

**This is an electronic reprint of the original article.
This reprint *may differ* from the original in pagination and typographic detail.**

Author(s): Kokko, Tuomas; Auvinen, Tommi; Sajasalo, Pasi

Title: Kuntaorganisaation viranhaltijoiden ja poliitikkojen valmistelutyö fantasiointina

Year: 2017

Version:

Please cite the original version:

Kokko, T., Auvinen, T., & Sajasalo, P. (2017). Kuntaorganisaation viranhaltijoiden ja poliitikkojen valmistelutyö fantasiointina. *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, 22(2), 24-35. http://ejbo.jyu.fi/pdf/ejbo_vol22_no2_pages_24-35.pdf

All material supplied via JYX is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all or part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorised user.

Kuntaorganisaation Viranhaltijoiden ja Poliitikkojen Valmistelutyö Fantasiointina

Tuomas Kokko
Tommi Auvinen
Pasi Sajasalo

Abstract

Both the management and decision-making in municipal organizations may be characterized as tensional. Previous scholarly work has tried to identify (cf. Haveri, 2010; Luomala, 2003) and solve (Pynnönen, 2015) some of the sources of tensions. In this empirical study we focus on the orientations of political decision-makers and office-holders towards preparation in municipal decision-making in a relatively large municipal organization. According to our findings, both politicians and office-holders resort to the principles of new public management (NPM) including management accounting ratio-centered functional planning, but also to more subjective, value and attitude-based metaphorical symbolic planning in their preparation of decision-making. While for office-holders functional planning seems to be the dominant orientation, politicians, instead seem to display tendency to resort to more symbolic planning orientation.

Key Words: Municipal government, decision-making, planning, fantasy

Johdanto

Kuntajohtamisen jännitteet ja kunnalliseen päätöksentekoon liittyvät ongelmat ovat olleet teema niin poliittisissa kuin tieteellisissä keskusteluissa jo pitkään (ks. Haveri, 2012; Luomala, 2003; Salminen, 2004; Schmidt ja Vanhala, 2009). Eriytyisesti mediassa nostetaan usein esille viranhaltijoiden ja poliitikkojen välisiä eripuraisuuksia. Eräs viimeaikainen esimerkki on Nokian kaupunginjohtaja Tapani Mattila, jonka tapauksessa syvä luottamuspulla pakotti kaupunginjohtajan eroamaan tehtävästään (ks. HS 6.8.2013). Myös Jyväskylän kaupungin hallituksen puheenjohtaja Riitta Mäkilisen kannanotto poliittisten luottamus henkilöiden ja viranhaltijoiden välisestä kitkasta (ks. KSML 21.8.2013) kuvastaa samaa ilmiötä. Viimeisin esimerkki ilmiöstä on kasvanut tyytymättömyys Tuusulan kaupunginjohtaja Hannu Joensivun toimia kohtaan (ks. HS 9.2.2017). Aiemmissä tutkimuksissa valmistelu- ja päätöksentekotyötä on tarkasteltu esimerkiksi poliittisten näkemysten vaikutuksia korostavasta näkökulmasta (ks. Juntunen, 2010; Katajamäki, 2013; Temmes, 2014) ja hallinnan tehokkuutta mittaavasta näkökulmasta (ks. Airaksinen, Nyholm ja Jäntti, 2011; Möttönen, 2010; Temmes, 2014). Vaikka viime aikoina on käyty mediakeskustelua poliitikkojen ja viranhaltijoiden orientaatioeroista valmistelu- ja päätöksentekotilanteisiin, niin aiheesta ei ole juurikaan empiiristä tutkimustietoa. Harvoja empiirisiä tutkimuksia aiheesta on Harisalonen ja Ranistonin (2010) tutkimus, joka käsittelee kuntien hallitusten vallankäyttöä sekä viranhaltijoiden ja poliitikkojen välistä vuorovaikutusta ja toimintaa liittyen valmistelu- ja päätöksentekotyöhön. Tässä empiirisessä tutkimuksessa tarkastelemme viranhaltijoiden ja poliitikkojen päätöksenteon valmistelutyötä hyödyntäen viimeaikaisissa organisaatioteoreettisissa ja kriisinhallintakirjallisuuden keskusteluissa esiinnoussutta fantasiaviitekehystä (ks. Clarke, 1999; Gephart, Topal ja Zhang, 2012), joka avaa uusia näkökulmia ilmiöön kuntajohtamisen kontekstissa.

Kuntasektorilla poliitikkojen ja viranhaltijoiden väliset jännitteet hidastavat

organisatorisia toimintoja ja vaikuttavat negatiivisesti päätöksentekoon, etenkin johtamiseen kuntaorganisaatioissa (Luomala, 2003). Toisaalta viimeaikaiset tavoitteet uudistaa kuntasektoria uuden julkisjohtamisen ideologian periaatteiden mukaisesti ovat muuttaneet poliittista ympäristöä. Tämän seurauksena viranhaltijoiden on esitetty merkittävästi kasvattaneen vaikutusvaltaansa poliittikkoihin nähden, sillä viranhaltijoiden kasvanutta valta-asemaansa tukee heidän roolinsa kunnallisissa organisaatioissa tiedon, tietämyksen ja aikataulutuksen portinvartijoina (Luomala, 2003). Toisaalta Temmes (2014, 59–60) on esittänyt, toisin kuin Luomala, että valta-asetelma on kääntynyt poliitikkojen eduksi. Vaikka näkemykset valtasuhteen suhteen eriävätkin, voidaan esittää, että muutokset poliitikkojen ja viranhaltijoiden valta-asemissa ovat olleet omiaan aiheuttamaan jännitteitä kuntaorganisaatioiden hallinnan ympäristössä. (ks. Haveri, 2012; Luomala, 2003; Salminen, 2004; Schmidt ja Vanhala, 2009). Tätä näkemystä tukee myös Kunnallisalan kehittämissäätiön (2004; 2008a; 2008b) teettämät ilmapuntari-kyselytutkimukset, joissa enemmistö kansalaisista ja poliitikoista oli sitä mieltä, että viranhaltijoilla on jo liiaksi valtaa ja valtuutettujen ei katsottu omaavan kuin nimellistä valtaa.

Kuntasektorin jännitteisyyden voidaan Nyholmin (2008, 9–11) mukaan katsoa olevan luonnollinen osa kunnallishallintoa ja -pätöksentekoa, missä muutos tai siihen pyrkivät voimat aiheuttavat uusia jännitteitä ja konflikteja toimijoiden välille. Tätä Nyholm kutsuu hallinnan hälyksi, joka kuvastaa kuntahallinnon kaoottisuutta, mitä edelleen vahvistavat marginaaliin jäävien (poliitikkojen, kuntalaisten ja viranhaltijoiden) yksilölliset tavoitteet, pelot ja epävarmuus, jotka kumpuavat yksilöiden toimintatilan rajoittamisesta. Eriävät intressit yhdistettynä modernia rationaalisuutta ihannoivaan hallintojärjestelmään aiheuttavat konflikteja, joita kunnissa ei kyetä ratkaisemaan (Jalonen, 2006, 44–45). Uusi tilanne vaatii uusia päätöksentekomekanismeja, toimintatapoja ja myös rakenteita, jotka eivät voi pohjautua yksinomaan rationaalisuuteen ja hierark-

kisuuteen. Uusi tilanne korostaa myös tarvetta vahvempaan johtajuuteen, sekä tarvetta määrittellä muutostarve ja -tavoitteet aiempaa selkeämmin. (Jalonen, 2006, 45–46.)

Muutokseen ja uudistumiseen liittyvässä kuntarakennekeskustelussa käydään hierarkkisesti monitasoista valtakunnallista poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä kuntien tehtävistä, voimavaroista ja rakenteista. Toimintavaateiden välisistä näkemyseroista on esitetty muodostuvan eräänlainen määrittelykamppailu, joka heijastuu kuntien toimintamalleihin tai rakenteisiin siten, että tapahtunut muutos luo tarpeen sopeuttaa jotakin muuta elementtiä. Vaihtelevat näkemyserot tarvittavasta sopeuttamisesta muodostavat erilaisia uudistamista määrittäviä hallinnollisia rationaalisuuksia. Muutoskeskustelun sisältöön vaikuttaa myös kuntajohtamisen jännitteinen valtakunnallinen kamppailu, sillä kuntarakenteesta tapahtuva muutos ravistelee valtakunnallisia asemia – eri puolueiden väliset näkemykset vaihtelevat, miten ja kenen ehdoilla hallinnan muodot rakentuvat. (Laamanen, 2007, 9.)

Lisäksi maakunnille siirtyvien SOTE-palveluiden katsotaan vaikuttavan kuntien hallintasuhteisiin ja koordinaatiotehtävään siirtämällä huomioita kunnan sisäisistä hallintasuhteista yhtäältä kuntayhteisön hallintasuhteisiin ja toisaalta alueellisiin hallintasuhteisiin. Uudessa hallintomallissa korostuu kuntien välinen verkostomaisuus. Kuntien pitää tehdä enemmän yhteistyötä muiden SOTE piirissä olevien kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Tulevassa muutoksessa kuntien johtamiselle asetetaan uusia haasteita kuten joidenkin toimielinten ja virkamieskoneiston uudelleen organisointi, koska uudessa mallissa kaikille vanhoille toimintoille ei ole enää tarvetta. (Nyholm, et al., 2016, 186.)

Toisaalta myös uusien virkatehtävien tunnistamiselle ja niiden luomiselle saattaa syntyä tarvetta. Poliittiset toimielimet kuten osa lautakunnista joudutaan lakkauttamaan ja yhdistämään toisiin lautakuntiin. Tämän lisäksi hallituksen jäsenten ja valtuutettujen rooleja joudutaan uudistamaan tai määrittelemään paremmin yhteistyötä tukevaan muotoon. Kunnanhallitusten koordinaatiotehtäviä tulisi voida muuttaa uutta mallia vastaavaan muotoon, jossa yhteistyötä painottavan kehittäjäroolin katsotaan olevan tärkeässä asemassa. (Nyholm, et al., 2016, 186.)

SOTE- ja maakuntauudistus tulevat radikaalisti muuttamaan kuntien nykyistä palveluroolia sekä niihin liittyviä vastuuta. Uudistuksessa poliitikkojen ja viranhaltijoiden uudet tai muuttuneet roolit ja vastuut aiheuttavat muutoksia kuntien päätöksentekoon ja valmistelutyöhön, mikä saattaa synnyttää kiihkeää keskustelua julkisensektorin toimijoiden välille. Tätä uudistusta ennakkoiden kuntasektoria tutkivalle empiiriselle tutkimustiedolle on tarvetta, koska aikaisempia muutos- ja uudistamistoimia tutkimalla voidaan paremmin ymmärtää viranhaltijoiden ja poliitikkojen kohtaamia haasteita ja mahdollisia kipukohtia kuntaorganisaation uudistamiseen liittyen.

Tässä tutkimuksessa keskitymme erityisesti kuntaorganisaatiossa tapahtuvaan päätöksenteon valmistelutyöhön. Tavoitteemme on laadullisesti tarkastella ja selittää kuntaorganisaation poliitikkojen ja viranhaltijoiden näkemyksiä päätöksenteon valmistelusta hyödyntäen aiemmassa tutkimuksessa käytettyä fantasiaviitekehystä (vrt. Sajasalo, Auvinen, Takala, Järvenpää ja Sintonen, 2016). Tutkimuksemme erityinen kontribuutio onkin valmistelutyön jäsentäminen ja hahmottaminen fantasiointina, jonka keskeiset elementit ovat funktionaalinen ja symbolinen suunnittelu.

Teoreettinen viitekehys

Valmistelutyö ja päätöksenteko kuntaorganisaatiossa

Kunnallinen päätöksenteko on käsitteenä monimerkityksinen: se voidaan ymmärtää asian käsittelynä kokonaisuudessaan – aina vireille panosta, tiedoksi antamiseen ja täytäntöönpanoon. Lisäksi se voidaan ymmärtää myös dualismin periaatteena, jossa kunnan toiminnot jaetaan poliitikkojen vastuulla olevaan päätösvallan käyttöön sekä viranhaltijoiden vastuulla olevaan valmisteluun, täytäntöönpanoon ja hallintoon. Dualismin periaate pohjautuu weberiläiseen hallintoajatteluun, jossa poliittiset päätöksentekijät edustavat kansalaisia ja virkakoneiston tehtävänä on päätösten valmistelu ja toimeenpano. (Jalonen 2006, 39–40.)

