvointipalvelujen tarve kasvaa. Rakenteelliset muutokset vaikuttavat suoraan kuntien päätöksentekoon ja päätöksien kautta palvelutarjontaan.

3.3.2 Hallinnon ja politiikan välisen suhteen kompleksisuus

Politiikan ja hallinnon välinen suhde on vuorovaikutuksellinen ja siihen vaikuttavat monet asiat niin sisältä kuin ulkoapäin. Poliitiikan ja hallinnon välistä suhdetta voidaankin kuvata kompleksiseksi vuorovaikutussuhteeksi. Kompleksisuusteorian näkökulmasta demokratioissa on ilmiöitä, joiden ymmärtäminen edellyttää eritasoisten ja erityyppisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Eri tasoilla tarkoitetaan esim. globaalin, kansallisen, alueellisen ja paikallisen demokratian tasoja (Jalonen 2006). Vuorovaikutus muokkaa sekä toimintaympäristöä, että siinä toimivia yksilöitä. Se tekee toimintaympäristöstä muuttuvan ja epävakaa (Vartiainen ym. 2013, 69).

Kunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä politiikan ja hallinnon väliset erilaiset intressit voivat leimata päätöksentekoa hyvinkin vahvasti. Joskus erilaiset intressit voivat johtaa vaikeisiin ristiriitoihin. Tästä Jalonen (2006) on todennut, että erilaiset intressit voivat vuorovaikutuksessa aktivoitua jännitteiksi, jotka luovat dynamiikkaa jolla mahdollistuu monipuolinen asioiden tarkastelu päätöksentekoprosessissa. Hänen mukaansa kompleksisuus aiheuttaa epävarmuutta koska tapahtumat eivät kulje aina saman kaavan mukaan, mutta myös siksi, että inhimillinen tieto ei ole koskaan täydellistä. Leinosen (2012, 193) mukaan juuri erilaiset intressit ja odotukset tuovat kompleksisuutta toimintaan ja toimijoiden välisiin suhteisiin. Jokainen toimija toimii sillä liikkumavaraalla, jota on mahdollista käyttää. Leinonen käyttää tässä yhteydessä käsitettä poliittinen älykkyys, jolla tarkoitetaan kykyä edistää omaa liikkumavaraa sekä omia intresseitä ja tavoitteita kulloinkin aina tarkoituksenmukaisella tavalla.

Politiikan ja hallinnon välisen suhteen tuomat johtamisen haasteet johtuvat usein ristiriitaisista odotuksista. Kuntaorganisaatioiden talous on ollut tiukalla jo pitkään, eikä viime vuosien muutokset ole helpottaneet talousahdinkoa varsinkin kun valtiontalouskin heikkenee koko ajan. Luottamushenkilöt odottavat usein pieniltäkin rakennemuutoksista välittömiä säästövaikutuksia, eikä kuitenkaan palvelutarjontaa olla valmiita muuttamaan. Yhteistyöllä tai jopa kuntaliitoksilla on etsitty halvempaa ratkaisua järjestää kaikki olemassa olevat palvelut muuttamatta mitään, joka sekin on hyvin epärealistinen odotus. Näissä tilanteissa johtamisen keinot ovat marginaaliset, jopa olemattomat. (Härkönen & Airaksinen 2012, 16.) Vaikka politiikan ja hallinnon välinen suhde olisikin luottamuksellinen ja toimiva, ei johtamiselle jää tilaa eikä johtajalla ole siihen mitään työkaluja, jos mikään ei saa muuttua samaan aikaan kun resurssit pienenevät.

Hallinnon ja politiikan välinen vuorovaikutussuhde on ennakoimaton ja yllätyksellinen. Johtavat viranhaltijat ovat vuorovaikutuksessa alaistensa, poliittisten päättäjien, kuntalaisten ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Kun tähän yhtälöön lisätään poliittisten päättäjien suhteet muihin päättäjiin, äänestäjiin ja yhteistyökumppaneihin on muuttuvia tekijöitä runsaasti. Näin kompleksisessa yhtälössä on mahdotonta ennakoida kaikkea tulevaa. Lisäksi kunnilla on erilaiset päätöksentekokulttuurit ja myös se vaikuttaa hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen mitä suurimmassa määrin. Suhdetta ja sen rakentumista määrittelevät myös osapuolet ihmisinä, mahdolliset ystävyysuhteet ja käyttäytyminen. Hallinnon ja politiikan välisen suhteen kompleksisuuteen vaikuttavat lisäksi lait, johtosäännöt ja sopimukset sekä näiden tuomat erilaiset näkökannat ja intressit. Vaikka kunnallinen toiminta on vahvasti normitettua, niin toimintatavat ja yhteistyön tapa tuovat toimintaan yllätyksellisyyttä. (Leinonen 2012, 193–195.)

Hallinnon ja politiikan välinen työnjako tulee olla selkeä, jotta keskinäinen yhteistyö on onnistunutta. Työnjaon epäselvyys voi jo itsessään johtaa hankaluuksiin ja kompleksisessa vuorovaikutussuhteessa avainhenkilöillä on entistä suurempi merkitys toimintakulttuurin kannalta. Hallinnon ja politiikan suhde voi kehittyä luottamukselliseksi vain, jos poliittiset avainhenkilöt arvostavat virkamiehistön työtä ja auttavat sitä kautta hyvän ilmapiirin luomista. Kompleksisuuden lisääntyminen on muuttanut ratkaisevasti kuntien toimintakulttuuria lyhytjänteisemmäksi.

3.4. Tutkielman teorian yhteenveto

Kunnallinen toiminta on toimimista erilaisissa rajapinnoissa, jotka kaikki vaikuttavat toisiinsa tavalla tai toisella. Rajapinnoilla toimimisella tarkoitetaan kahden tai useamman osapuolen vuorovaikutusta erilaisissa tilanteissa. Monien rajapintojen joukosta politiikan ja hallinnon välinen rajapinta on kunnallisen päätöksenteon näkökulmasta yksi oleellisimpia. Jo lähtökohtaisesti hallinnon ja politiikan edustajilla päätöksenteon eri tasoilla voi olla erilaiset intressit asioiden suhteen. Rajapinta-ajattelu korostaa luovuutta, jota rakennetaan vuorovaikutustilanteissa. Kunnallisessa toiminnassa tasapainoillaan hallinnon ja politiikan rajapinnalla. Kuntien välillä voi olla suuriakin eroja siinä, kuinka hallinnon ja politiikan työnjako on rajattu ja se vaikuttaa kunnan toimintatapoihin. Päätöksentekoprosessi on avainasemassa puhuttaessa kunnan toimintakyvystä. Toimintakyky säilyy vain rakentavalla yhteistyöllä. Tämä ei tarkoita sitä, että toinen osapuoli antaa periksi, vaan sitä, että ratkaisuja etsitään yhdessä neuvottelemalla rakentavassa hengessä. Kunnan toimintakyky on merkittävässä roolissa, kun kyseessä on kaikista velvoitteista selviäminen.

Hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen liittyy aina myös valtaa ja vallankäyttöä. Vallan tasapaino, omissa rooleissa pysyminen ja vuorovaikutus, ovat tärkeitä yhteistyön kannalta. Luottamus hallinnon ja politiikan välillä voi olla jopa valtaa merkittävämmässä roolissa, kun puhutaan kunnallisesta päätöksentekoprosessista. Hallinnon ja politiikan välisen vuorovaikutussuhteen toimimattomuus johtaa epäilyyn, jolloin epäonnistumisen pelko korostuu. Päätöksentekoprosessissa tarvitaan vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja avointa dialogia, jotta vaikuttavuudeltaan paras mahdollinen ratkaisu aina kulloiseenkin tilanteeseen onnistutaan löytämään. Epäluottamuksen ilmapiiressä rakentavaa poliittista debattia ei käydä, ja kuitenkin on selvää, että kunnallisessa päätöksenteossa tarvitaan tilaa mielipiteiden vaihdolle. Mikäli kunnallisessa toiminnassa ammattijohtajan ja poliittisen johdon luottamus toimii ja molemmat osapuolet hoitavat oman roolinsa toista

osapuolta kunnioittaen, on päästy lähelle kumppanuutta. Kumppanuus politiikan ja hallinnon välisessä dynamiikassa on toimintatapa, johon kannattaa pyrkiä. Yhteiset tavoitteet ja yhteinen visio tulevaisuudesta ovat asioita, joiden saavuttamiseksi tehdään töitä – kumppaneina. Kumppaneina ollaan riippuvuussuhteessa toiseen osapuoleen ja vastavuoroisuuden periaate toimii, eikä valtapeli vie aikaa ja resurssia päätöksentekoprosessin eteenpäin viemiseltä. Kumppanuus on avain yhdessä tekemiseen. Kumppanit kantavat yhdessä vastuun päätöksistä ja niiden seurauksista. Ståle ja Laento (2000, 68–69) ovat kumppanuuden yhteydessä puhuneet kaksoisriippuvuudesta. Tällä tarkoitetaan sitä, että kumppanit ovat riippuvuussuhteessa toisiinsa ja molemmat osapuolet hyötyvät toisistaan. On selvää, että ilman ymmärrystä molemminpuolisesta tarpeesta, ei luottamusta ja yhteistyötä hallinnon ja politiikan välille voi syntyä.

Kumppanuuden syntyminen hallinnon ja politiikan toimijoiden välille ei ole itsestäänselvyys. Se vaatii aikaa ja molemminpuolista tahtotilaa kehittyäkseen. Kumppanuus perustuu aina molemminpuoliselle hyödyille, jossa hyödyn tulee aina olla suurempi kuin siihen panostaminen (Thomson & Perry 2006). Kunnallisessa päätöksentekoprosessissa politiikka on aina läsnä ja se tuo kumppanuuden rakentamiselle lisähaastetta. Poliitikassa hallinnon ja politiikan toimijoiden lisäksi oman mausteensa tuo eri puolueiden väliset jännitteet sekä erilaiset arvot. On tärkeää muistaa, että vaikka hallinnon ja politiikan välillä olisi saavutettu toimiva kumppanuuden taso, sen säilyminen edellyttää jatkossakin luottamusta sekä toisen osapuolen kuuntelemista ja arvostamista. Kumppanuuteen kannattaa haasteista huolimatta satsata ja esimerkiksi Stenvall ym. (2014, 11–12) ovat todenneetkin, että kuntatoimijoiden kautta muotoutuu koko päätöksentekoprosessin onnistuminen.

Politiikka, hallinto ja toimintaympäristön kompleksisuus liittyvät vahvasti yhteen kunnallisessa toiminnassa. Kompleksisuusajattelu sopii kumppanuuden rinnalle hyvin. Kunnalliseen päätöksentekoon tarvitaan sekä politiikan että hallinnon työpanosta, eikä kumpikaan osapuoli voi tehdä yksinään, ilman toista osapuolta, lainvoimaisia päätöksiä. Poliitiikka ja hallinto ovat siis toisistaan riippuvaisia osapuolia. Toimintaympäristö, jossa politiikka ja hallinto kuntakentässä toimivat, muuttuu ja kehittyy. Se muuttuu entistäkin kompleksisempaan suuntaan samalla kun ennakoimattomuus lisääntyy. Kun toimintaympäristöä leimaa muutos, se tuo päätöksentekoprosessiin uudenlaista dynamiikkaa. Poliitiikan ja hallinnon välinen suhde sekä toimintaympäristön kompleksisuus kietoutuvat erottamattomasti toisiinsa.

Kompleksisessa toimintaympäristössä pienet asiat voivat saada suuria merkityksiä ja suuret pieniä. Kompleksisuusajattelu on uudenlainen lähestymistapa organisaatioiden toimintaan. Perustana on ihmisten puutteellinen käsitys kompleksisista ilmiöistä, eikä tavoitteena ole täydellisen ratkaisun

löytäminen, vaan sillä hetkellä parhaan mahdollisen ratkaisun löytäminen. Muutos on olennainen osa kompleksista toimintaympäristöä ja hyvin usein se mielletään kielteisessä sävyssä (Vartiainen ym. 2013, 51). Kompleksisuusajattelun mukaan muutokset eivät ole koskaan hallittuja, vaan muutosta leimaa yllätyksellisyys ja ennakoimattomuus. Kuntien toimintaympäristöä ja ylipäätään kunnallista toimintaa voidaan pitää entistä kompleksisempänä, koska jatkuvat muutospainet pakottavat kunnat muuttamaan toimintatapojaan. Taloudelliset realiteetit ja ulkoa päin johdetut, käytännössä valtion vetämät, kehittämishankkeet vaativat valtavasti aikaa ja resurssia niin ammatti- kuin poliittiselta johdoltakin. Ennakoimattomuus lisääntyy ja lisää myös kompleksisuutta entisestään. Kompleksinen ympäristö on vaikea hallita ja se vaatii politiikan ja hallinnon entistä tiiviimpää vuorovaikutusta. Jatkuvassa muutoksessa eläminen pakottaa oppimaan sen, ettei kaikkea voida ratkaista, vaan joudutaan ehkä tyytymään johonkin välimuotoon.

Kunnallisessa toiminnassa vuorovaikutus ja sen onnistuminen on oleellista kaiken toiminnan kannalta. Kompleksisuusajattelun suuntauksista CRP (complex responsive process), pohjautuu vuorovaikutukseen ja yhteistoimintaan ja tästä syystä on perusteltua liittää CRP mukaan keskusteluun, kun puhutaan hallinnon ja politiikan välisen suhteen kompleksisuudesta. Ulkopuolelta erilaisia vuorovaikutustilanteita ei voida ohjata. CRP ajattelee ihmisen ja vuorovaikutuksen yhdessä muodostavan organisaation. Ihmiset reagoivat asioihin eri tavoin ja näihin reaktioihin uudet ihmiset reagoivat taas eri tavoin. CRP ajattelulle on ominaista, että muutoksessa johtamisen kohteena on ihminen ja on luonnollista, että muutoksessa esiintyy muutosvastarintaa. CRP:n voidaan ajatella olevan osittainen ratkaisu kunnallisessa päätöksentekoprosessissa esiintyvään valtapeliin ym. siihen liitettyihin negatiivisiin ilmiöihin, koska CRP korostaa luottamusta ja vuorovaikutusta. (Laitinen & Stenvall 2012, 102, 117.)

Toimintaympäristön muutos on vaikuttanut hallinnon ja politiikan rooleihin ja työnjakoon ja sitä kautta päätöksenteko on hajaantuneempaa. Ennakoiminen on vaikeaa ja yllätyksellisyys värittää kaikkea kunnallista toimintaa. Uusia tilanteita ei voida eikä pidäkään vältellä, vaan toimintaympäristön muuttuessa kunnan on tarkasteltava omia toimintaprosessejaan. Kunnallisten toimijoiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa muodostuu kunnan päätöksentekokulttuuri, joka sekkin kehittyvä muuttuvan toimintaympäristön mukana. (Vartiainen ym. 2013, 76). Kompleksisuus aiheuttaa epävarmuutta ennakoimattomuuden vuoksi. Asiat eivät etene enää kaavamaisesti, vaan erilaiset vaikeat ongelmat ovat kuntatoiminnassa tulleet arkipäiväisiksi.

Hallinnon ja politiikan välisen suhteen rakentuminen ja kehittyminen pohjautuu vuorovaikutussuhteisiin. CRP:n mukaan samalla kun rakennetaan uutta tulevaisuutta, muutetaan menneisyyttä.

Ihmisten välinen vuorovaikutus kompleksisissa organisaatioissa on siis yhtä aikaa sekä jatkuvaa että muuttuvaa (Stacey & Griffin 2005). Organisaation ulkopuolelta ei voi vaikuttaa näihin vuorovaikutussuhteisiin ja siitä syystä hallinnon ja politiikan suhde rakentuu organisaation sisällä olevien toimijoiden kesken. Hallinnon ja politiikan suhde rakentuu pala palalta erilaisissa vuorovaikutustilanteissa ja kompleksisuusajattelun suuntauksista juuri CRP pureutuu ihmisten väliseen vuorovaikutukseen, joka tapahtuu aina siinä hetkessä ja tilanteessa olevien ihmisten kesken.

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

4.1. Laadullinen tutkimus

Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen erottaminen toisistaan on hyvin tavallista yhteiskuntatieteissä, vaikka se ei olekaan käytännön todellisuutta (Alasuutari 1999, 32). Hirsijärvi ja Hurme (1988) ovat pitäneet tällaista vastakkainasettelua turhana, koska kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia tutkimuksia voidaan myös yhdistää. Kvalitatiivinen tutkimus soveltuu käytettäväksi kun ollaan kiinnostuneita tapahtumista, tapahtumien rakenteista ja mukana olleiden merkitysrakenteista. Se soveltuu myös tutkittaessa tilanteita, joihin vaikuttavia tekijöitä ei voida hallita (Metsämuuronen 2006, 88).

Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus on Tuomen ja Sarajärven (2009, 192) mukaan ymmärtävää tutkimusta. Koska tavoitteenani on pyrkiä lisäämään ymmärrystä politiikan ja hallinnon väliseen dynamiikkaan ja sen kehittymiseen, voidaan pro gradu tutkielmani luokitella kvalitatiiviseksi tutkimukseksi. Aineisto tutkielmani on kerätty teemahaastatteluilla. Hallinnon tutkimukselle on hyvin yleistä laadullinen tutkimusote hallinnon luonteen vuoksi (Salminen 2009, 192). Laadullista aineistoa kerättäessä, teemahaastattelu on käytetyin tapa (Eskola & Vastamäki, 2010, 26). Teemahaastattelu on yksinkertainen tapa kun halutaan tietää, mitä joku ajattelee jostakin asiasta. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, jossa haastattelu kohdistetaan etukäteen määriteltyihin teemoihin (Hirsijärvi & Hurme 2000, 47). Teemahaastattelu soveltuu aiheeseeni juuri siitä syystä, että tavoitteena oli kerätä haastateltavilta kokemuksia ja mielipiteitä tutkittavana olevasta aiheesta. Päädyin laadullisen aineiston keräämisen tavoista juuri teemahaastatteluun, koska mielestäni esimerkiksi lomakekysely ei olisi antanut aiheeseen yhtä luotettavaa aineistoa. Perustelen tätä sillä, että kyselyssä vastaaja harkitsee tarkkaan vastauksensa, kun teemahaastattelu taas käydään vuorovaikutuksellisenä keskusteluna ja vastaukset ovat kyselylomaketta spontaanimpia. Toisaalta kyselylomakkeella olisi ehkä saavutettavissa perustellumpia ja laajempia vastauksia, mutta tässä tutkimuksessa tavoiteltiin aineistoa, jossa aidot kokemukset ja mielipiteet ovat keskeisessä roolissa. Toinen tärkeä perusteluni valinalleni oli näkökulman tuoreus aiheeseen. Saatavilla ei ollut aikaisempaa aineistoa ja siksi oli mielestäni perusteltua lähteä selvittämään kokemuksia juuri niiltä henkilöiltä, joita tämä läheisesti koskettaa.

Anttilan (2000, 230) mukaan tutkimusvälineeksi soveltuvat erilaiset haastattelut, kun tiedon tarve liittyy asenteisiin, mielipiteisiin, havaintoihin ja kokemuksiin. Teemahaastattelu on vuorovaikutuksellinen keskustelu, jota usein käydään haastateltavan ehdoilla, vaikka aloite keskusteluun tulee tutkijalta. Teemahaastattelu ei etene ennakkoon tarkasti määriteltyjen kysymysten mukaan, vaan kohdentuu ennakkoon valittuihin teemoihin ja se antaa tilaa haastateltavan puheelle enemmän. Haastateltavan näkökulmasta tarvitaan kolme motivoivaa tekijää:

- 1) mahdollisuus tuoda oma mielipide esiin
- 2) halu kertoa omista kokemuksista
- 3) aikaisemmat kokemukset osallisuudesta tiedon tuottamiseen tieteen tarkoitukseen.

(Eskola & Vastamäki 2010, 26–44.)

Teemahaastattelun oletuksena on, että kaikkia kokemuksia, ajatuksia, uskomuksia ja tunteita voidaan tutkia teemahaastattelulla. Keskeistä on, että haastateltavat tulkitsevat asioita ja antavat asioille merkityksen (Hirsijärvi & Hurme 2000, 48). Tulkinnallisella lähestymistavalla ei pyritä objektiiviseen, ainoaan oikeaan totuuteen, vaan tällaisella lähestymistavalla on mahdollista löytää vain valitusta näkökulmasta tulkittu totuus (Alversson 2003, 13).

Viime aikoina teemahaastatteluihin liittyvä keskustelu on siirtynyt entistä keskustelelevampaan suuntaan. On ajateltu, että haluttuun aiheeseen saadaan oikeammat vastaukset, kun haastateltava on tilanteessa vapautuneempi. Keskustelun alku määrittelee kuinka vapautunutta keskustelu tulee olemaan (Eskola & Vastamäki 2010, 27). Vapautuneesta keskustelusta teemahaastattelun yhteydessä on kokemuksia, joita on verrattu jäykempään kysymys – vastaus tapaan käytyyn haastatteluun (Kortteinen 1992, 37–38). Haastattelutilanteet olivat mielestäni vapautuneita ja en yhdessäkään haastattelussa törmännyt siihen, etteikö keskustelu aiheesta olisi luontevasti siirtynyt teemasta toiseen. Vaikka aiheeni ei olekaan erityisen arka, niin koin, että vapautuneessa keskustelussa tulivat esille aidot mielipiteet tutkittavana olevasta aiheesta.

Haastattelupaikkaan on myös syytä kiinnittää huomiota. Se voi olla kotona, työpaikalla, yleisellä paikalla jne. mutta kuitenkin sellaisessa paikassa, jossa haastateltava keskittyy keskusteluun ja vastauksiinsa, eikä ympärillä mahdollisesti esiintyviin häiriötekijöihin. Tutkijan kannattaa kuitenkin ajatella haastattelupaikkaa haastateltavan näkökulmasata, jotta haastateltava ei paikan vuoksi ole vaivaantunut tai epävarma. (Eskola & Vastamäki 2010, 29–30). Tähän tutkielmaan liittyvät haastattelut tehtiin kaikki haastateltavien omissa työhuoneissa. Paikka valikoitui luontevasti tällä tavalla johtuen ehkä siitä, että aihe liittyi läheisesti haastateltavien työhön, mutta aihe ei kuitenkaan ollut niin herkkä, etteikö siitä olisi ollut luontevaa keskustella omassa työhuoneessa. Samalla oma

työhuone on tuttu ja turvallinen ympäristö haastateltavalle. Työaikana ja omassa työhuoneessa tehtävään haastatteluun liittyy myös riski siitä, että haastattelu keskeytyy syystä tai toisesta. Tehdyistä haastatteluista kaksi keskeytyi hetkeksi, koska haastateltavan alainen kävi kysymässä esimieheltään työhön liittyvää asiaa. Kumpikaan keskeytys ei kestänyt muutamaa kymmentä sekuntia kauempaa ja haastattelu jatkui heti luontevasti eteenpäin. Mielestäni kumpikaan tapauksista ei vaikuttanut haastatteluun.

Teemahaastattelu on suhteellisen avoin haastattelu, mutta siinäkin etsitään merkityksellisiä vastauksia tutkimustehtävään liittyen (Tuomi & Sarajärvi 2002, 77). Haastattelijan tehtävänä on pitää huoli siitä, että kaikki ennakkoon ajatellut teemat tulee käytyä läpi, mutta niiden käsittelyjärjestys haastattelusta toiseen voi vaihdella. Juuri tässä teemahaastattelu poikkeaa strukturoidusta haastattelusta; kysymyksillä ei teemahaastattelussa ole tarkka muoto ja järjestys. Teemahaastattelun ja syvähaastattelun välille voi olla toisinaan vaikeaa vetää niitä erottavaa rajaa, koska teemahaastattelussa mennään ajoittain todella syvälle valittuihin teemoihin (Eskola & Vastamäki 2010, 28–29). Teemoja mietittäessä tulee pitää mielessä tutkimusongelma, johon vastausta etsitään. Teemahaastattelurunko toimii jonkinlaisena muistilistana haastattelijalle keskustelua ohjaavana runkona (Hirsjärvi & Hurme 2000, 66). Teemahaastattelun yhtenä vahvuutena on pidetty sen analysointia; matka aineistosta analyysiin on lyhempi kuin usein laadullisessa aineistossa yleensä on (Eskola & Vastamäki 2010, 43).

Teemojen valinta rakentui helposti teoreettisesta viitekehystä, mutta kysymysten asettelu vaati enemmän työtä. Kysymykset eivät saa olla johdattelevia ja se aiheutti jonkin verran haasteita. Haastattelutilanteessa teemahaastattelurunko osoittautui kuitenkin ongelmattomaksi siinä mielessä, että keskustelu eteni luontevasti ja useat kysymykset saivat vastauksensa ilman, että haastattelija niitä joutui erikseen kysymään. Siinä mielessä haastattelutilanteet olivat erityisen onnistuneita.

Laadullisella tutkimuksella ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, vaan pikemminkin pyritään kuvaamaan ilmiötä tai tapahtumaa ja ymmärtämään tietynlaista toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta ilmiölle (Tuomi & Sarajärvi 2002, 88). Parhaimmillaan teemahaastattelulla tuotetaan uutta, kokemuksen kautta syntynyttä teoriaa. Laadullisen tutkimuksen heikkoutena on pidetty huonoa yleistettävyyttä, koska tulokset eivät ole helposti luokiteltavassa muodossa, kuten määrällisessä tutkimuksessa ovat. Laadullisella tutkimuksella kuitenkin tavoitellaan ennakkoluulotonta yhteiskunnallisten ilmiöiden tarkastelua perustelluista näkökulmista. (Alasuutari 2011, 231–235). Teemahaastattelu soveltuu tähän tutkielmaan erityisen hyvin, koska etsitään vastauksia,

jotka perustuvat haastateltavan omiin kokemuksiin ja kaikki haastateltavat omaavat samanlaiseen tilanteeseen liittyviä kokemuksia. Teemahaastattelun sallima vapaa keskustelu voi tuoda tälle tutkimukselle oleellista tietoa ja näkökulmaa, jota ei strukturoidussa haastattelussa välttämättä saataisi esille. Tässä tutkielmassa pyritään löytämään asioita, joita voitaisiin käyttää tukena, kun edistetään ymmärrystä politiikan ja hallinnon välisen suhteen kehittymisestä.

4.2 Aineisto ja sen analysointi

Aineiston keräämiseksi haastateltiin kuusi henkilöä 23.4–25.5.2015 välisenä aikana. Yhden haastattelun kesto vaihteli melko suuresti lyhimmän haastattelun ollessa noin 22min ja pisimmän 48 min. Haastateltavien määrä ratkesi lopullisesti siinä vaiheessa, kun nähtiin aineiston alkavan täytyä, eikä haastatteluissa tullut enää esille uusia huomioita. Tässä mielessä ennakoitiin osui oikeaan, eikä esiintynyt tarvetta laajentaa haastattelujen määrää alkuperäisestä suunnitelmasta. Tuomen ja Sarajärven (2002, 89) mukaan ajatuksena on, että aineiston täytyminen, saturaatio, riittää tuomaan esille teoreettisen peruskuvion tutkimuskohteesta. Haastateltavien löytäminen tuntui aluksi haasteelliselta, koska yllättävän monissa kunnissa johtavien viranhaltijoiden vaihtuminen on ajoittunut viimeisen viiden vuoden sisälle. Haastateltavia kartoittaessa törmäsin myös sellaisiin kuntiin, joissa ei työskennellyt yhtään yli 8 vuotta palvelutta johtavaa viranhaltijaa. Vastapainona tälle haastatteluihin suostumuksen saaminen oli helppoa. Kukaan, joilta haastattelua pyysin, ei kieltäytynyt haastattelusta. Aihetta pidettiin ilmeisen mielenkiintoisena.

Haastateltaviksi valittiin kokeneita, johtavia viranhaltijoita. Jokaisen haastateltavan työhön on kuulunut joko aikaisemmin tai kuuluu edelleen esittelyoikeus jossakin kunnallisessa toimielimessä; joko kunnanvaltuustossa, -hallituksessa tai lautakunnassa. Osalla esittelyoikeus oli hyvin laaja, jollakin suppeampi. Haastateltavat valittiin kokemuksen perusteella niin, että haastatteluihin etsittiin sellaisia henkilöitä, jotka olivat toimineet kunnallisina, johtavina viranhaltijoina vähintään kahden toimielimen aikana. Perusteluna tälle valinnalle oli se, että tarvitaan vähintään kahden toimielimen kanssa työskentelyä, jotta haastateltavalla olisi riittävästi kokemusta aiheesta. Haastateltavalle olisi ehtinyt kertyä jonkin verran vertailupohjaa siihen, ovatko toimielimet ja niiden sisäinen dynamiikka erilaisia tai poikkeako toimielimen dynamiikan kehittyminen toisistaan henkilöiden vaihtuessa toimielimessä. Tässä mielessä haastateltavien valikointi onnistui hyvin ja haastatteluihin osallistuneista henkilöistä lyhin työhistoria virkamiehenä kunnallishallinnossa oli n.

kymmenen vuotta. Pyrkimys siihen, että kokemusta ja vertailupintaa löytyisi, toteutui hyvin. Haastateltavissa oli sekä naisia että miehiä. Joukossa oli sekä kuntajohtajia, että muita johtavia viranhaltijoita. Haastatteluja tehtiin sekä pienissä maaseutukunnissa että keskisuurissa kaupungeissa. Kaikki tämän tutkimuksen haastattelut tehtiin yksilöhaastatteluina, koska mielestäni ryhmähaastattelulla ei olisi saatu tähän aiheeseen uutta tai erilaista sisältöä. Ryhmähaastattelussa olisi ollut lisäksi mahdollisuus, että toisen haastateltavan läsnäolo olisi supistanut aineistoa. On mahdollista, että aiheeseen liittyvät negatiiviset kokemukset tai sävyt eivät olisi tulleet lainkaan esille. Toisaalta olisi sekin ollut mahdollista, että eri organisaation ihmiset, joilla oli samanlaisista tilanteista kokemusta, olisivat voineet keskustella aiheesta hyvinkin laajasti ja monipuolisesti, ja jopa vertaillen kokemuksiaan. Ryhmähaastattelu ei kuitenkaan noussut vaihtoehdoksi myöskään siitä syystä, että haastateltavat toimivat keskenään eri organisaatioiden lisäksi fyysisestikin kaukana toisistaan ja näin ryhmän kokoaminen olisi asettanut jo välimatkojenkin vuoksi ylimääräisiä haasteita.

Sisällönanalyysi on luonnollinen ja yleinen analyysitapa käsiteltäessä laadullista aineistoa ja se oli luonteva valinta myös tässä tutkielmassa. Sitä voidaan pitää myös väljänä teoreettisena kehyksenä eikä pelkästään yksittäisenä metodina (Tuomi & Sarajärvi 2002, 93). Sisällönanalyysissä voidaan puhua aineistolähtöisestä, teoriasidonnaisesta tai teorialähtöisestä sisällönanalyysistä riippuen esimerkiksi siitä, mikä on tutkijan suhde teoriaan (Eskola 2007, 162). Teemahaastattelulla kerättyä aineistoa analysoidaan usein teemoittelemalla ja tyypittelemällä. Tällä tarkoitetaan aineiston järjestämistä ensin tyypeittäin ja sen jälkeen sen pelkistämistä. Tyypittely taas on erilaisten tyyppi-kuvausten konstruointia. (Eskola & Vastamäki 2010, 43).

Analyysitavaksi valitsin aineistolähtöisen sisällönanalyysin, koska se antaa analysointiin vaihtoehtoja. Aineistoa voi analysoida litteroinnin jälkeen teemoittain, mutta aineistoa voi lukea myös tapaus kerrallaan muokkaamalla. Näin konstruointia kuvaa muokataan haastattelu kerrallaan eteenpäin. (Eskola & Vastamäki 2010, 43). Tässä tutkielmassa on kysymys nimenomaan haastateltavien omista näkemyksistä ja kokemuksista tutkittavasta ilmiöstä. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on hyvä analyysitapa tutkittaessa ilmiöitä ja tässä tapauksessa sillä löydetään myös parhaiten vastauksia tutkimusongelmaan. Aineistolähtöisen sisällönanalyysi voidaan yksinkertaistaa kolmivaiheiseksi prosessiksi:

- 1) aineiston redusointi eli pelkistäminen
- 2) aineiston klusterointi eli ryhmittely
- 3) abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen (Miles ja Huberman 1994, 91–92).

Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä teorian rakenne rakentuu aineiston perusteella. Siinä pyritään luomaan kerätystä aineistosta teoreettinen kokonaisuus. Aineistolähtöisessä analyysissä aikaisemmillä havainnoilla, tiedoilla tai teorioilla ei pitäisi olla mitään merkitystä analyysin toteuttamisen tai lopputuloksen kanssa, koska analyysin oletetaan olevan aineistolähtöistä. Fenomenologis-hermeneuttiseen perinteeseen liittyvät tutkimukset ovat esimerkkejä tällaisesta analyysistä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97.)

Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja purettiin litteroimalla. Litterointi vaiheessa ei käytetty vielä valintoja siitä, mikä on tärkeää ja mikä ei, vaan haastattelut litteroitiin sanasta sanaan. Päädyin koko aineiston litteroimiseen, koska haastattelujen määrä on suhteellisen pieni. Analysointiprosessi muutoin eteni tässä tutkielmassa tavanomaiseen tapaan kolmessa vaiheessa. Litteroinnin jälkeen aineisto järjestettiin teemoittain. Teemoittelu on luonnollinen ensimmäinen vaihe, kun puhutaan teemahaastatteluista. Tässä vaiheessa aineistoa ei juuri karsita, vaan järjestellään uudelleen (Eskola 2007, 169–170). Teemahaastattelurunkoa tehtäessä pyrittiin teemat rakentamaan niin, että ne vastaisivat mahdollisimman hyvin tutkimusongelmaan. Teemat jaettiin kahteen isompaan alueeseen politiikan ja hallinnon suhteeseen kunnallisella tasolla sekä tämän suhteen hallittavuuteen. Ensimmäiseen osaan liittyivät kysymykset yleisesti politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta, mutta myös suhteen rakentumiseen ja kehittymiseen liittyvät asiat. Toisessa osa-alueessa keskityttiin toimintaympäristön muutoksiin, kompleksisuuteen sekä siihen, miten toimintaympäristön muutokset ja kompleksisuus vaikuttavat politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen. Tältä pohjalta aineiston järjestäminen teemoittain oli luontevaa haastattelurungon mukaisesti.

