

**SINÄ
KUNNANJOHTAJA**

SINÄ KUNNANJOHTAJA

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

SINÄ KUNNANJOHTAJA

Kunnallissalan kehittämissäätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 35

© Kunnallissalan kehittämissäätiö

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1999
ISBN 952-9740-68-9
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

1 JOHDANTO 9

2 KUNTAJOHTAMISEN NYKYTILA 11

2.1 Kunnan johtamisjärjestelmän toimivuus 11

2.2 Miten johtamisessa on onnistuttu eri hallintosektoreilla? 14

2.3 Kunnan valtarakenne 16

2.3.1 Kuka kuntaa tosiasiallisesti johtaa? 30

2.4 Kunnanjohtajan toiminnan arviointi 31

2.4.1 Kunnanjohtajan arvosanat johtamisen eri osa-alueilla 31

2.4.2 Kunnanjohtajan ominaisuudet ja imago 46

2.5 Henkilöstöjohtaminen, yhteistyö ja vaikuttaminen 49

2.5.1 Yleiskuva näkemyksistä 49

2.5.2 Arviointsijaryhmien näkemuserot 66

2.5.3 Kriittisiä kohdennuksia 69

3 KUNTAJOHTAMISEN TULEVAISUUDEN KEHITTÄMIS-
TARPEET 83

3.1 Millainen johtamismalli olisi paras tulevaisuudessa? 83

3.1.1 Mitä pormestarimalliin siirtymisestä seuraisi? 85

3.2 Miten kunnanjohtajilta vaadittavat ominaisuudet muuttuvat? 97

3.2.1 Muutosten määrittäminen 97

3.2.2 Muutosodotukset vs. nykyjohtaminen: onko tarvittava
hyppy huima? 98

Esipuhe

Kuntien johtajat, kunnanjohtajat ja kaupunginjohtajat, ovat kunnissa keskeisessä asemassa. He voivat viedä asioita eteenpäin tai estää jotain toteutumasta. Heidän todellista asemaansa lähipiirissä ei kuitenkaan ole nimeksikään tutkittu.

Vuotuinen kyselytutkimuksemme on siis tällä kertaa fokusoitu kuntien johtajiin. Niinpä sen nimeksikin on annettu ”Sinä kunnanjohtaja”. Kunnanjohtajia arvioivat hallitusten puheenjohtajat ja ammattijärjestöjen luottamushenkilöt. Heidän näkemyksiään verrataan paitsi toisiinsa myös kunnanjohtajien omiin arvioihin.

Kyselytutkimuksen on Kunnallisalan kehittämissäätiön toimeksiannosta tehnyt Suomen Gallup Oy. Julkaisun on kirjoittanut Fenica-tutkimusryhmä eli yhteiskuntatieteiden maisteri Pentti Kiljunen ja yhteiskuntatieteiden lisensiaatti Juhani Pehkonen.

Joulukuussa 1999

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisalan kehittämissäätiö

1 Johdanto

Tässä raportissa esitetään keskeiset tulokset tutkimuksesta, jolla selvitettiin näkemyksiä kunnallisesta johtamisesta. Tarkasteltavana on joukko monisyisiä kuntien johtamiseen kietoutuvia näkökohtia: kunnan johtamisjärjestelmän toimivuus kokonaisuutena ja eri hallintosektoreilla, valta ja vaikuttaminen, erilaisten johtamismallien soveltuvuus kuntien johtamiseen sekä eri vaikuttaja- ja sidosryhmien suhteet. Näkökulma kattaa sekä olevan että tulevan. Nykytilan ja valitsevien käytäntöjen kartoituksen ohella tutkimus luotaa kuntajohdattamisen kehittämistarpeita.

Vaikka kyseisiä teemoja on osin tarkasteltu myös tutkimussarjan aiemmissa, nimellä Kansalaismielipide ja kunnat ilmestyneissä raporteissa, tämänkertainen tutkimus poikkeaa niistä toteutustavaltaan. Tiedollinen uteliaisuus kohdistuu nyt yksinomaan kuntaorganisaation sisälle – suorastaan sen ytimeen – ja kysymyksenasettelu sisältää paljon kokemusperäistä tietoa ja asiantuntemusta edellyttävää aineita. Tämän vuoksi tutkimuksen kohderyhmät on rajattu vain ”asianosaisiin” toimijoihin. Aiemmissa raporteissa päähuomion saanut, kriittiseksi todettu kuntalaismielipide on jätetty teroittamaan kynsiään myöhempien mittausten varalle.

Tuomaristoina toimii tällä kertaa kolme vaikuttajaryhmää. Aiempaan tapaan mukana ovat keskeiset päättäjätahot eli kunnan-/kau-

punginjohtajat sekä kunnan-/kaupunginhallitusten puheenjohtajat. Uutena kuultavana ryhmänä on kuntahenkilöstö, jonka kokemuksia ja tunteja välittävät henkilöstöjärjestöjen edustajat. He ovat Kunnallisvirkamiesliiton (KVL), Kunta-alan ammattijärjestön (KTV), Akava-JS:n (ennen muuta OAJ:n), Tehyn ja Superin kunnan palveluksessa toimivia järjestöaktiiveja, lähinnä päälähtämismiehiä. Kuntayhtymien palveluksessa olevat järjestöjen luottamushenkilöt eivät kuulu tutkimuksen piiriin.

Raportti rakentuu näiden kolmen kohderyhmän kannanottojen vertailusta. Pelkistetysti kyse on johto vs. työntekijät -asetelmasta, jossa päättäjätahojen mielipiteitä verrataan henkilöstön edustajien mielipiteisiin ja mitataan niiden välistä etäisyyttä. Koska tutkimuksenasettelu on kokonaan uusi, muutosvertailuja aiempiin mittauksiin ei voida tehdä.

Tutkimusaineisto kerättiin kirjallisena kyselynä postitse. Kunnan-/kaupunginjohtajista koostuva aineisto sekä kunnan-/kaupunginhallitusten puheenjohtajista koostuva aineisto kerättiin 8.9. ja 22.10.1999 välisenä aikana. Ensin mainittuun kuuluu 297 vastaajaa (vastausprosentti 71 %) ja jälkimmäiseen 216 vastaajaa (vastausprosentti 52 %). Henkilöstöryhmiä edustava aineisto koottiin yhteistyössä ammattijärjestöjen kanssa samana ajanjaksona, ja se sisältää 709 vastaajaa (kokonaisvastausprosentti 51 %). Järjestöittäin tämä aineisto jakaantuu siten, että vajaa kolmannes vastaajista on Akava-JS:n (31 %) ja samoin vajaa kolmannes KTV:n (30 %) edustajia. Joka neljäs (25 %) taustajärjestönä on KVL, kun taas Tehy (10 %) ja Super (2 %) saavat pienemmän painon.

Graafisten kuvioiden osuus raportissa on suuri, koska tutkittavat asiat ovat konkreettisia ja kuviot pitkälti itseselitteisiä. Aineiston laajuuden ja jo lähtökohtien moniulotteisuuden vuoksi kaikkia tuloksia ei ole mahdollista eikä järkevää kirjoittaa systemaattisesti ”auki”. Raportin tehtävänä on lähinnä jäsentää aineistoa ja johdattaa lukijaa diagrammien tarkasteluun ja omien havaintojen ja tulkintojen tekkoon.

2 Kuntajohtamisen nykytila

Raportti jakaantuu kahteen päälukuun. Ensin hahmotellaan kuvaa kunnallisen johtamisen tämänhetkisistä tunnuspiirteistä ja toteutumistavasta. Jälkiosassa katse käännetään tulevaan ja tarkastellaan esille tulleen tietoa-aineksen pohjalta kuntajohtamisen kehittämistarpeita.

Nykytilan tarkastelu etenee yleisestä erityiseen. Johtamisjärjestelmän kokonaisarvioinneista kuljetaan kovaan konkretiaan. Tässä edetään aina yksilötasolle saakka: aineistoon sisältyy myös suoraa henkilöarviointia. Siinä kunnanjohtajat ruoditaan niin yleisen pätevyytensä ja johtamistaitojensa kuin henkilökohtaisten ominaisuuksien suhteen.

2.1 Kunnan johtamisjärjestelmän toimivuus

Yleisimmän tason arviot koskivat kunnan johtamisjärjestelmän toimivuutta. Vastaaajilta tiedusteltiin, kuinka hyvä tai huono asiantila heidän mielestään on kahdeksan eri tekijän osalta.

Kunnanjohtajien näkemykset heijastavat verrattain laajaa tyytyväisyyttä. Positiivisin arvio tulee ehkä hieman yllättävästäkin asiasta: kolme neljästä (76 %) pitää hyvinä kunnanjohtajan mahdollisuuks-

sia – omia mahdollisuuksiansa – suunnata kunnan tulevaisuuden kehitystä. Myös ylimpien viranhaltijoiden ja ylimpien luottamushenkilöpäättäjien suhteet (69 %) sekä ylimpien viranhaltijoiden ja henkilöstöjärjestöjen suhteet (68 %) ovat ryhmän selvän enemmistön mielestä hyvät. Avoimen kielteisiä arvioita (erittäin tai melko huono) esiintyy näissä kannanotoissa vain marginaalisesti (kuvio 1).

Myös kokoava arvio kunnan johtamisjärjestelmän toimivuudesta yleensä painottuu kunnanjohtajilla positiiviseksi (55 % hyvä, 14 % huono). Astetta varauksellisempia ryhmän kannat ovat arvioitaessa kunnanjohtajan mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan johtamisen kannalta keskeisiin henkilöstövalintoihin (51 % / 27 %) sekä luottamushenkilöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia päättää kunnan tavoitteista, voimavarojen jakamisesta ja kunnan kehittämisen periaatteista (49 % / 23 %). Kielteisten kantojen osuus kasvaa edelleen, kun punnittavana on luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolien selkeys päätöksenteossa (42 % / 35 %). Pakkasen puolelle viisari päättyy ainoastaan kuntalaisten roolia arvioitaessa: kuntalaisten halukkuuden osallistua kunnallisista asioista päättämiseen kunnanjohtajat arvioivat vieraantuneen vaisuksi (15 % / 48 %).

Kunnanhallitusten puheenjohtajien arvioinnit ovat niin ikään positiivisia. Samalla yhdenmukaisuus kunnanjohtajien kantojen kanssa on näkyvää: paljolti samat asiat seuloutuvat listan kärkeen ja tyveen. Parhaiten olevaksi asiaksi puheenjohtajat arvioivat ylimpien viranhaltijoiden ja ylimpien luottamushenkilöpäättäjien suhteet. Niitä pitää hyvinä peräti neljä viidestä (82 %) puheenjohtajasta. Myös muut luottamushenkilöiden asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia koskevat arviot ovat huomionarvoisen myönteisiä. Kuten kunnanjohtajat myös puheenjohtajat kohdistavat kovimman kritiikkinsä passiivisiin kuntalaisiin (kuvio 2).

Kysyttäessä samoja asioita henkilöstöjärjestöjen edustajilta kiitos ei kohoa aivan yhtäläiseksi. Jos kohta ryhmä muiden tavoin pitää mm. kunnanjohtajan mahdollisuuksia vaikuttaa keskeisiin henkilöstövalintoihin hyvinä (mihin voi sisältyä myös jonkinlaista itsevaltiuskritiikkiä), yleisesti ottaen sen vastauksista huokuu tyytymättömyys. Jopa

niin, että negatiivisten arvioiden osuus ylittää positiivisten osuuden useissa kohdin (kuvio 3).

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleja päätöksenteossa henkilöstöjärjestöjen edustajat pitävät pikemminkin epäselvinä (46 %) kuin selkeinä (26 %). Ryhmä suhtautuu skeptisesti myös luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksiin ylipäätään (33 % / 42 %). Kriittisyyttä kuvastaa niin ikään se, että kunnan johtamisjärjestelmän toimivuutta koskeva kokonaisarvio on pikemminkin kielteinen kuin myönteinen (26 % / 36 %).

Kun kolmen arvioitsijaryhmän näkemyksiä tarkastellaan rinnakkain, voidaan paikantaa näkemyserojen kohdentuminen, suuruus ja suunta. Vertailussa huomio kiinnittyy joihinkin hallitusten puheenjohtajien arvioista muodostuviin piikkeihin, vallankin kun ne koskevat luottamushenkilöiden omaa statusta. Puheenjohtajat pitävät luottamushenkilöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia päättää keskeisistä asioista olennaisesti parempina kuin muut arvioitsijaryhmät (joiden taholta ikään kuin kuuluu ilkeäkurinen kuiskaus ”niinhän sitä voisi luulla”; kuvio 4).

Myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolijaosta puheenjohtajilla on paljon selkeämpi kuva kuin muilla, lähinnä viranhaltijoiksi luettavilla vastaajilla. Keskinäisiä suhteitaankin ryhmät arvioivat jossain määrin epäsymmetrisesti: luottamushenkilöpäättäjät ovat mielestään paremmissa väleissä ylimpien viranhaltijoiden kanssa kuin nämä omasta mielestään luottamus päättäjien kanssa. Yhteenvedoksi ryhmien käsityseroista käyvät kuitenkin kunnan johtamisjärjestelmän toimivuuden kokonaisarviointissa ilmenevät erot. Kunnanjohtajat ja hallitusten puheenjohtajat katsovat systeemin toimivan selvästi paremmin kuin henkilöstöjärjestöjen edustajat.

Vastaajaryhmien sisällä näkemykset eivät vaihtele kovin suuresti. Esimerkiksi yleisarviot kunnan johtamisjärjestelmän toimivuudesta vaihtelevat kaiken kaikkiaan melko vähän. Kuntakoon mukaan eritellyt luvut kertovat, että hieman keskimääräistä parempia arvostanoja asiasta antavat pienten kuntien johtajat. Puheenjohtajien kannoissa ei havaita selvää riippuvuutta. Suorastaan yllättävänkkin sta-

biileiksi osoittautuvat tältä osin henkilöstöjärjestöjen edustajien kannat: sen paremmin kunnan koko kuin vastaajan järjestöastakaan ei heijastu arviointeihin mitenkään (kuviot 5). Eri toimijoiden keskinäisiä suhteita koskevissa arvioissa erot ovat jonkin verran suurempia. Näitä tarkastellaan raportissa jäljempänä (luku 2.5) muiden samaa aihepiiriä koskevien kysymysten kanssa.

2.2 Miten johtamisessa on onnistuttu eri hallintosektoreilla?

Johtamisen toimivuutta selvitettiin myös kunnan tehtäväalueiden näkökulmasta. Vastaajien tuli arvioida, miten kuntien johtamisessa on onnistuttu eri hallintosektoreilla.

Kuten edellä, kunnanjohtajien kannat kuvastavat ilmeistä tyytyväisyyttä. Arvioinneissa voi aistia merkkejä eräänlaisesta isällisestä ”itsehän sen tein” -hengestä. Parhaiten kunnanjohtajat katsovat johtamisessa onnistutun yleishallinnon alueella. Neljä viidestä (82 %) antaa myönteisen arvion, kielteistä ei käytännössä kukaan (2 %). Myös taloussektori (71 % / 10 %) erottuu samansuuntaisesti muista. Huomattavan hyvin onnistuneena kunnanjohtajat pitävät myös kunnan kehittämishankkeiden, opetus- ja kulttuuripalvelujen, kunnallistekniikan sekä sosiaali- ja terveystalouden johtamista (kuviot 6).

Astetta varovaisempia kunnanjohtajat ovat arvioidessaan elinkeinon kehittämisen, kunnan vetovoimaisuuden ylläpitämisen ja työllisyyspolitiikan alueella tapahtunutta johtamista. Etenkin viimeksi mainitun kohdalla luvut jäävät vaimeiksi (30 % / 26 %). Tuloksen tulkinnassa tulee tietysti ottaa huomioon arvioitavien sektoreiden luonteiden erot. Työllisyydessä kyse on kroonisesta kaikkia koskevästä ongelmasta, johon eivät välttämättä taitavankaan johtamisen taikatempu pure.

Kunnanhallitusten puheenjohtajat pitkälti myötäilevät kunnanjohtajien mielipiteitä. Niin hallintosektoreiden keskinäinen järjestys kuin niiden saamat arvosanatkin ovat samankaltaisia. Myös puheen-

johtajien puntarissa johtaminen on ollut onnistuneinta yleishallinnossa (74 % / 5 %) ja vähiten onnistunutta työllisyyspolitiikassa (34 % / 26 %, kuvio 7).

Henkilöstöjärjestöjen mukaantulo tuo tuloksiin annoksen toisenlaisista henkeä. Vaikuttajaryhmien suuret voitot kutistuvat astetta pienemmiksi. Arviointien yleistaso on kauttaaltaan kielteisempi tai ainakin neutraalimpi. Parhaan arvosanan henkilöstöltä saa opetuksen ja kulttuurin johtaminen (55 % / 19 %). Taloutta koskevat kannat polarisoituvat jo enemmän (51 % / 31 %). Neljän tekijän kohdalla negatiivisuus nousee näkyväksi: elinkeinojen kehittämistä, kunnan kehittämishankkeita, vetovoimaisuutta ja työllisyyttä on johdettu useamman mielestä huonosti kuin hyvin. Tylyin tuomio kohdistuu työllisyyspolitiikkaan – kyseessä kun on myös kuntahenkilöstön työllisyys – jossa henkilöstöjärjestöjen edustajien enemmistön (53 %) mielestä on onnistuttu huonosti ja vain joka kahdeksannen (13 %) mielestä hyvin (kuvio 8).

Suhteutettaessa arvioitsijaryhmien kannat toisiinsa todetaan paljolti sama systematiikka kuin edellä. Kunnanjohtajien ja hallitusten puheenjohtajien kannat kulkevat paljolti käsi kädessä henkilöstön koettaessa hillitä näiden optimismia. Kokonaisuutena ryhmien mielipiteet eivät kuitenkaan ole mitenkään dramaattisen etäällä toisistaan. Näin vallankin, kun otetaan huomioon, mistä asemista arviot on annettu; päättäjien luontainen rooli on puolustautua ja henkilöstön haastaa (kuvio 9).

Tulosten yksityiskohtaisempi erittely tuo esille jonkin verran näkemysten vaihtelua. Esimerkiksi opetus- ja kulttuurisektorin johtamisessa katsotaan onnistutun hyvin erityisesti suurissa kaupungeissa. Tämä pätee tosin vain päättäjärhyymiin; henkilöstön edustajien arvioinneissa vastaavaa kontekstieroa ei ilmene. Järjestöittäisissä kannanotoissa havaitaan jonkinlaisia ”asianosaisuuden heijastumia”. Akavalaisen, joiden ryhmä koostuu lähinnä OAJ:n edustajista, arviot ovat penseämpiä kuin muiden järjestöjen edustajien (kuvio 10).

Työllisyyspolitiikan kohdalla tulokset ovat tasaisempia. Päättäjärhyvät ovat kaikenkokoisissa kunnissa jokseenkin yhtä pidättyväi-

siä ja henkilöstöryhmien edustajat puolestaan kutakuinkin yhtä kriittisiä. Järjestötausta ei liioin erottele näkemyksiä (kuvio 11).

2.3 Kunnan valtarakenne

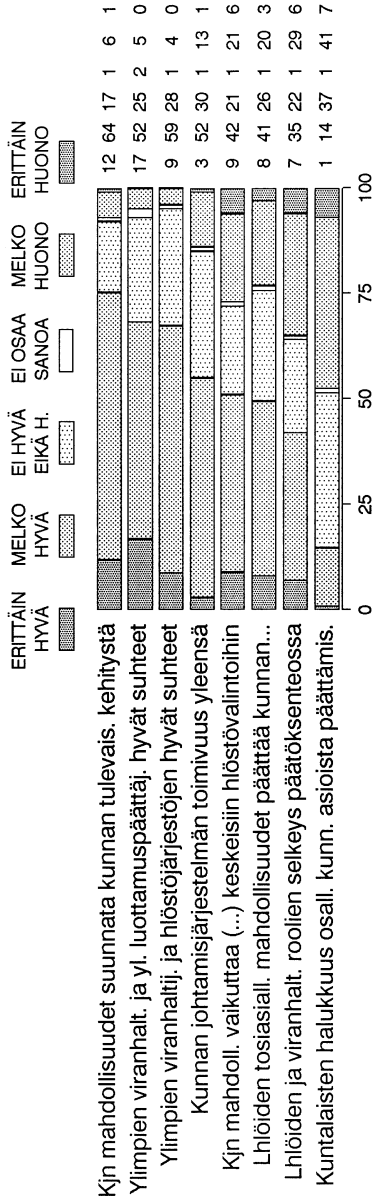
Johtamisen yksi peruselementti ja -edellytyskin on valta. Kunnallisessa johtamisessa valta-aspekti on päätöksentekojärjestelmän luonteen johdosta erityisen monisyinen ja myös pysyvästi kiistanalainen alue. Johtamiselle asetettavat yhä tiukemmat vaatimukset sekä kaikinainen yritysmäinen tehokkuuden tavoittelu eivät välttämättä käy yksiin kunnallisen demokratian periaatteiden kanssa. Paikallishallinnon perinteisen ideaalimallin, jonka mukaan kaiken tulisi tapahtua ”kuntalaisten tahdosta, kuntalaisten kautta ja kuntalaisten parhaaksi”, on tämän kehityksen seurauksena katsottu olevan yhä kovemmalla koetuksella. Mutta pysyykö raskassoutuinen koneisto pinnalla, ellei sitä voida ohjata rivakammin ottein?

Empiirisissä valtatutkimuksissa vallan olemusta ja lähteitä luodataan yleensä joko absoluuttisena valtana eli vallan määränä tai vallan kohdallaanolona eli tyytyväisyytenä eri vaikuttajatahojen vallan määrään. Tässä tutkimuksessa näkökulma on normatiivinen, ts. jälkimmäistä lähestymistapaa noudattava. Kohdehenkilöitä pyydettiin arvioimaan kolmeatoista vaikuttajatahoa erikseen sen mukaan, onko niillä heidän nähdäkseen liikaa, sopivasti vaiko liian vähän vaikutusvaltaa kunnallisessa päätöksenteossa.

Kunnanjohtajien arviot ovat yleisilmeeltään seesteisiä. Kaikilla arvioitavilla tahoilla on ryhmän enemmistön mielestä sopivasti valtaa. Täysin tyytyväisiä eivät kunnanjohtajat kuitenkaan vallitsevaan tilanteeseen ole. Median mahti hiertää heitä huomionarvoisesti (31 % katsoo sen vallan liialliseksi) kuten myös ammatti- ja henkilöstöjärjestöjen asema (24 % ja 21 %). Pikemminkin liiallisena kuin liian vähäisenä kunnanjohtajat pitävät myös puolueiden kunnallisjärjestöjen valtaa (kuvio 12).

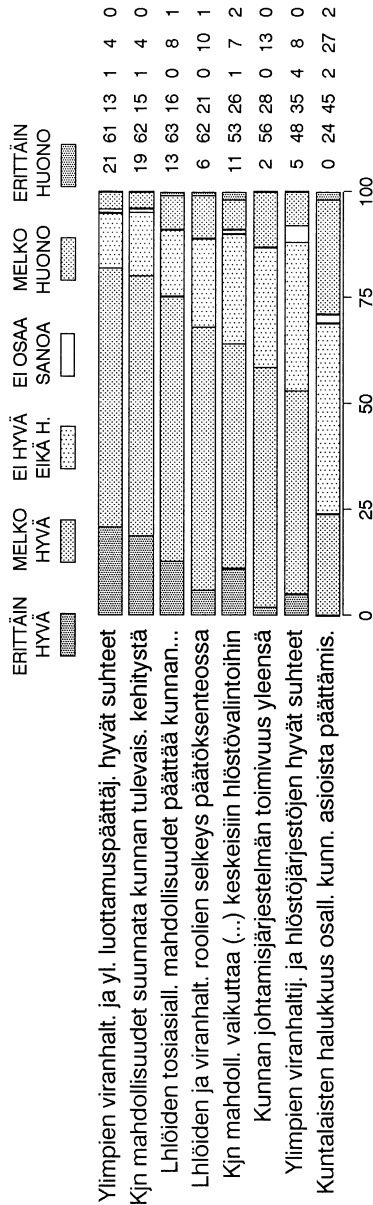
Liian vähän valtaa kunnanjohtajat näkevät olevan ennen muuta kahdella kovinkin erityyppisellä taholla. Kunnanvaltuuston (33 %

Kuvio 1. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS: KUNNANJOHTAJIEN NÄKEMYKSET (%)



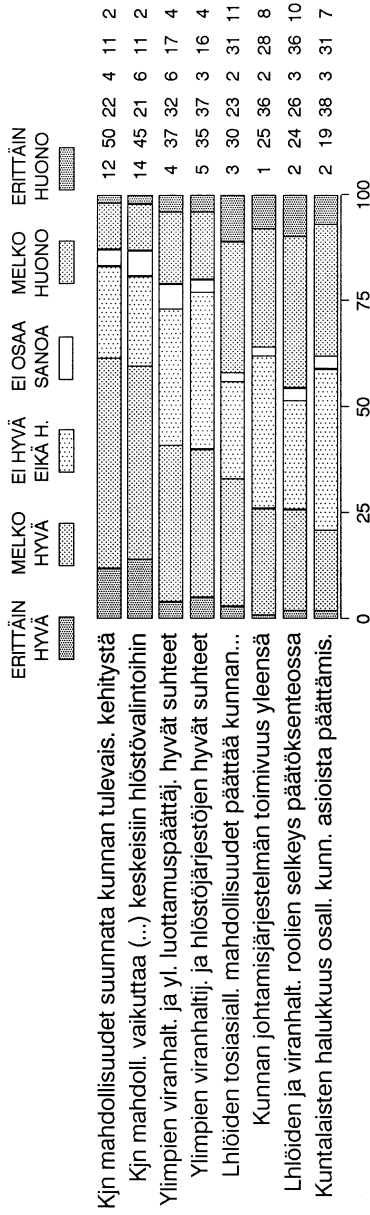
Kunnallissalan kehittämissäätö 1999

Kuvio 2. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS: KUNNANHALLITUSTEN PUHEENJOHTAJIEN NÄKEMYKSET (%).



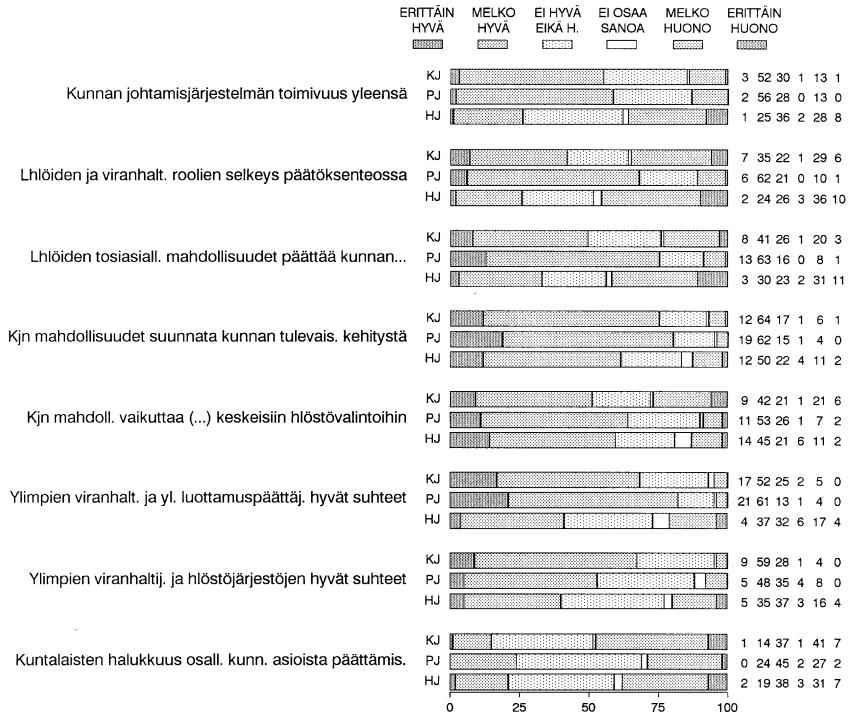
Kunnallissalan kehittämissäätö 1999

Kuvio 3. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS: HENKILÖSTÖJÄRJESTÖJEN EDUSTAJIEN NÄKEMYKSET (%).



