



Kuntien luottamushenkilöjohtajat politiikan ja hallinnon rajavyöhykkeellä

Anni Kyösti

Johdanto

Julkinen johtaminen ja johtajat saavat osakseen runsaasti kiinnostusta ja kritiikkiäkin. Viime aikoina julkinen johtaminen on näkynyt mediassa enemmän kuin pitkään aikaan. Keskustelua on käyty alueellisesti ja paikallisesti niin hyvinvointialueiden johtajien valinnoista kuin palveluverkkojen uudistamisesta. Keskusteluissa ja mediassa vilahtelevat johtajien lisäksi maininnat aluevaltuustoista ja -hallituksista ja näiden puheenjohtajista.

Kuntajohtaminen on taas päässyt otsikoihin kuntajohtajien erottamisina ja kuntajohtajien epäluottamustilanteina. Kunnissa on johtajasopimusten nojalla päätetty sopimuksia, ja näissä tilanteissa purkamisen perustelut jäävät useimmiten salaisiksi. Kunnanjohtaja tai hallituksen puheenjohtaja eivät tyypillisesti kommentoi asiaa julkisuuteen. Mikä näitä kahta aihetta yhdistää?

Molemmissa on kysymys johtamisesta politiikan ja hallinnon rajapinnalla: virkajohtajien ja poliittisten johtajien suhteesta julkisessa johtamisessa. Väitöskirjatutkimuksessani tarkastelen kuntien luottamushenkilöjohtajia politiikan ja hallinnon rajavyöhykkeellä.

Politiikan ja hallinnon suhde

Seuraavaksi avaan tutkimuksen keskeisiä teoreettisia kehyksiä ja käsitteitä. Kuntien johtaminen on duaalijohtamista eli kaksoisjohtamista. Johtamisessa on kaksi puolta, poliittinen johtaminen ja viranhaltijajohtaminen. Kuntien johtaminen tapahtuu siis politiikan eli kuntien luottamushenkilöiden, ja hallinnon eli kuntien viranhaltijoiden rajapinnalla.

Tarkastelen aihetta yhdistämällä kaksi teoreettista keskustelua. Ensimmäinen niistä on julkishallinnon johtamisperinne, josta voidaan puhua myös hallinnon paradigmojen muutoksena. Johtamisperinteessä huomio kiinnittyy siihen, mitkä asiat ja hallintasuhteet johtamisessa korostuvat ja millaiset asiat koetaan tärkeiksi. Keskeisiä vaiheita julkishallinnon kehittämisessä ovat olleet julkisen johtamisen aikakausi, uuden julkishallinnon aikakausi sekä uusi julkinen hallinta. Esimerkiksi perinteinen julkishallinto korosti hierarkiaa, uusi julkishallinto markkinoita ja uusi julkinen hallinta verkostoja.

Toinen oleellinen teoreettinen keskustelu on hallinnon ja politiikan suhteen tarkastelu. Tämä on keskustelua siitä, millainen rooli politiikalla ja hallinnolla on kuntien johtamisessa sekä mikä näiden kahden suhde on toisiinsa. Poliitiikan ja hallinnon roolit on eroteltu vahvasti toisistaan aina 1980-luvulle saakka, jolloin roolia alettiin tulkitsemaan toisiinsa sekoittuneina. 2000-luvulla roolien sekoittumista on jäsennetty uudelleen ja politiikan ja hallinnon suhteen on katsottu sekoittuvan toisiinsa nimenomaan päätöksenteossa. Yksi tapa tarkastella hallinnon ja politiikan

suhdetta on ns. violetin vyöhykkeen malli. Violetilla vyöhykkeellä yhdistyvät hallinnon sininen ja politiikan punainen vyöhyke. Poliitiikka ja hallinto sekoittuvat toisiinsa violetilla vyöhykkeellä, jolla hallinnon ja politiikan edustajat vierailevat.