Perinteisen näkemyksen mukaan kunnallisen poliittisen päätöksenteon mielletään olevan näkyvä ja suvereeni vallankäytön muoto. Toisaalta päätöksentekoa ei nähdä enää tärkeimpänä vallankäytön areenana, vaan asioiden valmistelusta on tullut kunnallisessa päätöksenteossa tosiasiallinen vallankäytön muoto – valmisteluvaiheessa oleviin asioihin voidaan ja pyritään vaikuttamaan, jolloin asioiden sisältöä voidaan joko muuttaa tai muokata. (Jalonen, 2006, 40.)

Vallankäytön ja valmistelutyön välisen läheisen kytköksen voidaan perustellusti esittää olevan omiaan aiheuttamaan poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä kitkaa, koska viranhaltijat ovat Luomalan (2003) mukaan nykyisessä dualijärjestelmässä tiedon, aikataulutuksen ja taloudellisten resurssien portinvartioita, ja siten merkittäviä vallankäyttäjää kuntahallinnossa. Poliitikkojen rooliksi on jäänyt oman näkemyksen muodostaminen sekä päätöksen tekeminen niistä vallitsevista asiointiloista ja tiedoista, joita viranhaltijat valmisteluesitystensä pohjalta heille esittelevät (Jalonen, 2006; Majoinen, 2002). Vallitsevassa tilanteessa poliitikkojen täytyy ammentaa tietoa ja osaamista erilaisista poliittikkaverkostoista, joissa toisaalta ”demokraattisuus” on valikoivaa ja usein myös kytköksissä moderni byrokraatian ja professionalismin. Poliittisten verkostojen hyödyntämisellä poliitikot pyrkivät täydentämään omaa osaamistaan ja tietotaitoaan saamalla monipuolisesti tietoa ja osaamista yhteiskunnan eri hierarkkisilla tasoilla olevilta asiantuntijoilta. (Anttiroiko, 2015, 82.)

Moninaiset hallinnon vaatimukset, toimijoiden väliset suhteet ja lainsäädännön asetukset monimutkaistavat valmistelua ja päätöksentekoa (Haveri, 2012). Lisäksi tavat toteuttaa valmistelutyötä vaihtelevat kuntien välillä esimerkiksi strategiaprosesseja suunniteltaessa ja strategiaa laadittaessa. Osassa kunnissa poliitikot ovat tiiviisti mukana prosessin eri vaiheissa ja valmistelutyö tehdään keskustelujen pohjalta, kun taas toisissa kunnissa strategiaprosesseja koostuu viranhaltijoiden pitkälle valmistelusta materiaalista, joka esitellään valtuustoseminaarissa poliitikoille. (Jalonen, 2006, 41.)

Yhtäältä kuntalain 93. pykälä (Kuntalaki, 2015) linjaa demokraattisen päätöksenteon suhteen, että valmistelupakon nojalla valtuuston tulee käsitellä sille annettuja esityksiä, toisaalta kuntalaki ei kuitenkaan selkeästi rajaa valmistelun rakenteita tai sisältöä. Valtuustolla on vapaat kädet linjata kuntaa koskevia asioita, kunhan ne eivät ole lainvastaisia. Valtuustolla on myös oikeus määrätä hallitus tekemään asioiden valmistelua valtuuston tahdonmuodostuksen pohjalta. (Jalonen, 2006; Majoinen, 2002; Nyholm, et al., 2016.) Asioiden valmistelu ja tapa toteuttaa valmistelutyötä ei pääty tehtyyn valmisteluesitykseen, vaan asioita valmistellaan Jalosen (2006, 42–43) mukaan ennen ja jälkeen päätöksenteon – yksinkertaisissa asioissa valmistelutyöllä pyritään päätösesityksen muotoilemiseen, kun monimutkaisemmissa asioissa valmistelu ja päätöksenteko muodostavat

toisiinsa kytkeytyvän kokonaisuuden.

Poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen nykytilaa on Anttiroikon (2015, 78) mukaan perusteltu sillä, että modernisaatiokehityksestä kummunnut radikalisoituminen ja hajautuminen ovat aiheuttaneet edustuksellisuuteen perustuvan demokraattisen järjestelmän kriisin, jota on pyritty korjaamaan monimukaistuvaa hallinnan kenttää, joko uutta julkisjohtamista (NPM), tai uutta julkista hallintaa (NPG) hyödyntäen (ks. Barber, 2003). Tilanteeseen vaikuttaa myös se, että yhtäältä yhteiskunta-, alue- ja kuntapolitiikan nähdään pirstaloituneen organisatorisesti ja hajautuneen erilaisiin funktionaalisiin osa-alueisiin, ja toisaalta hierarkiat ovat itsestään säilyneet julkisen hallinnan perimmäisinä instansseina (Anttiroiko, 2015, 80; ks. myös Burns, 2000, 969; Davies, 2000). Haasteista huolimatta monimutkaistuvassa demokraattisessa hallintojärjestelmässäkkin on huomioitava organisaation jatkuvuuden turvaamisen kannalta se, kuinka poliitikkojen ja viranhaltijoiden välistä dialogia voidaan kehittää ja syventää. Nämä kaksi tahoa ovat jatkuvasti vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja siten riippuvaisia toisistaan – niin asioiden valmistelun ja päätöksenteon, kuntalaisten vaatimusten, kuin myös lainsäädännön asettamien vaatimusten suhteen (Jalonen, 2006).

Päätöksenteko fantasiointina

Modernissa johtamis- ja organisaatiotutkimuksessa loogistieteellinen rationaalisuusviitekehys on ollut tarkastelun valtavirta (Boje, 2006; ks. myös Auvinen, 2013, 12). Kuitenkin jo 1950-luvulla nobelisti Herbert Simon kyseenalaisti päätöksentekijöiden täydellisen rationaalisuuden ja korosti inhimillisessä päätöksenteossa keskeisessä asemassa olevien premissien ohella arvot (Prasad, et al., 1991, 10–11). 1980-luvulla Walter Fisher (1987) puolestaan ehdotti narratiivisen rationaalisuuden viitekehystä, joka huomioi päätöksenteossa reaalisten premissien lisäksi fiktiivis-diskursiivisen ulottuvuuden merkityksen, joka ilmenee esimerkiksi kielellisissä merkityksissä ja symboliikassa. Edelleen 1990-luvulla Yiannis Gabriel (1995) kehitti faktojen, fiktioiden ja fantasian merkitystä organisaatioiden päätöksenteon ja johtamisen kontekstissa. Clarke (1999) kehitti ympäristöriskien hahmottamiseksi fantasiointiviitekehysten, jossa tulevaisuuden uhkakuvia fantasioinnin muodossa konkretisoidaan ja tehdään käsiteltäviksi. Gephart, et al. (2012) puolestaan kehittivät Clarcken työn pohjalta idean fantasiadokumenteista, jotka informoivat organisatorista päätöksentekoa. Gephart, et al. (2012) esittävät fantasiadokumenttien ilmentyvän funktionaalisen ja symbolisen suunnitteluna.

Sajasalo, et al. (2016) kehittivät edelleen Clarcken ja Gephartin ajatusten pohjalta fantasiointia organisaatioiden strategiatyöskentelyn kontekstissa, ja päätyivät esittämään yritysstrategian fantasiadokumenttina Gephartin, et al. (2012) tapaan prosessina, jossa strategia kehkeytyy ja toimeenpannaan funktionaalisen ja symbolisen suunnittelun avulla. Sekä Gephart, et al. (2012) että Sajasalo, et al. (2016) määrittelevät funktionaalisen suunnittelun rationaaliseen ajatteluun pohjautuvaksi, kun taas symbolinen ulottuvuus painottaa metaforia, tarinoita ja mielikuvia. Tässä tutkimuksessa mukailemme Gephart, et al. (2012) ja Sajasalo, et al. (2016) esittämiä viitekehysiksi ja esitämme että fantasiasta ja fantasioinnista voidaan tunnistaa kolme tasoa: (1) fantasia utopiana, eli ihanteellisena ja tavoittelemisen arvoisena todellisuudenkaltaisena tilana, joka pysyy ei-todellisena abstraktiona; (2) fantasia mahdollisena tulevaisuuden asiaintilana, jossa fantasialla nähdään olevan mahdollisuus realisoitua tulevaisuudessa; ja (3) fantasia todennäköisenä tulevaisuudentilana, jonka oletetaan tapahtuvan ja ”tulevan todeksi” jollain aikajännteellä (vrt. Clarke, 1999; Gephart, et al., 2012; Sajasalo, et al.,

2016). Esittelemme seuraavaksi edellä mainittuihin lähteisiin tukeutuen soveltamamme empiirisessä osiossa soveltamamme fantasiaviitekehysten.

Funktionaalinen orientaatio valmistelutyössä

Funktionaaliseen orientaatioon leimallisesti liittyvinä piirteinä voidaan pitää loogis-rationaalisen orientaation korostunutta asemaa perusteltaessa asioiden tilaa ja argumentoitaessa päätösten ja ratkaisuiden tarpeellisuutta. Funktionaalinen orientaatio tukeutuu ensisijaisesti numeeriseen, objektiiviseen pidettävään mitattavaan dataan, kuten budjetteihin, indikaattoreihin ja mittareihin. Edellisten lisäksi funktionaalinen orientaatio nojaa erilaisiin yleisesti faktoina pidettyihin seikkoihin, asiantuntijakulttuuriin ja organisaatiohierarkian määrittämiin valta- ja vastuusuhteisiin.

Symbolinen orientaatio valmistelutyössä

Symboliseen orientaatioon liittyviä piirteitä ovat esimerkiksi metaforien, mielikuvien, arvojen, uskomusten ja ideaalitulojen käyttö asiaintilojen ja päätösten perusteluina. Symboliseen orientaatioon päätöksentekoon voi liittyä tarinankerronta, eli päätöksentekotilannetta hahmotetaan ajallisena ja juonellisena kokonaisuutena, johon kiinnittyy eri toimijoita (esim. työssä käyvät ja työttömät kuntalaiset tai kaupungin johto ja asukasyhdistykset) ja ei-numeerisesti artikuloidut rationaliteetteja. Symbolinen orientaatio päätöksentekoon keskittyy eksaktien ja objektiivisten faktojen sijaan merkityksiin.

Kohdeorganisaatio ja empiirinen aineisto

Tämän tutkimuksen kohdeorganisaatio on suurehko suomalainen kaupunki, jonka hallinto rakentuu muiden kuntaorganisaatioiden tavoin virkamieshallinnosta ja poliittisesta päätöksenteosta. Näin kohdeorganisaatiomme parlamentaarinen poliittishallinto koostuu kaupunginhallituksesta, valtuustosta ja lautakunnista. Valtuusto käyttää ylintä poliittista päätöksentekovaltaa ja kaupunginhallitus toimii sen alaisuudessa. Kaupungin virkahallintoa johtaa kaupunginjohtaja ja hallinnon toimielimet viranhaltijoihin toimivat hänen alaisuudessaan. Kaupunginhallitus ja valtuusto myöntävät kaupunginjohtajalle mandaatin johtaa kaupungin virkakoneiston toimintaa. Kaupunginjohtaja vastaa parlamentaarille toimielimille kunnallishallinnossa valmistelluista aloitteista ja suunnitelluista projekteista. Käytännössä kaupunginjohtajan toimintaa ohjaa suurelta osin viranhaltijoiden valmistelema esitykset, joskin kuntalaki antaa kaupunginjohtajalle valtaa päättää tärkeistä asioista itsenäisesti ohittamalla veto-oikeutta käyttäen demokraattiset päätöksentekorakenteet.

Tutkimusmetodi ja aineistonhankinta

Tutkimusstrategiamme on laadullinen, ja pyrimme laadullisen tutkimusperinteen mukaisesti tutkimaan ilmiötä ilman pyrkimystä yleistää tuloksia tilastollisesti (ks. Eskola ja Suoranta, 1999). Empiirinen aineisto koostuu 13:sta puolistrukturoidusta laadullisesta teemahaastattelusta. Saadaksemme mahdollisimman monipuolisen ja rikkaan aineiston lähestyimme paikallisia kunta-alan toimijoita, niin poliitikkoja eri puolue-taustoilla, kuin viranhaltijoita eri organisaation tasoilta ja toimialoilta. Haastateltaviksi valikoitui 13 henkilöä, joista 4 oli poliitikkoja ja 9 viranhaltijaa.

