

KIRJA-ARVIOITA

Suomalaisen kaupunginjohtajan profiili

Olavi Haimi:

Kaupunginjohtaja, Suomen kaupunginjohtajainstituution synty ja kehitys sekä kaupunginjohtajan muotokuva, Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki 1987, 160 s.

Suomessa toteutetulla kaupunginjohtajajärjestelmällä on monia aivan ainutlaatuisia piirteitä muita pohjoismaitakin vertailukohteina pitäen, mutta vasta nyt tämä ilmiö on tullut varsin monipuolisesti ja asiantuntevasti selvitettyksi. Olavi Haimin teoksessa painopiste on sitä paitsi vaikkeamminkin analysoitavissa toiminnan taustatekijöissä ja kaupunginjohtajien asennoitumisessa toimeensa ja heidän johtamistavassaan, mikä on edellyttänyt haastattelujen ja moninaisten tutkimustekniikkojen hyväksikäyttöä. Samalla saadaan valaistusta myös siihen, miten Suomessa on päädytty tällaiseen poikkeavaan järjestelmään. Esitystä täydentävät vielä tutkittavien käsitykset kaupunginjohtajan asemasta kunnallishallinnossa, siihen vaikuttavista tekijöistä sekä tulevaisuuden näkymistäkin. Tältä pohjalta Haimi päätyy perusteltuihin huomioihin kaupunginjohtajatyypin todennäköisestä kehityssuunnasta.

Politiikan tutkijan havainnot painottuisivat ehkä — vaikka yhtä lailla johtamisesta puhuttaisiinkin — toisin kuin käytännön hallintomiehen näkökulma. Mikä on oleellista, kaupunginjohtajia koskeva selvitystyö käynnistyi alunperin aivan toisenlaisin tavoittein kuin tieteelliseksi tarkoitettu analyysi edellyttäisi. Haimi tietää ja esittelee huolella nämä rajoituksensa, jotka johtuvat jäljempänä selostettavasta alkuasetelmasta. Rajojensa sisällä hänen voi sanoa saaneen aiheesta ja aineistosta esille niin paljon kuin on ollut mahdollista kuluttamatta selvitykseen vielä paljon enemmän aikaa.

Esityksessä jää lopulta eniten pohtimaan johdannon merkitystä. Siinä taustaksi esiteltyt erilaiset johtajatyypit jäävät irrallisiksi, vaikka niihin myöhemmänä viitataan

kin, kun luonnehditaan kaupunginjohtajia jotakin niistä muistuttaviksi. Johdannossa tarkastellaan johtamisen käsitettä kolmella eri alueella, yritysjohtamisena (leadership), virkamiesjohtajuutena (management) ja hallinnollisena johtamisena, jossa valtionhallinnon luonne vielä erottuu kunnallishallinnosta. Johtaminen kunnallishallinnossa määritellään esiteltyjen tyologioiden valossa ja todetaan kaupunginjohtajien erityisesti Suomessa olevan »ammattimaisempia» kuin yleensä muualla. Ongelmana on erityisesti se, että vaikka kunnanjohtaja »johtaa» kunnallishallintoa, päättävältä on luottamuselimiä (s. 20). Tutkimuksen kohdejoukko on siten monella tavoin vastineistaan muissa pohjoismaissakin poikkeava.

Johdanto ei aivan puhdasoppisesti toimi johdatuksena empiirille työlle. Alussa todetaan kyllä eräitä tekijöitä, jotka ovat suomalaisessa kaupunginjohtajajärjestelmässä erikoisia tai joiden voi olettaa vaikuttavan kaupunginjohtajien asennoitumisiin. Samoin tulee myönnettyä, ettei yhtenäistä teoriaa tai hypoteeseja johtamisesta voida — eli ole voitu — tutkimuksen perustaksi löytää.

Haimin työn varsinainen tarkoitus — puhumattakaan aineiston kokoamisen alkuperäisestä tehtävästä — ei siis ole ollut enempää kuin ensimmäisen yleiskartoituksen tekeminen erikoisesta kohdealueesta. Sen vuoksi siltä ei itse asiassa pitäisi enempää odottaa. Poliitiikan tutkija ei kuitenkaan malta olla viittaamatta eräisiin Haiminkin esille tuomiin näkökohtiin, joiden valossa saattaisi olla mahdollista laajentaa perspektiiviä, jos jatkoanalyysi tulee ajankohtaiseksi.