Tutkimukseni kannalta on erittäin oleellista ymmärtää, millaista kehitystä Suomen poliittisessa johtamisessa on tapahtunut viime aikoina. Kuntien poliittisessa johtamisessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia 2000-luvulla. Kunnille on tullut mahdolliseksi valita pormestarihallinto, jolloin kuntaa johtaa viranhaltijajohtajan sijaan poliittinen johtaja eli pormestari. Tällainen malli on käytössä esimerkiksi Tampereella. Toinen poliittista johtajuutta vahvistanut muutos on kuntien osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilöt. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kuntien poliittiset johtajat, tyypillisesti hallituksen puheenjohtaja ja valtuuston puheenjohtaja, voivat keskittyä joko kokoaikaisesti tai osa-aikaisesti tehtävän hoitamiseen saaden siitä palkkaa. Tutkimukseni kohdistuu erityisesti näihin ammattimaisiin luottamushenkilöihin. Osa-aikaisia hallituksen puheenjohtajia on esimerkiksi Vantaalla ja Rovaniemellä ja kokoaikaisia Espoossa, Oulussa ja Hämeenlinnassa. Yhteenlaskettuna Suomessa oli tällainen malli käytössä v. 2023 lopussa 25 kunnassa. Kaikissa yli 100 000 asukkaan kunnissa on joko kokoaikainen tai osa-aikainen hallituksen puheenjohtaja.

Tutkimustehtävä ja osajulkaisut

Väitöskirjani on artikkeliväitöskirja eli se sisältää neljä itsenäistä tutkimusartikkelia, joita kutsutaan osajulkaisuiksi. Osajulkaisut ovat eri tutkimusprojektien yhteydessä tehtyjä itsenäisiä julkaisuja. Näiden osajulkaisujen yhdistämisestä on muodostunut väitöskirjani kokonaisuus.

Aiempi ammattimaisten luottamushenkilöiden tutkimus Suomessa on kohdistunut pääasiassa pormestareihin. Tässä tutkimuksessa tarkastelu painottuu osa- ja kokoaikaisiin luottamushenkilöihin. Tämänkaltaisen tehtävän mahdollistaa luottamushenkilöiden uudenlaisen läsnäolon ja resurssin kuntien poliittisessa johtamisessa. Muutos koskettaa kuntien duaalijohtamisen ydintä ja sen tutkimus on tarpeellista johtamisessa tapahtuvien muutosten ymmärtämiseksi.

Tutkimuksessani tarkastelen sitä, millaista kuntien johtaminen on politiikan ja hallinnon rajapinnalla luottamushenkilöiden näkökulmasta. Tutkimuksellani on kaksi tutkimuskysymystä:

1. Millaista kuntien poliittinen johtaminen on duaalijohtamisen rajapinnalla?
2. Millainen politiikan ja hallinnon suhde on kunnissa ammattimaisten luottamushenkilöiden näkökulmasta?

Näihin kysymyksiin vastaan laadullisella tutkimusotteella. Laadullinen tutkimus pyrkii kuvailemaan tutkittavaa ilmiötä. Aineistoni koostuu luottamushenkilö- ja viranhaltijahaastattelusta ja dokumenttiaineistosta, joka sisältää kuntien sivistystoimen palveluverkkoselvityksiä ja päätösdokumentteja.

Tutkimukseni osajulkaisuissa eli artikkeleissa aihetta tarkastellaan eri näkökulmista: Ensimmäisessä artikkelissa tarkastellaan kompleksisia johtamiskriisejä kunnissa. Artikkelin osoittaa, että kuntien johtamiskriisit ilmenevät usein duaalijohtamisen eli viranhaltijajohdon ja poliittisen johdon rajapinnalla. Väitöskirjan kannalta tässä tarkastellaan oleellista hallinnon ja politiikan rajapintaa ja siinä ilmeneviä haasteita.

Toinen artikkeli tarkastelee kuntien luottamushenkilöiden kokemaa häirintää ja uhkailua sekä sitä, millaisia vaikutuksia kokemuksilla on. Artikkelin paikantaa luottamushenkilöiden kipukohtia ja osoittaa niillä olevan vaikutuksia niin yleisemmällä tasolla luottamushenkilöiden houkuttelevuuteen kuin yksilötasolla luottamushenkilöiden elämään. Väitöskirjan kokonaisuuden kannalta tässä tarkastellaan luottamushenkilöiden toimintaympäristön ilmiötä, joka vaikuttaa niin luottamushenkilöiden toimintaan ja valintoihin kuin kuntien politiikan ja hallinnon väliseen yhteistyöhön.

Kolmannessa artikkelissa tarkastellaan kuntien ammattimaisten luottamushenkilöiden kompetenssivaatimuksia. Tutkimus osoittaa, että ammattimaiset luottamushenkilöt toimivat tehtävässään

yhdistävinä poliittisina johtajina. Väitöskirjan kannalta artikkelissa tarkastellaan ammattimaisten luottamushenkilöjohtajien keskeistä roolia hallinnon ja politiikan rajapinnassa sekä paikannetaan niitä muutoksia, joita luottamushenkilötyössä ja erityisesti sen vaatimuksissa on tapahtunut.