Haastateltavat valittiin kuntaorganisaation hallinnon ja poliittisen järjestelmän eri hierarkiatasoilta: korkeimmasta johtamis- ja päätöksentekoasemasta aina rivivaltuutettuihin ja

asiantuntijoihin. Tavoitteena oli saada läpileikkaus organisaatioissa ilmenevistä sosiaalisista vaikutuksista. Haastateltavat kutsuttiin osallistumaan haastatteluihin suoralla yhteydenotolla puhelimitse ja sähköpostitse. Haastateltavana oli miehiä ja naisia, joiden iät vaihtelivat 38 ja 63 ikävuoden välillä. Aineisto koottiin maaliskuun ja marraskuun 2014 välillä. Haastattelut toteutettiin joko erillisissä tapaamisissa informanttien toimitoissa tai organisaation yleisissä tiloissa.

Osallistujien anonymiteetin turvaamiseksi heidän henkilöllisyytensä salattiin. Aineistolainausten yhteydessä jaottelimme haastateltavat kirjainlyhenteillä P (poliitikko) ja V (viranhaltija) sekä juoksevalle numerolla, joka erottelee puhujat ryhmien sisällä. Haastattelussa oli kolme teemaa: ensimmäinen kartoitettava teema koski informanttien taustaa ja asemaa. Toisessa teemassa käsiteltiin viranhaltijoiden ja poliitikkojen välillä esiintyviä jännitteitä ja haasteita johtamis- ja päätöksentekotyössä. Kolmas teema koski haastateltavien eettistä suuntautumista ja arvopohjaa. Haastattelutaliointeja kertyi kaikkiaan 17 tuntia ja nauhoitettujen haastatteluiden pituudet vaihtelivat 30 minuutista noin 2,5 tuntiin. Haastattelutapaamisten jälkeen nauhoitteet litteroitiin, ja litteraatiotekstiä kertyi noin 300 sivua rivivälillä yksi.

Analyysissa soveltamamme teema-analyysi keskittyy tunnistamaan ja kuvailemaan tutkimusaineistossa ilmeneviä asiakokonaisuuksia, joista teemat muodostuvat (Guest, MacQueen ja Namey, 2012). Analyysimme sisälsi kaksi vaihetta, joissa molemmissa sovelsimme teemoittelua. Ensimmäisessä vaiheessa etsimme haastatteluista esiintyvät päätöksentekoon ja päätösten valmisteluun liittyvät tapaukset (ks. Eskola ja Suoranta, 1999). Viranhaltijoiden tapauksia käsiteltiin omana ryhmänään ja poliitikkojen omanaan. Tapauksia tunnistettiin kaikkiaan 20 kappaletta, joista oli 12 viranhaltijoiden ja 8 poliitikkojen haastatteluista. Analyysin toisessa vaiheessa tarkastelimme tapauksia fantasioinnin viitekehuksesta määritelmämme mukaisesti ja jaottelimme tapaukset luonteeltaan funktionaalista ja symbolista suunnittelua edustaviin orientaatioihin.

Analyysin lopputulema on synteesi, jossa on eriteltyä niin viranhaltijoiden kuin poliitikkojen funktionaalinen ja symbolinen suunnittelu teemoihin jäsenettynä. Seuraavaksi siirrymme tutkimuksen tulosten esittelyyn. Tulosluvussa analysoidaan ensin viranhaltijoiden ja poliitikkojen funktionaalista orientaatiota valmistelutyöhön, jonka jälkeen avaamme viranhaltijoiden ja poliitikkojen symbolista orientaatiota valmistelutyöhön.

Tulokset

Kuntaorganisaation hallinta funktionaalisen suunnitteluna – viranhaltijat

Kuntaorganisaation hallinta ilmenee viranhaltijoiden puheissa tiukkana taloutena, strategisina linjauksina ja vastuunjakona, ja ne määrittävät ja ohjaavat viranhaltijoiden valmistelutyötä sekä poliitikkojen päätöksentekoa. Seuraavaksi käymme läpi viranhaltijoiden puheissa funktionaalista suunnittelua ilmentävät teemat.

Tiukka talous

Numeeriset talouden realiteetit ohjaavat sekä muokkaavat viranhaltijoita ympäröivää hallinnallista ja valmistelutyöhön liittyvää realiteettia (ks. Anttiroiko, 2015; Jalonen, 2006). Vaikeiden päätösten tekemistä tai tekemättä jättämistä perustellaan epävarmuutta huokuvilla talousnumeroilla. (ks. Nyholm, et al., 2016.) Eräs viranhaltija kuvaa tilannetta seuraavasti:

” [Ison kaupunkialueen kehittämisen valmistelutyö] ei tule me-

nemään kaupungin budjetissa ja investointiohjelmassa eteenpäin ... kaupunginhallitus pelästyi, että kun taloustilanne on niin huono, niin tuodaan tämmöinen valtavan iso hanke, vaikka ... meidän pitäisi just nyt viedä hankkeita, jossa on yksityistä rahaa takana, ettei kaupungin tarrte rahoittaa niin paljon ...” (V2)

Viranhaltija 2:n näkemys ilmentää funktionaalisen suunnittelun määräävää asemaa kuntaorganisaation toiminnassa, jossa valmistelu- ja päätöksentekotyössä ilmenevät funktionaalisen suunnittelun mukaiset realiteetit, ennen muuta talous ja sen asettamat rajoitteet (ks. Nyholm, et al., 2016, 175–176, 178). Moni haastatteluista kokee talouden realiteettien ohjaavan viranhaltijoiden valmistelutyötä, mikä ilmentää funktionaalista suunnittelua.

Tiukka talous teema on linjassa perinteisen rationaalisen tradition/paradigman kanssa (vrt. Boje, 2006; Gephart, et al., 2012), sillä tässä funktionaalisen suunnittelun muodossa rationaalit pohjautuvat numeeriseen informaatioon. Moni haastatteluista kokeekin, että numeerinen informaatio ohjaa viranhaltijoiden kuin myös poliitikkojen päätöksenteon valmistelua, missä rationaalinen ote käsitellä asioita ilmentää funktionaalista suunnittelua. Tiukka talous teeman rationaalisen otteen vaikuttimet ja tavoitteet ilmentävät viranhaltijoiden päätöksenteon valmistelua fantasiointina, jonka oletetaan tapahtuvan ja ”tulevan todeksi” jollain aikajänteellä (vrt. Sajasalo, et al., 2016).

Strategiset linjaukset

Kuntaorganisaation toiminnan rationaliteetteja ohjaavat talouteen liittyvien reunaehtojen lisäksi myös strategiset linjaukset, jotka määrittävät valmistelutyössä ja päätöksenteossa käsiteltäviä asioita. Perustelut pohjautuvat määriteltyihin linjauksiin, mikä selkiyttää viranhaltijoiden ja poliitikkojen välisiä menettelytapoja päätöksentekoon liittyen. (ks. Anttiroiko, 2015; Jalonen, 2006.) Eräs viranhaltija kommentoi asiaa seuraavasti:

”Kaupunginjohtamisen näkökulmasta on keskeistä, että on semmoiset strategiat ja sellaiset linjaukset tehtyinä, joihin ja joiden mukaan pyrkii asioita viemään eteenpäin ja poliittiselle päätöksenteolle myös perustelemaan, että me ollaan hyväksytty tällainen strategia ja tällaiset linjaukset määritettyinä, ja nyt tämä on niiden linjausten sisällä, mitä tämä valmistelu on mennyt ja sieltä pyrkii löytää sitten se yhteinen näkemys.” (V6)

Viranhaltija 6:n näkemys ilmentää, että strategia ja siitä syntyvät linjaukset ohjaavat kuntaorganisaation valmistelutyötä. Moni haastateltava omaa yhtäläisen näkemyksen, että hyvin muotoiltu strategia on merkittävässä asemassa kuntaorganisaation valmistelu- ja päätöksentekotyössä. Osa haastateltavista kuitenkin huomauttaa, että nykyinen strategia on hyvin laeva, mikä antaa tilaa monenlaisille toimille, kunhan ne eivät ole lain-säädännön kanssa ristiriidassa. Funktionaalisen suunnittelun perspektiivistä tarkasteltuna kuntatoimijoiden päätöksenteon valmistelussa korostuvat eri toimijoiden toimintatilaan liittyvät rajaukset ja rajoitteet, jotka perustuvat legitimoituihin yhteiskunnallisiin normeihin ja sääntöihin (ks. Nousiainen, 1998, 292, 296; Nyholm ym. 2016, 182–183, 188, 190–191), joka ilmentää rationaalista ajattelua ja funktionaalista suunnittelua, missä strategiset linjaukset institutionalisoituneina vaikuttamina ohjaavat kuntatoimijoiden ajatusmaailmaa sekä toimintaa.

Kuten tiukka talous -teemassa, myös strategiset linjaukset -teemassa korostuu perinteinen rationaalinen traditio (vrt. Clarke, 1999; Sajasalo, et al., 2016), missä funktionaalisen suunnittelun muodossa rationaalit pohjautuvat faktapohjaiseen tietoon sekä ennalta määritettyyn suunnitelmaan. Strategia

itsessään voidaan nähdä tukevaa toimintaa konkretisoivana fantasiointina (ks. Sajasalo, et al., 2016), joka näyttäytyy uskottavampana ja koherentimpänä erityisesti organisaation johdossa, kun taas alemmilla organisaatiosasoilla tulkinnat häilyvät. Strategiset linjaukset -teemassa esiintyvä fantasiointi saa uskottavuutensa faktakeskeisestä tiedosta ja numeerisesti ennalta määritetyistä tavoitteista. Strategiaa seuraamalla fantasian uskotaan toteutuvan, sillä ei ole nähtävissä ilmeistä syytä, joka estäisi sen toteutumisen.

Vastuunkanto virkakoneistossa

Päätöksentekoon liittyy kuntaorganisaatiossa selkeä vastuunjakko, jossa perinteisesti viranhaltijat valmistelevat esitykset ja valtuutetut tekevät päätökset esitysten pohjalta. Toimintaa ohjaa selkeä hierarkkinen vallanjako, joka on määritelty lainsäädännössä (ks. Kuntalaki, 2015; Nousiainen, 1998, 293–296; Nyholm, et al., 2016, 160, 165). Näiden toimintaohjeiden ja -puitteiden alaisuudessa rationaalinen ote määrittää toimijaryhmien toimintatilaan ja valtaan liittyviä rajoja. Eräs viranhaltija kommentoi vallan ja toimintatilan rajoja seuraavasti:

”Tässä järjestelmässä on ihan selkeä, että viranhaltijat valmistelevat ja kaupunginjohtaja esittelee ja poliittinen päätöksentekijä päättää.” ... ”... jos se ei mene ... virkamiehen tahdon mukaisesti, niin en minä koe sitä ristiriitana, vaan se kuuluu ikään kuin tämän tyyppiseen järjestelmään, eikä sitä pidä ristiriitana ottaa. Sitten mennään sen päätöksen mukaisesti, mikä siellä on tullut.” (V8)

Viranhaltija 8 kertoman mukaan kuntaorganisaation hierarkiassa on selkeä jaottelu vastuunkannossa ja -jakamisessa viranhaltijoiden ja poliitikkojen välillä. Viranhaltijoiden on hyväksyttävä ja toteltava organisaation korkeammassa asemassa olevia tahoja kuten esittelytyöstä vastaavaa kaupunginjohtajaa sekä viimekädessä päätöstyötä tekeviä valtuutettuja (ks. Nyholm, et al., 2016, 170–171). Funktionaalisen suunnittelun näkökulmasta katsottuna kuntaorganisaation toimijoiden väliset valtasuhteet ilmentävät institutionalisoitunutta valtarakennetta, missä valtarakenteen ja yhteiskunnan asettamat normit ja säännöt määrittelevät toimintakentän vastuut ja velvoitteet (ks. Haveri, 2012). Tämä asettaa tietyt vaatimukset, velvoitteet ja oikeudet viranhaltijoille ja poliitikoille toteuttaa valmisteluun ja päätöksentekoon liittyviä toimenpiteitä. Selkeä hierarkia ja valtarakenne ilmentävät rationaalista otetta, selkeyttä ja funktionaalista suunnittelua, missä selkeä jaottelu vastuunkannossa ja -jakamisessa hierarkkisina valtasuhteina ohjaavat viranhaltijoiden ja poliitikkojen ajatusmaailmaa, toimintamalleja ja -tilaa valmisteluun ja päätöksentekoon liittyen.

