

Kuntien poliittisen ja ammatillisen johdon toiminta ja vuorovaikutus COVID-19 poikkeustilassa

Tampereen yliopisto
Pro gradu – tutkielma

Tutkija: Eveliina Högerman

Ohjaaja: Arto Haveri

Esityksen sisältö

Tavoitteet

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Esille nousseet ilmiöt ja tutkimuskysymykset

Tutkimuskohde, kyselylomake ja luotettavuus

Tulosten pääpointit

Johtopäätökset



Tutkimuksen tavoitteet

- Tutkimuksen tarve syntyi kunta-alalla heränneestä keskustelusta koskien COVID-19 poikkeustilaa: erityisesti keskustelua herätti vallan delegoiminen kunnanjohtajalle sekä ammatillisen ja poliittisen johdon välinen viestintä ja vuorovaikutus
- Tutkimuksessa pyrittiin kuvaamaan USO-organisaatioon kuuluvien kuntien poliittisen ja ammatillisen johdon näkemyksiä näistä teemoista
- Tavoitteena oli kartoittaa eri tekijöitä ja ilmiöitä joista olisi mahdollisesti hyötyä myös USO-organisaatiolle

Teoreettinen viitekehys



1: Dualistinen johtaminen – Dualistisuus, kehitys ja vaikutteet (Heuru 2000, Leinonen 2012)



2: Kriisijohtaminen – suomalaisten kuntien erityispiirteet, kolmijako (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009)



3: Vuorovaikutus ja viestintä (Haveri, Airaksinen & Paananen, 2015)

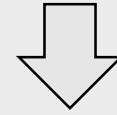


4: Julkisoikeus – Kuntalaki, hallintosäätö ja toimivallan siirtäminen

Ilmiö 1

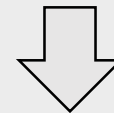
Kuntien toimet kriisin suhteen
poliittisen ja ammatillisen johdon
kokemusten näkökulmasta

Kuntien kriisinhallinta:
valmiussuunnitelmat ja
niiden käyttö



Tutkimuskysymys 1:
Mikä on kuntien
poliittisen ja ammatillisen johdon
kokemus valmiussuunnitelmien
toimivuudesta poikkeustilanteessa?

Vallan delegointi:
Näkökulmat ja kokemus

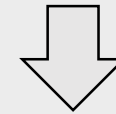


Tutkimuskysymys 2:
Miten poikkeustilanne on vaikuttanut
kunnanjohtajien valtuuksiin?

Ilmiö 2

Poliittisen ja ammatillisen johdon välinen
vuorovaikutus ja viestintä

Poliittisen ja ammatillisen johdon
kokemus vuorovaikutuksesta ja
viestinnästä



Tutkimuskysymys 3:

Mitä vaikutuksia poikkeustilanteella on ollut
poliittisen ja ammatillisen johdon väliseen
vuorovaikutukseen ja viestintään?

Tutkimuskohde

Tapaustutkimus: tutkimuksen kohteena ovat USO-organisaatioon kaudella 2019-2020 kuuluvat kunnat



Erytisesti niiden ammatillinen ja poliittinen johto: Jokaisesta kunnasta tutkimukseen valittiin hallituksen puheenjohtaja, valtuuston puheenjohtaja ja kunnanjohtaja (tai – pormestari)

Tutkimuksen aikaikkuna on 01.03-10.07.2020 välinen aika

Kyselylomake



Kyselylomakkeen suunnittelusta vastasi tutkimuksen tekijä Eveliina Högerman. Kyselylomakkeen konsistenssia pyrittiin kasvattamaan keräämällä palautetta eri tahoilta ennen julkaisua



Lomake teemoiteltiin tutkimuskysymysten mukaan. Se sisälsi niin määrällisiä kuin laadullisia kysymyksiä



Kyselylomake lähetettiin verkkokyselynä (e-lomake), jonka linkki toimitettiin koko perusjoukolle (89 henkilöä). Vastausaika oli 15.06-10.07. Tutkimukseen vastattiin anonyymisti