Teemoittelua seurasi aineiston tyypittely. Tässä vaiheessa etsin aineistosta samankaltaisuuksia, mutta myös eroavaisuuksia haastateltavien vastauksista. Aineistosta samankaltaisuuksia oli löydettävissä runsaasti, mutta eroavaisuuksiakin toki löytyi. Teemoittelun ja tyypittelyn jälkeen seurasi prosessin kolmas vaihe, eli varsinainen sisällönanalyysi. Analyysin tarkoituksena on tiivistää ja jäsentää aineisto niin, ettei mitään oleellista jää pois. Lisäksi analyysillä aineiston informatiivisuutta lisätään luomalla aineistosta selkeää, yhtenäistä ja mielekästä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 108).

4.3 Luotettavuuden arviointia

Tutkija ja tutkijan taidot ovat isossa roolissa, kun arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta. Vähintään yhtä suuri vaikuttavuus on tutkimusaineiston laadulla, analyysillä ja tulosten esittämisellä.

Lisäksi sisällön analyysissä luotettavuuden arviointiin vaikuttaa se, kuinka aineiston pelkistämisessä on onnistuttu niin, että tutkittava ilmiö on saatu kuvattua mahdollisimman tarkasti. (Janhonen & Nikkonen 2003, 36.)

Laadullisessa tutkimuksessa validiteetti ja reliabiliteetti eivät ole paras mahdollinen väline arvioimaan luotettavuutta, mutta jonkin verran niitä kuitenkin käytetään. Laadullisen tutkimuksen validiteetti toteutuu kun tutkittavana olevasta ilmiöstä saadaan tietoa. Validiteettia lisää monipuolinen aineiston keruu (Krause & Kiikkala 1996, 72). Laadullisen tutkimuksen reliabiliteetti taas varmistetaan tutkimusprosessissa. Reliabiliteetin arvioinnissa tarkastellaan, vastaako tutkimustulos tutkimuskohdetta ja vastaavatko johtopäätökset tutkimusaihetta (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2007, 213). Validiteetti ja reliabiliteetti arvioivat mittareita ja mittaustuloksia ja siksi soveltuvat paremmin määrällisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston tulkinnalla on merkittävä rooli ja siitä syystä laadulliseen tutkimukseen liittyy aina subjektiivinen elementti (Willig 2008, 149).

Teoreettista viitekehystä laadittaessa etsin luotettavaa informaatiota. Tämän varmistamiseksi hankin lähdeaineistoa ainoastaan luotettavista lähteistä. Lähdeaineisto on koottu kokonaan tieteellisistä aineistoista tai muista luotettaviksi arvioitavista lähteistä kuten esimerkiksi Kuntaliitto ja Kunnallisanalan kehittämissätiö. Uusimpien lähteiden käyttö on aina tärkeää, mutta tässä tutkielmassa erityisesti kuntakentän kehityksen ja muutoksen vuoksi ja olenkin pyrkinyt käyttämään mahdollisimman tuoreita lähteitä. Tutkimustoimintaan kuuluu oleellisena osana luotettavan informaation tuottaminen ja informaation kriittinen arviointi ja perustelu (Karjalainen, Launis, Pelkonen & Pietarinen 2002, 59–62, 65–68). Luotettavuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan lähteiden luotettavuuden kriittistä arviointia. Hirsijärven ym. (2007, 227) mukaan luotettavan tutkimuksen edellytys on lisäksi tutkijan yksityiskohtainen selostus tutkimuksen toteutuksesta ja sen varmistamiseksi olen pyrkinyt perustelemaan mahdollisimman tarkasti tutkimukseen liittyvät valinnat.

Luotettavuuden arvioinnissa tulee arvioida myös saatu tieto ja kuinka totuudenmukaista se on (Kylmä & Juvakka, 2007, 127). Tässä tutkielmassa haastatteluilla on selvitetty haastateltavien omia mielipiteitä ja kokemuksia, eikä ole mahdollista sanoa, että jonkun ihmisen kokemus olisi väärä, tai vaihtoehtoisesti se olisi oikeampi kuin jonkun toisen kokemus. Sikäli tässä tutkielmassa kaiken saadun tiedon voidaan sanoa olevan luotettavaa ja oikeaa. Ihmisten kokemukset ovat aina

subjektiivisiä, eikä niitä voi kyseenalaistaa. Tästä näkökulmasta tutkielman luotettavuus pohjautuu onnistuneeseen analyysiin ja siihen kuinka hyvin ja luotettavasti tutkimustulokset kyetään analyysin pohjalta esittämään.

Sisällönanalyysin onnistuminen on avain asemassa arvioitaessa laadullisen tutkimuksen luotettavuutta. Analyysissä tutkijan on kyettävä osoittamaan aineiston ja tulosten välillä oleva yhteys. Lisäksi aineiston pelkistämisessä ei saa hukata oleellista tietoa ja aineistosta on löydettävä tutkimuskysymysten näkökulmasta oleellinen informaatio. (Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2003, 36–37.)

Laadullinen tutkimus ei välttämättä anna laajasti yleistettävää tietoa, vaan keskitytään jonkin ilmiön tutkimiseen. Tuloksia ei välttämättä voida siirtää vaan niiden siirrettävyys on usein heikohko. Siirrettävyydellä tarkoitetaan tulosten siirrettävyyttä ja niiden sovellettavuutta toiseen, vastaavaan tilanteeseen (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 138). Tässä tutkielmassa ei ole pyrittykään laajasti yleistettävään tulokseen, mutta tutkimustuloksia voidaan käyttää lisäämään ymmärrystä politiikan ja hallinnon välisen suhteen rakentumisesta ja kehittymisestä. Tutkittava ilmiö on olemassa jokaisessa kuntaorganisaatiossa ja vaikka saatu tieto ei ehkä ole suoraan yleistettävissä, niin sen soveltaminen kehittämisen tukena on mahdollista.

Tutkielman eettisyys on pyritty varmistamaan toimimalla asianmukaisen, hyvän tieteellisen käytännön velvoittaman ohjeistuksen mukaisesti. Empiirisen aineiston keräämisessä on toimittu eettisten velvoitteiden mukaan. Haastattelut on tehty anonyymisti ja anonyymiteetti on varmistettu koko tutkimusprosessin ajan. Tutkielmassa esiintyvistä suorista lainauksista ei myöskään voi vastaajia tunnistaa. Tutkimustulokset on esitetty avoimesti ja rehellisesti.

5. TUTKIMUKSEN TULOKSET

5.1 Poliitiikan ja hallinnon välisen suhteen lähtökohtia kunnallishallinnossa

Tutkimuksen aineistona on kuudelle johtavalle viranhaltijalle tehdyistä haastatteluista kertynyt aineisto. Käsiteltäessä kunnallista toimintaa ja sen johtamista, tulee aina muistaa dualistinen järjestelmämme, jossa johtaminen jaetaan ammattijohtamiseen ja poliittiseen johtamiseen. Kunnallinen toiminta on aina vaikuttamista ja vallankäyttöä, sekä näihin liittyvää päätöksentekoa. Tässä yhtälössä johtamisella pyritään luomaan yhteinen arvopohja ja tavoite organisaation toiminnalle. Lisäksi vaaditaan jatkuvaa yhteistyötä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Salminen 2004, 14.) Toimivan yhteistyön saamiseksi vaaditaan erilaisten vuorovaikutussuhteiden hallintaa. Välillä ammattijohtajan näkemys painottuu vahvasti, välillä poliittinen johtaminen ottaa isompaa roolia päätöksenteossa. Toimintaympäristön kompleksisuus haastaa toimijat päätöksentekotilanteissa hallitsemaan erilaisia vuorovaikutustilanteita. (Stenvall & Sihvonen 2010, 274.)

Tässä tutkielmassa tarkastellaan hallinnon ja politiikan toimijoiden suhdetta, sekä sen rakentumiseen vaikuttavia tekijöitä. Aluksi etsittiinkin vastauksia siihen, mikä tekee kunnallisesta toiminnasta niin erityisen. Pyrin avaamaan kertyneen aineiston pohjalta virkamiehen näkökulmaa kompleksisessa kuntaympäristössä yhteistyössä poliittisten toimijoiden kanssa. Asioiden selventämiseksi on käytetty myös suoria lainauksia, mutta lainaukset on muutettu puhekielestä lähemmäksi yleiskieltä vastaajien anonymiteetin turvaamiseksi.

Kaikki haastateltavat pitivät selvänä, että juuri kaksoisjohtaminen on se erityispiirre, joka kuntajohtamiseen olennaisena osana liittyy. Myös Jäntti & Majoinen (2008, 11) ovat puhuneet kaksoisjohtamisesta ja poliittisen johtamisen merkityksellisyydestä kunnan johtamisjärjestelmään. Heidän mukaansa kuntaa johtaa hallinnon ja politiikan toimijat yhdessä ja onnistuakseen se vaatii molemmilta osapuolilta hyvää yhteistyötä. Poliittinen johtaminen on niin merkittävä osa kunnallista toimintaa, että sen tuomaa moniarvoisuutta voidaan pitää kuntajohtamisen tärkeimpänä erityispiirteenä.

Kaksoisjohtaminen asettaa kehykset politiikan ja hallinnon väliselle suhteelle ja kaikki mikä liittyy tähän vuorovaikutussuhteeseen, kietoutuu tavalla tai toisella kaksoisjohtamiseen ja siihen liittyviin rooleihin. Myös Stenvall ym. (2014, 17–18) kiinnittivät huomiota politiikan ja hallinnon väliseen vuorovaikutukseen ja sen merkityksestä uuden tiedon luomiseen. Koska kunnallisessa toiminnassa

on sekä hallintoa että politiikkaa, on selvää, että poliittisen osapuolen läsnäolo väistämättä vaikuttaa tavalla tai toisella virkamiehen työhön. Yleisesti kaiken kunnallisen toiminnan edellytyksenä pidettiin politiikan ja hallinnon välisen suhteen toimimista.

”Virkamies valmistelelee asioita ja esittelee asioita ja kuitenkin luottamusorganisaatio on se, joka päätöksiä tekee ja se on hirveän tärkeä, että se yhteistyö virkamiesten ja luottamushenkilöiden välissä toimii.” (H6)

Hallinnon ja politiikan välisen vuorovaikutuksen toimiminen voidaan haastattelujen perusteella todeta tärkeimmäksi ja virkamiehen kannalta vaikuttavimmaksi yksittäiseksi tekijäksi hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa. Tämän suhteen toimiminen ei ole kuitenkaan itsestään selvyys, vaan siihen liittyy aina niin vahvuuksia kuin haasteitakin. Merkille pantavaa kuitenkin oli, että poliittisen osapuolen mukana oloa pidettiin niin itsestään selvänä, ettei sille koettu olevan lainkaan edes vaihtoehtoa. Ainakaan sellaista ei tuotu haastatteluissa esille. Sekä ammattijohtaja että poliittinen johto kuuluvat selvästi hyvin olennaisena osana kunnalliseen toimintaan. Poliitiikan ja hallinnon välisen suhteen toimimiseen oltiin selkeästi valmiita satsaamaan. Luottamuksen rakentaminen ja ylläpitäminen on tärkeä osa toimielimen ja virkamiehen välistä toimintaa.

Miettisen (2001, 10) mukaan ei ole kunnan kannalta merkityksetöntä, vallitseeko siellä avoin vuorovaikutuksen ilmapiiri, vai onko toimintatapana salaaminen ja niukka tiedottaminen. Avoimessa ja luottamuksellisessa suhteessa hallinnon ja politiikan toimijoiden välillä on toisiaan arvostava ilmapiiri, jossa kaikilla on yhteinen visio siitä, mitä ollaan tekemässä ja miksi. Vain yhteiseen tavoitteeseen pyrkimällä päätöksentekoprosessi etenee joustavasti. Vastakohtana on umpimielinen yhteisö, jossa hallinnon ja politiikan edustajat ovat kahdessa erillisessä ja vihamielisessä leirissä. Asioiden hoitaminen ja tulevaisuuden rakentaminen on tällöin erityisen haasteellista.

Kun politiikan ja hallinnon välinen toimiva suhde on kunnallisen toiminnan ehdoton vahvuus, voi tämän suhde olla myös kunnallisen toiminnan heikkous. Mikäli suhde ei toimi, ollaan kriittisiä ja epäluuloisia toista osapuolta kohtaan. Yhteisen vision löytäminen on vaikeaa ja vaikka visio olisi olemassa, sen saavuttaminen on lähes mahdotonta tai ainakin resursseja tuhlaavaa toimintaa. Asioita joudutaan ehkä perustelemaan useaan kertaan ja epäilyä on sielläkin, missä sille ei ole tilaa eikä oikein mahdollisuuttakaan. Niirasen ym. (2013, 46) mukaan luottamuksen puute ja ongelmat henkilösuhteissa voivat horjuttaa hallinnon ja politiikan suhdetta.

”Onhan se turhauttavaa, kun siitä porukasta tietää, että kun yks käyttää puheenvuoron, niin ne on kaikki sitä samaa mieltä, turhaan siinä on enää perustella lisää...”

(H2)

Haastatteluissa tuli esille myös näitä haastavia tilanteita, mutta selkeästi hallinnon ja politiikan suhteen positiiviseen kehittymiseen oltiin valmiita tekemään työtä. Mikäli suhteen rakentamisessa epäonnistuttaisiin, olisi se kaikille osapuolille haastavaa, mutta erityisesti virkamiehen näkökulmasta sillä olisi myös työllistävä vaikutus, jos asiat eivät etenisi ja kehittyisi normaalilla aikasyklillä. Tällöin tuhlattaisiin niin aikaa kuin muitakin resursseja. Niiranen ym. (2013, 45) ovat todenneet, että toimiva vuorovaikutus on siinäkin mielessä tärkeää, että hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa esiintyvät ongelmat voi olla helpompi ratkaista, kun yhteiset perusasiat ovat kunnossa.

Dualistista mallia on usein kuvattu haasteelliseksi toimintatavaksi ja sitä se toki onkin, mutta erityisiä vahvuuksiakin siitä haastattelujen perusteella löytyi. Vahvuuksina pidettiin erilaisten näkemysten esiin tuomista ja luottamushenkilöiden kokemuksia kunnan eri osista. Luottamushenkilöt elävät ja asuvat eripuolilla kuntaa ja tuovat eri kylien näkökulmasta asioita esille päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Lisäksi he edustavat kuntalaisten kirjoa eri ammattiryhmistä, tuloluokista, poliittisesta vakaumuksesta jne.

”Niillä ihmisillä on kuitenkin sitä tuntumaa ja näkemystä eri puolilta kuntaa ja silloin kun sen pystyy käyttämään hyödyksi niin, että luottamushenkilö apparaatti on voimakkaasti mukana, niin se on kunnan kannalta paras mahdollinen yhdistelmä.”

(H4)

Neljän vuoden välein pidettävät vaalit muuttavat toimielimien kokoonpanoja ja tästä vaihtuvuudestaakin löydettiin positiivista.

”Tämmöistä urautumista ei voi olla, että meillä on tehty asiat 20 vuotta näin ja tehdään jatkossakin, koska neljän vuoden välein vaihtuu porukka.” (H3)

Haastattelujen perusteella voidaan myös todeta, että parhaimmillaan luottamushenkilöiden ja vi-
ranhaltijoiden välisessä dialogissa syntyy uusia ajatuksia ja tapoja ratkaista asioita ja ongelmia.
Avoimessa vuorovaikutuksessa esiin tulee parhaimmillaan näkökulmia, joita ei ehkä yksinään
pohtiessa olisi tullut edes ajatelleeksi.

Pääasiassa luottamushenkilöiden mukana oloa pidettiin hyvänä ja toimintaa vahvistavana tekijänä
edellyttäen, että yhteistyö on toimivaa eri toimijoiden välillä. Tämä koskee myös luottamushenki-
löiden keskinäisiä suhteita, eikä pelkästään virkamiesten ja luottamushenkilöiden välisiä vuoro-
vaikutussuhteita. Tästä voitaisiin todeta, että esiin nousi myös jonkinlaista vastakkainasettelua eri
luottamushenkilöiden välillä.

*”Meillä näkyy päivittäin, että pidetään kynsin hampain kiinni siitä omasta. Jaetaan
kuntaa kahtia, kylät vastaan keskusta.” (H2)*

Asia ei laajemmin tullut haastatteluissa esille, mutta on kuitenkin Norellin (2010, 3) mukaan tyy-
pillistä käyttäytymistä myös Ruotsissa, kun päätetään esimerkiksi kunnan eri osien investointien
priorisoinnista. Kuntapolitiikassa ei hänen mukaansa osata katsoa aina laajempaa kokonaisuutta.
Vaikka luottamushenkilötoiminta on professionalisoitunut (kts. Ruostetsaari & Holttinen 2004) ja
pitkäaikaisen toiminnan kautta luottamushenkilöille on karttunut myös substanssiosaamista, niin
käytännön toiminnassa näyttää olevan vaikeaa nähdä asioita riittävän laajasti. Toisaalta kyse ei
välttämättä ole ymmärtämättömyydestä tai kyvyttömyydestä nähdä asioita kokonaisuutena, vaan
se voi selittyä alueiden erilaisina tarpeina, jotka luottamushenkilöt näkevät eri tavoin ehkä erilai-
sista arvoistakin johtuen. Kyse on osin myös luottamushenkilötoiminnan luonteesta kuntalaisten
ja äänestäjien edustajana, eri alueiden edustajana.