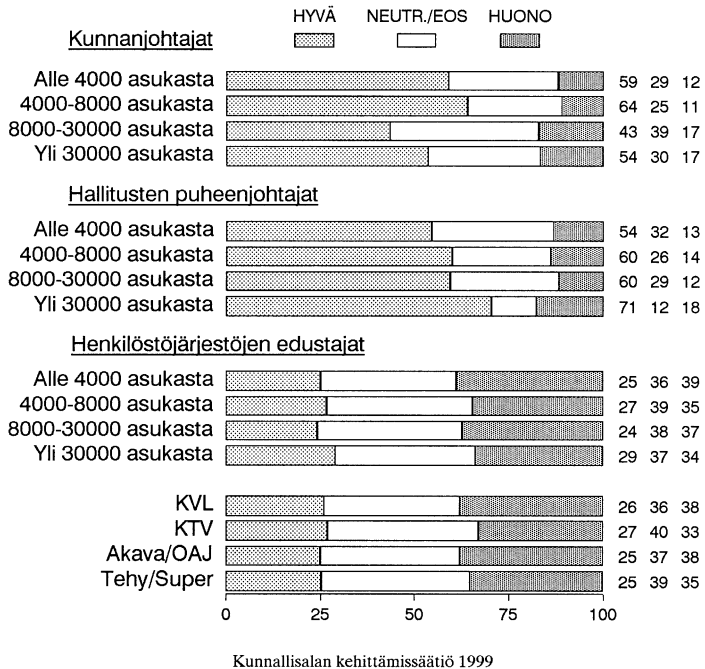
Kunnallissalan kehittämissäätö 1999

Kuvio 4. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ: KUNNANJOHTAJIEN (KJ), KUNNANHALLITUSTEN PUHEENJOHTAJIEN (PJ) JA HENKILÖSTÖJÄRJESTÖJEN EDUSTAJIEN (HJ) NÄKEMYKSET (%).



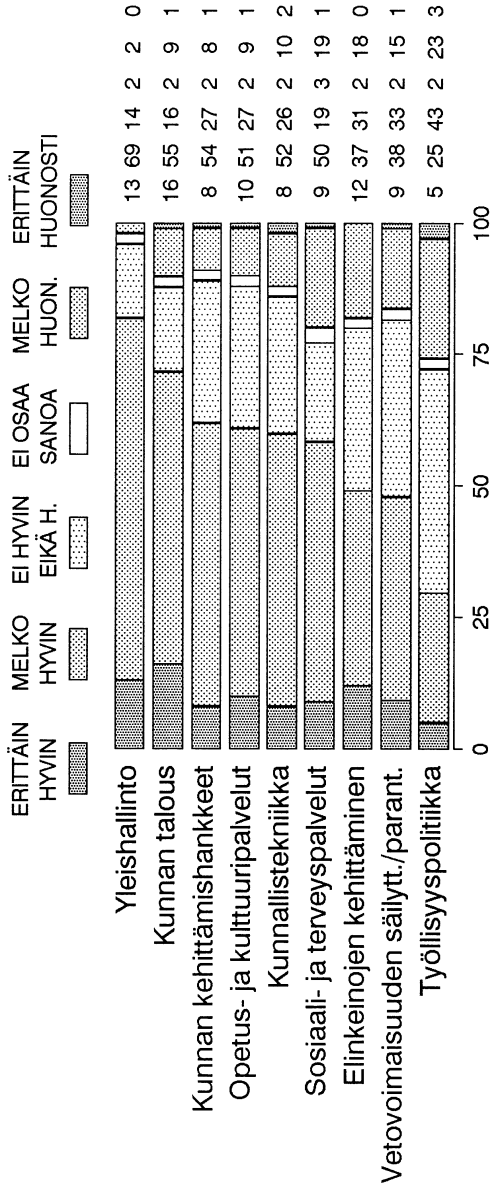
Kunnallisanalyyttinen tutkimus 1999

Kuvio 5. KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS: KOKONAISARVIOT (TOIMIVUUS YLEENSÄ) KUN- TAKOON MUKAAN (luokkia yhdistelty, %).



Kuutio 6.

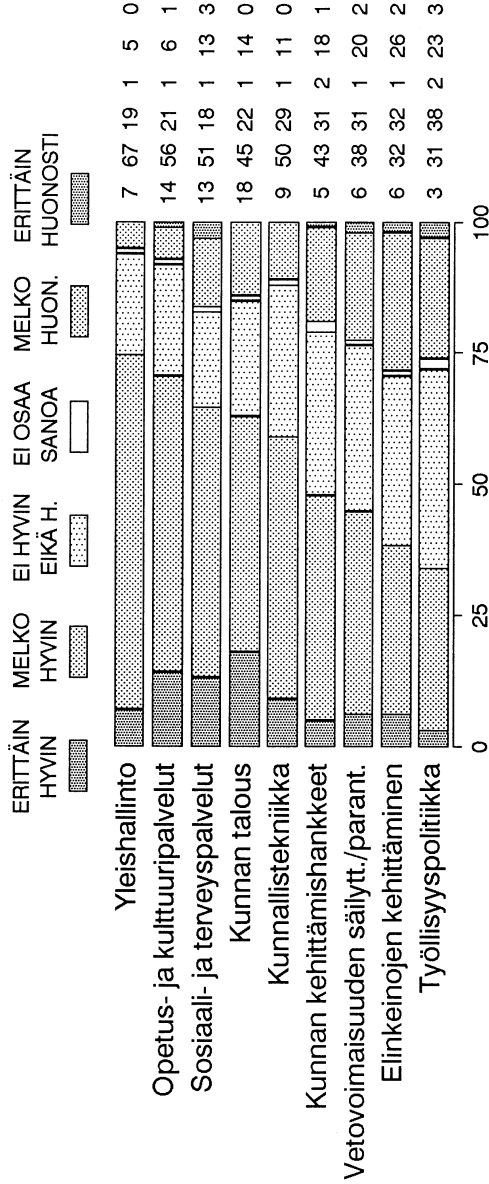
MITEN HYVIN KUNNAN JOHTAMISESSA ON ONNISTUTTU ERI HALLINTOSEKTOREILLA: KUNNANJOHTAJIEN ARVIOT (%).



Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

Kuvin 7.

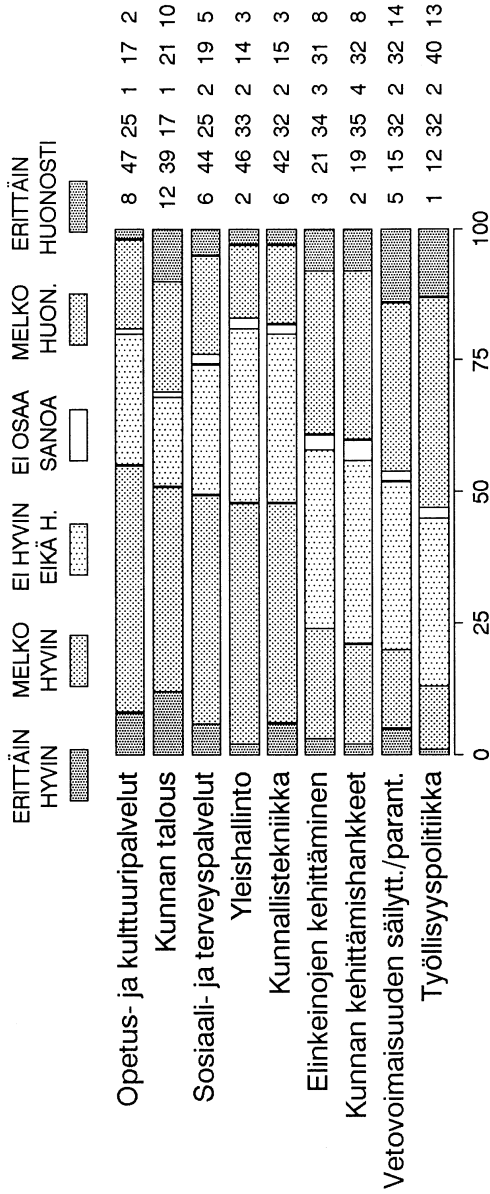
MITEN HYVIN KUNNAN JOHTAMISESSA ON ONNISTUTTU ERI HALLINTOSEKTOREILLA: KUNNANHALL. PJ:N ARVIOT (%).



Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

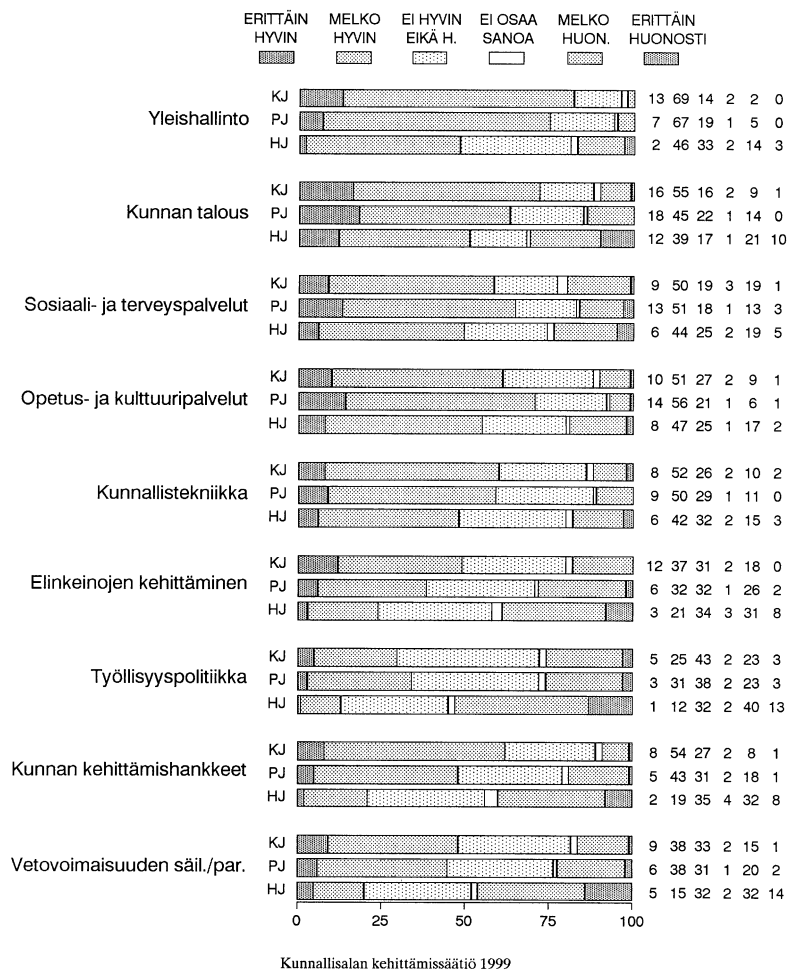
Kuvio 8.

MITEN HYVIN KUNNAN JOHTAMISESSA ON ONNISTUTTU ERI HALLINTOSEKTOREILLA: HENKILÖSTÖJÄRJESTÖJEN EDUSTAJIEN ARVIOT (%).

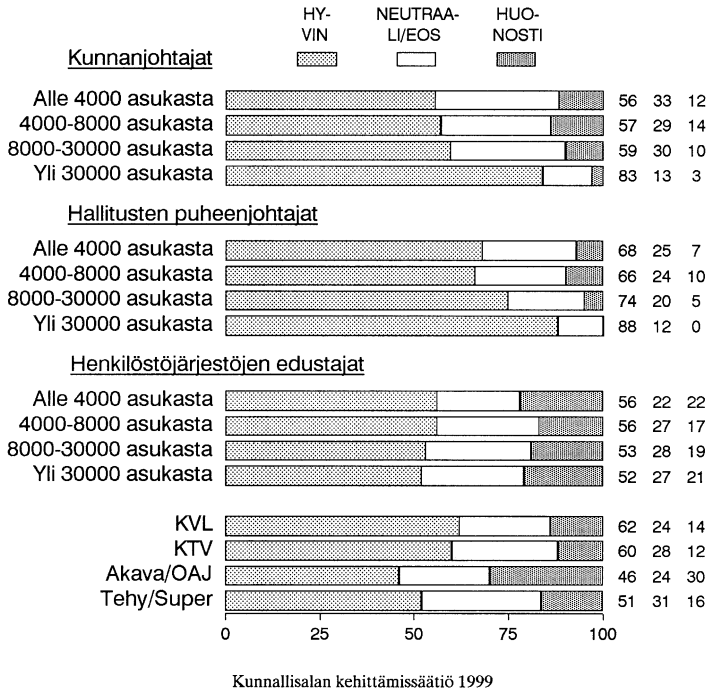


Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

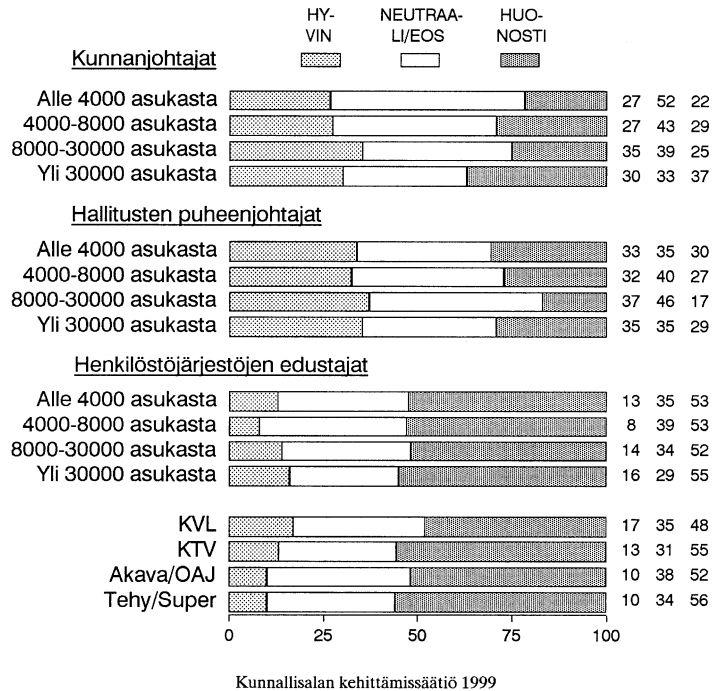
Kuvio 9. MITEN HYVIN KUNNAN JOHTAMISESSA ON ONNISTUTTU ERI SEKTOREILLA: ARVIOITSIJARYHMIEN NÄKEMYSEROT (%).



Kuvio 10. MITEN JOHTAMISESSA ON ONNISTUTTU: OPE-
TUS JA KULTTUURI (luokkia yhdistelty, %).



Kuvio 11. MITEN JOHTAMISESSA ON ONNISTUTTU: TYÖLISYYSPOLITIikka (luokkia yhdistelty, %).



pitää valtaa liian vähäisenä) aseman voivottelun voi kai katsoa tapahtuvan osin suotavuussyistä. Epätavallista – joskin ajan henkeen sopivaa – on sen sijaan lukea samaan kategoriaan myös kunnan talouselämän vaikuttajat (32 %) ja kunnassa toimivat yrittäjäjärjestöt (28 %). Tulos on raikkaan tuore, kun se rinnastetaan perinteiseen päätöksentekokritiikkiin, jossa kuntien katsotaan kulkevan talouselämän talutusnuorassa.

Oman valtansa useimmat kunnanjohtajat mieltävät sopivaksi (80 %). Vain vajaa viidennes (18 %) pitää sitä liian vähäisenä. Tulosta voi tulkita monin tavoin. Mikään tulkinta tuskin kuitenkaan viittaa siihen, että kunnanjohtajien valta-asema olisi heikko.

Kunnanhallitusten puheenjohtajat näkevät kunnan valtarakenteen hyvin samanlaisena kuin kunnanjohtajat. Yhdenmukaisuutta osoittaa mm. se, että kummankin ryhmän valtapörssin kärkeen kipuavat samat tahot. Puheenjohtajia vihmoo tiedotusvälineiden (35 % pitää niiden valtaa liiallisena) sekä ammattijärjestöjen (28 %) ja henkilöstöjärjestöjen (28 %) vaikutusvalta jopa hieman enemmän kuin kunnanjohtajia (kuvio 13).

Vallan puutetta potevaksi tahoksi puheenjohtajat nimeävät useimmin valtuuston (39 % pitää sen valtaa liian vähäisenä). Valtuuston puheenjohtajan asemaa pidetään silti laajasti oikeana. Melko monet puheenjohtajat toivovat – kunnanjohtajien tavoin – että talouselämän toimijoiden ääni kuuluisi kunnassa nykyistä paremmin. Omaan valtaansa puheenjohtajat suhtautuvat eleettömän tyytyväisesti: lähes kaikki (87 %) katsovat asemansa olevan sellainen kuin sen kuuluukin olla, ja vain harvat (12 %) kokevat sen liian heikoksi.

Henkilöstöjärjestöjen edustajien kuva kunnan vallankäytöstä on jokseenkin tyystin toisenlainen kuin päättäjien kuva. Arviot lyövätkin toisiaan korville niin että osin kyse on lähes päinvastaisista näkemyksistä. Merkittävimmin liian vallan haltijoina henkilöstön edustajat pitävät kunnanjohtajaa (36 %), hallituksen puheenjohtajaa (33 %) ja kunnan johtavia viranhaltijoita yleensä (32 %, kuvio 14).

Jos kritiikkiä voi tältä osin pitää vielä hillittynä, kerrassaan kovan sävyn se saa tarkasteltaessa valtastruktuurin tyveä. Ammatti- ja

henkilöstöjärjestöjen vaikutusvallan, jota päättäjät pitivät ylikorostuneena, henkilöstön edustajat mieltävät lähinnä käsitteelliseksi paradoksiksi, asiaksi jota ei ole olemassa. Neljä viidestä (79 %) näkee henkilöstöjärjestöillä olevan liian vähän valtaa. Ammattijärjestöjen – arviointikohteet ovat paljolti päällekkäisiä – kohdalla vastaava vauasta kokevien osuus on 73 %.

Täten siihen, miten mikin taho kokee oman valtansa, sisältyy sangen suuria arvioitsijaryhmittäisiä eroja. Mistään uudesta skismasta päättäjien ja henkilöstön edustajien välillä tässä ei luonnollisesti ole kysymys, ei edes tämän tutkimuksen puitteissa: jo vuoden 1995 raportissa ammattiyhdistykset todettiin vastaavantyyppisessä analyysissä ”kunnanjohtajien keskeisimmiksi kiusankappaleiksi”.

Mainitut vastakohtaisuudet vangitsevat huomion myös ryhmien näkemysten suorassa vertailussa. Silti myös vähäisemmissä, muiden tahojen valtaa koskevissa näkemyseroissa voidaan nähdä jonkinlaista systematiikkaa. Henkilöstöjärjestöjen kritiikki kohdentuu ennen muuta virka-asemassa toimivien sekä ylipäätään yksittäisten henkilöiden (kuten hallituksen puheenjohtajan) valtaan. Keskeiset luottamushenkilöelimet säästyvät paljolti arvostelulta. Valtuustolle henkilöstöryhmien edustajat vaativat lisää valtaa jopa pontevammin kuin päättäjärühmät (kuvio 15).

Kun tutkimuksen kolmen kohderyhmän näkemyksiä toistensa vaikutusvallasta tarkastellaan ristiin eri taustatekijöiden valossa, todetaan erot yleisesti ottaen vähäisiksi. Kuntakoko ei sanottavasti heijastu missään arvioitsijaryhmässä kunnanjohtajia koskeviin arviointeihin (kuvio 16). Myös puheenjohtajien valtaa koskevat arviot säilyvät suhteellisen stabiileina kaikenkokoisissa kunnissa (ei kuviota).

Henkilöstöjärjestöjen vaikutusvaltaa puolestaan pitävät liiallisena etenkin suurten kuntien hallitusten puheenjohtajat. (Vaikka kyseiset ryhmät ovat tilastollisen tarkastelun kannalta pieniä, tulos tuskin selittyy kokonaisuudessaan sattumalla.) Kiintoisin kohta eritteilyssä on ehkä henkilöstöjärjestöjen käsitys omasta vaikutusvallastaan: kuulluksi tulemista ei tapahdu sen paremmin pienissä kuin suurissa-

kaan kunnissa. Lisäksi vallan puute vaivaa tasaisesti kaikkia järjestötaustasta riippumatta (kuvio 17).

2.3.1 KUKA KUNTA TOSIASIALLISESTI JOHTAA?

Valtakäsityksiä mitattiin täydentävästi myös suorasukaisella lisäksymyksellä: ”Jos ajattelette omaa kuntaanne, niin kuka sitä tosiasiallisesti johtaa?”

Tulokset vahvistavat edellä esitettyjä huomioita kunnanjohtajan aseman vahvuudesta: näin arvioiden kunnanjohtajan valta-asema on suorastaan suvereeni. Kaikki arvioitsijaryhmät nimeävät useimmin kunnanjohtajan kunnan tosiasialliseksi johtajaksi. Selvin tämä asia-tila on kunnanjohtajille itselleen (71 %), mutta myös puheenjohtajien enemmistölle (63 %) sekä useille henkilöstöjärjestöjen edustajille (41 %). Viimeksi mainittujen käsitykset hajoavat eniten (kuvio 18; jakaumien summat ylittävät 100 %, koska osa vastaajista oli merkinnyt useampia kuin yhden tahon kuntansa tosiasialliseksi johtajaksi).

Kakkossijasta kilpailevat kaikkien ryhmien arvioinneissa erilaiset enemmän tai vähemmän epäviralliset valtaklikit. Niillä tarkoitetaan keskeisten puolueiden sisäisiä tai puolueiden välisiä vaikuttajaryhmiä, kolmen kopia ja aseveliakseleita. Tällaisia tiimejä pitää ratkaisevassa asemassa olevina noin neljännes (22 % – 29 %) kuhunkin arvioitsijaryhmään kuuluvista. Hallituksen puheenjohtajan uskovat olevan kunnan varsinainen johtaja useimmin puheenjohtajat itse (24 %). Kunnanjohtajien ja järjestöjen edustajien joukossa tällainen käsitys on huomattavasti harvinaisempi (13 % ja 14 %). Ylimmän päätöksentekoelimen, valtuuston puheenjohtajalla on mittelössä vielä vähemmän kannatusta (8 % – 13 %).

Rinnastettaessa eri ryhmien arviot suoraan toisiinsa todetaan niiden noudattavan karkeasti samaa logiikkaa. Jo mainittujen erojen ohella huomio kiintyy henkilöstöryhmien tapaan tähdentää muita enemmän koploteoriaa, ts. tilannetta, jossa perimmäisenä päättäjänä toimii valtapuolueen vaikuttajien yhteenliittymä (kuvio 19).

Kunnanjohtajan pitäminen kunnan tosiasiallisena johtajana on jokseenkin yhtä yleistä kaikenkokoisissa kunnissa. Henkilöstöjärjestöittäiset erot ovat tältä osin niin ikään vähäisiä (kuvio 20).

2.4 Kunnanjohtajan toiminnan arviointi

Koska kunnanjohtajat edellisen valossa lunastavat tehtävänimikkeensä ja ovat todellisia kunnan johtajia, on paikallaan ottaa nämä henkilöt lähempään tarkasteluun. Mistä aineista heidät on tehty? Miten he kuntiaan johtavat, missä asioissa he ovat hyviä ja missä huonoja? Entä miten he itse näkevät omat vahvuutensa ja heikkoutensa? Vastauksen saamiseksi näihin kysymyksiin kunnanjohtajat läpivalaistiin tutkimuksessa ainutkertaisella tavalla henkilökohtaisia ominaisuuksiaan ja persoonallisuuden piirteitään myöten.

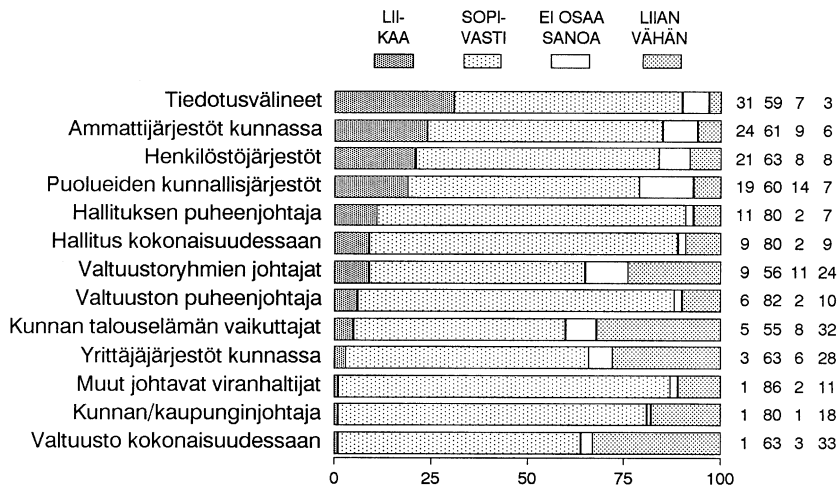
2.4.1 KUNNANJOHTAJAN ARVOSANAT JOHTAMISEN ERI OSA-ALUEILLA

Kunnanjohtajien johtamistaidollista kyvykkyyttä kartoitettiin laajalla kysymyssarjalla. Siinä oman kunnan johtajalle tuli antaa arvosana hänen osaamisestaan johtamisen eri osa-alueilla. Arvioitavina olivat myös keskeiset johtamista tukevat valmiudet ja kyvyt. Tässä muodossa kysymyssarja esitettiin vain kunnanhallitusten puheenjohtajille ja henkilöstöjärjestöjen edustajille.

2.4.1.1 Yleiskuva arvosanoista

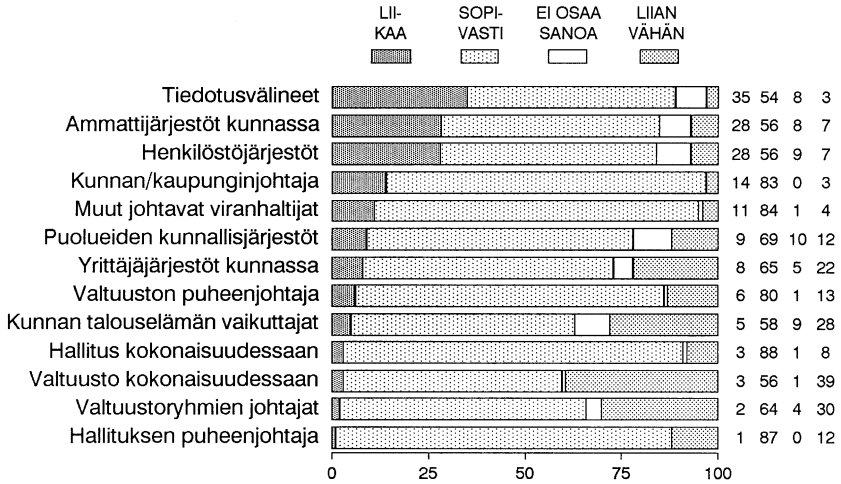
Hallitusten puheenjohtajien silmin kunnanjohtajat selviävät kykytestistä yleisesti ottaen hyvin. Hyviä arvosanoja annetaan merkittävästi enemmän kuin huonoja. Parhaiten kunnanjohtajien hallinnassa on toimialan yleistuntemus (81 % puheenjohtajista pitää hyvänä, 1 % huonona). Myös yhteiskunnallisen muutoksen seurannasta (69 % / 4 %) kunnanjohtajat saavat kiitosta. Ellei käsitteellä tarkoiteta pelkkää katseella seuraamista, tulos on merkittävä tunnustus. Myös älyl-

Kuvio 12. MISSÄ MÄÄRIN ERI TAHOILLA ON TOSIASIALLISTA VAIKUTUSVALTAA KUNNAN ASIOISTA PÄÄTETTÄESSÄ: KUNNANJOHTAJIEN ARVIOT (%).