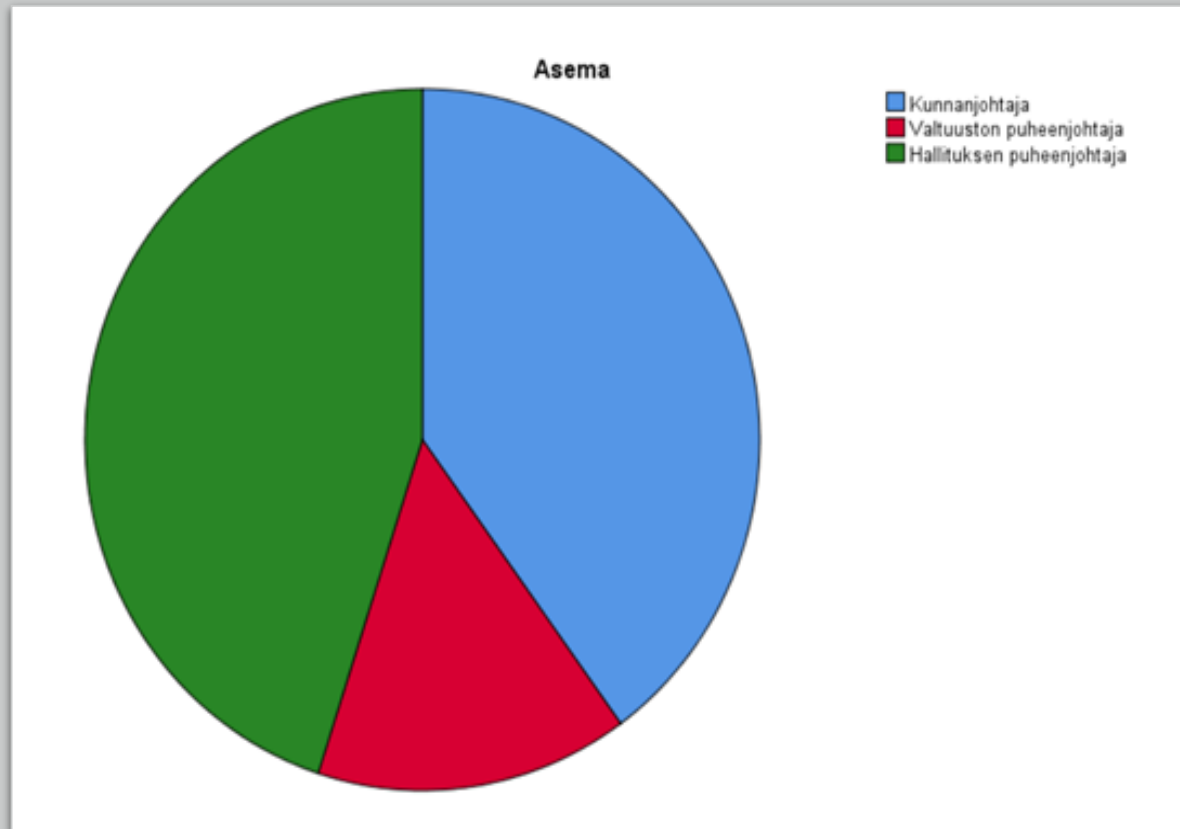


Kyselylomakkeeseen vastasi 20 henkilöä, jolloin lopullinen vastausprosentti oli 22,5%

Tutkimuksen luotettavuus

- Tutkimuksen sisältövaliditeetti on hyvä: kyselylomake määriteltiin tarkasti tutkimuskysymyksiin perustuvan teemoittelun mukaisesti
- Tutkimuksen ulkoista validiteettia eli yleistettävyyttä ei voi pitää suurena (tapaustutkimus)
- Kysely toteutettiin anonyymisti ja näin ollen vastauksista pyrittiin saamaan mahdollisimman avoimia. Toisaalta tulee ottaa huomioon että osa vastaajista saattoi luulla että vastaukset voidaan yhdistää heidän kuntaansa
- Vastaajat edustavat kattavasti koko perusjoukkoa. Lisäksi laadulliset vastaukset monipuolistivat aineistoa. Toisaalta verrattain heikko vastausprosentti vaikuttaa yleistettävyyteen
- Luotettavuutta kasvatettiin käyttämällä lähteinä myös USO-kuntien hallitusten pöytäkirjoja ajalta 01.03-10.07.2020