Haastattelujen perusteella näitä tilanteita ei kuitenkaan ole jokaisessa toimielimessä ja lisäksi tä-
män tyyppiset haasteet vaikuttivat olevan sidoksissa aina käsiteltävänä olevaan asiaan. Luottamus-
henkilöiden väliset erimielisyydet vaikuttavat virkamiehen työhön kuitenkin niin, että asioita tulee
perustella useaan kertaan, eikä normaali valmisteluprosessi välttämättä riitä. Tähän voi virkamies
vastata ainoastaan hyvällä ja perusteellisella valmistelulla. Haastattelujen perusteella ilmiö liittyi
asioihin ja kunnan sisäiseen aluepolitiikkaan, mutta ei niinkään puoluepolitiikkaan. Tämä on sikäli
merkityksellistä, koska jos kunnan päätöksentekoon alkaa liittyä vahvasti politiikan tekeminen, se

heikentää kunnan toimintakykyä. Heuru (2001, 22) on tästä todennut, että luottamushenkilöhallinto toimii, mikäli se pysyy puoluepolitiisonnin ulkopuolella.

5.2 Hallinnon ja politiikan välisen suhteen muodostumisen ja rakentumisen problematiikkaa

Hallinnon ja politiikan välisen suhteen perustana on molemminpuolinen luottamus. Sen merkitys hallinnon ja politiikan välisen suhteen rakentumiselle nousi voimakkaana esiin kaikissa tehdyissä haastatteluissa. Suhteen toimiminen tai toimimattomuus kietoutuu haastattelujen perusteella aina keskinäiseen luottamukseen. Samanlaiseen tutkimustulokseen ovat päätyneet Niiranen ym. (2013, 50) todetessaan: ” Luottamus toimi vuorovaikutuksen kulmakivenä, ja sen heikkoudet tai puuttuminen synnyttävät vuorovaikutuksen kompastuskiviä ja ongelmia.”

Virkamiehen ja luottamushenkilöiden välinen vuorovaikutus ja sen kehittyminen on molempien osapuolien vastuulla. Kuitenkin haastattelujen perusteella monet virkamiehistä kokivat olevansa itse suhteellisen merkittävässä roolissa suhteen kehittymisen kannalta. Virkamieheltä vaaditaan ymmärrystä ja joustoa kaikissa tilanteissa, vaikka hän itse kokisikin asioiden menevän toisinaan päätöksenteossa väärille urille.

Toimielimien vaihtuvuus on eri vaaleissa erilaista. Toisinaan vaihtuu lähes koko toimielin, mutta toisinaan vain muutama jäsen. Luottamushenkilöiden vaihtuminen tuo aina mukanaan jotakin uutta ja toimintatavat muotoutuvat ja kehittyvät sen myötä koko ajan. Virkamiehen kannalta näytti olevan jonkin verran merkityksellistä, jos joukossa on useita täysin uusia, ensimmäistä kertaa toimielimessä toimivia luottamushenkilöitä. Kuitenkin näissäkin tapauksissa luontaiset ominaisuudet, luottamushenkilön persoona, koettiin haastattelujen perusteella hyvin vahvasti vaikuttavaksi tekijäksi. Toiset ottavat itse aktiivisesti asioista selvää, eikä kokemattomuus välttämättä näy lainkaan luottamushenkilön toiminnassa, eikä näin ollen vaikuta myöskään viranhaltijan työhön. Toisinaan kuitenkin aivan uusilla jäsenillä on kuvitelma, että asiat laitetaan nopeasti kerralla kuntoon ja pettymys kunnan toimintojen muuttumisen hitauteen tulee yllätyksenä. Pettymystä aiheuttaa myös se, että kuvitellaan, että jokaiseen asiaan pääsee heti vaikuttamaan, mutta käytännössähän näin ei ole. Eri hallintokunnat valmistelevat ja tekevät päätökset omissa toimielimissään, eikä esimerkiksi teknisen lautakunnan jäsen pääse suoraan vaikuttamaan perusturvaan liittyvään päätöksentekoon.

Luottamushenkilöiden perehtyminen ja perehdyttäminen ovat tärkeitä tekijöitä toimivan suhteen kehittymiseksi. Toimikauden alussa järjestetään perehdytystä, toisissa kunnissa hyvinkin paljon ja toisissa taas vähemmän. Perehdytys on kokoustekniikan, johtosääntöjen, lainsäädännön sekä ylipäätään kyseiseen toimielimeen liittyvien perusasioiden läpikäymistä. Kausina, jolloin vaihtuvuus on suurta, tarvitaan perehdytystä enemmän ja sillä on virkamiehen työtehtäviin kuormittava vaikutus. Kuormittavuus kuitenkin tasoittuu melko nopeasti, eli ajoittuu toimintakauden alkupuolelle. Varsinaiseen perustyöhön ja asioiden valmisteluun ei koettu olevan jäsenten vaihtuvuudella merkitystä.

”...valmistelija on itse asiantuntija hyvin pitkälle monissa käsiteltävissä asioissa, eikä valmisteluun saa siksi suhtautua koskaan ylimalkaisesti, vaan asia pitää pystyä selvittämään aina siihen paperille juurta jaksain, mutta kuitenkin lyhyesti.” (H1)

Toimielimen jäsenten vaihtuvuutta merkityksellisemmäksi koettiin toimielimen puheenjohtajan vaihtuminen. Erityisesti kunnanhallituksen puheenjohtajan roolia on myös muissa viimeaikaisissa keskusteluissa pidetty esillä. Esimerkiksi uudistunut Kuntalaki (KuntaL 410/2015, 40§) ottaa kantaa kunnanhallituksen puheenjohtajan rooliin ja lähinnä sen roolin vahvistamiseen. Tavoitteena on ollut selkeyttää tätä roolia ja antaa paremmat toimintaedellytykset johtaa kunnan poliittista toimintaa (Sallinen & Vainionpää 2015, 24). Näyttäisi tämän kehityssuunnan perusteella siltä, että ainakin kunnanhallituksen puheenjohtajalla on iso rooli suhteessa viranhaltijoihin. Kuntaliitto on myös ottanut kunnanhallituksen puheenjohtajan rooliin kantaa ja on julkaissut *Keskiössä kuntalainen – kuntademokratian kehittämisen suuntaviivat* -asiakirjan jossa todetaan (2015, 10): ”Kunnanhallituksen puheenjohtajan roolina on ylläpitää valmistelussa oleviin asioihin liittyvää kunnan eri puolueidenvälistä keskustelua ja yhteistyötä sekä johtaa asioiden poliittista vuorovaikutusta.”

Haastatteluissa tuli kuitenkin esille, ettei puheenjohtajan rooli korostu, ellei puheenjohtaja itse ota osallistuvaa roolia. Nämä haastatellut olivat muita kuin kunnanjohtajia, eli toimivat työssään pääasiassa jonkun muun toimielimen kuin kunnanhallituksen kanssa yhteistyössä. Vastausten perusteella tuli esille, että ellei puheenjohtaja itse ole aktiivinen oman roolinsa vahvistamisessa, niin ei häntä siihen velvoiteta. Osassa kunnista johtosääntö antoi puheenjohtajalle mahdollisuuden osallistua osaston omaan johtoryhmätyöskentelyyn. Jotkut puheenjohtajista käyttivät tätä mahdol-

lisuutta, mutta useimmat vain erikseen pyydettyä. Näyttäisi kuitenkin olevan selvää, että toimielimen toimintatapa muotoutuu aina puheenjohtajan ja esittelijän välisen sopimuksen mukaiseksi toimintakauden alkaessa. Toimielimen puheenjohtaja kuitenkin koettiin kaikkien vastaajien mielestä virkamiehen tärkeimmäksi yhteistyökumppaniksi päätöksentekoprosessissa. Osassa kuntia virkamiehet käyvät asioita läpi yhdessä puheenjohtajan kanssa ennen kokousta. Yhteisten palaverien määrä kuitenkin vaihtelee ja näyttäisi haastattelujen perusteella olevan kytköksissä niin puheenjohtajan omiin toimintatapoihin, mutta myös käsiteltäviin asioihin. Puheenjohtajan persoona on keskeisessä roolissa siinä, minkälaiseksi virkamiehen ja puheenjohtajan välinen vuorovaikutus ja toimintakulttuuri muodostuvat. Toisaalta yhtäläillä virkamiehen persoonalla voisi kuvitella olevan samanlainen merkitys. Toisinaan osapuolien henkilökemiat toimivat, toisinaan taas ei. Poliitiikan ja hallinnon välisen suhteen kehittämisessä on henkilöillä ja heidän keskinäisellä henkilökemialla oma merkityksensä koko toimielimen toimintaan.

”Keskimäärin kaksi kolmannesta toimielimessä on niitä vanhoja ja he edustavat sitä jatkuvuutta, mutta se riippuu aivan ja totaalisesti siitä, ketkä siellä on niitä, voisiko sanoa avainhenkilöitä, eli ketä on se puheenjohtajisto porukka.” (H4)

Esille tuli myös, että ellei tämä yhteistyö toimi, ei myöskään yhteisiä keskusteluja ilman muuta lautakuntaa juurikaan käydä. Haasteeksi tuntui tällöin tulevan se, että tilanteet kokouksissa voivat tulla esittelijälle yllätyksenä ja esityksiä ei hyväksytä. Poliittisen johdon mielipiteet eivät tule missään vaiheessa valmistelua ehkä esille ja se hidastaa päätöksentekoa ratkaisevasti. Virkamiehen ja luottamushenkilöiden välisen suhteen rakentuminen on keskeistä koko päätöksentekoprosessia ajatellen. Lisäksi yhteisen vision löytäminen voi osoittautua mahdottomaksi ja ennakointi ja tulevaisuuden suunnittelu on erityisen haasteellista näissä tilanteissa. Toimintaympäristön kompleksisuus tekee ennakoinnista entistä vaikeampaa ja jos se joudutaan yhdistämään toimijoiden toimimattomaan yhteistyöhön ja luottamuspulaan, on kunnallinen toiminta suurissa vaikeuksissa.

Hämäläinen, Prättälä ja Ryyänen (2009, 22) ovat puhuneet luottamuksen tärkeydestä ja siitä miten kuntalaiset suhtautuvat niin poliittiseen kuin ammattijohtamiseenkin. Heidän mukaansa kuntalaiset hyväksyvät johdon, joka on luotettava, kykenee saamaan eri osapuolet toimimaan yhdessä ja samalla he toteavat, että koska osana poliittista johtamista on yhteydenpito kuntalaisiin ja erilaisiin yhteisöihin, joutuvat poliitikot tekemään työtään entistä enemmän omalla persoonallaan.

Myös haastatteluissa esiin nostettiin luottamushenkilöiden persoonallisuuden merkitystä. Tältä osin Hämäläinen ym.(2009) tutkimus tukee tätä tutkielmaa.

”Se riippuu persoonastakin, jos puheenjohtaja suhtautuu jämerästi siihen tehtävään, perehtyy ja osaa vetää kokouksenkin, niin ei haittaa vaikka olisi aivan uusikin. Mutta jos puheenjohtajalla on punainen lanka hukassa ja tulee uusi lautakunta ja vanha kokenut puheenjohtaja jatkaa, voi käydä silti niin, että mennään kokouksessa aivan vääriin asioihin jos se puheenjohtajan rooli ja lanka ovat kadonneet.” (H1)

Puheenjohtajan roolia pidettiin merkittävänä, mutta haastatteluissa tuli kuitenkin ilmi, että kokonaisuus on kuitenkin merkityksellisin. Vahva puheenjohtaja tekee puheenjohtajan roolista merkityksellisen, mutta jos puheenjohtaja ei olekaan osaava ja asioihin perehtynyt, voi muun toimielimen rooli tässä kokonaisuudessa olla yksittäistä puheenjohtajaa merkityksellisempi. Toimielimessä yksittäinenkin kokenut jäsen voi ottaa isompaa roolia, mikäli puheenjohtaja ei sitä tee. Tätä tukevat myös aikaisemmat tutkimukset. Näistä esimerkiksi Heuru (2000, 77) on todennut, että kunnallisen luottamushenkilön valta-asema perustuu henkilöön itseensä, hänen persoonaansa ja karismaansa. Puheenjohtajan rooli on myös siinä suhteessa merkityksellinen, että mikäli puheenjohtaja ja esittelevä virkamies eivät kykene avoimeen keskusteluun ja hyvään vuorovaikutukseen, se vaikuttaa suoraan myös koko toimielimen toimintaan. Haastatteluissa nousi esille erityisesti lautakuntien kohdalla sellaisen jäsenen merkitys, joka on ammattilainen käsiteltävissä asioissa. Hän työskentelee kyseisellä alalla, mutta jossakin muualla, kuin kunnan omassa organisaatiossa. Ammattilainen jäsenenä lautakunnassa koettiin hyvänä asiana. Saman tutkimustuloksen ovat saaneet myös Niiranen ym. (2013, 46) ja he toteavatkin, että jäsenen oma ammatillinen koulutus on lautakuntatyössä voimavara.

Koska puheenjohtajan rooli koettiin olevan vahva, kaikki haastatellut virkamiehet kävivät puheenjohtajan kanssa keskustelua toimikauden alkaessa, erityisesti jos puheenjohtaja vaihtui. Alussa sovituaan toimikaudelle yhteiset pelisäännöt ja toimintamallit. Tämä näyttäisi olevan yksi perusasioista yhteistyön rakentamiselle, kun uudet henkilöt tulevat mukaan toimintaan. Yhtenä luottamuksen rakentamisen avauksena voidaan pitää yhteisten toimintatapojen sopimista.

”Nelivuotiskausittain, kun henkilöt vaihtuvat, niin toimintatapa saattaa vaihtua. Siinä on aina yhdessä sovittava, mikä se yhteinen toimintatapa on, millä me mennään eteenpäin” (H1)

Kaiken kunnallisen toiminnan perustana on hyvä ja perusteellinen valmistelu, jossa kaikki on mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää. Haastateltavien mielestä se on ainut tie luottamuksen rakentumiselle. Kaikki haastatellut kokivat, että asioiden valmistelu on työvaihe, jonka virkamiehet tekevät aina itsenäisesti. Heillä on virkavastuu asioiden valmistelusta ja se tulee tehdä hyvin, objektiivisesti ja lain mukaisesti. Haastatellut viranhaltijat lähes kaikki painottivat virkamiehen ja luottamushenkilön omia rooleja ja näissä rooleissa pysymistä. Tästäkin huolimatta yhteistyötä, rakentavaa vuorovaikutusta ja yhteen hiileen puhaltamista pidettiin kunnallisen toiminnan onnistumisen edellytyksenä. Itsenäinen asioiden valmistelu ei useimpien haastateltavien mielestä tarkoittanut sitä, että luottamushenkilöt kuulevat käsiteltävästä asiasta ensimmäisen kerran vasta, kun asia on toimielimen esityslistalla. Keskustelua virkamiehen ja toimielimen välillä voidaan käydä epävirallisesti ennen varsinaista valmistelua, mikäli käsiteltäväksi on tulossa jokin erityinen tai iso asia. Viranhaltija voi halutessaan tunnustella ilmapiiriä ja lähteä sen pohjalta harkitsemaan, mitenkä asiaa valmistelee. Monissa toimielimielimissä, erityisesti kunnanhallituksissa, on esityslistalla oma pykälänsä tällaista varten, esimerkiksi ”kunnanjohtajan katsaus” tai ”ajankohtaiset asiat”. Toisinaan järjestetään myös iltakouluja, joissa informoidaan joko yksittäistä toimielintä tai koko kunnanvaltuustoa.

5.3 Kompleksisuus kunnallisessa toiminnassa

Politiikan ja hallinnon työnjakoa on tutkittu paljon. Jo tämän työn teoria osiossa mainittiin Svaran (1999, 2001, 2006) ja Demir & Nyhanin (2008) tutkimukset, joissa otettiin kantaa politiikan ja hallinnon työnjakoon ja kahtia jakautumiseen. Roolit ovat suhteellisen selvät, mutta siitä huolimatta osapuolet toimivat yhteistyössä. Siinä mielessä ne tukevat tämän tutkielman tuloksia. Viranhaltijat valmistelevat asiat, mutta luottamushenkilöillä voi olla jossain määrin mahdollisuus esittää omia mielipiteitä valmisteltavasta asiasta. Vuorovaikutuksen määrä ja laatu valmisteltavaa asiaa koskien riippuu kuitenkin ainakin asian laadusta, mutta ehkä osittain myös toimielimen toimintatavasta.

Kysyttäessä kuinka haastateltavat kuvaisivat virkamiehen ja luottamushenkilöiden välistä suhdetta, onko se rinnakkain toimimista, yhteistyötä, kumppanuutta vai jotakin muuta, oli vastaukset hyvin samankaltaisia. Enimmäkseen sen kuvattiin olevan tiivistä yhteistoimintaa tai kumppanuutta, painotuseroja kuitenkin oli.