Kuten strategiset linjaukset -teema, on vastuunkanto virkakoneistossa -teema myös linjassa perinteisen rationaalisen paradigman kanssa (vrt. Prasad, et al., 1991; Gephart, et al., 2012). Tässä funktionaalisen suunnittelun muodossa rationaalit pohjautuvat organisaatiossa yleisesti hyväksytyyn formaalin hierarkian ja valtarakeen kunnioittamiseen ja ylläpitämiseen. Monen haastatellun mukaan formaalit hallinnolliset ja poliittiset rakenteet ovat kuntajärjestelmän peruskiviä, jotka ohjaavat organisaation poliittishallinnollisia prosesseja, toimijoiden ajatuksia, näkemyksiä, tavoitteita, päämääriä sekä myös toimintaa.

Vastuunkanto virkakoneistossa -teemassa rationaalinen ote hierarkian ja valtarakenteen vastuunkannossa ja -jakamisessa ilmentää ristiriidattomuutta organisaation vaatimusten ja viranhaltijoiden päätöksenteon valmisteluun liittyvän fantasioinnin välillä. Tämän kaltainen fantasia rakentuu uskottavuuden ja legitimitetin varaan ja se todennäköisesti aktualisoituu

organisaation jäsenille (vrt. Sajasalo, et al., 2016).

Viranhaltijoiden valmisteluun liittyvää toimintaympäristöä ohjaa funktionaalinen suunnittelu, joka on merkittävässä asemassa viranhaltijoiden päätöksentekoon liittyvässä fantasioinnissa. Funktionaalisen suunnittelun pohjalta viranhaltijat pyrkivät korostamaan rationaalista otetta mallintaessaan ympäröivää todellisuutta numeerisen informaation – esimerkiksi talouden tunnusluvut – pohjalta (ks. Jalonen, 2006, 45). Tämän lisäksi funktionaalista suunnittelua ohjaavat ja rajoittavat strategiset linjaukset, jotka institutionalisoituneina hallinnallisina vaikuttimina vaikuttavat viranhaltijoiden valmisteleminen asioiden sisältöihin ja prosedureihin (ks. Anttiroiko, 2015). Näiden edellä mainittujen funktionaalista suunnittelua tukevien havaintojen ohella myös vastuunjakoon liittyvä selkeä valtarakenne ja hierarkia ilmentävät rationaalista otetta. Ne ohjaavat viranhaltijoiden ja poliitikkojen ajatusmaailmaa, toimintamalleja ja -tilaa valmisteluun ja päätöksentekoon liittyen. (ks. Temmes, 2014.)

Edellä esitettyjen havaintojen perusteella voidaan esittää, että viranhaltijoiden funktionaalinen suunnittelu tapahtuu institutionalisoituneen toimintaympäristön asettamien normien, säädöksen ja rajoitteiden puitteissa, mitä mallinnetaan numeeristen ja faktatietojen sekä hierarkiarakenteen pohjalta. Tällöin rationaalista otetta ja sen myötä jatkuvuutta ilmentävät toimintamallit ohjaavat kuntaorganisaatiossa tapahtuvaa valmistelutyötä. (Jalonen, 2006, 44–45.)

Päätöksenteon valmistelu funktionaalisen suunnitteluna – poliitikot
Päätöksenteon valmistelu ilmenee poliitikkojen kommentoissa rajallisina resursseina, tiukkana taloutena ja vastuunjakona/vallanjakona, missä korostetaan taloudellisten ja hallinnollisten realiteettien ohjaavaa vaikutusta. Seuraavaksi käymme läpi poliitikkojen puheessa funktionaalista suunnittelua ilmentävät teemat.

Rajalliset taloudelliset resurssit

Kuntaorganisaatiossa valmistelutyötä ja poliittista päätöksentekoa ohjaavat hyvin vahvasti raha ja palvelutarpeet, jotka pohjautuvat tiedostettuihin numeerisiin faktatietoihin (ks. Nyholm, et al., 2016, 175–176, 178). Poliittisten toimijoiden päätöksentekoon ja viranhaltijoiden valmistelutyöhön vaikuttavat tunnustetut ja tiedostetut asiat ja asiantilat, jotka määrittävät ja rajaavat kuntaorganisaation arkipäiväistä hallinnan ja poliittishallinnon toimintatilaa sekä -edellytyksiä. Eräs poliitikko kuvailee asiaa seuraavalla tavalla:

”Tietysti se raha ja palvelutarpeet eivät kohtaa. Sen voi jo nyt selvästi sanoa, kun katsoo tuota ensivuoden budjettia ... jos ajattellaan, että yhden terveystieteiden väestö jaetaan olemassa oleville, jotka ovat jo muutenkin täynnä, niin kyllä ne palvelutarpeet ovat enemmän kuin tavallaan se raha, jolla ne pitäisi tyydyttää. Kyllä se tietämys virkamiehillä kuitenkin on [esitysten suhteen] siitä, mitä tarvittaisiin, että pystyttäisiin hoitamaan ...” (P4)

Poliitikko 4:n kommentti ilmentää, että kuntalaisten liki rajattomat palvelutarpeet ja niiden tuottamiseen osoitetut rajalliset resurssit eivät pysty tyydyttämään olemassa olevaa kysyntää, mihin ensisijaisesti vaikuttaa raha (ks. Nyholm, et al., 2016, 180–183), joka luonnollisesti ohjaa kuntaorganisaation toimintaa ja kuntatoimijoiden funktionaalista suunnittelua. Moni haastatelluista kokee, että erityisesti rahan hallinta tai sen riittävyyden takaaminen vaatii kuntatoimijoilta päätöksiä ja halua viedä asioita eteenpäin:

”Kun vaikkapa tarkastellaan [valmisteluesityksessä] meidän palveluverkkoja, niin kaupungintalous on erittäin, vaikka me ollaan päästy vähän kääntämään kurssia, niin me ollaan edelleen todella hankalassa tilanteessa. Niin tässä kohtaa tietysti se, että pystytäänkö me tekemään ratkaisuja ja aika koviakin ratkaisuja ajatellen, että meidän pitää saada tämä organisaatio ja tämä toiminta semmoiseen kuosiin, että meidän ei tarvitse joka vuosi miettiä, mistä me otetaan sitä rahaa.” (P2)

Totuttamiskelpoisen tulevaisuuden suhteen poliitikko 2 esittää, että tiukka talous ohjaa kunnan päätöksentekoa sekä valmistelutyötä, mutta siitä huolimatta poliitikkojen ja viranhaltijoiden on kyettävä pragmaattisesti analysoimaan tulevaa ja tekemään sen pohjalta vaadittavia tehostamistoimenpiteitä. Moni haastatelluista yhtyy näkemykseen, että kuntien taloutta ja toimintatapoja pitää tarkastella pragmaattisesti niin valmistelutyön eri vaiheissa kuin myös päätöksentekotilanteissa. Toimijoiden pyrkimys päättää ja toimeenpanna asioita perustuu funktionaaliseen suunnitteluun, jossa raha, tehostaminen sekä päätöksenteko ja valmistelutyö pohjautuvat numeerisiin faktoihin. Tämän rationaalisen otteen pohjalta kuntapäätäjät pyrkivät visioimaan toteuttamiskelpoista tulevaa. (ks. Jalonen, 2006, 44–45.) Rajalliset resurssit muodostavat yleisesti tiedostetut ja tunnustetut reunaehdot, mikä näyttäytyy kuntatoimijoiden valmistelu- ja päätöksentekotyössä funktionaalisen suunnitteluna.

Rajalliset taloudelliset resurssit -teema noudattaa perinteistä rationaalisen paradigman näkemystä (vrt. Boje, 2006; Clarke, 1999; Gephart, et al., 2012). Funktionaalissa suunnittelussa rationaalit pohjautuvat pragmaattiseen numeerisen informaation, talousdatan ja faktatiedon analysointiin. Monen haastattelun näkemyksenä on, että päätöksenteon valmistelua ohjaavat formaalit numeeriseen informaatioon ja talousdataan pohjaavat realiteetit, jotka linjaavat kuntaorganisaation poliittishallinnollisia prosesseja, poliitikkojen ajatuksia, näkemyksiä, tavoitteita, päämääriä sekä myös toimintaa.

Rajalliset taloudelliset resurssit -teemassa numeerisen informaation ja palvelutarpeiden tyydyttämisen välinen yhteys ilmentää kuntaorganisaation perimmäistä toimintatarkoitusta, joka ohjaa poliitikkojen ja viranhaltijoiden päätöksenteon valmistelua. Poliitikkojen puheessa tämä korostuu rationaalista otetta painottavana fantasiointina. Poliitikkojen kertomuksissa esiintyvien ajatusten ja näkemysten voidaan tulkita olevan linjassa funktionaalisen suunnittelun idean kanssa, ja toimijoiden keskuudessa fantasia ilmenee mahdollisena tulevaisuuden asiantilana, jossa fantasialla nähdään olevan mahdollisuus realisoitua tulevaisuudessa (Sajasalo, et al., 2016).

Vallanjako kuntahallinnossa

Organisaatioissa on tarvetta selkeälle vallanjaolle, koska se selkiyttää organisaation toimintaa sekä lisää tehokkuutta (Clegg, Courpasson ja Phillips, 2006). Kuntaorganisaatioissa selkeälle vallanjaolle on erityistä tarvetta duaalijärjestelmästä johtuen (ks. Nyholm, et al., 2016; Luomala, 2003). Kuntapoliitikko tunnistaa, että duaalijärjestelmän tulee perustua selkeään vallanjakoon:

”Niin kauan kuin tämä duaalijärjestelmä on olemassa, niin luottamushenkilöiden pitää seistä sen asian takana, että luottamushenkilöt päättävät ja virkamiehet valmistelevat. Hallinnon toimivuuden kannalta on järkevämpää, että on hyvä vallanjako täällä talon sisällä tai muuten tämän kokoinen laiva ei seilaa, jos täällä ruvetaan nippeleitä ratkomaan valtuustossa – ei riitä yöt eikä päivät niiden kokousten pituudeksi.” (P1)

Poliitikko 1:n lausuma heijastelee kuntahallinnossa vakiintunutta asetelmaa. Hierarkialtaan kuntaorganisaatio jakaantuu kahteen järjestelmään: virkamieshallintoon ja poliittiseen hallintoon, joiden välillä ilmenee selkeä vallanjako (ks. Nyholm, et al., 160, 165, 170–171). Organisaation suunnittelutyö perustuu selkeään sisäiseen vallanjakoon ja hierarkian muodostamiin reunaehtoihin. Moni haastatelluista kokee, että kuntaorganisaatioissa on tärkeitä ylläpitää formaalia hierarkiaa sekä toimintaa ohjaavaa valtarakennetta. Virkakoneiston ja poliittisen päätöksentekolimen kesken vastuut, tehtävät ja velvoitteet on jaettava formaalin valta-aseman mukaisesti, ja suoritettavien tehtävien ja päätöksentekemisen pitää jakautua hyväksytyjen valtarakenteiden ja suhteiden mukaisesti. Funktionaalissa suunnittelussa annettuun hallintomalliin perustuvat toteuttamiskelpoiset visiot vaativat osakseen rationaaliseen otteeseen perustuvaa vallanjakoa.

Vallanjako kuntahallinnossa -teema mukailee rationaalisen tradition mallia (vrt. Clarke, 1999; Gephart, et al., 2012; Sajasalo, et al., 2016), sillä tässä funktionaalisen suunnittelun muodossa rationaliteetit muodostuvat formaalista hierarkiasta ja duaalijärjestelmän vallanjaosta. Useat informanteista mielsivät päätöksenteon valmistelua ohjaavan formaalit hierarkiaan ja vallanjakoon liittyvät realiteetit, jotka linjaavat kuntaorganisaation päätöksenteon valmistelun prosesseja. Samalla ne ohjaavat poliitikkojen ajatuksia, näkemyksiä, tavoitteita, päämääriä sekä myös toimintaa.

Vallanjako kuntaorganisaatioissa -teemassa hierarkiaan pohjautuva vastuunjako ja -kanto ilmentävät duaalijärjestelmän hallinnon vallanjaollista ulottuvuutta, joka ohjaa poliitikkojen päätöksentekoa ja viranhaltijoiden päätöksenteon valmistelua. Tämä formaalin vastuun- ja vallanjaon ihannoiti ilmentää funktionaalista suunnittelua ja visiointina ilmentyvää fantasiointia, joka poliitikkojen keskuudessa näyttäytyy todennäköisenä tai jopa vallitsevana tulevaisuudentilana (vrt. Sajasalo, et al., 2016).