Tutkimuslomakkeen vastausjakauma



Asema	Lukumäärä
Kunnanjohtaja	8
Valtuuston puheenjohtaja	3
Hallituksen puheenjohtaja	9

Tulokset

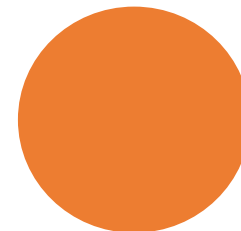
1. Kriisinhallinta yleisesti
2. Vallan delegointi
3. Vuorovaikutus ja viestintä

Kriisinhallinta yleisesti: valmiussuunnitelmat koettiin pääosin hyödyllisiksi

Valmiussuunnitelman otti käyttöön $\frac{3}{4}$ vastaajien kunnista, ja heistä suurin osa koki sen hyödylliseksi tai erittäin hyödylliseksi

Kokemuksenne valmiussuunnitelman hyödyllisyydestä?

Vastaus	Lukumäärä
Todella hyödyllinen	7
Hyödyllinen	7
Ei kovinkaan hyödyllinen	1
Ei hyödyllinen	0



Kommentteja:

- *“Suunnitelma oli valmiina ja sen toteutus oli helppo ottaa käyttöön siinä laajuudessa, mikä oli järkevää “*
- *“Olemme harjoitelleet valmiussuunnitelman toimeenpanoa erilaisissa kriisitilanteissa, joskin tämä kriisi oli erittäin poikkeuksellinen ja vaativa.”*
- *“Ajantasainen tieto ja kriisimenettelyt olivat saatavissa kaikille kuntalaisille ja koko henkilöstölle, ml. Kuntapäätäjät.”*

Valmius- suunnitelmilla oli myös heikkouksia



JOTKIN VASTAAJAT KOKIVAT, ETTÄ
VALMIUSSUUNNITELMAT EIVÄT
TÄYSIN VASTANNEET TILANTEeseen



VALMIUSSUUNNITELMIEN
HEIKKOUDEKSI KOETTIIN SE, ETTÄ
PANDEMIAA EI
SUUNNITTELUVAIHEESSA
PIDETTY KOVIN TODENNÄKÖISENÄ
VAIHTOEHTONA. LISÄKSI KRIISIN
LAAJUUS JA VAIKUTUKSET YLLÄTTI
OSAN VASTAAJISTA.



LISÄKSI JOIDENKIN KUNTIEN
HALLITUSTEN PÖYTÄKIRJOISSA KÄVI
ILMI, ETTÄ KUNNAT OLIVAT
PÄIVITTÄNEET JA MUOKANNEET
VALMIUSSUUNNITELMIAAN KRIISIN
VUOKSI

Kommentteja

- *“Olemassa ollut valmiussuunnitelma on laadittu poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden varalta. Riskiarvioinnissa, joka on tehty valmiussuunnitelman pohjalle, ei ole pidetty pandemiaa kovin todennäköisenä riskinä eikä pandemian johdosta tehtäviin järjestelyihin oltu varauduttu. Toki meidän sote-kuntayhtymän osalta pandemiakin oli huomioitu, mutta peruskunnassa ei, koska tartuntatautilain mukaiset velvoitteet on siirretty sote-kuntayhtymälle.”*
- *“Valmiussuunnitelmassa ei varsinaisesti ole varauduttu koronan kaltaiseen pandemiaan, joka käytännössä vaikutti kaikkiin yhteiskunnallisiin toimintoihin”*

Vallan delegointi: Niin valtaa delegoineet kunnat kuin ei-delegoineet vaikuttivat tyytyväisiltä valintaansa

Koetteko, että vallan siirtäminen **on ollut** tarpeellista?

Vastaus	Lukumäärä
Kyllä	6
Ei	1
En tiedä	1

Koetteko, että vallan siirtäminen **olisi ollut** tarpeellista?

Vastaus	Lukumäärä
Kyllä	0
Ei	11
En tiedä	1

Kommentteja

Delegoineet kunnat
vetosivat päätöksenteon
nopeuteen

“Mahdollisuus nopeaan päätöksentekoon”

“Mahdollisuus nopeaan päätöksentekoon. Kriisin alussa ei kellään Suomessa ollut selvää kuvaa mitä tulee tapahtumaan. Mahdollisten nopeiden päätösten tekemisen vuoksi delegaatiopäätös oli oikein.”