”Mie olen sitä mieltä, että jos se ei ole kumppanuutta, niin mie olisin kunnan kannalta erittäin huolissani. Valmistelija ja luottamushenkilöt olisivat niin kuin eri veneessä.” (H4)

”Kyllähän se on kumppanuutta. Siinä käydään keskustelua ja joskus tulee silti asioita joista itsellä on erilainen näkemys, mutta sehän on demokratiaa.” (H3)

”Kyllähän se on yhdessä toimimista, mutta kummallakin on oma rooli.” (H2)

Toimielimen kokousten ulkopuolinen työ on tärkeää ja yhteistyö siinä on ratkaisevaa. Itse kokouksien tilanne on kuitenkin lyhyt ja pohjatyö sille tehdään etukäteen. Tämän valmistelevan työn osalta omissa rooleissaan pysyminen on kaikkien haastateltavien mielestä tärkeää.

”... minullakin on se oma tyyli hoitaa asioita ja osa antaa vapaat kädet valmistella asioita, mutta sitten on niitäkin, jotka pyrkivät vaikuttamaan myös valmisteluun.” (H1)

Työnjako on teoriassa suhteellisen selkeä, mutta jo aikaisemmatkin tutkimukset viittaavat siihen, että valmisteluun kytkeytyy usein mukaan politiikan läsnäoloa, vaikka poliittinen vastuu ei ulotuukaan valmisteluun (Ryynänen 2001, 49). Siinä mielessä haastattelun tulokset ovat linjassa aikaisempiin tutkimuksiin, että luottamushenkilöillä on taipumusta pyrkiä ajoittain mukaan valmisteluun, mutta vastuu valmistelusta on kuitenkin aina viranhaltijalla. Tässä valossa on täysin ymmärrettävää, että viranhaltijat pitävät tärkeänä molempien osapuolien pysymistä omissa rooleissaan. Aikaisempi tutkimustieto ei täysin tue tätä ajattelua. Kunnan toimintaympäristön lisääntynyt kompleksisuus on Leväsvirran (1999,112) mukaan vaikuttanut hallinnon ja politiikan rooleihin ja

hänen mukaansa, koska kompleksinen kuntakenttä on vaikeasti hallittava, on siitä syystä roolien hyvä sekoittuakin osin toisiinsa.

Kompleksinen toimintaympäristö ei muuta sitä tosiasiaa, että jokaisella virkamiehellä on oma tyyliä hoitaa asioita siinä missä puheenjohtajillakin ja näiden tapojen yhteensovittaminen vaatii molemmilta sekä joustoa että toisen osapuolen kunnioittamista.

”Olen nähnyt, että meilläkin on toimielimiä, joissa virkamiehen ja puheenjohtajan vuoropuhelu ei toimi ja silloin tulee ongelmia, jos sitä keskustelua virkamiehen ja puheenjohtajan välillä aletaankin käydä vasta kokouksessa. Eikä tämä tarkoita sitä, että pitää olla samaa mieltä.” (H4)

Politiikan ja hallinnon välinen suhde rakentuu uudelleen aina uuden toimikauden alkaessa. Siihen, kuinka alusta toimivan suhteen rakentaminen tulee aina aloittaa, riippuu monesta tekijästä. Haastattelujen perusteella ei niinkään sillä, kuinka monta henkilöä vaihtuu, ole ratkaisevaa. Sen sijaan sillä on suurempi merkitys, minkälaisia ovat ne ihmiset, jotka jatkavat samassa toimielimessä myös vaalien jälkeen. Jos yhteistyö on ollut rakentavaa ja hedelmällistä, on virkamiehellä helpompi saavuttaa se myös jatkossa, mikäli kokeneet jäsenet ovat aktiivisia toiminnassaan myös toimielimen uudessa kokoonpanossa. Tästäkin huolimatta luottamus tulee ansaita myös näiden uusien jäsenien silmissä. Jos päätöksenteon kulttuuri on toimielimessä ollut hyvä, saa virkamies suhteen rakentumisessa tukea toimielimen kokeneilta jäseniltä. Viime kädessä kaikki tuntuisi haastattelujen perusteella riippuvan ihmisistä, ei heidän asemastaan toimielimessä tai vaihtuvuuden määrystä, vaan kyvystä ja halusta toimia joukkueena yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Oikotietä kumppanuudelle tai hyvälle yhteistyölle ei ole. Kaikki lähtee luottamuksesta ja sen ansaitsemisesta. Haastatellut viranhaltijat totesivat, että luottamuksen rakentamiseen vaikuttaa ensisijaisesti viranhaltijan oma työnjälki; asiat pitää tehdä hyvin. Kumppanuuden rakentaminen vaatii aikaa, se ei tapahdu yhdessä kokouksessa tai tapaamisessa. Toiminta tulee olla avointa ja läpinäkyvää. Keskustelemalla, etsimällä yhteisiä suuntaviivoja ja toimintamallia, rakennetaan perusta hyvälle kumppanuudelle. Kumppanuus on aina molemminpuolista; myös viranhaltijan on pystyttävä luottamaan siihen, että mikä on sovittu, niin se myös pitää. Kumppanuudella koettiin olevan suuri merkitys hallinnon ja politiikan toimijoiden välillä. Toimivassa kumppanuudessa asioita viedään

yhdessä eteenpäin kohti yhteistä tavoitetta. Kumppanuudessa asiat etenevät, kun osapuolet voivat luottaa siihen, että molemmat hoitavat oman osuutensa oikea aikaisesti ja hyvin.

Luottamuksen merkityksestä ovat Haveri, Airaksinen ja Paananen (2015) puhuneet uudessa tutkimuksessaan siitä, miten kuntajohtajat pystyvät vastaamaan heihin kohdistuviin odotuksiin. Tutkimus julkaistiin elokuussa 2015 ja Kuntalehti (7/2015, 19) kirjoitti lyhyen artikkelin tutkimuksesta jo ennen varsinaista julkistusta. Siinä todettiin, että luottamuksen merkitys korostuu kompleksisessa maailmassa. Tutkijat toteavat, että onnistunut vuorovaikutus ja ihmisten kohtaaminen ovat luottamuksen rakentamisessa kuntajohtajan tärkeimmät onnistumisen edellytykset. Tämäkin tutkimus vahvistaa luottamuksen rakentamisen merkitystä.

Neljän vuoden toimintakausi ja siihen liittyvistä asioista vastaajat olivat keskenään vähän eri linjoilla. Puolet vastaajista oli sitä mieltä, että virkamiehen perustyöhön ei ole mitään vaikutusta vaalien tuomalla neljän vuoden jaksotuksella. Heidän mielestään oma työ säilyy koko ajan ennallaan. Esille tuli kuitenkin myös, että virkamiehen oma työ tavallaan helpottuu hetkeksi vaalien jälkeen, mikäli toimielin saa uuden puheenjohtajan. Ei välttämättä aina, mutta haastateltujen kokemuksen mukaan toimielimen ensimmäisissä kokouksissa ei juuri keskustella, eikä äänestettä. Erityisesti näin, jos puheenjohtaja keskittyy ainoastaan kokoustekniikan hallitsemiseen samalla, kun toimielin hakee vielä omaa toimintatapaansa. Osa vastaajista taas oli sitä mieltä, että muutos vaikuttaa aina tavalla tai toisella. Ei välttämättä varsinaiseen päätöksentekoprosessiin, mutta ainakin perehdytyksen tarpeeseen ja joissakin tilanteissa myös valmistelussa tulee ottaa huomioon, että kaikki jäsenet eivät tiedä, mitä samassa asiassa on ehkä aikaisemmin tehty. Kuitenkin varsinainen perustyö viranhaltijana heidänkin mielestään säilyy samanlaisena vuodesta toiseen, vaikka vaalit muutoin kunnan toimintaa jaksottaakin.

Jos kumppanuuden ja toimivan yhteistyön rakentaminen tapahtuu hitaasti rakentamalla asteittain, vaihe vaiheelta, sen murentuminen voi olla nopeaa ja tapahtua hetkessä. Puutteellinen valmistelu, väärin ymmärtäminen ja jopa vastakkaiset mielipiteet voivat aiheuttaa luottamuksen murentumisen. Haastateltujen perusteella tilanteet ovat viranhaltijalle vaikeimpia silloin, kun itse kokee tehneensä työnsä hyvin ja saa aiheetonta kritiikkiä. Kun luottamus kerran murentuu, sen takaisin saaminen on vaikeaa. Toisinaan on myös tilanteita, ettei viranhaltija aidosti edes tiedä, mistä epäluulo johtuu ja erityisesti silloin yhteistyön rakentaminen on haastavaa.

”Välillä päättäjien suusta kuulee semmoisia salaliittoteorioita, että on pakko ihmetellä, kuinka nerokkaiksi ja kekseliäiksi luottamushenkilöt meitä virkamiehiä luulee.” (H1)

”Joku on sanovinaan jotakin ja toinen on ymmärtäviään, mutta ymmärtääkin väärin.” (H3)

”Asiat tahtovat sitten henkilöityä ja sehän ei ole kenenkään etu. Jos sitä luottamusta ei ole, asiat eivät mene eteenpäin vaan ne kyseenalaistetaan. Kuitenkin, kuntalaisten palveluitahan tässä yhdessä pyritään järjestämään, virkamiehet ja luottamushenkilöt.” (H6)

Molemminpuolinen luottamus on tärkeää ja haastatteluissa tulikin ilmi, että luottamuksen menettäminen on aina mahdollista toisinkin päin. Yksittäinen luottamushenkilö voi myös toimia niin, että luottamus murentuu ja viranhaltijan on vaikea enää luottaa luottamushenkilön sanoihin tai lupauksiin, eikä senkään luottamuksen uudelleen rakentaminen ole yhtään helpompaa. Molemminpuolinen luottamus on politiikan ja hallinnon välisen suhteen peruspilari. Ilman luottamusta ei ole yhteistyötä eikä kumppanuutta ja toiminta voi osoittautua vaikeaksi.

”Saattaa se käydä niinkin päin, että me viranhaltijat menetämme luottamuksen luottamushenkilöön, jos asiat ei vaikka menekään niin kuin oli yhdessä sovittu. Vaikeaa se on sekin jatkossa.” (H3)

Ongelmallista viranhaltijan näkökulmasta tilanne on silloin, kun asiat laajenevat niin, että kun kerran on jossakin yksittäisessä asiassa tullut erimielisyyttä viranhaltijan ja luottamushenkilön välille, se alkaakin vaikuttamaan kaikissa muissakin asioissa. Tällaisissa tilanteissa viranhaltija saa kuitenkin yleensä tukea muilta toimielimen jäseniltä. Kukaan haastatelluista ei ollut törmännyt siihen, että luottamus olisi murentunut koko toimielimen silmissä. Syy, miksi luottamus on murentunut, on ratkaisevaa sen suhteen, onnistutaanko sitä korjaamaan, mutta vaikeaa sen korjaaminen on joka tapauksessa.

Kompleksisessa kuntakentässä erilaiset vuorovaikutussuhteet korostuvat. Jos poliittisesti valittujen toimielimien kohdalla luottamushenkilöiden persoonalliset ominaisuudet ovat tärkeässä roolissa hallinnon ja politiikan välisen suhteen kehittymisessä, niin yhtä merkittävää on virkamiehen oman työn kannalta hänen oma persoonansa. Hallinnon ja politiikan välinen suhde ei ole suoraviivaisesti vain virkamiehen ja luottamushenkilöiden välistä vuorovaikutusta. Erityisesti alkuvaiheessa suhteen kehittymiseen vaikuttavat myös muut vuorovaikutussuhteet. Luottamusta rakentaessa ulkopuolisilla voi olla vaikutusmahdollisuuksia osapuolien asenteisiin ja erityisesti virkamiehen karisma ja persoona voivat nousta entistä isompaan rooliin. Haastatteluissa tuli esille, että erilaisilla intresseillä varustetut henkilöt voivat pyrkiä horjuttamaan tämän suhteen tasapainoa. Rakentumisen alkuvaiheessa se voi olla helpompaa, kun taas luottamukseen ja kumppanuuteen perustavaa suhdetta voi olla vaikeaa horjuttaa.

”Kyllähän sitä kuulee niitä huhuja ja teorioita, mutta niistä on pyrittävä selviytymään puhumalla ja faktoja esittämällä.” (H4)

Kompleksinen toimintaympäristö antaa tällaiselle toiminnalle mahdollisen kasvualustan. Ennakoinnin vaikeus ja yllätyksellisyys antaa mahdollisuuden epäluulojen syntymiselle, mikäli sille annetaan tilaa.

5.4 Kompleksisuuden ulottuvuudet politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa

Viranhaltijan ja luottamushenkilöiden välisen suhteen hallitseminen on haastattelujen perusteella mahdollista ainoastaan viranhaltijan oman työn tekemisen kautta. Lisähaastetta hallittavuuteen tuo toimintaympäristön kompleksisuus. Talouden kiristyminen on pakottanut tarkastelemaan kuntien omia toimintaprosesseja ja palvelujen tarjontaa. Monia asioita tehdään erilaisissa yhtiöissä sen sijaan, että kunnat tuottaisivat kaikki palvelut itse. Esimerkkinä kuntien yhdessä järjestämistä palveluita voi olla jäteasiat, ympäristöterveydenhuolto, rakennusvalvonta jne. Nämä on monissa kunnissa järjestetty kuntien yhteistoimintana erilaisilla tavoilla ja kokoonpanoilla, mutta kuntien yhdessä hoitamien palveluiden lisäksi on kuntien itse 100 %:sti omistamia yhtiöitä, jotka voivat olla vaikkapa vesilaitoksia, energiayhtiöitä, asunto-osakeyhtiöitä tms.

Ulkopuolisen, lähinnä valtion, vetämät uudistushankkeet ovat olleet viime vuosina agendalla kaikissa Suomen kunnissa. Erilaiset työryhmät ovat vieneet johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden aikaa ja resurssia. Haastatteluissa kävi ilmi, että kunnan oma kehitystyö on väistämättä jäänyt vähemmälle, koska aika ja voimavarat eivät yksinkertaisesti ole riittäneet.

”Joku sanoi, että paljon tyhjänpäiväistä istumista. Me olimme jo päättäneet, että säilymme itsenäisenä kuntana, miksi me olimme niissä palavereissa kuitenkin mukana istumassa?” (H3)

Kun kompleksisesta toimintaympäristöstä keskusteltiin hivenen pitempään tuli esille, että muutoksia on yksittäisissä kunnissa tapahtunut pitemmällä aikavälillä. Haastattelujen ajankohdasta johtuen keskusteluissa kuitenkin esiin nousi sen hetkinen tilanne, joka oli siinä mielessä erilainen, että näissä isoissa valtion vetämissä muutoshankkeissa molemmilla osapuolilla on ollut ikään kuin yksi yhteinen vihollinen, joka on valtio. Kunnissa on virkamiesten ja luottamushenkilöiden yhteistyössä annettu erilaisia lausuntoja näiden hankkeiden eri vaiheissa ja näitä valmisteluja on leimannut yksituumaisuus kunnan sisällä. Energiaa ei ole tuhlatu keskinäiseen kärhämöintiin, vaan on keskitytty ulkoapäin tuleviin vaatimuksiin. Voidaan haastattelujen perusteella todeta, että isoja muutoshankkeita valmisteltiin yhdessä kumppaneina ja se on ollut kaikkien etu, vaikka varsinaisiin muutoksiin ei vielä nämä hankkeet johtaneetkaan. Prosessin aikana on kuitenkin tarkasteltu myös omaa organisaatiota ja peilattu sitä, miten mahdolliset muutokset vaikuttavat omaan kuntayhteisöön. Kun tätä työtä on tehty kumppaneina, voidaan olettaa, että kaikilla on jokseenkin samansuuntainen käsitys siitä, miten omaa kuntaa kehitetään eteenpäin.

”Muutos on tullut jokapäiväiseen elämään ja kun aikaisemmin oli helppo suunnitella eteenpäin, niin nyt jo kolmen vuoden päähän suunnitteleminen on mahdotonta. Ennen kun oli seesteisempää, oli aikaa muullekin kuin lausuntojen laatimiselle.” (H4)

”Konsensus on monesti hyvä asia, mutta nyt joskus tuntuu että ollaan liiankin konsensushakuisia.” (H3)

Erityisen hyvänä asiana on pidetty sitä, että virkamies ei ole yksin vastaamassa ulkopuolisiin vaatimuksiin, vaan yhdessä puolustetaan oman kunnan etuja. Virkamiehen näkökulmasta lienee vähän turhauttavaakin, kun valtion uudistushankkeet ovat teettäneet kovasti työtä, eikä valmista kuitenkaan ole syntynyt.