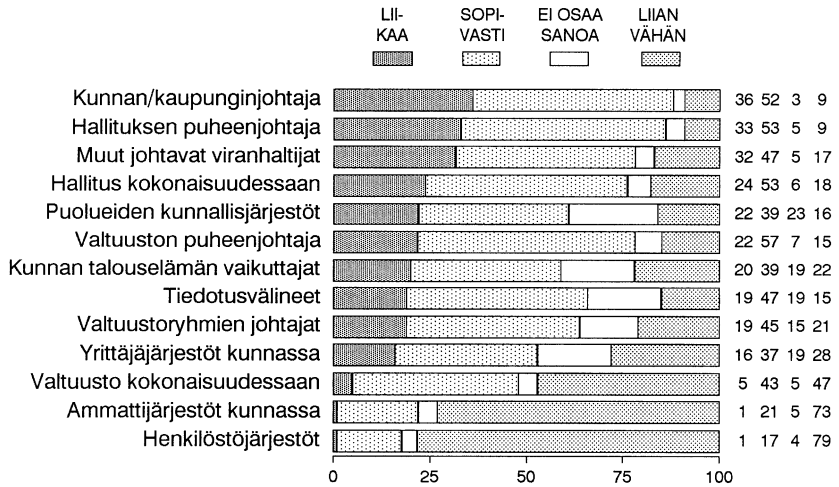
Kunnallisan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 13. MISSÄ MÄÄRIN ERI TAHOILLA ON TOSIASIALLISTA VAIKUTUSVALTAA KUNNAN ASIOISTA PÄÄTETTÄESSÄ: HALLITUSTEN PUHEENJOHTAJIEN ARVIOT (%).



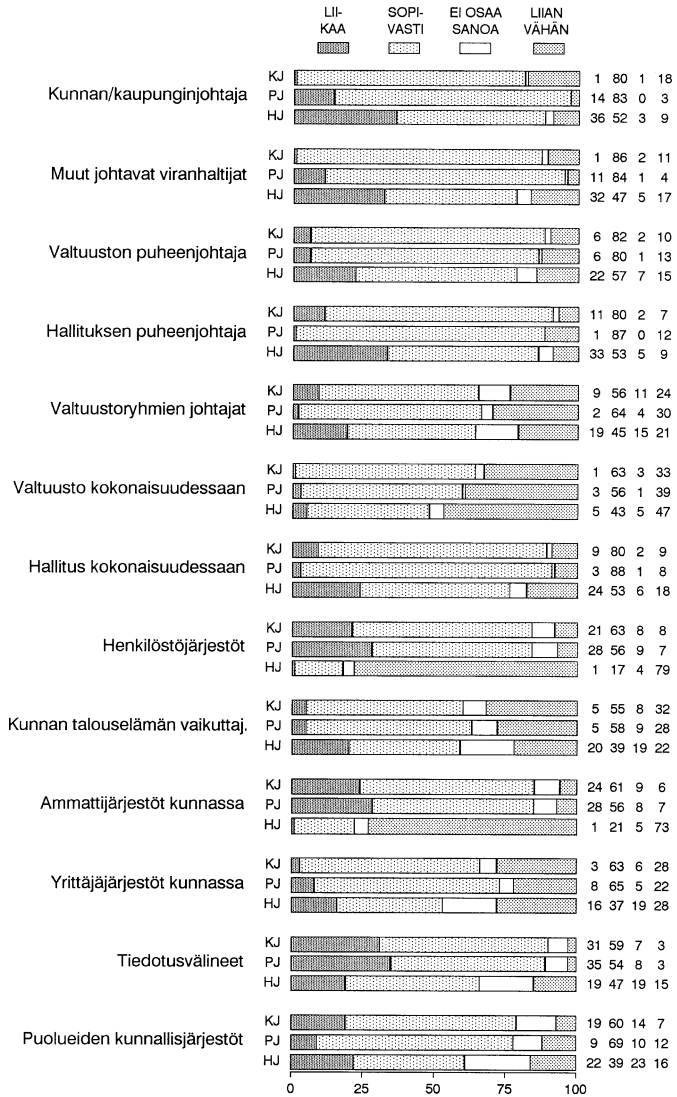
Kunnallisan kehittämistäitiö 1999

Kuvio 14. MISSÄ MÄÄRIN ERI TAHOILLA ON TOSIASIALLISTA VAIKUTUSVALTAA KUNNAN ASIOISTA PÄÄTETTÄESSÄ: HENKILÖSTÖRYHMIEN EDUSTAJIEN ARVIOT (%).



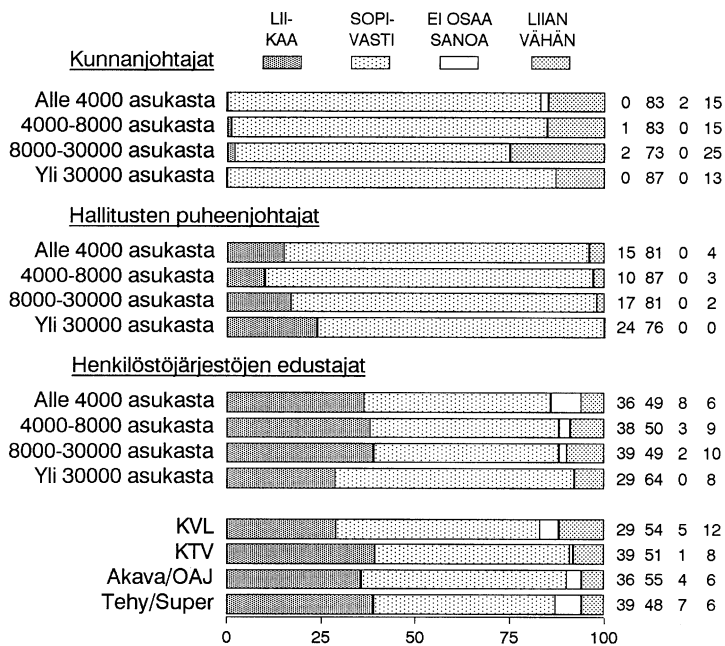
Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 15. MISSÄ MÄÄRIN ERI TAHOILLA ON TOSIASIALLISTA VAIKUTUSVALTAA: KUNNANJOHTAJIEN, HALLITUSTEN PJ:N SEKÄ HENKILÖSTÖRYHMIEN EDUSTAJIEN ARVIOT (%).



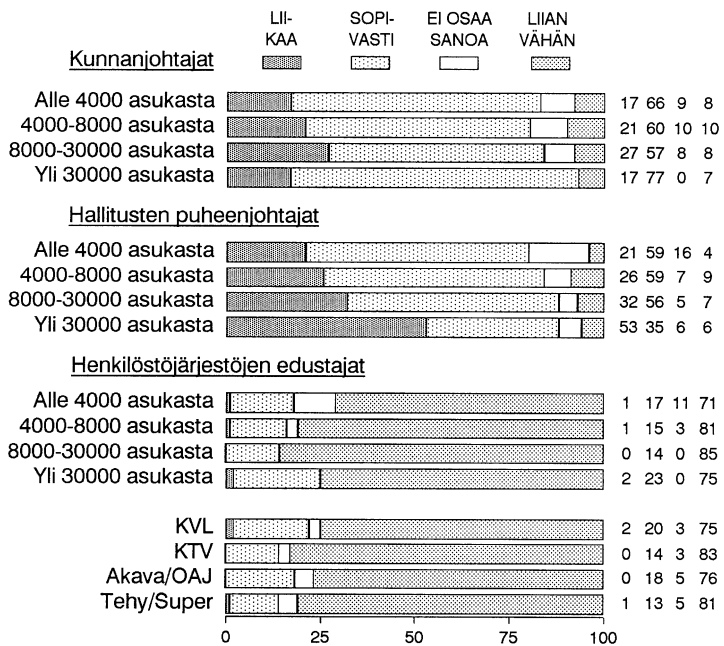
Kunnallisanalan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 16. VALTA-ARVIOT: KUNNANJOHTAJA (%).



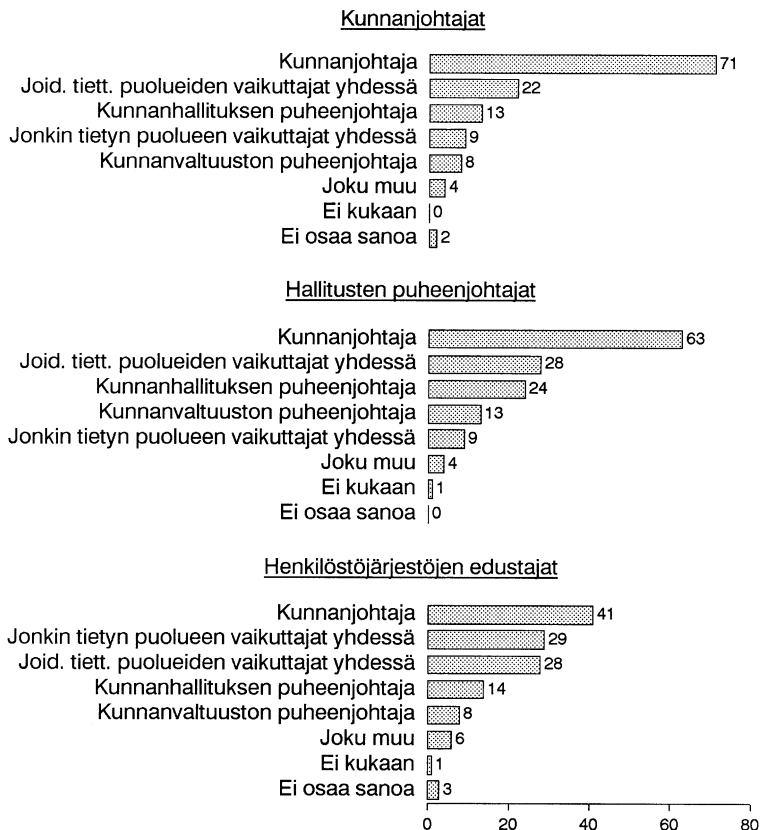
Kunnallisan kehittämissäätö 1999

Kuvio 17. VALTA-ARVIOT: HENKILÖSTÖJÄRJESTÖT (%).



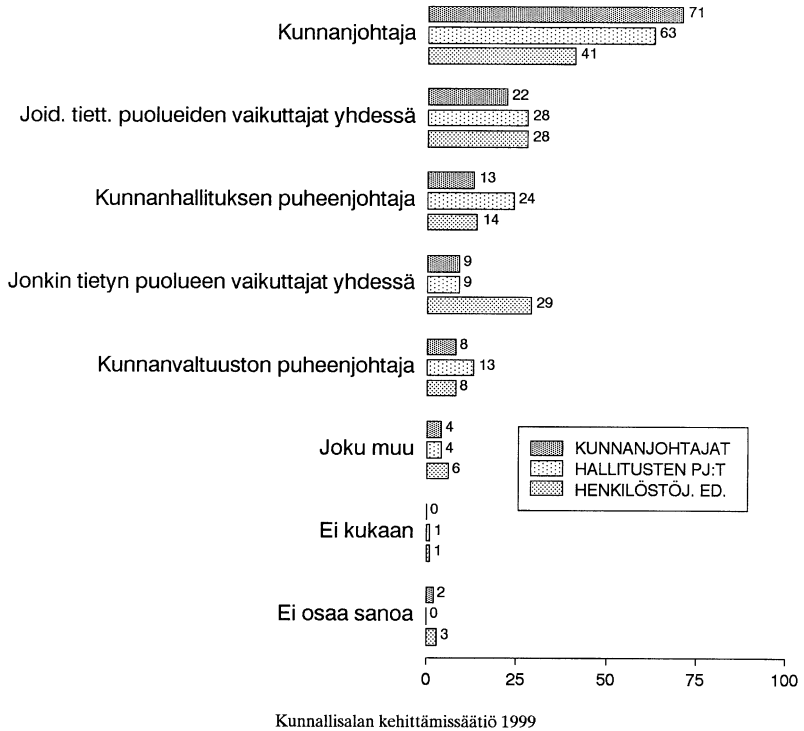
Kunnallisan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 18. KUKA OMAA KUNTAÄ TOSIASIALLISESTI JOHTAA: KUNNANJOHTAJIEN, HALLITUSTEN PJ:N JA HENKILÖSTÖRYHMIEN EDUSTAJIEN NÄKEMYKSET (%).

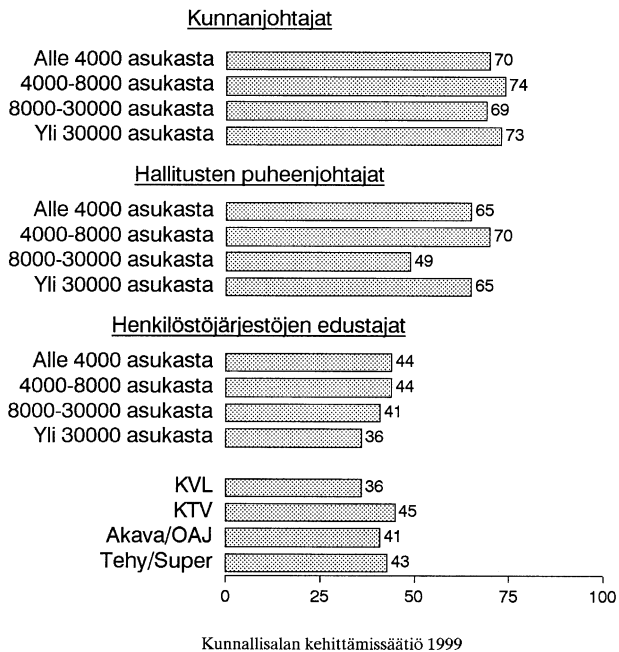


Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 19. KUKA OMAA KUNTAA TOSIASIAALLISESTI JOHTAA: KUNNANJOHTAJIEN, HALLITUSTEN PJ:N JA HENKILÖSTÖRYHMIEN EDUSTAJIEN NÄKEMYKSET (%).



Kuvio 20. KUKA KUNTAA TOSIASIALISESTI JOHTAA: KUNNANJOHTAJA (%).



lisestä kyvykkyydestään, luovuudestaan ja arviointikyvystään kunnanjohtajat saavat siinä määrin hyviä arvosanoja (63 % / 9 %), että tulosten voi ajatella välillisesti kertovan myös kohtalaisista kaveruus-suhteista kunnan ylimpien johtohenkilöiden kesken (kuvio 21).

Positiivisiksi painottuvat myös tavoitteellisuutta ja sitoutumista, voimavarojen ja talouden johtamista sekä hallintomenettelyn ja juridiikan tuntemusta koskevat arviot. Jopa visioinnista ja strategisesta johtamisesta kunnanjohtajat saavat hallitusten puheenjohtajilta enimmäkseen hyviä arvosanoja (55 % / 18 %).

Mitenkään ylitsevuotavaa kiitos ei kuitenkaan ole. Myös kritiikille löytyy sijaa. Kehnoimmin kunnanjohtajilta sujuu ”ihmisjohtaminen”: heidän henkilöjohtamistaitoansa pitää heikkona miltei yhtä moni (28 %) kuin hyvänä (30 %). Tähän – ja koko suomalaisen johtamistavan ikaikaiseen traditioon – liittyen parantamisen varaa nähdään myös kunnanjohtajan kommunikointi- ja vuorovaikutustaidoissa. Huomionarvoiseksi puheenjohtajien kritiikki kohooa myös arviotaessa mm. kunnanjohtajien kansainvälisiä valmiuksia sekä heidän kykyään toimia mielipidejohtajana kunnassa. Viimeksi mainittua voinee tosin pitää verraten vaateliaana tehtävänä.

Vaativuusnäkökohta tulee tietenkin pitää mielessä kaikkia tuloskokonaisuuden osia arviotaessa. Tulokinnassa on olennaista, minkälaisiin asioihin kiitos kohdistuu: saavatko kunnanjohtajat sitä kenties lähinnä vain ”helpoista” ja itsestään selviksi katsottavista taidoista? Tähän palataan raportissa jäljempänä (luku 3.2) etsittäessä kuntajohtamisen tulevaisuuden painopisteitä ja kehittämistarpeita.

Henkilöstöryhmistä kiitosta heltiää hieman kitsaammin. Silti myös tämän arviointisijaryhmän arvosanoja voi pitää yleistasoltaan positiivisina. Parhaan arvosanan kunnanjohtajat saavat jälleen – asiaa voitaneen pitää paljolti ammatin perusvaatimuksena – toimialan yleis-tuntemuksesta (65 % / 9 %). Yhteiskunnallisen muutoksen seuranta sekä hallintomenettelyn ja juridiikan tuntemus nousevat niin ikään tunnustetuiksi osaamisalueiksi. Lähes samaan kategoriaan järjestöjen edustajat sijoittavat myös kunnanjohtajan yritystoiminnan tuntemuksen, hänen tavoitteellisuutensa ja sitoutumisensakin (kuvio 22).

Myös kritiikki kohdistuu paljolti samoihin asioihin. Siinä on kuitenkin tasoero puheenjohtajien pidättyväisen neutraaleihin kantoihin nähden. Tämä ilmenee etenkin henkilöjohtamisen arvioinnissa: henkilöstöjärjestöjen edustajista noin joka toinen (49 %) katsoo kunnanjohtajansa hallitsevan tämän alueen heikosti ja vain noin joka neljäs (23 %) hyvin. Myös muutoksen johtamisen (28 % / 39 %), uusien johtamismenetelmien hallinnan ja soveltamiskyvyn (24 % / 33 %) sekä kommunikointi- ja vuorovaikutustaitojen (37 % / 39 %) kohdalla negatiivisten arvosanojen osuus ylittää positiivisten osuuden.

Kun ryhmien arvoinnit liitetään toisiinsa yhteistarkastelua varten, mainittu tasoero tulee systemaattisena näkyviin. Joskin erot jäävät monilta osin asiallisesti vähäisiksi, kunnanjohtajien todetaan saavan kaikilla johtamisen osa-alueilla paremman arvosanan hallitusten puheenjohtajilta kuin henkilöstöjärjestöjen edustajilta. Ryhmien käsitys kunnanjohtajan suhteellisista vahvuuksista ja heikkouksista piiryy silti pitkälti yhdenmukaiseksi (kuvio 23).

Arvosanoja yksityiskohtaisemmin eriteltäessä havaitaan joitakin yleisempiä riippuvuuksia. Puutteellisimmaksi katsotun osaamisalueen, henkilöjohtamisen, kohdalla ne eivät kuitenkaan ilmene kovin selvinä. Puheenjohtajien keskuudessa ihmisjohtamiskritiikki näyttäisi olevan tavallista yleisempää suuremmissa kunnissa. Henkilöstöjärjestöjen edustajilla ei vastaavaa eroa ole, vaan ryhmän arvosanat ovat jokseenkin yhtä kielteisiä kaikenkokoisissa kunnissa. Alueellisesti henkilöstön arviot muuttuvat piikikkäämmiksi etelästä pohjoiseen siirryttäessä. KTV:n edustajat antavat kunnanjohtajille paremman arvosanan henkilöjohtamisesta kuin muiden järjestöjen edustajat (kuvio 24).

Muutoksen johtaminen on ollut keskeinen osa kunnanjohtajien toimenkuvaa koko 90-luvun, eikä päätä ole näkyvässä. Siitä annetut arvosanat ovat melko yhdenmukaisia erilaisissa kuntayhteisöissä. Puheenjohtajien arviot ovat hieman positiivisempia pienemmissä kunnissa. Järjestöjen arvosanat puolestaan ovat pikemminkin keskimääräistä kriittisempiä pienissä kunnissa (kuvio 25).

Kunnanjohtajien kansainvälisiä valmiuksia arvioitaessa kuntakontekstin mukaiset erot muodostuvat suorastaan suuriksi. Suurimmis-
sa kunnissa (tarkoittaa yli 30 000 asukkaan kuntia) arvosanat erot-
tuvat selvästi myönteisyydellään muista. Tämä pätee sekä puheen-
johtajiin että henkilöstön edustajiin. Kuntakoon yhteys on lineaari-
nen kummassakin ryhmässä. Alueellisesti Uusimaa erottuu muista
suuralueista (kuvio 26).

Sama suunta – etelän kunnanjohtajien etevämyys – nousee esille
myös joillakin muilla johtamisen osa-alueilla. Esimerkiksi visioin-
nista ja strategisesta johtamisesta, kommunikointi- ja vuorovaiku-
tustaidoista sekä voimavarojen ja talouden johtamisesta annetut ar-
vosanat paranevat asteittain pohjoisesta etelään siirryttäessä. Riip-
puvuus on nähtävissä ennen muuta henkilöstöjärjestöjen edustajien
arvioinneissa (ei kuvioita).

2.4.1.2 Arvosanat vs. kunnanjohtajien itsearviot

Jotta asetelma olisi tutkimuksen kohderyhmien kannalta tasapuoli-
nen, myös kunnanjohtajille varattiin puheenvuoro asiassa – audiatur
et altera pars (kuultakoon myös toista osapuolta). Näin meneteltiin
myös siksi, että kunnanjohtajien itsensä käsitykset johtamistaidois-
taan ovat tärkeää informaatiota. Muiden arvioihin suhteutettuna ne
auttavat paikantamaan ongelmakohtia ja kehittämistä kaipaavia joh-
tamisen osa-alueita. Vertailu voi periaatteessa paljastaa ongelmia kah-
della tapaa. Ongelma on kyseessä silloin, jos molemmat osapuolet
tunnistavat sen, mutta myös silloin, jos kunnanjohtajat eivät tunnis-
ta muiden näkemää ongelmaa.

Kunnanjohtajille kysymys esitettiin hieman eri tavoin. Arvosa-
nojen antamisen sijasta heidän tuli nimetä samat johtamisen osa-
alueet sisältävästä luettelosta ne, jotka he katsovat henkilökohtaisik-
si vahvuuksikseen omassa toiminnassaan. Tulos on mielenkiintoinen
useallakin tavalla. Yhtäältä siitä välittyi itsetietoisuus. Samalla ar-
viot heijastavat jonkinlaista varovaisuutta ja vaatimattomuuttakin. Ko-
konaisuutta voitaneen kuvata realistisen analyttiseksi. Vaikka kun-

nanjohtajat ovat sinänsä itsetuntoisia, mitään erityisen suurta he eivät itsestään kuvittele.

Vahvimpana puolenaan kunnanjohtajat, kuten muutkin heidän kykyjään arvioivat, pitävät toimialan yleistuntemusta (80 % nimeää vahvuudekseen). Vaikka avu on sinänsä tarpeellinen, sillä tuskin aurataan tietä ensi vuosituhannen tihentyviin tuiskuihin. Muita merkittävän usein mainittuja osaamisalueita ovat voimavarojen ja talouden johtaminen (68 %), tavoitteellisuus ja sitoutuminen (63 %) sekä visiointi ja strateginen johtaminen (59 %). Kommunikointi- ja vuorovaikutustaidoistaan on vakuuttunut hieman useampi kuin joka toinen (53 %) kunnanjohtaja (kuvio 27).

Listan tyvipää on myös merkityksellinen. Osin siihen sisältyy koomisiakin sävyjä. Heikoimmillaan kunnanjohtajat tuntevat olevansa uusien johtamisen menetelmien hallintaan ja soveltamiseen liittyvissä asioissa (vain 10 % ilmoittaa vahvuudekseen). Vaikka tulos on otettava vakavasti, sitä ei ehkä pidä tulkita todisteeksi vanhakantaisesta ”huonosta” johtamisesta. Kyse lienee neuvottomasta tuskaantumisesta moninaisten asiaa koskevien muutospaineiden edessä; kun konsultit leivässä pysyäkseen lanseeraavat uudet johtamisopit miltei kuukausittain, perässä pysyminen on epäilemättä vaikeata.

Vaatimattomuus, joko kykyjen tai niistä puhumisen tasolla, leimaa myös joitakin muita kunnanjohtajien arvioita. Kansainväliset valmiudet rohkenee mainita vahvuudekseen vain vajaa viidennes (18 %). Pitkälti sama koskee – ehkä ymmärrettävästikin – erityisasiantuntemusta ja kykyä toimia mielipidejohtajana kunnassa. Jossain määrin oudolta kuitenkin tuntuu se, etteivät kunnanjohtajat laajemmin (26 %) katso hallitsevansa itsensä johtamista (tarkoittaa mm. ajankäyttöä, stressin hallintaa ja johtajana kehittymistä). Tulkinallisesti kiintoisa on myös tulos, jonka mukaan ainoastaan noin joka neljäs (27 %) liittyy itseensä älyllisen kyvykkyyden, luovuuden ja arviointikyvyn. Kenties kyse on referenssitason: kunnanjohtajat pitävät ammattikuntaansa niin intelligenttinä, että joukosta on vaikeata erottua...

Kunnanjohtajien omia arvioita muiden tahojen antamiin arvostuksiin verrattaessa voidaan tehdä monentyypisiä päätelmiä, aina

osapuolten todellisuudentajua myöten. Kysymysteknisten erojen johdosta prosenttilukujen tarkka vertaaminen ei ole korrektaa. Tulokset voidaan kuitenkin tietäin varauksin rinnastaa toisiinsa havainnoimalla näkemysten yleistä vastaavuutta ja ristiinmenoa. Seuraavassa vertailu tehdään kahdella tapaa.

Prosenttilukuja suoraan vertaamalla todetaan, että osassa tiedusteltuja asioita kunnanjohtajat yliarvioivat osaamisensa ja osassa aliarvioivat sen. Sellaisia johtamisen osa-alueita ja avuja, joita kunnanjohtajat pitävät omana vahvuutenaan useammin kuin saavat niistä muilta erittäin tai melko hyvän arvosanan, ovat näin arvioiden esimerkiksi resurssien ja talouden johtaminen, kommunikointi- ja vuorovaikutustaidot, muutoksen johtaminen, johtajakokemuksen monipuolisuus sekä henkilöjohtamistaidot (kuvio 28).

Alueita, joilla kaikkien ryhmien arviot käyvät pitkälti yksiin, ovat mm. politiikan lukutaito ja kyky muuntaa johtamistapaa tarpeen mukaan sekä esimerkillisyys johtajana (mikään ryhmä ei tosin arvioi kunnanjohtajien kyseisiä taitoja kovin hyviksi).

Alueiksi, joilla kunnanjohtajat vähättelevät osaamistaan, osoittautuvat puolestaan mm. hallintomenettelyn ja juridiikan tuntemus, yritystoiminnan tuntemus sekä PR- ja suhdetoimintataidot. Myös älykkyytensä ja luovuutensa kunnanjohtajat luokittelevat keskimäärin matalammalle tasolle kuin heitä arvioivat puheenjohtajat ja henkilöstöjärjestöjen edustajat. Jos kohta tulokselle voi hymähdellä, vielä kiusallisempi tilanne olisi kunnanjohtajille, jos erot olisivat toisensuuntaisia.

Koska eri vastausasteikoista saatujen lukujen mekaaninen vertailu saattaa johtaa väärin päätelmiin (niiden tarkan merkityksen määrittäminen tuskin onnistuisi filosofityöryhmänkään voimin), tuloksia on paikallaan tarkastella myös toisella tavalla. Muuntamalla kunkin ryhmän arviot niiden sisäisiksi järjestyssijaluvuiksi (johtamisen osa-alue, joka saa parhaan arvion = 1, toiseksi paras = 2 jne.) voidaan vertailu suorittaa astetta suhteellisempänä. Tämäkin tarkastelutapa on tosin helposti liioitteleva sikäli, että melko pienikin ero arvioinnin absoluuttisessa tasossa voi aiheuttaa näkyvän järjestyssijojen muutoksen.

Näin yhteismitallistetut tulokset kertovat, että kunnanjohtajien toimialan yleistuntemus on kiistaton: osaamisalue saa järjestyssijan 1 sekä kunnanjohtajilta että hallitusten puheenjohtajilta ja sijan 2 järjestöjen edustajilta. Muita verrattain yksimielisesti todettuja kunnanjohtajien suhteellisia vahvuuksia ovat mm. tavoitteellisuus ja sitoutuminen (sijalukujen vaihteluväli 3–5), yhteiskunnan muutoksen seuranta (1–6) sekä voimavarojen ja talouden johtaminen (2–7; kuvio 29).

Tekijöitä, joiden osalla johtamisessa on kaikkien ryhmien mielestä ilmeistä parantamisen varaa, ovat etenkin uusien johtamismenetelmien hallinta ja soveltamiskyky (sijaluku 17–20), kyky toimia mielipidejohtajana (17–19) sekä kansainväliset valmiudet (13–19).

Kuvioon piirretty vino katkoviiva auttaa paljastamaan osa-alueet, joissa arviointiryhmien käsitykset poikkeavat toisistaan eniten. Tällainen on etenkin henkilöjohtaminen, joka saa kunnanjohtajien omista arvioissa sijan 8, mutta muiden ryhmien arvostanoissa sijan 20 (viimeinen). Huomattavia tämänsuuntaisia eroja nähdään myös arviointaessa muutoksen johtamista, kommunikointi- ja vuorovaikutustaitoja sekä johtajakokemuksen monipuolisuutta.