Tutkimus käynnistyi työtehtävänä selvityksen tekemiseksi tutkimuskohteista juuri heitä varten, kaupunginjohtajien neuvottelupäiville 1982 (»Miten johdan kaupunkiani»). Haimi sai tehtäväkseen koota kirjallisen kyselyn avulla tietoja silloisista kaupunginjohtajista ja apulaiskaupunginjohtajista sekä heidän johtamistavoistaan. Laajasta aineistosta käytettiin vain osa alkuperäiseen tarkoitukseen, mutta tekijä katsoi jo kaupunginjohtajien vaivaamisen laajallakysy-

myssarjalla velvoittavan häntä pitäytymään aiheen parissa pitempäänkin. Tulos ilahduttaa varmasti sekä alkuperäistä työnantajaa että kohdehenkilöitä; monenlaisia tutkimustekniikoita soveltaen aiheesta on saatu aikaan hyvin jäsentynyt ja yksityiskohtainen karitoitus, tuloksena johdonmukaiseen päättelyyn perustuva ja monipuolisesti havainnollistaen toteutettu kaupunginjohtajatyologia.

Katsaus kaupunginjohtajainstituution syntyyn ja kehitykseen osoittaa suomalaisten kaupunginjohtajien aluksi (1928—1977) olleen vielä omintakeisempia ja ainutlaatuisempia kuin 50 vuotta myöhemmin, jolloin päätösvalta uuden kunnallislain myötä siirtyi luottamushenkilöille. Epäilemättä kysymyksen eduskunnassa saama ratkaisu oli yllättävä, mitä osoittaa sekin, ettei päätökseksi tullutta vaihtoehtoa — kunnanjohtajien muuttamista kunnanhallituksen jäsenistä tai puheenjohtajista esittelijöiksi — etukäteen ollut pidetty tarkemman selvittelyn arvoisena. Luulisi tällaista pohdiskelua kuitenkin käydyn jossain määrin ratkaisun jälkeen, ja sellaisen raportoinen laajemmin tuntuisi tässä yhteydessä tarpeelliselta, varsinkin kun haastatelluilta nimenomaan haluttiin kannanottoa muutoksen vaikutuksista ja siitä, miten he olivat kokeneet luottamuselinten olemassaolon (esim. kys. 29: »Onko kunnallislain muutos aiheuttanut toiminnallisia muutoksia kaupunginjohtajan tehtävissä?», väitt. 38: »Uusi kunnallislaki vähensi kaupunginjohtajien mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon», väitt. 42: »Kunnallislain muutos selkiinnytti kaupunginjohtajan asemaa»).

Henkilökohtaisista piirteistä on erityisesti oltu kiinnostuneita keski-ikästä vuoden vaihteesta 1981/82 kuten myös iästä virkaanastumishetkellä (49 v./41 v.; korkeimmasta virkamieskunnasta ja yritysjohtajista poikkeavana piirteenä samanikäisyys nimityshetkellä), samoin koulutuksesta (81 % akateemisen tutkinnon suorittaneita, heissä eniten juristeja, mutta yhä enemmän myös yhteiskuntatieteellisen koulutuksen saaneita, apulaiskaupunginjohtajissa ni-

menomaan insinöörejä jne.) sekä puoluesidonnaisuudesta (4/5 puolueiden jäseniä). Sukupuoleen sen sijaan ei ole ollut aihetta kiinnittää huomiota, kun vain yksi 153:sta oli nainen. Kun Haimi käyttää vertailukohteina havaintoja virkamiehistä ja yritysmaailmasta, ymmärtää hänen odotuksensa ja tulkintansa siitä, että kaupunginjohtajakunta on hyvin heterogeeninen (esim. kansanedustajiin verrattuna voisi kuitenkin päätyä painottamaan piirteitä pikemminkin yhtenäisinä).

Haimi käyttää näitä piirteitä taustana johtamisasenteiden ja johtajatyypologian tarkastelulle, mutta toteaa vaikeaksi löytää juuri ne piirteet, joilla voisi olla vaikutusta asenteisiin. Mitä »sosiaalinen tausta» tällöin tarkoittaa, jää selittämättä, mutta joka tapauksessa hän jättää taustan sivuun katsoen, ettei sillä ole merkitystä kaupunginjohtajan johtamistyyliin.