Neljäs artikkeli käsittelee kuntien palveluverkkoselvityksiä ja -päätöksiä. Tutkimus luo ymmärrystä politiikan ja hallinnon erilaisista näkökulmista päätöksenteossa, mikä näyttäytyy esimerkiksi päätöksenteon vaikeutena palveluverkkomuutoksissa. Hallinnollisen ja poliittisen ajattelun taustalla vaikuttavat erilaiset rationaalisuudet. Väitöskirjan kannalta tutkimus auttaa ymmärtämään hallinnollisen ja poliittisen ajattelun erilaisia näkökulmia päätöksenteossa. Se selittää tarvetta poliittisten ja hallinnollisten näkemysten yhteensovittamiselle kuntien johtamisessa.

Ammattimaiset luottamushenkilöt kuntien poliittisina johtajina

Tutkimukseni keskeiset tulokset muodostuvat politiikan ja hallinnon rajapinnan tarkastelusta. Tutkimukseni perusteella on mahdollista tunnistaa neljä luottamushenkilöjohtamisen piirrettä. Ensimmäinen niistä on poliittisen johtamisen roolin vahvistuminen kuntien johtamisessa. Väitöskirjassani osoitan, että poliittisen johtamisen vahvistuminen on osa laajempaa hallinnon paradigmojen muutosta. Viimeaikaisessa hallinnon paradigmojen kehityksessä poliittinen painotus on voimistunut. Kehitys on nähtävissä myös kuntien johtamisessa, erityisesti luottamushenkilötyön ammattimaistumisena. Samalla kuntien hallintasuhteissa painottuvat paikalliset ratkaisut, mikä tarkoittaa myös sitä, että kuntien johtaminen erilaistuu.

Toiseksi politiikan ja hallinnon suhde on muuttunut. Ammattimaisilla luottamushenkilöillä on yhdistävä rooli politiikan ja hallinnon välillä. Tässä tutkimuksessa politiikan ja hallinnon suhdetta on hahmotettu violetin vyöhykkeen käsitteen avulla. Aiemman tutkimuksen mukaan violetti vyöhyke on johtamisalue, jolla sekä politiikan että hallinnon edustajat ovat tehtävässään vierailleet. Tämän tutkimuksen perusteella näyttäisi siltä, että violetilla vyöhykkeellä vierailun sijaan kuntien ammattimaiset luottamushenkilöt ovat asettuneet tehtävässään violetille vyöhykkeelle pysyvästi. Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtaminen tapahtuu siis politiikan ja hallinnon välisellä vyöhykkeellä.

Kolmanneksi ammattimaistunut luottamushenkilöjohtaminen näkyy muutoksina hallintasuhteissa, politiikkasuhteissa, toimintaympäristössä sekä johtamistilassa. Ammattimaisten luottamushenkilöiden on mm. tarkasteltava johtamisen roolitusta viranhaltijajohtajan eli kuntajohtajan kanssa. Poliitiikkasuhde vaatii tasapainoilua eri puolueiden välillä sekä etäisyyden ottamista puoluepolitiikasta. Ammattimaisen poliitikon ajankäyttöresurssi mahdollistaa laajemman perehtymisen asioihin. Toisaalta taas näkyvä rooli voi altistaa häirinnälle. Uudessa tehtävässä voi ilmetä myös tarvetta oman tehtävän tarpeellisuuden osoittamisesta ja sen näkyväksi tekemisestä.

Tutkimuksessa piiryy kuva poliittisen johtamisen painoarvon voimistumisesta ja ammattimaisen poliittisen johtamisen tulemisesta osaksi kuntien johtamista Suomessa. Jotta asiat eivät kuitenkaan olisi näin yksinkertaisia, kehityksessä on tunnistettavissa poliittisen johtamisen paradoksi. Samaan aikaan, kun olemme todenneet, että poliittinen johtaminen vahvistuu, voidaan tätä tulkita myös toiselta kannalta. On siis selvää, että poliittisten johtajien läsnäolo on vahvistunut, mutta minkälaisia johtamista poliittiset johtajat edustavat? On viitteitä siitä, että poliittisen ja virkajohdon roolit olisivat lähentyneet toisiaan. Voi siis olla, että poliittisen johtamisen vahvistaminen vaatii poliittisilta johtajilta eli ammattimaisilta luottamushenkilöjohtajilta politiikan asettamista syrjään johtajan roolista, jolloin duaalijohtamisen ajatus voi vaarantua, kun ammattimaistuva poliittinen johtaminen alkaa muistuttamaan virkajohtamista.