”Vielä ei ole isosti muuttunut mikään. On edelleen peruskunta, joka hoitaa nämä hommat. On vain oltu muuttavinaan kuntarakennetta ja sote-uudistusta on oltu tekevinään. Kuntarakenne on päätetty, mutta sote:n osalta odotetaan taas uusia nuotuksia...” (H4)

Niiranen ym. (2013, 19) ovat todenneet, että viime aikojen organisaatiomuutokset ovat muuttaneet politiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Tässä tutkielmassa haastattelujen perusteella tultiin toiseen lopputulokseen. Muuttuva toimintaympäristö haastaa kuntajohtamisen, mutta yllättäen politiikan ja hallinnon välistä suhdetta ja dynamiikkaa muutokset eivät ole haastattelujen perusteella juurikaan muuttaneet. Kysyttäessä miten toimintaympäristön muutos on vaikuttanut politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen, vastaus oli kaikilta haastatelluilta sama: Ei mitenkään. Toisaalta, haastatteluissa puhuttiin myös lisääntyneestä konsensuksesta. Se voidaan kuitenkin todeta muutokseksi hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa. Merkille pantavaa oli, että konsensus ei koettu olevan pelkästään hyvä asia, koska toimiva kumppanuus sisältää myös erilaisia näkemyksiä ja niistä avointa keskustelua. Liiallinen konsensus vahingoittaa kehitystä ja uudistumista. Samansuuntaiseen tulokseen ovat tulleet Stenvall ym. (2013, 12) todetessaan, että vaikka konsensus on usein kunnallisessa päätöksenteossa vahvuus, se voi myös olla heikkous ja heikentää kehitystä. Erityisesti, jos konsensus on sitä, että esimerkiksi johtavat poliittiset päättäjät sopivat keskenään asioista ja muut tyytyvät siihen. Heidän mukaansa kehittyäkseen kunta tarvitsee päätöksentekoprosessia, jossa avoimessa vuorovaikutuksessa esitetään erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joista keskustellaan. Tämä toimii hyvin organisaatiossa, jossa molemminpuolisen luottamuksen ilmapiirissä asioita rataistaan kumppaneina, yhdessä hallinnon ja politiikan toimijoiden kesken. Haastatteluissa todettiin, ettei kompleksisuus ole muuttanut hallinnon ja politiikan suhdetta. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kompleksisuus vaikuttaisi hallinnon ja politiikan suhteen rakentumiseen, vaikkei se suoraan muuttaisikaan jo olemassa olevaa suhdetta.

Monien uudistusten ristipaineessa virkamiehillä on hyvin selkeä näkemys omasta kunnastaan. Hyvin yksituumaisesti ollaan sitä mieltä, että vain kunnat itse voivat tietää mikä on paras tapa järjestää erilaiset palvelut omassa kunnassaan. Se ei kuitenkaan tarkoita, että kuntien omissa pienemmissä muutoksissa olisi havaittavissa liikaa konsensusta, vaan näissä muutoksissa voi olla vastakkainasettelua kunnan eri osien tai poliittisten ryhmittymien välillä, mutta toisinaan myös organisaation sisällä esimiehen ja alaisten välillä. Koulujen lakkautukset ovat hyvä esimerkki asiasta, jota harvoin kyetään hoitamaan pelkkiin faktoihin perustuen, vaan luottamushenkilöillä tulevat myös tunteet näissä päätöksissä mukana. Toinen hyvä esimerkki samasta ilmiöstä on sosiaali- ja terveyspalvelujen uudelleen järjestäminen. Luottamushenkilöille ei välttämättä riitä, että asiat on valmisteltu hyvin ja että taloudelliset realiteetit pakottavat tekemään muutoksia. Näissä tilanteissa viranhaltija ja luottamushenkilöt voivat olla täysin vastakkaisella puolella. Monissa vaikeissa päätöksissä asiaan joudutaan palaamaan useita kertoja, ennen kuin se vihdoinkin saadaan päätökseen.

”Tämäkin uudistus on ollut meillä kymmenen vuotta esillä ja nyt se vihdoinkin päätettiin kun oli jo pakko. Vaikka kuntalaiset vieläkin sitä arvostelee, on lautakunta ollut tukena ja seisoo tämän päätöksen takana.” (H5)

”Lautakunta on ollut tärkeä tuki kaikissa muutoksissa. Siellä ei edes näy politiikka, se kuka on mitään puoluetta.” (H5)

”Kyllähän tuosta palvelun ostosta ulkopuolelta vieläkin valitetaan, luottamushenkilökin, mutta lainsäädäntökin on muuttunut, emmekä me pysty sitä enää omana palveluntuotantona tarjoamaan niin, että se olisi lainmukaista tai puhumattakaan että se olisi taloudellisesti mahdollista.” (H2)

Uudistuksista keskusteltaessa tuli esille, että monet uudistukset toteutuvat, kunhan ne saavat aikaa. Kun asia nostetaan tarpeeksi monta kertaa keskusteluun, se lopulta saavuttaa sellaisen muodon, että toimielin voi sen hyväksyä. Vastaajista puolet olivat sitä mieltä, että esimerkiksi palvelurakenteiden muutoksissa ymmärrystä ja tukea löytyy lautakunnalta, jonka toimialaan asia kuuluu, mutta kun se jatkokäsittelyssä siirtyy kunnanhallitukseen, niin viranhaltija joutuu perustelevaan useaan kertaan tehtyä päätöstä ennen kuin kunnanhallitus sen hyväksyy. Poikkeuksiakin tietenkin on, mutta haastattelujen perusteella yleisimmin asiat etenevät noin. Tämä viittaisi siihen, että vaikka kompleksisuuden vaikuttavuudesta hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen vastattiin,

ettei kompleksisuuden lisääntyminen olisi vaikuttanut tähän suhteeseen, niin vaikutusta näyttäisi kuitenkin olleen. Haastattelujen perusteella voisi olettaa, että ensinnäkin aika tekee tehtävänsä, mutta toiseksi toimintaympäristön muutokset ja yllätyksellisyys ovat johtaneet siihen, että lopulta muutokset on ollut ehkä pakko tehdä. Haastattelujen perusteella osin ollaan kuitenkin oltu jo myöhässä. Tämäkin viittaa kompleksisuuden nopeaan lisääntymiseen.

Uudistuksissa, olipa ne leikkauksia, ulkoistamisia tms. näkyy kuntatasolla jakautumisena poliittisten ryhmittymien välillä. Kaikilla osapuolilla on yleensä sama tavoite, eli turvata kuntalaisille mahdollisimman hyvät palvelut, mutta järjestämistapa osapuolilla on erilainen. Hyvin usein ero tulee erilaisesta arvopohjasta; toinen osapuoli haluaa, että kunta tuottaa palvelut itse ja toinen puoli haluaa, että kunta järjestää palvelut. Tässä yhtälössä viranhaltijan tehtävä on selvittää molemmat vaihtoehdot mahdollisimman tarkasti ja tehdä valmistelun perusteella päätösehdotus. Nämä ovat tilanteita, jossa viranhaltijan ja luottamushenkilöiden välinen suhde on tarkastelun alla, mutta hyvin tehty virkamiestyö kantaa näiden haasteiden yli.

Vastuu päätöksistä kuuluu sekä viranhaltijalle, että luottamushenkilöille. Siitä huolimatta viranhaltija voi joutua tilanteeseen, että palaute saattaa olla minkälaista tahansa, epäasiallista ja aggressiivistakin. Viranhaltijalla ei ole mahdollisuutta muuhun, kuin perustella asiaa pelkillä faktoilla. Pitäytyminen faktoissa on ainoa keino selviytyä tilanteesta kunnialla.

Kompleksisuuden lisääntyminen on lisännyt virkamiehen työn haastavuutta. Tulevaisuuden ennustamattomuus asettaa johtavan viranhaltijan tilanteeseen, jossa tarvittaisiin ennustajan taitoja. Viranhaltija toimii virkavastuulla ja joutuu valmistelemaan ja esittelemään esimerkiksi uusia investointeja. Muuttuvan toimintaympäristön vuoksi kalliit investoinnit voivatkin olla tulevaisuudessa tarpeettomia. Tämä haaste koetaan liittyvän lähinnä viranhaltijan omaan työhön, vaikka päätöksenteko kuuluukin luottamushenkilöille ja hyvään kumppanuuteen kuuluu yhteinen vastuunkantaminen kaikista päätöksistä. Silti haastattelujen perusteella monet viranhaltijat kokevat kantavansa yksin vastuun siitä, jos tekevät päätösehdotuksia, jotka myöhemmin osoittautuvat huonoiksi päätöksiksi.

Kompleksisuuden ei sinällään koeta vaikuttaneen juurikaan politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen, mutta se on kuitenkin merkittävästi lisännyt viranhaltijan työtä. Kunnan sisäiset palvelurakenteen muutokset aiheuttavat keskustelua hallinnon ja politiikan toimijoiden välillä, mutta haastattelujen perusteella näyttää, että tämä tyyppisiä muutoksia ei koeta johtuvan niinkään kompleksisesta toimintaympäristöstä, vaan se on pikemminkin normaalia kunnan kehittämistä. Toi-

saalta voitaisiin ajatella, että kehittämisen suuntaviivat sanelee jossain mielessä juuri yllätyksellisyys ja ennakoimattomuus, vaikka virkamiehet eivät sitä ehkä niin koekaan. On kuitenkin selvää, että kovin pitkälle suuntaavia suunnitelmia on kompleksisessa toimintaympäristössä haastavaa tehdä. Norell (2010, 9-10) on todennut, että päätökset tulee kuntalaisille perustella hyvin. Kaikki lähtee hänen mukaansa hyvästä valmistelusta ja päästäkseen tähän, on viranhaltijan joissain määrin ymmärrettävä politiikkaa. Päätöksenteon jälkeen, ovat usein luottamushenkilöt niitä, jotka joutuvat vaikeat päätökset perustelemaan kuntalaisille. Voidaan perustellusti sanoa, että vaikeat päätökset tarvitsevat toteutuakseen politiikan ja hallinnon välistä saumatonta yhteistyötä, kumppanuutta.

Haastateltujen viranhaltijoiden mielestä toimintaympäristön muutokset eivät ole vaikuttaneet politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen ja isoissa valtion vetämissä muutoshankkeissa merkillepantavaa on kaikissa näissä kunnissa ollut yksituumaisuus kunnan sisällä. Tämän perusteella näyttäisi siltä, että ulkopuolinen paine onkin parantanut politiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Tämä tuskin on koko totuus asiasta. Vastauksissa tuli ilmi, että ajatukset kohdistuivat suuriin muutoshankkeisiin, mutta kokonaisuutena pienemmät muutokset eivät kaikki ole kuitenkaan pelkästään kunnan omaa kehitystyötä. Kuntien talous, ikärakenne yms. ovat pakottaneet tekemään muutoksia, eikä kaikki ole ollut kunnan omissa käsissä. Kunta ei voi vaikuttaa toimintaympäristön muutokseen, se voi ainoastaan sopeutua ja tehdä tarvittavia muutoksia toimintaprosesseihin sopeuttaakseen organisaation selviämään muuttuvassa toimintaympäristössä. Tämän valossa on perusteltua olettaa, että kuntakentän kompleksisuus lisää haasteita hallinnon ja politiikan välisen suhteen toimivuuteen.

Tämä tutkimustulos ei ole täysin linjassa aikaisempiin tutkimuksiin jos huomioitaisiin ainoastaan suoraan haastatteluissa esitetyt argumentit. Lisääntyneen kompleksisuuden on aikaisemmissa tutkimuksissa osoitettu tuovan mukanaan haasteellisia ongelmia organisaatioon. Kompleksisessa toimintaympäristössä on paljon vaikuttavia tekijöitä, jotka tulee ottaa huomioon ja siksi myös ongelman ratkaisusta on tullut haastavaa. Haastava ongelma kun ei ratkea välttämättä kokonaan, vaan ainoastaan ratkaisu löytyy siinä hetkessä joksikin aikaa eteenpäin ja ratkaisun etsiminen jatkuu. Haastetta lisää se, että jatkuva muutos aiheuttaa sen, että ongelmatkin muuttuvat, eikä sama ratkaisu sovellu niihin kaikkiin. Eri organisaatio, sama ongelma mutta eri ratkaisu (Lindell 2013, 1-3.) Toisaalta, voi olla että sattumalta juuri näissä kunnissa politiikan ja hallinnon toimijoiden suhteessa on osattu hyödyntää tämän rajapinnan rakentava vuorovaikutus ja pystytty käyttämään sitä

vahvuutena. Stenvall ym. (2014, 46–47) on todennut, että johtavilla viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä on merkittävä rooli siinä, kyetäänkö toimiva yhteistyö hyödyntämään ja uskalletaanko sitä hyödyntää riittävässä määrin. Todennäköisempänä kuitenkin pitäisin, että haastattelujen ajankohta vaikutti tähän tutkimustulokseen. Viimeaikaiset isot valtion johtamat muutoshankkeet olivat olleet viime aikoina agendalla ja se oli vienyt prosessia konsensusuhakuiseen suuntaan. Joissakin haastatteluissa tuli ohimennen ilmi, että aikaisempia, kunnan sisäisiä muutostarpeita on pitänyt tuoda esille uudestaan ja uudestaan, jotta ne ovat ikään kuin kypsyneet ja tulleet lopulta myös päätöksiksi. Haastatteluissa ehkä keskityttiin liiaksi ihan viimeaikaisiin tapahtumiin, eikä huomioitu pitemmällä aikavälillä tapahtuneita muutoksia ja mahdollista kompleksisuuden lisääntymistä kuntakentässä.

5.5 Tulosten yhteenveto

Kunnallisessa toiminnassa hallinnon rinnalla on aina mukana myös politiikka. Hallinnon ja politiikan välinen vuorovaikutus on kunnallisen toiminnan sekä vahvuus että heikkous: Toimiva suhde on kaiken toiminnan vahvuus mutta samalla hallinnon ja politiikan välisen suhteen toimimattomuus on kunnallisen toiminnan heikkous. Tästä syystä hallinnon ja politiikan välisen suhteen kehittymiseen ja rakentumiseen on syytä kiinnittää huomiota. Hallinnon ja politiikan välinen suhde rakentuu ja kehittyy osapuolien välisessä vuorovaikutuksessa, eikä tähän vuorovaikutussuhteeseen voi vaikuttaa ulkopuolelta.

Toimivan suhteen rakentumiselle ja kehittymiselle luodaan pohjaa luottamuksen kautta. Luottamuksen merkitys hallinnon ja politiikan välisen suhteen rakentumiselle ja kehittymiselle nousi esiin kaikissa haastatteluissa. Ensimmäisessä vaiheessa molemminpuolisen luottamuksen saavuttaminen on ainoa mahdollinen tie kohti toimivaa hallinnon ja politiikan välistä suhdetta. Ensin siis lähdetään rakentamaan luottamusta ja vasta luottamuksen kautta hallinnon ja politiikan välinen toimiva suhde lähtee kehittymään. Toimivan vuorovaikutuksen kehittymisestä on vastuu molemmilla osapuolilla, niin hallinnon kuin politiikankin edustajilla.

Oman mausteensa kunnalliselle toiminnalle tuo toimielimien kokoonpanon vaihtuminen kunta-vaalien jälkeen. Haastattelujen perusteella merkityksellisintä on toimielimessä toimivien henkilöiden persoona, ei niinkään se kuinka kauan he ovat toimielimessä toimineet. Yhtälailta virkamiehen

persoonalla on merkitystä. Yksittäisistä luottamushenkilöistä puheenjohtaja ja hänen roolinsa hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa nousi esiin muita merkityksellisempänä. Puheenjohtajan rooli ei kuitenkaan korostu, ellei hän itse ota osallistuvaa roolia omassa toiminnassaan. Haastatte- luissa tuli esiin, että eri kunnissa ja eri toimijoilla on erilaisia toimintatapoja ja nämä toimintatavat muotoutuvat aina esittelevän virkamiehen ja toimielimen puheenjohtajan välisen sopimuksen mu- kaan. On kuitenkin selvää, että hallinnon ja politiikan suhde on keskeisessä roolissa koko päätök- sentekoprosessia ajatellen.

Toimiva yhteistyö voi parhaimmillaan kehittyä kumppanuudeksi. Rakentumiseen vaaditaan sekä aikaa että molemminpuolista tahtoa. Jos luottamushenkilön on luotettava viranhaltijan työn objek- tiivisuuteen ja perusteellisuuteen, on myös viranhaltijan pystyttävä luottamaan siihen, että yhdessä sovittu myös pitää. Vain tällä tavalla luottamus säilyy ja voidaan kumppaneina etsiä ratkaisuja, jotka kantavat eteenpäin. Luottamuksen ja kumppanuuden rakentuminen vaatii aikaa, mutta niiden murentuminen voi tapahtua hetkessä. Kerran menetettyä luottamusta on vaikeaa saavuttaa uudel- leen. Haastateltavien mukaan kunnallisen toiminnan perusedellytys on avoin, läpinäkyvä ja perus- teellinen valmistelu. Se koettiin viranhaltijan ainoaksi mahdollisuudeksi rakentaa luottamusta toi- mijoiden välille. Jos valmistelua ei tehdä objektiivisesti ja lain mukaisesti, on luottamuksen syn- tyminen mahdotonta.

Kuntien toimintaympäristö on muuttunut ja siitä on tullut entistä kompleksisempi. Kompleksisessa toimintaympäristössä erilaisten vuorovaikutussuhteiden merkitys on korostunut. Kunnat eivät tuota kaikkia palvelujaan enää itse, vaan monissa palveluissa kunnan rooli on muuttunut palvelui- den järjestäjäksi. Oman palvelutuotannon lisäksi palveluita ostetaan, mutta myös järjestetään yh- dessä jonkun muun kunnan tai toimijan kanssa yhdessä ja tässäkin mielessä vuorovaikutuksen merkitys on kasvanut. Valtion vetämät isot uudistushankkeet eivät ole toteutuneet, mutta ovat kui- tenkin vaatineet johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden aikaa ja resurssia jopa siinä määrin, että kuntien omat kehityssuunnitelmat ovat jääneet vähäisiksi. Toisaalta isot muutoshank- keet ovat lähentäneet hallinnon ja politiikan toimijoita, kun on yhdessä laadittu lausuntoja valtion uudistushankkeisiin. On puhuttu jopa liiallisesta konsensushakuisuudesta. Tämä tosin näyttäisi kohdistuvat vain kuntien ulkopuolelta johdettuihin uudistuksiin. Voidaan kuitenkin todeta, että vaikka uudistushankkeet eivät toistaiseksi johtaneetkaan mihinkään, niin positiivisena asiana näyt- täytyi yhteisen tahtotilan löytyminen hallinnon ja politiikan välillä. Hallinnon ja politiikan välille syntyi kumppanuutta, jossa yhdessä arvioitiin sitä, mihinkä suuntaan omaa kuntaa halutaan viedä tulevaisuudessa.