Funktionaalinen suunnittelu on tärkeässä asemassa poliitikkojen fantasiointissa. Erityisesti, kun halutaan mallintaa suurella todennäköisyydellä tapahtuvaa sekä selkeästi ymmärrettävää kohdetta, kuntapoliitikot tukeutuvat näkemyksissään numeeriseen ja faktapohjaisena pidettyyn informaatioon. Lisäksi formaali vallanjako ja selkeä hierarkia ilmentyvät poliitikoille funktionaalisen suunnitteluna, joka määrittää toimijoiden roolit ja tehtävät kuntahallinnossa. Rationaalisen otetta korostavat näkemykset, tavoitteet ja toimet ilmentävät kunta-poliitikkojen fantasiointia.

Päätöksenteon valmistelu symbolisena suunnitteluna – viranhaltijat
Päätöksenteon valmistelu ilmenee viranhaltijoiden kommentteissa vanhan kaihona, avoimena kommunikaationa ja tasa-puolisen hallinnon ideaalina, missä painotetaan yhteisön ja subjektien tuottamien arvojen, hyveiden ja ideaalien ohjaavaa vaikutusta. Seuraavaksi käymme läpi viranhaltijoiden puheessa symbolista suunnittelua ilmentävät teemat.

Vanhan kaiho

Numeeristen tunnuslukujen ja faktatietojen ohella kuntaorganisaatioissa poliitikkoja ja viranhaltijoita ohjaavat ei mitattavat, subjektiiviset näkemykset ja visiot tulevasta, joita vahvistetaan menneillä saavutuksilla. Kutsumme tätä aineistosta esiintyvää aihetta vanhan kaihoksi. Kaiho ilmenee aiempien kuntaorganisaatioiden päätöksenteon ja päätösten valmistelun tehokkuuden ihannoitina sekä esimerkiksi aiempien ”kultaisten vuosien”, kuten menneiden hyvien talousaikojen muisteluna. Eräs viranhaltija kaihoaa vanhaa seuraavasti:

”Kyllähän näin isossa organisaatiossa päätöksenteko on hidasta. Että se on kylmä tosiasia, että se aika mitä mä olin maalauskunnassa, ni kyl se oli todella rivakkaa niin ku valmistelua, rivakkaa homman hanskaamista, rivakkaa päätöksentekoo, sen rinnalla, mitä se näin isossa organisaatiossa on. Että tässä joutuu siihen jatkuvaan keskeneräisyyteen niin ku totuttaan itensä ja sitten aina vähän niin ku työntää asioita eteen. Se on vähän niin ku jonglööri, jolla on monta palloa yhtä aikaa ilmassa ja sulla on hyvin vähän aikaa heittää sitä yhtä palloa taas, ku sä jo siirryt seuraavaan palloon, et sitä puuhaahan täällä joutuu tekeen paljon.” (V2)

Viranhaltija 2:n kommentti ilmentää, että kaupunkiorganisaation huomattava kasvu on lisännyt byrokratiaa. Uudistuksessa organisaatiossa esimies- ja valmistelutyö on monimutkaistunut, ja keskeneräisyydestä on tullut vallitseva asiantila (ks. Luomala, 2003). Moni haastateltava kokee toimintaympäristönsä muuttuneet haastavaksi ja vaikeudet johtavat menneisyyden haikailuun. Lisäksi osa haastatelluista koki, että aiemmassa organisaatiossa painotettiin numeerista informaatiota, faktoja ja tieto kulki tehokkaasti virkakoneiston ja poliittisten toimielinten välillä, mikä johti tehokkaaseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Toimijoiden puheissa rivakka ja tehokas asioiden valmisteleminen ja hoitaminen kuvastavat niitä arvoja, jotka ohjasivat ideaaliksi ja hyväksi koettua toimintamallia, mikä kuitenkin perustuu toimijoiden subjektiivisiin muisteluihin, ei numeeriseen arvioon vallinneesta tilasta.

Vanhan kaiho -teema on linjassa fiktiivis-diskursiivisen ulottuvuuden kanssa (vrt. Fisher, 1987; Sajasalo, et al., 2016), sillä tässä symbolisen suunnittelun muodossa symboliset merkitykset muodostuvat vanhan kaihoamisen metaforista, tarinoista ja mielikuvista. Monen informantin mukaan päätöksenteon valmisteluun vaikuttavat kollektiiviset kulttuurikeskeiset sekä subjektiiviset arvot ja muistelut, jotka ohjaavat kuntaorganisaation päätöksenteon valmistelun vaihtoehtojen tulkintaa, viranhaltijoiden ajatuksia, näkemyksiä ja mielikuvia vallitsevasta tilanteesta.

Vanhan kaiho -teemassa menneiden kaihoaminen ja muutoksen vastustaminen ilmentävät vallitsevaa byrokraattista todellisuutta, joka ohjaa viranhaltijoiden päätöksenteon valmistelua. Viranhaltijoiden puheessa subjektiiviset, tulkinnalliset näkemykset kuten arvot, ihanteet, ideaalit ja hyveet menneiltä ajoilta synnyttävät merkityksiä, jotka vaikuttavat viranhaltijoiden näkemyksiin ja tulevaisuuden tavoitteisiin, mikä ilmentää symbolista suunnittelua ja fantasiointia. Tämä havainto on samansuuntainen Sajasalo, et al., (2016) havainnon kanssa, että fantasia hahmottuu mahdollisena tulevaisuuden asiantilana, jossa fantasialla nähdään olevan mahdollisuus realisoitua tulevaisuudessa.

Avoim kommunikaatio

Kuntaorganisaatioiden toimintakulttuurissa kamppailevat ”kryptisten” ja rehellisten ryhmien väliset mielipide-erot siitä, kuinka kuntaorganisaatioiden tulisi ”avoimesti ja rehellisesti” tuottaa sekä jakaa tietoa organisaation eri toimijoille. Eräs viranhaltija kuvaa tilannetta seuraavasti:

”Tähän kulttuuriin kuuluu vähän semmoinen, että ensin pitää tehdä päätös, jostakin jutusta ja sitten voidaan kertoa se, että näin on päätetty. Mutta ei sitä valmistelua, jolloin ka voitaisiin kenties vaikuttaa siihen päätökseen, niin täällä viranhaltijoiden tasolla kuin ehkä kuntalaistenkin toimista, niin sille ei ikään kuin anneta tilaa ... ja samoten, jos on viranhaltijoiden omia työryhmiä tässä leikkimielisesti nimetty

yksikin työryhmä kryptiseksi ryhmäksi sen takia, että sieltä ei tihku mitään tietoa ulos.” ... ”se on liian semmoista – ei se salaista ole, mutta se on semmoista rajoittunutta, jolloin sitä asiaa ei välttämättä heti tuoda esiin, että näin tämä homma on tai tässä on tällaisia näkökulmia.” (V3)

Viranhaltija 3:n näkemys ilmentää, että kuntaorganisaatiossa on valmistelutyöhön liittyen erilaisia näkemyksiä ja toiveita, jotka eivät kuitenkaan saa tarpeeksi vastakaikua. Lisäksi osa haastatelluista esittää, että vaihtoehtoiset avoimuutta korostavat liberaalit arvot, hyveet ja näkemykset koetaan kuntaorganisaatiossa jokseenkin kerettiläisenä vaihtoehtona, joka voisi muuttaa liiaksi valmistelutyön tai päätöksenteon kryptiseksi koettua suuntaa. Näkemyseroista huolimatta kuntatoimijat kannattavat liberaalien arvojen ja hyveiden pohjalta muodostettua avoimeen ja monimuotoiseen vuorovaikutukseen pohjautuvaa kuntaorganisaatiota. Avoimuuteen liittyvät toiveet ja oletukset vaikuttavat viranhaltijoiden toimintaan virkakoneiston demokratisoimispyrkimyksissä (ks. Barber, 2003).

Toimijoiden puheissa avoimempi virkamieshallinto, hyvänä ja ideaalina toimintatapana pitää sisällään tasa-arvoisemman ja läpinäkyvämmän tiedon jakamisen ja asioiden valmistelutyön. Metaforilla toimijat pyrkivät kuitenkin korostamaan kunta-hallinnossa ilmeneviä epäkohtia. Tämä kryptisten ryhmien ja suljettujen toimintamallien vastustaminen ilmentää viranhaltijoiden valmistelutyössä symbolista suunnittelua (vrt. Sajasalo, et al., 2016).

Myös avoin kommunikaatio -teema ilmentää fiktiivis-diskursiivista ulottuvuutta (vrt. Gabriel, 1995; Gephart, et al., 2012). Tämänkaltaisessa symbolisessa suunnittelussa symboliset merkitykset syntyvät avoimen ja ideaalin viestinnän tavoittelun tarpeesta. Osa haastatelluista esittää, että päätöksenteon valmistelua ohjaavat sekavat ja tarkoituksenhakuisesti epäselvät viestintätavat, jotka rajaavat kuntaorganisaation päätöksenteon valmistelussa olevia asiasisältöjä, sekä muiden viranhaltijoiden ajatuksia, tavoitteita ja päämääriä.

Avoim kommunikaatio -teemassa avoimuuden vaaliminen ja salaamisen vastustaminen ilmentävät virkahallinnon kulttuuriin liittyvää vallankäyttöä ja -jakamista, joka ohjaa viranhaltijoiden päätöksenteon valmistelua. Viranhaltijoiden kertomuksissa jopa epärationaalisina näyttäytyvät hallinnalliset motiivit, kuten tietojen ja viestien pimittäminen virkakoneistossa, synnyttävät negatiivisia merkityksiä. Ne vaikuttavat viranhaltijoiden subjektiivisiin näkemyksiin ja tulkinnallisiin tulevaisuuden tavoitteisiin, mikä ilmentää symbolista suunnittelua ja fantasiointia. Tässä havainnossa voidaan tunnistaa yhtäläisyyttä Sajasalo, et al. (2016) tulkinnan kanssa, että fantasia hahmottuu mahdollisena tulevaisuuden asiantilana, jossa fantasialla nähdään olevan mahdollisuus realisoitua tulevaisuudessa.

Tasapuolisen hallinnon ideaali

Kuntaorganisaatiossa elää unelma yleisen hyvän tuottamisesta kaikille reilulla tavalla sekä hyveellistä talousajattelua hyödyn-täen. Hyvän tuottaminen ei saa perustua pelkästään numero-faktoista muodostettuihin asetelmiin, vaan eri osapuolten näkemyksiä on kunnioitettava, koska ne voivat sisältää jotain hyvää ja arvokasta. Muuan viranhaltija kertoo näkemyksestä seuraavasti:

”Esimerkiksi budjettivalmisteluissa mitään osa-aluetta ei lähdetä sorsimaan ihan sen perusteella, että joku ei vaan tarpeeksi rummuta asioita, vaan katsottaisiin ihan objektiivisesti, mitkä ovat aidosti tarpeet ... erimielitä oleva voi olla yhtä lailla oikeassa kuin itsekin on ... Eli kaikki kukat voisivat

kukkia, ja se tulisi sen kokonaisuuden väriiloiston hyväksi, vaikka yksi kukka näyttäisi räikeältä, mutta se voi olla sen kokonaisuuden kannalta hyvä, että se on räikeä. Senhän oppiminen on tämmöistä ihmisenä kasvamista.” (V5)

Viranhaltijan 5:n havainto ilmentää, että kaikkien toiveiden ja näkemysten huomioiminen ja tasavertainen kohtelu valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvissä budjettineuvotteluissa on avain ideaaliin hyvään. Monien haastateltujen mukaan erilaisista arvoista ja olettamuksista kumpuava ideaali hyvä rikastuttaa kuntaorganisaation hallinnollista toimintatapaa. Lisäksi vaihtelevien näkökantojen objektiivinen huomioiminen on tärkeässä asemassa valmistelutyön ja päätöksenteon suunnittelussa.

Kuten edellä vanhan kaiho -teema ja avoin kommunikaatio -teema, myös tasapuolisen hallinnon ideaali -teema heijastelee fiktiivis-diskursiivista orientaatiota päätöksenteon valmisteluun (vrt. Gabriel, 1995; Gephart, et al., 2012). Tässä symbolisessa suunnittelussa symboliset merkitykset viriävät avoimen, ideaalin ja tasapuolisen budjettineuvottelun tarpeesta. Osa haastateltavista esittää, että päätöksenteon valmistelua ohjaavat kollektiiviset – vahvimpien tavoitteet, jotka linjaavat kuntaorganisaation päätöksenteon valmistelussa olevia vaihtoehtoja, sekä muiden poliitikkojen ja viranhaltijoiden ajatuksia, toimintatilaa, tavoitteita ja päämääriä.