Suuria sijalukujen eroavuuksia on myös toiseen suuntaan. Alakanttiin kunnanjohtajat arvioivat – mikä tuli esille jo prosenttilukuvertailussa edellä – etenkin yritystoiminnan tuntemuksensa (oma sijoitus 13, muiden 4 ja 8), itsensä johtamisen ja juridiikan tuntemuksensa. Myös älyllisen kapasiteetin kohdalla itse määritelty vaje on sijalukujen mukaan arvioituna suuri.

2.4.2 KUNNANJOHTAJAN OMINAISUUDET JA IMAGO

Kunnanjohtajien arvioinnissa menttiin myös astetta henkilökohtaisemmalle tasolle. Ammatillisen pätevyyden ohella tutkimuksessa luodattiin heidän persoonallisuutensa piirteitä ja sosiaalista kompetenssiaan. Arviointi tehtiin ns. attribuuttitekniikkaa käyttäen. Vastaajien tuli ilmoittaa, kuinka hyvin erilaiset ominaisuudet ja luonnehdinnat sopivat kuvaamaan oman kunnan kunnanjohtajaa. Kysymys esitet-

tiin ainoastaan hallitusten puheenjohtajille ja henkilöstöjärjestöjen edustajille.

Kunnanjohtajilta kysyminen olisi tulosten mukaan ollutkin turhaa: puheenjohtajien vastauksista piirtyy niin mairitteleva profiili, että sen paremmaksi panemiseen kykenisivät korkeintaan todelliset narssit. Edellisen perusteella ainakaan kunnanjohtajien häveliäisyys ei olisi siihen riittänyt. Tämän kertoo jo yleissilmäys tuloksiin. Niissä positiiviset ja negatiiviset määreet erottuvat selvästi toisistaan: edelliset allekirjoitetaan laajasti ja jälkimmäisten paikkansapitävyys kiistetään ponnekkaasti (kuvio 30).

Arviointien yleistä myönteisyyttä kuvastaa ominaisuuden ”tehtävissään pätevä ja osaava” sijoittuminen profiilin kärkeen. Neljä viidestä (80 %) puheenjohtajasta liittyy tämän määreen oman kuntansa kunnanjohtajaan. Kaikki eivät tähän taivu (16 % katsoo sopivan huonosti). Jälkimmäisten osuutta voitaneen kuitenkin pitää pienenä, kun otetaan huomioon kunnallishallinnon kaikkinaiset jännitteet, toisiaan hylkivät henkilökemiat ja poliittiset vastakohtaisuudet. Niiden seurauksena houkutus loanheittoon luulisi olevan suuri.

Kunnanjohtajia parhaiten luonnehtivien ominaisuuksien luettelo on myös muilta osiltaan paljonpuhuva. Puheenjohtajat pitävät heitä laajasti myös tarmokkaina (78 % / 21 %), yhteistyökykyisinä (78 % / 20 %), tulevaisuuteen suuntautuneina (78 % / 20 %), luotettavina (77 % / 18 %), kokonaisuuksien hallintaan kykenevinä (76 % / 19 %) ja määrätietoisina (76 % / 22 %). Kaiken tämän lisäksi kunnanjohtajat ovat inhimillisiä (71 % / 25 %). Jotta tuloksesta ei tulisi liian kiiltokuvamainen, lukuja on paikallaan lukea myös kärjistävästi toisinpäin: noin joka neljännessä maamme kunnassa on epäinhimillinen kunnanjohtaja.

Kunnanjohtajiin huonoimmin sopivien ominaisuuksien luettelo on paljolti edellisen peilikuva: puheenjohtajien mielestä kunnanjohtajat eivät ole epäpäteviä (7 % / 89 %), epäluotettavia (10 % / 85 %) eivätkä epäoikeudenmukaisia (10 % / 85 %). Vaikka jakaumat ovat sangen vinoja, soraäänittä eivät kunnanjohtajat kuitenkaan siis tältäkin osin testistä selviä. Röyhkeänä oman kuntansa johtaa pitää

noin joka seitsemäs (15 %) puheenjohtaja. Ylimieliseksi hänet kokee lähes joka viides (19 %).

Henkilöstöjärjestöjen edustajien mukaantulo tasapainottaa jälleen asetelmaa. Ryhmän arvioinneissa kunnanjohtajan kuva ei muodostu aivan yhtä ihanteelliseksi. Kriittisyyttä esiintyy siinä määrin, että on sopimuksenvaraista sanoa, onko kunnanjohtajien kuva järjestöjen edustajien keskuudessa myönteinen vai kielteinen. Tunnusomaisimmiksi oman kuntansa johtajan piirteiksi he näkevät määrätietoisuuden (69 % / 26 %), tulevaisuuteen suuntautuneisuuden (66 % / 27 %), tarmokkuuden (66 % / 32 %) ja periksiantamattomuuden (66 % / 27 %). Vaikka ominaisuudet ovat sinänsä positiivisia, tahdonlujuus korostuu kombinaatiossa siinä määrin – aina jääräpäisyyteen asti – että arviointien voi aistia sisältävän pientä piikkikkyttäkin (kuvio 31).

Jos kohta käsitykset kunnanjohtajan yleisestä pätevydestä (tehtävissään osaava ja pätevä) jakaantuvat jossain määrin (63 % / 31 %), hänen suoranainen epäpätevyytensä kuitenkin kiistetään selvin luvuin (16 % / 72 %). Huomionarvoisia henkilöstön ajattelun indikaattoreita ovat etenkin jotkin myönteiset määreet, joiden allekirjoittamiseen ryhmä ei oikein tohdi taipua. Torjunta on hyväksyntää suurempaa mm. kunnanjohtajan joustavuutta (37 % / 57 %), avoimuutta (40 % / 56 %), sovittelevuutta (42 % / 54 %) ja tasapuolisuutta (43 % / 49 %) arvioitaessa. Myös yhteistyökyvyn kohdalla järjestöjen kannanotot polarisoituvat näkyvästi (51 % / 43 %).

Puheenjohtajien ja järjestöjen edustajien näkemyksiä toisiinsa verrattaessa todetaan ensin mainitut säännönmukaisesti suopeammiksi. Puheenjohtajat liittävät kuntansa johtajaan kaikki positiiviset ominaisuudet useammin ja negatiiviset harvemmin kuin järjestöväki. Poikkeuksen tekee ainoastaan monimielinen periksiantamaton-määre, jonka tunnistavat useammin järjestöihmiset. Kenties kunnanjohtaja on useammin periksiantamaton järjestöjen vaateiden edessä kuin puheenjohtajien vaateiden edessä. Merkittävän suuria ryhmien näkemyserot ovat mm. kunnanjohtajan yhteistyökykyisyyttä, tasapuolisuutta ja joustavuutta koskevissa arvioissa (kuvio 32).

Imagotekijöitä taustamuuttujien mukaan tarkasteltaessa saalis jää kokonaisuutena verraten värittömäksi, vaikka näkemykset joissakin kohdin vaihtelevatkin. Esimerkkinä tästä voidaan tarkastella kunnanjohtajan yleistä pätevyyttä koskevia arvioita. Puheenjohtajat ovat kaikenkokoisissa kunnissa miltei yksimielisen vakuuttuneita kunnanjohtajansa pätevyydestä. Henkilöstöjärjestöissä kuntakoon yhteys on erityislaatuinen: kriittisimpiä ovat 8 000–30 000 asukkaan kunnissa toimivat ja myönteisimpiä suurimmissa eli yli 30 000 asukkaan kunnissa toimivat. Alueelliset erot ovat sitä vastoin suoraviivaisia: tyytyväisyys kasvaa asteittain etelä-pohjoinen-suunnassa (kuvio 33).

Yhteistyökykyisyydestään kunnanjohtajat saavat likimain samantaisia arvosanoja erilaisissa kuntayhteisöissä. Puheenjohtajien arvosanat ovat jokseenkin yksi-ilmeisen hyväksyviä. Henkilöstön edustajien varautuneisuus puolestaan säilyy paljolti kuntatyyppistä riippumatta. Tosin myös tältä osin maan pohjois- ja itäosat osoittautuvat muita penseämmiksi. Järjestöittäin tarkasteltuna positiivisimmat arvot tulevat KTV:stä (kuvio 34).

2.5 Henkilöstöjohtaminen, yhteistyö ja vaikuttaminen

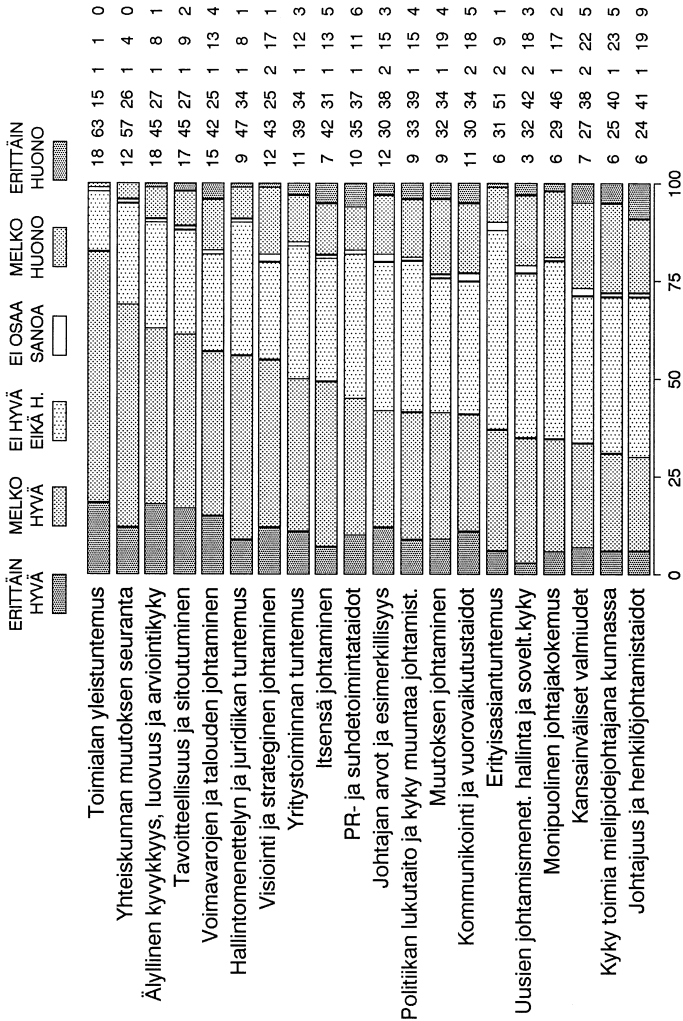
Aiempaan tapaan tutkimuksessa sovellettiin myös väittämämuotoista kysymyksenasettelua. Sisällöltään väittämät koskivat pitkälti samoja teemoja kuin kohdennetut kysymyssarjat. Jäljitettävänä olivat ennen muuta johtamistapaa ja -käytäntöjä sekä eri ryhmien vuorovaikutus- ja yhteistyösuhteita koskevat seikat. Tulokset täydentävät muissa yhteyksissä saatuja tietoja ja tuovat niihin lisänäkökulmia ja syvyyttä. Väittämät esitettiin samassa muodossa kaikille kohderyhmille.

2.5.1 YLEISKUVA NÄKEMYKSISTÄ

Kunnanjohtajien vastausten tarkastelu tuottaa totunnaisia tuloksia. Tiivistettynä tämä tarkoittaa, että kunnan ylin johto toimii oivallisesti, henkilöstö otetaan huomioon hyvin eikä ristiriitoja esiinny.

Kuvio 21.

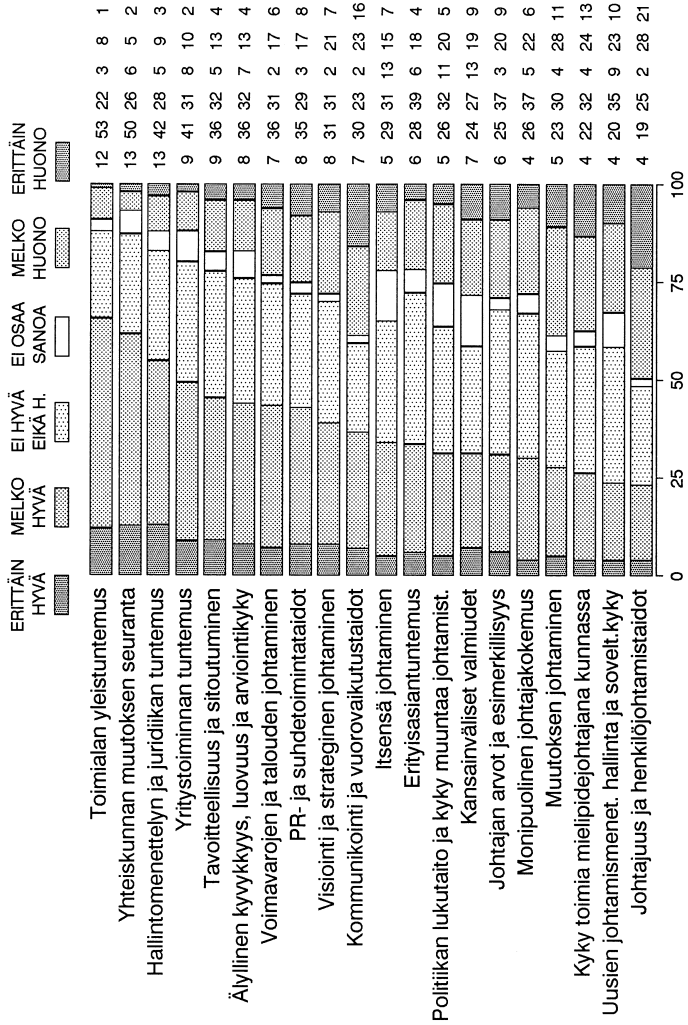
ARVOSANAT OMAN KUNNAN JOHTAJALLE JOHTAMISEN ERI OSA-ALUEILLA: KUNNANHALLITUSTEN PUHEENJOHTAJAT (%).



Kunnallissalan kehittämässäätö 1999

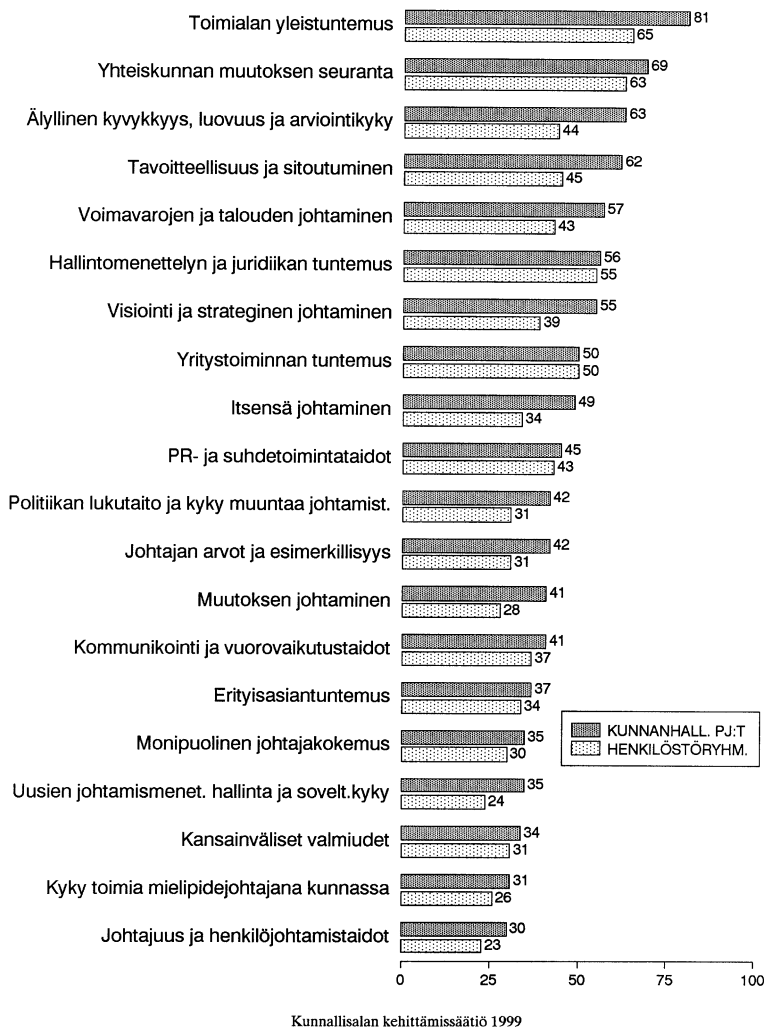
Kuvio 22.

ARVOSANAT OMAN KUNNAN JOHTAJALLE JOHTAMISEN ERI OSA-ALUEILLA: HENKILÖSTÖJÄRJESTÖJEN EDUSTAJAT (%)

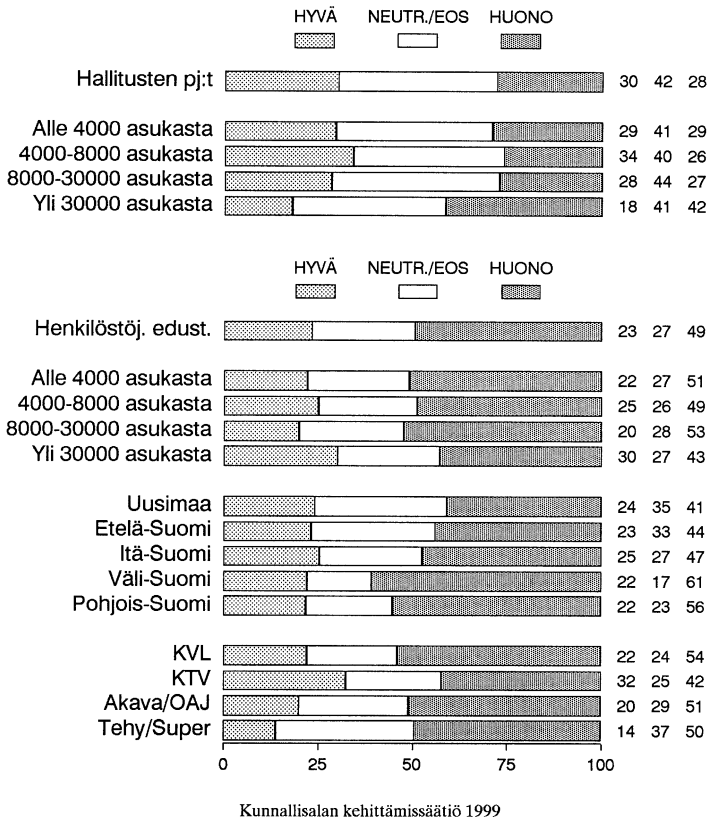


Kunnallislalan kehittämissäätiö 1999

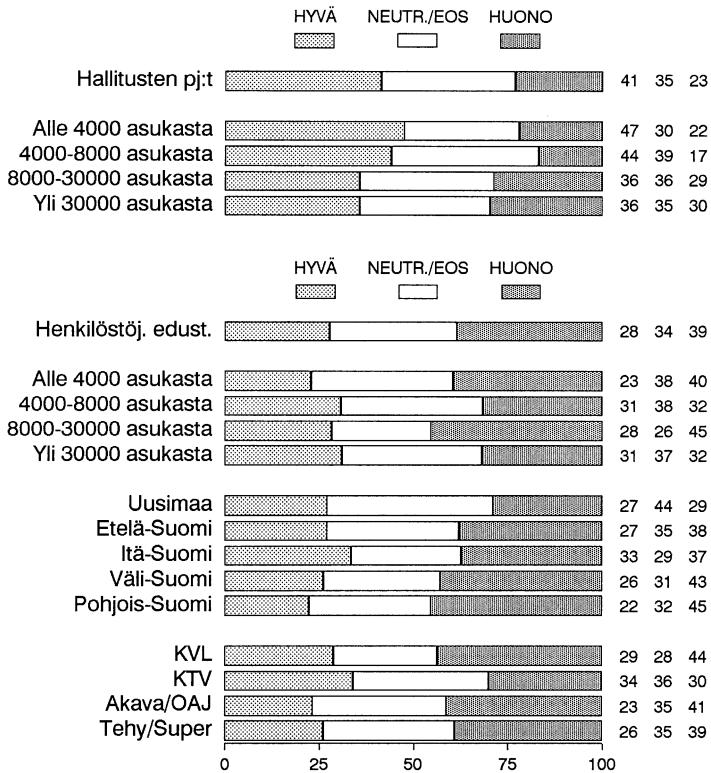
Kuvio 23. ARVOSANAT OMAN KUNNAN JOHTAJALLE: HALLITUSTEN PUHEENJOHTAJAT vs. HENKILÖSTÖRYHMIEN EDUSTAJAT (erittäin tai melko hyvä, %).



Kuvio 24. ARVOSANAT OMAN KUNNAN JOHTAJALLE: JOHTAJUUS JA HENKILÖJOHTAMISTAIDOT (luokkia yhdistelty, %).

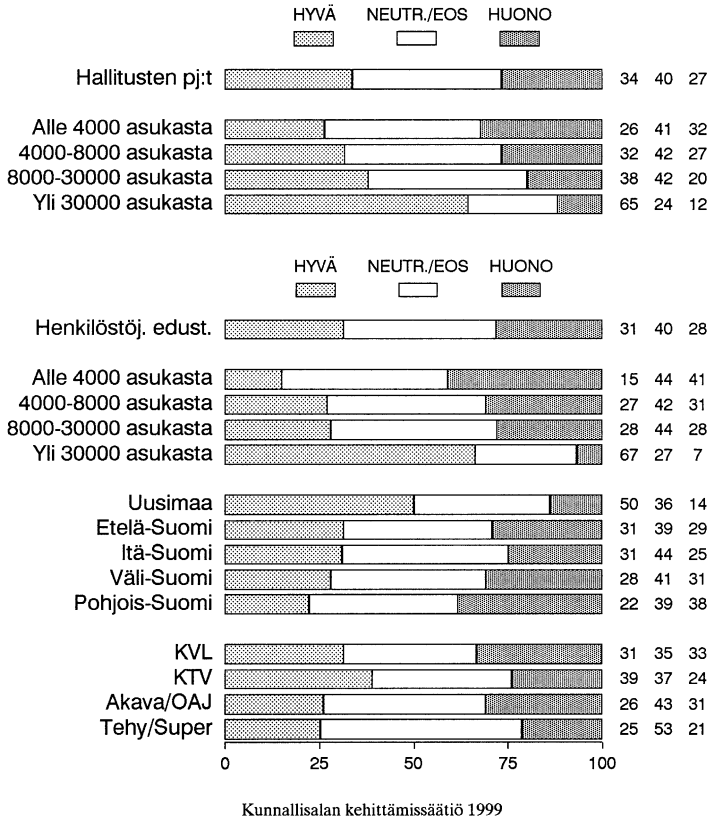


Kuvio 25. ARVOSANAT OMAN KUNNAN JOHTAJALLE:
MUUTOKSEN JOHTAMINEN (luokkia yhdist. %)

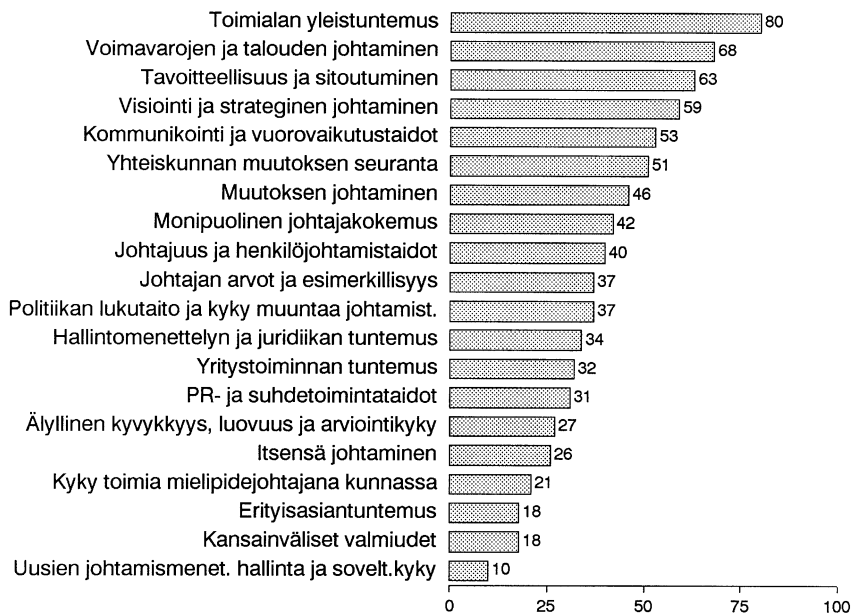


Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 26. ARVOSANAT OMAN KUNNAN JOHTAJALLE: KANSAINVÄLISET VALMIUDET (luokkia yhdistetty, %).

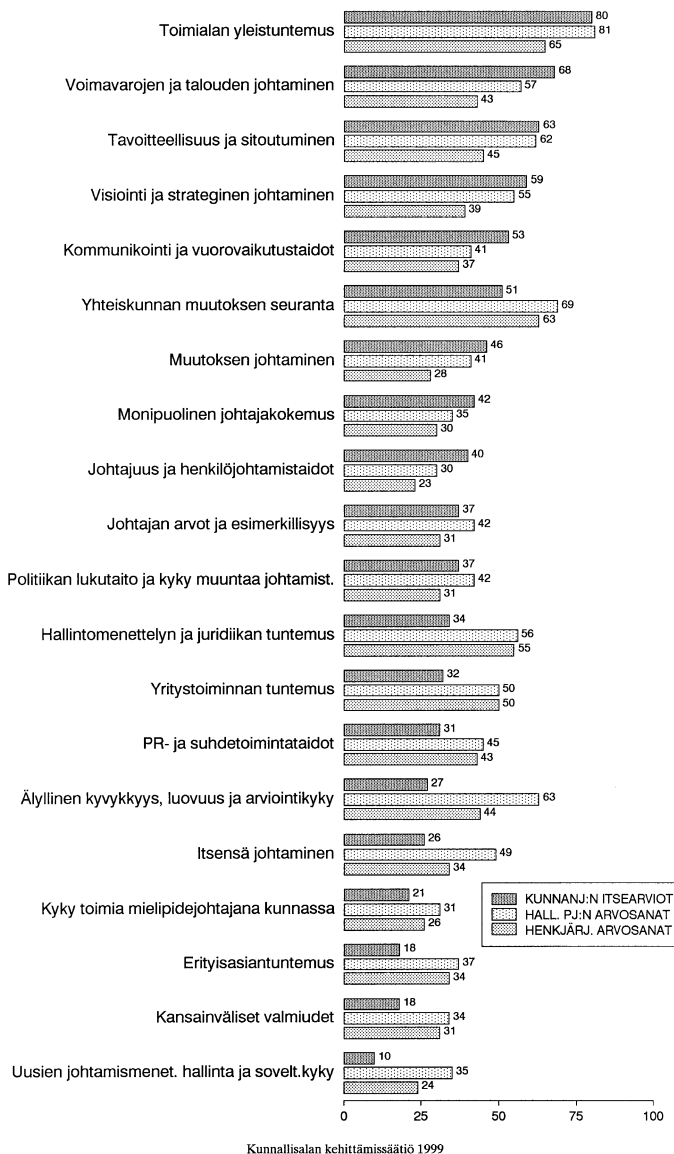


Kuvio 27. KUNNANJOHTAJIEN ARVIOT OMISTA HENKILÖKOHTAISISTA VAHVUUKSISTAAN TOIMINNASSAAN (%).



