

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

PORMESTARI HALLINNON JA POLITIIKAN RAJAPINNASSA

Pormestarimallin vaikutukset viranhaltijaorganisaation ja luottamushenkilö-
organisaation väliseen valtasuhteeseen

Riikka Liljeroos
Pro gradu -tutkielma
Ohjaaja: Elina Kestilä-Kekkonen

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

LILJEROOS, RIIKKA: Pormestari hallinnon ja politiikan rajapinnassa: Pormestarimallin vaikutukset viranhaltijaorganisaation ja luottamushenkilöorganisaation väliseen valtasuhteeseen

Pro gradu -tutkielma, 106 s., 1 liites.
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma / Valtio-opin opintosuunta
Toukokuu 2018

Pormestarimalli tuli kunnanjohtajajärjestelmän rinnalle kunnille mahdolliseksi johtamisjärjestelmäksi vuoden 2006 kuntalain muutoksella. Kyseisen lainmuutoksen keskeisimpinä tavoitteina pidettiin mahdollisuutta vahvistaa kuntien poliittista johtajuutta ja tuoda johtamisjärjestelmään vahvempi kansanvaltainen vastuuelementti sekä vahvistaa valtuuston asemaa. Tämä tutkielma käsittelee sitä, miten pormestarimallin käyttöönotto Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa on vaikuttanut viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen valtasuhteeseen ja mikä on pormestarin rooli mahdollisessa valtasuhteen muutoksessa.

Tutkielman läpileikkaavana teemana on viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden, toisin sanoen hallinnon ja politiikan, välinen suhde ja suhteeseen sisältyvä valta-aspekti. Teoreettisen viitekehyksen muodostavat valtaa käsittelevä tutkimuskirjallisuus sekä politiikan ja hallinnon suhdetta kuvaavat teoriat. Tutkielman aineiston muodostavat kahdeksan Tampereen kaupungin ja Pirkkalan kunnan entiselle pormestarille, johtavalle luottamushenkilölle ja viranhaltijalle toteutettua teemahaastattelua. Haastattelut suoritettiin syksyn 2017 ja talven 2018 aikana. Tutkimuksen lähestymistapa oli kvalitatiivinen ja tutkimusmenetelmänä käytettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia.

Kaiken kaikkiaan haastatteluiden perusteella voidaan argumentoida, että pormestarimalli on murtautunut perinteistä politiikka-hallinto -dikotomiaa ja lisännyt luottamushenkilöiden valtaa suhteessa viranhaltijoihin. Nämä muutokset suhteessa perinteiseen kunnanjohtajamalliin johtuvat haastatteluiden perusteella erityisesti kahdesta tekijästä. Näistä ensimmäinen on se, että pormestarimallin käyttöönoton myötä luottamushenkilöillä on perinteistä kunnanjohtajamallia paremmat mahdollisuudet saada tietoa ja käydä keskustelua valmistelussa olevista asioista, ja vuorovaikutus osapuolten välillä on lisääntynyt mallin käyttöönoton myötä. Toisena tärkeänä tekijänä on pormestarin asema, joka luo pohjan koko pormestarimallin valta- ja vuorovaikutussuhteille. Koska valtuustolla on mahdollisuus erottaa pormestari yksinkertaisella äänten enemmistöllä epäluottamuksen perusteella, tulee pormestarin huomioida valtuusto, eli muut luottamushenkilöt, kaikessa toiminnassaan. Tämä rakenteellinen tekijä pormestarimallissa vaikuttaa haastatteluiden perusteella olleen syy myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen kehittymiseen. Pormestarimalli ei siten sinänsä takaa poliittisen ohjauksen vahvistumista, mutta luo johtamisjärjestelmänä siihen todennäköisesti paremmat edellytykset kuin perinteinen kunnanjohtajamalli.

Asiasanat: pormestari, kunnanjohtaja, valta, viranhaltijat, luottamushenkilöt, politiikan ja hallinnon suhde, politiikka-hallinto -dikotomia

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|--|-----------|
| 1. JOHDANTO | 1 |
| 2. SUOMALAINEN KUNTAHALLINTO | 4 |
| 2.1.Suomalaisen kunnallishallinnon historiallinen kehitys | 4 |
| 2.2.Kunnan johtamisjärjestelmä | 6 |
| 2.3.Kuntien nykytilanne ja haasteet | 10 |
| 3. PORMESTARIMALLI | 14 |
| 3.1.Pormestarimalli Euroopassa | 14 |
| 3.2.Pormestarimalli Suomessa | 15 |
| 3.3.Pormestarimallin käyttöönotto Tampereen kaupungissa | 17 |
| 3.4.Pormestarimallin käyttöönotto Pirkkalan kunnassa | 22 |
| 3.5.Pormestarimallin kritiikki ja nykytilanne | 26 |
| 4. VALTA | 31 |
| 5. POLITIIKAN JA HALLINNON VÄLINEN SUHDE | 37 |
| 5.1.Klassinen politiikka-hallinto -dikotomia..... | 38 |
| 5.2.Byrokratiamalli..... | 39 |
| 5.3.Päämies-agentti -teoria | 41 |
| 5.4.Institutionaalinen lähestymistapa | 44 |
| 5.5.Politiikka-hallinto -jaottelun problematiikka | 45 |
| 6. POLITIIKAN JA HALLINNON VÄLINEN SUHDE KUNNALLISESSA VIRANHALTIJOIDEN JA LUOTTAMUSHENKILÖIDEN VÄLISESSÄ SUHTEESSA | 49 |
| 6.1.Onko valtaa valunut liikaa viranhaltijoille? | 51 |
| 6.2.Politiikka-hallinto -dikotomia kunnallispoliittisessa kontekstissa | 53 |
| 6.3.Poliittisen ja ammatillisen johtamisen erottelu | 55 |