Tasapuolisen hallinnon -teemassa tasapuolisuuden ja erillisuuden hyväksyminen ilmentävät tarvetta vastustaa kunta-hallinnon näkemysten liiallista kapea-alaistumista. Viranhaltijoiden puheessa tasapuolisesta hallinnosta voidaan tunnistaa piirteitä fantasiasta utopiana (ks. Sajasalo, et al., 2016), eli ihanteellisena ja tavoittelemisen arvoisena todellisuuden kaltaisena tilana, joka kuitenkin pysyy tavoittamattomana abstraktionä. Vaikka ideaali tasapuolisesta hallinnosta näyttäytyy viranhaltijoille tavoittelemisen arvoisena, päätöksenteon valmistelussa ei kuitenkaan useimmiten pystytä ottamaan kaikkia ajatuksia ja näkemyksiä huomioon, koska vahvin valtablockki määrittää organisaation toiminnan suuntaviivat (ks. Palonen, 2014).

Edellä kuvailtujen havaintojen mukaan viranhaltijoiden symbolinen suunnittelu tapahtuu monimutkaisen sosiaalisen toimintaympäristön asettamien arvojen, ideaalien ja hyveiden puitteissa, mitä mallinnetaan eettisten koodien, moraalisiin-äntöjen ja subjektiivisten kokemusten ja havaintojen pohjalta. Tällöin hyveellistä talousajattelua ja humaania otetta sekä monipuolisuutta ja tasapuolisuutta ilmentävät toimintamallit ohjaavat kuntaorganisaatiossa tehtävää valmistelutyötä.

Lisäksi viranhaltijoiden fantasiapuheissa korostuu kaksi fantasioinnin ulottuvuutta (ks. Sajasalo, et al., 2016): fantasia utopiana, eli ihanteellisena ja tavoittelemisen arvoisena todellisuudenkaltaisena tilana, joka pysyy ei-todellisenä abstraktionä, ja fantasia mahdollisena tulevaisuuden asiantilana, jossa fantasiaa nähdään olevan mahdollisuus realisoitua tulevaisuudessa. Viranhaltijoiden puheista välittyvät fantasioinnin ulottuvuudet ilmentävät sitä todellisuutta, jossa subjektiivista ja tulkinnanvaraista otetta hyödyntämällä viranhaltijat pyrkivät mallintamaan hyveellisiä ja ideaaleina pidettyjä kuntahallinnon toimintatapoja, -malleja ja edellytyksiä.

Päätöksenteon valmistelu symbolisena suunnitteluna – poliitikot

Päätöksenteon valmistelu ilmenee poliitikkojen kommentteissa hyvänä demokratiana, vallan ja vastuun jännitteinä ja rohkeutena uudistua, missä korostetaan sopivaa sekä vastuullista vallankäyttöä, poliittista johtajuutta ja hyvän ja avoimen virkahallinnon ohjaavaa vaikutusta. Seuraavaksi käymme läpi poliitikkojen puheessa symbolista suunnittelua ilmentävät teemat.

Hyvä demokratia

Tasapuolinen ja asiallinen kohtelu korostuvat kuntaorganisaatioiden päätöksenteossa ja valmistelutyössä. Tämän ohella arvostetaan sopivaa vallankäyttöä ja johtajuutta, sekä ennen kaikkea rohkeutta tehdä uusia ratkaisuja. Eräs poliitikko kuvailee tasapuolista kohtelua seuraavasti:

”Demokratiassa ja tämän tyyppisessä organisaatiossa on tärkeää, että ja minä väittäisin, että minä olen ainakin saanut hyvää palautetta siitä, että foorumi, jossa me valmistelimme asioita kuten valtuustokokouksia ja tämmöisiä muun muassa niin, että he ihmiset kokevat tulleen tasapuolisesti kohdelluiksi.” (P1)

Poliitikko 1:n kommentti osoittaa, että kuntatoimijoiden tasapuolinen kohtelu poliittisella foorumilla tekee demokraattiselle hallintoympäristölle hyvää, ja se on merkki hyvästä ja oikeudenmukaisesta johtamisesta. Monien haastateltavien mukaan laajan perspektiivin hyödyntäminen valmistelu- ja päätöksentekotyössä vahvistaa demokraattisten rakenteiden toimivuutta sekä vahvistaa osapuolten välistä dialogia.

Monien haastateltujen arvoissa yhteinen hyvä ja sen tuottaminen ilmentää oikeudenmukaista ja tasapainoista valta-asemaa ja johtajuutta kuntatoimijoiden välillä, mikä ohjaa ideaalia kunnallista valmistelu- ja päätöksentekotyötä. Ideaali valta- ja johtamistavoite arvoineen, toiveineen, näkemyksineen sekä hyveineen ohjaavat poliitikkojen symbolista suunnittelua (ks. Edelman, 1985).

Hyvä demokratia -teema ilmentää fiktiivis-diskursiivista ulottuvuutta päätöksenteon valmistelussa (vrt. Gabriel, 1995; Gephart, et al., 2012). Tämän tapaisessa symbolisessa suunnittelussa symboliset merkitykset kehkeytyvät hyvästä, oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta poliittisella foorumilla. Ideaalista tavoitteesta huolimatta monen informantin mukaan päätöksenteon valmistelua ohjaa kollektiivinen – moninaisista arvoulottuvuuksista koostuva suunnitelma, joka asettaa hallinnollisille prosesseille tietyt raamit ja ohjaa poliitikkojen tavoitteita, toimintatapoja ja -malleja.

Hyvä demokratia -teemassa eri osapuolten tasapuolinen kohtelu kuvastaa kuntahallinnon parlamentaarista ja liberaalia luonnetta. Eriäviä ajatuksia ja näkökantoja pyritään kunnioittamaan, mikä ohjaa poliittisella foorumilla päätöksenteon valmistelua (ks. Barber, 2003). Poliitikkojen puheessa liberaalin tasapuolisuuden saavuttaminen poliittisella foorumilla kuvastaa ideaalin demokratian tavoittelemista (vrt. Skinner, 1978). Hyvät ja tavoittelemisen arvoiset asiat saattavat vaikuttaa poliitikkojen näkemyksiin, tavoitteisiin ja parlamentaarisiin toimintatapoihin. Kertomuksissa ideaalista demokratiasta kyetään tunnistamaan piirteitä fantasiasta utopiana (ks. Sajasalo, et al., 2016), eli ihanteellisena ja yrittämisen arvoisena todellisuuden kaltaisena tilana, joka pysyy kuitenkin abstraktionä.

Vallan ja vastuun jännitteet

Duaalijärjestelmässä vastuullinen poliittinen johtajuus saataan haastaa virkamieshallinnon taholta ja demokraattisessa hallinnon duaalijärjestelmässä piilee vallaanjaollinen riski (ks. Anttiroiko, 2015; Jalonen, 2006; Luomala, 2003). Poliittisen johtajuuden haastamisen eräänä vaikuttimena koetaan olevan se, että viranhaltija tiedoillaan ja asiantuntemuksellaan tahtoo pyrkimyshakuisesti dominoida muita poliittishallinnon toimijoita valmistelussa ja päätöksenteossa. Kunnallispoliitikko kuvaa havaintoa seuraavasti:

”Runnova tapa käyttää valtaa virkamiehenä, niin sehän on mahdollista. Sehän tulee siitä, että eri tavalla, miten sitä

omaa virkatehtävää hoitaa, miten neuvottelutilanteissa esiinnyt, mitenkä sinä käytät sitä valtaa, jota sinulla esittelijänä on? Onko sinulla sellainen jouheva tapa, vastuullinen tapa pyrkiä yhteiseen hyvään vai se, että välittämättä seurauksista näin mennään sivulle vilkuilematta.” (P1)

Poliitikko 1:n kommentti kuvastaa valmistelu- ja esittelytyöhön liittyvää vastuullisuuden ja hyvän kohtaamaa duaalijärjestelmän eri osapuolten kokemaa arvojen välistä problematiikkaa. Metaforinen ”runnova tapa käyttää valtaa” kuvastaa esittelijän valta-asemaa, jossa yhteinen hyvä, jouheva ja vastuullinen tapa muodostaa yhteistä hyvää saattaa tietyissä asetelmissa olla kapea ja rajattu. Osa haastatelluista katsoo, että esittelijänä toimivan viranhaltijan tulee kyetä aistimaan, millainen ilmapiiri vallitsee kohdeyleisössä sekä käyttäytymään asiantuntevasti, mutta ei liian dominoivasti, jotta vallan tasapaino ei pääse järkkymään kuntaorganisaatiossa (ks. Clegg, et al., 2006).

Myös vallan ja vastuun jännitteet -teema mukailee fiktiivis-diskursiivista näkemystä (vrt. Gabriel, 1995; Gephart, et al., 2012; Sajasalo, et al., 2016). Tässä symbolisessa suunnittelussa symboliset merkitykset kehittyvät vallan ja vastuun välisistä jännitteisistä kytköksistä. Osa haastatelluista katsoo, että päätöksenteon valmistelua ohjaavat viranhaltijoiden tietämys, intressit ja vallankäyttö, millä saatetaan rajoittaa päätöksenteon valmistelun eri vaihtoehtoja, ja siten rapauttaa poliittishallinnon luottamusta sekä parlamentaarista toimintatilaa ja -tapoja.

Vallan ja vastuun jännitteet -teema kuvastaa monimutkaista kuntahallintoa, jossa virkakoneiston ja poliittisten elinten välinen jännite ilmentää vallan ja vastuun jakamiseen ja kantamiseen liittyvää monitahoista luonnetta (vrt. Haveri ja Anttiroiko, 2009). Poliitikkojen puheissa viranhaltijoiden jouheva tapa toteuttaa päätöksenteon valmistelua ja sen esittelyä kuvastaa ideaalin hallinnon tavoittelemista, missä valta ja vastuu jakaantuvat duaalijärjestelmän perinteiden mukaisesti (vrt. Lukes, 2005). Tässä havainnossa voidaan tunnistaa yhtäläisyyttä Sajasalo, et al. (2016) tulkin kanssa, että fantasia hahmottuu mahdollisena tulevaisuuden asiintilana, jossa fantasialla nähdään olevan mahdollisuus realisoitua tulevaisuudessa.

Rohkeus uudistua

Kunnallishallinnon tehostaminen ja sen kehittäminen Anttiroikon (2015) ja Haverin (2012) mukaan koetaan yhdeksi kuntaorganisaation hyveeksi, mitä hyödyntäen pyritään turvaamaan kunnalliset peruspalvelut sekä parantamaan duaalijärjestelmän läpinäkyvyyttä. Muuan kunnallispoliitikko linjaa:

”En tiedä tarvitaanko me dialogia, jota aina on hyvä olla, mutta minun mielestäni me tarvitsemme rohkeutta. Eli semmoista, että uskalletaan ottaa riskejä, hallitusti. Uskalletaan tehdä sitä uudistustyötä ... tarkoittaa silloin tietysti virkamiesorganisaatiossa läpi sen linjaorganisaation, että uskalletaan tehdä ja sitten luottamushenkilöt pääsevät myös mukaan ... tavoitteena pitäisi olla niin luottamushenkilö- kuin virkamiesorganisaatiossa se, että parhaat mahdolliset kyvyt ovat valittuina tehtävissä. Se on minun mielestäni vielä hakusalla, ei ole kaikilta osin, mutta liian paljon.” (P2)

Poliitikko 2:n näkemys korostaa ideaalin kuntaorganisaation hallintoon liittyvien tehostamistoiveiden merkitystä. Kaupungin hallintoa suoraviivaistamalla lisätään hallinnallista avoimuutta ja poliittista osallistuvuutta, mikä tukee demokraattisten arvojen ja ideaalien toteutumista. Moni haastateltu korostaa, että ideaalissa demokraattisessa kuntaorganisaatiossa

hallinnollisten toimintojen tulee palvella kuntalaisten etuja ja tuottaa heille hyötyä. Tehokas toiminta ja siihen panostaminen on hyve, mitä tulee vaalia, ja mikä ilmentää poliitikkojen symbolista suunnittelua.