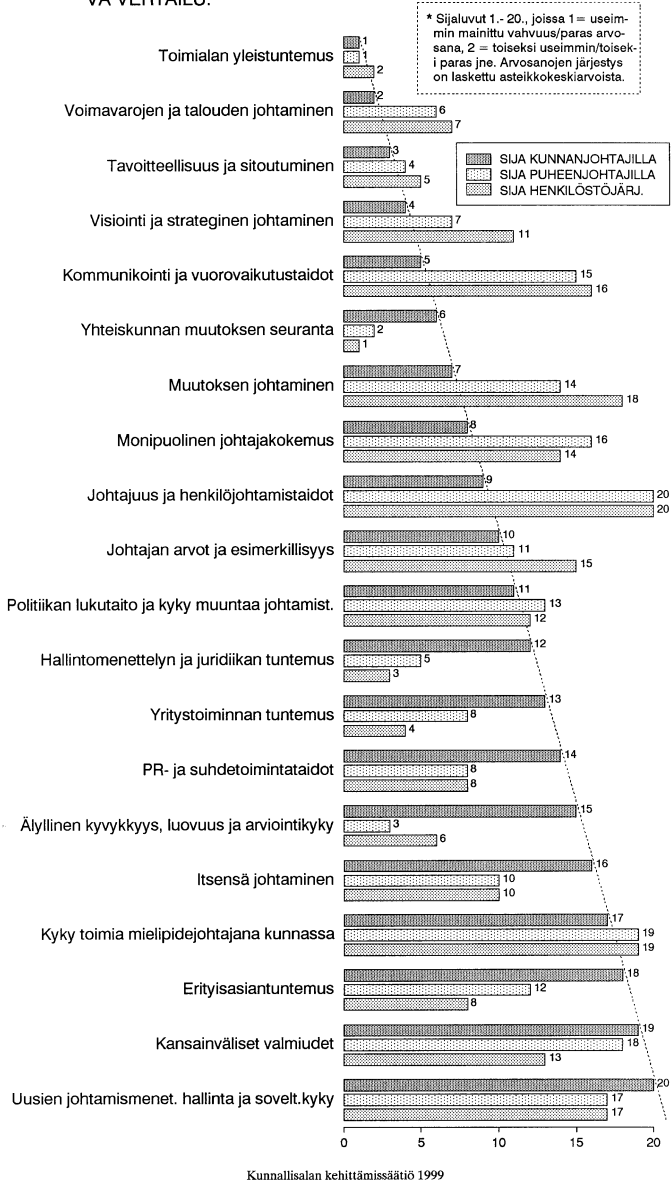
Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 28. KUNNANJOHTAJAN OSAAMINEN: KUNNANJOHTAJIEN ARVIOT OMISTA VAHVUUKSISTAAN vs. HALLITUSTEN PJ:N JA HENKILÖSTÖRYHMIEN EDUSTAJIEN ARVOSANAT (%).

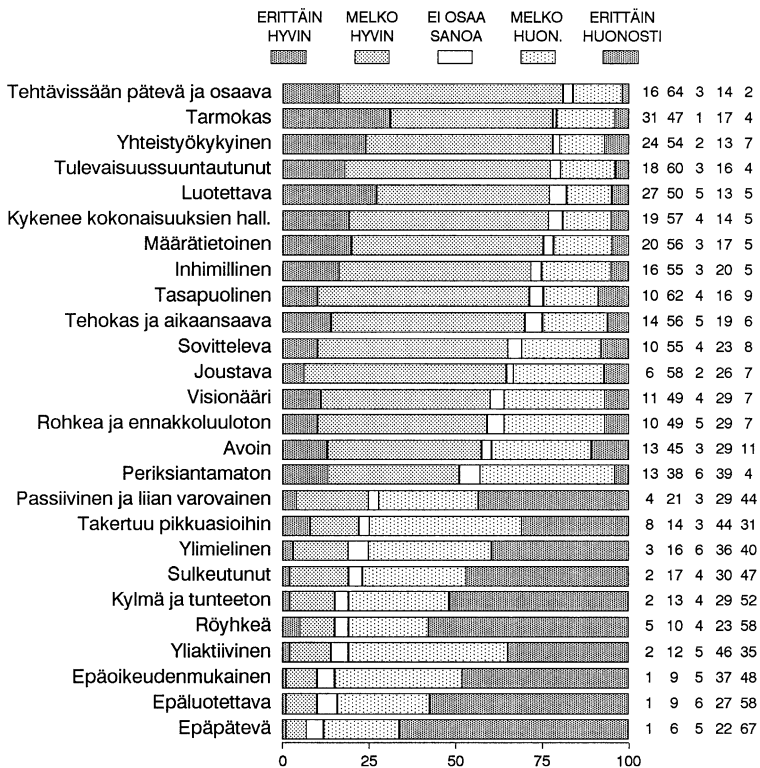


Kuvio 29.

KUNNANJOHTAJIEN ARVIOT OMISTA VAHVUUKSISTAAN vs. MUIDEN ARVOSANAT: JÄRJESTYSSIJALUKUIHIN* PERUSTUVA VERTAILU.

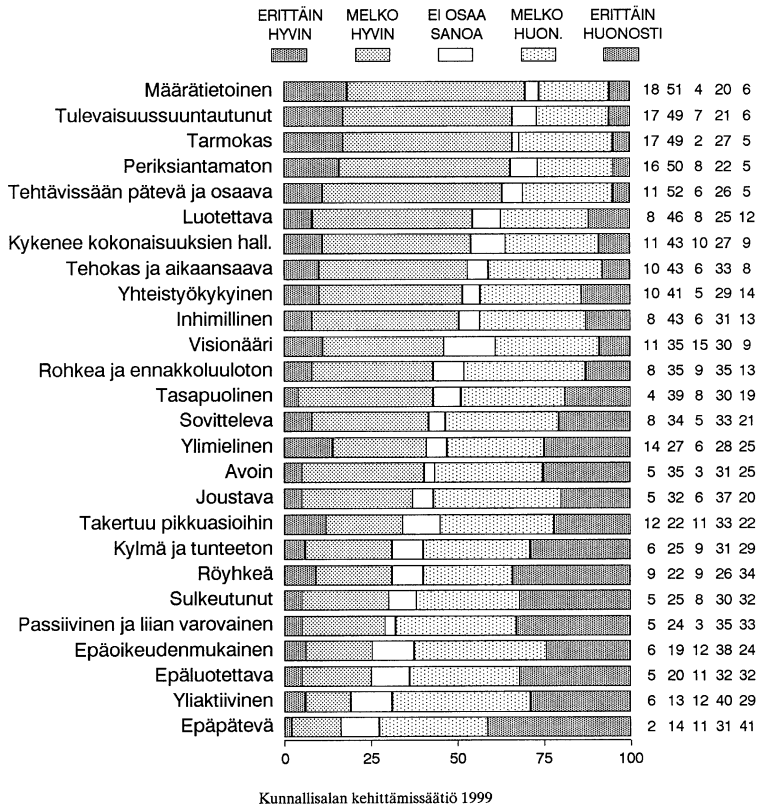


Kuvio 30. MISSÄ MÄÄRIN ERI OMINAISUUDET SOPIVAT KUVAAMAAN OMAN KUNNAN JOHTAJAA: HALLITUSTEN PUHEENJOHTAJIEN ARVIOT (%).

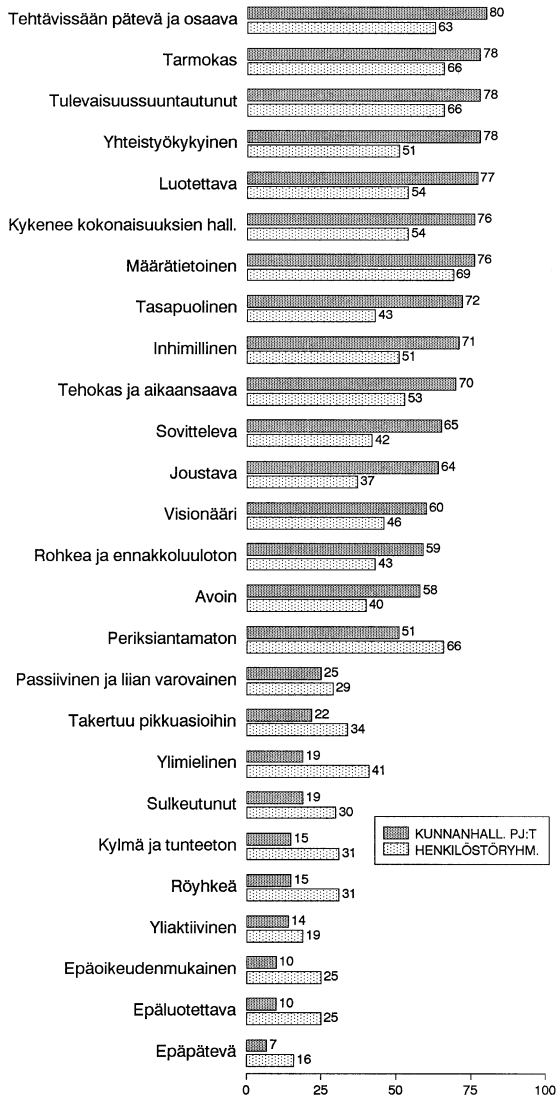


Kunnallisan kehittämistäitiö 1999

Kuvio 31. MISSÄ MÄÄRIN ERI OMINAISUUDET SOPIVAT KUVAAMAAN OMAN KUNNAN JOHTAJAA: HENKILÖSTÖRYHMIEN EDUSTAJIEN ARVIOT (%).

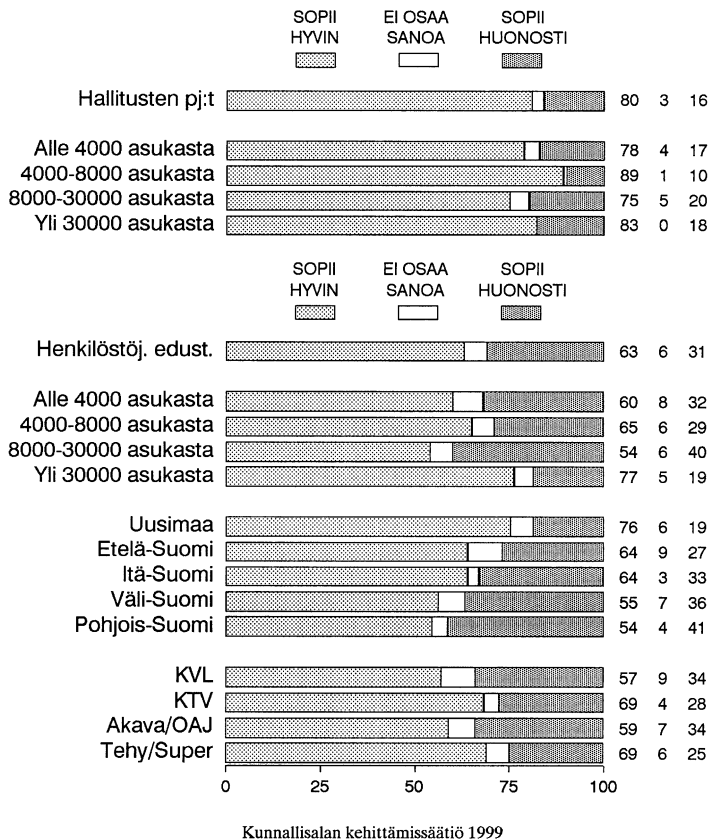


Kuvio 32. OMAN KUNNAN JOHTAJAN OMINAISUUDET: HALLITUSTEN PUHEENJOHTAJIEN JA HENKILÖSTÖRYHMIEN EDUST. ARVIOT (sopii erittäin tai melko hyvin, %).

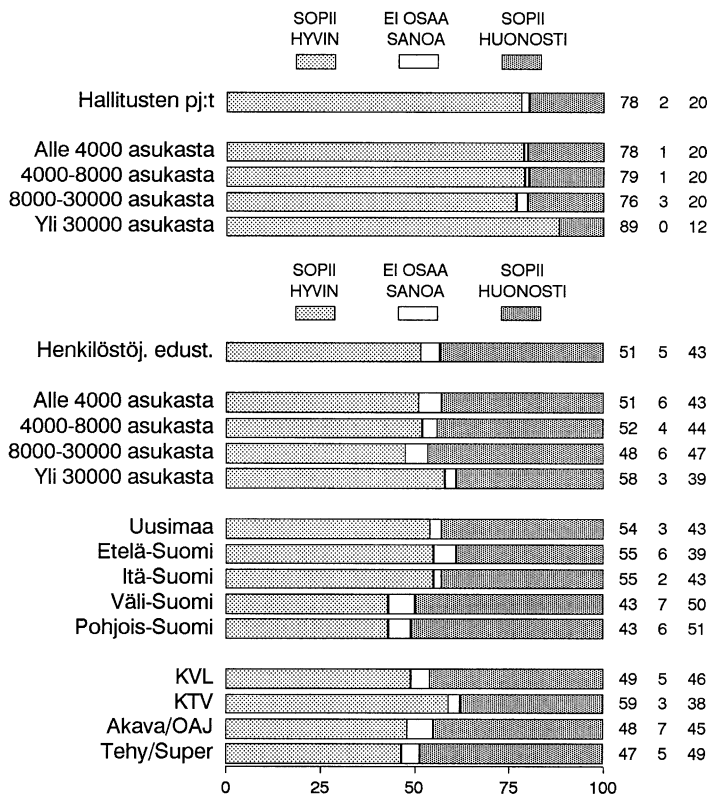


Kunnallisan kehittämissäätö 1999

Kuvio 33. KUNNANJOHTAJAN OMINAISUUDET: TEHTÄVISSÄÄN PÄTEVÄ JA OSAAVA (luokkia yhdistelty, %).



**Kuvio 34. KUNNANJOHTAJAN OMINAISUUDET: YHTEIS-
TYÖKYKYINEN (luokkia yhdistelty, %).**



Kunnallisan kehittämissäätiö 1999

Moniaineksista tuloskokonaisuutta on kuitenkin paikallaan eritellä lähemmin (kuvio 35).

Kuntaa ja sen johtamista yleisellä tasolla koskevat argumentit ke-
räävät kunnanjohtajilta käytännössä vain yhdenlaisia vastauksia. Mil-
tei kaikkien mielestä ”kunnan ylimmällä johdolla on selkeä näkemys
kunnan tulevaisuudesta” (90 %; väittämättekstit on kirjoitettu auki,
koska osa niistä ei mahdu kokonaan kuvioihin). Tätäkin tiukemmin
(93 %) torjutaan syytös, jonka mukaan ”kunnan ylin johto toimii epä-
johdonmukaisesti”. Kintaalla viitataan myös väitteelle, että ”kunnan
johtamisessa kiinnitetään huomiota pieniin asioihin, kun taas isot ja
tärkeät jäävät ratkaisematta” (79 % kieltää). Sen sijaan ”kunnan joh-
tamisessa tavoitteet selkeytetään ja asetetaan tärkeysjärjestykseen”
(75 %).

Yhteistyöilmapiiriin liittyvistä asioista yksituumaisin kanta kun-
nanjohtajilla on siihen, että ”kunnan ylimpään johtoon luotetaan kun-
nassa” (91 %) sekä siihen, että ”kunnanjohtajan ja henkilöstöjärjes-
töjen välillä ei ole ristiriitoja” (90 %). Niitä ei liioin nähdä olevan
kunnanjohtajan ja luottamushenkilöpäättäjien välillä (81 %).

Henkilöstön asemaa ja henkilöstöjohtamista koskevista argumen-
teista laajimman hyväksymisen (79 %) saa näkemys, jonka mukaan
”kunnassa yritetään vilpittömästi huolehtia työntekijöiden henkisestä
hyvinvoinnista”. Hieman enemmän aprikointia aiheuttaa kannan
muodostaminen väittämään ”kunnassa kiinnitetään erityistä huomiota
siihen, että henkilöstöä arvostetaan ja kunnioitetaan” (64 % yhtyy,
27 % torjuu). Tätäkin enemmän kunnanjohtajia jakaa näkemys siitä,
pitääkö paikkansa, että ”kunnassa henkilöstön kykyjä kehitetään tu-
levaisuutta ajatellen riittävästi” (45 % / 50 %).

Kunnanhallitusten puheenjohtajat suhtautuvat väittämiin pitkälti
samalla tavoin kuin kunnanjohtajatkin. Myös heidän mielestään kun-
nan ylimmällä johdolla on selkeä näkemys kunnan tulevaisuudesta
(83 %) ja johtoon luotetaan (80 %). ”Kunnan työntekijöiden ja luot-
tamushenkilöiden välinen vuorovaikutus on toimivaa” valtaenemmis-
tön (80 %) mielestä. Paikkansapitämättömimmäksi puheenjohtajat
katsovat väittämän, että ”viranhaltijat hoitavat kunnassa liiaksi asioita

ohi kunnanjohtajan suoraan keskeisten vaikuttajien kanssa” (85 % kieltää; kuvio 36).

Henkilöstöryhmien edustajien kannat samoihin asioihin ovat kuin toisista organisaatioista. Eriasteista klappia ja kähnäystä nähdään liittyvän likimain kaikkiin tiedusteltuihin asioihin. Jo profiilin kärki kertoo näkemysten perussuunnan. Laajimmin henkilöstön edustajat yhtyvät kolmeen kriittiseen väitteeseen: kunnan ylimmältä johdolta puuttuu rohkeutta toimia tiukoissa tilanteissa (60 % / 37 %), johtamisessa kiinnitetään liiaksi huomiota pikkuasioihin (55 % / 41 %) ja ”poliittiset seikat vaikuttavat liiaksi kunnan henkilöstön toimintatavoissa” (49 % / 43 %). Tylyn teesin, jonka mukaan kunnan ylin johto toimii epäjohton mukaisesti, hyväksyy miltei yhtä moni kuin sen torjuukin (46 % / 50 %; kuvio 37).

Vuorovaikutus ja yhteistyökin yskivät henkilöstöjärjestöjen mielestä. Ristiriitoja kunnanjohtajan ja henkilöstöryhmien välillä nähdään (50 %) useammin kuin ollaan näkemättä (45 %). Jollakin tavoin tulehtuneena pidetään myös tilannetta kunnanjohtajan ja luottamushenkilöpäättäjien välillä. Vain vajaa kolmannes (30 % / 68 %) katsoo kunnan työntekijöiden ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen olevaa toimivaa. Jokseenkin samoin luvuin (32 % / 67 %) ammutaan alas väite, jonka mukaan ”kunnan ylin johto pitää henkilöstöjärjestöihin jatkuvasti ja säännöllisesti yhteyttä”.

Varsinainen tykitys alkaa kuitenkin vasta, kun ryhdytään tarkastelemaan henkilöstön asemaa ja henkilöstöjohtamista koskevia näkökohtia. Niissä henkilöstöjärjestöjen edustajat tuulettavat kutakuinkin täysillä. Jyrkimmin torjutaan väitteet henkilöstön arvostamisesta ja kunnioittamisesta (16 % / 83 %) sekä henkilöstön kehittämisen riittävydestä (16 % / 82 %). Niukalti hyväksyntää saa myös kuvaus ”kun tehtäviä kunnassa järjestellään uudelleen, niin lähtökohta on se, että muutokset pyritään sovittamaan henkilöstön tarpeisiin”. Noin joka neljäs (23 %) pitää tätä totena ja kolme neljästä epätotena (74 %).

2.5.2 ARVIOITSIJARYHMIEN NÄKEMYSEROT

Kuten jo edellisistä kuvauksista on voinut päätellä, tutkimuksen kohderyhmien kannat osoittautuvat huomattavasti toisistaan poikkeaviksi, kun ne asetetaan rinnakkain. Kyseisiin tuloksiin sisältyy aineiston suurimmat suhtautumiserot. Osin kyse on stimuloivista teemoista, osin tekniikasta. Väittämiin sisältyy asennekomponentti, mikä tekee niistä usein suoria kysymyksiä sensitiivisempiä mittareita.

Kaikki kunnan johtamista ja johtoa ("ylintä johtoa", huomattakoon, ettei arviointi kohdistu eksplisiittisesti kunnanjohtajaan) yleisellä tasolla koskevat väittämät tuovat esille merkittäviä vastakohtaisuuksia. Joskin kunnanjohtajien ja hallitusten puheenjohtajien ajattelutavoissa havaitaan sävyero, ensisijaisesti on kyse henkilöstöryhmien edustajien "toisinajattelusta". Tuloksia tältä osin arvioitaessa on tosin huomattava, että ainoat kirjaamisen arvoiset kannat – tai syytökset – voi oikeastaan esittää järjestöväki. Kunnallisjohdon ei juuri voi odottaa allekirjoittavan väitettä, jossa sen todetaan toimivan järjestöväkisesti. Elleivät asiat sitten ole todella huonosti.

Tämä mielessä pitäen voidaan todeta mm., että kun likimain puolet (46 %) järjestöjen edustajista pitää kunnallisjohdon toimintaa epäjohdonmukaisena, kunnanjohtajista tämän väittämän nielee vain joka kahdeskymmenes (5 %). Puheenjohtajat sijoittuvat, kuten useissa muissakin arvioinneissaan, edellisten välimaastoon (15 %). Rohkeuden puutetta kunnan ylimmän johdon katsoo potevan enemmistö (60 %) järjestöjen edustajista, runsas kolmannes (38 %) puheenjohtajista ja vajaa viidennes (17 %) kunnanjohtajista. Pikkuasioihin sotteentuvaksi ja isot unohtavaksi kunnan johdon näkee runsas puolet (55 %) järjestöjen edustajista; se että molemmat päättäjärühmätkin nyökyttelevät moitteelle havaittavasti (kj = 19 %, pj = 23 %), selittyy tuskaantumisella kunnallisen päätöksentekotavan yleiseen tahmeuteen (kuvio 38).

Paljon poikkeavat myös käsitykset siitä, onko ylimmällä johdolla selkeä näkemys kunnan tulevaisuudesta. Sekä kunnanjohtajien että puheenjohtajien mielestä on (90 % ja 83 %), henkilöstön edustajien

mielestä pikemminkin ei (50 % kieltää). Johtamistapaa, jossa tavoitteet selkeytetään ja asetetaan tärkeysjärjestykseen, pitää kunnalle tunnusomaisena kolme neljästä kunnallisojohtoon kuuluvasta (kj = 75 %, pj = 72 %) mutta vain vajaa kolmannes (29 %) henkilöstön edustajista.

Astetta samanmielisempiä ryhmät ovat arvioitaessa sitä, missä määrin poliittiset seikat vaikuttavat kunnan henkilöstön toimintavoimissa: liiaksi joka toisen (49 %) järjestöjen edustajan ja noin joka neljännen kunnanjohtajan (22 %) ja puheenjohtajan (25 %) mielestä. Pitkälti yksimielisesti ryhmät torjuvat (kj = 77 %, pj = 85 %, hj = 65 %) käsityksen, että viranhaltijat hoitavat kunnassa liiaksi asioita ohi kunnanjohtajan suoraan keskeisten vaikuttajien kanssa.

Verraten yhteneväisesti ryhmät arvioivat myös kuntatyönantajan yleistä vetovoimaa. ”Kunta on kaikin puolin kilpailukykyinen työnantaja” useimpien kunnanjohtajien (60 %) ja puheenjohtajien (72 %) mielestä. Vaikka järjestöjen edustajat kieltävät tämän useammin (51 %) kuin myöntävät, jälkimmäistenkin osuus kohoaa huomionarvoiseksi (46 %).

Sanomaltaan painavampia ovat erot ryhmien vuorovaikutus- ja yhteistyösuhteita koskevissa kannoissa. Kunnanjohtajien valtaenemistön (90 %) mielestä kunnanjohtajan ja henkilöstöryhmien välillä ei ole ristiriitoja. Toinen osapuoli kokee tilanteen olennaisesti toisenlaiseksi: henkilöstöjärjestöjen edustajista ristiriitoja näkee jopa joka toinen (50 %). Kunnanjohtajan ja luottamushenkilöpäättäjien väliset vastakkaisuudet kiistävät laajasti kummatkin osapuolet (kj = 81 %, pj = 72 %). Järjestöjen edustajat pitävät tätäkin suhdetta vähemmän harmonisena (38 %).

Kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen kokevat toimivaksi etenkin luottamushenkilöt (80 %) kunnanjohtajien ollessa paljolti samalla kannalla (62 %). Henkilöstön silmissä tämä suhde on sumeampi: kaksi kolmesta (68 %) kiistää vuorovaikutuksen toimivuuden. Suuriksi erot muodostuvat myös arvioitaessa kunnan johdon yhteydenpitoa henkilöstöjärjestöihin. Molempien päättäjryhmien enemmistö (kj = 62 %, pj = 60 %) pitää yh-

teydenpitoa aktiivisena ja säännöllisenä, henkilöstön edustajien enemmistö (67 %) puolestaan ei ole sitä havainnut.

Yhteistyöilmapiiriin liittyy myös kysymys kunnan johtoa kohtaan tunnetusta luottamuksesta. Tältäkin osin tulokset tuovat esille epäsymmetrisen asetelman. Kunnallisjohto itse arvioi nauttivansa yleistä luottamusta (kj = 91 %, pj = 80 %) henkilöstön edustajien pikeminkin kiistäessä tämän (55 % torjuu väitteen ”kunnan ylimpään johtoon luotetaan kunnassa”). Vaikka erot eivät oikeuta puhumaan mistään kunnallisjohdon ceausescu-harhasta, ei tilannetta voitane pitää aivan optimaalisenakaan.

Tarpeettoman suuriksi ryhmien etäisyydet venyvät myös henkilöstön asemaa ja henkilöstöjohtamista arvioitaessa. Tulosten tulkinnaassa tulee luonnollisesti tältäkin osin muistaa osapuolten luontaiset hyökkääjän ja puolustajan roolit. Nämäkin huomioon ottaen erot ovat huomiota herättäviä. Kun päättäjärhmien käsityksen mukaan kunnassa kiinnitetään erityistä huomiota henkilöstön arvostamiseen ja kunnioitukseen (kj = 64 %, pj = 67 %), on mielipiteiden suunta henkilöstöjärjestöjen edustajien keskuudessa päinvastainen (83 % kiistää).

Johdon laajasti allekirjoittaman argumentin, jonka mukaan kunnassa yritetään vilpittömästi huolehtia henkilöstön henkisestä hyvinvoinnista (kj = 79 %, pj = 70 %), järjestöjen edustajat torjuvat niin ikään suorasanaisesti (73 % kiistää). Innovointiin ja uudistumiseen rohkaisevaa henkeä työilmapiirissä aistii lähinnä vain kunnallisjohto (kj = 72 %, pj = 60 %). Henkilöstön edustajista tällaista on havainnut ainoastaan noin joka neljäs (27 %).

Joskin kysymys henkilöstön kehittämisestä askarruttaa myös monia kunnallisjohtoon kuuluvia (45 % kunnanjohtajista ja 52 % puheenjohtajista pitää riittävänä), henkilöstön edustajien mielestä asia on jokseenkin täysin laiminlyöty (82 % pitää riittämättömänä). Muutoksen johtamisen onnistuneisuudestakin on kahtalaista ilmaa. Järjestöjen edustajien selvän enemmistön (74 %) mielestä muutoksia ei ole (edes) pyritty sovittamaan henkilöstön tarpeisiin. Vaikka vaikuttajaryhmienkin kannat jakaantuvat asiassa, henkilöstön huomioon

ottamisen puolesta todistaa kuitenkin joka toinen (kj = 50 %, pj = 52 %; kuvio 38).

2.5.3 KRIITTISIÄ KOHDENNUKSIA

Koska henkilöstöryhmien edustajien arvostelu saa ehkä odottamatomankin kärjekkäitä muotoja, kannanottoja on syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin. Pyrkimyksenä ei ole kiertää puukkoa päättäjien nahassa, vaan havainnoida, millaisista kuntayhteisöistä ja järjestöllisistä lähtökohdista kriittisyys ensisijaisesti kumpuaa. Tarkennuksiin velvoittaa myös henkilöstöjärjestöjen ”vierailevan esiintyjän” asema tutkimuksessa; osansa on luonnollisesti myös sillä, että tämä vierailija huomiota herättävällä esiintymisellään paljolti varastaa koko näytelmän.

Vaikka kuntatyönantajan kilpailukykyä koskevat kannat ovat kauttaaltaan suhteellisen harmonisia, joitakin huomionarvoisia korostuseroja niissä voidaan nähdä. Arvostus on käänteisesti sidoksissa kuntakokoon ja on suurinta pienimmissä kunnissa. Tämä on luonnollista ajatellen työpaikkatarjonnan yleisiä eroja. Alueellisesti vaihtelu jää kuitenkin vähäiseksi. Järjestöittäin myönteisimmät kannat saadaan KTV:n ja Tehyn/Superin edustajilta. Nuivimpia ovat akavalaiset (kuvio 39).

Ennen muuta alueellisiksi sen sijaan piirtyvät erot arvioitaessa kuntajohdon kykyä toimia tiukoissa tilanteissa. ”Nössöimpiä” näin arvioiden ovat Pohjois- ja Väli-Suomen kuntien johtohenkilöt. Rohkeuden puutteesta päättäjiä moittivat etenkin KVL:n edustajat. Päättäjien omissa kannoissa vaihtelu on suhteellisen vähäistä ja epäsystemaattista (vallankin kun otetaan huomioon vastaajaryhmien koot, joiden vuoksi päättäjäröhmien sisäisiä eroja tulee tarkastella suurpiirteisesti). Kunnanjohtajien ja puheenjohtajien arviointien välinen taasoero säilyy silti kuntakoko vakioitaessakin (kuvio 40).