Yhteenvedona tutkimuksesta voidaan todeta, että kuntien ammattimaiset luottamushenkilöt ovat muuttaneet kuntien johtamista ja duaalijohtamisen suhdetta. Uudenlainen tehtävä on vaatinut kunnissa roolien ja vallanjaon punnintaa luottamushenkilöiden ja virkajohdon välillä. Samaan aikaan on kuitenkin hyvä huomioda, että tulokset eivät koske kaikkia kuntia, vaan juuri niitä kuntia, joissa poliittisen johtamisen roolia on vahvistettu.

Lopuksi

Väitöskirjatutkimukseni keskeinen yhteiskunnallinen merkitys on ajankuvan tarjoaminen siitä, millaista kuntien duaalijohtaminen on tässä ajassa ja millainen luottamushenkilöiden rooli on kuntien johtamisessa. Tutkimus tuo lisäarvoa tiedeyhteisölle politiikan ja hallinnon suhteen teoreettisen tarkastelun yhdistämisestä. Tutkimuksen lisäarvo kunnille, kuntajohtamiselle ja kuntien poliittiselle johtamiselle muodostuu tutkimuksen käytännön merkityksestä: Tutkimus tukee ja antaa välineitä esimerkiksi kuntien poliittisen johtamisen ja luottamushenkilöorganisaatioiden kehittämiseksi. Samalla tutkimus luo ymmärrystä kuntien poliittisen johtamisen muutoksesta – millaisia vaikutuksia ammattimaisen poliittisen johtamisen korostumisella on kuntien johtamiseen.

Laajemmassa kontekstissa tutkimus lisää ymmärrystä kuntien poliittisesta johtamisesta tilanteessa, jossa kuntien tehtävät ja rakenteet ovat merkittävien muutosten kohteena hyvinvointialueuudistuksen jälkeen. Tuloksilla voi olla merkitystä myös hyvinvointialueiden johtamisen ja poliittisten tehtävien kehityksen näkökulmasta tulevaisuudessa.

Muutos kuntien johtamisessa luo erilaisia paikallisia johtamismalleja eli osaltaan erilaistaa kuntien johtamiskäytäntöjä. Kunnat voivat punnita sitä, mikä on paras vaihtoehto juuri kyseisen kunnan johtamiselle. Ammattimaiset luottamushenkilöt antavat kunnille mahdollisuuden resursoida poliittista johtamista uudella tavalla ja lisätä poliittisen johtamisen painotusta johtamisessa. Tämä on erityisen tärkeää yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa mm. talouden reunaehdot ovat kiristyneet. Se on samanaikaisesti sekä mahdollisuus että haaste kuntien johtamiselle. Kuntien on onnistuttava tasapainottamaan poliittisen ja virkajohdon roolit. Viranhaltijoiden rationaliteettien lisäksi kunnissa on tehtävä poliittisiin rationaliteetteihin nojaavia päätöksiä ja valintoja. Kunnilla on edessä vaikeita päätöksiä, mutta ammattimaiset luottamushenkilöt voivat toimia siltoina politiikan ja hallinnon välillä, jotta päätöksiä voidaan tehdä kuntalaisten etua ajatellen, kuitenkin huomioiden toimintaympäristön realiteetit.

Johtamisessa tulisi päästä virkajohdon ja poliittisen johdon vastakkainasetteluista kohti yhteisesti rakennettua duaalijohtamista, jossa tunnustetaan ja tunnustetaan molempien roolien merkitys kokonaisuuden kannalta. Tällainen ajattelu palvelee tulevaisuudessa niin kuntien kuin hyvinvointialueidenkin johtamista.

Anni Kyöstin väitöskirja ”Kuntien luottamushenkilöjohtajat politiikan ja hallinnon rajavyöhykkeellä” tarkastettiin 12.4.2024 Tampereen yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi dosentti Jaana Leinonen Lapin hyvinvointialueelta ja kustoksena professori Arto Haveri Tampereen yliopistosta.

Kyösti, A. (2024). Kuntien luottamushenkilöjohtajat politiikan ja hallinnon rajavyöhykkeellä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopiston väitöskirjat 988. Johtamisen ja talouden tiedekunta. Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-3363-8>