Haastattelujen perusteella kompleksisuuden lisääntymisen ei suoraan koeta vaikuttavan hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen. Tähän todennäköisesti vaikuttaa haastattelujen ajankohta ja tulos olisi todennäköisesti erilainen, ellei samaan aikaan olisi ollut käynnissä valtion ohjaamia hankkeita. Kompleksisuuden lisääntyminen kuitenkin vaikuttaa suoraan viranhaltijoiden työhön. Yllätyksellisyys on johtanut siihen, että tulevaisuutta on lähes mahdoton ennakoida seuraavaa vuotta pidemmälle ja se haastaa viranhaltijan työtä asioiden valmistelussa. Kokonaisuutena näyttäisi kuitenkin siltä, että ulkopuolinen paine on parantanut hallinnon ja politiikan välistä suhdetta. Tästä ei kuitenkaan voi vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä, vaan ilmiö todennäköisesti liittyy juuri haastattelun ajankohtana esillä olleisiin muutoshankkeisiin.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Politiikan ja hallinnon välisen suhteen rakentumisen selvittäminen lähti liikkeelle siitä, että kunnallisessa toiminnassa on lähtökohtaisesti mukana aina sekä hallintoa että politiikkaa. On selvää, että neljän vuoden välein käytävien kuntavaalien jälkeen tapahtuu muutoksia kunnallisten toimielimien kokoonpanossa ja kun ihmisiä vaihtuu, ei toimielimen sisäinen dynamiikka voi säilyä suorana jatkumona toimintakaudesta toiseen. Yhtä selvää on, että kun luottamushenkilöitä toimielimessä vaihtuu, se vaikuttaa tavalla tai toisella viranhaltijan työhön. On tärkeää huomioida, että kun luottamushenkilöt vaihtuvat, ovat virkamiehet se jatkuvuutta edustava osapuoli, joka tasoittaa tätä vaihtelua niin, että kunta säilyy koko ajan toimintakykyisenä.

Politiikan ja hallinnon välinen suhde lähtee rakentumaan luottamuksen rakentamisesta. Se ei synny itsestään, eikä pakottamalla, vaan se tulee ansaita. Kerätyn aineiston perusteella tärkein yksittäinen asia luottamuksen rakentumisessa on monipuolinen ja läpinäkyvä valmistelu. Toinen merkittävä tekijä on ihmiset, heidän persoonansa. Vuorovaikutussuhde rakentuu toimijoiden persoonien kautta. Jokaisen oma persoonallinen tapa tehdä asioita vaikuttaa toimielimen dynamiikkaan. Saadun aineiston perusteella ei ollut oleellista, kuinka monta jäsentä toimielimessä vaihtuu, ei myöskään jäsenten poliittinen kokeneisuus. Tärkeämpää oli jäsenen aktiivisuus ottaa asioita selvää itsenäisesti. Myös kokenut jäsen saattaa olla passiivinen jäsen, eikä tällöin hänen kokemus tule hyödynnettyä toimielimen työskentelyssä. Aineiston perusteella näyttäisi siltä, että toimielimen jäsenten persoonalliset ominaisuudet voivat olla merkittävässä osassa toimielimen dynamiikan kannalta. Kunnan toimintaympäristön kompleksisuus tekee vuorovaikutussuhteista entistä merkityksellisempiä. Samalla kun ennakoitavuus vaikeutuu, molemminpuolinen luottamus helpottaa vaikeista ongelmista selviytymisessä.

Politiikan ja hallinnon suhteen rakentumisessa pidettiin selkeästi toimielimen puheenjohtajan roolia merkittävänä. Puheenjohtaja on merkittävä virkamiehen työn kannalta siinä mielessä, että hän on yksittäisistä luottamushenkilöistä se, jonka kanssa virkamies tekee eniten yhteistyötä. Muut yksittäiset toimielimen jäsenet eivät ole yksilöinä virkamiehen kanssa vuorovaikutuksessa samassa määrin kuin puheenjohtaja. Toimielin muilta osin toimii kokonaisuutena yhteistyössä virkamiehen kanssa. Puheenjohtajan rooli on korostunut, koska hän on se henkilö, jonka kanssa virkamies asioista keskustelee usein etukäteen ja taitava puheenjohtaja kykenee johdattelemaan toimielimen keskustelua kokouksessa. Se, onko se pelkästään hyvä asia, ei tässä tutkielmassa ollut oleellista. Tärkeää kuitenkin on, että puheenjohtaja pitää kokouksen fokuksen aina käsiteltävässä

asiassa, eikä päästä keskustelua harhautumaan eikä laajentumaan pois aiheesta. Puheenjohtaja voi toimia myös linkkinä virkamiehen ja toimielimen välillä. Mikäli puheenjohtajan ja virkamiehen välinen yhteistyö ei ole joustavaa, eikä luottamusta synny, voi se hankaloittaa koko toimielimen toimintakykyä. Samaa ei tapahdu jonkun muun yksittäisen toimielimen jäsenen kanssa. Näissä tapauksissa yleensä joko puheenjohtaja tai muu toimielin on virkamiehen tukena. Tässäkin mielessä puheenjohtajan rooli on yksittäistä rivijäseniä merkittävämpi.

Puheenjohtajan roolia politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa korostivat kaikki haastatellut virkamiehet, mutta erityisesti kuntajohtajat pitivät puheenjohtajan roolia erityisen merkittävänä. Osittain tämä voi johtua siitä, että kunnanjohtajan kumppanina toimii kunnanhallitus, joka on kuitenkin kunnan toimielimistä keskeisemmässä roolissa verrattuna eri hallintokuntien lautakuntiin. Kunnanhallitus vastaa kokonaisuudesta ja asioiden valmistelusta valtuustolle, kun taas lautakuntien vastuulla on yksittäinen toimiala. Toinen merkittävä asia voi olla se, että kunnanhallituksen johtoon nousee enimmäkseen kokeneita, pitkän linjan luottamushenkilöitä. Heillä on valmiiksi jonkinlainen ymmärrys kokonaisuudesta ja vaikka se ei olisi välttämättä oikea tai sama kuin kunnanjohtajalla, niin toimivan yhteistyön vuoksi se tulee ottaa huomioon. Mielestäni on selvää, että poliittinen johto nauttii myös kuntalaisten luottamuksesta ja etenkin oman poliittisen ryhmittymänsä luottamusta. Päästäkseen siihen asemaan, hänen täytyy olla yhteistyökykyinen ja karismaattinen henkilö. Siinäkin mielessä persoonalliset ominaisuudet ovat tärkeässä roolissa. Kun puhutaan keskeisimmästä poliittisesta johtajasta eli kunnanhallituksen puheenjohtajasta, hänen tulee kyetä olemaan linkkinä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä yli puoluerajojen.

Eriyisen mielenkiintoisena haastatteluissa pidin keskustelua politiikan ja hallinnon rooleista. Tässä asiassa ei syntynyt vastauksissa eroja sen mukaan, missä asemassa vastaaja oli kunnan organisaatiossa. Tärkeäksi koettiin, että molemmat osapuolet pysyvät omissa rooleissaan, mutta toimivat silti kumppaneina yhdessä sovittujen tavoitteiden mukaisesti. Kumppanuus ei siis tarkoittanut sitä, että kaikki asiat tehdään yhdessä vireille tulosta täytäntöön panoon saakka. Kumppanuus tämän tutkielman perusteella on sitä, että sovittaessa yhteisestä visiosta ja tavoitteesta, molemmat osapuolet tekevät oman osuutensa sen saavuttamiseksi ja luottavat siihen, että myös toinen osapuoli tekee osuutensa. Toisin sanoen virkamiehistölle annetaan työrauha asioiden perusteelliselle valmistelulle jonka jälkeen luottamushenkilöt tekevät oman osuutensa. Tämän työnjaon selkeys on tärkeää ja perustuu molemminpuoliselle luottamukselle.

Kunnan kaikki toiminta kietoutuu luottamukseen. Luottamuksen saavuttaminen on esiate kumppanuudelle. Kaikki yhteistyö ei ole kumppanuutta, mutta kumppaneina toimivat viranhaltijat ja

luottamushenkilöt saavuttavat tavoitteita yhdessä. Kumppanit saavat rakennuttua toimintakykyisen kunnan, jonka suurin vahvuus on juuri kumppanuus, yhteen hiileen puhaltaminen. Tämä ei tarkoita sitä, että kaikissa asioissa ollaan samaa mieltä, eikä myöskään sitä, että päätöksentekoprosessissa vallitsee täydellinen konsensus. Kumppanit asettavat yhteiset tavoitteet, sopivat yhteisistä toimintatavoista ja molemmat osapuolet hoitavat sen roolin, joka heille kuuluu luottaen siihen, että myös toinen osapuoli hoitaa oman roolinsa. Tarvitaan avointa, läpinäkyvää valmistelua, rakentavaa vuorovaikutusta sekä molemminpuolista luottamusta.

Luottamuksen kautta rakentuvaa kumppanuutta luodaan asteittain. Sen menettäminen taas tuntuu tapahtuvan hetkessä ilman ennakkovaroitusta ja sen korjaaminen on lähes mahdotonta. Paras tapa pyrkiä ratkaisemaan murentunut yhteistyö on nostaa ongelmat esille ja käydä niistä avointa keskustelua osapuolien välillä. Vaikka asiat puhuttaisiin selviksi, ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että uuden yhteistyön rakentaminen onnistuisi. Asiat on ehkä sovittu, mutta ei unohdettu. Haastavaksi tilanteen tekee se, että aina näitä konflikteja ei ole mahdollista välttää, eikä niitä voi aina ennakoita. On selvää, että ongelmat alkavat vaikuttaa toimielimen toimintaan. Toimielimen toimintakyky pohjautuu luottamuksellisuuteen ja vastaavasti jos luottamus puuttuu, niin toimintakyky kärsii.

Kuntakenttä on ollut koko 2000-luvun voimakkaassa turbulenssissa. Toimintaympäristö on muuttunut koko ajan kompleksisemmaksi, eikä tähän muutokseen kunta voi itse juurikaan vaikuttaa. Muutos on pakottanut luottamushenkilöitä katsomaan kunnan asioita kokonaisvaltaisemmin. Tämä on mahdollista vain, mikäli käsiteltäviin asioihin perehdytään kunnolla. Se vaatii aikaa ja vaivannäköä. Tämä voi olla yksi niistä syistä, miksi luottamushenkilöitä kuntiin ei ole aina niin helppo saada. Luottamushenkilöt käyttävät monissa kunnissa luottamustoimiensa hoitamiseen useita tunteja viikossa katsomatta kunnan kokoon. Tästä voisi päätellä, että samalla kun luottamushenkilöt ovat entistä perehtyneempiä asioihin, niin samalla ymmärrys muutoksen tarpeeseen lisääntyy. Tämä voisi olla yksi syy sille, etteivät haastateltavat kokeneet kompleksisuuden lisääntymisen vaikuttaneen politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen. Kompleksisuuden lisääntyminen on lisännyt viranhaltijan työtä, lähinnä erilaisten selvitysten ja lisääntyneen valmistelun muodossa, vaikkei se varsinaiseen politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen näissä tutkimuskunnissa ollutkaan haastateltavien mielestä vaikuttanut. Todennäköisempää kuitenkin on, että yllätyksellisyys koetaan jollakin tavalla arkipäiväisenä ja sen kanssa on pystyttävä elämään ja toimimaan. Ennakoitavuus on lähes mahdotonta tai ainakin erityisen haasteellista.

Tässä tutkielmassa haastateltavat olivat pienistä maaseutumaisista kunnista ja keskisuurista kaupungeista. Tulosten valossa näytti siltä, että kuntakoolla ei vastauksiin ollut juurikaan merkitystä. Sen sijaan vastaajan asemalla, kuntajohtaja – toimialajohtaja, näyttäisi olevan jonkin verran merkitystä. Mikään vastauksissa ei suoraan viitannut tähän, mutta haastattelu kokonaisuutena jätti vaikutelman, että erityisesti kuntajohtajille luottamushenkilö organisaatio oli äärimmäisen merkittävässä roolissa kunnan kaikkien toimintojen kannalta. Kaikki haastateltavat olivat kokeneita viranhaltijoita ja muutamalla heistä oli uran aikana ollut vähintään kaksi julkisen sektorin työnantajaa, joissa he olivat toimineet johtavassa asemassa. Kokemus useammasta julkisesta organisaatiosta ei tuonut vastauksiin eroavaisuuksia verrattuna muihin vastaajiin, eikä myöskään sukupuolella näytännyt olevan merkitystä vastauksiin.

Mikäli tämä tutkielma olisi tehty joitain vuosia aikaisemmin tai myöhemmin, olisi tutkimustulos ollut todennäköisesti kompleksisuuden lisääntymisen vaikuttavuuden näkökulmasta toisenlainen. Haastattelut ajoittuivat ajankohtaan, jolloin takana oli isoja valtiojohtoisia muutoshankkeita; sote- ja kuntarakenne uudistukset. Nämä työllistivät johtavia viranhaltijoita erilaisten kokousten ja selvityspyyntöjen muodossa, eikä aikaa varsinaiselle oman kunnan kehittämiseksi jäänyt lainkaan. Hallinnon ja politiikan intressit eivät yksittäisessä kunnassa poikenneet toisistaan ja se johti mahdollisesti jopa liialliseenkin konsensukseen. Molemmilla osapuolilla tuntui olleen yksi yhteinen vihollinen, Suomen valtio. Haastatteluissa oli monien haastateltavien johtopäätöksenä se, että nämä muutoshankkeet eivät toteutuneet, mikään ei oikeastaan olekaan muuttunut. Uudesta hallitusohjelmasta ei ollut haastatteluajankohtana vielä tietoa. Haastattelujen ajankohta saattoi näin ollen vaikuttaa tutkimustuloksiin.

Tällä tutkielmalla ei saavuteta laajaa yleistettävyyttä, mutta sitä voidaan käyttää soveltaen julkisissa organisaatioissa. On käynyt selväksi, että luottamuksen rakentuminen on onnistuneen yhteistyön edellytys, ja politiikan ja hallinnon välisen suhteen kehittämistä kannattaa viedä kumppanuuden suuntaan. Yhdessä kumppaneina on mahdollista rakentaa kuntaa kohti yhteistä visiota. Jatkossa olisi mielenkiintoista tutkia asiaa myös luottamushenkilöiden näkökulmasta, mutta erityisen mielenkiintoista olisi pureutua syvemmälle kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen väliseen suhteeseen. Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja yhdessä luotsaavat kuntaa eteenpäin ja vaikka laki määrittelee kunnanvaltuuston ylimmäksi päätöksentekoelementiksi, niin operatiivisen toiminnan kannalta kunnanhallituksella on huomattavasti enemmän valtaa ja vastuuta. Yksi mielenkiintoinen jatkotutkimus mahdollisuus voisi löytyä erilaisista toimintakulttuureista. Vaikka tämän tutkielman aineistosta löytyi hyvin vähän erilaisuuksia, niin haastattelutilanteessa kävi selväksi, että näissä kunnissa

oli erilaisia toimintatapoja ja olisi mielenkiintoista selvittää miten toimintakulttuurit poikkeavat toisistaan ja kuinka syvälle toimintakulttuuri on iskostunut kunnissa. Lisäksi olisi kiinnostavaa selvittää, toimintakulttuurin vaikuttavuus koko päätöksentekoprosessiin.

LÄHTEET:

Alasuutari, P. (1999): Laadullinen tutkimus. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.

Alasuutari, P. (2011): Laadullinen tutkimus 2.0, neljäs painos. Vastapaino. Tampere.

Alvesson, M. (2003): Beyond Neopositivists, Romantics, and Localists: A Reflexive Approach to Interviews in Organizational Research. *Academy of Management Review*, Vol. 28, No. 1. pp. 13-33.

Anttila, P. (2000): Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Hamina. Akatiimi.

Beinecke, RH. (2009): Introduction: Leadership for Wicked Problems: *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 14 (1), 1-17.

Bergström, T., Magnusson, H. & Ramberg, U. (2008): Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government. *Local Government Studies*, 34(2), 203-220.

Conklin, J. (2005): *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Wiley, New York.

Demir, T. & Nyhan, R. C. (2008): The Politics – Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice. *Public Administration Review*, 68(1), 81-96.

Dunsire, A. 1973: *Administration, the Word and the Science*. Great Britain. Western Printing Services.

Engeström, Y. (2006): Kaksikäntinen asiantuntijaorganisaatio. *Kansanterveyslaitoksen julkaisu B 2/2006*. Helsinki: Kansanterveyslaitos.

Eskola, J. (2007): Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R.(toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. PS-kustannus. Jyväskylä.

Eskola, J. & Vastamäki, J. (2010): Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, J. & Valli R. (toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. 3. painos. WS Bookwell Oy. Juva.