Kuva johdon yhteydenpidosta henkilöstöjärjestöihin muuttuu olennaisesti, kun henkilöstöryhmien edustajien arviot eriytetään kunnan tyyppin mukaan. Kriittisyys on ominaista etenkin pienille kun-

nille. Kuntakoon mukainen riippuvuus on niin voimakas, että suurimmissa kunnissa kannanottojen pääsuunta kääntyy positiiviseksi (54 % pitää yhteydenpitokäytäntöä hyvänä). Kunnanjohtajien keskuudessa korrelaatio on yhtä kova. Ilmiö selittyy pitkälti arkisilla asioilla. Suuremmissa kunnissa kuntahenkilöstö on suurempi ja sen seurauksena myös järjestöjen ääni kuuluvampi. Järjestöjen väliset erot eivät ole kovin suuria, joskin kriittisin on jälleen KVL. Alueellisen vaihtelun ääripäitä edustavat järjestöjen arvioissa Uusimaa ja Väli-Suomi: parhaat arvosanat saa ensin mainittu ja huonoimmat jälkimmäinen (kuvio 41).

Ristiriitojen kokemiseen yhteydenpidolla ei kuitenkaan näyttäisi olevan yhteyttä. Tätä koskevat kannat pysyvät likimain vakioisina läpi koko kuntarakenteen. Ristiriidoista kunnanjohtajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä raportoivat merkittävässä määrin niin suurten kuin pientenkin ja eri puolilla maata sijaitsevien kuntien järjestöedustajat. Myös järjestöittäiset erot ovat vähäisiä. Kunnanjohtajien itsepin-tainen käsitys ristiriitojen esiintymättömyydestä säilyy niin ikään kaikenkokoisissa kunnissa. Pysyvyys on ominaista myös puheenjohtajien kannoille (kuvio 42).

Huomattavan yksi-ilmeisiä ovat myös henkilöstön kehittämistä koskevat näkemykset. Asia on laiminlyöty henkilöstöjärjestöjen edustajien mielestä kaikenlaisissa kunnissa. Lievennystä ei liioin löydy järjestökentän sisältä. Hieman tavallistakin tylympiä ovat Tehyn/Superin suunnalta tulevat arviot. Kunnanjohtajien kannat jakaantuvat – asiantila siis askarruttaa myös suurta osaa kunnanjohtajista – jokseenkin samalla tavoin kaikenkokoisissa kunnissa. Puheenjohtajien vastauksissa havaitaan hyväuskoisuutta ilmentävä piikki pienimmis-sä kunnissa (kuvio 43).

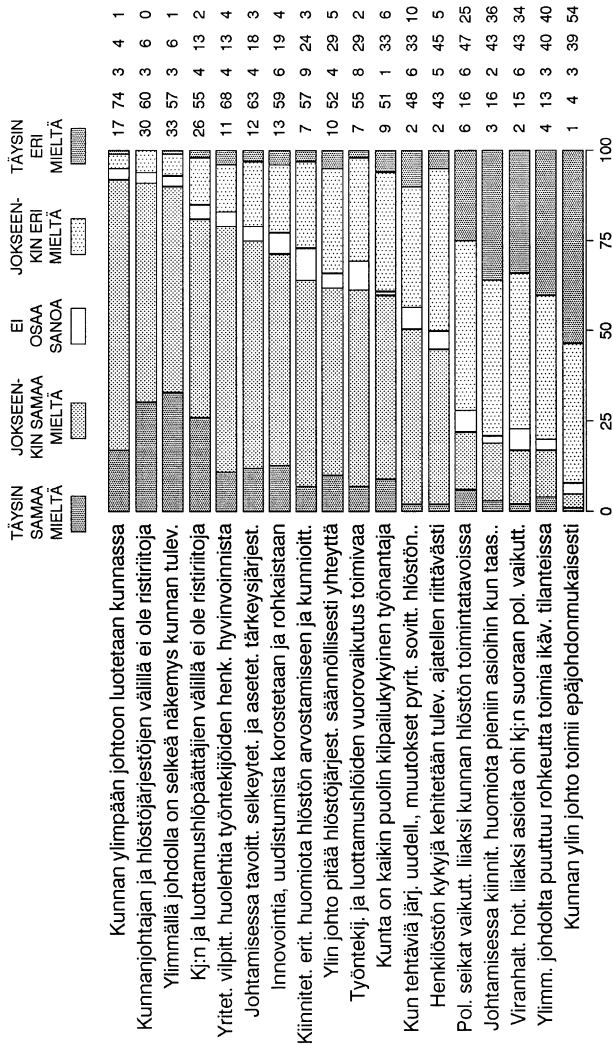
Luovuuden suuntaan kehittyminen näyttäisi olevan vaikeata, ainakin jos sen edellytyksiä arvioidaan henkilöstöryhmien näkemysten perusteella. Innovatiivisuuteen ja uudistumiseen rohkaiseva henki on ryhmän mielestä kateissa kaikenlaisilta kuntatyöpaikoilta. Kannat pysyvät vakaina niin kunta- kuin järjestökontekstistakin riippumatta. Myös päättäjärhmien sisällä vaihtelu on vähäistä: enemmis-

tö kaikista osaryhmistä pitää työilmapiiriä luovuutta ja uudistumista suosivana (kuvio 44).

Työntekijöiden henkisestä hyvinvoinnista huolehtimisen ei katsota erityisemmin kuuluvan minkään tyyppisten kuntien toimintatapoihin. Järjestökentän ”ei” on kovinkin voimakas kysymyksen lievään sanamuotoon nähden (yritetään huolehtia). Yhtä vivahteettomia ovat päättäjärühmien suunnaltaan päinvastaiset kannat. Kuntakoon mukainen erittely ei niihin pure. Järjestöittäin tarkasteltuna asiantilan näkevät huonoimmaksi (naisvaltaisten) Tehyn ja Superin edustajat (kuvio 45).

Kuvio 35.

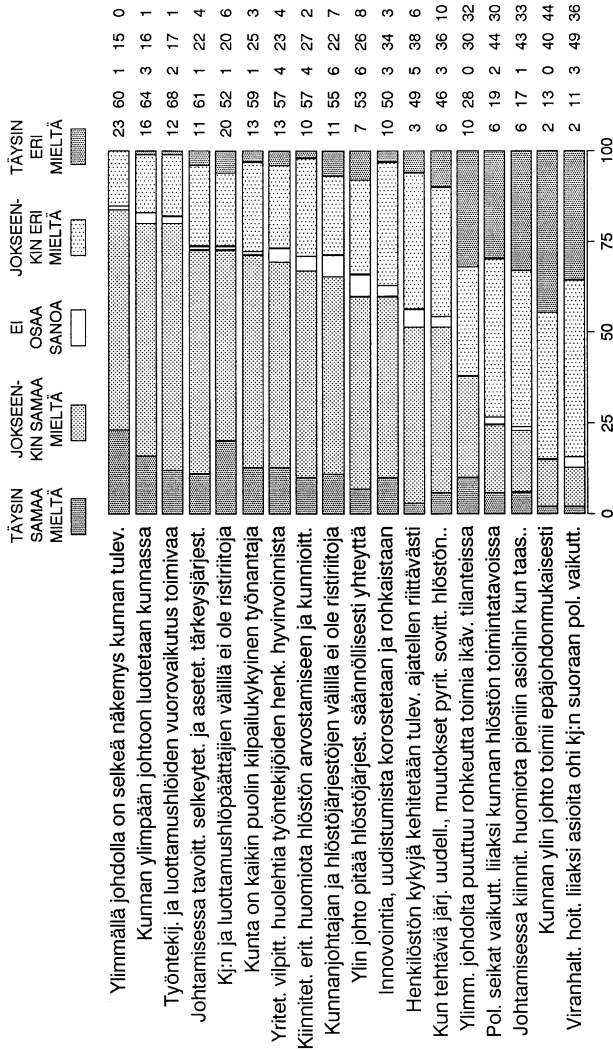
SUHTAUTUMINEN IHMISJOHTAMISTA, YHTEISTYÖTÄ JA VAIKUTTAMISTA KOSKEVIIN VÄITTAMIIN: KUNNANJOHTAJAT (tekstejä lyhennetty, %).



Kunnallislisan kehittämässäätio 1999

Kuvio 36.

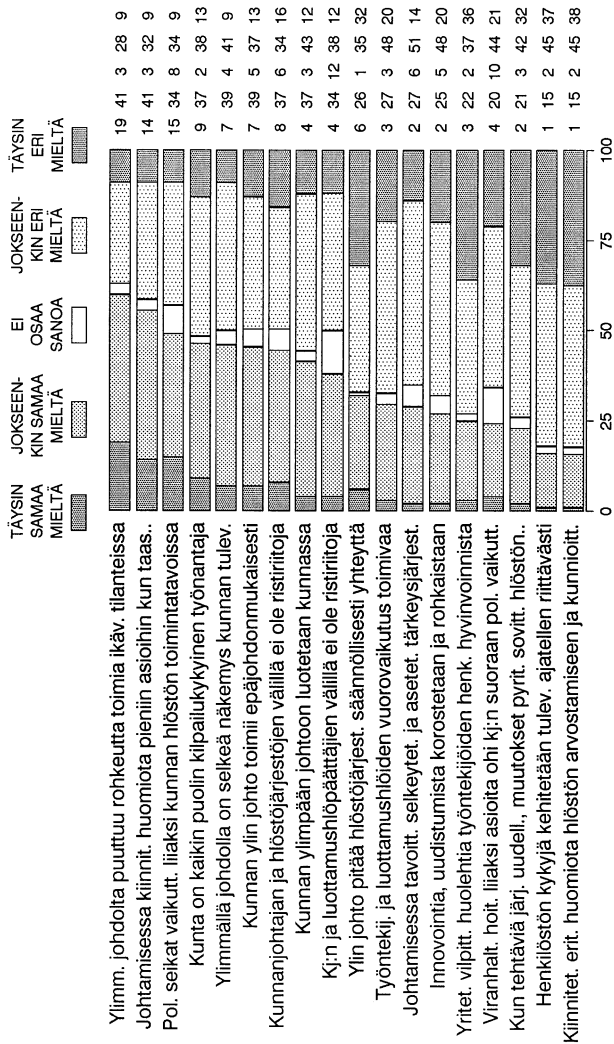
SUHTAUTUMINEN IHMISJOHTAMISTA, YHTEISTYÖTÄ JA VAIKUTTAMISTA KOSKEVIIN VÄITTÄMIIN: HALLITUSTEN PUHEENJOHTAJAT (tekstejä lyhennetty, %).



Kunnallissalan kehittämissäätö 1999

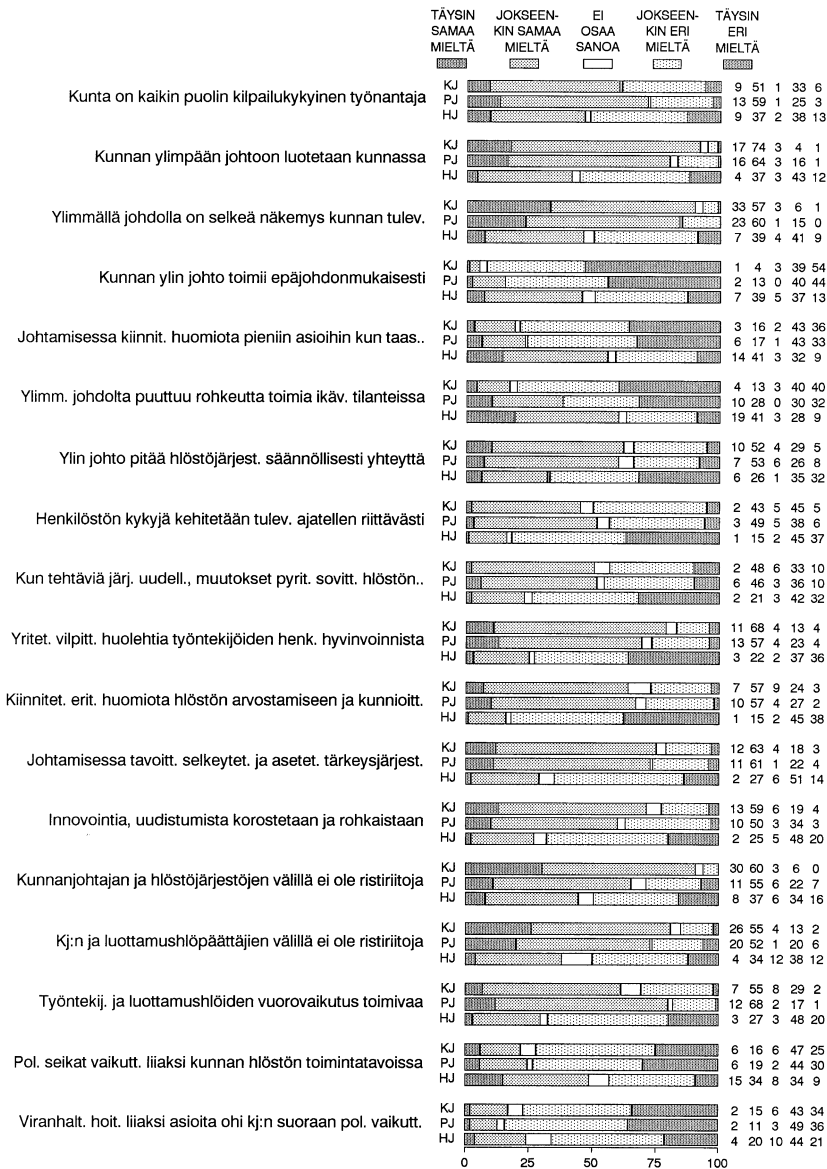
Kuvio 37.

SUHTAUTUMINEN IHMISJOHTAMISTA, YHTEISTYÖTÄ JA VAIKUTTAMISTA KOSKEVIIN VÄITÄMIIN: HENKILÖSTÖJÄRJEST. EDUSTAJAT (tekstejä lyhennetty, %).



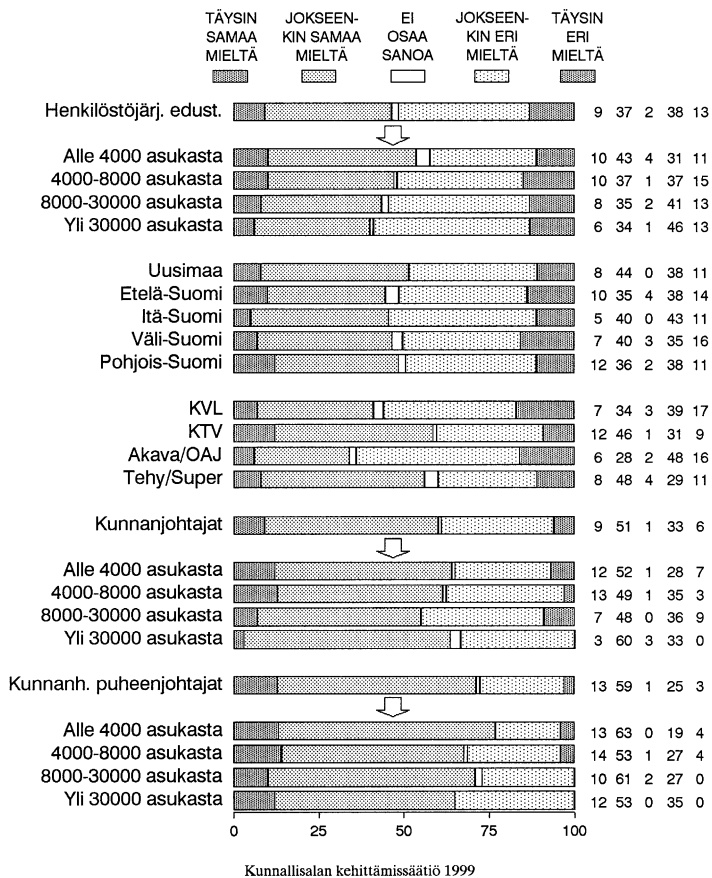
Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 38. SUHTAUTUMINEN IHMISJOHTAMISTA, YHTEISTYÖTÄ JA VAIKUTTAMISTA KOSKEVIIN VÄITTÄMIIN (tekstejä lyhennetty, %).

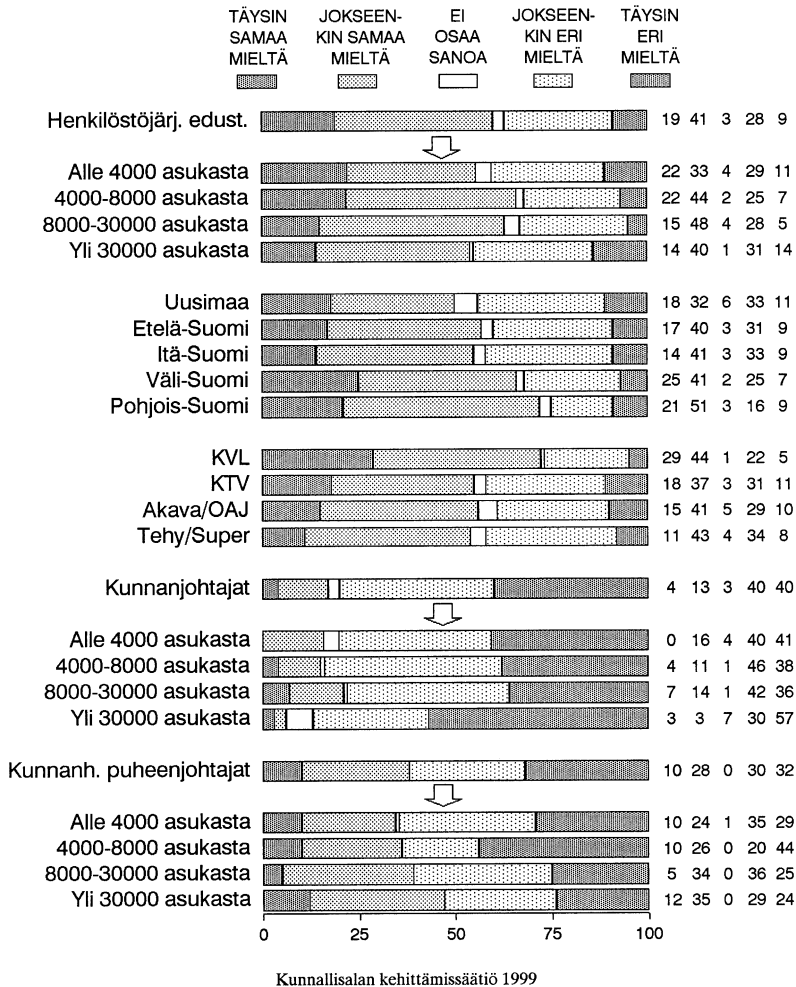


Kunnallissalan kehittämissäätö 1999

Kuvio 39. "KUNTA ON KAIKINPUOLIN KILPAILUKYKYINEN TYÖNANTAJA" (%).

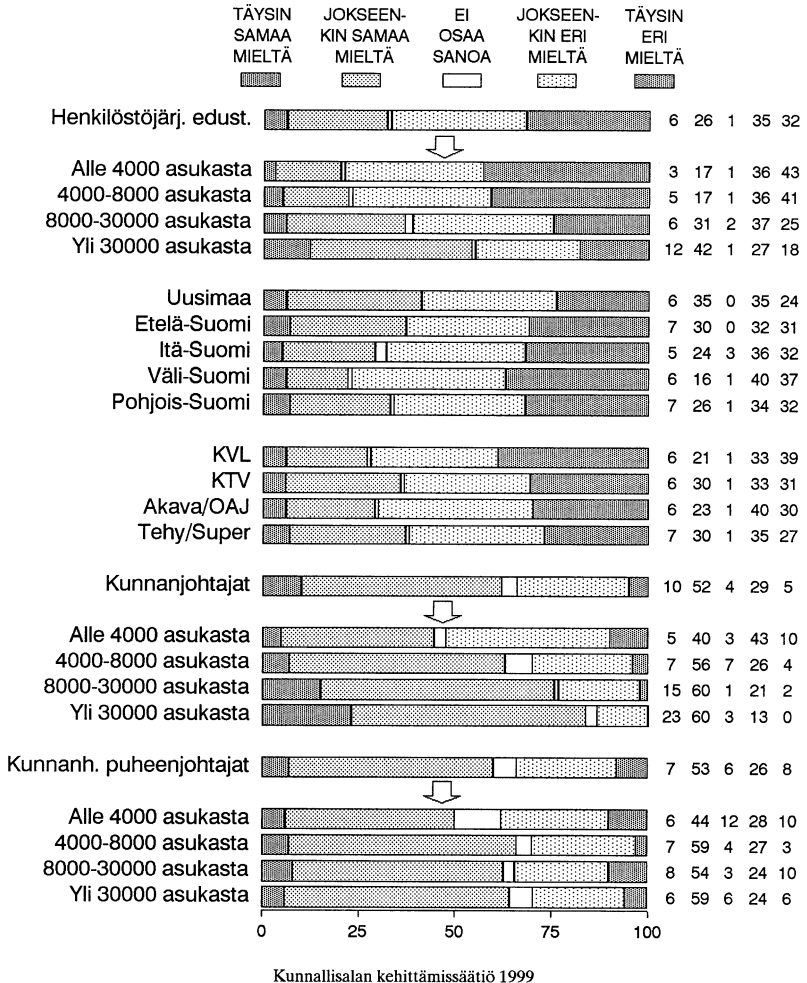


Kuvio 40. "KUNNAN YLIMMÄLTÄ JOHDOLTA PUUTTUU ROHKEUTTA TOIMIA IKÄVISSÄ TILANTEISSA" (%).

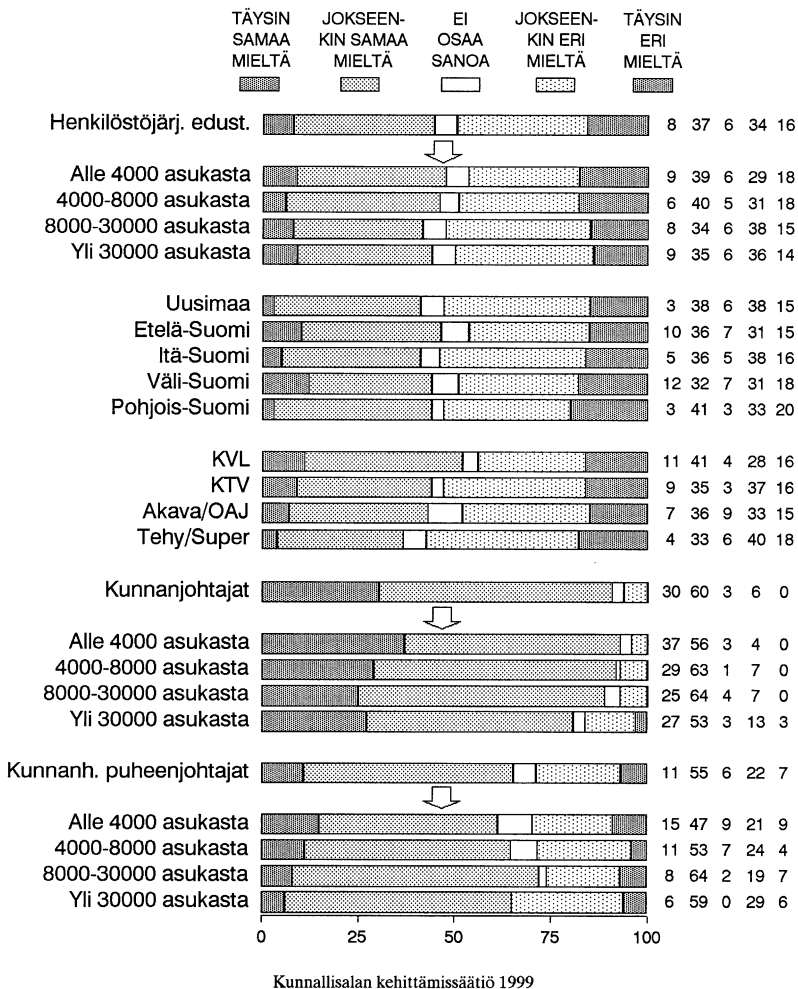


Kuvio 41.

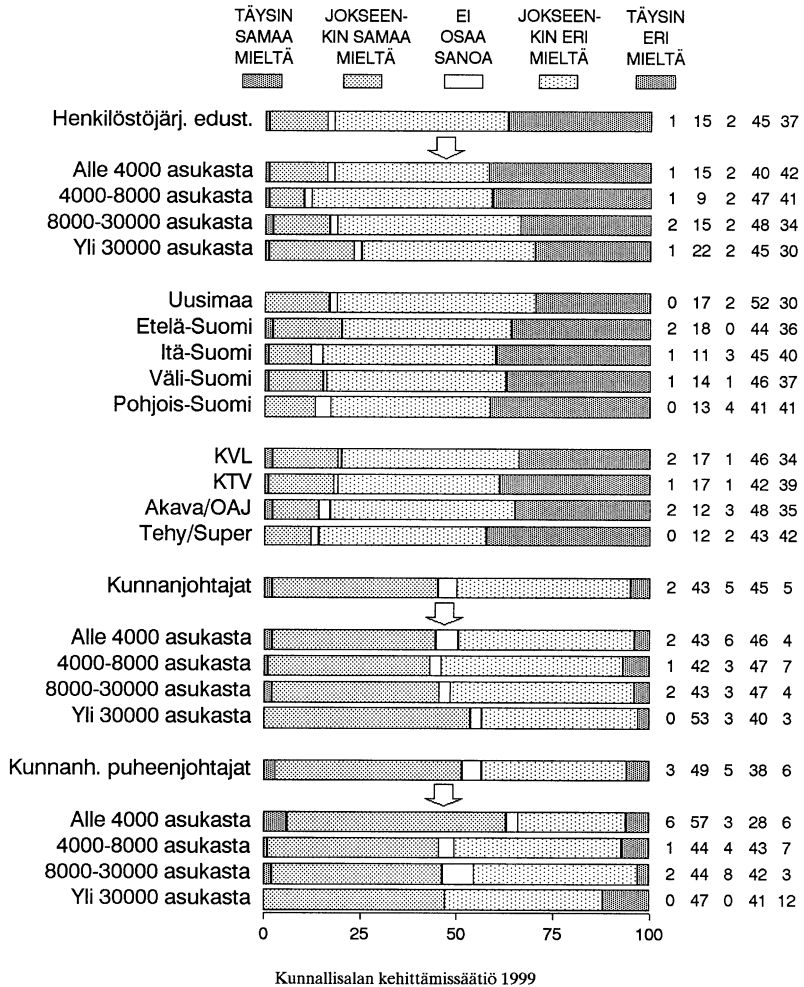
"KUNNAN YLIN JOHTO PITÄÄ HENKILÖSTÖJÄRJESTÖIHIN JATKUVASTI JA SÄÄNNÖLLISESTI YHTEYTÄ" (%).