Samoin kuin edellä hyvä demokraatia -teema ja vallan ja vastuun jännitteet -teema, rohkeus uudistua -teema mukailee fiktiivis-diskursiivista ulottuvuutta (vrt. Gabriel, 1995; Prasad, et al., 1991), sillä tässä symbolisen suunnittelun muodossa symboliset merkitykset syntyvät arvoista kuten rohkeudesta, riskien ottamisesta hallitusti sekä tehokkaasti toimimisesta. Osa informanteista katsookin, että päätöksenteon valmistelua ohjaavat arvot estävät organisaation muutostoinimet, mikä ohjaa poliitikkojen ja viranhaltijoiden ajatuksia, tavoitteita, toimintatapoja ja -malleja.

Rohkeus uudistua -teema ilmentää muutosvastarintaa, joka ilmenee haastateltujen puheissa organisaation kehittämisen ja uudistamisen vaikeutena. Poliitikkojen fantasiointipuheessa tehokkuuden ja hallittujen riskien ottaminen sekä palveluiden turvaaminen ilmentävät ideaalin kuntahallinnon tavoittelemista, missä viranhaltijoiden ja poliitikkojen vastuut ja tehtävät jakaantuvat kyvykkyyksien ja pätevyyksien mukaan. Tämän tyyppinen fantasiointi on linjassa Sajasalo, et al. (2016) tulkin kanssa, että fantasia hahmottuu mahdollisena tulevaisuuden asiintilana, jossa fantasialla on mahdollisuus realisoitua.

Edellä kuvailtujen havaintojen perusteella poliitikkojen symbolinen suunnittelu tapahtuu parlamentaarisen toimintaympäristön asettamien arvojen, ideaalien ja hyveiden puitteissa, mitä mallinnetaan demokraattisten vaatimusten, eettisten koodien, moraalisaäntöjen ja subjektiivisten kokemusten ja havaintojen pohjalta. Tällöin tasapuolinen kohtelu, hyvä demokraatia, avoimuus, tehokkuus ja puolueettomuus ilmentävät kuntaorganisaatiossa ideaalia humaania otetta sekä arvokentän monipuolisuutta, mitkä ohjaavat kuntaorganisaation poliittisissa elimissä tapahtuvaa valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvää monitahoista orientaatiota. (ks. Nyholm, et al., 2016.)

Lisäksi poliitikkojen puheissa korostuu kaksi fantasioinnin ulottuvuutta (Sajasalo, et al., 2016): fantasia utopiana, eli ihanteellisena ja tavoittelemisen arvoisena todellisuudenkaltaisena tilana, joka pysyy ei-todellisena abstraktionä, ja fantasia mahdollisena tulevaisuuden asiintilana, jossa fantasialla nähdään olevan mahdollisuus realisoitua tulevaisuudessa. Poliitikkojen kertomuksissa fantasioinnin ulottuvuudet kuvastavat vaihtoehtoja todellisuutta. Fiktiivistä ja epärationaalista otetta hyödyntämällä poliitikot pyrkivät mallintamaan hyveellisinä ja ideaaleina pidettyjä kuntahallinnon ja poliittisten elinten toimintatapoja, -malleja ja edellytyksiä.

Päätöksenteon valmistelu fantasiointina		
	Funktionaalinen	Symbolinen
Viranhaltijat	<ul style="list-style-type: none"> • Tiukka talous • Strategiset linjaukset • Vastuunkanto virkakoneistossa 	<ul style="list-style-type: none"> • Vanhan kaiho • Avoin kommunikaatio • Tasapuolisen hallinnon ideaali
Poliitikot	<ul style="list-style-type: none"> • Rajalliset taloudelliset resurssit • Vallanjako kuntahallinnossa 	<ul style="list-style-type: none"> • Hyvä demokraatia • Vallan ja vastuun jännitteet • Rohkeus uudistua

Taulukko 1. Teemat

Pohdinta

Tutkimuksemme tavoitteena oli laadullisesti tarkastella ja selittää kuntaorganisaation poliitikkojen ja viranhaltijoiden näkemyksiä päätöksenteon valmistelusta. Tutkimuksessa olemme jäsentäneet viranhaltijoiden ja poliitikkojen kertomuksia valmistelutyöstä teemoihin, jonka jälkeen olemme tulkinneet päätöksenteon valmistelun ilmenemistä funktionaalisen ja symbolisen suunnittelun näkökulmista. Tuloksena olemme tuottaneet synteisin viranhaltijoiden ja poliitikkojen päätöksenteon valmistelusta fantasiointina. Tutkimuksen pääteemat tunnistettuine alateemoineen on esitelty taulukossa 1 (s. 32).

Funktionaalinen suunnittelu kuntaorganisaation ohjenuorana

Kuntahallinnon toimintaa ohjaavat valtiovallan asettamat säädot, normit ja velvoitteet, jotka rajoittavat poliitikkojen ja viranhaltijoiden toimintatilaa, toimenpidevaihtoehtoja ja menettelytapoja (ks. Haveri, 2012; Haveri ja Anttiroiko, 2009; Mänttari, 2012, 170–171). Tämän ohella kuntaorganisaatiossa toimintaa ja suunnittelua ohjaa modernin rationaalisen hallintojärjestelmän ihannoiti (ks. Anttiroiko, 2015; Jalonen, 2006), minkä kautta rakentuvat kuntapoliitikkojen ja viranhaltijoiden välisen yhteistyön raamit. Näiden ohella kapea taloudellinen liikkumattila asettaa myös omat haasteensa hallinnolle, sillä niin viranhaltijoiden kuin poliitikkojen on vaikea toteuttaa kunnille määrättyjä tehtäviä, jos taloudelliset resurssit ovat epäsuhdassa veloitteisiin nähden (ks. Mänttari, 2012).

Tämä tie on johtanut byrokratian lisääntymiseen kunta-hallinnossa, jota kuitenkin samanaikaisesti uudistetaan uuden julkisjohtamisen (NPM) liiketaloustieteellisten periaatteiden mukaisesti. Uudistuvassa kuntahallinnossa painottuvat rationaalisen hallinnon hyveet kuten formaalius, tehokkuus ja asian-tuntemus, jotka kuvastavat perinteisiä weberiläisen byrokratiaajattelun arvoja. (ks. Vartola, 2009, 31–32, 37–39.)

Kuntaorganisaatioiden koon kasvu ja siihen liittyvät muutostimet ovat lisänneet erilaisten professioiden tarvetta päätöksenteon valmistelussa, mikä on vahvistanut viranhaltijoiden tietoon ja tietämykseen pohjautuvaa valta-asemaa (vrt. Luomala 2003). Toisaalta vastakkaisen näkemyksen mukaan yhteiskunnan, julkisensektorin, kolmannen sektorin ja sidosryhmien välinen verkostoituminen on lisännyt poliitikkojen valtaa viranhaltijoihin nähden (ks. Temmes 2014).

Kuntaorganisaation toimintaa ohjaavat rakenteet ja käytänteet ilmentävät rationaalista otetta, joka näyttäytyy tässä tutkimuksessa viranhaltijoiden ja poliitikkojen puheissa tehokkuuden, duaalijärjestelmän hierarkian ja strategian merkitysten korostamisena. Tämä heijastelee funktionaalista suunnittelua, jossa monien eri rationaalista otetta ilmentävien mallien, toimien ja pyrkimysten kautta subjektit yrittävät ymmärtää ja suunnitella tiedostettua ja suurella todennäköisyydellä todeksi tulevaa tulevaisuutta erilaisia numeerisia ja tietopohjaisia faktoja hyödyntämällä (vrt. Gephart, 2012; Sajasalo, et al., 2016).

Aineistomme mukaan viranhaltijat kokevat kuntahallinnossa toimintaa ohjaavan rationaalisen otteen mukaiset ajatukset, toimintamallit ja proseduurit. Funktionaalisen suunnittelun näkökulmasta virkasuhteen muodostama velvollisuus kuntaorganisaatiota kohtaan ilmenee pakkona totella sekä toteuttaa ja viedä asioita eteenpäin sovittujen pelisääntöjen mukaisesti, jotka heijastelevat toiminnan rationaalista ihannetta. Kuntapoliitikkojen näkemykset olivat samansuuntaisia viranhaltijoiden kanssa – myös he painottivat taloudellista tehokkuutta ja duaalijärjestelmän merkitystä hallinnon valtasuhteiden jakajana. Toisaalta poliitikot painottivat sitä, että asiat eivät välttämättä aina toteudu suunnitellusti. Poliitikoilla korostuikin tarve laa-

jempaan asioiden ja arvopohjan puntarointiin osana funktionaalista suunnittelua. Pääasiallisesti poliitikkojenkin funktionaalista suunnittelua ohjaa rationaalinen ote: numeeriseen ja faktapohjaiseen informaatioon pohjautuva tieto vaikuttaa poliitikkojen näkemyksiin, toimintaan, ja tavoitteisiin.

Näin molempien toimijaryhmien funktionaaliseen suunnitteluun kytkeytyvässä fantasioinnissa korostuvat pysyvyys, hierarkia, suunnitelmallisuus ja rationaalisuus, joiden avulla he pyrkivät mallintamaan kuntahallintoa ja päätöksenteon valmistelua. Rationaalisen otteen oletetaan johtavan toivotun lopputuloksen aikaansaamiseen ja fantasia näyttäytyä todennäköisenä (vrt. Sajasalo, et al., 2016).

Symbolinen suunnittelu pilvilinnojen muovaajana

Kuntaorganisaation monimerkityksellisyys (ks. Jalonen, 2006) ei koostu vain rationaalista toimista, tavoitteista ja päämääristä, vaan myös diskursiivis-fiktiivisistä näkemyksistä, joita väritetään kertomuksissa moninaisin symbolisin merkityksin (vrt. Fisher, 1987; Gabriel, 1995). Kertomuksissa arvot, hyveet ja ideaalit ohjaavat symbolista suunnittelua, minkä avulla toimijat joko mallintavat tai vastustavat organisaation toiminnan ja jatkuvuuden turvaamisen ja kehittämisen tarvetta (vrt. Clarke, 1999; Gephart, et al., 2012; Prasad, et al., 1991).

Arvoulottuvuus hyveineen ja ideaaleineen ohjaa myös kunta-toimijoiden suunnittelu- ja valmistelutyötä, mikä myös vaikuttaa kuntahallinnon nauttiman legitimitettiin tilaan (ks. Haveri, 2012, 277; Nyholm, et al., 2016). Lisäksi demokratiaan, itsehallintoon, vallankäyttöön, rahaan ja taloudellisiin resursseihin liittyvien arvojen ja hyveiden nähdään ohjaavan arvokeskustelua (ks. Sinisalmi, 2012, 27–30). Arvokeskustelut ilmentävät symbolista suunnittelua, joka korostuu viranhaltijoiden ja poliitikkojen puheissa uskomuksina, toiveina ja epärealistisina tavoitteina. Kielelliset ja symboliset merkitykset muokkaavat kuntatoimijoiden käsityksiä, näkemyksiä ja visioita hallinnon nykytilasta sekä tulevasta ajasta. (vrt. Gephart, et al., 2012; Sajasalo, et al., 2016.)

Aineistomme mukaan symbolinen suunnittelu ohjaa viranhaltijoiden pohdintaa ja tavoitteita. Erityisesti muistelot ja arvot, ideaalit ja hyvät viestinnän muodot sekä tasapuolisen hallinnon idea ilmentävät viranhaltijoiden tarvetta tuoda symbolista suunnittelua osaksi kuntaorganisaation hallinnollisrationaalista kokonaisuutta. Symbolisella suunnittelulla etsitään vaihtelevia – jopa utopistisia näkökantoja tukemaan monisäikeistä päätöksenteon valmistelutyötä.

Symbolinen suunnittelu ohjaa myös kuntapoliitikkojen abstraktien ja monimutkaisten – osittain käsityskyvyn kannalta vaikeiden asioiden hahmottamista. Korostamalla humaaneja arvoja, hyveitä ja ideaaleja poliitikot pyrkivät vaikuttamaan päätöksenteon valmisteluun – jopa utopistisin tavoittein, tasapainottaakseen mekanistis-rationaalisen otteen dominanssia kuntahallinnossa. Poliitikoilla utopistinen ote ilmentää moninaisten arvojen ja poliittisten näkemysten kunnioittamiseen pyrkivää ajattelumallia. Tavoite saavuttaa tasapuolinen parlamentaarinen toimintamalli poliittisella foorumilla näyttäytyä abstraktina – utopistisena unelmana, joka ei voi realisoitua valtakamppailun värittämällä poliittisella areenalla (vrt. Haveri ja Anttiroiko, 2009; Palonen, 2014).