Virkauraa Haimi analysoi rekrytoinnin, kunnallisen urapolun ja kunnan luottamustehtävissä toimimisen osalta. Tässä — kuten useimmin — Haimi määrittelee käsitteensä tarkemmin mutta ei aivan ongelmattomasti. »Rekrytoinnilla» hän sanoo eliittitutkimuksissa tarkoitettavan sitä, mistä yhteiskuntaluokasta yhteiskunnallinen vaikuttaja on peräisin. Epäilemättä tutkimukset ovatkin osoittaneet esimerkiksi virkamieseliittien kuten poliittistenkin eliittien varsin laajasti olevan peräisin korkeimmista yhteiskuntakerroksista, mutta rekrytoimisprosessiin on toki liitettävä sekä poliittiseen että niin sanottuun sosiaaliseen valintaankin liittyviä tekijöitä. »Poliittisesti» relevantteja ovat tällöin esimerkiksi viralliset kelpoisuusehdot ja ehdokkuusnäkökohdat vaikkapa puoluejäsenyyden näkökulmasta, »sosiaalisesti» taas tehtävien yksilöllinen soveltuvuus ja kiinnostavuus. Haimi sen sijaan rajoittaa käsitteen tarkoitamaan kysymystä, miltä alalta ja mistä virasta kukin kaupunginjohtaja on siirtynyt virkaansa. Valtaosa tutkittavista on tullut muista kuntien viroista, mikä toisaalta on juuri näitä estänyt hankkimasta kokemusta kunnallisista luottamustehtävistä. Muille tällainen kokemus sen sijaan on varmaankin ollut juuri tärkeä edellytys valitsemiselle.

Haimi käsittelee viran käytännölliseen hoitoon liittyviä tekijöitä sen mukaan, miten tutkittavat itse olivat ilmoittaneet virka-aikansa keskimäärin jakautuneen kymme-

nen tehtävän kesken. Kartoituksen laatija itse toteaa aiheen olevan monipuolisemmankin erillisen tutkimisen arvoinen. Merkittävintä tuloksessa oli kaupunginjohtajien halu itse asiassa käyttää aikaansa mieluummin suunnitteluun, laitoja työmaakäynteihin kuin toteutuneella tavalla rutiinikokouksiin ja edustamiseen.

Varsinaisen johtajatyypologian luomisessa käytettiin aineistona 20 väittämää, osa niistä johtamisfilosofiaan yleisesti kohdistuvia, osa kunnallishallintoa ja kaupungin johtamista koskevia. Yksittäisiin väittämiin reagoinnin perusteella saadut asenteet yhdistettiin keskinäisten korrelaatioiden perusteella, minkä jälkeen faktorianalyysillä osoitettiin ilmiöiden perustana olevat yhteiset faktorit. Tulokseksi saatiin seitsemän ulottuvuutta, joita luonnehdittiin vielä taustatekijöillä, kaupunginjohtajien ominaisuuksilla ja toiminnalla kuten myös asianomaisten käsityksillä uuden kunnallislain vaikutuksesta kaupunginjohtajan asemaan ja kunnallishallinnon kehittämistarpeesta. Kaupunginjohtajatyypologia tulee siten tämän tutkimuksen tarpeita ajatellen selkeästi esitellyksi. Niin ikään on — kuten kautta analyysin muutoinkin — tarkasteltu väittämiin suhtautumisen riippuvuutta erilaisista taustamuuttujista sekä kiinnitetty huomiota siihen, missä määrin tulokset vastaavat aikaisempia suomalaisia ja englantilaisia johtajatutkimuksia.

Kaupunginjohtajien asennerekennelmästä löydettyjen seitsemän ulottuvuuden, faktorin tulkitoina ovat kunnallisdemokratian puolustaminen (»demokratian puolustaja»), vallan menetyksen kokeminen (»vallanmenettäjä»), inhimillisuus päätöksenteossa (»inhimillinen»), yritysjohtajuuteen samastuminen (»toimitusjohtaja»), kovan johtamisen korostus (»kova johtaja», vs. hallintomies), tulosjohtamiseen pyrkiminen (ja huomio henkilöpolitiikkaan, »tulosjohtaja») sekä pettyneisyys (»pettynyt», erit. toimintavapauden rajoituksiin).

Haimin esille saamia johtajatyyppejä tarkasteltaessa on kuitenkin otettava huomioon, että ne eivät varsinaisesti ole eri yksilöiden väliseen vertailuun vaan yksilön eri piirteiden väliseen vertailuun perustuvia; »siten esimerkiksi pettyneellä kaupunginjohtajalla ei tarkoiteta, että hän on pettyneempi kuin muut, vaan että pettyneisyys

on hänessä näkyvämpi ja tunnusomaisempi piirre kuin muut tässä tutkimuksessa esiin tulleet asennoitumisen piirteet» (s. 110). Toisaalta tyypit eivät myöskään ole toisensa poissulkevia, vaan esimerkiksi kova johtaja voi olla myös inhimillinen kaupunginjohtaja! Tällainen tilanne näyttäisi tietenkin vähentävän saadun typologian ymmärrettävyyttä ja käyttökelpoisuutta. Kuten toisaalla todetaan, mielekkäämmältä tuntuisi pitää periaatteelliset (johtamisfilosofia) ja käytännölliset seikat (konkreettiset tavoitteet) erossa toisistaan.