“Päätösten toimeenpanon joustavuus ja nopeus.”

Ei-delegoineet kunnat luottivat
normaaleihin rakenteisiin ja
hallintosäätöön

“Voimassa oleva hallintosäätö toimi kohtuullisen hyvin”

“Tällä hetkellä hallintosäätö antaa hyvät valmiudet operatiiviselle toiminnalle.”

“Normaalit rakenteet riittivät mainiosti”

Lisäksi arviot vallan delegoinnin vaikutuksesta poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyöhön erosivat

Koetteko, että vallan delegoinnilla **on** **ollut** vaikutusta yhteistyön toimivuuteen?

Vastaus	Lukumäärä
Kyllä	0
Ei	6
En tiedä	2

Koetteko, että vallan delegoinnilla **olisi ollut** vaikutusta yhteistyön toimivuuteen?

Vastaus	Lukumäärä
Kyllä	3
Ei	7
En tiedä	2

Laadullisia perusteluja näkökulmien eroille ei tutkimuksessa löydetty

Vuorovaikutus ja viestintä: vaikutukset käytännön erityispiirteisiin pääosin myönteisiä

1) Kriisin positiivisin vaikutus on tullut vastaajien mukaan poliittisen ja ammatillisen johdon väliseen **tiedonkulkuun** (KA: 4,0 Mediaani: 5)

2) Kriisin seuraavaksi positiivisin vaikutus on kohdistunut **arvostukseen** poliittisen ja ammatillisen johdon välillä (KA: 3,9 Mediaani 3)

3) Keskitasolle jansassa sijoittuu kriisin vaikutus **luottamukseen** poliittisen ja ammatillisen johdon välillä (KA: 3,7 Mediaani: 3)

4) **Vuorovaikutukseen** poliittisen ja ammatillisen johdon välillä kriisi vaikutti vastaajien mukaan toiseksi vähiten (KA: 3,5 Mediaani: 4)

5) Vähiten kriisi vaikutti vastaajien mukaan **ilmapiiriin** poliittisen ja ammatillisen johdon välillä (KA: 3,1 Mediaani: 3)

Numeroarvot: 1 = negatiivinen 2 = hieman negatiivinen 3 = ei vaikutusta 4 = hieman positiivinen 5 = positiivinen

Soraääniä kuitenkin kuului

- Jokainen osio (lukuun ottamatta arvostusta) keräsi vastauksia myös arvolla 2 eli vastaajat kokivat kriisin vaikuttaneen hieman negatiivisesti
- Eriyisen paljon ääniä tällä arvolla sai osio ilmapiiri, jossa neljä vastaajaa oli ollut sitä mieltä, että kriisi oli vaikuttanut hieman negatiivisesti ilmapiiriin
- Yksi vastaaja koki kriisin vaikuttaneen myös todella negatiivisesti vuorovaikutukseen

Kommentteja

- *“Tämä kriisi jalosti johtoryhmätyöskentelyämme ja johtoryhmäläiset toimivat tiiminä. Toimialojen välisiä merkittäviä raja-aitoja ei toiminnassa näkynyt. Johtoryhmäläisten yhteinen pohdinta linjausten suhteen kevensi kaikkien henkistä taakkaa ko. korona-arjessa.”*
- *“Luottamus osaavaan henkilöstöön kaikilla sektoreilla ja tasoilla on tarpeen kriisiaikoina, nopean tiedonkulun ja ketterän asioiden hoitamisen vuoksi.”*
- *“Johtoryhmän keskinäinen tiivis yhteistyö, tiedonkulku ja luottamus ovat erittäin tärkeitä asioita poikkeusolojen johtamisessa. Johtoryhmätyöskentelyyn tarvitaan keskeisesti myös tiedottamiseen keskittynyt henkilö, joka mukana jory työskentelyssä. Poliittisen johdon tuki ja viestit mm. Heidän kautta kentältä jorylle ja kj:lle olivat erittäin tärkeitä. Joryn keskinäinen tuki auttoi meitä jorylaisia jaksamaan tilanteen hoitamisessa.”*

Selkeä löydös:
Tiedonkulku ja
viestinnän keinot
ovat parantuneet
mutta samalla
vuorovaikutuksen
laatu on heikentynyt

Puheenjohtajien kommentteja:

- *“Suurempien asioiden poliittinen valmistelu on vähentänyt. Vaikka sähköiset työkalut tuovat mahdollisuuden pitää useammin esim. valtuuston iltakouluja, on ihmisten kohtaaminen yhä edelleen aivan erilaisia. Päätöksenteko hoituu, mutta keskustelu on vähäisempää. Tämän on oikeastaan ymmärtänyt entistä vahvemmin nyt kun on osittain siirrytty takaisin ns. normaaleihin kokouksiin.”*
- *“Etäyhteyden käyttäminen on mahdollistanut useamman osallistumisen keskusteluun.”*
- *“Digitaalisten yhteyksien käyttö lisääntyi merkittävästi.”*
- *“Ryhmien välinen ja sisäinen yhteistyö on kärsinyt.”*
- *“Etäkokouksissa ihmisten kantoja on vaikeampi saada selville.”*
- *“Etätyö ja -kokoukset onnistuivat hyvin.”*

Yhteistyö ja viestintä
ei kohdannut
vastaajien
keskuudessa
erityisiä haasteita

- *“Tiedottajaresurssin kytkeminen johtoryhmätyöskentelyyn oli hyvin keskeinen kokonaisuuden onnistumisen kannalta.”*
- *“Nyt työntäyteisen kriisikevään jälkeen on hieman hämmäntävää poliittisten päättäjien ydinryhmän ulkopuolelta kyselyt ja palaute, että mihin isot asiat ja kehittämistyö ovat jääneet. Mitä on tapahtunut sille ja sille hankkeelle. Ehkä he eivät ole nähneet sitä, miten paljon aikaa kriisin hoitaminen on vienyt ja väkisininkin mm. kaavoitukseen tai organisaatiomuutoksiin liittyvien asioiden eteenpäin vieminen on hidastunut, huomioiden se, että taloudellisista syistä toteutamme vielä koko henkilökunnan lomautukset ml. johtoryhmä ja kaupunginjohtaja.”*
- *“Ei erityisiä haasteita. Vuosia puhuttu digiloikka realisoitui hämmästyttävän hyvin normaaliksi käytännöksi.”*
- *“Hektisyys aiheutti epätarkkuutta tiedottamiseen.”*
- *“Ei erityisiä haasteita.”*

Puheenjohtajien viestinnän tiheys ja sisältö tilanteiden muutoksista vaihteli laajasti

Puheenjohtajien kommentteja:

“Kokousten järjestämisestä lähinnä”

“En ole kokenut että poliitikkojen on tarvinnut erikseen viestiä, koska kaupungin oma viestintä on ollut hyvin kattavaa. Mielestäni päättäjien tulee seurata sitä aktiivisesti.”

“Etäyhteydellä, sairaanhoitoon ja etäyhteyksien käyttöön liittyvistä kysymyksistä”

“Sähköpostitse, ryhmäviesteillä (whatsapp), talouden hoidosta lähinnä.”

Viestintää	Lukumäärä
Päivittäin	1
Muutaman kerran viikossa	1
Viikoittain	6
Muutaman kerran kriisin aikana	2
En ollenkaan	3

Johtopäätökset

1) Koronakriisin hoidossa valmiussuunnitelmien ajantasaisuus ja asiakohaisuus korostui

2) Niin valtaa delegoineiden kuin valtaa delegoineiden kuntien vastaajat vaikuttivat tyytyväisiltä valintaansa. Valtaa delegoitiin nopeuden vuoksi ja valtaa ei delegoitu vedoten normaalien rakenteiden riittävyyteen

3) Kriisi vaikutti poliittisen ja ammatillisen johdon väliseen vuorovaikutukseen ja viestintään lähinnä myönteisesti kaikilla määritetyillä sektoreilla. Joka tapauksessa myös vastakkaisia näkökulmia löytyi

4) Tiedonkulun koettiin parantuneen esimerkiksi digitaalisten yhteyksien kautta. Toisaalta samalla heikentyi vuorovaikutuksen laatu.

Kiitos