Kuntatoimijoiden utopistinen ajattelu ja unelmointi synnyttävät monivivahteisia keskusteluita, jotka saattavat johtaa organisatoriseen uudistumiseen. Kuntatoimijoiden utopistiset ajatukset ja tavoitteet ilmentävät symbolisen suunnittelun roolia hallinnon prosessien mallintamisessa. Toimijaryhmien symboliseen suunnitteluun nivoutuvassa fantasioinnissa korostuvat humanit arvot, hyveet ja ideaalit, jotka ohjaavat toimijaryh-

mien kuntahallinnon päätöksenteon valmistelussa käytettäviä keinoja, tavoitteita ja menetelmiä. Symbolisen suunnittelun mukaisilla ajatuksilla ja toimilla on pieni mahdollisuus johtaa konkreettisiin tavoitteisiin, jolloin fantasioinnilla ole kovinkaan suurta mahdollisuutta toteutua (vrt. Sajasalo, et al., 2016), ja se jää pilvilinnan kaltaiseksi unelmaksi.

Tutkimuksen havainnot nostavat esiin kuntaorganisaation moninaista luonnetta ja eri ulottuvuuksia. Moninaiset arvot, toisinaan ristiriitaisetkin ajatukset ja odotukset ilmentävät kuntaorganisaation poliittista ja jännitteistä luonnetta. Kuntatoimijoiden kertomuksissa esiintyvät funktionaalisen ja symbolisen suunnittelun muodot kehkeytyvät monisäikeiseksi fantasioinnin kudelmaksi niin virkakoneistossa kuin poliittisissa elimissä. Tässä tutkimuksessa kuvailimme ja selitimme laadullisesti fantasioinnin merkitystä kunnallisen päätöksenteon kontekstissa, mutta koska näkökulma on tuore ja vähän tutkittu,

olemme tieteellisen ymmärryksen alkumetreillä ja lisää empiirisiä tutkimuksia tarvitaan. Ylipäänsä moniulotteisen poliittisuuden ja vallankäytön tunnistaminen ja tutkiminen kunnallisen päätöksenteon valmistelussa fantasioinnin näkökulmasta avaa uusia näkökulmia ilmiöön. Esimerkiksi SOTE- ja maakunta-uudistuksessa nousee esiin mahdollisuus hyödyntää fantasia-viitekehystä: keskeneräiset asiat vellovat julkisuudessa, jonka taustalla käydään valtapoliittista kilpailua uusista hallintotason viroista ja edustustoimista (ks. Nyholm, et al., 2016). Näin suuren strategisen muutoksen keskellä on vaikeaa hahmottaa, mikä osa keskustelussa vellovista perusteluista on talousrationaalista (funktionaalista) ja mikä ideologista ja ihmisläheistä (symbolista) suunnittelua. Fantasiointiviitekehys voisi tuottaa koherentin ja informatiivisen tulkinnan eri intressiryhmien hajanaisista ja ristiriitaisista näkemyksistä, tavoitteista ja esitetystä toimintamalleista läpinäkyvämmän päätöksenteon tueksi.

Lähteet

- Airaksinen, J., Nyholm, I. ja Jäntti, A. (2011) "Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen", Kunnallistieteellinen aikakausikirja, Vol. 39 nro 2, s. 136–157.
- Anttiroiko, A.-V. (2015) "Verkostodemokratia – Teoreettinen analyysi politiikkaverkostojen demokratisoinnin haaste", *Politiikka*. Vol. 57 nro 2, s. 75–93.
- Auvinen, T. (2013), Narratiivinen johtajuus: tutkielmia johtajuuden tarinankerronnan tutkimuksesta ja käytännöstä, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä, Saatavilla <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/40665/978-951-39-5030-9.pdf?sequence=1>.
- Barber, B. (2003), *Strong democracy: participatory politics for a new age*, University of California Press, Berkeley, Calif.
- Boje, D. (2006) "Pitfalls in Storytelling – Advice and Praxis, *Academy of Management Review*", Vol. 31 nro 1, s. 218–225.
- Burns, D. (2000) "Can local democracy survive governance?", *Urban studies*, Vol. 37 nro 5-6, s. 963–973.
- Clarke, L. (1999), *Mission Impossible: Using Fantasy Documents to Tame Disaster*, University of Chicago Press, Chicago.
- Clegg, S., Courpasson, D. ja Phillips, N. (2006), *Power and Organizations*, SAGE, London.
- Davies, J.S. (2000), The hollowing-out of local democracy and the 'fatal conceit' of governing without government, *British Journal and International Relations*, Vol. 2 nro 3, s. 414–428.
- Edelman, M. (1985), *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Urbana.
- Eskola, J. ja Suoranta, J. (1999), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Vastapaino*, Tampere.
- Fisher, W.R. (1987), *Human communication as a narration: Toward a philosophy of reason, value, and action*, University of South Carolina Press, South Carolina, Columbia.
- Gabriel, Y. (1995), "The unmanaged organization: stories, fantasies and subjectivity", *Organization Studies*, Vol. 16 nro 3, s. 477–501.
- Gephart, R. P., Topal, C. ja Zhang, Z. (2012), "Future-oriented sensemaking: temporalities and institutional legitimation", *Teoksessa Hernes, T. ja Maitlis, S. (toim.), Process, Sensemaking & Organizing*, Oxford University Press, Oxford, s. 275–302.
- Guest, G., MacQueen, K. ja Namey, E. (2012), *Applied Thematic Analysis*, Sage Publications, Los Angeles.
- Harisalo, R. ja Rannisto P.-H. (2010) "Kuntien hallitusten poliittinen ja rakenteellinen ulottuvuus", *Kunnallistieteellinen aikakausikirja*, Vol. 38 nro 2, s. 157–172.
- Haveri, A. (2012), "Kuntahallinnon legitimitteetti - vieläkö kuntiin luotetaan?" *Teoksessa Sinervo, L.-M. ja Vakkuri, J. (toim.)*, Inhimillinen kuntatalous: Emeritaprofessori Tuija Rajalan juhla-kirja, Kopio Niini, Tampere, s. 275–285.
- Haveri, A. (2010) "Katseet takaisin kuntien itsehallintoon", *Polemiikki*, nro 2/2010, Saatavilla <http://www.kaks.fi/sites/default/files/201002.pdf>, 27.8.2015.
- Haveri, A. ja Anttiroiko, A.-V. (2009), "Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta", *Teoksessa Karppi, I. ja Sinervo, L. (toim.), Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*, Juvenes Print, Tampere, s. 13–43.
- Jalonen, H. (2006) "Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa: Informaation tehokasta prosessointia ja kompleksisten ongelmien ratkaisemista", *Kunnallistieteellinen aikakausikirja*, Vol. 34 nro 1, s. 39–53.
- Juntunen, P. (2010), "Politikointia ja reviiiri-intressejä: puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa", *Acta Universitatis Lapponiensis 195, Väitöskirja*, Lapin Yliopisto. Saatavilla <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ula-2011291054>.
- Katajamäki, H. (2013), "Toimivaltaisen kunnan osademokratian aika", *Teoksessa Kattilakoski, M. ja Backa, P. (toim.), Uuden lähidemokratian aika*, Juvenes Print. Tampere, s. 13–22.
- Kunnallissalan kehittämissäätiö (2004), "Kansalaismielipide ja kunnat: Ilmapuntari 2004", *Polemia-sarja*, Vol. 55.
- Kunnallissalan kehittämissäätiö (2008), "Kansalaismielipide ja kunnat: Ilmapuntari 2008", *Polemia-sarja*, Vol. 69. (A)
- Kunnallissalan kehittämissäätiö (2008), "Kunnon valtuutetut? Ilmapuntari 2008", *Polemia-sarja*, Vol. 70. (B)
- Laamanen, E. (2007), *Vapaaehtoiset pakkoliitokset?*, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Lukes, S. (2005), *Power: A Radical View*, Palgrave Macmillan, New York.
- Luomala, A. (2003), "Päätöksenteko liikkeessä", *Teoksessa Hänninen, S., Kangas, A. ja Siisiäinen, M. (toim.), Mitä yhdistykset välittävät: tutkimuskohteena kolmas sektori*, Atena, Jyväskylä, s. 190–277.
- Majoinen, K. (2002) "Mitä virkaa valtuustolla? – Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi", *Kunnallistieteellinen aikakausikirja*. Vol. 30 nro 1, s. 60–63.
- Moilanen, K. (2017) "Tässäkö Helsingin seudun kammotuin työpaikka? Palkka 7 500 euroa kuussa, mutta hakijoita ei näy", *Helsingin sanomat* 9.2.2017.
- Mäkinen, R. (2013) "Katse olennaiseen, Pekka Mervola. Keski-suomalainen 21.8.2013, Pääkirjoitus sivu, 2.

- Mänttari, P. (2012), "Valtio ja kunta; yhteistyöllä peruspalveluja?", Teoksessa Sinervo, L-M. ja Vakkuri, J. (toim.), *Inhimillinen kuntatalous: Emeritaprofessori Tuija Rajalan juhla-kirja*, Tampere: Kopio Niini, s. 169-186.
- Möttönen, S. (2010), "Yhteisöllisyyttä rakentava sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka paikallistasolla", Teoksessa Hiilamo, H. ja Saari, J. (toim.), *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin*, Diakonia-ammattikorkeakoulu, Tampere.
- Nousiainen, J. (1998), *Suomen poliittinen järjestelmä*, WSOY, Juva.
- Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. ja Tiuhonen, S. (2016), *Julkinen hallinto Suomessa*, Tietosanoma, Helsinki.
- Nyholm, I. (2008), *Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana*, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Palonen, K. (2014), *The Struggle with Time: A Conceptual History of 'Politics' as an Activity*, LIT, Hamburg.
- Prasad, D. R., Prasad, V. S. ja Sathyanarayana, P. (1991), *Administrative Thinkers*, Sterling Publishers Private Ltd, New Delhi, India.
- Pynnönen, A. (2015), *Varjosta valokeilaan: kriittisiä diskurssianalyyskejä huonosta johtamisesta*, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä, Saatavilla https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/46572/978-951-39-6259-3_vaitos_19082015.pdf?sequence=1.
- Sajasalo, P., Auvinen, T., Takala, T., Järvenpää, M. ja Sintonen, T. (2016) "Strategy implementation as fantasising – becoming the leading bank", *Accounting and Business Research*, Vol. 46 nro 3, s. 303–325.
- Salminen, A. (2004), *Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet*, Edita, Helsinki.
- Schmidt, T. ja Vanhala, S. (2009) "Henkilöstöjohtaminen Suomessa 1992–2009: Tutkimus suurten yritysten ja julkisten organisaatioiden henkilöstökäytäntöjen omaksumisesta ja konvergoitumisesta", *Helsingin Kauppa-korkeakoulun Julkaisuja B*, 115. Saatavilla <http://epub.lib.aalto.fi/pdf/hseother/b115.pdf>.
- Simon, H.A. (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*, NY: Macmillan, New York.
- Sinisalmi, M. (2012), "Hyvä elämä, demokratia ja raha", Teoksessa Sinervo, L-M. ja Vakkuri, J. (toim.), *Inhimillinen kuntatalous: Emeritaprofessori Tuija Rajalan juhla-kirja*, Kopio Niini, Tampere, s. 27–40.
- Skinner, Q. (1978), *The Foundations of Modern Political Thought I–II*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Suomen tietotoimisto (2013) "Nokian entinen kaupunginjohtaja ei saa syytteitä", *Helsingin sanomat* 6.8.2013.
- Temmes, M. (2014) "Politiikan politisoituminen – virkamiestyön kriisi", *Hallinnon tutkimus*, Vol. 33 nro 1, s. 54–62.
- Valtiovarainministeriö (2015), "Kuntalaki (410/2015)". Saatavilla <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410#Pidp4616000>.
- Vartola, J. (2009), "Byrokratia modernin hallinnan muotona", Teoksessa Karppi, I. ja Sinervo, L. (toim.), *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*, Juvenes Print, Tampere, s. 13–43.

Kirjoittajat

Tuomas Kokko, KTM, tohtorikoulutettava
Jyväskylän yliopiston kauppa-korkeakoulu
Email: tuomas.t.kokko@student.jyu.fi

Tommi Auvinen, KTT, yliopistonopettaja
Jyväskylän yliopiston kauppa-korkeakoulu
Email: tommi.p.auvinen@jyu.fi

Pasi Sajasalo, KTT, yliopistonopettaja
Jyväskylän yliopiston kauppa-korkeakoulu
Email: pasi.sajasalo@jyu.fi