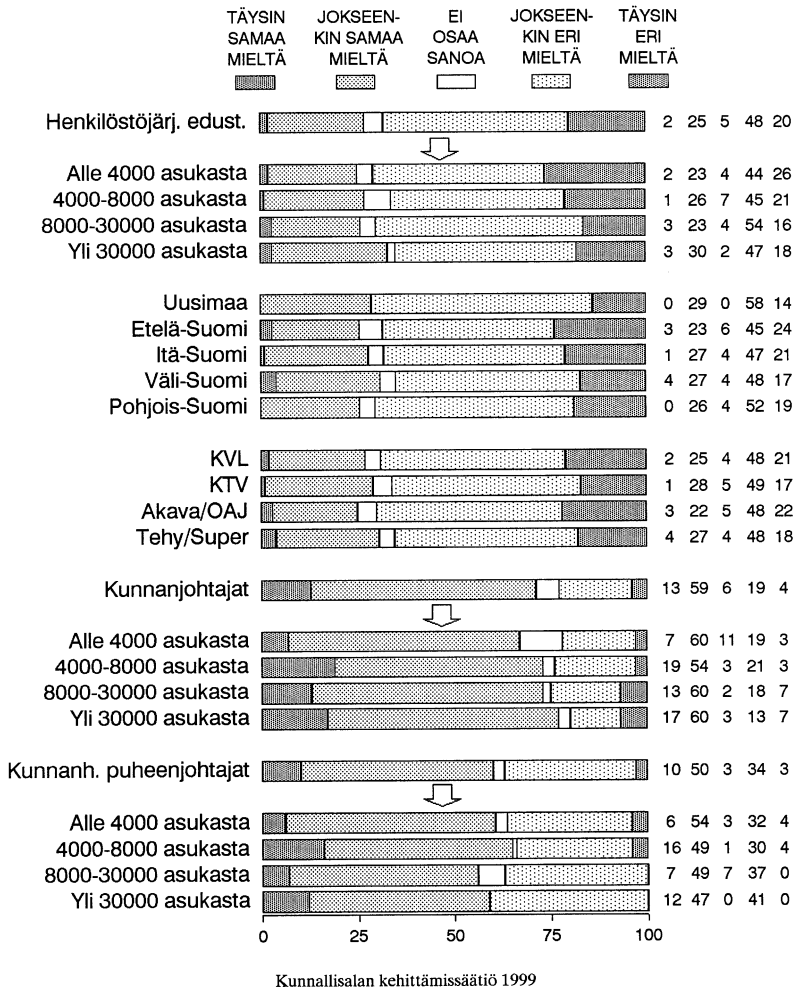
Kuvio 42. "KUNNANJOHTAJAN JA HENKILÖSTÖJÄRJESTÖJEN VÄLILLÄ EI OLE RISTIRIITOJA" (%).



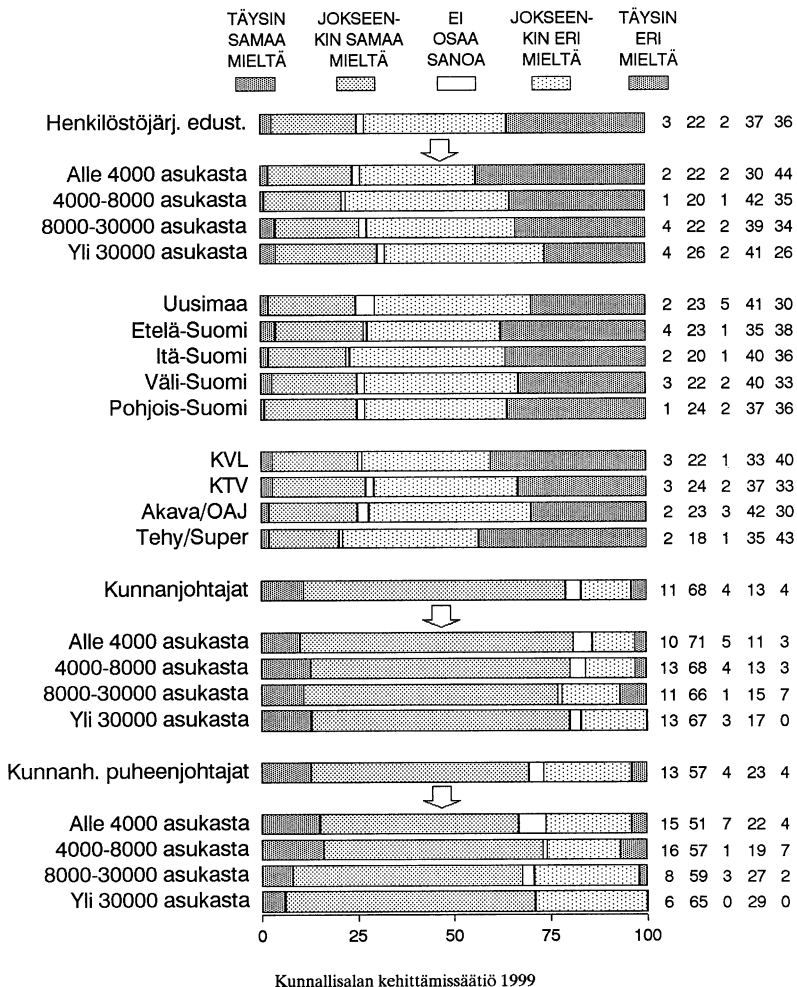
Kuvio 43. "KUNNASSA HENKILÖSTÖN KYKYJÄ KEHITETÄÄN TULEVAISUUTTA AJATELLEN RIITTÄVÄSTI" (%).



Kuvio 44. "KUNNASSA INNOVOINTIA JA UUDISTUMISTA KOROSTETAAN JA ROHKAISTAAN" (%).



Kuvio 45. "KUNNASSA YRITETÄÄN VILPITTÖMÄSTI HUOLEHTIA TYÖNTEKIJÖIDEN HENKISESTÄ HYVINVOINISTA" (%).



3 Kuntajohtamisen tulevaisuuden kehittämistarpeet

Edellä on tarkasteltu kuntajohtamista pyrkien vastaamaan kysymykseen, miten asiat ovat. Raportin jälkiosassa kysymyksenä on, miten niitä pitäisi muuttaa. Tarkastelun kohteena ovat aineiston sellaiset mittarit, joiden näkökulma kurkottaa tulevaisuuteen. Jaotus ei merkitse sitä, etteikö myös edellä käsitelty evästäisi kunnallishallinnon kehittämistä. Vinkkejä tähän on saatu lukuisasti. Jos ei ratkaisumalleista, niin ainakin ongelmakohdista.

3.1 Millainen johtamismalli olisi paras tulevaisuudessa?

Tutkimuksessa kartoitettiin suhtautumista erilaisiin kunnan johtamismalleihin. Vastaajilta tiedusteltiin, mikä viidestä vaihtoehdosta olisi heidän mielestään paras tulevaisuudessa. Tavoitteena oli ennen muuta selvittää suhtautumista ns. pormestariin, jossa kuntalaiset voisivat vaaleilla valita kunnanjohtajan määrääjäksi.

Tulokset osoittavat kunnanjohtajien kannattavan laajasti nykyistä johtamismallia. Enemmistö (60 %) pitää sitä parhaana vaihtoehtona. Noin joka neljättä (28 %) houkuttaa palaaminen vanhaan valantäyteiseen malliin, jossa kunnanjohtaja toimisi myös kunnanhal-

lituksen puheenjohtajana. Pormestarimallia ryhmä vieroksuu ilmeisen voimakkaasti (5 %, kuvio 46).

Hallitusten puheenjohtajien kannat jakaantuvat jossain määrin toisin. Nykymalli on suosituin myös heidän keskuudessaan, joskin hieman alemmin kannatusluvuin (51 %). Vahvaksi haastajaksi (37 %) ryhmässä nousee nykymallin muunnos, jossa tärkeimmät luottamus-tehtävät olisi muutettu päätoimisiksi. Pormestarimallia pitää myös puheenjohtajista parhaana vain pieni vähemmistö (12 %).

Henkilöstöjärjestöjen edustajien mielipiteet jakaantuvat tätäkin enemmän. Täpäristi kärkeen nousee pormestarimalli (38 %) nykyisen mallin saadessa käytännössä saman kannatuksen (37 %). Tässäkin järjestöjen edustajat onnistuvat kritisomaan kuntajohtamisen vallitsevia käytäntöjä ja erottumaan muista arvioitsijaryhmistä.

Kun tulokset yhdistetään samaan kuvioon ja tarkastellaan ainoastaan nykymallille esitettyjä vaihtoehtoja, havaitaan kunkin ryhmän kannoissa sen omia intressejä palveleva pukinsorkka. Kunnanjohtajilla se on hallituksen puheenjohtajuuden saaminen, puheenjohtajilla päätoimisuuden saaminen ja järjestöjen edustajilla kenties – jos kyse ei ole yksinomaan kansanvallan kasvattamisen kaihosta – helpommin käsiteltävä tai parempikuuloinen kuntajohtaja (kuvio 47).

Koska ns. tavalliset kuntalaiset eivät ole kuultavina tässä tutkimuksessa, vertailutietoa heidän kannoistaan joudutaan hakemaan tutkimussarjan aiemmista osista. Vuoden 1994 raportissa pormestarimallilla – termiä ei tosin käytetty kysymyksessä – todettiin olevan vankka kannatus kansalaisten keskuudessa. Tuolloin selvä enemmistö (60 %) allekirjoitti väitteen, että kaupunkien ja kuntien johtajat tulisi valita virkaansa suoralla kansanvaalilla. Päättäjien kannat olivat nykyiseen tapaan penseät (7 % kunnanjohtajista ja 9 % puheenjohtajista kannatti ajatusta).

Nyt saatuja tuloksia yksityiskohtaisemmin eritellessä havaitaan joitakin kuntataustan mukaisia riippuvuuksia. Nykymallin kannatus kunnanjohtajien keskuudessa heikkenee hieman kuntakoon kasvaessa. Voimakkaampana vastaava riippuvuus on nähtävissä puheenjohtajilla. Selityksenä kadolle heidän joukossaan on ”päätoimistamismallin” suo-

sion samanaikainen kasvu. Suurissa kunnissa sillä näyttäisi olevan jopa enemmän kannatusta kuin nykymallilla. Henkilöstöjärjestöjen edustajien kannoista ei tältä osin voida kirjata olennaisia eroja (kuvio 48).

Pormestarimalliin suhtautuminen on verraten vakioista kaikkien vastaajaryhmien sisällä. Kaikkein kammoksutuin malli on pienten kuntien kunnanjohtajien joukossa (1 % kannattaa). Hallitusten puheenjohtajien kannat ovat samat kaikenkokoisissa kunnissa. Järjestökenttä ei liioin jakaudu asiassa. Hieman keskimääräistä suuremmat suosioluvut malli saa järjestöjen edustajilta pienimmissä kunnissa. Järjestöittäin tarkasteltuna pormestarimallia puoltavat eniten tehyläiset (kuvio 49).

3.1.1 MITÄ PORMESTARIMALLIIN SIIRTYMISESTÄ SEURAAISI?

Pormestarimalliin suhtautumista selvitettiin myös etujen ja haittojen näkökulmasta. Vastaajien tuli arvioida, millaisia seurauksia malliin siirtymisestä olisi.

Kunnanjohtajat löytävät hankkeesta, niin kuin heidän kielteisen kantansa perusteiksi tuleekin, vain huonoja seuraamuksia. Etenkin kolme asiaa kaatuisi päälle: pormestarin vaikutusvalta lisääntyisi suhteessa muihin luottamushenkilöihin (90 % povaa käyvän niin), kunnan johtaminen muuttuisi lyhytjänteisemmäksi (83 %) ja puoluepoliittinen ohjaus lisääntyisi entisestään (79 %, kuvio 50).

Joka toinen (49 %) otaksuu lisäksi, että vahvat virkamiehet alkaisivat käyttää nykyisin kunnanjohtajalle kuuluvaa valtaa. Kaksi viidestä (39 %) kantaa huolta siitä, että pormestareiksi valittaisiin epäpäteviä ja osaamattomia henkilöitä. Kyyninen voisi kysyä myös, mikä merkitys oman viran uhanalaistumisella on kunnanjohtajien kielteisyyteen. Etujen lista on joka tapauksessa lyhyt: kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien (13 %) tai edes kunnallispoliittisen kiinnostuksen kasvuun (16 %) usko vain pieni vähemmistö.

Puheenjohtajat näkevät seuraamukset samantapaisina. Keskeisiä ongelmia myös heidän mielestään oli puoluepoliittisen ohjauksen sekä virkamiesten vallan lisääntyminen. Kokonaisuutena puheenjohtajien

arviot ovat kuitenkin näkyvästi neutraalimpia kuin kunnanjohtajien. Malliin siirtymistä ei pidetä yhtä katastrofaalisena, ja mielipiteisiin sisältyy myös orastavaa ymmärtämystä. Lähes joka toinen (45 %) arvioi, että pormestarin ja tärkeimpien luottamushenkilöiden yhteistyö parantuisi muutoksen myötä. Demokratian kohentumiseen puheenjohtajataan eivät kuitenkaan jaksa kovin laajasti uskoa (34 %, kuvio 51).

Henkilöstöjärjestöissä seuraamuksia punnitaan ryhmän positiiviseen perusasennoitumiseen nähden ehkä yllättävänkin pidättyväisesti. Mitään yhtä ylitsekävyä kannatusperustetta analyysi ei paljasta. Tähän kyyninen puolestaan saattaisi sanoa, etteivät kaikki vaikuttimet kenties sisällykään tiedusteltujen asioiden joukkoon. Kansalaisten kiinnostuksen (47 %) ja vaikutusmahdollisuuksien (39 %) kehityksen suhteen järjestöjen edustajilla on hieman myönteisempiä odotuksia kuin muilla ryhmillä (kuvio 52).

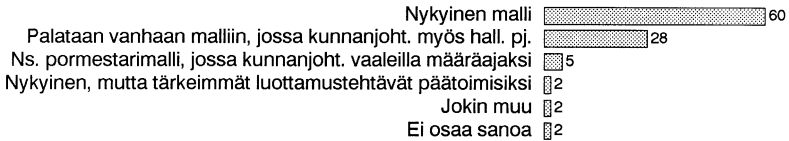
Ryhmien näkemysten rinnastus tuo esille lähinnä vain kunnanjohtajien kauhistelevat kannat. Etenkin uskossaan johtamisen muuttumisesta lyhytjänteiseksi äänestäjien suosion kalasteluksi ryhmä poikkeaa selvästi muista. Vastaava piikki paikantuu pelkoon puoluepoliittisen ohjauksen lisääntymisestä. Vaikka mikään ryhmä ei enusta malliin siirtymisen johtavan kansanvallan kukoistukseen, kunnanjohtajan kantojen ehdottomuudessa voi nähdä suoranaisia hätävarjelun liioittelun piirteitä (kuvio 53).

Vaikutusarvioiden tarkempi erittely jää melko vähäveriseksi. Esi-merkkinä tästä voidaan todeta, että puoluepoliittisen ohjauksen kasvuun uskotaan kutakuinkin tasavahvasti kaikkien ryhmien sisällä. Suhteellisesti vähäisimmäksi ongelman kokevat puheenjohtajat kuntakoosta riippumatta (kuvio 54).

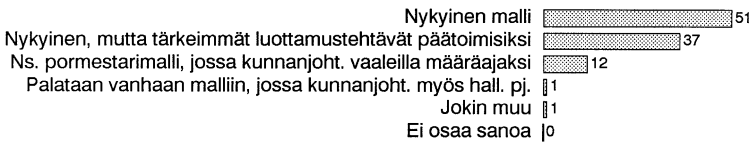
Arvioissa kansanvallan ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien kasvusta ryhmien sisällä on enemmän hajontaa. Näkyvimmin sahaavat puheenjohtajien arviot. Demokratiahyötyyn uskovat etenkin 8 000–30 000 asukkaan kuntien hallitusten puheenjohtajat. Järjestöistä tätä etua tähdentävät – myönteisen peruskantansa mukaisesti – etenkin Tehyn ja Superin edustajat (kuvio 55).

Kuvio 46. MILLAINEN KUNNAN JOHTAMISMALLI OLISI TULEVAISUUDESSA PARAS: KUNNANJOHTAJIEN, HALLITUSTEN PJ:N JA HENKILÖSTÖRYHMIEN EDUSTAJIEN NÄKEMYKSET (%).

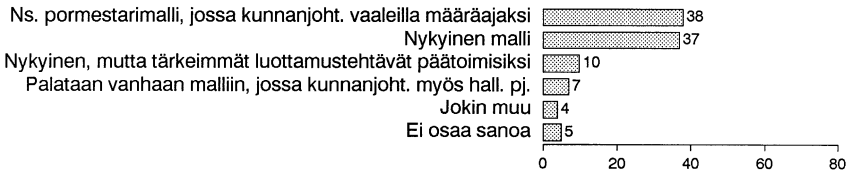
Kunnanjohtajat



Hallitusten puheenjohtajat

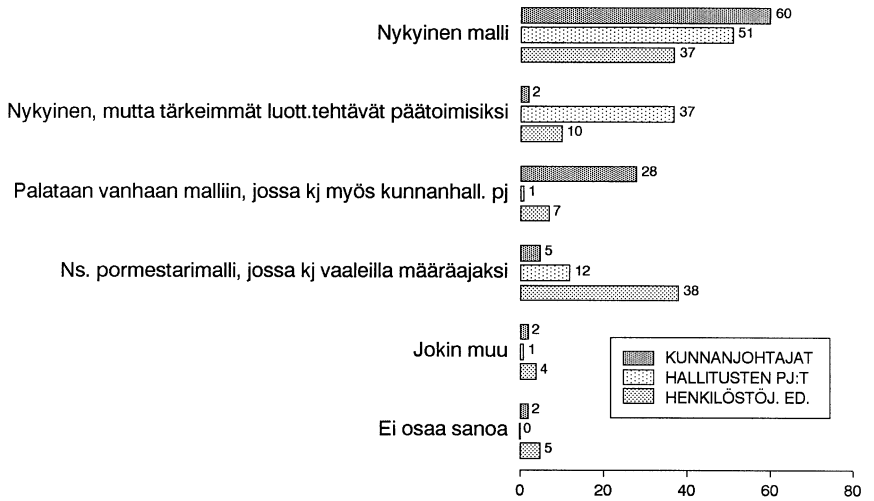


Henkilöstöjärjestöjen edustajat



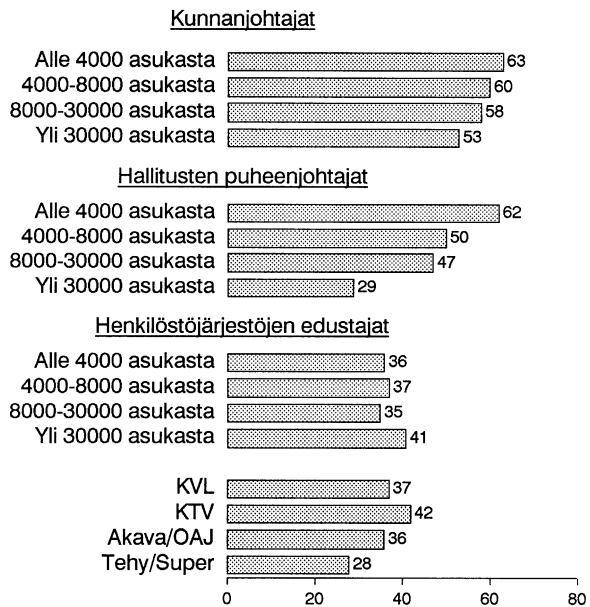
Kunnallissalan kehittämissäätö 1999

Kuvio 47. MILLAINEN KUNNAN JOHTAMISMALLI OLISI TULEVAISUUDESSA PARAS: KUNNANJOHTAJIEN, HALLITUSTEN PJ:N JA HENKILÖSTÖRYHMIEN EDUSTAJIEN NÄKEMYKSET (%).



Kunnallissalan kehittämissäätö 1999

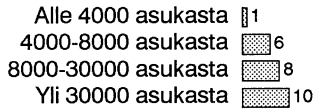
Kuvio 48. MILLAINEN KUNNAN JOHTAMISMALLI OLI SI PARAS: NYKYINEN MALLI (%).



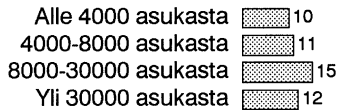
Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 49. MILLAINEN KUNNAN JOHTAMISMALLI OLI SI PARAS: NS. PORMESTARIMALLI (%).

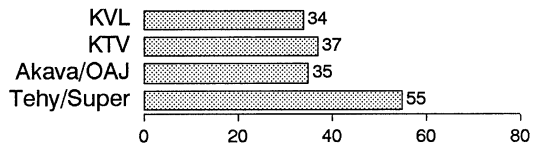
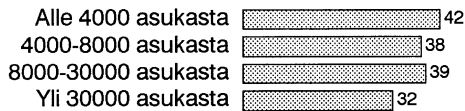
Kunnanjohtajat



Hallitusten puheenjohtajat

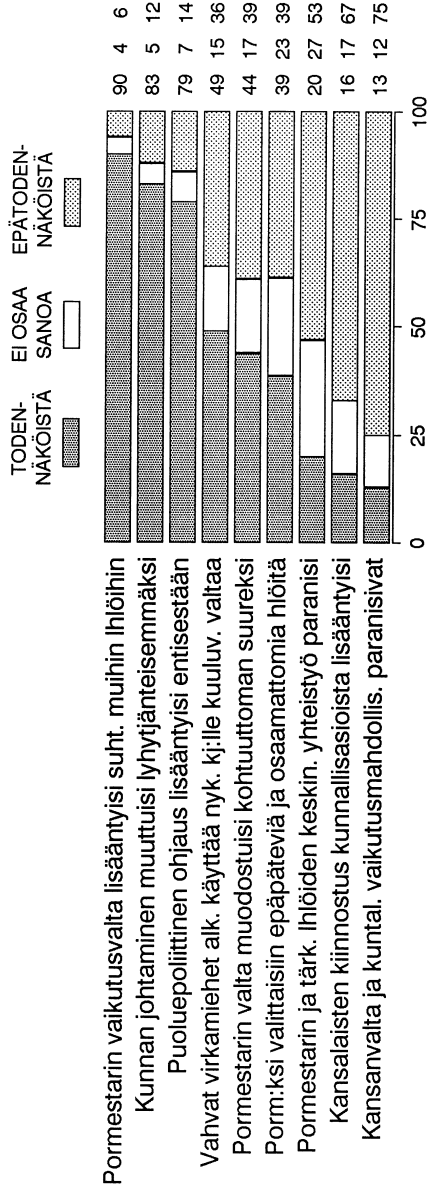


Henkilöstöjärjestöjen edustajat



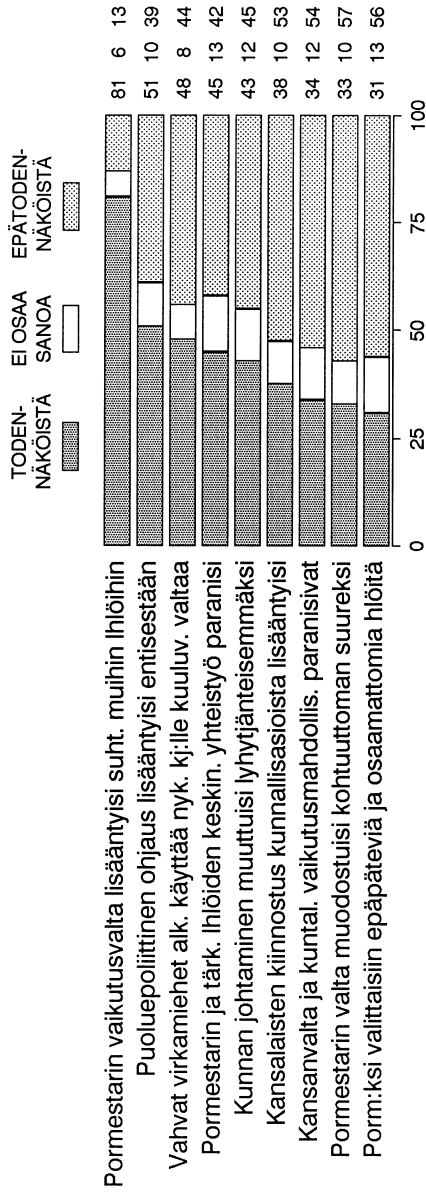
Kunnallissalan kehittämissäätö 1999

Kuvio 50. MITÄ SEURAUKSIA PORMESTARIMALLIIN SIIRTYMISELLÄ OLISI: KUNNAN-
JOHTAJIEN ARVIOT (%).



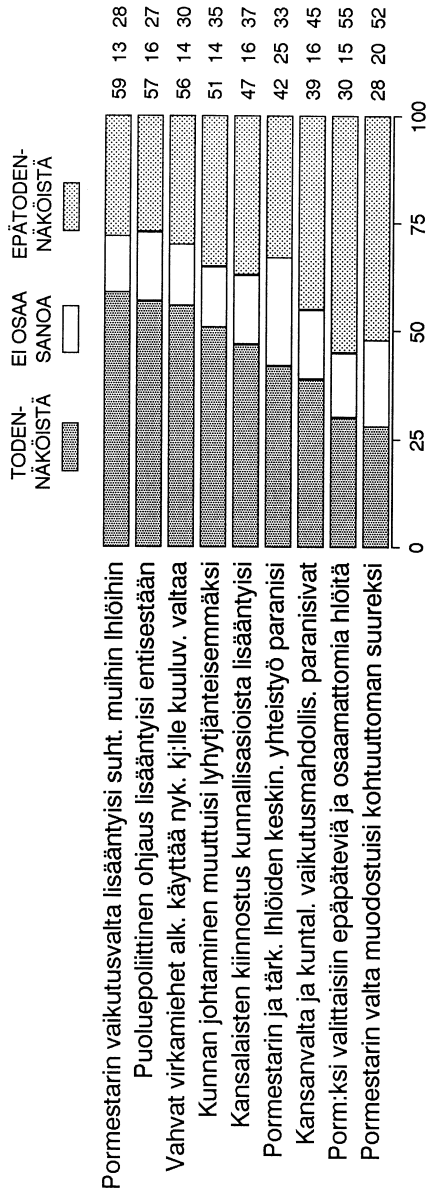
Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 51. MITÄ SEURAUKSIA PORMESTARIMALLIIN SIIRTYMISELLÄ OLISI: KUNNAN-
HALLITUSTEN P.J:N ARVIOT (%).



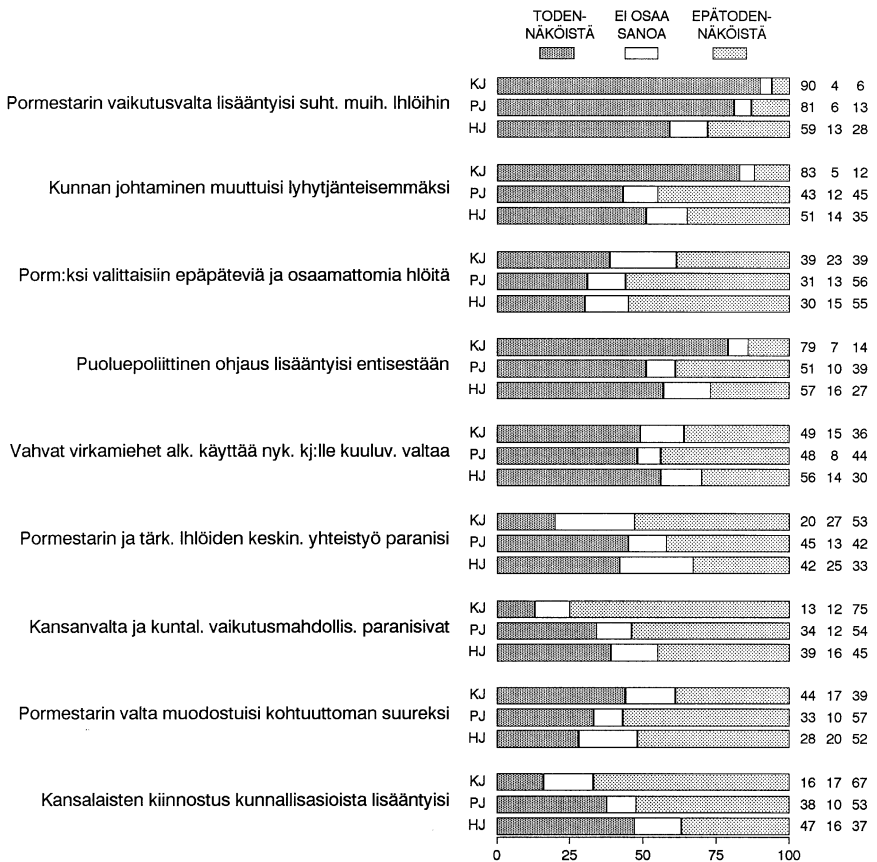
Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 52. MITÄ SEURAUKSIA PORMESTARIMALLIIN SIIRTYMISELLÄ OLISI: HENKI-
LÖSTÖJÄRJ. EDUSTAJIEN ARVIOT (%).