Frederickson, G. 1997: *The Spirit of Public Administration*. San Francisco. Jossey – Bass Publishers.

Goodwin, D. (2013): Linking political and managerial leadership – a personal reflection. *The International Journal of Leadership in Public Services* Vol. 9 No. 1/2, 2013 pp. 59-64.

Hakanen, M., Heinonen, U. & Sipilä, P. (2007): *Verkostojen strategiat – Menesty yhteistyössä*. Helsinki: Edita.

Hansen, K. M. & Ejersbo, N. (2002): The relationship between politicians and administrators – a logic of disharmony. *Public Administration – an international quarterly*. Volume 80, Issue 4, 733–750.

Harisalo, R. & Stenvall, J. (2002): Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. Acta nro. 151. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Verkossa: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta151verkkoon.pdf>.

Haveri, A. & Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015): Luottamus syntyy vuorovaikutuksessa. Kuntalehden artikkeli 7/2015. KL-kustannus Oy/ Suomen Kuntaliitto ry. Helsinki.

Haveri, A. & Anttiroiko, A-V. (2013): Kuntajohtaminen paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallintana. Verkossa: www.uta.fi/jkk/opiskelijaksi/.../4-VK-2013-Haveri-Anttiroiko.pdf. Luettu 24.1.2014.

HE 268/2014.

Heuru, K. (2000): Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print, Tampere.

Heuru, K. (2001): Itsehallinnon aika. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 40. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala.

Heuru, K. 2003: *Hyvä hallinto*. Helsinki. Edita.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (1988): *Teemahaastattelu*. 4. painos. Yliopistopaino. Helsinki.

Hirsijärvi, S. & Hurme, H. (2000): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki University Press. Helsinki.

Hirsijärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. (2007): Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Hoikka, P. (1982): Väliasteen hallinto Suomen poliittisessa järjestelmässä. Tutkimus muutoutumisen kokonaiskehityksestä ja järjestelmän nykytilasta. Tampereen yliopiston kunnallistieteen aineryhmän julkaisusarja A 1/1981. Tampere.

Hughes, O.E. (2003): Public Management and Administration. An Introduction. New York. Palgrave Macmillan.

Häggman-Laitila, A. & Rekola, L. & Teräs, M. (2013): ”Kansallinen ja kansainvälinen katsaus työelämäyhteistyöhön”. Teoksessa. Häggman-Laitila, Arja. (toim.): Ammattikorkeakoulun ja työelämän kumppanuus, Metropolia ammattikorkeakoulun julkaisusarja. Taitotyöelämäkirjat 6. Metropolia ammattikorkeakoulu, Helsinki. 11–17.

Hämäläinen, J. (1999): Minä kunnanjohtaja. Kunnallisan kehittämissäitiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 34. Vammala.

Hämäläinen, K. & Prättälä, K. & Ryyänen, A. (2009): Kunnan johtaminen- demokratia, työnjako ja vastuu. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriö, Helsinki. Verkossa: www.2014.vm.fi/...kunnat/20090415Kunnan/Kuntajohtaminen_NETTI.pdf. Luettu: 6.6.2015.

Härkönen, H. & Airaksinen, J. (2012): Johtajuuden rajapinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kuntoutus 1/2012. Verkossa: http://www.kuntoutussaatio.fi/viestinta_ja_tietopalvelu/kuntoutus-lehti/arkisto/kuntoutus_1_2012. Luettu: 20.3.2015.

Jalonen, H. (2006): Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä. Verkossa: www.academia.edu/9489915/Kompleksisuusajattelu_yhteiskuntatieteissä. Luettu 25.2.2015.

Jalonen H, (2007): Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 693. Tampere University Press. Tampere.

Janhonen, S. & Nikkonen, M. (toim.) (2003): Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. Juva: WSOY.

Johnson, N. (2007): *Simply Complexity: a Clear Guide to Complexity Theory*. Oneworld Oxford.

Juntunen, P. (2010): Politikointia ja reviiri-intressejä: puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa. *Acta Universitatis Lapponiensis* 195. Väitöskirja. Lapin Yliopisto. Verkossa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ula-2011291054>. Luettu 30.10.2014.

Jäntti, A. & Majoinen, K. (2008): *Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet*. Kuntaliiton verkkojulkaisu: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p20100107095647753.pdf>. Luettu 4.5.2015.

Karjalainen, S. & Launis, V. & Pelkonen, R. & Pietarinen, J. (toim.) (2002): *Tutkijan eettiset valinnat*. Oy Yliopistokustannus. Tammerpaino. Tampere.

Kallio, O. (1995): *Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan*. *Acta Universitas Tampereensis* 457. Tampere.

Kauffman, S. (1995): *At Home in the Universe. The Search for the Laws of Self-Organization and Complexity*. Oxford University Press. Oxford.

Kiviniemi, M. & Saarelainen, T. (2009): ”Paikallisten kumppanuuksien monet kasvot: viitekehyksen kehittäminen kansalaistoiminnan ja julkisen sektorin verkostoitumisen tutkimusta varten.” *Kunnallistieteellinen aikakausikirja* 1/2009. 38–55.

Kortteinen, M. (1992): *Kunnian kenttä. Suomalainen palkkatyö kulttuurisena muotona*. Hanki ja jää, Helsinki.

Krause, K. & Kiikkala, I. (1996): *Hoitotieteellisen tutkimuksen peruskysymyksiä*. Helsinki: Kirjayhtymä.

Kuntalaki 365/1995.

Kuntalaki 410/2015.

Kuntaliitto (2015): Keskiössä kuntalainen – kuntademokratian kehittämisen suuntaviivat. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Verkossa: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/demokratia210x210.pdf>. Luettu 8.6.2015.

Kurikka, P. & Majoinen, K. (2009): Suositus hyvästä hallitustyöskentelystä – suunta ja sisältö. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Verkossa: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p090210115326A.pdf>. Luettu 1.7.2015.

Kurikka, P. & Pekola-Sjöblom, M. (2014): Koko- ja osa-aikaiset puheenjohtajat – faktoja ja kokemuksia. Tietoisku Kuntamarkkinoilla 10.9.2014. Verkossa: www.kunnat.net/.../Osa--ja-kokoaikaiset-puheenjohtajat-10092014-Kurikka-ja-Pekola-Sjöblom.pdf. Luettu 20.1.2015.

Kylmä, J. & Juvakka, T. (2007): Laadullinen terveystutkimus. Helsinki: Edita Prima Oy.

Laine, J. 1993: Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto: poliittiset virkanimitykset maan tapana. Helsinki. Art House.

Laitinen, I. (2009): Tietoperustainen johtaminen – case Helsinki. Acta nro 216, Kuntaliitto. Helsinki.

Laitinen, I. & Jalonen, H. & Stenvall, J. (2014): Se toimii sittenkin. Kohti organisaation pragmaattista kompleksisuusteoriaa. Turun Ammattikorkeakoulun tutkimuksia 42. Verkossa: <http://julkaisut.turkuamk.fi/isbn9789522164827.pdf>. Luettu 1.7.2015.

Laitinen, I. & Stenvall, J. (2012): Ihminen ja vuorovaikutus muutoksessa – kompleksisuus ja muutosten hallinta. Kirjassa: Perttula, J. & Syväjärvi, A. (toim.) Johtamisen psykologia – Ihmisten johtaminen muuttuvassa työelämässä. PS-kustannus.

Latvala, E. & Vanhanen-Nuutinen, L. (2003): Laadullisen hoitotieteellisen tutkimuksen perusprosessi: Sisällönanalyysi. Teoksessa Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. Janhonen, S. & Nikkonen, M. (toim.) 21-43. WSOY. WS Bookwell Oy, Juva.

Leinonen J, (2012): ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä.” Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Leväsvirta L. (1999): Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Acta nro 114. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lindell, J. (2013): Kompleksisen toimintaympäristön synnyttämät pirulliset ongelmat muokkaamassa muutosjohtajuutta. Verkossa: www.kunnallistiede.fi/wp-content/uploads/2013/.../KTS-Lindell-Juha.pdf. Luettu 8.6.2015.

Lindell, J. & Ollila, S. & Vartiainen, P. (2014): Kompleksisuuden johtaminen. Teoksessa: Lehto, K. (toim.): Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 65. Vaasa.

Luhman, N. (1985): Social Systems. Stanford University Press. Stanford.

Luostarinen, S. & Hyyryläinen, T. (toim.) (2000): Uudet kumppanuudet: Paikallisen työllisyyspolitiikan koetinkivinä. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Mikkeli.

Lähdesmäki, K. (2000): New Public Management julkisjohtamisen uudistajana. Paikallisen elinkeinopolitiikan johtamiskysymykset NPM:n näkökulmasta. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 1, 30–43.

Lähdesmäki, K. (2003): New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia No 113, Hallintotiede 7. Vaasa.

Lähdesmäki, K. (2011): New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kesto-suosikki reformeissa? Teoksessa: Hyyryläinen & Viinamäki (toim.): Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. Acta Wasaensia no 238. Julkisjohtaminen 16. Univeritas Wasaensis. Vaasa.

Majoinen, K. (2000): Mihin tarvitaan kunnissa poliittista johtajuutta? Teoksessa: Katse kansalaiseen – osallisuudesta ja osallisuushankkeiden tuloksista (toim. Ulla-Maija Laiho), s. 29–34. Sisäasiainministeriön osallisuushankkeen julkaisu. Helsinki.

Majoinen, K. (2001): Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyin valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Acta- väitöskirjasarja 2/2001. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

- Metsämuuronen, J. (toim.) (2006): Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Miettinen, R. (toim) (2001): Majoinen, K., Asikainen, J., Hakamäki, S., Timonen, M., Valanta, José & Miettinen, R.: Kunta – kahden johtajuuden arena. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Miles, MB. & Huberman, AM. (1994): Qualitative data analysis: an expanded sourcebook. 2nd edition. Sage. Thousand Oaks.
- Mitleton-Kelly, E. (2003): “Ten principles of complexity and enabling infrastructures”, teoksessa Mitleton-Kelly, E. (toim.) Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations, s. 23-50. Pergamon.
- Möttönen, S. (2010): Yhteisöllisyyttä rakentava sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka paikallistasolla. Teoksessa: Hiilamo, H. & Saari, J. (toim): Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin. Diak. Juvenes Print. Tampere.
- Niiranen, V. & Joensuu & Martikainen, M (2013): Millä tiedolla kuntia johdetaan? Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro. 74. KAKS, Helsinki. Verkossa: www.kaks.fi/sites/default/files/Tutkimusjulkaisu_74.pdf.
- Norell, PO. (2010): Ideal typical administrative cultures and dilemmas of the local leader. Paper to be presented at the study group Ethics and Integrity of Governance, 32nd European Group of Public Administration, Annual Conference, Toulouse, France.
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. (1996): Poliitiikan perusteet. 1. painos. Helsinki. WSOY.
- Pekonen, K. (1995): Kohti Uutta Hallintoajattelua Julkisessa Hallinnossa. Helsinki. Painatuskeskus.
- Pfeffer, J. & Sutton, R.I. (2006): Hard facts, dangerous half-truths, and total nonsense: Profiting from evidence-based management. Harvard Business School. Boston.
- Rannisto, P-H. (2009): Strategian toteuttaminen monimutkaisuuden olosuhteissa. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. Arto Haveri, Kaija Majoinen, Anni Jäntti (toim.). Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Richardson, K.A. & Cilliers, P. (2001). Special Editors' Introduction: What Is Complexity Science? A view from different direction. *Emergence* 3: 1, 5–23.

Ruostetsaari, I. & Holttinen, J. (2004): Kunnallisten luottamushenkilöiden rooli ja professionalisoituminen. *Kunnallistieteellinen aikakausikirja* 32 (2004):4. Kunnallistieteen yhdistys, Helsinki.

Ryynänen, A. (2001): Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, 1235-6956 nro 28. KAKS, Helsinki. Verkossa: www.kaks.fi/sites/default/files/Tutkimusjulkaisu%2028.pdf.

Sallinen, S. & Vainionpää, A. (2015): Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. Kuntaliiton verkkojulkaisu: http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1671johtamisenkehittamisaloite_ebook.pdf. Luettu 3.6.2015.

Salminen, A. (2004): Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Edita, Helsinki.

Salminen, A. (2009): Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Edita Prima Oy. Helsinki.

Stacey, R. (2003): *Strategic management and organizational dynamics. The challenge of complexity*. Pearson Education. Harlow.

Stacey, R. (2006): "Ways of thinking about public sector governance", teoksessa Ralph, S. & Griffin, D. (toim.), *Complexity and the Experience of Managing in Public Sector Organizations*, 15–42, Routledge, London.

Stacey, R. (2010): *Complexity and Organizational Reality. Uncertainty and the Need to Rethink Management After the Collapse of Investment Capitalism*, Routledge, Abingdon, Oxon.

Stacey, R. (2011): *Strategic Management and Organizational Dynamics. The Challenge of Complexity*. Pearson Education Limited.

Stacey, R. D. & Griffin, D. (toim.) (2005): *A Complexity Perspective on Researching Organizations – Taking Experience Seriously*. Routledge. London.

Stenvall, J., Rannisto, P-H. & Sallinen, S. (2014): Osaava kunta – rajapinnoilta vahvuutta kuntien toimintaan. Acta 254. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Verkossa: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta254ebook.pdf>.

Stenvall, J., Rannisto, P-H. & Sallinen, S. (2013): Osaava kunta – Avoimuus, vuorovaikutus ja osaaminen kunnan menestystekijöinä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Verkossa: http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/osaava_kunta...pdf.

Stenvall, J. & Sihvonen, M. (2010): Kunnallinen itsehallinto ja johtaminen – reformien valossa ja varjossa. Teoksessa: Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.)(2010): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta 224. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Stoker, Gerry 2011. Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, Vol. 89. No. 1. 15–31.

Ståhle, P. (2004): Itseuudistumisen dynamiikka — systeemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen perustana. Teoksessa: Sotarauta, M. & Kosonen, K-J. (toim.); Näkymätön näkyväksi: Avauksia kehitysprosessien näkymättömän dynamiikan tutkimukseen. Tampere University Press.

Ståhle, P. & Laento, K. (2000): Strateginen kumppanuus – Avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan. Helsinki: WSOY.

Svara, J.H. (1998): The Politics – Administration Dichotomy Model as Aberration. *Public Administration Review*. Vol 58, No 1, 51-58.

Svara, J. H. (1999): Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Administration & Society*, 30(6), 676-705.

Svara, J. H. (2001): The Myth of Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, Vol 61, No 2, 176–183.

Svara, J. H. & Overeem, P. (2006a): Complexity in political – administrative relations and the limits of the dichotomy concept / in defense of the dichotomy: A response to Jamen H. Svara. *Administrative Theory & Praxis* 28.1 (Mar 2006): 121-147.

Svara, J. H. (2006b): Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process — A Review of Themes and Issues in the Literature. *International Journal of Public Administration*, 29:12, 953–976.

Thomson, AM. & Perry, J. L. (2006): "Collaboration Processes: Inside the Black Box." *Public Administration Review*. Dec. Special issue. 20–32.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi. Helsinki.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Gummerus. Kirjapaino Oy. Jyväskylä. 5. uudistettu laitos.

Vartiainen, P. & Ollila, S. & Raisio, H. & Lindell, J. (2013): *Johtajana kaaoksen reunalla, kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Gaudeamus Helsinki University Press.

Viirakorpi, P. (2004): *Kumppanuusjohtamisen rakenteita ja käytäntöjä*. Haravan toimivat käytännöt. Suomen Kuntaliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto, Helsinki.

Virkkala, S. (2002): *Kumppanuus alueellisen kehittämisen hallintana – Suomi ja muut Pohjoismaat*. Selosteita ja katsauksia nro 42. Kokkola: Jyväskylän yliopisto, Chydenius-Instituutti.

Willig, C. (2008): *Introducing qualitative research in psychology : adventures in theory and method*. Maidenhead, England ; New York : McGraw Hill/Open University Press.

Liite

TEEMAT HAASTATTELUUN

Taustatiedot

- kuinka kauan toiminut esittelevänä virkamiehenä
- minkä tyyppinen toimielin; lautakunta, kunnanhallitus...

Teemat

Politiikan ja hallinnon suhde kunnallishallinnon tasolla

- suhteen erityispiirteet kuntatasolla
- konkretia, merkitys ja vaikutus viranhaltijan työhön
- suhteen vahvuudet kuntatasolla
- suhteen ongelmat ja heikkoudet kuntatasolla
- mistä rakentaminen alkaa kun uusi toimielin aloittaa työnsä
- mitkä tekijät vaikuttavat rakentumiseen ja kehittymiseen
- miten edetään kohti kumppanuutta
- kumppanuutta mahdollistavat ja edistävät tekijät
- mitkä tekijät voivat tuhota orastavan kumppanuuden
- miten politiikan ja hallinnon välistä kumppanuutta voidaan korjata, jos se on jostakin syystä rakoillut tai jopa konfliktoitunut

Politiikan ja hallinnon välisen suhteen hallittavuus

- toimintaympäristön muutokset ja yhteydet hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen
- ovatko jatkuvat muutokset muuttaneet politiikan ja hallinnon suhdetta?
- vaikuttavatko toimintaympäristön muutokset suhteen rakentumiseen?
- miten kompleksisuus (yllätyksellisyys, nopea muuttuvuus) näkyy politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa.