

**MINÄ
KUNNANJOHTAJA**

Jorma Hämäläinen

MINÄ KUNNANJOHTAJA

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

MINÄ KUNNANJOHTAJA

Kunnallissalan kehittämissäätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 34

© Kunnallissalan kehittämissäätiö
ja Jorma Hämäläinen

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1999
ISBN 952-9740-66-2
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

KUNNANJOHTAJA 9

HENKILÖSTÖ 23

KUNNALLISPOLITIIKKA 42

JOHTAMINEN JA TALOUS 61

KUNNANJOHTAJAN ROOLI 85

LOPUKSI 118

Esipuhe

Kaikilla on varmasti jonkinlainen kuva kaupungin- tai kunnanjohtajan työstä. Kuka ulkopuolinen kuitenkaan tietää tarkalleen, mitä kuntajohtajan työ vaatii? Kuntien toiminnan kannalta kuntajohtaja on nivelkohdassa. Hän voi saada paljon aikaan, mutta hän voi myös estää monta asiaa.

Kirjassaan ”Minä kunnanjohtaja” Tuusulan kunnanjohtaja Jorma Hämäläinen kertoo avoimesti johtamisesta kunnassa sillä kokemuksella, jonka hän on hankkinut elinkeinoelämän palveluksessa ja eri tehtävissä useassa kunnassa. Hämäläisen omien kokemusten lisäksi teksti perustuu myös hänen haastattelemiensa kollegojen mielipiteisiin. Tekstiä ei siis tule lukea avainkertomuksena Tuusulan tai minään muunkaan kunnan johtajan arjesta.

Esitän kirjoittajalle, tekstin toimittaneelle Ritva Grönstrandille ja sen ennakkokritiikkiin osallistuneille kuntajohtajille parhaat kiitokset.

Marraskuussa 1999

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisanalan kehittämissäätiö

Kunnanjohtaja

Historian muutokset

Harvasta työstä antavat kansan karttuisa suu ja toimittajien jutut niin kirjavan käsityksen kuin kunnallisjohtajasta. Samat tahot myös usein eriyttävät yllättävän kauas toisistaan kunnan- ja kaupunginjohtajan aseman, arvostuksen ja työn sisällön.

Kunnanjohtaja mielletään pienen pitäjän hieman yli-innokkaaksi ja yliampuvaksi päälliköksi, joka laittaa liikkeelle kaikenlaisia hasuja projekteja. Kaupunginjohtaja taas nähdään arvostettuna johtajana, joka istuu arvokkaana mustassa puvussa virka-auton takapenkillä käädyt kaulassa.

Nämä toisistaan suuresti poikkeavat käsitykset johtunevat tehtävien erilaisesta historiasta ja perinteestä. Vanhoissa kaupungeissa on ollut johtajia iät ja ajat. Maalaiskuntiin johtajia palkattiin enemmän vasta 1960-luvulla ja viimeistään 1977 voimaan tulleen kunnallislain tuoman pakollisuuden myötä. Alkuaikoina kaupunginjohtajat olivat hyvin usein juristeja, maalaiskuntien johtajat puolestaan Tampereen yliopiston ja sen edeltäjän Yhteiskunnallisen korkeakoulun kasvattaja.

Erillään toimineet kunnalliset keskusjärjestöt Kunnallisliitto ja Kaupunkiliitto sekä niiden ruotsinkielinen sisarjärjestö loivat myös

omilla, jopa varsin erilaisilla toimintakulttuureillaan erilaisia kuntakuvia ja niiden myötä erilaisia käsityksiä kunnallisjohtajan työstä.

Nykyinen kuntalaki poisti viimeisetkin muodolliset erot maalaiskuntien ja kaupunkien väliltä. Jopa kuntamuodon valinta on jätetty kunnan oman päätöksen varaan.

Kuntalaki ja keskusjärjestöjen fuusio toivat lopullisesti kunnan- ja kaupunginjohtajat samaan yhteisöön: yleisesti ryhdyttiin puhumaan kunnallisjohtajista, nykyisin kuntajohtajista.

Suomalainen kunnanjohtajajärjestelmäkin on kokenut muutoksia. Ainakin ammattikuntamme varttuneemmat edustajat kokivat jos eivät pahana niin ainakin suurena muutoksena, kun vuoden 1977 alusta heidän tehtävästään poistui lain mukaan siihen kuulunut kunnanhallituksen puheenjohtajuus ja sen tilalle tuli esittelijän asema. Kunnanjohtajasta tuli selvästi enemmän virkamies, ja hänen tehtävänsä ruvettiin rinnastamaan organisaation toimitusjohtajan tehtävään. Samaan aikaan tulivat Suomeen ensimmäiset johtamisen ismit, ennen kaikkea tavoitejohtaminen.

Tuorein muutos on ollut tehtävän määräaikaisuus, johon useat kunnat ovat menneet viran tultua auki. Silmiinpistävää on se, että määräaikaisuutta – yleensä kuutta vuotta – käyttävät enimmäkseen pienet kunnat. Suuret kunnat ja kaupungit valitsevat johtajan toistaiseksi, siis normaaliin virkasuhteeseen.

Kuntaliiton johto on lanseeraamassa ehdotusta poliittisesta pormestarijärjestelmästä ja kunnanjohtajan muuttamisesta virastopäälliköksi.

Valitsijoiden odotukset

Jokainen kunta toivoo saavansa omanlaisensa, juuri kunnan tilanteeseen, kokoon yms. soveltuvan johtajan. Aika on kovasti muokannut odotuksia. 1960- ja vielä 1970-luvullakin haettiin hyviä hallintomiehiä, jotka tiesivät ja tunsivat lainsäädännön, valtionapujärjestelmien ja valtion vahvan normiohjauksen koukerot. Nämä vaatimukset vas-

tasivatkin hyvin työn todellista sisältöä. Kuntien toiminta oli varsin vakaata myös talouspohjaltaan. Hyvä menestyjä saattoi tehdä kunnalleen tulosta sillä, että seikkaili joustavasti normiviidakossa ja osasi käyttää sitä kuntansa hyväksi. Vieläkin elää pieniä legendoja taitavista kantokykyluokituksen manipuloijista.

Maaseudun tyhjentyminen ja työvoiman vapautuminen maa- ja metsätaloudesta loi tarpeen vahvalle paikalliselle elinkeinopolitiikalle. Kunnanjohtajiksi ryhdyttiin etsimään taitavia markkinamiehiä, joiden päätehtävä oli houkutellessa kuntiin uusia työllistäviä yrityksiä. Alkoi suomalainen nollasummapeli ja voimakkaan aluepolitiikan kausi. Siitä huolimatta, että tuon ajan ratkaisuilla ei suomalaisten työpaikkojen yhteismäärää kasvatettu aluepoliittisilla ratkaisuilla, se loi paljon henkistä hyvää maaseudulle. Kun vireät kunnanjohtajat onnistuivat yritysasioissa, he loivat uutta elämänuskoa ja rohkeutta pitäjiinsä. Tuon ajan kunnanjohtajan prototyypinä on jäänyt parhaiten mieleen ”Keiteleen kummisetä” Osmo Kärkkäinen. Elinkeinopolitiikan tekeminen jäi noista ajoista pysyvästi kunnille, ja se tulee aina olemaan osa johtajan työtä.

Taloudellinen niukkuus astui 1980-luvulla kuntiin, jotka olivat pitkään tottuneet varsin turvalliseen ja jatkuvaan kasvuun, nimenomaan tasapainoiseen kasvuun, jossa tulot kulkivat jopa kulujen edellä. Kunnissa ryhdyttiin arvostamaan ja hakemaan yleisjohtajia, jotka hallitsevat yhtä lailla ympäristön muutosten merkkien lukemisen, kokonaistaloudellisen ajattelun ja organisaation johtamisen niukkuuden oloissa. Haettiin jopa saneeraajia. Moni kuntahan joutui vähentämään henkilöstöä ja tekemään muita raskaita uudelleenarviointeja.

Edellä kuvatut erilaiset aikakaudet ovat liian suurien odotusten ja pettymysten ristiaallokossa jättäneet myös uhrinsa. Oli helppo syyttää kokenutta hallintomiestä suuresta työttömyydestä, aktiivista elinkeinopolitiikan tekijää heikosta vuosikatteesta tai kovan työn tehnyttä saneeraajaa päivähoitajoina. Tosiasiassa suurin osa nykyisistä kunnallisjohtajista on ollut urallaan läpi koko edellä kuvattujen aikakausien ja kyennyt vastaamaan muuttuviinkin tarpeisiin ja odotuksiin. Joukosta kuitenkin erottuvat ns. yhden aikakauden johtajat.

Vaikka kunnanjohtajan työhön epäilemättä liittyy paljon vaikutusvaltaa ja mahdollisuuksia jopa säädellä kehitystä, ei kukaan inhimillinen olento pysty ihmetöihin. Kunnat ovat sijaintinsa, talouden suhdanteiden ja alueellaan olevan substanssin vankeja. Kun uusi mies tai nainen astuu virkaansa, voi paikkakunnalla oikein aistia, että nyt uskotaan vihdoinkin kehityksen kääntyvän nousuun. Edeltäjä on työssä ollessaan ollut kunnioitettu ihminen; nyt hänen saamattomuutensa ja velttoutensa tuomitaan ja seuraajaa kiihotetaan ihmeiden tekoon.

Kuntalaki sanoo selkeästi, että kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa.

Kunnanjohtajan työ muokkautuu käytännössä sen mukaan, minäkalaisen roolin päättäjät ja kuntalaiset antavat kuntansa johtajalle. Kiusallista kyllä, joskus kuntalaiset näkevät kunnanjohtajan ihmisenä, jolle soitetaan pienimmästäkin asiasta, jota hoitaa hyvin ja tunnollisesti joku asiakastiskillä oleva työntekijä tai viranhaltija. Johtajan odotetaan varsinkin kielteisissä päätöksissä kävelevän alaistensa yli ja hankkivan sillä tavalla asukkaiden jakamattoman suosion. Näinhän ei voi toimia. Asukkaat pitävät kuitenkin oikeutenaan nähdä omassa pitäjässäänkin selkeän johtajan siitä huolimatta, että poliittiset johtajat ovat palkattua johtajaa korkeammassa asemassa. Kun kerran maksetaan palkkaa, siitä pitää saada vastinetta. Myös varsinaiten valitsijoiden, valtuutettujen, keskuudessa elää paljon toisistaan poikkeavia näkemyksiä johtajan työn sisällöstä ja tarkoituksesta.

Jos vertaa kunnanjohtajan ja yrityksen toimitusjohtajan työtä suhteessa pääintressiryhmiin, asukkaisiin ja omistajiin tai asiakkaisiin, ero on suuri. Suomalaisessa kulttuurissa kunnanjohtajan työ, tekemiset, ajankäyttö ja jopa yksityiselämä ovat täysin yhteistä omaisuutta. Toimitusjohtajan elämä päätyön rinnalla on siinä suhteessa paljon helpompaa ja suojatumpaa. Nokian toimitusjohtajalla on parempi yksityisyyden suoja kuin pienen kunnan johtajalla. Kunnanjohtajan täytyy kyetä myös tekemään odotettu tulos annetulla organisaatiolla ja muulla johdolla. Yrityksen toimitusjohtaja taas voi muokata esikuntansa mieleisekseen.

Verkostojen johtaja

Kunnanjohtajan työssä on useita toisistaan poikkeavia intressiryhmiä, joiden jokaisen kanssa tehdään työtä käytännössä päivittäin. Henkilöstö on se voimavara, joka tuottaa palvelut. Luottamushenkilöiden pitäisi kertoa kunnassa oleva poliittinen tahto. Asukkaat odottavat johtajalta hyvää suoritusta yhdessä henkilökunnan kanssa kuntalaisten parhaaksi. Naapurikuntia, erilaisia kuntayhtymiä ja valtion viranomaisia tarvitaan useiden asioiden mahdollistamiseksi. Kansalaisjärjestöt ja yritykset pitävät kunnanjohtajaa luontevimpana yhteistyökumppanina paikallisessa yhteisössä. Kansanedustajat haluavat saada kunnista ajatuksia omaa työtänsä varten. Ministereillä on suurissa hankkeissa paljon todellista vaikutusvaltaa. Koko asuntorakentamisen organisaatiot ovat varsinkin kasvukunnissa välttämättömiä arjen kumppaneina. Pankit tarvitsevat kunnan näkemyksiä oman toimintansa taustatiedoksi. Paikallis- ja aluelehdille kunnanjohtaja on varmasti kalutuin luu. Rotaryt, Leijonat ja muut klubit haluavat omansa. Kuntaliitto on alan keskusjärjestö, eikä sen kanssa voi olla huonoissa väleissä. Ministeriöt ja TE-keskukset, maakunnalliset liitot ym. organisaatiot hallitsevat kansallista EU-rahoitusta, ja kunnan on saatava siitä osansa. Tielaitos rakentaa tiet, ja niitä hankkeita kunnan on intressiensä mukaan ajettava tai vastustettava. Erilaiset ammattikunnat niin organisaation sisällä kuin ulkopuolellakin kuuluvat toimintaverkkoon. On lukematon määrä muitakin tahoja, jotka joko tarvitsevat kunnanjohtajaa tai joista tämän täytyy yrittää hyötyä kuntansa parhaaksi.

Edellä oleva vajavainenkin luettelo kertoo, miten paljon siltoja työssä tarvitaan. Ennen kuin kukaan puhui verkostoista, olivat kunnanjohtajat niissä jo aina olleet.

Kun henkilöstöltä kysytään käsitystä kunnanjohtajan työstä, aika tyypillinen kommentti on, että ”siellähän se maailmalla huitelee”. Tuohon kommenttiin sisältyy ehkä yhtä aikaa niin arvostava ja osaaottava ajatus työn kiireisestä tahdistä ja rasittavasta matkustamisesta kuin myös henkilöstön kaipausta kohdata johtajansa. Juuri henkilöstö

voi kysyä, kuka on johtajamme. Organisaatiossa on monia johtajalle välttämättömiä kosketuspintoja: oma johtoryhmä, toimialat ja niiden johtoryhmät, ammattiyhdistykset ja eri yhteistoimintaelimet, esimiehet ja ennen kaikkea palveluiden käyttäjät.

Kuntien palvelutuotannon johtaminen on menneiden vuosikymmenten aikana usein koettu liian vähämerkityksiseksi johtamisen osaluueksi. Kun tulot kasvoivat riittävästi ja varmasti, saattoi toimialojen antaa kulkea omia teitään. Nykyisissä oloissa kokonaistuloksesta ei huolehdi kukaan, jos johtaja ei sitä itse tee. Tämän vuoksi henkilöstö, koko kunnan palkattu organisaatio, on noussut jopa tärkeimmäksi yhteistyökumppaniksi.

Metsä nähtävä puilta

Kokeneet kollegat sanovat, että tässä työssä tarvitaan vain muutamaa taitoa ja ominaisuutta: *kokonaisuuden hahmotuskykyä, rohkeutta, pelisilmää, yhteen-, vähennys- ja prosenttilaskutaitoa sekä kykyä vuorovaikutukseen*. Näitä asioita ei juurikaan näy kunnan- ja kaupunginjohtajien viranhakuilmoituksissa. Ehkä niistä kuitenkin valintatilanteissa keskustellaan, kun ehdokkaita seulotaan. Ei tietenkään ole pakaksi johtajan työn hoidon kannalta, jos hänellä on korkeakoulututkinto, hän osaa äidinkielen lisäksi toista kotimaista kieltä ja yhtä kahta eurooppalaista ja on terve. Ei pidä missään tapauksessa väheksyä vaadittavia muodollisia ominaisuuksia, mutta niillä ei vielä johtajan hommaa hoideta. Ne ovat senkin vuoksi ymmärrettäviä, että ne voidaan kiistatta todeta. Kukaan ei voi ehdottomasti mitata hahmotuskykyä, pelisilmää tai vuorovaikutustaitoja. Niitä voi kuitenkin arvioida varsin luotettavasti.

Kunta on johtajan työn näkökulmasta hyvin laaja käsite. Jos työtään haluaa rajata, sen voi tehdä pitkin kunnan kirjanpidon rajoja. Tämä raja on ollut monessa tapauksessa aivan käypä. Jos kunnan asukkaat ja heidän vaaleilla valitsemansa valtuusto ovat sitä mieltä, että kunta pysyköön lestissään, lainsäädännön ja kunnan omien pää-

tösten mukaisessa palvelutuotannossa, on johtamistyö hyvin selkeää. Kunta on silloin verrattavissa vakailla, varmoilla markkinoilla toimivaan palveluyritykseen, tehtaaseen. Työ on silloin kuin tehtaan johtamista. Kansanvaltakoneisto päättää tuotteista ja resursseista, myös hinnoista, ja johtajan tehtäväksi jää vaadittavan tehokkuuden ja laadun aikaansaaminen. Näin puhdasoppista käytäntö ei kuitenkaan ole. Johtaja ei voi vapauttaa itseään hahmottelemasta sitä, mitä kuntalaiset tarvitsevat, missä ja millä hinnalla. Luottamushenkilöhallinto ei voi tehdä hyviä päätöksiä ilman valmistelua, ja siinä valmistelussa onkin sitten nähtävä koko kunnan alueella olevan kokonaisuuden kirjo.

Suurimmalla osalla kuntia on luja tahto vaikuttaa koko alueensa yleiseen kehitykseen. Vaikka yksiselitteisesti ylin päättävä elin on vaaleilla valittu valtuusto, jää kunnan kokonaiskuvan maalaaminen yksin kunnanjohtajalle. Se on yksi hänen päätehtävistään. Valtuustot odottavatkin näitä kuvia, jotta voivat asettaa omat tavoitteensa oikeisiin kehyksiin.

Johtajan on tunnistettava kaikki ne tekijät ja muuttujat, joilla on vaikutusta kunnan ja kuntalaisten hyvin- ja pahoinvointiin. Lisäksi on tunnistettava ne, joihin realistisesti voidaan vaikuttaa. Tyypillisimmillään niitä ovat kaikki paikalliset toimijat yrityksistä yhdistyksiin ja yksityisiin ihmisiin, joiden päätöksillä on vaikutusta koko yhteisöön. Sellaisia ovat yhtä lailla esimerkiksi maanomistajat, kiinteistösijoittajat ja puhtaimmillaan yrittäjät. Ei pidä väheksyä myöskään yksittäisten rivikuntalaisten päätöksiä.

Toinen mokoma tekijöitä löytyy kunnan ulkopuolelta, valtion piirihallinnosta, maakuntahallinnosta ja myös valtion keskushallinnosta. Satelliittiyritysten tai filiaalien valtakunnallinen johto vaikuttaa paljon myös yhden kunnan elämään. Kunta elää erilaisten virtojen ja muuttujien maailmassa. Elämän globaalistuminen, yhä suuremmat verkostot, teknologian kehitys ja talouden muutokset ovat sitä valtavirtaa, joka vaikuttaa elämään yhdenkin kunnan sisällä. Niitä on hallittava hakemalla niihin omaan arkielämään ja paikallisiin olosuhteisiin soveltuvat ratkaisut.

Näistä esimerkkeinä kuvatuista ja kymmenistä muista seikoista on synnyttävä se ihmisten verkosto, jossa on mahdollista toimia, pitää yhteyttä ja vaikuttaa. Vaikka elämämme kunnissa riippuu jo kovasti talouselämästä, ovat sielläkin tehdyt päätökset ihmisten päätöksiä. Kun kunnan on usein mahdotonta vaikuttaa toimintaympäristön lopullisiin päätöksiin, on sieltä otettava muutoin hyötyä irti. Yhtä tärkeää kuin lopullinen päätös, kunnan kannalta huonokin, on kyseisen päätöksen tai tapahtuman ennakointi ja siten kielteisten vaikutusten minimoiminen. Oikeiden toimintaverkostojen luominen ja ylläpito on yhä tärkeämpää. Vaikka verkostoja on aina ollut ja niitä on käytetty, ne ovat tulleet aiempaan verrattuna valtavan monitahoisiksi. Kunnan myös odotetaan olevan osallisena – joko pelkkänä toimijana tai myös rahoittajana – yhä laajemmassa ympäristössä. Kansainvälistyminen on lopullisesti aukaissut rajat myös kuntiin, ei vain ulkomaisille kumppaneille vaan ulkomailta tuleville vaikutuksille kunnan elämään.

Niin tulevaisuudentutkijat kuin menneisyyden jälkiviisastelijatkin puhuvat heikkojen signaalien tunnistamisesta. Kun kunnanjohtajalla on toimiva verkosto, hänellä on mahdollisuus saada itselleen signaaleja tulevasta tapahtumista. Mikäli hänellä vielä on kyky hahmottaa yksittäisistä paloista kokonaisuus, hän voi rakentaa itselleen ja kunnalleen käsityksen siitä, mitä tuleman pitää. Jokainen johtaja allekirjoittanee sen totuuden, että yksi ikävimmistä ja vastenmielisimmistä johtajakokemuksista on tulla yllätetyksi housut kintuissa eli joutua tilanteeseen, jota ei ole millään muotoa tullut ajatelleeksi.

Kuntien itsehallinto on parin viime vuosikymmenen aikana kasvanut suhteessa valtioon. Valtion rahoitusosuuden pienenemistä voi kutsua myös itsehallinnon kasvamiseksi, koska tosiasiallinen riippuvuus valtiosta on vähentynyt, vaikkakin samaan aikaan kunnan talous on heikentynyt. Toisaalta ympäristötekijöiden, ennen kaikkea talouselämän tapahtumien vaikutus kuntiin on lisääntynyt, tai sitten se on vasta nyt tunnistettu. Joka tapauksessa kuntien toimintaympäristön muutoksia ei hallitse mikään logiikka, jolla sitä voisi helposti päätellä ja rakentaa asiasta malleja. Kokonaisuuden hahmottaminen,

tärkeimpien asioiden erottaminen vähemmän tärkeistä on hyvin kuntakohtaista. Johtajat joutuvat tekemään isot asiansa hyvin usein yrityksen ja erehdyksen kautta.

Nykyaikaisessa kunnallisdemokratiassa strategiset päätökset kuuluvat kansanvaltaisesti valitulle luottamushenkilöhallinnolle, ensisijaisesti valtuustolle. Operatiiviset päätökset kuuluvat palkatulle johdolle ja valtuustoa alemmille toimielimille. Näinhän se on. Näin sanotaan kaikissa oppikirjoissa ja näin vannotaan kaikilla Kuntapäivillä, kuntien suunnitteluseminaareissa ja niin poliittisten kuin amatillisten johtajien puheissa. Kun politologi tai hallintotieteilijä tutkii papereita, se edelleen vaikuttaa toimivalta työnjaolta.

Jotta voi syntyä suuria strategioita ja jotta vielä voidaan jopa toteuttaa niitä, tarvitaan arjen strategista ajattelua. Jatkuva ajattelu, pienten palasten paikalleen laitto ei ole työtä, jota voidaan tehdä kokouksissa, seminaareissa tai muutoin sitä varten kalenteriin varattuina aikana. Johtajan työ, kunnassa kunnanjohtajan ja yrityksessä toimitusjohtajan, poikkeaa organisaation kaikista muista palkatuista tehtävistä tai luottamustoimista esimerkiksi hallituksessa juuri siinä, että hänen on jatkuvasti ajateltava, hahmotettava vastuulleen annettua kokonaisuutta, mietittävä siihen kohdistuvia muutoksia, uhkia, paineita, mahdollisuuksia ja ulospääsyä ongelmista. On keskusteltava luottamushenkilöiden, mutta yhtä hyvin keiden tahansa toimintaverkkoon kuuluvien ihmisten kanssa – ja pidettävä kirkkaana mielessään se mahdollinen kokonaisuus, joka on realistista saavuttaa ja pitää koossa. Tätä vastuuta johtaja ei voi jakaa kenenkään muun kanssa. Hän voi pohtia sitä hallituksensa puheenjohtajan kanssa, tulkita valtuustonsa tahtoa, kuunnella alaisiaan jne., mutta kenenkään muun päätehtävänä ei ole kokonaisuuden koossapitäminen. Johtajan työ on yksinäistä työtä, vaikka se ulospäin näyttää olevan täynnä sosiaalista vuorovaikutusta ja seuraelämää. Seuraelämälläkin on johtamisessa oma tarkoituksensa. Johtajalla ei ole aikaa tehdä juuri mitään sellaista, mikä ei hyödytä johtamistehtävää.

Strategiset valinnat voidaan harvoin perustaa vaikkapa matemaattisen luotettavasti vertailukelpoisiin vaihtoehtoihin. Kun koko ajat-

telukapasiteetti on käytetty, jää jäljelle enää tunne oikeasta valinnasta. Jotta tuosta tunteesta tulisi julkisen arvioinnin kestävä valinta, tarvitaan rohkeutta: rohkeutta päättää ja seistä päätöksensä takana. Ei ole myöskään väärää rohkeutta kuulla toisia argumentteja ja muuttaa mielipidettään. Ei saa pelätä edes kasvojensa menettämistä, jos asia sitä vaatii.

Tältä näyttää strateginen johtaminen, kun johtaja itse katsoo sitä peilistä. Kaikki ymmärtävät, että sen enempää kunnassa kuin muusakaan organisaatiossa eivät strategiat tule hyväksytyiksi ja toteudu, jos ne ovat keskeisten päättäjien, esimerkiksi hallituksen silmissä vain johtajan strategioita.

Tässä yhteydessä voi käyttää arjen sanaa pelisilmä. Yhtä hyvin voisi puhua arvojen ymmärtämisestä, joskus pelkästä tilannetajusta. Arvojen ymmärtämiseen kuuluu kuitenkin sen tosiasian tunnustaminen, että Suomi on kansanvaltainen maa, jossa erityinen osa demokratiaa toteutetaan kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Paikallisen demokratian toteuttaminen on yksi kuntien tärkeimpiä perustehtäviä. Sitä tehtävää on palkatun johtajan toimin tuettava. Terveellä vuorovaikutuksella, nimenomaan jatkuvalla vuorovaikutuksella kunnan poliittisten päättäjien kanssa, johtajan on opittava tunnistamaan ja tulkitsemaan kansanvallan tahtoa ja tahtotilaa kunnassa. Tahtoja on tietenkin yhtä monta kuin on päättäjiä tai vähintäänkin yhtä monta kuin on valtuustoryhmiä. Siksi tahdot myös menevät ristiin, eri suuntiin. Jollakin tavalla sieltä on vain löydettävä se punainen lanka, jota kunnan on hyvä seurata. Kaikella kunnioituksella poliittisia päättäjiä kohtaan on sanottava, että heiltä löytyy selkeitä yhteisön hyväksi käyviä tavoitteita. Ne kuitenkin useimmiten ontuvat joko siten, että ne eivät saa enemmistön hyväksyntää tai niissä on jokin aukko – useimmiten rahoitusaukko.

On aika mahdoton tai ainakin kova tehtävä saada kunnanvaltuusto sitoutumaan yhteen ja samaan tahtotilaan, suuntaan, johon kuntaa viedään. Jotta kunnassa olisi valtuustoon ja kuntalaisiin päin näkyvä strategia, johtajan on kirjautettava selkeä strategia vähintäänkin hallituksen omaksi. Valtuusto voi sitä kritisoida, hylkiä tai parhaimmassa

tapauksessa omaksua. Ei kaiken tarvitse olla auvoisen yksimielistä. Kyllä kunta voi hyvin toimia linjajännitteidenkin keskellä, kunhan johtajaa vain ei jätetä jatkuvasti yksin tosiongelmien kanssa. Siihenhän voimakkaat linjaerimielisyydet usein johtavat. Tärkeämmäksi tulee syyllisen leimaaminen ja rankaisu kuin linjasta sopiminen.

Nykyisen demokratiakäsityksen kannalta ei ole mitään väärää tai hävettävää siinä, että palkattu johtaja on kunnan linjapäätösten muokkaaja ja valmistelija. Hän ei kuitenkaan tee linjasta lopullisia päätöksiä; se kuuluu luottamushenkilöille. Valistuneimmat luottamushenkilöt ymmärtävät, miten monitahoinen prosessi on kunnan kokonaistilan hahmottaminen ja sen ylläpito. He edellyttävät johtajan tuovan näkemyksensä valmisteltuna kokouspöydälle.

Jos johtajalla on edes kohtalaiset vuorovaikutustaidot, hän voi toimia ”suulla suuremmalla” tietäen saavansa yksittäisratkaisuille poliitistien päättäjien hyväksynnän. Jos kokonaisuudesta ei ole sopimusta, käsitystä eikä edes aavistusta, on päätöksenteko poukkoilevaa ja yllätyksellistä. Asiat puuroutuvat ja kaikilla on paha mieli.

Edellä on kuvattu, mitä ominaisuuksia johtajalta edellytetään, jotta organisaatiossa voisi olla selkeä strategia, tavoitetila, johon halutaan päästä. Kun johtaja ei voi siitä yksin päättää, tarvitaan myös päättäjiltä, ennen kaikkea hallitukselta ja esimerkiksi kunnissa valtuustoryhmien johdolta kykyä terveeseen vuorovaikutukseen. Niillä täytyy olla taitoa kuunnella yhtä hyvin johtajaa kuin välittää hänelle ymmärrettävällä tavalla valitsijoiden, kuntalaisten tahtoa.

Kuntalaissuhdettaan kunnanjohtaja sen enempää kuin omistaja- tai asiakassuhdettaan toimitusjohtaja ei voi jättää pelkästään hallinnon tai myyntiorganisaation varaan. On oltava aitoa, väritymätöntä kosketuspintaa.

Mitä sitten on edellä paasattu strategia? Sen ei tarvitse olla kymmeniä sivuja käsittävä asiakirja eikä edes välttämättä komea, hyvin tehty kalvosarja. Riittää, kun on yhteinen ymmärrys kunnan kokoon ja mahdollisuuksiin oikein mitoitetusta toimintatavasta, kuntalaisten palvelutavoitteista, talouden tilasta ja – demokratiassa kun eletään – eri toimielinten valtuuksista. Viimeksi mainittu on usein jää-

nyt määrittelemättä, ja siksi on ollut helppo synnyttää ristiriitoja varsinakin kunnanjohtajan ja luottamushenkilöiden välille. Aika monienkin karilleajojen vuoksi tähän on kiinnitettävä enemmän huomiota: se on syytä sanoa tai kirjoittaa paperille.

Minkä tahansa yhteisön ja organisaation yleinen pyrkimys on tuottaa tulosta ja turvata tulevaisuuttaan. Yrityksen strategian määrittely, sen tuloksen mittaaminen ja arviointi on tässä mielessä paljon selkeämpää kuin yhteiskunnallista tehtävää suorittavan kunnan tai muun julkisyhteisön. Yrityksen toiminta-ajatus voi olla paljon elävämpi, mutta yrityksen perustehtävä on tuottaa omistajilleen rahana mitattavaa jakokelpoista voittoa sellaisella tavalla, joka varmistaa tuloksen tekemisen myös pitkällä tähtäimellä. Yleensä yritys pyrkii tavoitteeseensa kasvulla, markkina-alueen laajentamisella tai muuttamisella ja usein myös tuotteiden tai toimialan muutoksella ja laajenuksella.

Kunnan perustehtävä on muuttumaton. Kunta ei voi yrityksen tapaan tehdä väistöliikkeitä. Paitsi että kunta turvaa asukkaiden kansanvaltaisen itsehallinnon, sen on lainsäädäntöön tai omiin päätöksiinsä perustuvilla palveluilla turvattava asukkailleen mahdollisuus hyvään elämään. Millä asioilla tai palveluilla sitten rakennetaan hyvän elämän edellytyksiä? Asukkaita on tuhansia, kymmeniätuhansia ja jopa satojatuhansia per kunta. Sen myötä käsityksiä ja hyvän elämän edellytyksiä on mittaamaton määrä. Kunta ei voi kuitenkaan olla sekatavarakauppa, joka kykenee toimittamaan mitä tahansa asioita. Toki suomalainen yhteiskuntapolitiikka on luonut varsin selvän käsityksen, myös kansalaisten hyväksymän mallin tai malleja siitä, mitä kunta asukkailleen tarjoaa. Jokaisessa kunnassa vallitsee kuitenkin omat omintakeiset arvot ja kulttuurit, joiden perusteella kuntakäsitys muokkautuu. Matematiikalla tai edes yhteiskuntatieteellisellä tutkimuksella ei arvoja voida riidatta löytää ja sopia. Terve maa-laisjärki, jota luottamushenkilökoneisto yhdessä virkamiesjohdon kanssa edustaa, on viime kädessä kuitenkin se keino, jolla asiat todetaan ja sovitaan. Järjen käyttö on vähintään yhtä arvokasta kuin liiketaloudelliset analyysit yrityksissä.

Rohkeutta, pelisilmää ja tilannetajua tarvitaan erityisesti silloin, kun ollaan poliittisten arvoristiriitojen keskellä. Johtajan arvot eivät aina välttämättä ole oikeita, ja hänen täytyy voida luottaa siihen, että valtuusto on korkein arvotuomari: se vastaa vaaleissa asukkaille siitä, että on toimittu heidän tahtonsa mukaisesti.

Vaikkeimpia yhteen sovitettavia arvoja ovat käsitykset kunnan tavoittelemasta taloudellisesta tilasta ja tarjottavista palveluista. Tässä asiassa ovat kymmenen viime vuoden aikana luottamushenkilöjohdon ja palkatun johdon roolit vaihtaneet osiaan. Aiemmin oli varsin tyypillistä se, että virkamiesjohto ajoi joko itse kehittämiään tai yleisen yhteiskuntapolitiikan luomia uudistuksia, toiminnan laajennuksia. Valtuustolla taas oli nuukan miehen rooli: se vastusti niitä taloudelliseen rasitukseen ja velkaantumisen pelkoon vedoten. Elettiin aikaa, jolloin kuntien oli pakko ottaa itselleen uusia tehtäviä ja politiikoilla oli luontaista muutosvastarintaa. Sitten seurasi 1990-luvun alun taloudellisen kaaoksen aika, jolloin yksissä tuumin lähdettiin taloustalkoisiin jopa arvojenkin kustannuksella. Kun kuntatalous oikeni edes tyydyttävälle tasolle, palkattu johto jatkoi riittävän vuosikatteen ja velattomuuden ilosanoman julistamista. Luottamushenkilöt alkoivat haluta tehdä myös jotain uutta eikä pelkästään karsia vanhaa.

Tuon ristiriidan takana ei ole suinkaan välttämättä tietoinen halu olla eri mieltä virkamiesjohdon kanssa, vaan se on syntynyt terveesti asukkaiden halusta ja vaatimuksesta saada parempia palveluita. Kun viime vuosikymmenen nuorisoikäluokka varttui aikuisiksi, perheelisiksi ihmisiksi, sillä oli siinä vaiheessa erilainen yhteiskuntakäsitys kuin sen vanhemmilla pari vuosikymmentä aiemmin. Kun sodanjälkeiset suuret ikäluokat aikuistuivat vähitellen 1960-luvulla, oli arvossaan itsellinen toimeentulo. Kunnan palvelujen käyttämistä, lasten koulua ja välittömiä infrapalveluita lukuun ottamatta, pidettiin jopa kiusallisena, joskus suorastaan häpeällisenä. Kun tultiin 1980-luvulle ja varsinkin tälle vuosikymmenelle, yhteiskuntakäsitys oli muuttunut. Kunta ja valtio ovat itsestään selviä kansalaisen elämän turvaajia myös vapaassa markkinataloudessa, ja niistä syntyi ihmisten päässä subjektiivisia oikeuksia, osin lainsäädännön ja osin oman

ajattelun seurauksena. Kun kerran tullaan yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi, on yhteiskunnalta vaatiminen mitä luonnollisin asia. Uudet aikuiset ovat mitä vaativin kuntalaisryhmä. He ottavat myös hanakasti yhteyttä kunnan päättäjiin silloin kun asiat eivät suju.

Liekö sattumaa vaiko yhteisen ymmärtämisen, empaattisuuden logiikkaa, että kuntien johtajien käsitykset kunnan hyvyydestä kulkevat kutakuinkin samaa latua kuin on kulkenut valtakunnallinen politiikka, erityisesti maan hallitusten pyrkimykset. Siitä huolimatta, että kunnanjohtajat protestoivat 1970- ja 1980-luvuilla kuntien tehtävien lisäämistä vastaan, he kuitenkin ajoivat sitä linjaa nurkumatta kunnissaan. Kun tämän vuosikymmenen kaikkien hallitusten pääteema on ollut julkisen talouden remontti, ovat kunnanjohtajat jälleen puoluekannasta riippumatta hallitusten politiikan parhaita ja uskollisimpia toteuttajia. Ja tämäkin siitä huolimatta, että huudamme koko äänivaroillamme kuntatalouden valtionosuuksien leikkaamista vastaan.

Kun kunnanjohtajat ovat perinteisesti olleet kunnallisveron korottamisen ensimmäisiä puolestapuhujia, on joukossa nyt huomattavan paljon halua olla maan hallituksen kanssa yhteisissä talkoissa tuloverotuksen keventämiseksi.

Johtajan on vietävä kuntaansa sinne, mihin koko toimintaympäristö vaatii. Valtakunnan politiikka on oleellinen osa toimintaympäristöä, ja sillä selittynee tuo lojaalisuus. On käännettävä laivaa, tai ainakin esitettävä käännöstä sinne, minne valtavirta sen kuitenkin vie.

Henkilöstö

Henkilöstö – resurssi, kustannus vaiko johtamisongelma?

Edellä on kevyesti hahmoteltu sitä toimintaympäristöä ja kulttuuria, jossa kunnanjohtaja tekee työtään ja josta hänen on imettävä itselleen käsitys siitä, mikä on hyväksi ja mihin suuntaan toimintaa on ohjattava. Vaikka nykyaikana on selvää, että organisaatiota johdetaan myös toimintaympäristössä, markkinoilla ja niihin vaikuttaen, luodaan varsinainen tulos, vaikuttavuus ja konkreettiset toimet asukkaiden hyväksi edelleen sillä koneistolla, jonka kunta on käyttöönsä valjastanut.

Kunnan organisaation johtamiselle asettaa oman erityisvaatimuksensa se, että miltei kaikki palvelut tuotetaan ihmiselle, ja usein vielä hyvin räätälöidysti. Kunnilla ei ole sarjatuotannon etuja, ja tosiasiassa on varsin vähän mahdollisuuksia pilkkoa palvelutuotantoa alihankkijoille. Kun palvellaan ihmistä hänen eri elämäntilanteissaan, usein vaikeissa, on palvelun oltava syvällistä ja otettava huomioon koko ihminen.

Henkilöstörakenne on kunnissa todella monipuolinen ja kirjava. Terveystenhoito, sosiaalitoimi, koululaitos, vapaa sivistystoimi, laajat kunnallistekniset palvelut, kaavoitus, ympäristönvalvonta, palo- ja pelastustoimi ja monet muut toimialat kuvaavat henkilökunnan

kirjoa. Monilla toimialoilla on suomalaisen työelämän voimakkaita professioita, joissa kunta koetaan hyvin kaukaiseksi instituutioksi, välttämättömäksi pahaksi, joka maksaa palkan. Toisaalta on henkilökuntaa, jonka työssä henki ja elämä on itse kunta. Sitä halutaan ylläpitää, kehittää, ja sen puolesta ollaan valmiita uskomattomiin työsuorituksiin ja uhrauksiin. Sellaista henkilökuntaa on organisaatioiden kaikilla tasoilla.

Kunnan työt eivät viime vuosikymmeninä ole olleet erityisen arvostettuja suomalaisessa yhteisöelämässä. Syitä tähän on monia, mutta henkilökuntaa siitä ei käy syyttäminen. Varsinkaan menneiden aikojen rekrytointiperusteet eivät kestä arviointia nykyajan johtamistiedon valossa, mutta se on kuulunut kulttuuriin. Henkilöstön mitoitutus oli aikoinaan varsin väljää eikä seula ollut tarpeeksi tiheä. Samaa tapahtui myös suomalaisissa yrityksissä, suurimmista pienimpään, mutta kunnat joutuivat ehkä eniten kantamaan syyllisyyden taakkaa. Kun kymmenisen vuotta siten suomalaisissa organisaatioissa alkoi samanaikaisesti työn tuottavuuden nosto ja sopeuttaminen laskevaan talouden kehityksen, eniten julkista huomiota saivat kuntien toimet. Kuntia syyllistettiin. Yrityksissä katsottiin vain tehdyn pieniä liiketaloudellisia virhearvioita, joita paikattiin. Paikkaajat olivat sankareita.

Kuntatyön huono arvostus on näkynyt ennen kaikkea motivaatiossa. Ihminen ei veny parhaaseen työsuoritukseensa, jos yksityisessä menestyvässä firmassa työtä tekevä naapuri ei hänen työtään arvosta.

Kunnista tehtiin 1980-luvulla uuden suomalaisen työllisyyspolitiikan tukityöllistämisen toteuttajia. Kunnat ottivat tästä kaiken hyödyn irti: normaaleja tehtäviä ryhdyttiin hoitamaan tukityöllistämällä. Työvoimaan tuli lisää kirjavuutta ja varsinkin vaihtuvuutta. Kun tavoitteena oli, työllisyysrahoituksen myötä, mahdollisimman monta työllisyysjaksoa eikä oikein mitoitettu työvoima, leimautuivat kunnat entistä enemmän huonoksi työnantajaksi. Suuri yleisö ei erottanut toisistaan kunnan varsinaista toimintaa ja kuntien tehtäväksi säädettyä, siinä tilanteessa hyvinkin tarpeellista työllisyyspolitiikkaa. Hämärtyihän se raja toki kunnilla itselläänkin.

Hyvä henkilökunta on kunnan tekemän yhteiskunnallisen palvelutyön resurssi. Sen enempää kehittynyt tuotantotekniikka kuin tietoyhteiskunta ja verkostoitunut tuotanto tms. ei ole tuonut eikä tuo siihen muutosta. Valtaosa tuotannosta on saatava aikaan omalla palkkalistalla olevalla vakituisella henkilöstöllä. Samalla henkilöstö on kunnan suurin kustannus ja luo kovimmat vaatimukset johtamistyölle.

Koko henkilöstöpolitiikan ydinkysymys on oikea henkilökunnan määrä. Onko henkilöstö oikein mitoitettu tuotettavien palvelujen määrään nähden ja onko palvelumäärä oikein mitoitettu kunnan talouden kestävyYTEEN? Jos henkilöstöä on millä tahansa mittarilla mitattuna liikaa, on koko johtaminen vain taistelua kestäättömiä kustannuksia vastaan. Elämä on yhtä sisäistä neuvottelua, saneeraussuunnitelmia, henkilöstön pelkoa ja siitä johtuvaa huonoa työsuoritusta. Koko kunnallispolitiikan energia menee kustannuskeskusteluun ja väittelyyn siitä, mikä on kunnan vastuu työnantajana, onko kunnan päätehtävä työllistää vaiko palvella. Perustehtävät hämartyvät ja asiat puuroutuvat. Jos johdolta puuttuu rohkeutta tarttua tällaiseen ongelmaan, voidaan esittää varsin huonoja ennusteita kaikkien työvihtyvyydestä, johtaja itse mukaan lukien, ja kuntalaisten luottamuksesta kuntaansa kohtaan.

Mikäli henkilökuntaa on liian vähän suhteessa tuotantoon, johtaa sekin vaikeuksiin. Ihmiset väsyvät, sairastuvat, eivät jaksu. Tällaista ongelmaa on onneksi helpompi hoitaa kuin päinvastaista. Henkilökunnan määrän lisääminen silloin, kun siihen on aito tarve ja talous sen sallii, on iloisimpia asioita, joita tämän päivän yhteiskunnassa voi tehdä.

Mikä on eri tehtävissä oikea henkilöstömitoitus? Ei sitä kukaan tarkkaan tiedä, se perustuu aina subjektiivisiin arvioihin. Työntekijöillä, heidän suorilla esimiehillään ja ylimmällä johdolla on siitä useimmiten eriävät käsitykset. Kuitenkin sen, joka vastaa kokonaisuudesta, on asia ratkaistava. Jos jokin toinen kunta tai muu vastaa palvelutuottaja pystyy hoitamaan vastaavan palvelumäärän vähemmällä väellä kuluttamatta ihmisiä loppuun, on henkilöstöä liikaa. Jos

ihmisten parhaasta mahdollisesta työsuorituksesta huolimatta ei so-
vittuja tai päätettyjä suoritteita saada syntymään, on henkilöstöä liian
vähän. Jos molemmat asiat ovat kohdallaan, henkilömitoitus kestää
vertailun ja työt sujuvat. Jos siitakin huolimatta kunnan talous on
liian tiukalla, kunnalla on enemmän tehtäviä kuin mistä se pysty suor-
riutumaan. Tai sitten asukkaat maksavat liian vähän veroja suhteessa
siihen, mitä kunnalta edellyttävät. Ei tämä sen korkeampaa ma-
tematiikkaa ole.

Suomessa on tässä suhteessa hyviä kuntia ja huonoja kuntia, eni-
mäkseen kuitenkin hyviä. Edes kuntatalouden syvä lama ei lähelle-
kään romuttanut paikallista palvelujärjestelmää eikä nostanut dra-
maattisesti kunnallisverotuksen tasoa. Päinvastoin, tehtäviä ja tuo-
tantoa kyettiin lisäämään huomattavasti ja vielä vajaalla rahoituk-
sella, kun lasten päivähoidosta tuli lopullisesti subjektiivinen oikeus.
Kuntia on johdettu paljon paremmin laman yli kuin esimerkiksi suo-
malaisia pankkeja tai osuuskauppoja.

On kuitenkin surullista seurata toimintaa niissä kunnissa, jotka
luottivat laman aikana siihen, että tulevat lihavat vuodet hoitavat
kustannusongelmat. Niitä vuosia ei tullut eikä tule. Vuodesta toiseen
jatkuvat lomautukset, riitelyt ay-liikkeen kanssa, hakusaarrot, boi-
kotit ja kansanliikkeet milloin minkäkin säästötoimen estämiseksi
luovat pitkäaikaisen ikävän ilmapiirin, jossa kenenkään ei ole kiva
tehdä työtä. Ei edes, vaikka työpaikka on kyetty kovalla taistelulla
säilyttämään. Sellainen työpaikka ei ole tulevaisuudessa haltijalleen
turvallinen; sen varaan ei voi elämäänsä rakentaa. Kun työntekijän
oman elämän rohkeus tai luottamus kärsii, ei työnantajakaan voi edel-
lyttää saavansa häneltä parasta mahdollista työsuoritusta.

Henkilöstön määrän pakkovähentäminen on suoritus, jossa tär-
keimpiä taitoja ovat juuri rohkeus ja tilannetaju. Niin ikävää kuin se
onkin, tällaiset toimet hyväksytään kunnilta vain silloin, kun niin te-
kevät muutkin, ennen kaikkea yritykset. Tämä on tietysti järjetöntä
esimerkiksi suhdannepolitiikan kannalta, mutta niin se vain on. Nyt
kun työvoimasta alkaa joillain aloilla olla jo pula ja ihmisillä on enem-
män mahdollisuuksia uusiin töihin, ei ympäristö tahdo hyväksyä kun-

nilta tällaisia toimia. Laman aikaan se ikään kuin kuului asiaan. Surullista mutta totta.

Suomalainen ammattiyhdistysliike on kokenut kovia ja joutunut sopeutumaan tuotantoelämän muutoksiin. Kunta-alalla on eräitä hyvin vastuullisia ay-johtajia, jotka ovat ajaneet voimakkaasti yhteistyötä kuntatyönantajan kanssa vaikeidenkin kysymysten hoitamisessa. Kunnissa on kyetty ilman suuria lakkoliikkeitä tms. vastatoimia tekemään vaikeita asioita, vähentämään henkilökuntaakin, mikäli samalla on kyetty sopimaan pidemmällä tähtäyksellä siitä, että kunnallinen työ pidetään arvossa ja tehdään lopuista työpakoista parempia ja turvallisempia. Jotta tähän on päästy, on tarvittu myös rohkeita työntekijöiden edusmiehiä ja -naisia.

Koetut kriisit ja niiden yhteinen hoitaminen ovat lopullisesti tuoneet kuntiin aitoa halua ja tarvetta tehdä kuntaorganisaation sisäisissä ja operatiivisissa asioissa voimakasta yhteistyötä, jossa tärkeää eivät ole muodot ja toimielimet vaan aito arjen yhteistyö. Tästä on rakentunut yksi organisaation keskeisistä arvoista, eivätkä arvot kestä ilman johtajan sitoutumista. Jos kunnanjohtaja teoillaan, sanoillaan, eleillään ja ilmeillään, siis kaikella viestinnällään, kykenee uskottavasti osoittamaan organisaatiolleen, että arjen yhteistyö on hänenkin arvonsa, hänellä on hallussaan yksi tärkeimmistä johtamisen perusedellytyksistä. Silloin voidaan hoitaa myös tulevia vaikeita kysymyksiä. Niitä tulevaisuus totta vie tuo.

Vaikka työnteko toimintaympäristössä, organisaation ulkopuolella vie kunnanjohtajan ajasta ja energiasta yhä suuremman siivun, hän ei voi väistää olevansa yleensä useiden satojen, jopa tuhansien ihmisten organisaation ylin johtaja. Työntekijöillä on oikeus johtajaansa. Johtajan tulee näkyä ja kuulua. Organisaation tärkeiden asioiden on tultava ensimmäisenä ulos johtajan omasta suusta. Mitä ikävämpi ja vaikeampi asia on, sitä enemmän se vaatii johtajan henkilökohtaista myötäelämistä. Johtajan ei tarvitse osata ja tehdä alaisensa työtä, ei pidä edes yrittää, mutta tarvittaessa hänen on henkisesti vaikka liattava omat kätensä ollakseen välelleen uskottava ja esimerkki.

Johtajan oma käyttäytyminen on joka suhteessa tarttuvaa. Johtajan käyttäytyminen koetaan helposti hyväksyttäväksi, jopa haluttavaksi organisaatiokäyttäytymiseksi. Kunnissa on vaikeitakin aikoja, jotka johtuvat esimerkiksi taloudellisesta tilanteesta tai poliittisista jännitteistä. Johtaja ei saa pelätä tai ainakaan näyttää pelkoaan alaisilleen. Kun johtaja pelkää, pelkäävät kaikki, ja organisaatioilta puuttuu tuki. Kriisitilanteissa johtajan rooli on tärkeimmillään, sillä silloin häneltä on löydyttävä luottamusta ja tulevaisuudenuskoa levittävää rohkeutta. Johtaja ei saa pelätä vaikeita tilanteita, mutta ei varsinkaan hankalaksi heittäytyviä alaisia. Muuten karisevat muiden ihmisten silmissä johtajan viimeisetkin arvovallan rippeet.

Kirjan alussa korostettiin toimintaympäristön tuntemista hyvän johtamisen perusedellytyksenä. Aivan yhtä tärkeä on organisaation tuntemus. Se ei suinkaan tarkoita jokaisen työntekijän tai hänen työnsä tuntemista, mutta johtajalla on oltava kuitenkin selvä käsitys siitä, mitkä ovat itse kunkin työyksikön suoritteet eli palvelut kuntalaisille ja minkälaisissa olosuhteissa niitä tuotetaan. Mitä pikemmin työn alussa tuo käsitys hankitaan, sen parempi. Kun johtaja tuntee organisaationsa, hän kehittää sitä, hän voi arvioida sen panostarpeita tai muutostarpeita, ja mikä myös on hyvin tärkeätä – ja samalla arkista – häntä ei voida ”kusettaa”. Kunnan palvelutuotanto, siinä oleva substanssi on asukkaille kaikkein tärkein asia. Johtaja ei voi johtaa kuntaa tuntematta kohtalaisen hyvin tärkeimpiä tuotteitaan ja niiden käyttäjiä.

Johtamisen ismejä on maailma pullollaan. Jos haluaa johtaa jollain sapluunalla ja luulee sen vielä onnistuvan, siitä vain konsulteilta niitä ostamaan. Kuntalaki on virallistanut tulosjohtamisen, ja siihen on sinänsä hyvät ja ymmärrettävät perusteet. Kunnanjohtajan henkilökohtaiseen työpanokseen täytyy sisältyä myös vissi määrä johtamista etulinjassa. On tunnettava se taso, jossa organisaatio kohtaa kuntalaisen. Joskus se pinta on virkateitä pitkin luvattoman kaukana, mutta kunnanjohtajalla muista päälliköistä poiketen lieinee oikeus oikaista. Tarvitaan työtapaa, jota kuvaa elävästi englanninkielinen ilmaisu *managing by walking around*. Suomen kielestä

löytyy vähän sama ilmaisu sananlaskusta *"Isännän askeleet pellon höystävät"*.

Vaikka kuntien organisaatioita on osin muokannut jopa lainsäädäntökin ja eri osien tehtävät ovat siis tarkoin määrättyjä, ei siihen pidä luottaa. Jokainen virallinenkin organisaatio pitää sisällään epävirallisia, informaalisia organisaatioita, joissa onkin jo perustehtävälle vieraita tavoitteita. On peittelyä tai hämäystä, joilla puetaan asiat palvelemaan organisaation tavoitteille vieraita tarkoituksperiä. Osa on työelämän arkeen kuluva työntekijöiden edunvalvontaa. Mutta siltäkin voi vaatia avoimuutta. Osa siitä on kuntien organisaatioissa piilevää politiikkaa. Henkilöstössä on kunnallispolitiikkoja. Henkilöstöllä on myös suoria poliittisia suhteita, joita käytetään usein päätavoitteille vieraisiin tarkoituksiin. Tällaisia ilmiöitä ei saada koskaan kitketyiksi täydellisesti pois, mutta johtajan on minimoitava niiden haitallisuus. Kun johtaja liikkuu tarpeeksi organisaatiossaan, hän voi tunnistaa nämä ilmiöt ja tarttua niihin tai elää niiden kanssa sovelsassa. Hän ei saa laskea organisaatiotaan kaaostilaan: hänen on osoitettava rajat, joissa toimitaan.

Jokainen kunnanjohtaja on oma persoonallisuutensa, eikä tehtävän hoidon kannalta ole olemassa hyvää tai huonoa persoonallisuutta. Johtamisessa näkyy jokaisen oma käsiala, ja se tulee tunnetuksi vain siten, että johtaja itse tulee tunnetuksi. Henkilöstön ja työyhteisöiden tuntemus ei ole vaatimus kaveruussuhteista. Sen verran tuttu täytyy kuitenkin olla, että kaikki alaiset tuntevat voivansa tarvittaessa lähestyä johtajaa. Suuremmissa kunnissa aikaa ei riitä kuin murto-osalle henkilökunnasta henkilökohtaiseen kontaktiin. Tärkeämpää väen keskuudessa on tunne ja varmuus siitä, että henkilökohtainen kontakti on mahdollista silloin, kun se on välttämättä tarpeen.

Välitön suhtautuminen työntekijöihin ei saa kuitenkaan poistaa vaativuutta työn tulosten suhteen. Toisaalta etäiseksi koetun johtajan on vaikeampi vaatia ja odottaa hyviä tuloksia. Ihmisten johtamisessa hyvä, koeteltu väline on kiitoksen, kannustuksen, ohjauksen ja moitteen antaminen. Se on normaalia inhimillistä vuorovaikutusta, jopa välttämätöntä polttoainetta siinä missä työvälineet ja palkkakin.

Henkilöstön johtaminen ja politiikka

Palvelutuotanto-organisaation johtaminen kaikkine osa-alueineen on kunnallispoliitikoille vähän sama asia kuin autot suomalaiselle miehelle. Kaikki ovat mielestään asiantuntijoita, ja merkkivalintoihin halutaan puuttua. Systeemiin kuuluu ilman muuta se, että johtavassa asemassa olevien viranhaltijoiden valinta kuuluu kansanvaltaisille toimielimille, valtuustolle, hallitukselle ja lautakunnille. Niissä valinnoissa tehdään aina jonkinlaista politiikkaa. Muutoin organisaation johtamisessa on syytä varoa roolien sekoittumista. Kunnanjohtaja vastaa sitä, että organisaatio tuottaa niin laadullisesti kuin määrällisestikin luottamushenkilöiden päättämiä palveluita. Organisaatio on yksin kunnanjohtajan vastuulla, ja myös johtaminen on jätettävä hänelle. On toki monia operatiivisia asioita, joille haetaan vahvistus hallitukselta, mutta se ei tee hallituksen jäsenistä organisaation johtajia. Henkilöstöpolitiikassa yhtä hyvin kuin kunnanvaltuustolle kuuluvassa palvelupolitiikassa on syytä noudattaa seuraavaa räjankäyntiä:

Kunnan toimintakulttuuriin liittyvät arvot ja linjaukset kuuluvat poliitikoille. Virkamiehet valmistelkoot ne heille avoimesti ja nöyrästi. Jo valmisteluvaiheessa on oltava tervettä vuorovaikutusta virkamiesten ja luottamushenkilöiden kesken. Palveluorganisaation johtaminen samoin kuin organisaation sisäiset arvot ja toimintatavat valtuuston ja muiden toimielinten päättämien tavoitteiden saavuttamiseksi ovat organisaation operatiivista johtamista, jonka poliitikot jättäkööt kunnanjohtajalle ja häntä avustaville muille palkatuille johtajille. Jos toinen osapuoli rikkoo tätä rajaa, tulee sitä toisellekin tapa.

Kunnallishallinnon erityispiirre ovat kunnan palveluksessa olevat poliitikot. Kuntalaki toki rajaa siitä piiristä pois johtavat virkamiehet ja esimerkiksi lautakunnista niiden alaiset virkamiehet. Kun henkilökuntapoliitikon pitäisi muiden tapaan edustaa kuntalaisia, asukkaita, hän sortuu joskus olemaan eniten aktiivinen omassa asiansaan. Kuntalain kirjain täytyy laventaa myös lain hengeksi ja tulkita siten, että omaa asiaa koskee jopa yhteisöjääviys. Tämä ei ole suin-

kaan pitävä laintulkinta, mutta monelta sekavalta, jopa huvittavalta tilanteelta säästytettäisiin, jos näin toimittaisiin. Tällainen politikointi ei ole myöskään reilua niitä työyksiköitä kohtaan, joista ei nouse ihmisiä kunnallispolitiikkaan.

Mitä on hyvä henkilöstön johtaminen?

Ihmisten johtaminen ja henkilöstöpolitiikka eivät saa koskaan irtautua kunnan todellisuudesta ja perustehtävistä. Kunnan tuotantojärjestelmä koostuu miltei yksinomaan ihmisistä: kunnassa ei ole paperikoneita eikä generaattoreita. Koko inhimillisessä elämässä ihmiselle on annettava suurempi arvo kuin koneille. Konetta voi suutuspäissään vaikka potkaistakin, eivätkä siitä kärsi kuin potkaisijan varpaat. Henkilöstön johtamisen on oltava samanaikaisesti jämäkkää, sovittuihin tuloksiin ohjaavaa mutta myös kypsää ja aikuismaista. Vaikka ohjaaminen joskus vaati kovaakin sanomista, jopa tikkukirjaimilla puhumista, ei johtamistyyli managing by perkele johda toivottuun tulokseen. Siitä seuraa vain epäonnistumisia. Sellainen johtaminen on erittäin epäkypsää ja lapsellista pelien pelaamista. Lopputuloksena on yleensä käskijän arvovallan viimeistenkin rippeiden kariseminen. Ilman arvovaltaa ja arvostusta johtamisviesti ei mene perille.

Johtaminen ja sitä kautta ihmisten työpanos voi palvella perustehtävää, valtuuston hyväksymiä tavoitteita, parhaimmillaan silloin, kun ne on käyty läpi henkilöstön kanssa ja ymmärretty. Ei voi odottaa sitoutumista, jos ei kerrota, mihin pitää sitoutua. Ei riitä, että asiat käydään läpi esimerkiksi vain johtoryhmän jäsenten kesken, kuten usein tapahtuu. Valtuusto on tarkoittanut päätöksensä kuntalaisille, ja kuntalainen kohdataan asiakastiskillä, jossa palvelusuorituskin tapahtuu. Kuntalaisten kanssa jatkuvassa kosketuksessa olevat työntekijät ovat kunnan tärkeintä henkilökuntaa. Valtuuston ja asiakaspinnan välissä olevan henkilökunnan, myös johdon, tärkein tehtävä on tukea palvelutuotantoa, varmistaa sen resurssit ja hoitaa sen ongelmia. Johdon ja esimiesten tehtävä tuotannossa on pönkit-

tää alaisiaan, ei päinvastoin. Normaalii ihminen motivoituu parhaaseen suoritukseensa, kun hänelle on suotu mahdollisuus hahmottaa työnsä merkitys koko tuotantoketjun kannalta.

Edellä jo viitattiin kiitoksen, ohjauksen ja moitteen merkitykseen. Johtaminen ja esimiestyö on jatkuvaa palautteen antamista. Jos ihminen ei sitä saa, hän alkaa epäillä koko työnsä tarpeellisuutta.

Kiireen ja ohuen johdon vuoksi kunnissa on varsin suuri joukko työntekijöitä per esimies. Vaikka ajankäyttö asettaakin esimiehille omat inhimilliset rajansa, ei alaisia saa jättää oman onnensa nojaan eikä yksin ongelmiensa kanssa.

Kuntien henkilöstöllä on varsin tiukat muodolliset pätevyysvaatimukset, ja siksi henkilöstö on varsin hyvin peruskoulutettu ammatiltaan. Vaikka työn sisällöt eivät ole kokeneet läheskään samanlaisia mullistuksia kuin teollisessa tuotannossa, kehittyvät työvälineet ja menetelmät ihmisten palvelussakin jatkuvasti. Täydennyskoulutuksen on oltava kattavaa. Asiakkaat arvioivat julkisyhteisöjen työtä kovasti, ja ammattitaitoa on pidettävä yllä.

Kun johto vaatii oikeutetusti poliitikoilta työrauhaa operatiiviselle johtamiselle, on alaisille suotava samat oikeudet: operatiivinen päätösvalta on delegoitava niin pitkälle kuin se vain on mahdollista – sille tasolle asti, jossa asiakas kohdataan. Siellä on työn paras asiantuntemus, eikä johdon pidä lähteä näpertelemään ja osoittamaan työntekijöille erinomaisuuttaan asioissa, jotka työntekijät itse parhaiten hallitsevat. Johdon työt alkavat vasta sitten, kun tulee ongelmia tai poiketaan sovituista tulostavoitteista. Pikkuongelmissa on parempi kannustaa ratkaisun etsimiseen kuin tarjota itse valmista ratkaisua. Hyvää tarkoittava viisaan johtajan neuvo pikkuasiassa saat-
taa enemmän lannistaa kuin innostaa työntekijää. Hänelle on suotava itse keksimisen riemu.

Vaikka johtajatkkin ovat fyysisesti ja henkisesti samoja ihmisiä kuin työntekijät, heillä on suurempi eettinen vastuu tekemisistään. Suomalaisessa, itseään piiskaavassa luterilaisessa kulttuurissa työ ja suhtautuminen työntekoon ovat yksi perusarvoista. Suomalainen työntekijä odottaa johtajaltaan esimerkillistä työpanosta, esimerkkiä, jota

on turvallinen ja helppo seurata. Kun työntekijälle suodaan ripaus Veikko Huovisen Konsta Pylkkästä, niin johtajalta odotetaan annos Väinö Linnan luutnantti Koskelaa. Suomalainen työntekijä ei pelkää työtä ja harvoin näännyy sen alle, jos hän saa oikeudenmukaisen kohtelun. Johtaminen voi olla kovaa ja vaativaa, kunhan se vain ei ole epäoikeudenmukaista.

Näiden periaatteiden noudattaminen edellyttää avointa, jatkuvaa vuorovaikutusta. Sen ei tarvitse eikä se saakaan olla demokratian keinoin työyhteisön sisällä päätettyjä tavoitteita ja töitä. Demokratia palvelee kuntalaisia, ei organisaatiota. Työt vain tuppaaavat sujumaan paremmassa ilmapiirissä, jos kaikessa on yhteisen tekemisen, arjen yhteistyön meininki.

Kunnanjohtajakin on ihminen, joka tarvitsee jossain määrin samoja asioita kuin edellä on kuvattu työntekijöiden tarvitsevan. Myös hänellä on oikeus tulla johdetuksi kannustuksella, ohjeilla, moitteilla ja kiitoksilla. Nykyisin on erittäin tyypillistä, että politiikantekijät pitävät kunnanjohtajia suorastaan sylkykuppina. Ei ole kovin motivoivaa johtaa kuntaorganisaatiota kohti valtuuston päättämiä tuloksia ja tavoitteita, jos esimiehiltä eli hallitukselta ja valtuustolta saatava palaute on tyypillisimmillään vihjailua väärinkäytöksistä, epäilyksi asettamista, lehtiin vuodatettuja erottamishuhuja ja muuta vastaavaa. Sellaisessa tilanteessa voi todella kysyä, toimivatko poliittiset päättäjät kunnan edun mukaisesti. Toiminnasta vastuussa olevan johtajan työmotivaation ja työkyvyn pilaaminen ei edistä ainakaan kuntalaisten asioiden hoitamista. Jos kunnanjohtajaa pidetään kelvottomana hoitamaan tehtävänsä, käsiteltäköön asia reilusti ja avoimesti niillä pelisäännöillä, jotka kuntalaki on säätänyt. Verhojen takainen vehkeily ei ole aikuisten ihmisten käytöstä.

Onko meillä työkykyongelmia?

Viime vuosien henkilöstöpolitiikan suuri asia on ollut henkilöstön työkyvyn ylläpitäminen. Asialla on sekä taloudellinen että inhimilli-

nen puolensa. Kunta-ala kerää eläkevakuutusmaksuja 63–65 vuoden eläkkeelleläähtöikää silmällä pitäen. Kun rahastointi alkoi kunnissa varsin myöhään muuhun TEL-vakuutukseen nähden, jo senkin vuoksi kuntien eläkevakuutuksen vuosikustannus on kilpailukyvytön. Laman aikainen työllisyyspolitiikka käytti varsin voimakkaasti varhaiseläkkeitä, osa-aikaeläkkeitä jne. työvoiman vähentämiseen. Varsinkin kunta-alalle luotiin hyvin markkinoituja mahdollisuuksia eläkkeelle jäämiseen. Vaikka osa-aikaeläkkeet eivät sinänsä ole varsinaisen kustannusongelma, on niistä vaarassa tulla töiden järjestämisongelma. Ne myös korostavat ja ihannoivat varhaista eläkkeelleläähtöä, mikä pitkän päälle vaikuttaa haitallisesti koko työkuultuuriin tilanteessa, jossa jo kansataloudellisista syistä pitäisi ihmisten työssäoloikää mieluummin nostaa kuin alentaa.

Osa työkykyongelmista on fyysisen kestävyuden ongelmia, ja niitä on lähdetty pontevasti hoitamaan kaikilla aloilla. Eläkevakuutusyhdistöt ovat olleet tässä alkuunpanijoina, ja niillä onkin siihen terve taloudellinen intressi: eläkkeiden rahoituksen turvaaminen.

Työkyvyn ylläpito on myös mitä suurimmassa määrin johtamiskysymys. Jos organisaatiota johdetaan huonosti, siellä voidaan pahoin ja sairastumisen kynnyks madaltuu. Jos työt ja niihin tarvittavat resurssit on oikein ja oikeudenmukaisesti mitoitettu ja ihmistä kohdellaan kypsällä, hänen tasoisellaan tavalla, hän voi hyvin ja panostaa myös itse terveytensä säilymiseen. Yhteisenä tavoitteena tulee olla se, että ihminen jaksaa työssään normaaliin eläkeikänsä saakka ja pääsee vielä terveenä nauttimaan ansaitsemastaan eläkkeestä.

Joka tapauksessa kunnista lähdetään eläkkeelle varsin varhain, noin 58–59-vuotiaina. Suuri syy ovat tietysti erilaiset sairastumiset ja työkyvyttömyyseläkkeet ja tällä vuosikymmenellä korostetusti työttömyyseläkkeet. Kunnat työntävät edessään eläkkeiden kustannuspommi, joka laukeaa, ellei työstäläähtöikää kyetä nostamaan kohti normaalia ja varmalla pohjalla rahoitettua eläkeikää.

Laman jälkeinen kova henkilöstöpolitiikka nosti esille myös ikärasismia. Uusiin tehtäviin kelpuutettiin vain nuoria ihmisiä, mikä on osaltaan varmasti vähentänyt iäkkäämpien työntekijöiden motivaati-

tiota ja alentanut kynnystä pyrkiä eläkkeelle. On jopa paljon ns. so-
vittuja työttömyyseläketapauksia, jotka tulevat yhteiskunnalle tavat-
toman kalliiksi. Liian helposti luovutaan vielä työkykyisen ihmisen
työpanoksesta ja työpanoksen tuottavuudesta, kansantulosta.

Kunta-ala on hyvin naisvaltainen. Olematta kovinkaan kyyninen
voi sanoa, että kunnan paras työntekijä on jo 50 vuotta täyttänyt nai-
nen. Hän on kasvattanut lapsensa, parisuhde on vakiintunut ja asun-
tovelat maksettu. Hän haluaa pysyä nuorekkaana ja pitää huolta kun-
nostaan ja terveydestään. Hän on työssään ammattilypeä ja vastuun-
tuntoinen ja haluaa tehdä työnsä niin hyvin, että saa siitä esimiehil-
tään hyvän palautteen. Hän on halukas nauttimaan työpanoksensa
tuloksista ja vaikuttamisesta kuntalaisten elämään.

Aikuisuuden ja elämäkokemuksen merkitys on sitä suurempi,
mitä enemmän työssä joudutaan käsittelemään ihmisten henkilökoh-
taisia asioita tai ongelmia. Sitähän kunnallinen työ usein on. Kysy-
mykseen, mitä kuuluu ikääntymisen myötä tulevaan henkisen kas-
vuun, on vastannut osuvasti alan tutkija, professori Juhani Ilmari-
nen Työterveyslaitokselta: *"Siihen kuuluu viisaus, terävä-älyisyys, kyky
pohdiskella, harkitsevaisuus, strateginen ajattelu, työkokemus, elämänhal-
linta, kokonaisuuden hahmottaminen, korkea oppimismotivaatio, sitou-
tuminen työhön ja uskollisuus työnantajalle."*

Jos suomalaisia johtajia verrataan millä tahansa alalla tai tasolla
eurooppalaisiin kollegoihinsa, on silmiinpistäväinä piirteinä ikäero.
Suomalaiset johtajat ovat nuoria, eurooppalaiset puolestaan varttu-
neita, vaikka eivät mitään vanhuksia. Vanha eurooppalainen kulttuuri
arvostaa senioriteettia, kokemusta ja iän mukanaan tuomaa kypsyyttä.
Kun Suomessa ihminen alkaa saada rintapieleensä kunniamerkkejä
ja statukseeseen arvonimen, ympäristö alkaa toivoa hänen jo vetäy-
tyvän eläkkeelle. Tästä ei pidä tehdä sitä päätelmää, että nuoret ei-
vät kykenisi johtamistyöhön. Nyt vain näyttää siltä kuin johtajanva-
linnoissa heitettäisiin armottomasti syrjään 50 vuotta täyttäneet, jotka
kuitenkin ovat vielä niin fyysisesti kuin henkisestikin kyvykkäitä joh-
tamaan ja oppimaan uutta. Heillä on vielä annettavaa uudellekin or-
ganisaatiolle. Yleistyvää kunnanjohtajien määräaikaisuus toisaalta joh-

taa helposti siihen, että niihin tehtäviin hakeutuvatkin enimmäkseen 5–7 vuoden päässä eläkeputkesta olevat ihmiset.

Kunnanjohtajan esikunta ja johtoryhmä

Kirjan tähänastisilla sivuilla on ladattu johtajalle jo niin paljon tekemistä, ettei kukaan siitä yksin selviä. Vaikka vastuu on jakamaton, työmäärää ja tehtäviä pitää delegoida.

Johtajilla on yleensä välittöminä alaisinaan palvelusubstansseja vetävät toimialajohtajat sekä byrokratiasta, suunnittelusta, markkinoinnista ja elinkeinoasioista sekä budjetista ja rahoituksesta vastaavat ihmiset. Johtajan oma sihteeri on arjessa läheisin työkuppani ja usein jopa vaikeimmin korvattavissa. Suurissa yrityksissä ja muissa organisaatioissa ei ole tavatonta, että kun johtaja vaihtuu, hän vie uuteen työhön mukanaan ainoastaan sihteerinsä. Käytäntöjä on monenlaisia, ja kukin johtaja muokkaa yhdessä päättäjiensä kanssa itselleen ja kunnan hallintokulttuurille sopivat mallit. Suuremmissa kaupungeissa on hallituksen esittelijäasemassa olevat apulaiskaupunginjohtajat. Mitä suurempiin kuntiin mennään, sitä enemmän ylimmät johtajanvirat ovat myös poliittisia mandaattipaikkoja.

Vaikka kuntalaki antaa selkeät normiperusteet kunnan hallinnon järjestämiselle, johtoryhmäilmiöön se ei ota kantaa. Asia on usein kuitenkin määritelty kunnan omassa hallintosäännössä tai ainakin kirjaamattomissa käytännöissä. Johtoryhmä ei ole päätöksentekuelin, vaan sen tehtävä on avustaa kunnanjohtajaa organisaation johtamisessa.

Yleensä johtoryhmän nimittäminenkin on juuri tuon avustamisroolin vuoksi jätetty kunnanjohtajan itsensä tehtäväksi. Tyypillistä kuitenkin on, että johtoryhmän kokoonpanosta vallitsee kunnan päättäjien kanssa selvä konsensus. Valtuuston tai hallituksen vahvistama organisaatio kertoo kyllä selkeästi, keiden on syytä kuulua johtoryhmään.

Johtoryhmän työllä ja tehtävillä on yhtä monta sisältöä kuin on kunnanjohtajiakin. Samoin vaihtelevat myös ryhmän asema ja toi-

mintatavat. Kaikki johtajat eivät edes pidä yllä koko instituutiota. Väljimmillään ryhmä kokoontuu kunnanhallituksen kokouksen jälkeen kuulemaan, mitä on päätetty, ja kenties kerran vuodessa synkronoi henkilöstön tai jäsentensä kesälomia. Näihin tehtäviin johtoryhmää ei kannata ylläpitää. Toimielinten päätökset on helppo jakaa vaikka tietoverkossa, ja joku taitava henkilöstöihminen kyllä junaillee kesälomalistat kuntoon.

Organisaation, ihmisten johtaminen on prosessinomaista työtä, ja siihen kunnanjohtaja tarvitsee parhaat mahdolliset kumppanit. Johtoryhmä on moniammatillinen tiimi. Sieltä lähtevät liikkeelle asiat ja toimet, joita organisaatio tekee. Johtoryhmään kuuluvat palvelutoimialojen johtajat ovat myös raskaan sarjan johtajia, eivät pelkkiä lautakuntiensa esittelijöitä. Sama pätee kunnanjohtajan esikuntaan kuuluviin hallinnon ja talouden asiantuntijoihin. Tällä ryhmällä on oltava yhteinen näkemys niistä keinoista, joilla valtuuston asettamia tavoitteita ja päätöksiä lähdetään organisaatiossa toteuttamaan.

Johtoryhmä luo omilla toimintatavoillaan koko organisaatio- ja johtamiskulttuurin. Ryhmän luonteen, kunnanjohtajan avustamisen mutta myös kumppanuuden johdosta se on ulospäin monesti kunnanjohtajan kulttuuria. Viisas johtaja pitää kuitenkin ryhmänsä jäseniä enemmän kumppaneina kuin avustajina. Johtajan itsensä on kuitenkin tarvittaessa sanottava viimeinen sana, ja sen mukaan ryhmän on toimittava.

Johtoryhmän täytyy olla täydellisen lojaali ykkösjohtajalle. Ryhmän sisällä kaikkien läsnä ollessa voidaan olla kovastikin eri mieltä, mutta ulos on tultava yhteisillä ratkaisuilla, joihin kaikki täydellisesti sitoutuvat, vaikka ykkösjohtaja olisi ratkaisun joutunut sanelemaan. Tämä ei kuitenkaan missään tapauksessa saa tarkoittaa sitä, että ryhmän työskentelyn aikana kaikki on auvoisen yksimielistä ja kaikki kannattavat johtajan mielipidettä. Ei johtaja tarvitse sellaista johtoryhmää. Hän voisi silloin ajatella asiat yksinkin ja paljon työaika säästyisi. On korostettava johtoryhmän moniammatillisuutta ja sen mukanaan tuomia erilaisia näkökulmia. Kun ne sovitetään yhteen, päästään tekemään parhaita mahdollisia ratkaisuja.

Hyvä kunnanjohtaja hakee johtoryhmään ja muuhunkin esikuntaansa itseään älykkäämpiä ihmisiä ja myös sietää heidän paremmuutensa. Se ei horjuta johtajan omaa asemaa, päinvastoin. Ison organisaation johtajan on haettava luovuus omilta alaisiltaan, itsellä ei ole edes aikaa sen ammentamiseen. Riittää kun johtaja organisoimalla varmistaa luovuuden syntymisen ja esilletulon. Koko organisaatio on järjestettävä fyysisiltä puitteiltaan ja ilmapiiriltään sellaiseksi, että luovuudelle tulee tilaa ja mahdollisuuksia. Tämä ei koske vain johtajan suoria alaisia vaan koko henkilöstöä. Täytyy muistaa, että luovuus ei ole yksittäisten Pelle Pelottomien työtä, vaan sitä syntyy useimmin ihmisten kohtaamisissa ja niissä tapahtuvassa ajatusten vaihdossa.

On surullista kuulla kertomuksia johtoryhmistä, joissa istutaan miltei puhtaasti poliittisilla mandaattipaikoilla, ja asiat viedään väenkokouksiin. Organisaation johtamisessa on paljon vaikeita, ihmisiä koskettavia asioita, ja niitä on voitava pohtia ryhmän sisällä luottamuksellisesti. Vääristyneissä hallintokulttuureissa on usein ryhmän jäseniä, jotka pitävät tapanaan kalvaa johtajaansa, vihjailla, juoruilla ja nakertaa hänen asemaansa. Sellaiset ihmiset ovat käsittäneet täysin väärin roolinsa. Heidän tehtävänsä on avustaa ja tukea kunnanjohtajaa eikä kalvaa häntä. Tällaisissa tapauksissa ei ole mitään muuta vaihtoehtoa kuin poistaa heidät ryhmästä. Poliitiikkaa ja poliittista demokratiaa tehdään luottamushenkilötoimielimissä, ei organisaation operatiivisen johtamisen elimissä.

Kuntien suuri ongelma omaan henkilöstöönsä päin on työnantajan kasvottomuus. Terve yhteistoiminta työpaikoilla, asioista sopiminen sekä ongelmien ja mahdollisten konfliktien hoitaminen edellyttää kahta neuvotteluosapuolta, työntekijöiden edustajia ja työnantajan edustajia. Johtoryhmä kaikkine jäsenineen edustaa työnantajaa henkilöstöorganisaatioon päin. Lisäksi kunnanhallitukselle on säädetty työnantajarooli. Molempien on tämä roolinsa pidettävä. Suurempi vastuu on kuitenkin johtoryhmällä, koska työnantajana toimiminen on käytännön operatiivista toimintaa.

Työelämän yleisiin pelisääntöihin kuuluu, että työnantajaa edustavat ihmiset eivät ole sitoutuneet mihinkään ammattiliittoon, jotta

he eivät teoriassa eivätkä käytännössä voisi joutua konfliktiin itsensä kanssa. Asia ei ole toteutunut kunnissa aivan näin. Kunnanjohtajien ja muidenkin johtavien virkamiesten aseman jatkuva horjuttaminen erottamisuhkineen on ajanut johtajatkin ammattiliittojen syliin työtömyysturvan takia. Toisaalta on varmaan ajateltu myös sitä, että erottamisen uhatessa ammattiliitosta saa hyvää puolustusta.

Työnantajavirkamiesten eli johtoryhmien työsuhde pitäisikin voida järjestää samalla tavalla kuin yrityksissä tyypillisesti toimitaan. Erottamistilanteessa pitäisi olla kahden vuoden palkkaturva. Vaatimus on mitä luonnollisin, mutta suomalainen kunnallispolitiikka ei sitä helposti hyväksy. Rohkea johtajuus tarvitsisi kuitenkin myös tautatukea. Mitä enemmän ja rohkeammin johtaja toimii, sitä enemmän hän tekee virheiksi katsottavia asioita, joista sitten alkavat erottamispuuhut.

Kun kunnanjohtajan on edellytettävä johtoryhmältään ehdoton-ta lojaalisuutta, hänen on puolestaan oltava lojaali ryhmän jäsenille. Jos johtoryhmän jäsen toimii joko ryhmässä tai erikseen kunnanjohtajan kanssa sovittujen periaatteiden ja asioiden mukaisesti ja häntä siinä tilanteessa ryhdytään arvostelemaan, kunnanjohtajan on seisottava ehdottomasti, näkyvästi ja kuuluvasti alaisensa takana. Näin johtajan on toimittava aina valtuustoon ja kuntalaisiinkin päin. Johtoryhmän jäsen ei voi sitoutua ryhmän päätöksiin, jos hänellä ei ole varmuutta johtajan ja muunkin ryhmän tuesta.

Kunnan toimintastrategian ylläpidon ja organisaation johtamisen rinnalla kunnanjohtajan kolmas suuri johtamistehtävä on hallituksen ja valtuuston päätöksenteon valmistelu, kunnanhallituksen esittelijän tehtävä. Vaikka esittelijän vastuu on myös jakamaton, tarvitaan valmisteluun hyvät kumppanit. Päätöksenteon valmistelu on organisaation johtamisen ohella johtoryhmän tehtävä. Vaikka kunnanhallitukseen menevät asiat keskustellaan johtoryhmässä ennen kunnanjohtajan lopullista esittelypäätöstä, ei tämä tee johtoryhmästä varjohallitusta tai vie kunnanhallitukselta valtaa. Päinvastoin se varmistaa asioiden laadukkaan ja monipuolisen valmistelun ennen kunnanhallituksen käsittelyä.

Kirjan alkuosassa kuvattu kunnanjohtajan arkinen strateginen ajattelu on työtä, jota on tehtävä yhdessä muun johtoryhmän kanssa. Vastuu strategian olemassaolosta on jakamattomasti kunnanjohtajalla, mutta strategian luomiseen tarvitaan kaikki kunnan parhaat voimat. Valtuusto edellyttää strategialta kattavuutta ja poikkihallinnollisuutta. Molempia ominaisuuksia pitäisi löytyä johtoryhmän kokoonpanosta ja kyvyistä.

Kun koko kunnan ja sen valtuuston tärkein vuosittainen päätös on talousarvio ja lähivuosien taloussuunnitelma, on se samalla kunnanjohtajan ja johtoryhmän vuoden tärkein valmistelutyö. Kunta toimii verorahoituksella, ja siksi varainkäytön on oltava läpinäkyvää, suunniteltua ja valvottua.

Talousarvioehdotuksessa kunnanjohtaja ja johtoryhmä joutuvat esittämään päättäjille ehdotuksen arvovalinnoista. Kun missään kunnassa raha ei riitä kaikkeen, on talousarvio täynnä valintoja. Se ilmaisee myös vuositavoitteet palvelusuoritteille, investoinnit ja muut asiat, joilla suunnataan tulevaisuutta, samoin kuin tuotannon resurssit ja tietenkin verotuksen tason. Jos kunta on yhtään viisas, sillä on myös selkeä taloustavoite, jolla sidotaan verotuksen tasoa, velkamäärää, investointien omarahoitusta eli vuosikatetta ja vuositulostakin. Johtoryhmän on kyettävä rakentamaan vuosittain budjettiehdotus luottamushenkilöiden päättämien taloustavoitteiden tai budjettiraamien sisällä. Tietenkin hyvä johtoryhmä on myös valmistellut ehdotuksen taloustavoitteista ja budjettiraamista ja on valmiiksi sitoutunut siihen.

Vuosibudjetin kuukausittainen seuranta on johtoryhmän rutiinityötä niin markkojen kuin tulostavoitteiden ja suoritteidenkin osalta. Kun poikkeamat rekisteröidään ajoissa, niihin voidaan vielä vaikuttaa.

Väestömuutokset ja niiden sisäiset ikäryhmien muutokset ovat näinä vuosina poikkeuksellisen rajuja. Suomi on muuttamassa pohjoisesta etelään, periferiasta kasvukeskuksiin. Toisissa kunnissa väki vähenee ja toisissa kasvaa liikaa. Kumpikin tuo ongelmia. Nyt kun päivähoito on tullut subjektiiviseksi oikeudeksi, alkaa kunnan tär-

kein koko talouteen ja palvelupolitiikkaan vaikuttava luku olla 0–6-vuotiaiden määrä ja sen muutokset. Onhan muutoinkin tunnettu tosiasia, että mikään ei vaikuta koko kunnan talouteen niin paljon kuin väestön ikärakenne. Samaan aikaan iäkkäämpien asukkaiden osuus kasvaa monestakin eri syystä varsin voimakkaalla käyrällä. Näiden lukujen jatkuva seuraaminen antaa johdolle yksittäisiä markkojakin paremman signaalin siitä, mitä kunnan on vastaisuudessa tehtävä.

Kuntasuunnittelu on usein arjen toiminnasta ja johtamisesta irrallaan oleva ilmiö. Kuntasuunnittelu ei voi olla kenenkään muun kuin johtoryhmän tehtävä. Suunnittelun pohjaksi tarvitaan paljon tutkimustietoa, mutta lopulliset ratkaisuehdotukset on tehtävä sielä, missä organisaatiota johdetaan.

Jotta johtoryhmä voi käytännössä hoitaa tehtävänsä, sen on luotava itselleen rutiinit, jotka noudattavat yleensä päätöksenteon valmistelun sanelemaa toistuvaa aikataulua. Johtoryhmän on ryhmänä elettävä ajassa, oltava herkkä ja tiedettävä kaikki niin organisaation kuin kunnan toimintaan vaikuttavan toimintaympäristönkin tapahtumat.

Vaikka edellä on korostettu kunnanjohtajan viimeistä ja jakamatonta vastuuta, on tulevaisuudessa välttämätöntä mennä kohden jaettua johtamista ja myös jaettua vastuunkantoa. Jäykästikin määritellyt organisaatiot on saatava toimimaan tiimeinä, joilla on myös josain määrin itseohjautuvuutta. Kunnanjohtajan rooli muuttuu kaikkien signaalin antavasta kapellimestarista valmentajaksi. Valmentajan roolissa hän voi varmistaa ylimpien tavoitteiden toteutumisen itsenäisissä tiimeissä. Johtaja seuraa tiimien tuloksia ja hyvällä palautteen antamisella ohjaa niiden pysymistä sovituihin tavoitteisiin. Tällöin johtaja myös tulee antaneeksi tilaa organisaatioissa ja niiden ryhmissä piilevälle luovuudelle ja osaamiselle.

Kunnallispolitiikka

Kunnallinen demokratia, kunnallispolitiikka ja luottamushenkilöt

Kunnat on perustettu kansanvallan ja alueellisen itsehallinnon toteuttamista varten. Demokratia on korkein kuntien toimintaan liittyvä arvo. Vaikka suomalaisten kuntien tehtävämäärä on eurooppalaisessa vertailussa suurin, se ei vähennä kansanvallan asemaa arvojen priorisoinnissa. Tämä tekee suomalaisen kunnanjohtajan tehtävästä yhtä aikaa haastavan, vaikean, monitahoisen, arvostetun ja asioiden sujuessa myös hyvin antoisan.

Luottamushenkilöt – erityisesti valtuusto – toimivat asukkaiden antamalla mandaatilla. Valtuuston välittämä arvomaailma kävelee siis palkatun johtajan arvojen yli. Poliittiset arvot on tunnustettava, ja niitä on kunnioitettava. Ammattijohdon ja luottamushenkilöiden välisessä työn- ja vallanjaossa ei sinänsä pitäisi olla mitään epäselvää. *Kunnassa vallitsevat arvot ja linjaukset sekä kuntalaissa erikseen valtuuston päätettäväksi määrätyistä asioista päättäminen ja päätöksen valmistelussa käytävä keskustelu on luottamushenkilöiden päätöksentekoa. Sen valmistelussa kunnanjohtaja tarvitsee hyvää vuorovaikutusta luottamushenkilöiden kanssa. Palkattu johto älköön omiko päätöksentekoa itselleen. Organisaation operatiivinen johtaminen, päätösten toteut-*

taminen ja esivalmistelu on taas puhtaasti palkatun johdon vastuulla, ja luottamushenkilöt antakoot siihen työrauhan.

Tilan antaminen toiselle on kypsyyskoe niin johtajalle kuin poliittikokunnalle. Johtajan on oltava kypsä hyväksymään luottamushenkilöhallinto kunnan peruselementiksi ja arvoksi. Poliitikkojen on nähtävä, millä asioilla on vaikutusta kuntalaisten elämään, linjaratkaisuilla vaiko operatiivisella näpertämisellä.

Kun kaikki päätöksenteko perustuu virkamiesten tekemään valmisteluun ja esittelyyn, on heillä myös osaltaan vastuu siitä, että luottamushenkilötoimielimet käsittelevät oikeita asioita. Mikäli päätettäväksi viedään pieniä käytännön valintoja oleellisten, kuntalaisten elämään vaikuttavien asioiden sijaan, askartelevat niin poliitikot kuin virkamiehet samoissa operatiivisissa kysymyksissä, eikä kunnan todellista valtaa käytä kukaan. Valta on kuin kännykän akku: siitä häviää virta, jos sitä ei käytetä. On tärkeämpää tehdä oikeita asioita kuin asioita oikein.

Kunnan toimintaympäristö on täynnä asioita, joita voi parantaa, ohjata ja linjata. Jos niin ei tehdä, ei tapahdu katastrofia. Asiat tuppavaat ajelehtimaan ajopuun lailla eteenpäin, tai sitten joku muu kuin kunta ryhtyy ohjaamaan niitä. Sama pätee valtaan organisaation sisällä. Valta ei synny pelkästä asemasta tai johtosäännön valtuutuksesta, sitä on myös käytettävä. Edes päätöksen tekeminen ei vielä riitä vallankäytön merkiksi. Päätöksiä on tehtävä asioissa, joilla on vaikutusta. Kunnissa, niin poliittisessa kuin organisaation ammatillisessakin päätöksenteossa on paljon näennäisvallankäyttöä ja siihen tyytymistä. Jos kokonaisuutta ei hahmoteta oikein, tehdään paljon turhia näennäispäätöksiä, joista ei synny oikeastaan mitään tulosta.

Kunnan eri toimijoiden, erityisesti valtuuston, hallituksen ja kunnanjohtajan keskinäisen suhteen ulkoinen osoitus on kunnissa noudatettava protokolla. Sen mukaan henkilöistä korkeimmassa asemassa on valtuuston puheenjohtaja, toisena hallituksen puheenjohtaja ja kolmantena kunnanjohtaja. Usein juuri tämä kolmikko yhdessä edustaa kuntaa arvokkaimmissa tilaisuuksissa ja tilanteissa.

Protokolla ei ole tarkoitettu pelkäksi seremoniaksi. Sen tarkoitus on helpottaa käyttäytymistä ja ennen kaikkea osoittaa myös ulkopuolisille henkilöiden keskinäinen asema. Se muuttuu käytännöksi illallispöydän istumajärjestyksessä, puheenvuorojärjestyksissä ja kätelyvuoroissa, kun kunta saa arvovieraita tai itse on vieraisilla jne. Protokollan rikkominen saa aikaan epäsovua palkatun johtajan ja luottamushenkilöjohtajien välille. Jos kunnanjohtaja pyrkii jonon kolmannelta paikalta ylemmäksi, se ei pelkästään loukkaa luottamushenkilöitä, vaan se myös viestii heille, että johtaja ei arvosta kunnallista demokratiaa.

Keski-Euroopassa on Suomesta poikkeavia kuntajohtajajärjestelmiä. Useissa maissa vaaleilla valittu pormestari on yhtä aikaa sekä poliittisesti että ammatillisesti korkeimmassa asemassa oleva henkilö. Kun suomalainen kuntadelegaatio lähtee ystävyyskuntavierailulle ja kunnanjohtaja on painattanut käyntikorttiinsa tittelin ”Mayor” tai ”Bürgermeister”, hänen ei tarvitse ihmetellä valtuuston ja hallituksen puheenjohtajan närkästyneitä katseita illallispöydän sivupaikoilta.

Toiminta luottamushenkilöiden kanssa on ennen kaikkea avointa, vilkasta vuorovaikutusta, ei pelkkää kokousteltua. Kun suurtenkin linjapäätösten valmistelu ja esittely hallitukselle on johtajan vastuulla, on hänen yhdessä johtoryhmänsä kanssa tulkittava asioista käytyä poliittista keskustelua. Luottamushenkilöiden kannanmuodostus ei ole enää niin selkeää, että esimerkiksi valtuustoryhmien kannat olisivat selvät ja yksituumaiset ja enemmistön tahto olisi laskettavissa ryhmien koosta. Valtuutetuilla on monenlaisia toimintatapoja ja intressejä. Jotkut ovat suurten linjapäätösten hahmottajia, mutta toiset yhden asian liikkeiden edustajia. Lopullisia kannanottoja ei ole kovin helppo ennustaa. Ammattijohdon on tästä kirjosta yritettävä tulkita koko valtuuston tahtoa. Tokihan tahto asiasta kuin asiasta selviää lopullisessa päätöksessä, mutta jos haluaa yhteistyön sujuvan, ei liene kovin viisasta esittää jatkuvasti päätöksiä, joita ei haluta tehdä.

Kunnanjohtajan on oltava asennoitumisessaan valtuustoon ja hallitukseen palvelija, kumppani, mutta ei mikään juoksupoika. Myös ammattijohdolta odotetaan selkeitä kantoja, joista on hyvä mennä

kohti lopullisia päätöksiä. Hallituksessa ja valtuustossakin johtaja joutuu joissain tilanteissa edustamaan itseään ja muuta johtoryhmäänsä. Johtoryhmässä hän joutuu tarvittaessa edustamaan hallitusta. Hänen on tulkittava ryhmälleen poliittisen johdon tahtoa.

Niin hassulta kuin se kuulostaakin, virkamiesjohto joutuu edustamaan luottamushenkilöihin päin myös jatkuvuutta. Valtuustot vaihtuvat neljän vuoden ja hallitukset kahden vuoden välein. Kunta toimii pitkäjännitteisesti, ja toiminnan on oltava asukkaisiin päin enustettavaa. Perusasioita ei voida muuttaa kahden tai neljän vuoden välein. Uudet luottamushenkilöt on koulutettava tehtäviinsä, ja heille on aukaistava kunnan perussubstanssit ja toimintatavat.

Poliittisen organisaation jännitteet toimivallasta

Poliittisten organisaatioiden välillä on jännitteitä, jotka heijastuvat palkattuun johtoon. Kun kunnanjohtaja tyypillisesti toimii yhdessä kunnanhallituksen kanssa ja esiintyy sen kanssa yhtenä joukkona valtuustoon päin esityksineen, syntyy kunnanhallituksen ja valtuustoryhmien välille usein vallankäytön haluja ja erilaisia jännitteitä. Valtuuston puheenjohtajista osa on virallista johtoa, mutta valtuustoryhmien puheenjohtajat ovat oma joukkonsa. He junailevat ryhmiensä lopulliset kannat. Johtajan luottamushenkilöyhteistyön kannalta olisi helppoa, jos protokollaan kuuluvat ihmiset olisivat samalla ryhmänsä todellisia johtajia, mutta nykyisin käytäntö on useinkin päinvastainen. Valtuustoryhmien puheenjohtajat eivät osallistu päätöksentekoon kunnanhallituksessa ja toimivat muodollisesti vasta valtuustosta käsin. Toki taustalla on ryhmien sisäisiä keskusteluita. Joillakin puolueilla on vielä perinne voimakkaasta järjestön asemasta. Kunnallisjärjestöillä tai vastaavilla, joissa ei istu vaaleilla valittuja ihmisiä, on valtuustoryhmän käyttäytymiseen nähden ylivoimakas rooli. Kun tämä koko koneisto ryhtyy toimimaan, kunnanjohtaja ei aina tiedä, missä mennään, ja yllätyksiä voi tulla. Toisaalta jatkuva järjestäytynyt yhteistyö puoluejärjestöjen johdon tai valtuustoryhmien

puheenjohtajien kanssa ohi kunnanhallituksen tai sen johdon vie kunnanjohtajan niin liukkaille jälle, että häntä viedään eri suuntiin kuin sammakkoa äkeessä.

Vaikka johtajan ei ole hyvä sukkuloida poliittisen päätöksenteon ytimessä, joskus on tilanteita, joissa johtajankin velvollisuus on yrittää löytää yhteinen ratkaisu tai ulospääsytie vaikeasta tilanteesta. Sellainen sukkulointi on taiteenlaji, jonka ehdottomin vaatimus on näkymättömyys. Vaikeissa tilanteissa tulee hyväksytyksi vain sellainen tulipalon sammuttaminen, jossa letkun varressa ovat poliittiset johtajat. Kunnanjohtaja voi pumpata veden letkuun, mutta pysyköön näkymättömissä, pois suuttimen varresta.

Kuvatut poliittiset elimet kuuluvat kunnallisen demokratian käytäntöihin, ja niiden olemassaolo on tunnustettava. Johtajan on kuitenkin viisainta pysyä poliittisesti vain kunnanhallituksen pöydän ympärillä. Jos hän lähestyy esimerkiksi valtuustoryhmien puheenjohtajia kunnanhallituksen esitysten ajamiseksi tai muuttamiseksi, tehköön hän sen vain kunnanhallituksen kanssa erikseen sovittavalla tavalla ja sen tietten.

Lautakunnat ovat oleellinen osa kunnallista päätöksentekoa. Niillä on tärkeä roolinsa budjetin valmistelussa, mutta vielä tärkeämpi sen toteuttamisessa. Nehän vahvistavat valtuuston antamien muutamien tai muutamien kymmenien määrärahojen ja tulostavoitteiden puitteissa budjetin pilkkomisen käytännön toimiksi ja valtuuksiksi virkakoneistolle. Lautakunnissa tulevat esille tyypillisesti ne asiat, joista syntyy valtuustoaloitteita, kysymyksiä ja yleisönosastokirjoituksia. Niissä toimitaan jo hyvin lähellä kuntalaista.

Lautakunnat eivät juurikaan kannu vastuuta kunnan tuloista saati sitten niiden riittävydestä menojen katteeksi. Tämän vuoksi on enemmän kuin tavallista, että jo kun kunnanjohtaja rakentaa hallitukselle budjettiesitystä, hän joutuu armotta kävelemään lautakuntien ylisuurten esitysten yli ja sitomaan siihen vielä johtoryhmässä toimialajohtajaparan, joka on yhdessä lautakuntansa kanssa esityksen rakentanut. Lautakuntien puheenjohtajina on raskaan sarjan poliitikkoja, jotka kiroavat kunnanjohtajan esityksensä torpedoinnista.

On kehittynyt erilaisia budjettitekniikoita lautakuntaristiriidan hallitsemiseksi. Kunnanhallituksen etukäteen antama raami on käytökelpoinen työkalu, mutta näemmä lautakunnat kokevat sen etukäteen sidotuksi budjetiksi, sillä raamin valmistelussa on jouduttu miettimään, mitä sinne sisälle aiotaan mahdollistaa.

Vapaakuntakokeilun jälkeen tuli suureksi hallintokysymykseksi lautakuntien määrä. Virkamiehet ajoivat läpi tyylikkäitä lautakuntien yhdistämisiiä. Jo silloin ja varsinkin jälkeenpäin luottamushenkilöt ovat olleet varsin tyytymättömiä tähän asiaan. Luottamushenkilöiden määrän vähentymisen on koettu suoraan korreloivan kunnassa vallitsevan kansanvallan määrään ja vaikuttavuuteen. On tuo kokemus totta tai ei, virkamiesten ei pidä ajaa sitä enää suurena asiana, jolla virtaviivaistetaan hallintoa. Demokratia ei ole pelkästään käytännön päätöksentekoa demokraattisesti valituissa elimissä; se on myös tunne ja kokemus siitä, onko kunnan hallinto järjestetty demokraattisesti. Arvoperustan tälle asialle määrätköön luottamushenkilöstö. Virkamiesjohdon tunne ei ole relevantti. On paljon kuntia, joissa on palautettu eräitä lautakuntia, ja se on koettu arvostuksena demokratiaa kohtaan.

Kunnallisvaalit, erityisesti vaalikampanja-aika, on kunnanjohtajalle henkisesti raskasta, jos hän ottaa todesta kaiken, mitä puhutaan, kirjoitetaan ja keskustellaan. Silloin rakennetaan asioita, joihin ei ole varaa, puhutaan puista metsän sijaan ja sorrutaan pelkkään tietämättömyyteen. Toki puhutaan myös niistä suurista linjoista, joita valtuustossa on yhdessä luotu. Viimeisen kuukauden aikana ennen vaaleja on hyvä sulkea silmänsä ja korvansa, olla välittämättä ja varsinkin palaamatta asioihin vielä vaalien jälkeen. Suomen Lappi on syksyllä parhaimmillaan, ja ruskaloma voi olla mainiota terapiaa kunnanjohtajalle. Toki sitten vaalien jälkeen on ryhdyttävä tunnustelemaan valittuja uusia päättäjiä, suunnittelemaan heidän koulutustaan ja sisäänajoaan ja muutoinkin orientoitumaan tulevaan vaalikauteen. Se on johtajankin työhön ja elämään vaikuttava nelivuotiskierto.

Parhaimmillaan yhteistyö poliittisten päättäjien kanssa on upeaa, asukkaiden asioita ja etua edistävää hyvään vuorovaikutukseen pe-

rustuvaa toimintaa, jossa jokaisella on oma tärkeä roolinsa. Luottamushenkilöillä on hyviä, toimivia, heidän omaan asemaansa perustuvia kanavia valtakunnanpolitiikkaan, yrityksiin ja erilaisiin järjestöihin. Niistä kanavista voidaan saada hyvin ajatuksia ja vaikutteita. Samoja kanavia pitkin voidaan ajaa ja edistää kuntaan suoraan vaikuttavia päätöksiä. Koko luottamushenkilökoneisto on valtava verkosto, joka oikein kohdeltuna on kunnanjohtajalle korvaamaton reitti mitä ihmeellisimpiin yhteyksiin.

Ei pidä myöskään väheksyä luottamushenkilöiden suoraa suhdetta kuntalaisiin. Monilla on suoraa toimivaa kosketuspintaa elämän arkeen sekä arjen ongelmiin ja tarpeisiin. Johtajan on pidettävä myös huolta siitä, että kunnallishallinto tarjoaa luottamushenkilöille riemastuttavia kokemuksia ja elämyksiä, uuden näkemistä ja oppimista. On rakennettava koko kunnallishallinnon yhteenkuuluvuutta ja yhteisen tekemisen ja onnistumisen riemua. Demokratia ei pysy hengissä, jos siitä tehdään harmaata raadantaa ja se koetaan pelkästään johtamisongelmaksi.

Kunnanjohtajan oma poliittisuus

Valtaosa kunnanjohtajien ammattikunnasta kantaa jonkin valtapuolueen jäsenkirjaa tai on ainakin hyväksynyt itselleen puoluepoliittisen leiman. Lehdistö näkyy hyvin pitävän huolta siitä, että johtajan poliittinen vakaumus tulee kaikkien tietoon nimen perässä olevien sulkeiden sisällä.

Kun liikutaan ammatillisen ja poliittisen johtamisen rajamailla ja sen jännitepinnassa, johtajan poliittisuus on vielä lisämauste keitokseen. Johtajien poliittisuus tai jäsenkirjan kantaminen on tullut tavaksi jo siitä raadollisesta syystä, että valtuustot tuppaavat valitsemaan johtajanvirkoihin ihmisen, jolla on poliittinen vakaumus. Hyvin harvoin riittää pelkkä ammatillinen pätevyys.

Poliittisuus ei kuitenkaan toimi arjessa siten, että ns. oma ryhmä on johdonmukaisesti valitsemansa johtajan takana ja muut kampea-

vat vastaan. Kunnanjohtajan on oltava koko kuntaorganisaation johtaja ja toimittava lojaalisti koko kunnanhallitusta ja kaikkia valtuustoryhmiä kohtaan. Lojaalisuuden osoittamiseen on monia tapoja, yhtä monia kuin siitä piittaamattomuuteen. Jos katsoo tapahtuneita tai viireille pantuja kunnanjohtajien erottamisia, niihin sisältyy hyvin paljon politiikkaa. Se ei kuitenkaan tarkoita, että ns. omat puoltaisivat ja muut kampeaisivat ulos. Johtaja samaistuu useimmiten johonkin suureen ryhmään, muutoin ei tule valituksi tehtävään. Erottaminenkaan ei onnistu ilman saman ryhmän mukanaoloa. Jos kunnanjohtaja nojaa asemansa pelkästään omaan viiteryhmäänsä, hän joutuu helposti omien koirien puraisemaksi. Ei tietenkään pidä etäännytä liikaa politiikasta, mutta on toimittava niin, että se herättää luottamusta ja uskottavuutta kaikissa merkittävässä ryhmässä. Eri poliittisten ryhmien ja järjestöjen alustuskutsut on otettava riemulla vastaan. Ne ovat hyvä keino vuorovaikutuksen ylläpitämiseksi eri poliittisin suuntiin.

Jäsenkirjajohtajan rooliin kuuluvat, tai kuuluivat ainakin menneisyydessä, tärkeät luottamustehtävät esimerkiksi kuntayhtymien hallinnossa. Jotkut puolueet tai niiden piirijärjestöt ovat kategorisesti kieltäneet kunnanjohtajaa osallistumasta maakunnallisiin luottamustehtäviin. Voi arvioida, jääkö jotain asiantuntemusta käyttämättä. Ainakin kiello on etäännyttänyt kunnanjohtajia puoluekentistä, mikä ei liene negatiivinen asia. Jokaisessa kunnassa tai maakunnassa on tästä omat käytäntönsä, ja niiden mukaan on elettävä. Merkittävän kuntayhtymän, vaikkapa sairaanhoitopiirin hallituksen tai valtuuston puheenjohtajuus on kenelle tahansa, erityisesti kunnanjohtajalle, myös ajankäyttökysymys.

Viimeaikainen suuntaus johtajien valinnoissa on voittopuolisesti ollut ammattijohtajuuden ja siihen vaikuttavien ominaisuuksien painottaminen. Hyvä johtamiskokemus on kävellyt poliittisen jyvityksen yli, eikä johtajilta ole edellytetty poliittista sitoutumista. Asia vaihtelee selvästi kuntakoon mukaan. Suuret kaupungit, joissa on varsin staattiset poliittiset olosuhteet ja vakiintunut konsensus, jyvittävät edelleen johtajien paikat avoimesti. Ne myös usein hakevat johtajansa oman organisaationsa, niin palkatun kuin poliittisenkin

sisältä. Niiden johtamisessa on tärkeä tuntee, miten vakiintuneessa poliittisessa koneistossa tehdään ja junaillaan päätöksiä. Samoista syistä niihin ei voi yleistää kaikkea sitä johtamistyön arkea, jota tässä kirjassa kuvataan.

Suhde tarkastuslautakuntaan ja tilintarkastukseen

Tarkastuslautakunnat tulivat vuoden 1997 alusta uutena instituutioina kuntiin. Ne korvasivat luottamushenkilötilintarkastajat ja toivat tilalle lautakunnan, joka arvioi suoraan valtuustolle sen asettamien tulostavoitteiden toteutumista ja organisaation toimintakykyä. Ammattimaisten tilintarkastajien rooli vahvistui samalla käytännössä, kun tilintarkastus jäi yksin heidän tehtäväkseen. Toki he toimivat yleensä kiinteässä yhteistyössä tarkastuslautakunnan kanssa, raportoivat sille ja usein myös toimivat esittelijöitä.

Suomalaiset tilintarkastajat ovat auktorisoituina valikoituneet tiheän seulan läpi. He ovat arjen ammattilaisia. Erityistä kykyä heille tuo se, että he tarkastavat samanaikaisesti useita kuntia ja usein vielä samankokoisia. Heillä on tietoa naapureiden ratkaisuksista ja toimintatavoista. Kun he toimivat aktiivisesti ja kun kunnanjohtaja niin haluaa, he voivat tuottaa ajan tasalla olevaa vertailutietoa tarkastettavien kuntien avuksi. He eivät kuitenkaan voi ryhtyä kunnanjohtajan kaveriksi. Heidän on säilytettävä ehdoton objektivisuus ja myös moraalinen oikeus sanoa ja toimia silloin, kun asiat tehdään väärin tai menevät pieleen.

On kaksi ääritapaa suhtautua tilintarkastukseen. Voi keskittyä tarkastajan väitteiden tai huomioiden kumoamiseen ja sitä kautta ns. puhtaan kertomuksen saantiin tai kertomuksen huomioiden kumoamiseen viimeistään sen käsittelyvaiheessa. Voi myös harrastaa jatkuvaa vuorovaikutusta tarkastajien kanssa, saada itselleen hyvissä ajoin tietoa huonosti hoidetuista asioista ja korjauttaa niitä kuntoon. Puhtaan kertomuksen voi saada myös korjaamalla asioita. Se edellyttää tietenkin virheiden tunnustamista itselleen.

Tilintarkastajien työ on parhaimmillaan yhtä aikaa johtamisen tukemista ja toiminnan oikeellisuuden valvontaa ja raportointia valtuustolle. Johtajan on käytettävä sitä hyväkseen. Organisaatio, esimerkiksi johtoryhmä ei tuota kovin objektiivista ja ulkopuolisen ihmetselle silmin syntyvää tietoa vääristymistä. Organisaatiokulttuuri peittää ja sietää omat virheensä; niiden kanssa tullaan usein toimeen. Julkisten varojen käyttö vaatii kuitenkin korostettua valvontaa.

Tarkastuslautakuntien roolista käytiin kuntalain uudistuksen yhteydessä kovaa keskustelua. Jotkut näkivät lautakunnan jopa varjohallituksena, joka seuraa tarkoin kunnanhallituksen työtä ja tekee siitä valtuustolle omaan harkintaansa perustuvia korjaus ehdotuksia. Hyvin pian lautakunnille kuitenkin löytyi selkeä toimintapolitiikka. Ne seuraavat poliittisena elimenä, miten kunnanhallitus ja koko henkilöstöorganisaatio toteuttavat valtuuston asettamia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Kunnissa ei ole toiminnan luonteen vuoksi kovin kehittyneitä arvioinnin mittareita. Tarkastuslautakuntien raportit ovat kiihdyttäneet kehittämään niitä kuntakohtaisesti. Tilanne on pakottanut virkamiehet ajattelemaan esittämiensä määrärahojen syvempää olemusta, niillä kuntalaiselle saavutettavaa hyvää. Valtuuston se on pakottanut keskittymään tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen käsittelyssä olennaiseen. Kun tämä on heijastunut myös koko kulttuurin kehittämiseen, voi hyvin sanoa tarkastuslautakuntainstituution tulon olleen kunnille todella siunauksellista.

Kun tarkastustoimintaa kehitetään valvonnan ja valtuustolle raportoinnin ohella kunnanjohtajan työvälineeksi, täytyy tilintarkastuksen ja lautakunnan toiminnan rinnalla olla vielä järjestetty, säännöllinen ja organisaatioon päin näkyvä sisäinen tarkastus. Se saa toimeksiantonsa kunnanjohtajalta ja on muista virkamiehistä riippumaton. Se keskittyy raportoimaan johtajalle siitä, miten operatiiviseen toimintaan liittyvät asiat toteutuvat organisaatiossa, ja tuottaa samalla uudistus- ja korjaus ehdotuksia. Sisäinen tarkastus voi hyvin palvella varsinaista tilintarkastusta ja lautakunnankin työtä.

Ammatillisen ja poliittisen johtamisen jännitteet

Kaikki johtajat luovat itselleen karismaa saavuttaessaan hyviä tuloksia. Karisma tuo itseluottamusta, joka liian suureksi kasvaessaan pannaee ihmisen laajentamaan elintilaansa. Tämä on inhimillistä ja sitä tapahtuu kunnissa niin ammattijohtajille kuin poliittisillekin johtajille. Kunnan kaksi johtamisosapuolta elävät jatkuvassa vuorovaikutuksessa käyden kurkistamassa toistensa tehtäviä. Kunnan ja kunta-laisten edun mukaista on, että ne toimivat synkronissa ja vievät asioita yhteistyössä samaan suuntaan. Silti ei voida välttää yhteisen johtamisen karikoita.

Lainsäädännön viime vuosikymmenten uudistukset ovat kaikki peräjäälkeen korostaneet demokratian ja nyt myös suoran kansalaisvaikuttamisen lisäämistä: puhutaan osallisuudesta. Se on vetänyt kunnanjohtajien työtä yhä enemmän toimitusjohtajamaiseen ammattijohtamiseen. Samaa aikaan kuntien taloudellisen aseman pysyvä epävarmuuden tila on asettanut johtamiselle kovempia vaatimuksia. Johtamiselle on syntynyt tilaa toisaalta normiohjauksen vähentyessä ja toisaalta taloudellisen riippumattomuuden, kuntakohtaisen epävarmuuden vuoksi. On täytynyt hakea kuntakohtaisia ratkaisuja niin organisaation toimintakykyyn ja sen reagointinopeuteen kuin talouden kasassa pitämiseen. Tämä on vaatinut kovaa ammattijohtajan panosta, ja luottamushenkilöt ovat jääneet siinä työssä varjoon, joko tietoisena ikävästä tehtävästä tai sitten tahtomattaan. Operatiivisten asioiden päätösvallan delegointi aina asiakastiskille saakka on koettu luottamushenkilöiden vallan ja aseman kaventamiseksi.

Tämä kehitys on synnyttänyt mustasukkaisuutta vallasta, onnistumisen hedelmien nauttimisesta, julkisuudesta ja koko kunnan asioiden henkilöitymisestä ammattijohtajaan. Toisaalta demokratian ja osallisuuden korostaminen on luonut jännitteitä uusille tasoille. Kansanvallan korostaminen on rohkaisut luottamushenkilöitä ottamaan voimakkaasti poliittista kantaa organisaation operatiivisiin asioihin. Uusimmat budjettiudistukset supistivat pahimmillaan valtuuston käsittelemän talousarvion viiteenkymmeneen markkariviin ilman sen

kummempia toiminnallisia tavoitteita. Ihmistä lähellä oleva resurs-sijako meni lautakuntien päättämiin käyttösuunnitelmiin. Luottamushenkilöt ovat kokeneet kuntalaisten suoran osallisuuden korostamisen valtuustoryhmien ja poliittisten instituutioiden aseman heikentämiseksi ja vallan siirroksi suoraan yhden asian liikkeille. Kun virkamiesjohto tai sen alainen valmistelukoneisto puuhaa suoraan kansalaisten kanssa, poliitikot tuntevat jäävänsä sivustakatsojiksi. Suora kansalaistoiminta on myös suomalaisen kunnalliskulttuuriin ja sen päätöksentekojärjestelmään tottuneille virkamiehille uutta ja outoa.

On siis tehty toisiaan korville lyöviä uudistuksia. Osin taloudellisen tilan muutos on ajanut kuntia tilanteisiin, jotka synnyttävät helposti jännitteitä ja mustasukkaisuutta poliitikkojen ja palkatun johdon välille.

Tämä aika on myös synnyttänyt uuden luottamushenkilötyypin. Menneinä vuosikymmeninä kunnallispolitiikkaan nostettiin vaaleilla erilaisten toimijoiden kuten yhdistysten hyvin asioita hoitaneita aktivisteja: työmiesten, talonpoikien, yrittäjien ja toimihenkilöiden parhaita edusmiehiä ja - naisia. He olivat tottuneet yhteisöelämään ja porukalla päättämiseen. Heillä oli ihanteita, jotka he muokkasivat kunnallispoliittisiksi tavoitteiksi. He pyrkivät yhteistyöhön muiden ryhmien ja poliitikkojen kanssa saadakseen läpi ihanteitaan tukevia asioita kunnalliselämässä. Parhaat heistä päättivät uransa kunnallisneuvoksen arvonimeä kantaen.

Uusi aika on tuonut paikallispolitiikkaan ihmisiä, jotka eivät sitoudu yhteisiin päätöksiin. Heille suurin nautinto on yhteisen hyvän saavuttamisen sijaan henkisten ruumiiden tekeminen poliittisista vastustajista ja virkamiehistä. Heille toisen mollaaminen on arjen suurin sankariteko. Uudet taudit tarttuvat, metsä ryhtyy vastamaan niin kuin sinne huudetaan. Koko kunnalliskulttuuri pilataan herkästi. Silloin siellä ei ole kenenkään hyvä olla, tuskin edes pilaajien. Kunnanjohtajien erottamisen ja niihin johtaneen voimakkaan luottamuspuolan takaa löytyy usein tällaisia suuresti muuttuneita poliittisia tapoja.

Jännittyneessä kunnalliskulttuurissa alkaa henkilökohtaisilla suhteillakin olla merkitystä. Kun kunnanjohtaja ja johtavat luottamushenkilöt tekevät yhteistyötä viikoittaisessa, joskus jopa päivittäisessä vuorovaikutuksessa, heidän välilleen syntyy ihmissuhde. On kiva tuntea kaveruutta ja ystävyyttä kaiken politiikan keskelläkin. Mustasukkaisessa tilanteessa tällaiset kaveruussuhteet tuomitaan, sillä ne nähdään pelkinä vallankäytön keskittyminä. Todelliset kaverit ja ystävät toki löytävät puhumista muustakin kuin ajankohtaisesta kunnallispolitiikasta. Sekä luottamushenkilöiden että ammattijohtajien aika on niin kortilla, että kaveruussuhteetkin rajoittuvat työssä syntyviin kosketuspintoihin. Sen pitää olla hyväksyttävää.

Poliittisen johtamisen motiivit poikkeavat usein ammattijohtamisen motiiveista. Edellinen pyrkii ensisijaisesti puolueyhmittymänsä tavoitteisiin ja asemiin, jälkimmäinen kunnan kokonaistehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Ammattijohtaja johtaa koko kunnan substanssia. On kyse eri asioiden johtamisesta. Siksi toinen puhuu helposti aidasta ja toinen aidan seipäistä. Poliittinen koneisto ja ammattijohtaja pyrkivät toki samaan päämäärään, mutta arjessa edellinen tilanne on tyypillisempi. Luottamushenkilöiden poliittisesta työskentelystä kuluu joskus suhteettomaltakin tuntuva aika ja energiamäärä sinänsä vähäpätöisiltä tuntuvien toimikuntien ja työryhmien miehitykseen.

Kunnanjohtajan ja muidenkin virkamiesten toistuva esiintyminen lehtien palstoilla kunnan asioissa aiheuttaa närää ja mustasukkaisuutta poliitikoissa. Tämä on erityisesti korostunut uuden kuntalain julkisuusvaatimuksen mentyä voimakkaammin asioiden valmisteluun saakka. Virkamiehet tiedottavat lehtien avulla avoimesti vireillä olevista asioista, jotka eivät vielä ole ehtineet luottamushenkilökäsitteilyyn. Heillä on siihen oikeus ja joissain tilanteissa jopa velvollisuus, mutta jotenkin pitää hallita keskeisten poliitikkojen informointi näissä tilanteissa. Johtajalla pitää olla silmää oikea-aikaisen tiedon antamiseen luottamushenkilöille, erityisesti heidän johtajilleen.

Luottamushenkilöiden kesken on jännitteitä, jotka helposti kaatuvat palkatun johdon syliin ja syyksi. Kunnanjohtajalla täytyy olla

oikeus olettaa, että avoin toimiminen kunnanvaltuuston johdon ja hallituksen kanssa riittää kattamaan luottamushenkilökunnan tiedon tarpeet. Usein vastassa on kuitenkin valtuustoryhmien ja niiden johtajien suuttumus, kun he kokevat olevansa säännöllisen vuorovaikutuksen ulkopuolella. Virallisessa asemassa oleville poliittisille johtajille täytyy myös asettaa vastuu ja velvollisuus jatkaa keskustelua ja informaation antamista valtuustoryhmilleen ja mahdollisille järjestöille. Sitä vastuuta ei voi enää säilyttää kunnanjohtajalle.

Miten näitä jännitteitä hallitaan, miten niiden kanssa eletään? Kunnanjohtaja joutuu ottamaan siinä pelissä ensimmäiset askeleet ja jonkinlaisen pelinrakentajan vastuun, jotta yhteispeli kunnassa voisi kutakuinkin sujua. Hän ei kuitenkaan voi jäädä sivustakatsojaksi, jos näkee poliittisten jännitteiden tai esimerkiksi epäluottamuksen virkamieskuntaa kohtaan kasvavan kohtuuttomaksi ja vaarantavan normaalin päätöksenteon. Vaikka tässä kirjassa on aiemmin varoitettu johtajaa poliittisista peleistä, hänen on jollain näkymättömällä tavalla pyrittävä edistämään jännitteiden purkua ja julkisesti osoitettu olevansa itse siihen valmis.

Demokratia pitää ymmärtää kunnan yhdeksi tehtäväksi. Kun demokratiaan kuuluu politiikka ja politiikkaan pelit, on ne ymmärrettävä tarpeellisiksi ja joskus pelattava niillä säännöillä. Kypsä johtaja onnistuu kääntämän ainakin osan poliittisesta energiasta yhteisen hyvän tavoittelun käyttövoimaksi. Suurin vastuu on taas samalla ihmisellä: palkatulla johtajalla. Hänen on yhdistettävä kunnallisdemokratia, tehokas palvelutuotanto ja valitun strategian mukainen eteneminen johdonmukaiseksi toiminnaksi kuntalaisten parhaaksi ja erityisesti tulevaisuuden varmistamiseksi.

Jännitteitä syntyy aina, mutta niitä ei pidä ajatella vain ongelmina. Kun ammattijohtaja ja poliittiset johtajat hyväksyvät toistensa roolit ja erilaiset johtamistehtävät, voi kunnalle sinänsä välttämätön yhteistyö olla kukoistavaa ja myös nautinnollista. Poliittinen johtaja voi ammattijohtajan avulla saavuttaa sellaisia poliittisia tavoitteita, jotka ovat yhtä kunnan kokonaistavoitteiden kanssa. Ammattijohtaja puolestaan saa näkökulmilleen ymmärtämystä ja samalla poliittis-

ta voimaa ja sitoutumista hyväksytyksi tarkoitettujen ajatusten ajamiseen. Jos ihminen ei hyväksy näitä jännitteitä tai pelkää niitä, hän ei ole syytä hakeutua kunnanjohtajan tehtävään. Ne kuuluvat työhön siinä missä kolinat vanhaan autoon.

Demokratiaa parempaa yhteiskuntafilosofiaa ei ole vielä kukaan keksinyt. Muut järjestelmät ovat toinen toisensa perään ajautuneet karille. Sellainen kansa, joka ei saa pohtia joskus epäolennaisuuksia-kin kokouksissa ja kurmuttaa julkisen hallinnon ammattijohtajia, ampuu toisiaan kaduilla tai joutuu vallanpitäjien ampumaksi. Demokratia ja siihen kuuluvat pelit ja jännitteet ovat halpa hinta yhteiskuntarauhasta.

Onko tulevaisuudessa tilaa poliittiselle johtamiselle?

Tämä kysymys heitetään ilmaan, kun puhutaan kuntaorganisaation tehokkuus- ja tulosvaatimuksista. Jopa ammatillisen ja poliittisen johtamisen jännitteisiin on yksisilmäisesti nähty ratkaisuksi poliittisen johtajuuden osittainen häivyttäminen. Se ei millään muotoa käy päinssä suomalaisessa demokratiassa. Kunnanjohtajien on myös itse kannettava vastuuta sitä, että paikallinen poliittinen järjestelmä voi toimia ja että sillä on selvä tila kunnallishallinnossa.

Esimerkiksi se mustavalkoinen muutostila, jossa Suomen kunnat nyt elävät, vaatii kovia arvojen tasolla olevia päätöksiä ja prosesseja. Osa kunnista kärsii muuttotappiosta, ja niiden palvelukyky on uhattuna. Etelä-Suomen kuntiin taas muuttaa ennen kokemattoman suuri määrä ihmisiä, eikä siihenkään suhtautuminen ole ongelmatonta.

Poliittinen johtajuus on arvojen tunnistamista, ylläpitämistä ja muuttamista. Käynnissä olevat muutokset koskettavat syvästi koko paikalliskulttuuria, joka on uhattuna joko näivettymisen tai muualta tulevan väestön kasvun vuoksi. Muutoksen kourissa olevissa kunnissa tarvitaan nyt voimakasta poliittista keskustelua ja linjausta tulevaisuuden suunnista niin ylä- kuin alamäessäkin. Kunnanjohtajien

on saatava operatiivisille ratkaisuilleen paikallisiin arvoihin, paikallisen politiikkaan istuvia taustalinjauksia ja yksituumaisuutta kuntalaisia edustavien päättäjien kanssa.

Kunnanvaltuusto edustaa kunnan itsehallintotehtävää, ja siksi sen toimintakyvystä on pidettävä huolta. Kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen kanssa, ja siitä on kehittynyt useassa kunnassa varsinainen strateginen elin, valtuuston sijaan. Vaikka valtuusto on niin suuri ryhmä, että sen on usein vaikea toimia, keskustella ja sopia suurista-kaan linjoista, on siihen löydettävä keinot. Valtuusto saattaa tuntea itsensä kumileimasimeksi tai toimia arvaamattomasti suhteessa kunnanhallituksen tekemään valmisteluun. Valtuustoryhmät eivät ole virallinen kuntalain tarkoittama toimielin, mutta kunnan omissa säännöksissä ja käytännössä niiden asema jo tunnustetaan. Monissa kunnissa ne toimivat vilkkaasti ja hyvässä yhteistyössä kunnanhallituksen jäsenten kanssa, mutta jos niitä ei arvosteta päätöksentekomekanismeissa, syntyy kitkaa.

Vaikka kunnanjohtajan ei pidäkään sukeltaa valtuustoryhmäta-son poliittiseen toimintaan, hän voi kysyä itseltään, miten hän voisi ammattijohtajana olla valtuustoryhmien tukena niin, että niiden työskentelyedellytykset olisivat hyvät ja niistä löytyisi kunnan poliittista johtajuutta. Mikäli poliittinen johtajuus on epäselvää, se heijastuu koko kunnan toimintaan epäsuotuisasti.

Ongelma on puolueiden ja valtuusto- ja hallitusryhmien yhteinen ja sisäinen, mutta surullista on vierestäkin katsoa, jos kunnanhallituksen ja valtuustoryhmien johtajien välillä vallitsee jatkuva jännite ja jopa toimintaa halvaannuttava pelko. Valtuustoryhmien työskentelyyn on kunnissa panostettava enemmän. Kunnanjohtajan täytyy sisäistää niiden toiminnan tärkeys ja hyväksyä ne virallisessa työskentelyssä. Ryhmien suhteesta poliittiseen valmisteluun on luotava läpinäkyvät, kaikkien tiedossa olevat pelisäännöt.

Kunnanjohtajan suhde kuntalaisiin

”Kunta ei ole vain kansalaisia lähellä oleva hallinnon taso, vaan sosiaalisesti omavastuinen yhteisö ja kansalaisyhteiskunnan keskeinen toimija, joka huolehtii palveluiden järjestämisestä.” (Heikki Koski 1996.)

Vaikka edellä on korostettu henkilöstön johtamisen ja päätöksenteon valmistelun ensisijaisuutta, ei kunnanjohtajan roolia voi rakentaa pelkäksi kuntaorganisaation tai hallinnon johtajaksi. Kunta on tiheäverkkoinen yhteisö, jossa on toimijoita niin kunnan alueella kuin sen ulkopuolellakin. Kaikkein tärkein intressiryhmä yli kaikkien muiden ovat kuitenkin kuntalaiset, kunnan asukkaat. Tavoitteet niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä tähtäävät lopultakin asukkaiden elämän edellytysten luontiin ja varmistamiseen. Asukkaat myös veronmaksajina kustantavat kunnan palvelutuotannon ja muut toimet.

Myös asukkaat ovat tärkeimpiä kunnanjohtajan työn, onnistumisen ja epäonnistumisen arvioijia riippumatta sitä, kuinka paljon johtajan tekemiset ja tekemättä jättämiset ovat heitä henkilökohtaisesti koskettaneet. Haluttiin tai ei, kunta ja kunnassa tapahtuva kehitys, muutokset ja ilmiöt henkilöityvät asukkaan silmissä kunnanjohtajaan. Vaikka hänen yläpuolellaan toimii protokollan yläpää eli poliittiset johtajat, hahmottavat kuntalaisetkin kokonaisvastuun olevan palkatulla ykkösmiehellä tai -naisella.

Vaikka varsinkin suuremmissa kaupungeissa on vaikea organisoida johtajalle suoraa kosketuspintaa kuntalaisiin, se ei ole pelkästään suotavaa vaan välttämätöntä. Poliittinen järjestelmä poimii ja suodattaa toki jatkuvasti kuntalaistietoa, mutta se rajoittuu useimmiten puolueiden jäseninä olevien kuntalaisten näkemyksiin. Kunnanjohtajan on varmistettava itselleen suoria kanavia kansalaisiin. Sitä ei pidä kuitenkaan tehdä kovin seremoniaalisesti, ettei astuisi poliittisten johtajien saappaisiin ja loukkaisi heitä, vaan aidolla, arkisella ja suoralla tavalla. Kullakin johtajalla on siihen oma tapansa. Johtajan on tunnettava palvelutuotannon substanssia ainakin sen verran, että hän tietää missä, kenelle ja mitä palveluita organisaatio tuottaa. Jos johtaja ottaa tavakseen alaisistaan poikkeavasti aina katsoa palveluita käyt-

täjän, kuntalaisen kannalta, hän on jo hankkinut itselleen erinomaisen ikkunan arjen elämään. Mikäli hän käyskentelee pelloillaan, hän voi havainnoida asioita asukkaan kannalta ja tavata asukkaita. Hänellä on myös oltava sosiaalisia taitoja kohdata kuntalainen. Johtajaa pitää voida lähestyä vaikka ”Esson baarissa”.

Varsinkin suuremmissa kunnissa, joissa henkilökohtainen kontakti asukkaisiin on varsin rajoittunut, kunnanjohtajan on annettava tiedottamisen ja viestinnän keinoin kuntalaisille kuva myös itsestään eikä vain kunnasta. Johtajan pitää olla tunnettu ja tunnistettava. Hänen on julistettava kunnan sanomaa mitä erilaisimmissa tilanteissa ja tilaisuuksissa. Hyljeksimällä asukkaita edustavien järjestöjen tilaisuuksia voi menettää vähätkin kontaktipinnat. Etäiseksi koettua johtajaa ei muutoinkaan enää lähestytä.

Kuntalaiset eivät kuitenkaan ole vain yksi intressiryhmä, jonka kanssa täytyy olla väleissä. Kirjan alussa painotettu kokonaisuuden hahmottaminen ja oikean toimintastrategian luominen sen avulla on myös syvää yhteistyötä asukkaiden kanssa. Oikein kuntaan istuva strategia pohjautuu paikallisuuteen, kunnassa vallitsevaan paikalliskulttuuriin ja paikallisiin arvoihin. Kulttuuria ja arvoja ei voi oppia muutoin kuin imemällä pikkuhiljaa vaikutteita kuntalaisilta, heidän puheistaan, teoistaan ja käyttäytymisestään. Vain liikkumalla ihmisten parissa, altistamalla itsensä vaikutteille ja kuuntelemalla voi oppia sen arvoperustan, jolle kunnan toiminnan on rakennuttava. On hyvä muistaa, että usein kunnanjohtajat tulevat ja menevät, mutta asukkaat pysyvät.

Kulunut sanonta kuuluu, että kuntalaiset nauttivat mukavista asioista edustajiensa välityksellä. Kunnanjohtaja joutuu työssään osallistumaan mitä komeimpiin ja juhlavimpiin, pöydän anneiltakin erinomaisiin tilaisuuksiin. Se kaikki on kuitenkin vain puitetta sille työlle, mitä näissäkin tilaisuuksissa tehdään. Joku ajaa kunnan yksittäistä asiaa, joku solmii uusia tuttavuuksia tulevien asioiden hoitamiseksi tai hyödyllisten tietojen ja näkemysten saamiseksi. Tilanteisiin liitetty usein julkisuutta, ja vaikka ne pidetään verhojen takanakin, kuiske aina kuuluu. Kuntalaiset näkevät kunnanjohtajan myös edustajanaan

kunnasta ulospäin ja odottavat häneltä paitsi asioiden hoitamista myös kunnan arvolle sopivaa käyttäytymistä. Ei johtajan tarvitse olla mikään salonkileijona, mutta jossain määrin arvokkuutta ihmiset häneltä odottavat.

Osallisuus on uusi tapa, jolla organisaatiot luovat kunnissa asukkailla mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin. Osallisuusprojektit voivat samalla luoda myös virkamiehille uutta kosketusta asukkaisiin.

Kunnanjohtajan kuntalaissuhteen tuottama tieto ja näkemys eivät saa jäädä hänen yksityiseen omistukseensa. Ne on jaettava koko hallinnon, niin virkakoneiston kuin luottamushenkilöiden kanssa. Vasta kaikkien toimijoiden yhteenlaskettu kontakti tuo riittävän varmaa pohjaa kuntalaisten tarpeiden arvioinnille ja lopulliselle päätöksenteolle. Johtaja ei saa tehdä omista kuntalaissuhteistaan mustasukaisuuden aihetta.

Kuntalaissuhde myös tuo johtajalle uskottavan sitoutumisen omaan kuntaansa – tai sitten ei. Jos johtaja ei arvosta kuntaansa, sen asukkaita ja siellä olevia ilmiöitä, ei johtaminen toimi. Niin paljon ei johtajan työ vaikuta missään oloissa, että sillä voitaisiin muuttaa asukkaita tai paikallista kulttuuria.

Johtaminen ja talous

Kunnan talouden johtaminen

Pysyvää tehtävää suorittavan organisaation hyvyttä ja toimintakykyä mitataan ja kuvataan myös numeroilla ja markoilla. Kirjanpidon markat ovat kunnankin reaali-prosessin numeraalinen ilmaisija. Tässä ja nyt -tilannetta kuvaa yhden vuoden tilinpäätös: tuloslaskelma ja tase. Yrityksen vahvuutta tai heikkoutta kuvaavat vuositulo, tase ja osingonjakokyky. Yhtä tärkeää on yrityksen tarpeellisuus markkinoilla, asiakkaiden kokemaa hyödyllisyyttä. Niistä on myös johdettavissa yrityksen tulevaisuudennäkymä, goodwill, joka yhdessä tuloksen ja taseen kanssa muodostaa yrityksen arvon. Tuon yhteisarvon perusteella määräytyy yrityksen arvo pörssissä tai yrityksiä tai niiden osia muulla tavoin ostettaessa. Toimivan johdon onnistumista mitataan tällä yhtälöllä. Usein myös johdon palkkaus määräytyy vuosituloksen ja yrityksen arvon kehittymisen kombinaationa. Johdolle maksetaan kuukausipalkkaa, tantieemia tuloksesta sekä annetaan mahdollisuus lisäksi tienata rahaa yrityksen osakkeiden arvon kehittymisestä: tehdään optiojärjestelyitä.

Kunnan vahvuuden tai heikkouden mittaaminen on vielä monitahoisempaa kuin yrityksen. Kunnan vuosituloksella – erityisesti vuosikatteella ja sen riittävyydellä – mitataan paljolti kunnan tilaa. Tase,

erityisesti kunnan rahoitusasema, on merkittävä. Kunnallis- ja kiinteistöverotuksen taso kuvaa kunnan liikkumavaraa suhteessa muihin kuntiin. Sen sijaan kunnan organisaation kokonaisarvolla ei ole merkitystä. Sitä harvoin lasketaan ja ilmaistaan, koska kunta ei ole koskaan myytävänä. Sen sijaan kuntalaisten saamalla palvelutasolla suhteessa verotuksen tasoon on mitä tärkein merkitys. Samoin on merkitystä kunnan vetovoimalla yleisesti tavoiteltaviin asioihin, erityisesti yrityksiin ja työpaikkoihin. Kunnan talouden rahalla mitattava tila, kymmenet muut kuntalaisiin ja muihin toimijoihin vaikuttavat asiat sekä ennen kaikkea kunnan sijainti fyysisine yhteyksineen muodostavat kunnan goodwillin. Sekään ei tule koskaan noteeratuksi.

Kun kuntaa tarkastellaan puhtaasti kuntalaisille palveluja tuottavana organisaationa, jolla on oikeus verottaa, ollaan jo rahana mitattavissa arvoissa. Tällöin pitää ottaa huomioon myös palveluvelat eli puutteet kuten esimerkiksi palvelujonot. Päivähoitojono, riittämättömät koulutilat, vaikea pääsy perusterveydenhuollon palveluihin, hoitamaton katuverkko, huono ja epäviihtyisä rakennettu ympäristö ja huono juomaveden laatu ovat esimerkkejä palveluveloista, jotka lankeavat maksuun ennemmin tai myöhemmin. Kasvukeskuksissa ja niiden lähikunnissa näköpiirissä olevat palveluiden kasvuvälvoitteet, lisärakentaminen ja olematon raakamaavaranto ovat tärkeitä taloudenkin tilan arviointikriteerejä.

Kunnanjohtajan on tunnistettava kunnastaan edellä kerrotun kaltaisia talouden tilan arviointitapoja. Ne ovat osa sitä metsää, joka on hahmotettava jo yksittäisten puidenkin avulla. Arjen työskentelyssä, esimerkiksi talouskeskustelussa valtuuston, julkisuuden ja koko kunta-alan kanssa on yksinkertaistettava asioita ja löydettävä julkisessa keskustelussa yleisesti tunnettavat mittaamistavat.

Mikä on oikea verotuksen taso?

Vanha kunnallislaki sääti aikanaan selvästi kunnan veroäyrin hinnan tavallaan perälaidaksi, jos kuorma tuli liian täyteen. Se osa kunnan

menoista, jota ei voitu kattaa maksuilla, taksoilla ja muilla tuloilla, tuli kattaa kunnallisverotuksella. Veroäyri hintaa ei päätetty, sen joutui kunnanhallitus vahvistamaan lisätalousarvion yhteydessä. Samanaikaisesti oli voimassa ns. syömävelan kieltö: lainanotto yhdessä muiden pääomatulojen kanssa ei saanut ylittää investointeja. Lainsäädännön raami oli toisaalta salliva verotuksen suhteen mutta ahdas velkaantumisen suhteen. Aikanaan lainanottopäätös piti alistaa jopa läänihallituksen vahvistettavaksi. Mutta eipä ollut Suomessa juurikaan ylivelkaantuneita kuntia. Reilusti velkaantuneilla oli perusrakenteet eli infra hyvässä kunnossa tai omistuksessaan tuottavia liikelaitoksia.

Kunnallisveroprosentti on jo pitkään ollut kunnan vapaasti harkittavissa. Verotuksen taso ei kuitenkaan ole oleellisesti muuttunut niistä ajoista, kun sitä säädeltiin tiukemmin. Sen sijaan lainan käytön vapautuminen on tehnyt useista kunnista jatkuvia syömävelan käyttäjiä. Jotkut kunnat ovat tilapäisesti tai pysyvästikin joutuneet kattamaan pysyviä käyttömenoja lisälainoituksella, kun veroja ei ole poliittisista syistä voitu nostaa.

Vaikka kunnallisverotuksen muutamien prosenttiyksiköiden hajontaa ja eroja vähätelläänkin, kunta joutuu veropäätöksissään otta-
maan huomioon asukkaiden yleisen mielipiteen, naapurikuntien tason ja valtakunnalliset keskiarvotkin.

Kunnallisveroprosenttia pidetään tehokkuusmittarina. Se kertoo, miten kalliilla tai halvalla kunta kykenee tuottamaan palvelunsa. Silloin on tehtävä se yksinkertaistus, että kunnat tuottavat kutakuinkin yhtä riittävästi palveluita asukkailleen. Luonnollisesti siihen vaikuttaa ns. palveluvelka, jos sitä on.

Velka on siirrettyä verotusta. Sen vuoksi on varsin yleistä, että nimenomaan kunnanjohtajat joutuvat esittämään verotuksen korottamista miettiessään tulevien vuosien palveluiden rahoitusmahdollisuuksia. Toisaalta johtajakin pyrkivät hyvään tulokseen, jonka yksi mittari on veroprosentin suhteellinen asema ainakin naapurikuntiin verrattuna. Mikäli veroprosentin alentamiseen on realistisia mahdollisuuksia, päättäjät pitävät kyllä huolen sensuuntaisten esitysten tekemisestä.

Ei ole olemassa oikeaa veroprosenttia. Se on jossain määrin suhteellinen kilpailutekijä eikä siksi saa olla paljonkaan korkeampi kuin naapureilla. On kuntia, joiden kulttuuriin ja arvoihin kuuluu alhainen verotuksen taso, joskus myös palveluiden kustannuksella. Kun on tutkittu yritysten käsityksiä kunnista, veroprosentti ei ole nousut arvioinneissa niin tärkeäksi kuin esimerkiksi sijainti, liikenneyhteydet, työvoiman saatavuus ja asukkaiden peruspalvelut.

Niin kuntalaisten kuin sitä laajempikin yleinen mielipide, poliittinen ilmapiiri tai talouspoliittiset tavoitteet maassa vaikuttavat kunnan veropolitiikkaan. Esimerkiksi näinä vuosina on todistettu ja sovittu, että tuloverotusta alentamalla ja verokiilaa pienentämällä voidaan parantaa työllisyyttä ja sitä kautta yleistä hyvinvointia. Myös kuntien on oltava mukana tässä pyrkimyksessä, muutoin se ei onnistu. Tuskin kunnilla on juurikaan mahdollisuutta keventää verotusta, mutta veroprosentin nostaminen on poliittisesti erittäin vaikeaa.

Tällä hetkellä kuntien välinen verotuksen ero on viiden prosenttiyksikön luokkaa, millä on jo iso merkitys kuntalaisen käteen jäävälle palkalle. Erot eivät ole kuitenkaan koskaan näin suuria naapureiden välillä tai seutujen sisällä, joten ihmiset todella harvoin äänessä jaloillaan. Jopa karkkilalaiset – niin ihmiset kuin yrityksetkin – ovat melko hyvin sietäneet ylikorkean verotuksen tietoisena sitä, että kun palvelut kuitenkin toimivat ja kunta tekee kohtalaista vuositulosta, on olemassa parempi näkymä, vaikkakin kaukana.

Voisiko kiinteistövero nostaa?

Kiinteistöverossa on suhteellisesti mitaten paljon suurempia eroja naapurikuntien kesken. Kiinteistövero on suomalaisissa paikalliskulttuureissa erittäin arvolutautunut asia. Reaaliomaisuuden suoja pidetään erityisesti maaseutukulttuureissa viimeisenä asiana, johon saa kajota. Kiinteistöverotuksen koetaan nakertavan omaisuutta. Näin sitä huolimatta, että esimerkiksi tavallisen omakotitalon vuotuinen

kiinteistövero ei ole juuri kalliimpi kuin ruohonleikkurin terien ja pohjalevyn uusiminen.

Kiinteistövero edustaisi varsinkin kasvukunnissa yritysten mak-
saman yhteisöveron kuntaosuutta turvallisempaa veropohjaa. Sen
tuottama tulo ei heittele suhdanteissa yhteisöveron tapaan. Kun kiin-
teistöjen arvo pitkällä aikavälillä jatkuvasti nousee, kiinteistöt edus-
tavat myös veronmaksukykyä. Kun samaan aikaan edellytetään kun-
nan rakentavan niin asunto- kuin työpaikka-alueillakin yhä parem-
man ympäristön, olisi kiinteistöverotuksen nostolle mitä parhaim-
mat perusteet. Poliittisesti se on kuitenkin vaikea veromuoto. Val-
tiovalta teki kunnille todellisen tepposen ”antaessaan” kunnille lisä-
rahoitusta lupaamalla nostaa eri kiinteistöveromuotojen välyksiä.
Harvoissa kunnissa kyetään sitä mahdollisuutta käyttämään. No, se
on itsehallintoa ja kunnan vapaata harkintavaltaa.

Kiinteistövero edustaa kuitenkin vakaata veronmaksukykyä, ja sik-
si se olisi esimerkiksi yhteisöverosta saatavaa jako-osuutta vakaampi
tulolähde. Nyt näyttääkin olevan valtiolla suuntaus siihen, että kun-
tien osuus yhteisöverosta häivytetään ja niille suositellaan kiinteis-
töveron korotuksia. Kiinteistövero koetaan kuitenkin paitsi yksityis-
omaisuuden nakertajaksi myös yrityksissä erittäin kielteiseksi, tulok-
sesta riippumattomaksi veroksi. Asiat täytyy kuitenkin suhteuttaa,
sillä kiinteistövero ei ole ylärajoillaankaan suuri.

Vuosibudjetti johtamisen välineenä

Kunnanjohtajan vallasta on monenlaisia käsityksiä ja tulkintoja. Jot-
kut korostavat voivansa vain myöntää lyhyitä virkavapauksia ja sau-
nankäyttövuoroja. Kuitenkin lainsäädäntö antaa kunnanjohtajalle
yhden vallankäyttöelementin yli muiden: esittelyoikeuden ja samal-
la esittelyvallan kunnanhallituksessa käsiteltäviin asioihin. Kun ti-
lanne on normaali ja yhteistyö luottamushenkilöiden, erityisesti kun-
nanhallituksen puheenjohtajan kanssa sujuu, ei tähän valtaan voi ku-
kaan kajota. Hallituksen puheenjohtaja ja hallitus voivat toki itse vel-

voittaa johtajan ottamaan tietyn asian esiteltäväksi, mutta ne eivät voi puuttua esittelyn sisältöön. Tuo esittelyvalta kulminoituu vuosittain kunnanjohtajan talousarvioehdotukseen. Itse ehdotus oikein rakennettuna on tottakai kunnanjohtajan ja käytännössä myös hänen johtoryhmänsä tulkinta sitä, mitä on poliittinen tahto, mutta sopeutettuna kunnan taloudellisiin mahdollisuuksiin ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen.

Talousarvioehdotus ja siihen liittyvä useamman vuoden ohjelma ovat myös tärkeä viestinnän väline. Talousarvioehdotus kertoo ulospäin, kuntalaisille, yrityksille ja muille intressiryhmille, miten kunnassa menee ja mihin suuntaan asioiden halutaan menevän. Se kertoo karusti taloudelliset tunnusluvut, vuosikatteen, investointien omarahoituksen, velkamäärän kehityksen ja haettavan verotuksen tason. Yhtä lailla se kertoo, minkälaisia palveluita kunta aikoo tuottaa asukkailleen ja minkälaisia investointeja on edessä. Henkilöstölle se kertoo myös omaa kieltään tulevaisuudesta: onko kunnalla palkanmaksukykyä, kasvaako vai väheneekö henkilöstön määrä, aiotaanko toimintoja ulkoistaa vai hoitaa kunnallisena jne.

Kaiken kaikkiaan talousarvioehdotus ja sitä valmisteleva työprosessi ovat kunnanjohtajan tärkein, arvokkain ja vaikutusvaltaisin johtamisen väline, eikä siitä saa luopua. Jos siitä luopuu, luopuu samalla myös koko johtajuudesta. Yhtä lailla on talousarvioehdotuksen käsittely lautakunnissa, hallituksessa ja valtuustossa näille toimielimille vuoden tärkein päätös.

Se kuinka talousarvioon liittyvä työprosessi, budjetin poliittiset tavoitteet ja organisaation resurssit ja työtavoitteet luodaan, kuvaa koko kunnan poliittisen ja ammatillisen johtamisen kulttuuria. Terveimmillään prosessi lähtee siitä, että valtuusto on asettanut vuosittain tarkistettavat pidemmän aikavälin tavoitteet. Virkamiestyönä ja myös lautakunnissa ne on pilkottu toimialojen ja sitä pienempien yksiköiden toiminnaksi, nimenomaan valtuuston asettamia tavoitteita toteuttavaksi toiminnaksi. Ylivoimaisesti vaikein asia tässä työssä on tavoitteiden ja taloudellisten mahdollisuuksien sovittaminen yhteen. Se on kompromissia aika-akselilla, osittaista luopumista, verotuksen

pohdintaa, osatavoitteiden priorisointia ja paljon muutakin, mikä usein viime kädessä jää kunnanjohtajan ratkaistavaksi. Hän ei niistä asioista suinkaan lopullisesti päättä, mutta hänen velvollisuutensa on esittää kunnanhallitukselle sellainen budjetti, joka ei ainoastaan varmista sovittuja yhden vuoden taloustavoitteita, vaan luo varmuutta myös tuleville vuosille.

Talousarvion tasapainottaminen on kunnanjohtajaa avustavalle johtoryhmälle yksi vaikeimpia töitä. Toimialoja johtavat virkamiehet joutuvat sukkuloimaan kahdessa roolissa. Toisaalta heidän on pyrittävä tuomaan esille oman lautakuntansa budjettitahtoa. Toisaalta he joutuvat avustamaan kunnanjohtajaa tasapainossa olevan budjet-tiehdotuksen laadinnassa. He joutuvat siis usein karsimaan itse esittelemäänsä tai lautakuntansa päättämää ehdotusta. Yhtä lailla kunnanjohtajan ehdotus voi hyvin harvoin täysin toteuttaa hallituksen tai valtuuston etukäteen esittämää poliittista tahtoa niistä asioista, joita budjettiin pitäisi sisällyttää. Virkamiehet joutuvat pahanilmanlinnuiksi, sillä heidän on tuotava esille myös taloudelliset riskit ja rajat.

Kaiken kaikkiaan talousarvioprosessi ja itse budjetti sisältävät kaikki ne arvot, perustehtävät ja poliittiset tavoitteet sekä kulttuurin, joita kunnassa pidetään tärkeinä. Siinä tarvitaan demokraattisen päätöksenteon asettamia tavoitteita, ammattijohtajuudella suunniteltua toiminnan substanssia, taloudelliseen ammattitaitoon ja talousnäkemykseen perustuvaa tasapainotusta ja hyvällä, innostavalla mutta rajat asettavalla johtamisella hoidettua prosessia.

Milloin kunnan talous on kunnossa?

Tähän kysymykseen haetaan jatkuvasti oikeita vastauksia. Kuntien keskinäiseen vertailuun käytettäviä tunnuslukujakin on monenlaisia. Julkisuudessa puhutaan yleisimmin vuosikatteesta, joka on sama kuin yrityksen rahoitustulos, siis tulos ennen poistoja. Vuosikatteen riittävyttä kuvataan sen suhteella poistoihin, ts. riittääkö kattamaan

vaiko ei. Kunnan talouden katsotaan olevan tasapainossa, jos tulos poistojen jälkeen on nolla tai enemmän. Vuosikatteen rahoitusvai-
kutusta kuvaa paremmin sen riittävyys investointeihin. Kumpikaan
tapa ei ota kantaa tulo-rahoituksen suhteeseen velkamäärän lyhentä-
miseen. Sen vuoksi viime vuosina on kehitelty erityistä talouslukua,
numerollista ilmaisu-
a, joka ottaa huomioon verotuksen mahdollisuu-
det tai ylikäytön (poikkeama keskimääräisistä veroprosenteista), ka-
tettavat poistot, investointitarpeet ja velkamäärästä johtuvat velvoit-
teet tai yhtä hyvin alhaisen velkamäärän antamat mahdollisuudet.
Talousluvusta ei ole ainakaan vielä löytynyt sellaista yksimielisyyttä,
että sitä olisi ryhdytty yleisemmin käyttämään kuntien vertailun vä-
lineenä.

Mikään luku tai markkamääräinenkin ilmaisu ei voi sellaisenaan
vielä kuvata kunnan hyvyttä tai huonoutta suhteessa muihin kun-
tiin. Aiemmin mainittu palveluvelka on hyvin merkittävä, mutta vai-
keasti laskettava tekijä. Lähihistoria tuntee paljon kuntia, joissa on
alhainen verotus, kenties jopa velaton tilanne, mutta kysyntää vas-
taamattomat terveys- tai päivähoitopalvelut. Mikäli alhainen vero-
tus on kunnassa korkeampi arvo kuin palveluiden riittävyys, on asia
tietenkin kohdallaan.

Kun kunnan oman vuosikatteen riittävyyttä tai velkamäärän hal-
littavuutta pohditaan, täytyy ottaa mukaan kunnan omat tulevaisuu-
dennäkymät. Kasvaako kunta, pitääkö investoida palveluiden mää-
rän lisäämiseen? Tuoko kasvu sellaista uutta verotulopohjaa, jonka
maksettavaksi voidaan kasvun vaiheessa ottaa lisää velkaa? Onko ny-
kyinen suuri velkamäärä riski koko tulevaisuudelle ja verotuksen ta-
solle? Onko velka ensin hoidettava pois? Onko asukasluku laskeva,
minkä vuoksi ei tarvita lisää palveluita? Pystyvätkö pienenevä asu-
kasmäärä ja sen myötä vähenevät verotulot ja valtionosuudet hoita-
maan nykyisentasoista velkamäärää? Miten nämä kysymykset ja nii-
den antamat vastaukset vaikuttavat kunnan veroprosenttiin? Mitä
 muita sääätelykeinoja on kuin veroprosentti? Onko kunnalla mahdol-
lisuuksiinsa nähden liian paljon palvelutarjontaa? Ovatko kulut suh-
teessa tuotettaviin palveluihin liian suuret?

Kestävän oman talousstrategian luominen ja ylläpito edellyttää siis jatkuvaa pohdintaa kunnan omasta tilasta muihin vertaamisen rinnalla. Kunnan täytyy löytää itselleen sopivat ja riittävät talousta-voitteet, jotta sillä olisi edellytyksiä palvella asukkaitaan myös tule-vaaisuudessa. Esimerkiksi kasvavilla seuduilla, missä asukasluku nou-see vuosittain 2–3 prosentilla, tarvitaan pyöreästi kaksi kertaa pois-tojen suuruinen vuosikate, jotta se riittäisi investointeihin ilman net-tovelan lisäämistä. Pelkällä nollatuloksella talous ei ole vielä riittä-vän tasapainossa. Taantuviissa kunnissa tullaan hyvin toimeen pois-tojen suuruisella vuosikatteella edellyttäen, että velkamäärä ei ole yli-suuri. Mutta kun kunnan kehitys lähtee taantumaan, on miltei poik-keuksetta ylivoimaista saavuttaa kuvattu tulostaso; taantuma iskee niin voimakkaasti kunnan verotulopohjaan.

Miten talous pidetään kunnossa?

Tähänkään kysymykseen ei ole valmiita, kaikkiin kuntiin sopivia vas-tauksia. Jokaisen on ne itse etsittävä. On toki monia asioita, jotka voivat toimia hälytyskellon tavoin. Kun palveluiden yksikkökustan-nukset varsinkin suurissa massapalveluissa ylittävät jatkuvasti kun-tien tai rakenteeltaan vastaavanlaisten kuntien luvut, on jotain pie-lessä ja asialle on tehtävä jotain. Kulujen hallinta on jatkuvaa val-veilla oloa.

Palveluiden tuottamisen kilpailuttaminen ja ulkoistaminen ovat yhtä aikaa sekä suuria ja suosittuja mantroja että joskus myös todel-lisia mahdollisuuksia. Yhtä lailla yhteinen tuottaminen naapureiden kanssa järkevien tuotannon määrien kokoamiseksi on paljon käytet-ty mahdollisuus. Yleensä vain ulkoistamista on edeltänyt oma epä-onnistuminen. Ei ole olemassa mitään periaatteellista syytä siihen, ettei kunta voisi toimia yhtä tehokkaasti kuin alalla toimiva yksityi-nen yritys. Toki on paljon erityistoimintoja, joissa kunnan tarpeet ovat niin pieniä, ettei oma tuotanto missään tapauksessa ole edulli-sin ratkaisu. Työnantajan sosiaalikuluisia meillä on kuitenkin yrityk-

siin verrattuna rasite. Eläkevakuutusmaksumme ja vuosilomakustannuksemme ovat suuremmat. Niiden ero on vedettävä kiinni paremmalla tehokkuudella.

Kun pohditaan ja lasketaan jonkin toiminnan ulkoistamista, täytyy laskennan lähtökohtana olla ns. konsernietu. Kunnalla tai sen yhtiöidensä ja liikelaitostensa kanssa muodostamalla konsernilla on käsitteellisesti vain yksi kassa, yksi konsernin vuosikate. Liian orjallinen tulosjohtaminen on harhauttanut toimintayksiköt ajattelemaan ja laskemaan pelkkää oman yksikkönsä taloutta ja nettokulua ja unohtamaan konserniedun. Kunta joutuu aina pitämään erilaisissa asioissa yllä tiettyä perusvarustusta niin henkilökunnan kuin koneiden, laitteiden ja rakennustenkin osalta. Niitä voi käyttää konsernin sisällä muihinkin tarkoituksin hyvin mitättömillä lisäkustannuksilla. Esimerkkinä tuoreimmista yksityistämiskaavoituksista on kuntien sairaankuljetus. Siellä, missä sairaankuljetus on järjestetty kunnallisena toimintoja, sen hoitaa palo- ja pelastuslaitos. Jos se ulkoistetaan, syntyy hyvin marginaalinen säästö, koska henkilökuntaa ei voida vähentää läheskään koko sairaankuljetuksen volyymia vastaavalla määrällä. Kunnan on joka tapauksessa pidettävä yllä perusvalmius palon- sammutus- ym. raskaisiin pelastustehtäviin. Valmiusvaatimus sanelee siihen mitoitettavan henkilöstön tarpeen, ei tulipalojen tai muiden vahinkojen määrä. Vastaavasti, jos kunta ottaa tehtäväkseen uutenä toimintona sairaankuljetuksen, se voidaan hoitaa vähäisellä lisähenkilöstöllä. Tätä ei tämän päivän kilpailukulttuuri ymmärrä ja hyväksy. Se on tuotava kuitenkin esille, jotta ei tehtäisi hyvää tarkoittaen taloudellisesti vääriä ratkaisuja.

Erityisesti kasvukunnissa maa- ja kaavoituspolitiikka on nousemassa tärkeäksi kunnallistalouden osaksi. Kun kunta joutuu kaavoittamaan uusia asunto- ja yritystoiminta-alueita, se joutuu investoimaan merkittäviä summia paitsi teknisiin infrastruktuuripalveluihin myös moniin toiminnallisiin palveluihin, esimerkiksi lasten päivähoitoon, joukkoliikenteeseen jne. Tämä nostaa alueen tonttimaan ja raakamaan arvoa varsin käsittämättömällä ja suhteettomalla tavalla. Arvonnousun joutuu maksamaan asukas tai yritys tonttimaan hin-

nassa. Sen takana olevat suoritukset, kunnallistekniikan ja muut palvelut maksaa kunta eli kaikki kunnan veronmaksajat. Suomalaisessa maa- ja metsätalouden tarpeisiin perustuvassa maanomistuskulttuurissa ja erityisesti maasijoituksia tekevissä tahoissa on syntynyt käsitys, että yhteiskunnan ja kaikkien veronmaksajien maksamien investointien johdosta syntynyt arvonnousu kuuluu pelkästään maanomistajalle. Kunnan on vaihtoehtoistuottoon perustuvalla hinnoittelulla kyettävä hankkimaan kaavoitettava raakamaa ensisijaisesti itselleen ja varmistettava, että veronmaksajien konkreettisesti maksama arvonnousu palautuu heille. Näin tapahtuu, kun kunta itse on ns. maanjalostaja ja myy tontit lopullisille käyttäjille hankinnan ja jalostuksen yhteishintaan tai sitä alempaan markkinahintaan, jos siitä todetaan muutoin olevan hyötyä kunnan tavoitteille. Maa- ja kaavoitusjärjestelyissä pyörii useinkin kunnan vuosikatetta vastaava määrä rahaa, ja se pitää huomata.

Kuntakokonaisuuden johtaminen koko talouden johtamisen näkökulmasta vaatii hyvää numeroinformaatiota niin menneestä kuin nykyhetkestä ja tulevaisuuden näkymistäkin. Kunnan laskentatoimen on tuotettava ajantasaista tietoa siitä, missä mennään budjettia ja tuloista ajatellen. Myös operatiivisen laskentatoimen täytyy olla kunnossa. Suoritemäärät, yksikköhinnat ja vertailut ovat yhtä tärkeitä kuin ulkoisen kirjanpidon antama informaatio. Aiemmin on jo puhuttu heikkojen signaalien lukemisesta. Kunnan talouden kehitys antaa niitä jatkuvasti, ne on vain osattava tajuta.

Käsiteltäessä johtoryhmän ja erityisesti toimialajohtajien roolia on korostettu heidän sitouttamistaan esimerkiksi budjettia laadittaessa koko kunnan taloustavoitteisiin. Talouden kokonaisjohtamisessa kunnanjohtaja tarvitsee työparikseen hyvän talous- ja rahoitusjohdon, joka paitsi osaa itsekin lukea numeroita ja tuottaa niitä johtajalle ja muulle organisaatiolle oikea-aikaisesti myös tuntee siinä määrin palvelusubstanssia, että voi tehdä numeroista oikeita johtopäätöksiä. Talouden johtaminen arjessa on sen fundeeraamista, mihin luvut näyttävät kunnan menevän ja miten siihen vaikutetaan. Kunnanjohtaja ja talousjohtaja muodostavat tärkeän työparin, jonka

käsistä lähtee päätöksenteolle, julkiselle sanalle ja muulle organisaatiolle lopullinen perusinformaatio ja ennen kaikkea tulevista vuosista se perusnäkemys, jolle muu suunnittelu ja sen rahoitus nojaavat.

Yhä tärkeämpi perusinformaatio on kunnan väestön ikärakenne ja sen ennustetut muutokset. Mikään ei vaikuta niin paljon kunnan toimintaan ja talouteen kuin päivähoito-, peruskoulu- ja vanhusikäluokat, joista erityisesti viimeksi mainitun kasvu on tulevan vuosikymmenen suurin haaste kuntien taloudelle.

Kuntayhtymät, konserni- ja osakkuusyhtiöt

Huomattava osa kunnan toiminta- tai talousvastuulla olevasta palvelusubstanssista tuotetaan muissa organisaatioissa kuin itse peruskunnassa. Erikoissairaanhoido, kehitysvammahuolto ja ammatillinen koulutus ovat tyypillisiä kuntayhtymätoimintoja. Pienemmissä kunnissa on perusterveydenhuoltokin yleensä kuntayhtymätoimintaa naapureiden kanssa. Erilaisia teknisiä infrastruktuuripalveluita ja vuokra-asumista hoidetaan kunnan omissa yhtiöissä. Näillä aloilla ja yhä enemmän esimerkiksi elinkeinopolitiikassa ja aikuiskoulutuksessa toimii myös ylikunnallisia yhtiöitä.

Jokaisen kunnanjohtajan arkihokema vuosikymmenten takaa on, että kuntayhtymille pitäisi tehdä jotain. Aikana, jolloin niiden toimintaa aloitettiin, olivat kunnanjohtajat usein niiden johtavilla hallintopaikoilla. Nytemmin puolueiden piirijärjestöt useissa maakunnissa ovat tehneet ns. kunnanjohtajien virkakieltoja, jolloin koko ammattikunta on savustettu ulos kuntayhtymähallinnosta. Silti on löydettävä tavat, joilla voidaan sovittaa kuntayhtymien toiminta niin palveluiden kuin taloudenkin osalta kunnalle sopiviin raameihin. Kunnanjohtajilla on edelleenkin kuntayhtymiin päin sen verran asemavaltaa, että asioihin vaikuttava vuoropuhelu on mahdollista.

Erikoissairaanhoido on minkä tahansa kunnan budjetin ja tuloslaskelman suurin erä. Vasta kymmenen viime vuoden aikana sen sisältöä on lähdetty pilkkomaan ja hakemaan erilaisia sopimus-, ti-

laus- ym. järjestelyjä. On tehty suuria kuntayhtymäfuusioita, isojen sairaaloiden alasajoja ja paljon muutakin vaikuttavaa kuntien yhteisestä vaatimuksesta. On tiivistetty kunnan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kosketuspintoja, luotu kuntakohtaisia suunnitelmia hoidonporrastuksen hallitsemiseksi, ryhdytty ohjaamaan hoitoketjuja niin itse hoidon tuloksellisuuden kuin kustannustenkin optimoimiseksi. Hoitopäivähinnan tilalle on luotu uusia sairaus- tai toimenpideluokitukseen perustuvia hinnoittelujärjestelmiä. Nämä kaikki ovat asioita, joiden kehityksen kärjessä, niiden vaatimisen kärjessä on seisonut kunnallisojohto. Asiat eivät saa jäädä tämän päivän tilanteeseen, vaan kehitystyötä ja muutoksia tarvitaan yhtä lailla tulevaisuudessa.

Viimeisessä valtionosuusuudistuksessa hävisi peruskuntien ja kuntayhtymien välinen taloudellinen side ammatilliseen koulutukseen, kun menttiin ns. ylläpitäjäjärjestelmään, jossa rahat eivät enää kulje laskuina ja niiden perustana olevina suoritteina kunnan ja kuntayhtymän välillä. Laskuista ja rahoista on aina helpompi keskustella. Suuri kysymys kustannusten ohella tällä alalla on se, kuinka koulutustarjonta vastaa alueen elinkeinoelämän tarpeita ja nuorten ammattitoiveita. Koulutuslinjojen suurta laivaa ei voi kääntää kovin nopeasti. Sitä suunnittelee ja ohjaa voimakkaasti myös valtion keskushallinto. Yksittäisen suurenkaan yrityksen tarpeet eivät saa kovinkaan paljon sijaa. Asiaan on liittynyt myös paljon itse asialle vieraita tavoitteita ja niiden lobbaamista. Esimerkiksi viime vuosikymmenen lopulla oli useilla varsinkin elektroniikkateollisuuskeskittymien alueilla toimivilla kuntayhtymillä ja oppilaitoksilla hankkeita alan teknikko- ja insinöörikoulutuksen lisäämiseksi. Insinööriliitto lobbasi poikkeuksellisen voimakkaasti niin kuntien ja kuntayhtymien luottamushenkilöitä kuin valtion opetushallintoakin kaatamaan nämä hankkeet alan heikkoon työllisyyteen vedoten ja onnistui siinä. Nyt sitten itketään insinööripulaa.

Kuntien yhteisten kuntayhtymien ja yhtiöiden palvelu- ja investointipolitiikan järkevää hoitoa häiritsee kuntien välinen kilpailu toiminnan substanssien sijoittumisesta. Ollaan valmiita ajamaan hul-

luakin hanketta, jos se vain sijoittuu oman kunnan alueelle, ja valmiita vastustamaan järkevää, jos se sijoittuukin naapurin alueelle. Näissä asioissa olisi kyettävä nousemaan helikopteriin yli kuntarajojen, mutta helppoa se ei ole sen enempää kunnanjohtajille kuin päätäjillekään.

Halu virtaviivaistaa hallintoa toi kuntasektorille osakeyhtiöt joko konsernin sisälle tai naapureiden tai muiden toimijoiden kanssa yhteisesti omistettuina. Niiden hallinnon miehitys ja valvonta ei ole aina onnistunut. Yhtiöiden manageerauksen pitäisi olla konsernijohtajan eli kunnanjohtajan näpeissä, mutta toimitusjohtajat usein vesittävät sen hallituksensa hyvällä tuella. Omistajan ääni ja etu on helppo perustella nurin. Se on johtanut kriiseihin, energiayhtiöissä jopa yhtiön osakkeiden myynteihin.

Hyvän ja toimivan omistajapolitiikan luominen yllä kuvattuihin organisaatioihin on vaikea kysymys. Toisaalta pitää saada syntymään selvä manageeraussuhde peruskunnan ja yhtiön välille. Kunnan johdon on annettava sopivasti tilaa yhtiön edulle, jotta yhtiö voisi menestyä. Samalla yhtiön johdon on sitouduttava toimimaan konsernin edun mukaisesti. Missä raja sitten kulkee, määrittääkö sen kunnanhallitus vaiko yhtiön hallitus? Kun ollaan selvässä enemmistö-omistajasuhteessa, vastaus on selvä: pääomistaja määrää tahdin. Osakkuusyhtiöt ovat vaikeampi pala, ja niissä on toimivalla johdolla paljon käsissään. Kuntayhtymiin liittyy taas niiden julkisen tehtävän vuoksi paljon poliittisuutta, ja niiden asioita käsitellään yhtä lailla vaikka puolueiden piirijärjestöissä kuin osakaskuntien kesken. Kun valta on hajautunut moneen paikkaan ja isolle joukolle, tarvitaan uskottavaa arvovaltaa. Sen avulla pärjää, onpa sitten kunnanjohtaja, kunnallispoliitikko tai puoluevirkailija.

Kun kuntayhtymiä, konserniyhtiöitä ja osakkuusyhtiöitä hallitaan tai yritetään hallita, täytyy aina muistaa myös niiden perustehtävä. Ne ovat olemassa useimmiten jotain primääripalvelua eli kuntalaisia, asukkaita varten. Tämä näkökulma tuppaa unohtumaan, kun peruskunnat ja niiden johto, yhtymähallinto ja puolueet käyvät räiskyvää keskustelua vallasta ja suurista rakenteellisista ratkaisuista.

Näiden organisaatioiden kanssa tehtävä arkityö on suhteutettava niissä liikkuviin rahamääriin ja kuntalaisvaikutuksiin. Niille on annettava kunnanjohtajan työssä riittävä, mutta ei liian suuri sija.

Subde elinkeinoelämään

Kuten alussa todettiin, elinkeinopolitiikka on tullut pysyväksi osaksi kunnanjohtajan työtä. Kunnat ovat joutuneet ottamaan tai halunneet ottaa itselleen osatoimijan ja vaikuttajan roolin yritysten päätöksenteossa tavoitteenaan kasvattaa oman kunnan työpaikkaomavaraisuutta. Suomalainen 1970-luvun alussa aloitettu aluepolitiikka ja nyttemmin Euroopan unionin rakennerahastopolitiikka ovat tuoneet myös merkittäviä työkaluja, joilla on pyritty vaikuttamaan yritysten ratkaisuihin, jopa niiden perustamiseen.

Elinkeinopolitiikan menettelytavat, painoarvo, poliittinen arvo ja myös vaikuttavuus ovat alue- ja kuntakohtaisia. Elinkeinopolitiikan laajuus ja syvyys on kasvanut vuosi vuodelta. Aluksi se oli miltei huutokauppamaista kuntien välistä kilpailua yritysten uusista tuotantolaitoksista, usein myös jo toimivien tuotantolaitosten huudattamista kunnasta toiseen jopa saman maakunnan tai seutukunnan, työssäkäyntialueen sisällä. Jälkeenpäin tämä toiminta on saanut nimen nollasummapeli. Siinä yritykset saivat lyhyen tähtäimen hyötyjä ja veronmaksajat lisäkustannuksia. Joku oli aina maksanut myös tyhjilleen jätetyt tilat. Aseina käytettiin puoli-ilmaisia tontteja tai jopa teollisuusrakennuksia ja erilaisia tukia työvoiman palkkaukseen. Asiaan oltiin innostuneita, ja tässä onnistuneet kunnat saivat uutta elämänuskoa.

Nykyisin elinkeinopolitiikkaa tehdään laajalla rintamalla. Ratkaisuja etsitään osin samoissa verkostoissa, joissa yritykset itse toimivat. Kunnan sisällä katsotaan paitsi perinteistä kaavoitusta ja kunnallistekniikkaa myös yrityksen henkilöstön tarpeita asumisessa, lasten päivähoitossa, vapaa-ajan palveluissa, joukkoliikenteessä ja muussa muussa. Yritykselle tontti- tai hallikaupan yhteydessä annet-

tavan subventiorahan sijaan palvellaan yritystä ja sen henkilöstöä terveesti sillä samalla areenalla, jolla palvellaan yleensä kuntalaisia. Elinkeinopolitiikka ei ole enää pelkkä kunnanjohtajan esikunnassa oleva yksikkö, vaan kunnan kokonaisvaltaista toimintaa. Koko palvelutuo-
tannon kirjo koskettaa ja kiinnostaa elinkeinoelämää. Kun kunta pal-
velee asukkaitaan hyvin ja kokonaisvaltaisesti, se palvelee myös yri-
tyksiä samalla politiikalla.

Yritysten oma kansainvälistyminen yhdessä Suomen EU-jäsenyy-
den kanssa on laajentanut nopeasti yrityksiä palvelevan toiminnan
kunnassa ulottumaan yli maan rajojen; näin tapahtuu yhä pienem-
pienkin yritysten kanssa ja yhä useammin.

Yritykset ovat kunnanjohtajalle jo vakiintuneita ja itsestään sel-
viä arjen yhteistyökumppaneita. Tuon vuoropuhelun taustalla piilee
usein myös toiveita kunnan tulosta mukaan rahoitukseen tai muu-
hun riskinottoon yrityksen puolesta. Joskus huudetaan kuntaa jopa
markkinointivastuuseen. Yritysten ongelmia, myös pelkästään niille
itselleen kuuluvia, on ymmärrettävä. Vaikka kunta ei niitä voisikaan
riskinotolla ratkaista, kuntaa kaivataan mukaan sellaisten kumppa-
neiden etsintään, jotka voivat auttaa. Tämä edellyttää kunnan joh-
dolta ja sen apuna toimivilta elinkeinopolitiikan tekijöiltä syvää ajan-
kohtaista tietoa talouselämän yleisistä ilmiöistä ja jopa monista tri-
viaaleilta tuntuvista yksityiskohdista. Oman paikkakunnan päätöi-
mialojen yleis- ja markkinatuntemus on enemmän kuin suotavaa.

Yritysten kanssa seurustelu on herkkää vuorovaikutusta. Siinä kä-
sitellään paljon asioita, jotka eivät kilpailu- tai muista syistä kuulu
julkisuuteen, eivät edes hallinnon sisälle. Silloin kun asiat johtavat
kunnallisiin päätöksiin, on kyettävä yhdistämään yritystoimintaan
kuuluva salassapito ja päätöksenteon valmistelun luottamuksellisuus.
Usein joudutaan menemään jopa valtuustoon saakka pelkällä kun-
nanjohtajan sanalla.

Herkäksi seurustelun tekevät myös tapakulttuurit. Kun yritykset
tekevät yhteistyötä kunnan johdon kanssa, se ei tapahdu pelkästään
aatteellisista syistä. Kun yritys käyttää aikaansa kunnanjohtajaan, sillä
on selvä tavoite. Kyse ei ole pelkästä kohteliaisuudesta. Se ei kuiten-

kaan tee toiminnasta rikollista lahjontaa. Aivan samalla tavalla kuin kunnanjohtaja tapaa esimerkiksi valtionosuuksista päättäviä viranomaisia ja ajaa kuntansa etua, yritysjohto ajaa asioitaan kuntaan päin.

Yritykset käyttävät tässä seurustelussa usein sellaisia puitteita ja paikkoja, jotka eivät ole tyypillisiä kunnallishallinnon arjelle. Jos yritys haluaa keskustella asioistaan Lapin hangilla tai vaikka ulkomailla olevassa filiaalissaan ja pitää yllä hyviä pöytätapoja ja normaalia vieraanvaraisuutta, ei kunnanjohtaja saa mielessään tehdä itsestään rikollista, jos hän osallistuu tällaiseen seurusteluun. Jos se on tarpeen asioiden hoitamisen tai informaation ja näkemyksen hankkimiseksi, se on virkatyötä. Tuota tarpeellisuutta ei saa jättää lehdistön tai lahjus-oikeudenkäynnin ratkaistavaksi. Jos sydämessään toimii kunnan parhaaksi, se on riittävä peruste. Näissä tilanteissa liikutaan tietysti julkisten yhteisöjen ja yritysten tapakulttuurien rajamailla. Yrityksiltä on edellytettävä kunnallisten sopivaisuuden rajojen tuntemista ja asiassa pysymistä.

Yhtä lailla kunnanjohtajan on muistettava, että hän näissä tilanteissa, joskus pikkutuntien iloisimpinakin hetkinä on instituutio, jonka perusteella jokaisella läsnä olevalla on oikeus tehdä tulkintoja asianomaisen kunnankin toimintatavoista ja sivistyneisyydestä. Hänen on luotava myös henkilökohtaisia kontakteja. Siihen tarvitaan joskus vapaa-ajanvietolta näyttäviä rituaaleja, mutta kunnanjohtaja edustaa aina instituutiota. Se on muistettava käyttäytymisessä jopa pukeutumista myöten. Etiketin hallinta ei ole herraskaisten hapatusta. Se edesauttaa kanssakäymistä.

Kun elinkeinopolitiikka on kunnan koko toimintaa, johtajan on koulutettava myös koko organisaationsa avainhenkilöt siihen. Yritysten tarvitsemat päätökset ja palvelut ovat enemmän yksittäisten toimielinten päätöksiä ja niiden tuottamia palveluita kuin suuria kunnanhallituksen ja -valtuuston linjaratkaisuja. Asioiden intensiteettiin vaikuttaa myös se, kuinka suuren arvon valtuusto antaa alueensa yritysten menestymiselle ja työpaikkakehitykselle.

Usein elinkeinopolitiikka on taistelua tuulimyllyjä vastaan. Alueen yrityksiä tai kokonaisia toimialoja kielteisesti koskettavat rakenne-

muutokset tuovat ongelmat vielä enemmän kunnan vastuulle. Kunta ei kuitenkaan yksin voi kantaa kokonaisvastuuta, eikä elinkeino- tai rakennepolitiikka saa olla liioiteltua. Sellaiseen viittaa hiljattain julkaistu erään kunnan viranhakuilmoitus, jossa haettiin määräaikaista kunnanjohtajaa seuraavalle EU:n rakennerahastokaudelle. Se ei viittaa itsehallintoa toteuttavan palveluorganisaation johtajuuteen, vaan pelkkään EU-asiantuntijan tehtävään, jossa ainoa tärkeä asia on EU-tukien optimointi. No kenties joku muu hoitaa muulla nimikkeellä kunnanjohtajan tehtävää.

Elinkeinopolitiikan paikallisia yhteistyökumppaneita ovat omastakin halustaan myös eri järjestöt. Sekä Suomen Yrittäjät että kauppakamarijärjestö ovat paikallisestikin ryhtyneet aktiivisiksi kuntiin päin. Joskus vuoropuhelu jää jankkaamaan asteelle ”miksi kunta ei suosi hankinnoissaan paikkakunnan yrityksiä”, mutta varmasti päästään myös kauaskantoisempiin tuloksiin. Tottakai kunta suosii alueensa yrityksiä, jos niiden hinnat ja palvelut ovat kilpailukykyisiä. Täytyy vain muistaa niin kansalliset kuin eurooppalaisetkin velvoittavat kilpailusäännökset. Yrittäjä- ja kauppakamarijärjestöjen kanssa tehtävällä yhteistyöllä ja yhteisellä konkreettisella tekemisellä luodaan juuri se paikalliskulttuuri, jossa yritysten asioita käsitellään ja autetaan. Ei ole olemassa sellaisia poliittisia voimia, jotka haluaisivat vastustaa kunnan alueen yritysten menestymistä, jos yritykset toimivat yleisesti hyväksyttävällä tavalla ja alalla. Toisaalta on yrityksiä, joilla katsotaan olevan tulevaisuutta ja yrityksiä, jotka toimivat ns. aurin-gonlaskun aloilla. Suhtautumisessa niihin on varmasti eroa.

Elinkeinopolitiikka syvenee ja laajenee. Nyt on vireillä yliopisto- ja korkeakouluopetuksen valjastaminen alueen yritysten tarpeisiin, alan tutkimus- ja kehitystoiminnan edistäminen ja kansainvälisten verkostojen luominen näihin asioihin. Kunnat ja erityisesti yliopistokaupungit ovat luomassa kokonaista osaamisen ja tutkimuksen infrastruktuuria. Sen vaikutukset näkyvät vasta kaukana tulevaisuudessa, mutta saattavat luoda nopeastikin uskoa kykyyn turvata yrityksen osaamisen kehittyminen juuri sillä alueella.

Mitä on käytännön kansainvälistyminen?

Aiemmin kunnanjohtajan työn kansainvälinen aspekti oli perinteikäs pohjoismainen ystävyyskuntatoiminta. Kylässä käytiin parin vuoden välein tutustumassa pohjoismaisiin kuntiin. Sitten toiminta laajeni entiseen Neuvostoliittoon ja Keski-Eurooppaan ja viimeksi itsenäistyneisiin Baltian maihin, Suomesta käsin lähinnä Viroon. Kunnallismatkailua on paljon arvosteltu veronmaksajien rahojen tuhlailuksi turhaan matkusteluun. Se on kuitenkin avartanut monen kunnallispolitiikon näkemystä, opettanut uusia ratkaisumalleja ja lisännyt virkamiesten kielitaitoharrastusta. Kun nyt on tultu arkiseen kansainvälisyyteen, jossa yhden yrityksen tai muun organisaation kanssa tehtävä yhteistyö vaatii kansainvälistä kommunikointia tai fyysistä kohtaamista, on takavuosien ystävyyskuntatoiminta antanut kuitenkin jonkinlaisen pohjan ymmärtää muita kansoja ja niiden kulttuureita. Ei ole tavaton asia pienessäkin kunnassa, että jokin yritys on ulkomaisessa omistuksessa tai muutoin sellaisessa kansainvälisessä yhteistyösuhteessa, että se heijastuu kunnanjohtajan työhön tai koko kuntaorganisaatioon. Yritykset vaihtavat varsin vikkelaasti omistajaa. Jonakin kauniina päivänä kunnanjohtaja voi huomata, että hän ei saa perusinformaatiotaan kuin jollain germaanisella kielellä tai Zürichissä sijaitsevasta pääkonttorista. Ole siinä siten matkustuslupiesi ja paikallislehden arvostelupelkojesi kanssa! Kunnanjohtajan maantieteellinen työkenttä on juuri yhtä laaja kuin on kunnan toimintaan vaikuttavien päätoimijoiden sijaintikenttä.

Suomen EU-jäsenyys räjäytti hetkeksi kansainvälisyyden yltäkyläisyyden kuntien syliin ja silmille. Eräs kollega ilmaisi asian näin: ”Me kunnallisjohtajat olemme itseämme säästämättä menneet pitkien ja poikin Eurooppaa selvittääksemme itsellemme, mitä mahdollinen EU-jäsenyys vaikuttaa kuntamme elämään.” Maakunnalliset liitot todellakin ajoivat alueensa kunnallisväkeä sisään EU:n asioihin ja toimintatapoihin jo ennen jäsenyyttä – ja hyvä oli, että sen tekivät. Ne alueet, jotka pääsivät rakennerahastojen mahdollisuuk-

sien piiriin, kykenivät nopeasti organisoimaan itselleen tarpeelliset kanavat Brysselin byrokratiaan. Suomi alueineen ja kuntineen on jo varsin kokenut jäsen.

Kansainvälisyys ei ole enää kunnanjohtajan työn hohdokas osa-alue. Se on arjen ilmiö, josta on poistunut maailmalla matkustamisen uutuus ja haluttavuus.

Suhde valtionhallintoon

Tiukan normiohjauksen aikaan tärkeimmät kumppanit olivat ne valtion viranomaiset, jotka valvoivat normien noudattamista ja jotka vaikuttivat mitä erilaisimpien valtionosuuksien myöntämiseen. Vanha maakuntapohjainen lääninhallinto edusti valtiota, mutta oli myös kuntien asialla keskushallintoon päin. Kansanedustajat ja varsinkin ministerit kykenivät yksilötyölläänkin vaikuttamaan valtion budjetissa kuntakohtaisiin hankkeisiin.

Aika on muuttunut. Vanhaa lääninhallintoa ei juurikaan ole. Toki lääneissä vielä ratkaistaan tai ainakin ehdotetaan ministeriöille tärkeitä kouluja, päiväkoteja, kirjastoja jne. koskevia valtionosuusasioita, ja siltä osin kontakteja pidetään yllä. Maaherra ja läänin osastoja johtavat neuvokset voivat edelleen auttaa tai olla auttamatta kunnan pyrkimyksiä.

Kuntapohjainen maakunnallinen liitto on ottanut alueellisen edunvalvojan roolin. TE-keskuksiin on keskitetty elinkeino- ja työvoimapolitiittinen rahoitus. Todella suuret tie- ym. hankkeet ovat edelleen ministeriöiden heiniä. Pienemmät hoidetaan tiepiireissä. Valtakunnantason poliitikot kuten ministerit koetaan yhä – eikä aivan perusteetta – arvostetuiksi vaikuttajiksi, joille halutaan viestittää yhdenkin kunnan asioita, näkemyksiä ja ongelmia.

Kuntien ja valtion yhteistoimintaan on yksittäisten hankkeiden hoitamisen tilalle tullut tiedonkeräämisilmiö. Valtiovaltaan halutaan vaikuttaa myös yleisellä tasolla, esimerkiksi tulevaan lainsäädäntöön tms. Valtion viranomaisilta halutaan tietoa siitä, mitä on suunnit-

teilla, jotta osataan varautua siihen. On pidettävä itsensä ja kuntansa ajan tasalla.

Myös valtion virkamieskulttuuri on selvästi muuttunut terveeseen suuntaan. Kunnat ja niiden johtajat otetaan jo kumppaneina eikä hallintoalamaisina, ja kunnista halutaan oppia asioita. Toki vieläkin kuulee tarinoita siitä, kuinka vain valikoitujen kunnanjohtajien puheluita otetaan vastaan. Kuntien arvostus valtionhallinnossa ei ole jakamatonta. Kuntakenttä on kuitenkin niitä harvoja palvelujärjestelmiä, jotka selvisivät viime lamasta suhteellisen vähillä vaurioilla ja kykenivät kohtalaisen hyvin pitämään yllä pohjoismaiset hyvinvointipalvelut rajusti supistuneesta valtion rahoituksesta huolimatta. Kuntia johdettiin hyvällä taidolla laman yli. Muutamat harvat epäonnistumiset eivät tee kunnista kelvottomia.

Uuden tietoyhteiskunnan tarvitseman osaamisen infrastruktuurin rakentaminen vaatii kunnilta ja valtiolta voimakasta ja ennakkoluulotonta yhteistä tekemistä ja joskus myös riskinottoa, panostusta tuntemattomaan. Valtioltakin alkaa löytyä tähän tarvittavaa halua ja valmiutta.

Valtion paikallishallinnon uudistukset, erityisesti poliisitoiminnan keskitykset, ovat rapauttaneet maaseudun turvallisuutta kovalla kädellä. Kun sitä ennen oli postilaitos yhtiötetty ja maaseudun postipalveluita heikennetty, voi ymmärtää joillakin alueilla vallitsevan epäluottamuksen valtion haluun hoitaa ”maata asuttuna”. Valtion omaisuuden hoitoon perustetut yhtiöt näyttävät käyttäytyvän kuin viime nousukauden huumen uskaliaimmat maasijoittajat, kun ne odottavat kuntien rahoituksella syntyviä arvonnousuja. Tällaisista asioista on koko kuntakentän käytävä valtiovallan, erityisesti maan hallituksen kanssa keskustelua. Valtion ja kuntien on yhdessä toimittava samaan suuntaan tavoitteenaan tehokkaat ja kustannuksiltaan edulliset julkiset peruspalvelut ja yhdyskuntien laajennustarpeisiin edullinen tontti- ja raakamaa.

Vaikka valtion budjetin rakenne ei enää korvamerkitse kuntien suorassa intressissä olevia hankkeita tai niiden rahoitusta, ei pidä väheksyä yhteydenpitoa valtakunnallisiin poliittisiin päättäjiin. Koke-

neilla kansaedustajilla on laaja suhdeverkosto, joka ei rajoitu pelkääseen oman puolueen ministereihin ja tuttuihin valtion virkamiehiin. Se ulottuu myös laajasti muuhun yhteiskuntaelämään.

Myös hallitukset, niiden ministerit ja muut toimijat pitävät kuntakenttää arvossa, koska se toteuttaa suurelta osin heidän tekemiään kansalaisia koskevia poliittisia päätöksiä. Asiallinen yhteydenpito ministereihin tuo aina jos ei muuta niin hyödyllistä tietoa kunnalle ja vie myös kunnasta näkemyksiä päätöksentekoon.

On olemassa vielä liuta isohkojakin asioita, joiden toteutumisessa suurin ja lopullinen harkintavalta on valtion viranomaisilla, virkamiehillä. Palvelutuotannossa perustamiskustannusten valtionosuudet eivät ole lainsäädännön muodollisesta oikeudesta huolimatta itsessään selviä. Kaavat on pitänyt näihin vuosiin saakka alistaa ympäristöviranomaisten vahvistettavaksi. Vaikka rakennuslain uudistus poistaa kaavojen alistuksen, jää ympäristökeskuksille ja ympäristöministeriölle merkittävä ohjausrooli kuntien kaavoituksessa ja yksittäisissä kaavoissa.

Vaikka maakunnalliset liitot ovat kuntapohjaisia, on niillä kunnan näkökulmasta myös viranomaisluonne. Niistä on tullut TE-keskusten rinnalle EU-rahoituksen vaikuttajia erilaisten ohjelmien kautta. Tulevat maakuntakaavat saanevat vahvan roolin kuntien yhdyskuntarakenteen ohjauksessa.

Johtaminen konsulttien avulla

Kun johtamistyö tunnistettiin kunnissa, alkoi vilkas ismien aika. Tuli tavoitejohtaminen, sitten tulosjohtaminen, joka on kuntalaissakin säädetty. Sitten tulivat laatujohtaminen, tilannejohtaminen ja monet muut opit. Varmasti jokaisesta ismistä on opittu jotain hyödyllistä. Johtaminen on kuitenkin hyvin henkilökohtainen, johtajan omaan persoonaan sidoksissa oleva taito tai ominaisuus. On sanottu, että johtamista ei voi oppia: ihminen joko kykenee siihen tai sitten ei. Jos hän kykenee johtamiseen, hän voi ainakin kehittää johta-

mistaitojaan ja hioa tyyliään. Omaa persoonaa on vaikea muuttaa. Siitä on paljon kiinni se tapa, jolla johtajan tehtävää hoidetaan.

Konsultteja on moneen tehtävään, ja heitä on hyödyllistä käyttää sellaisiin osaamisalueisiin, joita kunnassa ei joka päivä tarvita. Johtaminen taas on kunnassa arjen taito: sitä tarvitaan joka päivä ja sillä on oltava jatkuvuutta. Osaako ihminen johtaa? Se pitäisi selvittää valintatilanteissa, ettei hyviä ammattilaisia pistettäisi väärin töihin. Konsultti ei voi tehdä ihmisestä johtajaa, jos tällä ei ole siihen luontaisia ominaisuuksia tai tahtoa. Konsultti voi hyvällä menestyksellä luoda kuntaan kokonaisen uuden johtamiskulttuurin puolesta vuodessa, mutta se romahtaa oven sulkeutuessa.

On kuitenkin tilanteita, joissa johtaja tarvitsee itselleen tai ajatuksilleen tukea, vahvistusta tai kritiikkiä. Sitä kutsutaan nykyisin työnohjaukseksi. Ulkopuolinen voi kyetä avaamaan uusia näkökulmia esittämällä kysymyksiä, kyseenalaistamalla, ja siten syventää ihmisen johtajuutta. Se on kuitenkin kahden kesken tai pienessä ryhmässä tehtävää tukityötä, joka on enemmän herättelyä kuin uuden tiedon pumpaamista. Aiemmin on jo puhuttu johtajan työn yksinäisyydestä ja vastuun jakamattomuudesta. Joskus siinä yksinäisyydessä voi ulkopuolinen olla hyvänä tukena.

Jos konsultti otetaan taloon suurin elkein uudistamaan koko johtaminen, ei siitä yleensä seuraa muuta kuin istuvan johtajan täydellinen nolaaminen ja kyvyttömäksi osoittaminen. Joskus se saat-
taa olla jopa tarkoituksena, kun muut ihmiset haluavat konsultin taloon.

Konsultin käytön tärkein kriteeri on se, että itse tuntee tarvitse-
vansa tukea. Silloin johtajan ja konsultin välille voi syntyä luottamuksellinen suhde, joka auttaa eteenpäin.

Asiantuntijaroolissa konsultteja ei pidä vieroksua, mutta johtajuutta heille ei pidä antaa. Sitä paitsi hyvä konsultti ei sitä suostu edes ottamaan. Hyvän konsultin tuntee siitä, että hän puhuu vähän ja kuuntelee paljon. Hän myös tietää, että talosta lähtiessään hän jättää johtajan yksin ongelmansa kanssa. Onnistuessaan hän on auttanut johtajaa löytämään jonkin uuden pienen työkalun, jonka avulla

hän taas pärjää myös yksin. Kun johtajakin tarvitsee joskus kannustusta, tukea ja kiitosta, hän voi saada sen hyvältä konsultilta, jos sitä ei heru poliittisilta esimiehiltä.

Kunnanjohtajan rooli

Kuntaan sitoutuminen

Vaikka kunnanjohtajan korostetaan olevan vain palkattu johtaja, jonka yläpuolella toimivat protokollan mukaiset puheenjohtajat, odotetaan kunnanjohtajalta jos keneltä täydellistä sitoutumista kuntaansa. Hänen on annettava itsensä koko pitäjälle tai kaupungille. Hänen on myös kyettävä nauttimaan siitä, että on ikään kuin yhteistä omaisuutta. Muutoin työ tuottaa kärsimystä ja tuskaa. Luottamushenkilöjohtajan sitoutuminen kulkee puolue- ja ryhmäreittiä ja on enemmän tai vähemmän sidottu neljän vuoden kausiin. Kunnanjohtaja edustaa asukkaille ja myös kunnasta ulospäin jatkuvuutta. Persoonallaan hän leimaa isonkin kunnan.

Kuntaansa on rakastettava enemmän kuin yksityistä omaisuuttaan (jota kunnanjohtajille ei juurikaan ehdi edes kertyä). Ei ole aikaa ja rahaa ns. tuottaville busineksille. Ilman syvää sitoutumista organisaatioonsa ja kuntaansa johtaja ei voi hoitaa tehtäväänsä menestyksekkäästi. Siksi on jo hakiessaan oltava varma paikan miellyttävyydestä. Kuntaansa tyytymätön johtaja ei voi peitellä tunnettaan, ja hänen esimerkkinsä voi tarttua. Toisaalta se saa aikaan välittömästi tyytymättömyyttä ja erottamisperkimyksiä. Valitsijat odottavat täytettyä sitoutumista, ja sitä odottavat myös kuntalaiset.

Paljon keskusteltu aihe on kunnassa asumisen vaade. Se koetaan mitä luonnollisimmaksi. Tosin esimerkiksi suurten kaupunkien ympärillä keiden tahansa ihmisten sukkulointi naapurikuntiin on tavanomaista. Niissä olosuhteissa kulttuuri sallii sen myös kunnanjohtajalle.

Kaikenpuolinen osallistuminen kunnan ja kuntalaisten elämässä tärkeinä pidettyihin rientoihin on kuitenkin tärkeää, eikä kunnanjohtaja ei voi usein loistaa poissaolollaan. Vaikka hänellä ei olisi tilaisuuksissa mitään fyysistä roolia, osallistuminen koetaan arvostukseksi ja poissaolo väheksymiseksi järjestävää seuraa ja paikalla olevaa yleisöä kohtaan. Kukaan ei kuitenkaan veny kohtuuttomuuksiin. On pakko valikoida, sillä yksityiselämälle ja levolle on annettava myös osansa, joskus jopa valkoisia valheita käyttäen.

Joskus johtajia syytetään, että he omivat kunnan itselleen, puhuvat ”minun kunnastani”. Tuo arkinen ilmaisu päinvastoin kuvastaa syvää sitoutumista, sitä, että on valmis käärimään hihansa ja likaaamaan omat kätensä kunnan puolesta. Toki johtaja joutuu puolustamaan kuntaorganisaatiota ja sen taloutta sellaisessakin tilanteessa, jossa luottamushenkilöt tai kuntalaiset vaativat enemmän kuin talous ja muut resurssit sallivat.

Hyvän sitoutumisen perusedellytys on kunnan ja sen asukkaiden elintapojen tuntemus, siis samat asiat, jotka ovat kuntakokonaisuuden hahmottamisen ja sen strategian luonnin edellytyksiä.

Seuraelämä ja tapakulttuuri

Kunnanjohtaja on kunnassaan tai kaupungissaan sosieteetin kärkeä, niitä ihmisiä, jotka halutaan tuntea. Se ei ole välttämättä enää johtajuuttakaan, mutta kuuluu rooliin. Korkea sosiaalinen asema voi tuoda nautittavaa seuraelämää, hauskoja tilaisuuksia ja hyviä ystäviäkin, mutta joskus se voi tuntua myös raskaalta velvollisuudelta. Oikein osuessaan se vahvistaa työssä tarvittavaa verkostoa ja syventää muutoinkin tarpeellisia ihmissuhteita. Virkaan halutessaan jokainen tietää, että tämä on myös osa roolia eikä siitä voi täydellisesti kieltäytyä.

Kunnissa on monenlaisia kansalaisryhmiä, eikä elämää pidä kokea vain ylempien sosiaaliryhmien kanssa. Kunta on olemassa ensisijaisesti niitä varten, jotka elämäntilanteensa vuoksi tarvitsevat hyvinvointipalveluita. Toki kaikki asukkaat käyttävät niitä jossain tilanteessa.

Koska johtaja edustaa kuntaansa, häneltä odotetaan myös asiallista käyttäytymistä niin työssä kuin sen ulkopuolellakin. Takin malli tai puvun väri on sovitettava kellonaikaan ja tilaisuuksien luonteeseen. Tämä saattaa tuntua saivartelulta, mutta helpottaa elämää. Ei hyvä pukeutuminen loppujen lopuksi niin vastenmielistä ole.

Kunnanjohtajan on myös muistettava kunnantalon ulkopuolisessa seuralämässä protokolla, erityisesti luottamushenkilöjohtajien korkeampi asema. On paljon tilanteita, joissa kunnasta halutaan kohdata vain palkattu johtaja, ja silloin toimitaan tilaisuuden tai tilanteen isännän toivomalla tavalla.

Omasta halusta syntyvä seuralämä jää vähiin jo aikasyistä. Virka ja sen tuoma rooli tuovat menoja aivan riittävästi. Jos kunnanjohtaja ryhtyy paikkakunnan seuralämän ja kutsujen isännäksi, hän ei muuta ehdikään. Ei ole minkäänlaisia mahdollisuuksia vastata kutsuihin kutsulla. Kunnan viralliseen vuotuisen elämään liittyvät tapahtumat ja juhlat antavat mahdollisuuden kohtuullisen vastavuoroisuuteen.

Kunnan johtaminen tarvitsee jatkuvuutta, jota edustaa myös kunnanjohtaja henkilönä. Sitoutuminen ja jatkuvuus kulkevat käsi kädessä. Kuntalaiset haluavat kunnalleen turvallisen isä- tai äitihahmon. Se rooli istuu hyvin jatkuvuutta edustavalle, kuntaansa rakastavalle kunnanjohtajalle.

Entä kun kalenterista loppuvat päivät ja vuorokaudesta tunnit?

Johtajan työssä yksi suurimpia käytännön vaikeuksia on ajan riittämättömyys. Pienissä kunnissa johtajilla ei monestikaan ole edes sih-

teeriä käytössään, ja kuntakoon kasvaessa tilanteiden ja tilaisuuksien määrä kasvaa logaritmisesti. On pakko valita.

Pienessäkin kunnassa on asioita ja esimerkiksi henkilökuntaa työssä niin paljon, että jokaiseen ehkä tarpeelliseenkaan asiaan ei ehdi tarttua eikä jokaisen työntekijän kanssa ehdi syntyä riittävää vuorovaikutusta. Pienissä kunnissa on nykyisin todella kevyet esimiestoiminnot ja johtaja itse saattaa olla linjavastuussa. On asetettava itselleen rajat, minkä suuruisiin asioihin koskee. Raja voi olla jopa markkamääräinen. Rajanpitoa haittaa se, että esimerkiksi kunnanhallitukset tahtovat kiinnostua paljon pienemmistä asioista kuin johtaja katsoo vastuulleen kuuluvan. Kuntalaiset lähestyvät kunnanjohtajaa hänen kannaltaan pienissä mutta kuntalaisen itsensä kannalta isoissa kysymyksissä, eikä kuntalaista aina voi käännyttää toisen virkamiehen puoleen.

Suuremmassa kunnassa pelkästään tilaisuudet, joihin tulee kutsu, veisivät kaiken työajan, eikä se aina riittäisikään. Osa tilaisuuksista on kunnan kulloisessakin tilanteessa hyödyllisiä, osa vähemmän hyödyllisiä. Kun näiden tilaisuuksien lisäksi on tarpeen istua alas pohtimaan myös organisaation sisäistä johtamista ja johtaa myös päätöksenteon valmistelua, loppuu aika kesken, ellei ajankäyttöä systemaattisesti hallita. Tuskallisin ajan hallinnan este on johtajan työn vapaapalokuntaluonne. Kun asiat sujuvat suunnitellusti ja sovitulla tavalla, ei johtajaa juurikaan kysytä. Mutta aina syntyy ongelmia, iki liikkuja ei toimikaan, ja johtajan on riennettävä hätiin.

Hyvää sihteeriä parempaa ajankäytön hallinnan systeemiä ei ole keksitty. Hyvällä sihteerillä on silmää arvioida, mihin johtajan aikaa on tarpeen käyttää ja mikä asia voi odottaa seuraavaa tilaisuutta tai joutaa kokonaan roskiin. Sihteeri myös varmistaa sen, että johtaja on ”aina tavattavissa” eli hänen puhelimeensa vastataan ja soittaja saa kohtuujassa itsensä langalle. Sihteeri seuloo suurimman osan pienistä asioista suoraan muille ihmisille, jos osoite on väärä. Tämän asian ovat oppineet suomalaiset ilmoituskauppiaat. He tuntevat sihteerien kovuuden eivätkä kerro asiaansa, koska tietävät tien päättyvän siihen paikkaan tai joutuvansa asiassaan pienemmillä määrära-

hoilla varustetun virkamiehen luo. Hyvä sihteeri myös tuntee johtajan tarvitseman ihmissuhdeverkoston ja osaa punnita nämäkin asiat kohdalleen.

Kun kunnanjohtajalla on työparinaan hyvä sihteeri, hänen ei tarvitse käyttää aikaansa mihinkään muuhun kuin päätehtäväänsä, johtamiseen. Kaikki aikaa vievät aikataulujen järjestämiset, suunnittelut, palaverista sopimiset, oikeiden paperien kokoamiset jne. tekee sihteeri ja vapauttaa johtajan johtamiseen. Sihteerin olemassaolo takaa myös sen, että johtajalla on edes yksi ihminen, jolle saattaa purkaa jopa murheensa. Tuohon suhteeseen liittyy parhaimmillaan ääretön luottamus ja luottamuksellisuus, ja se kestää murheidenkin käsittelyä.

Hämmästyttävän usein edellytetään keskikokoisissa ja suuremmissakin kunnissa johtajan itsensä hoitavan kalenterinsa, puhelimen-
sa, palaverijärjestelynsä ja monet muut yllä luetellut käytännön asiat, jotka vievät suunnattomasti aikaa. Se on johtajan ajan tuhlausta.

Kunnan ulkoisen kuvan hoitaminen

Jokainen kunta pitää tärkeänä imagoaan, ulkoista kuvaansa. Imago syntyy vain tosiasioista. Imagoa voidaan muuttaa tai ohjata vain todellisia olosuhteita muuttamalla. Viestinnän keinoin voidaan tuoda joitain helmiä korostuneesti esille, mutta pitkän ajan kokonaiskuva rakentuu aina kunnassa vallitsevasta todellisuudesta. On kuitenkin kuntia, joiden ulkoinen kuva ei ole kovin tunnettu. Syynä on yleensä se, että kunta on pidättyväinen. Se ei halua kertoa itsestään julkisuudessa. Paikallislehtien uutistoiminta elää kunnan päätöksistä ja tekemisistä, ilman kunnallisuutisia ei ole paikallislehtiä. Ne kertovat asukkailla tehokkaasti kotikuntansa asioista, mutta niiden uutisointi ei yllä kunnan rajojen ulkopuolelle, välttämättä ei edes välittömään toimintaympäristöön, esimerkiksi työssäkäyntialueelle.

Maakunta- ja aluelehdissä kunnat ovat arvostettuja uutislähteitä niin hyvässä kuin pahassakin. Maakuntalehdilläkin on terve intressi maakunnan ja sen kuntien menestymisen suhteen. Ilman menesty-

vää maakuntaa ei ole ostovoimaa, joka ylläpitäisi ja kasvattaisi kauppojen ilmoitusvolyymin. Monet maakuntalehdet on aatteelliselta pohjaltaan jopa perustettu maakunnan menestymisen kaikinpuoliseksi edistäjäksi. Samalla ne tietysti ovat liikeyrityksiä, joiden täytyy voida elää, kasvaa ja kannattaa. Asioiden näin ollen lehden levikkialueen kunnilla ja lehtiyhtiöllä on sama peruspäämäärä, mikä helpottaa yhteistyötä. Isommat ns. valtakunnanosa-keskusten nykyisin jopa kansainvälisessä omistuksessa olevat lehdet yhdessä valtakunnallisten lehtien kanssa ovat riippumattomampia aluetaloudesta ja voivat harrastaa terävämpää kritiikkiä paikallishallintoa kohtaan. Toki maakuntaja aluelehdissäkin elää terve journalismi, joka ei peittele kuntien eikä niiden poliitikkojen tai johtajien epäonnistumisia ja mokauksia. Silti niiden kunnallisjuttujen perusvireenä on enemmän levikkialueensa kuntien kannustaminen kuin jännitteiden esille tuonti.

Kuntalaki korostaa hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Uusi julkisuuslainsäädäntö tuo uudestaan triviaalit, välillä jo yksityisyyden suojaan jätetyt hallinnon asiat julkisuuteen. Taas nousevat kuukimiksi uutisiksi johtavien virkamiesten palkat yms. Vaikka lehdistö ja muu media herkuttelevatkin mielellään kiusallisilta tuntuvilla asioilla, ei auta muu kuin kestää. Avoimuutta voi toteuttaa vain olemalla itse avoin. Lehdistö on vapaa instituutio, ja sille on sallittava asioista kertomisen rinnalla myös asioiden arviointi. Lehdet saattavat viedä lukijan mielenkiinnon uutisen kertojan kannalta epäolennaiseen, mutta yhteenlaskettuna lopputuloksena on kuitenkin runsas uutisointi useamman lehden ja radion kautta. Se antanee kuntalaisellekin selkeämmän ja mielenkiintoisemman lopputuloksen kuin pelkkä kunnan oma, hallinnon kielellä kirjoitettu uutislehti, joita on aika ajoin perustettu suuttumuksesta lehdistöön.

Vapaan lehdistön sulkeminen uutispalveluilta, esimerkiksi esityslistojen ennakkojakelulta tuntuu tänä aikana jo sensuurilta. Ihmiset joka tapauksessa lukevat lehtiä ja kuuntelevat radiota. Vaikka kunta sulkisi niiltä avoimen tiedonsaannin, ne eivät jätä uutisoimatta kunnan asioita. Jokainen voi kuvitella, missä hengessä uutisointi tapahtuu, jos kunta ei tee niiden kanssa yhteistyötä eikä avusta niitä.

Lehdistö pyrkii tekemään kunnallisuutisesta ihmisen kokoisen ja helposti luettavan. Se muuttaa byrokratian kielen helposti luettavaksi käyttökieleksi. Se sitoo jutun sen antajaan, henkilöi asian. Henkilöitymisen kautta haastateltavan persoona myös sävyttää tekstiä. Kuvalla tavalla annettu haastattelu tekee sen antajasta kuivan. Ei pidä sortua populismiin, mutta tiettyä elävyyttä on syytä olla kunnankin tavassa viestiä. Mitä enemmän haastateltava puhuu lehdistön käyttämää kieltä, sitä paremmin tieto menee lukijalle muuttumattomana. Mitä avoimemmin asia kerrotaan, sitä vähemmän jää arvailujen varaan.

Jos toimittaja ei saa kaikkea asiaan liittyvää tietoa suoraan kunnan ”spokesmanilta”, joka useimmiten on kunnanjohtaja, hän onkii taustat epävirallisista tietolähteistään. Niistä ne eivät tule välttämättä oikeina ja oikein painotettuina. Moni kunnanjohtaja on joutunut tämän oppimaan kantapään kautta. Saattaa olla kiva leikkiä kissaa ja hiirtä median kanssa, ja välillä voi tuntea olevansa jopa vahvoilla. Lopputulos on kuitenkin aina selvä: toimittajalla on viimeinen sana käytettävissään. Lehtiä ei saa pelätä, vaan ne täytyy valjastaa palvelemaan kunnan arjen tiedottamista asukkaille ja muille intressiryhmille. Kun tulee epämiellyttävä juttu – ja niitä aina välillä tulee – täytyy hokea mielessään, että tämän aamun lehdellä sytytetään illalla saunan pesää.

Lehdistö rakastaa kunnanjohtajia. Heistä on helppo kirjoittaa niin hyvää kuin huonoakin. Se rakkaus täytyy käyttää hyväksi. Kunnanjohtajalla on halutessaan vähintään joka viikko, parhaimmillaan päivittäin mahdollisuus välittää tietoa, maalata kuvaa kunnastaan. Se, millä asenteella hän sen tekee, vaikuttaa aivan varmasti pitkän päälle maalattavan kuvan väreihin. Itse kuvan muodot voivat perustua vain todellisuuteen. Todellisuudenkin voi tarjota hopeatarjottimella tai heittämällä kuin luun koiralle. Pidättyväinen, jopa salailemaan pyrkivä tiedotuspolitiikka ei palvele sen enempää avoimuuden vaatimusta kuin kunnasta muodostuvaa julkista kuvaakaan.

Kunta käsittelee paljon asukkaidensa henkilökohtaisia asioita ja ongelmia. Ne eivät kuulu julkisuuteen, ja niitä koskee ankara salas-

sapitovelvollisuus. Yleensä myös lehdistö kunnioittaa sitä. Vaikeimpia kysymyksiä ovat yritysten kanssa tehtävät sopimukset ja niitä edeltävät neuvottelut. Vaikka olisi kyse normaalista tonttikaupasta päättämisestä tai yrityksen laajentumista palvelevasta kaavamuutoksesta, eivät yritykset monista eri syistä halua niitä liian varhain julkisuuteen. Yksi tärkeä syy on kilpailu. Kun haetaan etulyöntiasemaa, tarvitaan nopeutta ja yllätyksellisyyttä. Monilla vanhoilla sukuyhtiöillä on pidättyväinen kulttuuri esiintymisessä muuhun kuin asiakaskuntaan päin. Pörssiyhtiöillä on omat säännöksensä tiedottamisesta ja sen ajoituksesta. Tällaisissa tilanteissa täytyy kyetä yhdistämään luottamuksellisella asian valmistelulla kunnan julkisuusvaatimus ja yrityksen salassapitotarpeet. Lopulliset päätökset ovat kuitenkin aina julkisia. Näissä yhteyksissä päätösten, sopimusten tms. arvo on usein huomattava, eivätkä poliitikot tahdo sulattaa pidättyväistä käsittelytapaa tai velvollisuutta pitää valmisteluvaiheessa saatua tietoa omana. Ei se onnistu aina virkamiehiltäkään. Pahimmat konfliktit syntyvät silloin, kun asian tuleva päättäjä joko kunnassa tai yrityksessä lukee asiasta vuodatetun tiedon. Ennuste sopimuksen syntymiselle tai sen hyväksymiselle on silloin kovin huono. Loukattu ylpeys on mahtavampi voima kuin molemmille osapuolille hyvä sopimus.

Herkkien asioiden ennen aikainen kertominen julkisuuteen koettelee kunnanjohtajan ja lehdistön suhteita. Alkaa syällisten etsintä, joka yleensä epäonnistuu. Toimittajat pitävät kiinni lähdesuojasta. Siitä voi lähteä, että jo muutamalle henkilölle kerrottu asia on muutamassa päivässä muutaman kymmenen tiedossa. Niin isosta joukosta löytyy aina joku, jolla on riittävän hyvä syy vuotaa asia julkisuuteen. Neuvottelukumppaneille on parasta heti alussa tehdä selväksi, että kunnan toimintaan kuuluu avoimuus ja julkisuus. Kun siihen varaudutaan ja kyetään toimimaan nopeasti ”vuodon” tapahtuessa, vältetään suuremmilta vahingoilta ja ristiriidoilta. Valtiovarainministerimäinen devalvaatiohuhun ehdoton kieltäminen ei pitkälle kannu.

Kun julkisuus joka tapauksessa on kunnanjohtajan arkea, täytyy siinäkin olla jokin punainen lanka. Kunnan toimintastrategian palasten sopiva annostelu ja esilletuonti luo hyvää yleiskuvaa kunnan

tavoitteista ja tavasta toimia. Kunnanjohtaja on julkisuudessa institutionaalisena mutta ei iskelmätähdenä. Ei pidä esiintyä lehtien palstoilla juurikaan muussa roolissa. Golfin tasoitus tai moottoripyörän hevosvoimat voivat olla itselle tärkeitä lukuja, mutta eivät kunnan julkiselle kuvalle. Julkisuuden on palveltava kuntaa eikä omaa narsismia. Toki lehdistä voi joskus esiintyä rennommissakin tai leikkillisissä asioissa. Jos se tulee tavaksi, pidetään kuntaakin vain leikkikenttänä. Jos johtaja on hyvä lausuntoautomaatti, käyttäköön hän taitoaan vain asioissa, joilla on merkitystä omalle kunnalle tai kunnallishallinnolle.

Kunnanjohtajan runsas esilläolo mediassa aiheuttaa varsin inhimillisistä syistä mustasukkaisuutta luottamushenkilöissä. Toimittajat toki valitsevat haastateltavansa itse, mutta kunnan kuvaan kuuluvat myös varsinkin ykköspuheenjohtajat. Johtaja älköön olko ainaakaan heidän julkisuuspyrkimyksensä esteenä, päinvastoin tukekoon sitä. Poliitikot myös pelkäävät usein lehdistöä. He hyppivät seinille pienestäkin arvostelusta eivätkä uskalla sanoa kantaansa varsinkaan valmisteluvaiheessa. Syynä voi olla pelko oman valtuustoryhmän vastakkaisesta mielipiteestä ja sen vuoksi haukutuksi tulemisesta. Yleensäkin jopa kunnanhallituksen jäsenet saattavat muuttaa kantaansa yllättävästi asian tullessa valtuustoon. Soisi kunnanhallituksen ajavan kantansa läpi valtuustossa jopa julkisutta hyväksi käyttäen.

Yleisönosastokirjoittelu on poliitikkojen ominta aluetta. Se lisääntyy huippuunsa vaalivuonna. Niissä jutuissa puidaan useimmiten sellaisia politiikan sisäpiirin riitoja ja jännitteitä, jotka eivät aukea tavalliselle lukijalle. Vaikka tavoite lienee usein vilpiton – selittää asioita äänestäjille – kirjoitukset kääntyvät politiikkaa vastaan. Kun kirjoitetaan peleistä ja pelinrikkojista, koko politiikka leimautuu peliksi. Se ei ainakaan lisää kuntalaisten äänestysaktiivisuutta saati sitten mielenkiintoa osallistua paikalliseen puoluetoimintaan ja kunnallispolitiikkaan. Poliitikot kirjoittelevat juttuja toisilleen.

Pitää olla vakava asia ennen kuin kunnanjohtajan on syytä itse tarttua julkiseen kynään. Jatkuva toimittajien tai yleisönosaston juttujen oikaisu kärsii nopeasti inflaation. Joskus voi kirjoittaa kolumnin, mutta vain asiallisen. Eri asia ovat kaikenkarvaiset tervehdykset

erikoisjulkaisuihin, tapahtumien käsiohjelmiin jne. Yleensä kunnasta löytyy joku johtajaa parempi kirjoittaja, joka hoitaa ne johtajan nimissä.

Vaikka kunnanjohtaja esiintyykin lehdissä omana itsenään, lukijalla on oikeus tulkita hänen mielipiteensä ja lausuntonsa kunnan viralliseksi kannaksi. Asioiden valmisteluvaiheessa noita kantoja ei ole olemassa, mutta esitetyt lausumat voivat niitä ohjata. Jos jossain asiassa päätetään vastoin kunnanjohtajan kantaa tai ehdotusta, ei tappion tuomaa mielipahaa pidä lähteä purkamaan ainakaan lehdissä. Sellaisessa tilanteessa on viisainta vain tyytyä osaansa ja hyväksyä kunnanhallituksen tai -valtuuston vapaa harkintavalta. Päätöksen toteuttamisestakin joutuu johtaja vastaamaan. Mielipahan purkaukset eivät auta hänen omaakaan motivaatiotaan hoitaa asia kunnialla loppuun.

Lehdistöstä käytetään nimitystä neljäs valtiomahti. Se pitää paikkansa myös kuntatasolla. Lehdessä kirjoitettu asia pyrkii yleensä jollain ihmeellisellä tavalla muuttuman yleiseksi totuudeksi. Lehdistö vaikuttaa tuleviin mielipiteisiin. Kunnanjohtajan on myös vaikuttava mielipiteisiin, niin päättäjien kuin kuntalaistenkin. Lehdistön välityksellä julkilausuttu asia, ehdotus tai ajatus voi muuttua hyväksyttäväksi päätökseksi. Tyypillinen esimerkki on kunnanjohtajan budjettiesityksen julkaiseminen. Vaikka budjettiesitys sisältää luottamushenkilöille täysin tuttuja yksityiskohtia ja linjauksia, se on aina omalla uudella juonella rakennettu toiveiden ja tavoitteiden kompromissi, jolle on saatava hallituksen ja valtuuston hyväksyminen ja kuntalaisten ymmärrys. Lehdistö on aktiivinen vaikuttaja ilman kunnanjohtajan myötävaikutustakin. Jos se ryhtyy ajamaan tai vastustamaan jotain hanketta, se todennäköisesti myös onnistuu siinä. On parasta, ettei kunnanjohtaja aiheuta tällaista tilannetta ainakaan huonosti hoidetuilla lehdistösuhteillaan.

Kunnanjohtajan runsas julkisuus tuo yksityiselämän vaarallisen lähelle hänen julkista rooliaan. Kunnanjohtaja ei ole kuitenkaan sen sortin julkkis, jonka olohuoneen kalustus tai puolison vaatekaappi olisi yleisen mielenkiinnon kohteena. Vaikka johtajan puoliso jou-

tuu juhlatilaisuuksissa viralliseen asemaan, se ei oikeuta lehdistöä eikä velvoita kunnanjohtajaa tekemään perheestä osaa julkista roolia.

Kiusallisinta ovatkin juuri keltaisen lehdistön tyylillä tehdyt jutut tai vihjailut yksityiselämästä ja erityisesti sen epäonnistumisesta, sekään kun ei ole johtajan työssä ollenkaan tavatonta. Toisaalta puhtaasti työstä tehdyt sensaatiojutut ovat perheenjäsenille kiusallisia ja tekevät myös heistä silmätikkuja.

Vaikka julkisuus ja suhde lehdistöön on monisärmäinen asia, yhteenvedonomaaisesti voi todeta toimittajien olevan kunnanjohtajalle osa sitä verkostoa, jota hän tarvitsee työnsä menestykselliseen hoitamiseen. Toimittajat voi ottaa myös kumppaneina, ei vastapuolena eikä hyväksi käytettävinä. Heillä on tehtävänsä mielenkiintoisten uutisten välittäjinä. Kun heitä palvellaan asiallisesti, varmistetaan sama asiallisuus myös tehtävissä jutuissa. Lehdistösuhteita voi hoitaa vain olemalla avoin.

Väärinkäytökset ja väärinkäytösepäilyt

Johtajalla on yksi tilaisuus ajaa estottomasti omia taloudellisia etujaan. Se on se hetki, kun hän työhön tullessaan tai muutoin pääsee neuvottelemaan palkastaan ja muista eduista. Mitään muuta tilaisuutta omien etujen hoitamiseen ei pidä käyttää.

Työhön sisältyy paljon sellaisia tilanteita, jotka yleisen moraalikäsityksen mukaan helposti leimataan nautinnoiksi tai muutoin mukavaksi herran elämäksi. Edellä jo käsiteltiin kanssakäymistä yritysten kanssa. Tuolloin todettiin, että yritysten kanssa seurustellaan sen verran kuin työn kannalta on välttämätöntä. Jos yritysten noudattamaan tapakulttuuriin kuuluu kenen tahansa mielestä nautittava kala- tai hiihtoretki hyvin katettuine pöytineen, ei ole kyse väärinkäytöksestä eikä oman edun tavoittelusta. Kuitenkin juuri tämäntapaisista tilaisuuksista, varsinkin jos ne järjestetään satojen kilometrien päässä tai ulkomailla, ovat alkaneet lahjusskandaalit tai niiden aikeet.

Jokainen kunnanjohtaja on joutunut työssään tällaisiin tilanteisiin ja ajatuksiin. Epäilyjen välttämiseksi tai asioiden hyväksyttäväksi tekemiseksi on luotu kirjavia käytäntöjä. On katsottu, että hallituksen puheenjohtajan kuittaama matkalupa tai kunnan osallistumisen kustannuksiin puhdistaa tarkoituserät. Kumpikaan esimerkkikäytäntö ei ota kantaa tärkeimpään: siihen, onko tilaisuus johtajan itsensä mielestä tarpeellinen ja hyödyllinen kunnan asioiden hoidolle. Oma päätös osallistumisesta on ainoa oikea arviointitapa. Toki hallituksen puheenjohtajan puumerkki on hyvää kunnallista käytäntöä. Siinä on vain menty naurettavuuksiin saakka. Erästä kunnanjohtajaa koetettiin savustaa virastaan sillä perusteella, että hän Ruotsinlaivalla pidetyn seminaarin yhteydessä nousi Tukholmassa maihin muiden seminaarin osanottajien tapaan, mutta ilman erityistä lupaa tehdä virkamatka ulkomaille.

Oleellista vieraanvaraisuuden vastaanottamisessa on se, johtaako se kiitollisuudenvelkaan isäntää kohtaan. Jos johtaa, katsotaan sen täyttävän lahjoman vastaanottamisen merkit. Kuka sen sitten tulkitsee? Tehtyjä matkoja on viety oikeuteen, ja yleensä sieltä on tullut jonkinasteinen tuomio. Vieraana olemisen tilanteita on kuitenkin joka viikko. Lähteäkö tonttia ostavan yrityksen tarjoamalle illalliselle tai vakuutusyhtiön tarjoamaan oopperaesitykseen? Jos näitä miettii, eipä juuri ehdi muuta miettiäkään.

Kestittämisen ja vieraanvaraisuuden vastaanottamisen tavat ovat kovasti siistiytyneet parin vuosikymmenen aikana. Pitkistä lounaista voi enää kuulla vain vanhempien herrojen kertomuksia. Viisainta on seurata kulloinkin ajassa eläviä käsityksiä oikeasta ja väärästä. Nyt elämme selvästi näissäkin asioissa varsin puritaanista aikaa, ja sen huomioon ottaminen säästää monelta tarpeettomalta vaikeudelta.

Myös kunnanjohtaja itse isännöi intressiryhmille, niin yrityksille kuin kunnalle tärkeitä päätöksiä tekeville valtion viranomaisille lounaita, illallisia ja niitä suurempiakin tilaisuuksia. Syyllistyykö hän silloin lahjontayritykseen? Muuta sääntöä ei arkeen ole kuin kyseisen alan maan tapa. Jos jostain rituaalista on tullut yleisesti käytössä oleva tapa, ei oikeusistuimenkaan pitäisi katsoa sitä lahjomaksi. Mutta oi-

keusjuttuja on saatu aikaan pienistäkin asioista. Kylmän voileivän ja lämpimän oluen vertaaminen lämpimään lounaaseen ja kylmään olueen voi johtaa aikamoiseen puritaanisuuteen.

Poliittinen populismi tuottaa kunnanjohtajia kohtaan myös oikeuskäytännössä herjauksen tai kunnianloukkauksen piiriin kuuluvia syytöksiä milloin mistäkin väärinkäytöksestä. Jos johtajat veisivät niitä syyttäjälle ja niihin sovellettaisiin oikeudessa samaa skaalaa kuin STT:n dopingjupakan alioikeuskäsittelyssä, saisi moni kunnanjohtaja huomattavia lisätuloja ja vieläpä muiden kuin kunnan kustannuksella! Tällaista oikeustapausta ei tiettävästi ole syntynyt, mutta soisi sen joskus tapahtuvan. Se olisi omiaan hillitsemään ylilyöntejä ja perättömiä juttuja.

Kun kerran joutuu epäilyksi, saa tahraa kantaa loppuikänsä. Julkisuus pitää huolen, että se on kaikkien tiedossa, ja jälkeensä syyttömäksi toteaminen tuskin saa samaa uutisarvoa.

Kukaan ihminen tai mikään ammattikunta ei kuitenkaan varmuudella voi olla virheetön ja synnitön. Kunnanjohtajan työssä on paljon mahdollisuuksia väärinkäytöksiin ja oman taloudellisen edun tavoitteluun, jos sitä haluaa. Kontrollijärjestelmä paljastaa väärinkäytökset ennen pitkää. Jos väärinkäytös tapahtuu, ei ole muuta mahdollisuutta kuin kantaa vastuu. Vähimmillään se on virasta lähtö, ja yleensä perässä tulevat vielä oikeudenkäynti, rangaistus ja korvaukset.

Mikä on väärinkäytöksen ja virheen ero? Jokainen johtaja tekee työssään virheitä, jos yleensä tekee johtajan työtä. Kaikki päätökset perustuvat jonkinlaiseen arviointiin työn vaikutuksista, ja virhearvioita sattuu jatkuvasti. Kunnan toimintamuodot on monelta osin määrätty lainsäädännöllä, johtosäännöillä tai muilla kunnan sisäisillä säännöksillä. Niitä rikotaan joskus huomaamatta, joskus asian hoidon nopeuttamiseksi tai joustamiseksi. Tyypillinen virhe on inhimillinen unohdus. Yleensä ei ole tapana rangaista virheestä, ellei syylisty samaan virheeseen jatkuvasti. Johtamisen oppiminenkin tapahtuu joskus yrityksen ja erehdyksen kautta. Hiljattain tehtiin alioikeudessa päätös, jossa syyttäjän esittämä rangaistusvaade toimivalan ylityksestä katsottiin virheeksi, josta ei pidä rangaista.

Virheen merkitys ja seuraamus riippuvat paljon siitä poliittisesta tilanteesta ja luottamuksesta, jossa johtaja elää. Jos virhe on tapahtunut kunnassa yleisesti hyväksytyn yhteisen hyvän tavoittelemiseksi, taputetaan käsiä. Jos johtaja sattuu nauttimaan poliittista epäluottamusta, virhekin saatetaan antaa syyteharkintaan ja tehdä johtajan elämä sen verran hankalaksi, että hän lähtee.

Kun virheitä ei sallita, vaan ne käsitetään väärinkäytöksiksi tai tahalliseksi virkavirheiksi, kunnanjohtaja ei uskalla toimia niin rohkeasti ja vaikuttavasti kuin olisi kunnan kannalta suotavaa. On olemassa jopa luottamushenkilötyyppejä, joiden luottamustoimen hoidon ainoa tarkoitus on yrittää kärehtyä virkamies virkavirheestä. Kyllähän toimielinten tehtäviin kuulu myös oikeellisuuden valvonta, mutta se ei ole paikallispolitiikan päätehtävä. Asukkaiden asioiden hoitaminen ja edistäminen menee arvona oikeusvarmuuden edelle. Suomalaisten kuntien muutoksenhakujärjestelmä ja toimiva tilintarkastus pitävät huolen siitä, että kunnissa toimitaan melko oikealla tavalla. Jos pelkkiä virheitä kyttäävät luottamushenkilöt saavat aikaan sen, että virkamiesten päätavoite on olla tekemättä virheitä, voi kysyä, toteutuuko itsehallinto kuntalaisia hyödyttävällä tavalla.

Johtajan virheeksi lasketaan myös alaisten virheet ja väärinkäytökset. Sisäisen valvonnan ja tilintarkastuksen on oltava niin näkyvää, ettei kenelläkään ole houkutusta väärinkäytöksiin. Joskus niin kuitenkin tapahtuu, ja johtajan on puututtava asiaan nopeasti ja kovalla kädellä. Väärinkäytöksen salliminen on johtajalta väärinkäytös. Virheen toteaminen edellyttää johtajalta tukea ja sellaista neuvontaa, ettei alainen toista virhettään.

Virhearvioinnin aiheuttamaan epäluottamukseen tai hämmennykseen ei auta kuin yksi asia: virheen tunnustaminen. Ei kannata jäädä ihmettelemään, että kuinkas tässä nyt näin kävi. Suomalainen ihminen, niin myös kunnallinen luottamushenkilö, arvostaa yli kaiken rehellisyyttä. Virheen tunnustamista pidetään miehekkäänä tekona. Se myös osoittaa, että johtajakin on oppivainen ihminen.

Kunnanjohtajan nautinnot

Työssä kuin työssä on paljon huonoja puolia. Edellä niitä on lueteltu runsaasti. Pahimpia ovat ehkä säännöllisen tuen puuttuminen ja yksin jääminen. Ammatti kuitenkin myös antaa paljon. Palkka on kehnonlainen verrattuna vastuuseen ja johtamisympäristön vaativuuteen. Kiitosta ei saa esimiehiltä, mutta sen voi myös itse löytää. Tyytyväisen kuntalaisen kohtaaminen, hyvin menneen asian havaitseminen tai toimivan työyksikön seuraaminen ovat arjen kiitoksia. Hyvän budjetin esittely ja hyväksytyksi tuleminen ovat vuosittaisia mahdollisuuksia samoin kuin hyvä tilinpäätös. Jos palvelut toimivat kuntalaisia tyydyttävällä tavalla ja talous vahvenee tai on muutoin kunnossa, on numeroitakin nautinto lukea, ja voi olla tyytyväinen itseensäkin. Pitkään suunnitellun monimutkaisen projektin toteutuminen ja sen näkeminen omin silmin on sekin suuri hetki. Kun onnistuu, se on itse todettava peilin edessä, eikä tee pahaa sanoa sitä joskus suurempaankin ääneen.

Kunnanjohtajan tehtävään ryhtyvän täytyy myös osata nauttia siitä, että saa toimia työssä, joka vaikuttaa niin paljon ihmisten elämään. Kunta syleilee asukkaitaan monissakin heidän elämänsä vaiheissa. Johtajan täytyy pitää yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta, mutta myös kunnan perustehtävien – itsehallinnon, kansanvallan ja hyvien julkisten hyvinvointipalvelujen – on sovittava hänen arvomaailmaansa.

Vaikka julkisuudesta on joskus haittaa omalle elämälle, täytyy sen verran löytyä myös narsismia, että julkisuus ei tee työtä sietämättömäksi. Julkisuudesta on lupa myös vähän nauttia.

Yksi antavimpia piirteitä kunnanjohtajan työssä on se ihmisverkosto, jossa hän toimii. Verkostoon kuuluvien satojen ja jopa tuhansien ihmisten tunteminen opettaa paljon paitsi professioista myös elämästä. Uusien näkökulmien löytäminen muista ihmisistä on riemastuttavaa. Vaikka vastuuseen liittyy yksinäisyyttä, on arjen työ mitä sosiaalisinta tapahtumaa. Miltei joka päivä tapaa uuden ihmisen, tutustuu uuteen organisaatioon tai ainakin kohtaa sellaisen vanhan tuttavuuden, jonka kanssa on ilo keskustella ja hoitaa asioita.

Kunnanjohtajan sosiaalinen asema eli status ei ole huono. Vaikka esimerkiksi Suomen Kuvalehden pari vuotta sitten julkaisemassa eri ammattien rankinglistassa kunnanjohtajan arvostus oli hämmästyttävän alhainen – edelle menivät mm. palopäälliköt – ei arvostuksessa normaalioloissa ole valittamista. Kunnanjohtaja kuuluu alueensa vaikuttajiin, todelliseen sosieteettiin ja valtaeliittiin. Kunnassa ei juuri tapahdu merkittäviä asioita, joissa kunnanjohtaja ei olisi jotenkin mukana tai joista häntä ei ainakin informoitaisi. Korkeahkosta asemasta ei pidä humaltua, mutta ei sitä saa väheksyäkään. Muutamat erottamisjupakat ovat saattaneet tahria värikkäällä julkisella käsitteyllään suotta ammatin julkista kuvaa. Se ei kuitenkaan ole haukuista huolimatta mikään koiran virka. Tai jos pitää puhua koirista, on se sitten vähintään opaskoiran virka, kuten eräs eläkkeelle jäänyt kollega totesi.

Yhteiskunnalla on tapana palkita ansioituneita kansalaisiaan julkisilla tunnusmerkeillä, kuten arvonimillä ja tasavallan presidentin itsenäisyyspäivänä myöntämillä kunniamerkeillä. Niitä kunnanjohtaja on usein anomassa ansioituneille kuntalaisilleen, mutta joskus voi mitalisade kohdata häntä itseäänkin. Tästä työstä ansaittua tunnustusta kyllä kehtaa kantaa, ja sekin voi tuntua kivalta.

Onko kunnanjohtajalla yksityiselämää?

Johtajan työ on kokonaisvaltaista, kaiken ajan vievää. Ei juurikaan ole rajaa työajan ja yksityiselämän välillä. Ainakin omalla paikkakunnallaan joutuu olemaan kunnanjohtajan roolissa aina kun näytättyy ihmisille. Työstä ei pääse eroon. Täytyy olla jo aika suuren yrityksen toimitusjohtaja ennen kuin joutuu kantamaan vastaava kaappua ympäristössään. Tässä kohdin on selvä ero julkisen organisaation ja yksityisen yrityksen johtajalla.

Kaiken kattava julkisuus on toki tiedossa työhön tullessa, ja sen kanssa pitää oppia elämään. Kunnanjohtajakin tarvitsee kuitenkin elämänsä muutakin kuin pelkän työnsä ja roolinsa. Yksityisyys on

otettava itse, muutoin rooli käy liian rankaksi kestää. Ihmisellä on hyvä olla puoliso ja perhe. Heille julkisuus on kenties paljon raskaampi kuin johtajalle itselleen. Ei ole helppoa olla kunnanjohtajan puoliso perheen arkisten askareiden keskellä, eikä varmasti ole sen helpompaa olla koulussa ja kavereiden keskuudessa kunnanjohtajan lapsi. Kaikki lehtijutut, varsinkin kielteiset, syötetään kaupan jonossa puolisolalle, jos ei sanoilla niin eleillä ja ilmeillä. Lapset saattavat olla ymmärtämättömyyttään hyvinkin julmia toisilleen.

Toisaalta johtajan puolisolalta edellytetään myös virkaan liittyvää roolia: on tilaisuuksia, joissa ollaan avec ja isännöidäänkin avec. Täysin piilossa puolison on erittäin vaikea pysytellä. Jotkut ovat siinä onnistuneet, mutta ei ole johtajankaan kaksista pyöriä yksin silloin, kun tilaisuus edellyttäisi puolisoa mukaan.

Oman elämän onnellisuus on myös kokonaisvaltainen tunne. Elämä on kokonaisuus, jossa ei työtä, perhettä ja muuta vapaa-aikaa voi erottaa toisistaan. Jos ihminen on jatkuvasti onnellinen kotona ja onneton töissä tai päinvastoin, hän alkaa hylkiä ja välttää sitä onnetonta puolta, ja siitä ei yleensä hyvää seuraa, ei edes hänelle itselleen. Työn tiimellyksessä täytyy voida suoda ajatuksia myös lähimmilleen, mutta myös läheisten on arvostettava ja ymmärrettävä työtä.

Vaikeudet ja ongelmat eivät tunne rajoja. Yksityiselämän ongelmat heijastuvat työkykyyn ja vievät energiaa. Työvaikeudet taas tulevat kotiin mukaan. Täytyy panostaa siihen, että elämä tuntuu tasapainoiselta, hyvältä eläältä. Puolisoltakaan ei voi edellyttää pelkkänä Leelian lepotuolina olemista, hänkin tarvitsee toista omaan onnellisuuteensa. Johtajankin lapset tarvitsevat molemmat vanhempansa. Lasten vaatiman ajan täytyy antaa joskus kävellä yli kunnan tarpeiden.

Kohtalaisen hyvän terveydentilan säilyttäminen on yksi jaksamisen perusvaatimuksia. Mitä enemmän ikää tulee, sitä enemmän keho vaatii huoltoa ja kunnossapitoa. Takuuajat menevät umpeen ihmisruumissakin. Jos mieluisaan harrastuksen liittyy jossain määrin liikuntaa, niin hyvä on, on se sitten golfia, halkojen hakkaamista tai

lenkkeilyä. Voi olla myös henkisellet jaksamiselle hyväksi hakea harrastuksia, jotka ovat täysin erilaisia kuin työ. Henkinen ponnistelu omalle työlle vieraiden asioiden kanssa pitää mielen virkeänä ja aivot kunnossa, kykenevinä ottamaan vastaan uuttakin.

Kun kunnanjohtajan työhön liittyy muille näkymätön yksinäisyys ja vastuun jakamattomuus sekä tuen ja kannustuksen puute, hänen on löydettävä apu näihin asioihin kenties yksityiselämän puolelta. Hyvät ystävät voivat olla ensiarvoisen tärkeitä, kun ei tunne jaksavansa. Ystävän rohkaisu ja kannustus voivat pitää mielen kestäväenä ja auttaa selviytymään pahimmistakin paikoista.

Jotta oman elämän kokonaisuus – työ, perhe, harrastukset ja muu yksityiselämä – pysyisi koossa ja tasapainossa, täytyy sitä jossain määrin organisoida, luoda rajoja. Julkisuuden, julkisen sanan ja ns. virallisen kunnan pitäminen pois olohuoneesta ja perheenjäsenistä on tärkein organisoitava asia. On oltava varsin ehdoton siinä, ettei salli esimerkiksi lehdistön riepotella perheenjäseniä samoin kuin itseä. Puoliso joutuu toki joskus ”näyttäytymään” virallisestikin, mutta senkin voi hoitaa eleettömästi ja hienovaraisesti. Kun kerran päästää kotinsa lehtien sivuille, se myös pysyy siellä.

Johtajan aikaa hallitaan kalenterilla. Kalenteria hallitsee yleensä sihteeri. Hänen kanssaan on hyvä sopia hyvissä ajoin ja säännöllisesti sellaisia viikonloppuja ja loma-aikoja, jolloin ”johtajalla on kerta kaikkiaan ylivoimainen este”. Jos yksityiselämän onnellisuus jää hoitamatta, ei työkään pysty sitä korvaamaan. Sisäinen tasapaino ja onnellisuus tekevät myös työstä nautittavan ja helpon. Kun ihmisen ei tarvitse vaivata päätään omilla ongelmillaan, hänestä löytyy paljon enemmän ruutia työhönkin.

Kunnanjohtajan työn ja roolin koko elämän kattava luonne on ongelma, kun työ ja rooli loppuvat. Normaalisti se tapahtuu vasta eläkeiässä, sillä näissä töissä tehdään yleensä samaa uraa eläkeikään saakka. Pahinta lienee uudenlainen yksinäisyys. Kun työelämä on ollut toimimista runsaassa ihmissuhdeverkossa, työn loppuessa voi tulla tyhjiys. Jotkut ovat pyrkineet täyttämään sitä hoitamalla joitain viiran myötä tulleita luottamustehtäviä eläkkeelle jäätyäänkin. Jotkut

ovat pyrkineet oman kuntansa kunnallispolitiikkaan. Molemmat tavat saattavat pehmentää tuota tyhjyyden tunnetta. Toisaalta täytyisi kyetä antamaan tilaa myös seuraajalleen.

Joka tapauksessa eläkkeelle jäämistä lieenee syytä suunnitella ja etsiä itselleen uudenlaista tekemistä, jos kunto ja terveys sen sallivat. Niin kaiken täyttävä on työ ollut, että pelkkä lepäämään jääminen voi tylsistyttää nopeasti. Ihminen ei ole tarkoitettu kiikkutuoliin vielä 63–65 vuoden iässä.

Onko olemassa kunnanjohtajatyyppejä?

Kunnanjohtajan valitsijat joutuvat tämän kysymyksen eteen etsiesään halukkaiden joukosta kunnalleen sopivaa johtajaa. Myös tehtävään pyrkijä joutuu sitä miettimään. Kirjan alussa lueltiin muutamia hyödyllisiä ominaisuuksia, joista voi olla apua tehtävässä selviytymisessä. Niitä olivat kyky hahmottaa kokonaisuuksia, rohkeus, pelisilmä, laskutaito sekä vuorovaikutuskyky.

Lueltuja ominaisuuksia on monentyyppisillä ihmisillä. Kaikki ihmistyyppit eivät kuitenkaan soveltune tehtävään. Luetteloon voi tässä vaiheessa lisätä sen, että kykenee nauttimaan siitä kaikesta, mitä työhön sisältyy – ennen kaikkea itse johtajuudesta mukavine ja ikävine ominaisuuksineen. Nautintojen pitää sopia omaan arvomaailmaan. Pitää myös olla paineensietokykyä, jotta selviää ikävistä tilanteista. Täytyy hyväksyä ne arvot, joihin koko kunnallinen itsehallinto perustuu ja vielä erikseen omassa kunnassa vallitsevat arvot ja paikalliskulttuuri. Johtaja voi paljoo muuttaa, mutta eipä juurikaan paikallisia arvoja.

Kunnanjohtajaan kohdistuu myös hyvin erilaisia odotuksia. Kunnan talous- ja kehitystilanteen mukaan saatetaan hakea voimakasta asioiden muuttajaa tai säilyttäjää. Jotkut hakevat karismaattista esikuvaa, kunnan isää. Jokin kunta saattaa etsiä nukkehallitsijaa, jonka ei odoteta tuovan uutta. Joskus tilanne on juuri päinvastainen. On mahdotonta sanoa, mikä on millekin kunnalle oikea tyyppi.

Myös istuvissa kunnanjohtajissa on monenlaisia tyyppejä. On hyviä, eleettömiä ja tasaisia hallintomiehiä ja räiskyvän impulsiivisia persoonia. Molempien johtamana kunnat ovat menestyneet. Onpa johtaja ihmisenä ja työskentelytavoiltaan millainen tahansa, sen verran hänellä täytyy olla karismaa, että johtajuuden kaapu ja rooli istuvat hänelle riidatta. Alalla kuin alalla tapaa ehdottomia asiantuntijoita, jotka pystyvät todella syvälliseen analyysiin paitsi alan substansseista myös johtamisesta. Mutta usein he eivät itse ole vähäkään sentyyppisiä ihmisiä, että sopisivat johtajan tehtävään, saattikka vielä viihtyisivät siinä.

Valitsijat usein korostavat asiantuntemuksen merkitystä ja arvos tavat sitä paljon. Hyvät johtajat eivät välttämättä ole kovin syvällisiä asiantuntijoita, tiedemies- ja tutkijatyyppejä, mutta he osaavat kyllä johtaa asiantuntijoitakin ja ennen kaikkea soveltaa asiantuntijoilta saatua tietoa käytäntöön. Johtajalta vaadittava luovuus ei ole uuden tiedon tekemistä, vaan syntyneen uuden tiedon löytämistä ja sen soveltamista käytäntöön. Jos polkupyörä on jo keksitty, ei sitä pidä keksiä itse uudestaan, mutta pitää kyetä valitsemaan itselleen paras mahdollinen polkupyörä.

Johtajia on vaikea tyypitellä, mutta joitakin vastakohtia, ääripäitä voisi asettaa janalla eri kohtiin. Byrokraatti kykenee pitämään huolen siitä, että asiat sujuvat ja hoidetaan säännösten mukaisesti. Hän on tunnollinen eikä ota riskejä tieltä poikkeamiseksi. Voimakas muutosjohtaja näkee kunnan ensisijaisesti palveluorganisaationa, palveluyrityksenä, eikä anna arvoa sovinnaisille menettelytavoille eikä säännöille. Hän on tehokas resurssien käyttäjä ja yrittää tuoda organisaatioon lisäarvoa, joka tuntuu. Johtaja voi toimia politiikkaan ja ympäröivään elämään nähden etäisenä tarkkailijana ottamatta itse paljoakaan kantaa. Kuntaan voimakkaasti sitoutunut, kuntaa ”omanaan” pitävä johtaja pistää itsensä täysillä likoon, likaa omatkin kä tensä ja sotkeutuu kaikkeen, mitä ympärillä tapahtuu. Maltillinen hallintomies antaa vahvatahtoisten poliitikkojen luoda yksin suuret linjat ja tyytyy itse pelkän toteuttajan osaan. Kehitystä vetävä johtaja luo myös itse linjoja ja hyvällä pelisilmällä myy ne luottamushen-

kilöille. Hän on itse aktiivisesti kehityksen kärjessä ja toimii kuin valistunut itsevaltiias.

Mikään kuvatuista tyypeistä ei ole suljettu pois kunnanjohtajuudesta. Kunnan organisaation koko ja tila, kunnan taloudellisen ja toiminnallisen tilan vakaus tai muutostarve, poliittinen kulttuuri ja viime kädessä valitsijoiden painotukset määräävät kuntaan sopivan johtajatyypin. Taloudellisissa vaikeuksissa oleva kunta hakee saneeraajaa ja kohtalaisen hyvässä kunnossa oleva kunta aktiivista kehittäjää, eikä niitä aina löydä samasta ihmisestä.

Naisia on kunnanjohtajan tehtävissä jo useita kymmeniä, mutta kuitenkin vielä alle kymmenen prosenttia koko joukosta. Naisten painoarvoa nostaa kuitenkin se, että suurimmassa kunnassa Helsingissä ja sen naapurissa Espoossa on nainen kaupunginjohtajana. Vaikka ensimmäinen naiskunnanjohtaja valittiin virkaansa vasta 1970-luvulla, ei alalla ole koskaan jouduttu naispappeuskeskusteluun verrattavaan arviointiin. Naiset alkoivat tulla alalle sinä vaiheessa, kun he muutoinkin ilmestyivät yrityksissä ja yhteiskuntaelämässä johtaviin tehtäviin. Kunnallispolitiikka oli varsinkin maaseudulla miesten tehtävä, eivät emännät navetasta siihen joutaneet.

Tasa-arvomääräykset lisäsivät naisten osuutta kunnanhallituksissa ja lautakunnissa. Sitä ennen naiset olivat tulleet jo valtuustoihin aina kunnallispolitiikan ykköspaikkoja myöten.

Ilmeisesti ensimmäiset naiskunnanjohtajat ovat poikkeuksetta menestyneet erinomaisesti tehtävässään, koska jossain vaiheessa näytti syntyvän oikein boomi valita tehtäviin nimenomaan naisia. Alun hyvät esimerkit myös osaltaan innoittivat naisia hakemaan kunnanjohtajan virkoja.

Sukupuolella tuskin on merkitystä tehtävän menestykselliselle hoitamiselle. Historia on toki luonut myös oman kunnanjohtajakulttuurin, ja se on kieltämättä ollut korostetusti miesten kulttuuria. Kunnanjohtajainstituutiossa on siten varmasti piirteitä, jotka sopivat paremmin miehille kuin naisille. Naisten tulo osaksi instituutiota kuitenkin muokkaa sitä. Eräs jo varsin kokenut naisjohtaja sanoi, että hän on kyllästynyt olemaan hyvä jätkä ja haluaa olla viras-

saankin korostetusti nainen. Tällaiset naiset muuttavat nopeasti instituution maskuliinista kuvaa.

Onko sitten naisilla ja miehillä johtajan tehtävässä sukupuoleen sidottuja eroja? Mitä tulee edellä jo pariin kertaan lueteltuihin johtajaominaisuuksiin, ei eroja varmasti ole. Naisjohtajat itse sanovat, että he tuovat miestä voimakkaammin koko elämänsä työhön. Se selittyy osin miehen ja naisen roolieroista kotona ja perheessä. Vielä saattaa olla miehiä, joiden ei tarvitse itse silittää paitojaan, prässätä housujaan eikä huolehtia lasten harrastuksista tms. Mikäli kotiroolit ovat vanhanaikaisia tai epätasa-arvoisia, nainen joutuu lujemmalle. Toisaalta kun nainen on johtajana, hän saattaa hyvinkin voimakkaasti johtaa toimintaa myös kotona. Miesjohtaja saattaa hakea kodistaan enemmän vastapanoa johtajuudelle asenteella ”parempi tossun alla kuin taivasalla”. Tunnetasollakin nainen saattaa olla paitsi voimakkaampi myös enemmän tunteitaan työhön tuova. Se ei tarkoita, että hän tuo yksityiselämänsä mukaan työhön. Ei ole nähty naistenlehdissä naisjohtajien vaatekaappeja, sillä sellaisesta roolista naiskunnanjohtajat ovat ihailtavasti kieltäytyneet. Miehen saattaa kuitenkin olla helpompi erottaa työroolinsa ja yksityiselämänsä; mies saattaa olla paatuneempi yksityiselämän tunteille.

Ulkopuoliset, esimerkiksi kunnallispoliitikot, kuntalaiset ja lehdistö näyttävät suhtautuvan eri tavoin mies- ja naiskunnanjohtajiin. Naisjohtajat itse väittävät, että heidän pitää olla parempia kuin miesten saadakseen hyväksyntää ja tukea. Silti on yhdyttävä siihen näkemykseen, että nainen kunnanjohtajana ei joudu niin kovan ja raadollisen, loukkaavan arvostelun kohteeksi kuin mies. Sen verran jopa populistisimpienkin poliitikkojen joukossa on vanhanaikaista suomalaista naisen kunnioitusta.

Kuntalaiselle naisjohtaja on miestä kiehtovampi. Myös lehdistön asenteissa ja mielenkiinnossa on eroa. Jos naisjohtaja haluaa ja tarvitsee julkisuutta ja palstatilaa, hän saa sen miestä helpommin. Se tosin perustunee siihen, että nainen kuitenkin on vielä kunnanjohtajana harvinaisuus, ja lehdistö kertoo mielellään harvinaisuuksista.

Kuntien organisaatiot ovat hyvin naisvaltaisia. Suurin henkilöstömäärä on hoito- ja opetustehtävissä, ja ne ovat naisaloja. Julkisuu-
dessa näkyvät enemmän miehet siitä yksinkertaisesta syystä, että he
ovat vallanneet paitsi kunnanjohtajan paikat myös suurimman osan
toimialajohtajien paikoista. Vanha suomalainen käsitys on, että mies
saa naisvaltaisessa organisaatiossa helpommin arvovaltaa kuin nai-
nen. Tuokin väittämä perustunee perinteeseen. Voi kuitenkin olla niin,
että naiset ovat naisiesimiehilleen vaativampia, mutta varmasti myös
tuntevat sisarellisuutta, ovat mielessään naisasianaisia ja iloisia sitä,
että nainen on edennyt urallaan korkealle.

Palkkaus

Kunnanjohtajan palkka on yksi kunnanhallitusten herkimpiä ja pe-
lätyimpiä poliittisia päätöksiä. Paino on sanalla poliittisia, mikä te-
kee asiasta hyvin ongelmallisen. Palkalla ei ole mitään tekemistä po-
liittisuuden kanssa, mutta kun kansan ajatellaan vihaavan herroja ja
heidän suuria palkkojaan, poliitikot toimivat tämän paineen alla päät-
täessään johtajan palkasta.

Kunnanjohtajan palkan käsite ja määrittely ovat täysin irronneet
siitä todellisuudesta, johon ne pitäisi perustaa. Aikanaan palkkoja
säädeltiin virkaehtosopimuksissa, jopa varsin ahtaasti ja sitovasti.
Useat kunnat hakivat entiseltä kunnalliselta sopimusvaltuuskunnal-
ta poikkeuslupia voidakseen maksaa yli sopimuksessa säädetyn ylä-
rajan. Toisaalta sopimuksissa oli myös alaraja: se oli jonkinlainen turva
tai ainakin tieto vähimmäispalkasta.

Sittemmin todettiin, että koska kunnanjohtajat edustavat jatku-
vasti työnantajaa, ei ole sopivaa määrätä heidän palkastaan samassa
sopimuksessa, jossa sovitaan työntekijöiden palkat. Lukuun ottamatta
sitä henkilöä, joka joskus kirjoitti sopimukseen palkkaluokat, ei ku-
kaan tai mikään instanssi ole ottanut kantaa kunnanjohtajien palk-
koihin. Nykyisen työmarkkinalaitoksen rooliin se ei istu, ja Kunta-
liitto on liian arka uskaltaakseen ottaa kantaa palkkoihin, koska se

ei halua ärsyttää poliitikkoja. Työmarkkinalaitos lähettää aika ajoin kunnanhallituksen puheenjohtajille kirjeen, jossa se korostaa heidän vastuutaan johtajan palkan säännöllisestä käsittelystä.

Kunnanjohtajat työnantajan edustajina eivät kuulu mihinkään sopimuskelpoiseen järjestöön, joka pyrkisi sopimaan palkoista valtakunnallisesti tai paikallisesti. Se ei myöskään sopisi johtajan työn luonteeseen. Toisaalta palkat ovat joissain kunnissa niin alle kaiken arvostelun, että ymmärtää joidenkin johtajien vaatimusta paikallisesta sopimisesta kuntajohtajien yhdistyksen kanssa. Työmarkkinalaitoksen toimeksiannosta on laadittu jonkinlainen luokitus erikokoisten kuntien johtamistyön vaatimustasosta, mutta senkään perustella ei ole syntynyt markkamääräisiä kannanottoja. Ainoastaan on tiedossa tämänhetkiset palkat po. luokissa.

Kunnanjohtajien palkkaus on samanlainen paradoksi kuin kansanedustajien palkkaus. Kaikki myöntävät, että tärkeästä ja vaativasta tehtävästä pitäisi kyetä maksamaan kunnan palkka, mutta populistisen julkisuuden pelon vuoksi kukaan ei tohdi sanoa sitä ääneen saati sitten toimia asiassa.

Pienimmissäkin kunnissa kunnanjohtajalla on johdettavanaan yleensä vähintään 50 ihmisen henkilöstö varsin monitahoisissa tehtävissä, usein vielä taloudellisesti epävarmoissa oloissa. On taisteltava taloudellisen toimintakyvyn ja kuntalaisten palveluiden turvaamisen ristiaallokossa ja vielä sovitettava reaali prosessi poliittisiin tuiiin. Tällaisten organisaatioiden johtajille maksetaan kokonaispalkkaa tällä hetkellä keskimäärin 17 000 markkaa kuukaudessa! Kuntullaan kohti 10 000:ta asukasta ja 500:aa työntekijää, palkat nousevat yli 20 000 markan. Kunnissa, joissa on noin 1 000 työntekijää ja parikymmentätuhatta asukasta, maksetaan kokonaispalkkana noin 30 000 markkaa kuukaudessa. Yli 50 000 markan tasoon kivutaan vasta aivan kaikkein suurimmissa, valtakunnan osakeskuksen roolissa olevissa kaupungeissa, joissa henkilöstön määrä alkaa jo olla kymmeniätuhansia eikä tuhansia.

Ovatko nämä sitten hyviä palkkoja? Jos niitä katsoo poliittinen päättävä, hän pitää niitä hyvinä, ehkä jopa liian suurina. Jos niitä kat-

soo kuntien toimintaa ja kunnanjohtajan työtä sivusta seuraava yrityksen tai muun vastaavankokoisen organisaation toimitusjohtaja, hän ei tiedä itkeäkö vai nauraako. Kunnassa tai seudulla sijaitsevien muiden suurten organisaatioiden johdon tiedossa oleva palkkataso vaikuttanee jossain määrin päättäjien käsitykseen ja myös yleiseen mielipiteeseen oikeasta kunnanjohtajan palkasta. Se ei voine poiketa täysin alueen tavasta.

Kun poliitikot päättävät johtajien palkoista, he eivät suostu useinkaan vertaamaan niitä vastaavankokoisten yritysten palkkatasoon sillä perusteella, että yrityksen toimitusjohtaja tekee omistajille selvää rahaa tai osakkeiden arvonnousua, ja siksi hänelle on helppo maksaa hyvää palkkaa. Onko sitten kuntalaisten palveluiden tuottaminen ja turvaaminen, kunnan taloudellisen toimintakyvyn varmistaminen ja johtamistyö erittäin monisäikeisessä ja vaikeasti hallittavassa toimintaympäristössä huonompaa, rahana mitaten arvottomampaa työtä kuin rahan tekeminen?

Yritysjohdon palkkaukseen on viime vuosina rakennettu kovia kiihottimia, optiojärjestelyitä, jotka tuottavat helposti miljoonia, jos yrityksen osakkeiden arvo nousee. Aikana, jolloin yritystenkin johdon palkat olivat suhteellisen kiinteitä, yksi palkanmaksun perusfilosofia oli se, että johtaja on normaaleilla elämäntavoilla vapaa taloudellisista huolista ja voi antaa koko energiansa organisaation käyttöön. Optiot ja tanticemitkaan eivät sovellu kunnanjohtajien palkkaukseen, koska toiminnan vaikuttavuudesta ja tuloksista ollaan jo poliittisista syistä kovin eri mieltä. Tuloksia ei voida mitata riidattomasti markkoina. Toki kunnanhallitukset koettavat palkkaa käsitellessään ottaa huomioon työn onnistumisen ja suhtautumisen sovituihin tavoitteisiin.

Jotkut väittävät, että kunnanjohtajan työ on helppoa verrattuna yrityksen toimitusjohtajaan, koska kunnan ei tarvitse hankkia liikevaihtoaan. Tämän kirjan kuvaus työstä kumotkoon tuon väitteen. Työhön liittyy useita paljon vaikeammin hallittavia olosuhteita ja sidonnaisuuksia kuin yrityksen johtamiseen. Myös henkilökohtainen riski työn menetyksestä on nykyisin verrattavissa yritysjohton riskiin.

Kunta on alueellaan suurin tai ainakin yksi suurimmista organisaatioista. Muiden organisaatioiden johtoa tai sitä lähellä olevia, ylimmän johdon palkkauksen perusteita tuntevia ihmisiä istuu harvoin kunnanhallituksissa päättämässä kunnanjohtajan palkasta. On varsin inhimillistä, että päättäjä mielessään sitoo johtajan palkan omaan ansiotasoonsa. Kuitenkaan sama päättäjä ei lainkaan kummastele tilannetta, jossa jotain kunnan ulkoistamaa toimintaa hoitavan, muuttaman kymmenen tai sadan työntekijän yrityksen toimitusjohtaja karruttaa kunnantalon parkkipaikalle työsuhdebemarilla ja nauttii 50 000 markan kuukausipalkkaa. Sen katsotaan kuuluvan yritysjohtajalle.

Jotta palkkaukseen tulisi edes jonkinlainen kohtuus ja suhteellisuus, olisi pienimpienkin kuntien johtajien kokonaispalkan oltava tasoltaan vähintään 30 000 markkaa kuukaudessa. Kun otetaan huomioon johtamisen olosuhteet, henkilöstön määrä, epävarmuudet, talousvaatimukset jne., tuo on kohtuullinen vähimmäispalkka. Jos jokin johtamisen osa-alue otetaan mittariksi, on henkilöstön määrä varsin relevantti. Henkilöstön johtaminen, leadership, korostuu työssä yhä enemmän, vaikka toiminta monimuotoisissa verkostoissakin saa lisää sijaa. Kunnassa, jossa henkilöstön määrä on noin 1 000 ja asukkaita on noin 20 000, johtajalle pitäisi maksaa jo 50 000 markkaa kuukaudessa. Kun tullaan suurimpiin kaupunkeihin, joiden henkilöstö on tuhansia tai jopa kymmeniätuhansia, palkkatason voi hyvin hakea vastaavankokoisten yritysten johdon kiinteästä kuukausipalkasta. Näiden kaupunkien toimet vaikuttavat koko maakuntaan ja valtakuntaankin.

Erottamistilanteessa palkkaturvan pitäisi olla nykyistä parempi. Parhaimmillaan erotettu johtaja voi saada 6 kuukauden palkan käteensä. Yrityksissä tuo aika on yleensä 1–2 vuotta.

Palkkaongelma pitäisi vain kerran nostaa pöydälle. Siitä hälistäisiin vähän aikaa, mutta varmaan sekä kansalaiset että julkisuus ymmärtäisivät ja myös hyväksyisivät asian nopeasti. Nostajaa ei vain tahdo löytyä.

Vaikka ylimmän johdon palkkataso ei ole eikä saakaan olla peruste eikä edes signaali koko henkilöstöä koskevalle palkkapoliti-

kalle, on paljon tapauksia, joissa kunnanjohtajan heikko palkka on tulppana, kun haetaan jollekin toimialalle johtajaksi hyvää ammattilaista. Ei ole myöskään tavatonta, että kunnanjohtajan tai toimialajohtajan palkka on huomattavasti pienempi kuin parhaiten palkattujen, työ- ja virkaehtosopimuksen perusteella palkkaa saavien alaisien palkka. Poliittiset päättäjät sortuvat vertaamaan johtajan palkkaa koko henkilöstön palkkoihin tai niihin tulleeisiin korotuksiin. He pitävät kunnan henkilöstöä sen suuren määrän vuoksi tärkeänä äänestäjäkuntana ja pelkäävät senkin reaktiota.

Johdon palkan peruste on aivan muualla kuin valtakunnallisissa työehtosopimuksissa. Vaikka päättäjät pelkäävät kunnan henkilöstön ja sitä edustavien ammattiosastojen reaktioita, ei liene kovinkaan todennäköistä, että henkilöstö nousisi kateuden voimalla johdon palkkaa vastaan. Toisaalta kunnanjohtajien tehtävänä on varautua kuntaalaakin jo ensi vuosikymmenellä kohtaavaan työvoimapulaan. Kuntien tehtävät eivät ainakaan vähene, ja suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle. Kunnat joutuvat kilpailemaan työvoimasta, ja siinä kilpailussa pärjäämiseen saatetaan tarvita nykyistä parempaa palkanmaksukykyä. Sitä ei voida saavuttaa kuin tehokkuutta edelleenkin lisäämällä.

Määräaikainen vai toistaiseksi valittu kunnanjohtaja?

Kuntalain viimeinen uudistus toi suomalaiseen kunnanjohtajajärjestelmään varsinaisen kummajaisen, määräaikaisen kunnanjohtajuuden. Samalla se antoi mahdollisuuden jonkinlaiseen pormestarijärjestelmään, jossa kunnanhallituksen puheenjohtajuus ja määräaikainen kunnanjohtajuus olisi voitu kytkeä samalle henkilölle. Siihen ei mikään kunta ole mennyt.

Joka tapauksessa määräaikaisia kunnanjohtajia on jo kymmeniä ja lisää tulee jatkuvasti. Asiasta on siten jo kokemuksia. Kunnan toiminta on hyvin pitkäjänteistä. Nopeista sopeutumisvaatimuksista huolimatta siinä on oltava jatkuvuutta ja ennustettavuutta. Määräaikaisella kunnanjohtajalla, ellei hänen kautensa pääty lähellä eläke-

ikää, on henkilökohtaisen etunsa vuoksi kiire tehdä nopeita, näyttäviä operaatioita. Työtä leimaa helposti kiire ja hosuminen. Kuntaan sitoutuminen ja sinne asettuminen on myös määräaikaista, tilapäistä. Johtajan pitäisi saada vahva ote henkilöstöön ja lähimpiin alaisiinsa. He ovat vakituudessa työsuhteessa, ja tilapäiseen johtajaan sitoudutaan eri tavalla kuin vakituiseen. Kun kunnanjohtajan erottaminen hänen epäonnistuessaan ei ole mahdoton prosessi, miksi järjestää alalle pelkkiä pikamatkojen juoksuja?

Määräaikaisuus istuu voimakkaasti poliittisiin tehtäviin. Onko sitten määräaikaisille kunnanjohtajille annettu poliittista valtaa tai asemaa edes epävirallisesti? Tuskin on. Tiedossa olevan häilyvän asemansa vuoksi he eivät voi koko sydämistään sitoutua työhönsä ja kuntaansa, elleivät ole nousseet tehtävänsä kunnan virkaorganisaation tai politiikan sisältä. He eivät voi kantaa sitä kokonaisvastuuta, jota johtajalta edellytetään. Heistä tehdään väkisin, olosuhteiden vuoksi, joidenkin määräaikaisten projektien vetäjiä, ei kunnanjohtajia. Määräaikaisista tehtävistä voi tulla yli viisikymppisten uran päätösvirkoja ja hyvä niin, jos kunta saa sillä tavalla kokeneen johtajan. Samaan aikaan on vain tavallista, että kokeneita yli viisikymppisiä hakijoita, jotka voisivat antaa kaikkensa kunnalle, ei kelpuuteta edes loppusuoralle. Vaikea sanoa, mistä tämä malli on kuntalakiin keksitty, ei ainakaan suomalaisesta ammattijohtamisesta.

Nykyinen, toistaiseksi tehtävänsä valittu kunnanjohtaja on paras ja käyttökelpoisin järjestelmä. Työssä on riittävää sitoutumista kuntaan, riittävä asema organisaation johtamiseksi kohti valtuuston päättämiä tavoitteita. Kunnanjohtaja voi olla rohkea pelkäämättä ns. tilapäisiä enemmistöjä, mutta hänet voidaan irtisanoa, jos hän on asiallisin perustein menettänyt kahden kolmasosan luottamuksen.

Kunnanjohtajan irtisanominen

Kun luottamuspula kohtaa, ryhdytään johtajan irtisanomiseen. Tällaiseen tilanteeseen on jouduttu muutamassa kymmenessä kunnas-

sa, ja puolet prosesseista on johtanut lopulliseen irtisanomiseen. Syitä on ollut monia, eivätkä kaikki varmasti ole edes tulleet julkisuuteen. Luottamuspuolan käsite on hyvin subjektiivinen, ja sen tulkinnassa on käytetty varsin vapaata harkintavaltaa. Jopa lääninoikeudet ovat tehneet asiassa kuulemisia ilman valan totuudessa pysymisen velvoitetta. Se kuvastaa prosessien poliittisuutta. Hyvin harvoissa tapauksissa johtajaa on syytetty väärinkäytöksestä, töiden tekemättömyydestä tai esimerkiksi alkoholiongelmista. Sen sijaan on kuultu syytteitä väärin asioiden tekemisestä.

Jos irtisanomisprosesseista hakee jotain yhteistä piirrettä, se on yllätyksellisyys ja syiden yleisyys, yksilöimätön ja perustelematon luottamuspuola. Se saattaa kertoa siitä, että kunnassa ei ole ollut olemassa selkeitä valtuuston määrittelemiä tavoitteita eikä sen paremmin kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan yhteistä ymmärrystä siitä, mitä asioita pidetään tärkeinä tehdä ja ajaa. Useimmissa tapauksissa tarvittava erottamisenemmistö tai joka tapauksessa kunnanjohtajaan tyytymättömien suhteellisesti suurempi joukko on löytynyt valtuustosta, ei hallituksesta. Tällöin voi jopa sanoa johtajan joutuvan kärsimään siitä, että hallituksella ja valtuustolla ei ole ollut yhteistä näkemystä kunnan tavoitteista.

Kunnanjohtajille itselleen erottamisaloitteet ovat tulleet hyvin yllättäen. Tästä on tehtävä se johtopäätös, että kunnissa on asetettava niin strategiset kuin lähivuosien operatiivisetkin tavoitteet selkeämmin ja yhteisesti ymmärrettävällä tavalla. Kunnanvaltuustolla ja -hallituksella on oltava asioista sama näkemys. Jos kunnanjohtaja ei sitä kunnioita, voi luottamuspuolan jo perustellakin. Hänen niskaansa ei saa kaataa menneiden vuosien väärin asioiden tekemisiä, jos ne ovat kuitenkin tulleet vuosittain hyväksytyiksi.

Voiko poliittinen johtaja korvata ammattijohtajan?

Suomessa viritellään keskustelua eurooppalaisesta pormestarijärjestelmästä, jossa kunnan organisaation johtajaksi tulisi kunnanjohta-

jan sijaan määräaikainen, joko suoralla kansanvaalilla tai valtuustossa valittava poliittinen johtaja, pormestari. On puhuttu kuntien johtamisen kriisistä ja ryhdytty hakemaan siihen lääkkeitä. Kuntien organisaatioiden johtaminen ei ole kriisissä. Jos jossain yksittäisessä kunnassa neljän ja puolensadan kunnan joukossa ollaan tyytymättömiä kunnanjohtajan toimintaan, se on enemmän tilastollinen todennäköisyys kuin merkki järjestelmän kriisistä.

Poliittisella johtajuudella on iso tehtävä suomalaisessa kunnallis-demokratiassa. Poliittinen kulttuuri on muuttunut. Poliitikkotyypit ovat muuttuneet. Puolueilla on ilmiselviä vaikeuksia saada joukkoihinsa uusia ihmisiä, jotka haluaisivat kunnallisvaaleihin ehdokkaaksi. Puolueet eivät silti ole kriisissä.

Tässä kovassa ajassa ei arvosteta yhteiskunnallista toimintaa paikallistasolla. On löydettävä uusia tapoja lähestyä kansalaisia. On rakennettava osallisuusjärjestelmiä. Puolueiden on mentävä niihin mukaan kohdatakseen uudenlaisia kuntalaisia. Niiden on tarjottava uudenlaisille kuntalaisille poliittisen vaikuttamisen kanavia.

Yhden kunnallispoliitikon nostaminen pormestariksi ja kunnan johtajaksi ei ole lääke tähän ongelmaan. Poliittisia johtajia tarvitaan valtuustoissa ja hallituksessa mielipidejohtajiksi neuvottelemaan muiden kanssa kunnan arvoista ja peruslinjoista. Heidän on autettava ja tuettava kunnanjohtajaa linjan löytämisessä ja ylläpidossa. Kunnanjohtajan on puolestaan autettava poliittisia johtajia valmistelukoneistollaan tuottamalla perustietoa linjojen muodostamiseksi. Poliittista johtajuutta tarvitaan enemmän päätöksentekojärjestelmän sisällä kuin palveluorganisaation johdossa.

Suomessa ja niin myös suomalaisissa kunnissa poliittinen koneisto muodostu monipuoluejärjestelmästä, joka poikkeaa siksi jo muista Pohjoismaistakin. Meillä tyypillisessä kunnassa on useita isohkoja valtuustoryhmiä, jotka joutuvat tekemään jatkuvaa yhteistyötä. Muuten ei voi syntyä tärkeitä päätöksiä siten, että mahdollisimman moni valtuutettu voisi niihin sitoutua. Juuri tästä syystä poliittista johtajuutta tarvitaan nimenomaan valtuustotasolla. Siellä tarvitaan niitä voimakkaita vaikuttajia, joista Suomessa tavataan tehdä kunnallis-

neuvoksia. Myös kunnanhallituksen on oltava vahva. Sen jäsenillä on oltava valtuustoryhmänsä luottamus ja hyvät yhteydet ryhmäänsä. Jos yksi poliitikko, olipa hän sitten kunnanhallituksen tai -valtuuston johdossa, asetetaan muita selvästi korkeammalle, palkalliselle pallille käätyineen kaikkineen, ei poliittisen yhteistyön valtuustossa voi olettaa siitä ainakaan paranevan. Yksi ryhmä saa muihin nähden ylivertaisen aseman, ja pormestari saa tuntea sen nahoissaan. Samaan aikaan pormestari ja organisaatiota muodollisesti johtava virkamies kävisivät jatkuvaa rajankäyntiä operatiivisesta johtamisesta.

Tärkeämpää kuin nostaa yksi poliitikko yli muiden on parantaa poliittisten päättäjien ja heidän johtajiensa työskentelyedellytyksiä yleensä. Niitä voidaan parantaa niin asenteilla kuin todellisilla käytännön toimilla. Jos ollaan valmiita uhraamaan palkkarahoja poliittisen johtajuuden vahvistamiseksi, parempi olisi tukea valtuustoryhmiä siten, että niillä voisi olla käytettävissään avustajia. Ei ole myöskään vierasta se, että kuntien virastot tuottavat ryhmien käyttöön niiden haluamaa materiaalia. Se lienee useissa kunnissa arkista viraston työtä.

Pormestarijärjestelmällä on pitkä eurooppalainen perinne. Suomalaisissa kunnissa on kuitenkin yksi perusero niin keskieuropplaisiin kuin pohjoismaisiinkin järjestelmiin. Palvelutuotannon volyymi on aivan toista luokkaa. Suomesta puuttuu maan vähäisen väkiluvun ja oman hallintoperinteen vuoksi palveluita tuottava itsenäinen, verotusoikeudella varustettu alue- tai maakuntahallinto, jollainen on kaikissa muissa Euroopan ja Skandinaviankin maissa. Suomen kunnissa on koko Euroopan suhteellisesti suurin yhteiskunnallisten palveluiden tuotantovolyymi. Siksi kuntien organisaatiot tarvitsevat vahvan ammattijohdon. Samasta syystä niiden valtuustoilla on enemmän päätettävää kuin muissa maissa. Siksi niiden valtuustot tarvitsevat hyviä poliittisia johtajia. Suomalaisiin kuntiin on luotu johtamisen kolmijako: valtuuston ja hallituksen puheenjohtajat johtavat etupäässä poliittista päätöksentekoa ja kunnanjohtaja sen valmistelua sekä tuotanto-organisaatioita. Pormestarijärjestelmä jättäisi toisen vahvan poliittisen johtajan pois ja toisi tilalle yhden vahvistetun,

palkkaa nauttivan poliittisen johtajan. Voi kysyä, onko muille valituille päättäjille sijaa, jos pormestari ja kunnanjohtaja lyövät kättä kaikesta. Perään on kysyttävä, mihin kunnan elämä menee, jos nämä kaksi asettuvat kaikessa toisiaan vastaan.

Jokainen maa rakentaa kunnallishallintonsa omalta perinteeltään. Suomalaisten kuntien tehtäviä ei olla siirtämässä maakunta- tai aluehallinnolle. Niiden organisaatioita on edelleen johdettava ammattijohtajien. Muutoin on enemmän kuin paikallaan luoda edellytyksiä sille, että Suomen kuntiin jälleen kasvaa vahvoja paikallispoliitikkoja, poliittisia johtajia ja suomalaisia kunnallisneuvoksia. Hyvässä vuorovaikutuksessa heidän kanssaan kuntien ammattijohtajat voivat pitää yllä suomalaisia hyvinvointipalveluita demokraattisen päätöksenteon linjaamalla tavalla.

Kuntien johtamisen tulevaisuus

Suomalaiset kunnat tarvitsevat tulevaisuudessakin suuren toimintasubstanssinsa vuoksi vahvaa ammattijohtamista. Vaatimus verokii-
lan kaventamisesta, keveämmästä tuloverotuksesta yhtä aikaa toimivien hyvinvointipalveluiden kanssa edellyttää kunnilta vielä paljon nykyistä tehokkaampaa palvelutuotantoa. Samaan aikaan kuntien toimintaympäristö muuttuu yhä nopeampaa vauhtia ja taloudelliset toimintaedellytykset tiukkenevat joko alueen taantuman tai vaihtoehtoisesti suuren väestömäärän kasvun vuoksi. Ikärakenteen muutos lisää vanhusten määrää ja painetta hoivapalveluiden lisäämiseen. Näiden ja monien muiden syiden vuoksi vaatimukset kuntien johtamiselle vain kasvavat.

Kuntien itsehallinto- ja kansanvaltatehtävä ei saa tässä muutoksessa hämärtyä. Ydinkysymyksistä päättäminen on nostettava paremmin esille ja tehtävä se vielä tavalla, joka saa asukkaat kiinnostumaan lähiympäristönsä asioista. Kunnallisvaalien aleneva äänestysprosentti on haaste paitsi puolueille myös koko kunnallishallinnolle sen pal-
kattua henkilöstöä myöten. Kunta ei saa vieraantua asukkaistaan.

Poliittisen ja ammatillisen johdon vuoropuhelua ja yhteistyötä on syvennettävä. On luotava demokraattisesti tavoitteita, joihin kaikki sitoutuvat, ennen kaikkea niiden toteuttajat. Esille tulevat ristiriidat ja jännitteet on kyettävä käsittelemään avoimesti. Ne voivat luoda uutta, vielä parempaa näkemystä.

Kunnanjohtajan johtamistyötä on vietävä autoritäärisestä kohti tiimityötä. Henkilöstön jatkuva valmentaminen, ajan tasalla pitäminen käy sitä tärkeämmäksi, mitä enemmän toimintaympäristö muuttuu. Johtajan on pidettävä huolta koko henkilökunnan muutosvalmiudesta.

Lopuksi

Näin pitkän yksipuhelun jälkeen on kohteliasta esittäytyä lukijalle. Olen seurannut suomalaisten kuntien ja kunnanjohtajien toimintaa eri näkökulmista lähes 30 vuotta. Olin nuorena poliittisesti aktiivinen. Olin mukana niissä järjestöelimissä, jotka käsittelivät kunnallispoliittisia paikallisia kysymyksiä. Opiskelin alaa Tampereen yliopistossa. Olin 1970-luvulla tilapäisenä kunnansihteerinä Kaustisella ja Kihniössä, sittemmin vakituksena Keikyässä. Sain seurata kunnanjohtajan työtä aivan vierestä. Tuon kauden jälkeen olin 8 vuotta keskisuuren yrityksen palveluksessa, ensin talouspäällikkönä ja varatoimitusjohtajana ja sitten 4 vuotta toimitusjohtajana. Seurasin ensin vierestä omistajan toimitusjohtajantyötä ja sitten sain tehdä sitä itse palkkajohtajana. Sain kokea kansainvälisyyden silloin, kun Suomessa oli vielä kiellettyä puhua EU-jäsenyydestä. Kokemuspiirissäni on myös se haitta, mikä EU:n ulkopuolisuudesta oli suomalaiselle vientiteollisuudelle. Noina vuosina olin myös kunnanvaltuuston, parin lautakunnan ja yhden liittovaltuuston jäsen.

Vuonna 1986 aloitin kunnanjohtajan työt. Olin kunnanjohtajana ensin Pihtiputaalla, sitten Äänekoskella. Nyt olen Tuusulassa, jossa vakaa tahtoni on selviytynyt eläkeikään saakka. Olen ollut kahden ison kuntayhtymän hallituksessa ja tekemässä kahta kuntaliitosta. Kun olen tehnyt kovaa työtä kolmessakin maakunnassa, olen oppinut tun-

temaan hyvin läheisesti kymmeniä kunnanjohtajia ja heidän työtään, samoin kunnallispoliitikkoja. Koen itseni hyväosaiseksi: työelämä on näyttänyt minulle paljon, ja olen siitä kiitollinen. Kaksi läheisintä ja pitkäaikaisinta ystävääni ovat kunnanjohtajia.

Tämä kirja ei kuitenkaan ole kertomus itsestäni. Se koettaa realistisesti ja objektiivisestikin kuvata kunnanjohtajan johtamistyön arkea, ongelmia ja nautintoja. Olen tehnyt työssäni paljon virheitä. Olen saanut kokea myös erottamisuhan ihanuuden, ensin kuntalaisaloitteen käsittelynä ja sittemmin lehdestä luettuna vakavana poliittisena aikeena. Koen silti saaneeni poliittisilta esimiehiltäni kohtuullisen kohtelun aina palkkausta myöten. Enemmän kuin omia tekemisiäni kirja pyrkii kuvaamaan sitä, miten minun ehkä olisi pitänyt toimia. Siinä on mukana myös minulle välittyneitä muiden kunnanjohtajien kokemuksia.

Kirjassa ei ole kunnanjohtajille mitään uutta eikä tuntematonta; kuka tahansa voisi kirjoittaa samoista asioista, kukin oman kokemuspäiväkirjansa kautta. Kirja yrittää avata kuntien ammattijohtamista luottamushenkilöille, kunnanjohtajan työhön aikoville ja muille asiasta kiinnostuneille.

Näinä aikoina käydään vilkasta keskustelua kunnanjohtajien työstä, johtamisen muutostarpeista ja epäonnistumisista. Tämä on ammatti, jossa voi vaikuttaa kuntansa asukkaiden hyvinvointiin ja elämän edellytyksiin. Tämä on myös erittäin vaativa johtamistehtävä, sillä kuntien toiminta on laajaa ja monipuolista. Oman kokemukseni mukaan on vaikeampi johtaa kuntaa kuin keskisuurta teollisuusyritystä. Kirja rajoittuukin kuvaamaan työn arkea johtamisen näkökulmasta. Johtamisen ismeistä ja varsinaisesta substanssista on kirjoitettu paljon, johtamisen arjesta ei yhtään.

Työ vaatii paljon mutta myös antaa elämäkokemuksia, joita ei muualta saa. Se on sisältönsä – syntyvien ihmiskontaktien, koettujen prosessien ja perustehtävän ylevien tarkoituksien – puolesta yksi hienoimmista johtajan tehtävistä.

Suuren yleisön mielestä kunnanjohtajan työ ei ole erityisen hieno tai arvostettu ammatti. Me kunnanjohtajat itse arvostamme sitä

erittäin suuresti: tiedämme, että ihmisen arjessa lasten päivähoitopaikka tai koulu, työmatkan joukkoliikenneyhteys tai aurattu katu, hanasta tuleva puhdas vesi, sairastapauksessa terveyskeskus tai sairaala, vanhemmiten kotipalvelut tai hoitokoti, vapaa-aikana urheiluhalli tai hoidettu lenkipolku ovat itsestään selviä, niiden oletetaan olevan olemassa. Yritysten arjessa tarvitaan rakennukselle tontti ja rakentamisen muut edellytykset, työntekijöille asuntoja ja muita palveluita, hyvää toiminta- ja palveluympäristöä jne. Niitäkin pidetään selviöinä. Meidän johtamamme organisaatiot tuottavat näitä asioita ja turvaavat niiden tuottamisen vielä tulevaisuudessakin. Mikään tuote ei ole itsestään selvä, jokainen pitää tehdä ihmistyöllä, ja sitä ihmistyötä on johdettava oikein. Sitä varten me kunnanjohtajat olemme olemassa.

Tuusulassa lokakuussa 1999

Jorma Hämäläinen

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 KANSALAISYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)

- 13 KANSALAISMIELIPIDE 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
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE 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 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)
- 31 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)



Kunnallissalan kehittämissäätiö 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