Tutkimukseen liittyy suhteellisen laaja tiivistelmäosa, jonka yhteydessä esitetään johtopäätöksiä kunnallishallinnon kehittämisestä, kaupunginjohtajan asemasta kunnallishallinnossa ja tulevaisuuden kaupunginjohtajasta. Näiden näkökohtien voi odottaa olevan vähintäänkin yhtä kiinnostavia alan edustajille kuin johtajatyypologian. Enemmistö katsoo valtion puuttuneen liaksi kaupunkien asioihin. Valtaosa kaupunginjohtajista kannattaa jäsenyyden palauttamista kaupunginhallituksessa. Määräajaksi valittua kaupunginjohtajaa ei sen sijaan pidetä toivottavana.

Haimin mielestä tutkimuksen esille tuomista johtajatyypeistä tulevaisuuden kaupunginjohtajassa tunnusomaisinta on »tulosjohtajuus» siitä huolimatta, ettei sitä yleensä ole pidetty kunnalliseen demokratiaan soveliaana. Hän asettuu lopulta kannattamaan niiden johdannossa esittelemiensä tutkijoiden ajatuksia, jotka katsovat kaupunginjohtajalakin tulevaisuudessa vaadittavan enemmän henkilöjohtamista kuin asiajohtamista, enemmän liikkumista (ts. »kuljeskelevan johtajan» tyyppiä, jonka pitää »nähdä ja näkyä»). Tarvitaan myös vaikutusvaltaa, jolla ihmiset saadaan toimimaan enemmän kuin he muutoin toimisivat.

Juuri viimeksi mainittu näkökohta tuo mukanaan ilmeisiä yhtymäkohtia poliittisen johtajuuden tutkimukseen, joka Haimin työssä mielestäni jää yleensäkin liian vähälle huomiolle. Saatujen kommenttien tuloksena johdannossa on kyllä terävöitynyt katsaus paikallisia valtakenteita ja eliittejä koskevaan tutkimukseen (Hunter, Dahl ym.), mutta sitä ei varsinaisesti käytetä hyväksi eikä voidaakaan hyödyntää, kun tutkimus on saanut toisenlaisen luonteen. Erittäin rooli tutkimukset (Matti Oksasen ym.) olisivat ehkä saaneet

kiinnittämään enemmän huomiota siihen, miltä (vaihtelevalta) pohjalta johdannossa esitellyt johtajatyypit on luotu; kuvastavatko ne päämääriä, tavoitteita, vaiko keinoja, edustamistapaa ja johtamistyyliä. Esimerkiksi Mintzbergin työrooleissa on sekä edustamistapaan että päämäärään viittaavia rooliryhmiä.

Tällä jakautumalla tehtiin varsinaisesti kaupunginjohtajien haastattelutkin (yleinen johtamisfilosofia ja kaupungin johtaminen), mutta Haimin esille saamissa johtajatyypeissä on mukana monenlaiselta pohjalta johdettuja piirteitä. Kysymään jää siten, olisivatko ama-

töörimäisempiä eli ei-päätoimisia poliitikkoja, luottamusmiehiä koskevat tutkimukset tarjonneet lisäeväitä viitekehyksen luomiselle tarkasteltaessa kaupunginjohtajia, joiden on työssään ollut otettava juuri luottamusmiehet huomioon ja vastaisuudessa ilmeisesti muutoinkin enemmän paneuduttava henkilöjohtajan ongelmiin?

Suomalaisen kaupunginjohtajan profiili, henkilötausta ja johtamistapavalottuvat Haimin työssä kiinnostavan monivivahteisina, toimintatapaa sääteleviin ainutlaatuisiin toimintapuitteisiin ja niiden kehitykseen hyvin kytkettyinä. Poikkeavuudet muista johtajatyypeis-

tä saavat perustelunsa, mutta »johtajuuden» moni-ilmeisyys ja kohdejoukon poikkeuksellisuus ovat vaikeuttaneet aikaisempien mallien perustaksi ottamista. Hyödyllistä on joka tapauksessa, että Haimi on jatkanut analyysiään ja viimeistellyt sen julkaistuun muotoon. Työ näyttäisi samalla antavan virikkeitä myös teeman jatkokäsittelylle, esimerkiksi valtaorientoitumisen tarkasteluun suuntautuvana ja siinä mielessä kohden poliittisen johtajuuden ongelmia, vaikkei itse kaupunginjohtajan toimesta toivottaisikaan määräaikaista ja siten alttiimpaa joukkojen painostukselle.

Martti Noponen