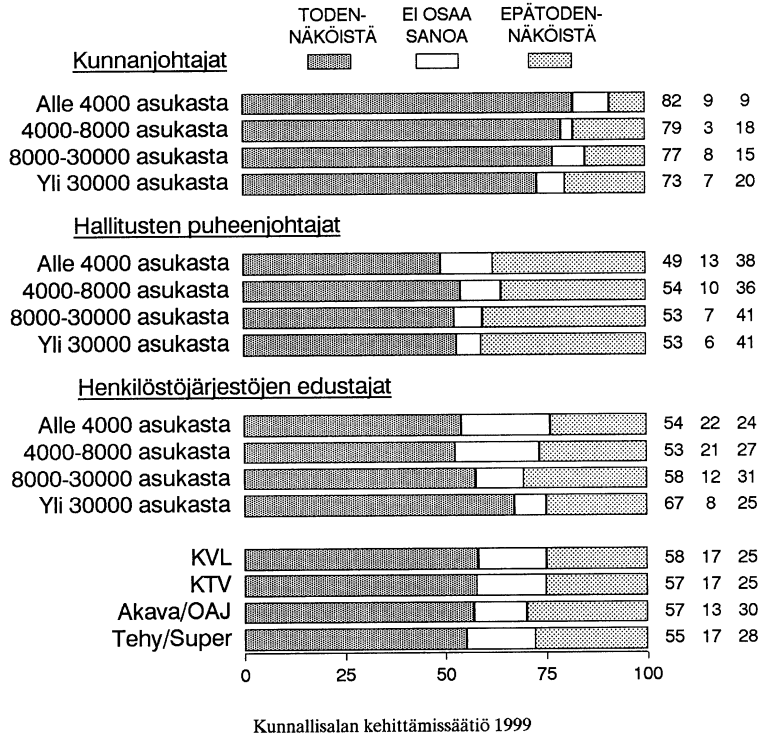
Kunnallislalan kehittämissäätiö 1999

**Kuvio 53. MITÄ SEURAUKSIA PORMESTARIMALLIIN SIIRTYMISellä OLISI: ARVI-
OITSIJARYHMIEN NÄKEMYSEROT (%).**

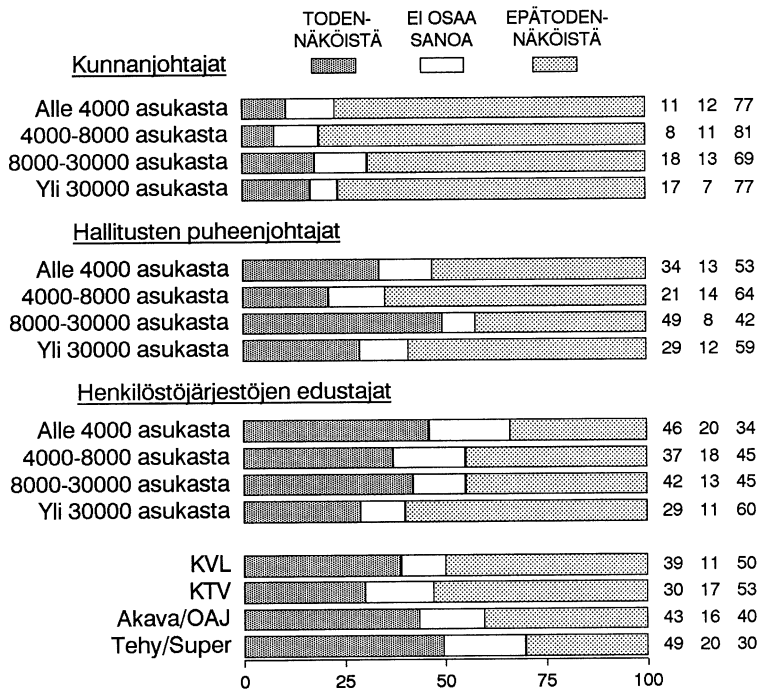


Kunnallissalan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 54. PORMESTARIMALLIN SEURAUKSET: PUOLUE-POLIITTINEN OHJAUS LISÄÄNTYISI ENTISESTÄÄN (%).



Kuvio 55. PORMESTARIMALLIN SEURAUKSET: KANSANVALTA JA KUNTALAISTEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET PARANISIVAT (%).



Kunnallisan kehittämissäätö 1999

3.2 Miten kunnanjohtajilta vaadittavat ominaisuudet muuttuvat?

Johtamisen sisällöllisiä kehittämistarpeita kartoitettiin laajalla kysymyssarjalla. Tehtävänä oli punnita johtamisen erilaisia osa-alueita sen mukaan, miten niiden merkitys muuttuu kuntajohtamisessa lähivuosien aikana. Asetelma kohdentui nimenomaan kunnanjohtajilta edellytettäviin ominaisuuksiin. Tiedustellut johtamisen osa-alueet olivat samat kuin arvosanatarkastelussa edellä. Kysymys esitettiin vain kunnanjohtajille ja hallitusten puheenjohtajille.

3.2.1 MUUTOSTEN MÄÄRITTÄMINEN

Osaamisen tärkeimmät painopistealueet nousevat tuloksissa esille suhteellisen selvinä. Kunnanjohtajien käsityksen mukaan erityisesti kolmella kyvyllä on tulevaisuudessa nykyistä suurempi paino. Ne ovat visiointi ja strateginen johtaminen (93 % katsoo merkityksen nykyistä tärkeämmäksi), muutoksen johtaminen (92 %) sekä voimavarojen ja talouden johtaminen (85 %). Vaikka myös useita muita osaamisalueita pidetään tärkeinä, kyseiset tekijät erottuvat muista kannanottojen intensiteetin (”selvästi tärkeämpi”) perusteella (kuvio 56).

Myös kansainvälisten valmiuksien merkitys korostuu arvioinneissa voimakkaasti (85 %). Astetta vähemmän tärkeiksi, joskin silti tärkeiksi, kunnanjohtajat katsovat kyvyt, jotka koskevat kommunikointi- ja vuorovaikutustaitoja (76 %) ja henkilöjohtamistaitoja (75 %). Taivoitteellisuuden ja sitoutumisen kuten myös itsensä johtamisen merkitys mielletään laajasti nousevaksi.

Vähäisimmän painoarvon vertailussa saa hallintomenettelyn ja juridiikan tuntemus (11 %). Erityisasiantuntemuksen samoin kuin toimialan yleistuntemuksenkin kunnanjohtajat sijoittavat paljolti samaan kategoriaan. Niidenkään painoarvon ei juuri odoteta vähenevän, vaan lähinnä pysyvän ennallaan. Koska muidenkaan tekijöiden merkityksen ei ennusteta laskevan, tulosta voi lukea niin, että johtamisen kokonaisvaativuuden uskotaan kasvavan tulevaisuudessa tuntuvasti.

Puheenjohtajat näkevät tulevaisuuden vaatimukset varsin samanlaisina. Myös heidän mielestään kunnanjohtajan tulee olla ennen muuta valpas visionääri ja taitava strategi (93 %). Keskeistä on myös hallita muutos, osata talous ja resurssien jako. Johtamisen sosiaaliin aspekteihin kuten henkilöjohtamiseen ja vuorovaikutustaitoihin kohdistuu myös puheenjohtajien mielestä kasvavaa kysyntää. Merkitykseltään suoranaisesti heikentyviä osa-alueita eivät puheenjohtajatkaan kykene nimeämään. Vähämerkityksisimpänä he pitävät kunnanjohtajan kykyä toimia mielipidejohtajana kunnassa (kuvio 57).

Ryhmien arviointien yhdenmukaisuus tulee havainnollisena esille, kun ne suhteutetaan toisiinsa. Pikemminkin kuin näkemuseroja erot ovat korostuseroja. Tekijäksi, jonka painoarvon nousua kunnanjohtajat tähdentävät puheenjohtajia useammin, todetaan etenkin kansainväliset valmiudet (kj = 85 %, pj = 71 %). Puheenjohtajien kehitysodotuksissa puolestaan suhteellisesti suuremman painon saavat PR- ja suhdetoimintataidot sekä uusien johtamisen menetelmien hallinta. Myös joidenkin perustaitojen kuten toimialan yleistuntemuksen ja juridiikan merkitystä puheenjohtajat painottavat enemmän (kuvio 58).

Muutosodotusten lähempi tarkastelu tuottaa tasalaatuisia tuloksia. Kummankin päättäjäröhmän sisäiset näkemuserot jäävät vähäisiksi. Visioinnin ja strategisen johtamisen merkityksen kasvusta kaikki osaryhmät ovat käytännössä yksimielisiä (kuvio 59). Sama pätee pitkälle muutoksen johtamiseen (kuvio 60). Kansainvälisten valmiuksien kohdalla sen sijaan havaitaan kuntakoon mukainen riippuvuus. Kyseisen osaamisalueen merkitys koetaan sitä suuremmaksi, mitä suuremmasta kunnasta on kyse. Relatio todentuu samanlaisena sekä kunnanjohtajilla että puheenjohtajilla (kuvio 61).

3.2.2 MUUTOSODOTUKSET VS. NYKYJOHTAMINEN: ONKO TARVITTAVA HYPPI HUIMA?

Kuntajohtamisen odotettujen painopistemutosten tarkastelu herättää kysymyksen, millä tavoin muutosodotukset suhteutuvat nykyosaa-

miseen. Toisin sanoen paljonko kirittävää tai kiinni kurrottavaa kunnanjohtajilla näiden tietojen valossa on ja mihin osaamisalueisiin se ensisijaisesti kohdistuu? Koska vertailtavat tiedot perustuvat niin kysymysteknisesti kuin käsitteellisestikin erilaisiin lähestymisiin, johtopäätösten teossa on oltava varovainen. Kuntajohtamisen ”tärkeimpiä kehittämiskohteita” voidaan kuitenkin yleispiirteisesti hahmottaa eri yhteyksissä saatuja tietoja toisiinsa suhteuttamalla.

Puheenjohtajien näkemyksiä kehittämistarpeista voidaan karkeasti havainnoida vertaamalla heidän kunnanjohtajille antamiaan johtamisarvosanoja (joista lähemmin luvussa 2.4.1.1) heidän odotuksiinsa tulevaisuuden painopistemuutoksista samoilla johtamisen osa-alueilla. Mekaaninen rinnastus tuottaa tulokseksi profiilin, jossa kunnanjohtajien yli- ja aliosaamiset erottuvat selvästi toisistaan. Kun tuloksia tarkastellaan niiden johtamisen osatekijöiden osalta, joiden merkityksen kasvuun uskotaan eniten, todetaan, että parhaiten hallinnassa oleviksi nähdään tavoitteellisuus ja sitoutuminen sekä talouden ja voimavarojen johtaminen. Erityisen suurta vaje on puolestaan näin arvioiden henkilöjohtamistaitojen, muutoksen johtamisen sekä strategisen johtamisen alueella (kuvio 62).

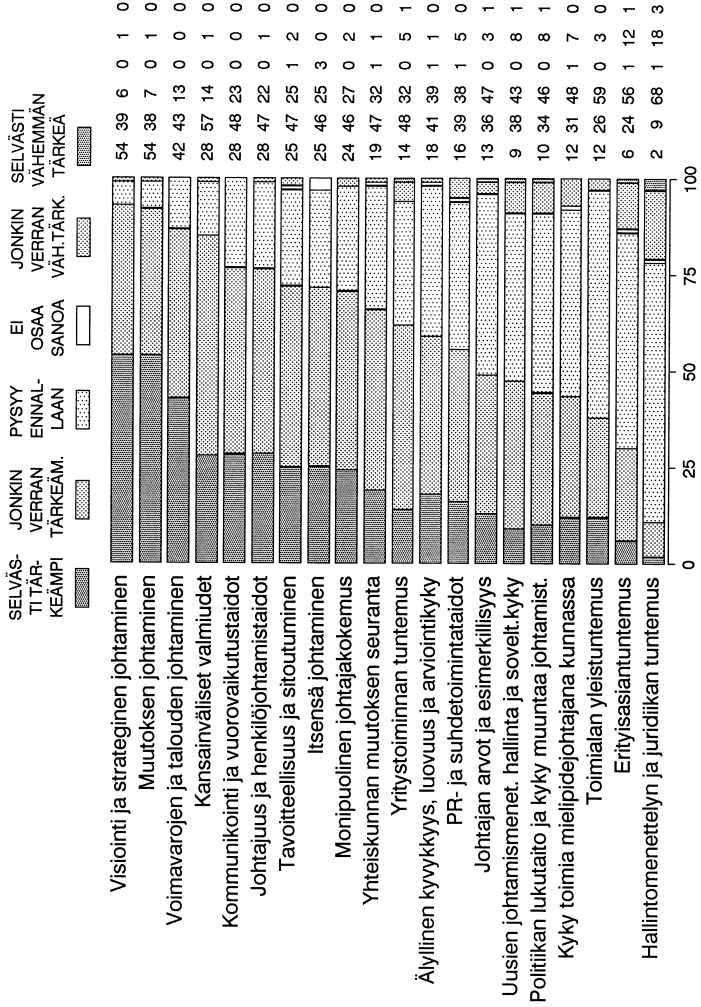
Kunnanjohtajien kohdalla vastaava vertailu on mittaamisteknisessä mielessä vielä astetta väljempi. Kehittämistarpeita voidaan silti pyrkiä paikantamaan asettamalla vastakkain kunnanjohtajien arviot omista johtamistaidollisista vahvuuksistaan (ks. luku 2.4.1.2) sekä heidän odotuksensa kuntajohtamisen tulevaisuuden painopistemuutoksista. Koska tutkimuksellinen mielenkiinto kohdistuu nimenomaan kunnanjohtajiin ja heiltä vaadittaviin ominaisuuksiin, ryhmän omien käsitysten esille saaminen on – vaikka pehmeämpäänkin dataan perustuen – perusteltua. Heidänhän muuttua pitäisi, mikäli muuttumisen tarvetta ilmenee.

Myös kunnanjohtajien oman näkemyksen mukaan heidän suhteellisesti parhaiten hallitsemansa osaamisalueet ovat tavoitteellisuus ja sitoutuminen sekä voimavarojen ja talouden johtaminen. Myös kommunikointi- ja vuorovaikutustaidoiltaan kunnanjohtajat katsovat olevansa kohtalaisen valmiita tulevaisuuden haasteisiin. Kehitty-

misen varaa ryhmä näkee etenkin kansainvälisissä valmiuksissaan. Miltei kaikki (85 %) kunnanjohtajat pitävät osaamisaluetta painoarvoltaan kasvavana, ja vain pieni vähemmistö (15 %) tohtii lukea sen omaksi vahvuudekseen. Huomionarvoisen suurta odotusten ja osaamisen etäisyys näin arvioiden on myös muutoksen johtamisen sekä strategisen johtamisen alueella.

Kuvio 56.

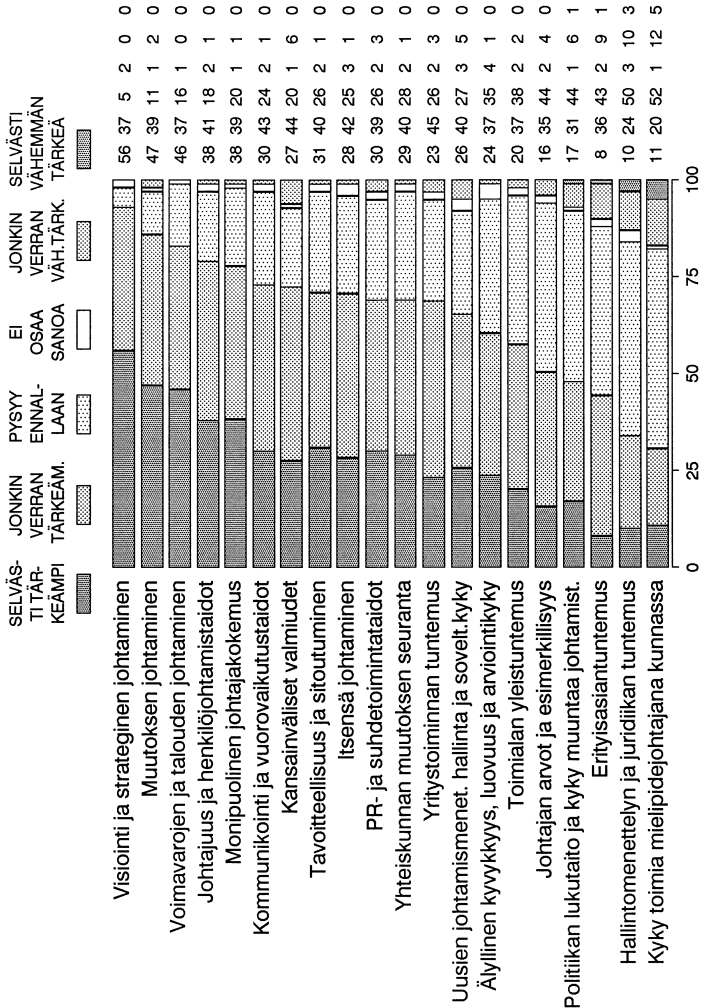
MITEN KUNNANJOHTAJILTA VAADITTAVIEN OMINAISUUKSIEN MERKITYS MUUTTUU LÄHIVUOSINA: KUNNANJOHTAJIEN ARVIOT (%)



Kunnallisan kehittämissäätiö 1999

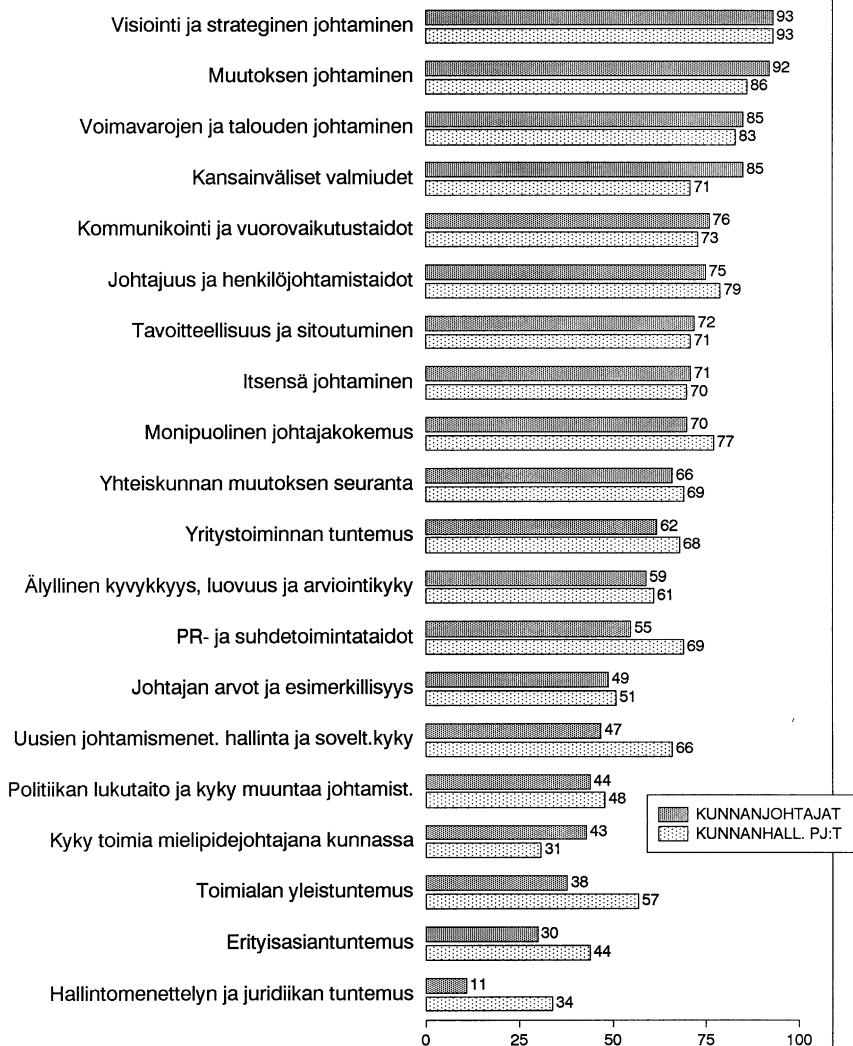
Kuutio 57.

MITEN KUNNANJOHTAJILTA VAADITTAVIEN OMINAISUUKSIEN MERKITYS MUUTTUU LÄHIVUOSINA: KUNNANHALLITUSTEN PJ:N ARVIOT (%).



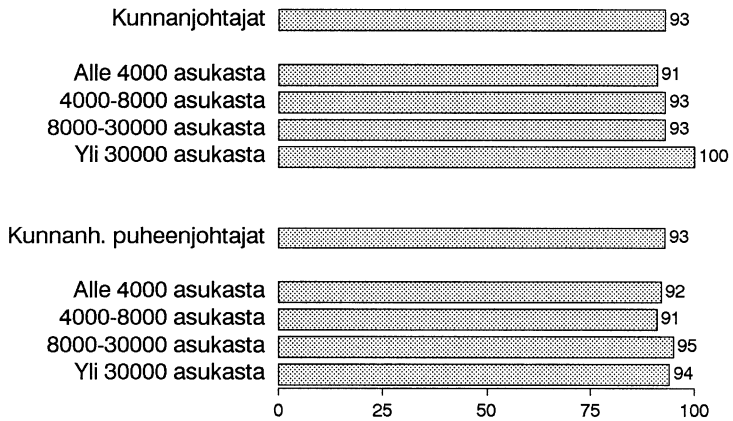
Kunnallissalan kehittämässäätö 1999

Kuvio 58. MITEN KUNNANJOHTAJILTA VAADITTAVIEN OMINAISUUKSIEN MERKITYS MUUTTUU: KUNNANJOHTAJAT vs. HALLITUSTEN PJ:T (selvästi tai jonkin verran tärkeämpi, %).



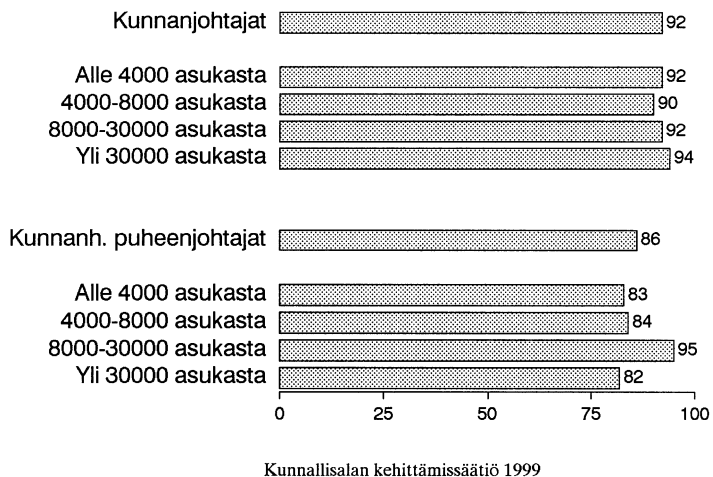
Kunnallisalan kehittämissäätiö 1999

**Kuvio 59. MITEN VAATIMUKSET JOHTAMISESSA MUUT-
TUVAT: VISIOINTI JA STRATEGINEN JOHTAMI-
NEN (tulevaisuudessa tärkeämpi, %).**

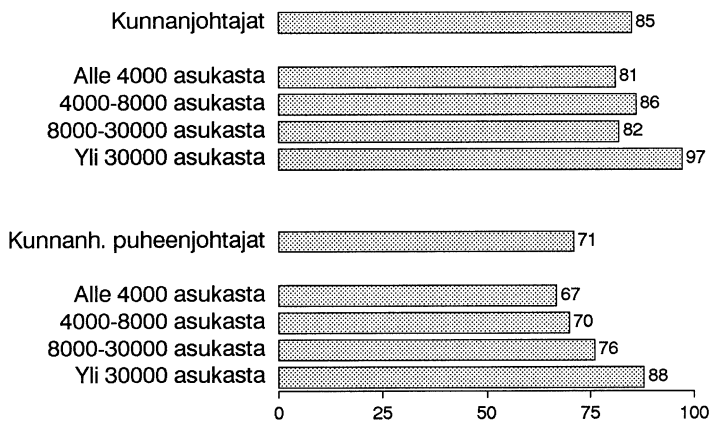


Kunnallisalan kehittämissäätiö 1999

Kuvio 60. MITEN VAATIMUKSET JOHTAMISESSA MUUT-
TUVAT: MUUTOKSEN JOHTAMINEN (tulevaisuu-
dessa tärkeämpi, %).



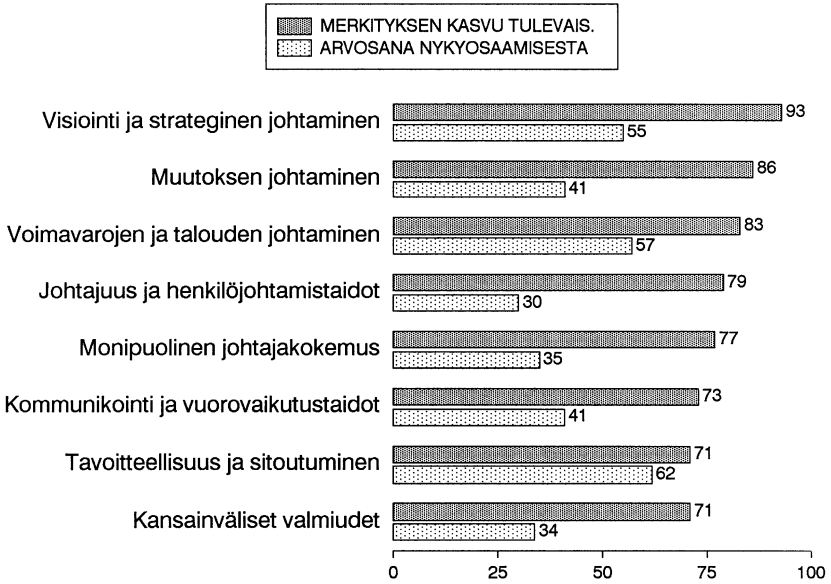
Kuvio 61. MITEN VAATIMUKSET JOHTAMISESSA MUUT-
TUVAT: KANSAINVÄLISET VALMIUDET (tulevai-
suudessa tärkeämpi, %).



Kunnallisalan kehittämissäätiö 1999

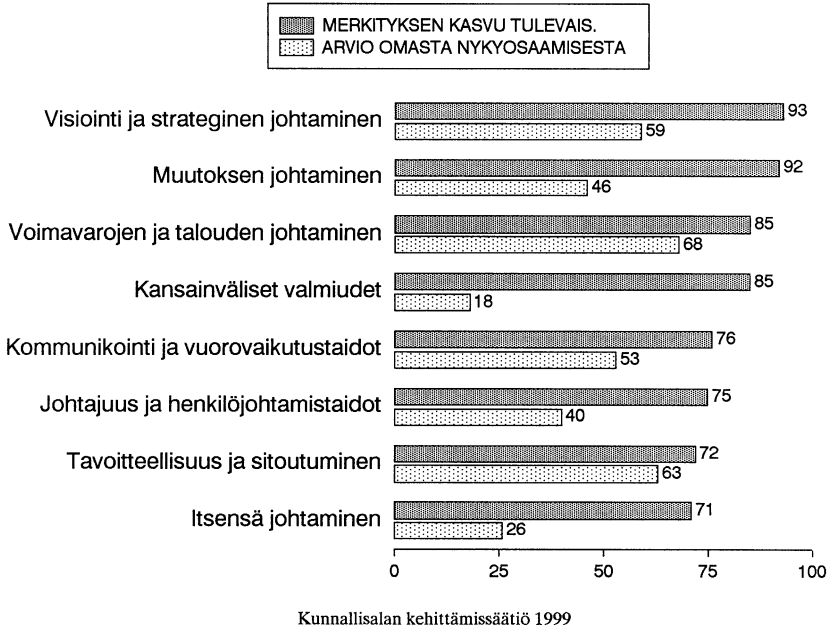
Kuvio 62.

TULEVAISUUDESSA VOIMAKKAIMMIN KOROSTUVAT JOHTAMISTAITOJEN vs. ARVOSANAT NIIDEN NYKYISESTÄ TASOSTA: PUHEENJOHTAJIEN ARVIOT (tekijöiden kohtaantoa hahmottava vertailu, %).



Kunnallissalan kehittämissäätö 1999

Kuvio 63. TULEVAISUUDESSA VOIMAKKAIMMIN KOROSTUVAT JOHTAMISTAITOJEN vs. ITSEARVIOT NIIDEN NYKYISESTÄ HALLINNASTA: KUNNANJOHTAJIEN ARVIOT (tekijöiden kohtaantoa hahmottava vertailu, %).

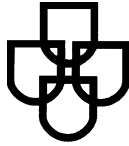


Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala – Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen – Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)

- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)
- 15 Juha Kuisma – Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo – Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg – Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)

- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)
- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)



Kunnallissalan kehittämissäitiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitettavien tutkimusten tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Säätiön esittely ja hakuohjeet	www.kaks.fi