| | |
|--|------------|
| 7. TUTKIMUSKYSYMYKSET, -AINEISTO JA -MENETELMÄT | 57 |
| 7.1. Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset..... | 57 |
| 7.2. Tutkimusaineisto ja -menetelmät | 58 |
| 8. ANALYYSI..... | 64 |
| 8.1. Pormestarin rooli sillanrakentajana ja tiedon suodattajana viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä | 64 |
| 8.2. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen suhde pormestarimallissa | 68 |
| 8.3. Poliittinen johtajuus ja vallalle kasvot -periaatteen toteutuminen..... | 72 |
| 8.4. Rakenteellisten tekijöiden merkitys ja pormestarin valintatapa..... | 75 |
| 9. TULOSTEN POHDINTA TEORIAN VALOSSA..... | 80 |
| 9.1. Valta pormestarimallissa | 80 |
| 9.2. Hallinnon ja politiikan suhde pormestarimallissa | 83 |
| 9.3. Pormestarin valintatapa | 86 |
| 10. JOHTOPÄÄTÖKSET JA JATKOTUTKIMUSAIHEET | 89 |
| KUVIOT..... | 95 |
| LÄHTEET..... | 95 |
| LIITTEET | 103 |

1. JOHDANTO

Poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen välinen suhde on yksi kunnallisen hallinnollis-poliittisen keskustelun kestoteemoista (Ruostetsaari & Holttinen 2001, 68). Onko suomalaisessa kunnallishallinnossa viranhaltijoilla liikaa valtaa? Onko luottamushenkilöillä riittävästi mahdollisuuksia vaikuttaa asioiden valmisteluun? Miten voidaan varmistaa se, että kuntalaisten tahto tulee todella huomioiduksi kunnallisessa päätöksenteossa?

Muun muassa hallinnonuudistushankkeiden liikkeenjohto-oppeja noudattelevat tehokkuus- ja kustannustietoisuusvaatimukset, päätöksenteon delegoinnin lisääntyminen, kuntien toimintojen yksityistämiset ja hallinnon vaatiman erityisosaamisen kasvu ovat osaltaan vaikuttaneet viranhaltijoiden vallan ja aseman muutokseen suhteessa luottamushenkilöihin (Heuru ym. 2001, 28). Viranhaltijaorganisaation ja luottamushenkilöorganisaation, toisin sanoen kuntatason hallinnon ja politiikan, välinen valtasuhde onkin tärkeä tarkastelukohde sekä demokratian että kunnan toimivuuden näkökulmasta.

Politiikan ja hallinnon suhdetta tarkastelevissa teorioissa on yleisesti ottaen tavoitetilana politiikka-hallinto -dikotomian mukainen periaate siitä, että poliittiset päätöksentekijät tekevät strategiset linjaukset ja päätökset, ja hallinnon tehtävä on huolehtia päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Kuntatason tarkasteluissa on kuitenkin havaittu, etteivät osapuolten roolit aina toteudu tavoitetilan mukaisesti ja erityisesti poliittisen ohjauksen määrää, eli luottamushenkilöiden valtaa suhteessa viranhaltijoihin, tulisi pystyä lisäämään nykyisestä (ks. esim. Saarela & Sainio 1999, 41; Möller 2014, 14). Yhdeksi uudistumalliksi tämän tavoitetilan saavuttamiseksi on esitetty pormestarimallia.

Pormestarimalli tuli kunnanjohtajajärjestelmän rinnalle kunnille mahdolliseksi johtamisjärjestelmäksi vuoden 2006 kuntalain muutoksella (Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006). Kyseisen lainmuutoksen keskeisimpinä tavoitteina pidettiin mahdollisuutta vahvistaa kuntien poliittista johtajuutta ja tuoda johtamisjärjestelmään vahvempi kansanvaltainen vastuelementti sekä vahvistaa valtuuston asemaa (Stenvall & Airaksinen 2009, 21–22). Ensimmäisinä kuntina Suomessa pormestarimalli on otettu käyttöön Tampereen kaupungissa vuoden 2007 alussa ja Pirkkalan kunnassa vuoden 2009 alussa (Ryynänen 2010, 67–68).

Pormestarimalli on ollut koko 2000-luvun alun ajan Suomen kuntakentällä erityisen kiinnostuksen kohteena ja on sitä edelleen. Pormestarimallista on käyty keskusteluja lukuisissa kunnissa, mutta keskustelut

eivät vuosiin johtaneet pormestarimallin käyttöönottoon Tampereen kaupungin ja Pirkkalan kunnan esimerkkejä lukuun ottamatta. Mallin kannalta merkittäviä muutoksia ovat olleet Helsingin kaupungin ja Tuusulan kunnan päätökset ottaa pormestarimalli käyttöön 1.6.2017 alkaen, Kärkölan kunnan päätös ottaa pormestarimalli käyttöön 8.1.2018 alkaen sekä Lahden kaupungin päätös siirtymisestä pormestari-malliin 1.6.2021 alkaen (ks. Helsingin kaupunginvaltuusto 16.3.2016 § 78, Tuusulan kunnanvaltuusto 6.6.2016 § 58, Kärkölan kunnanvaltuusto 8.1.2018 § 5, Lahden kaupunginvaltuusto 12.3.2018 § 27). Viimeisimpänä myös Puolangan kunta on harkitsemassa pormestarimallin käyttöönottoa (Puolangan kunnanvaltuuston esityslista 15.5.2018). Erityisesti Helsingin kaupungin päätöksen vuoksi pormestari-malli on jälleen erityisen ajankohtainen suomalaisella kuntakentällä ja on varsin mahdollista, että nämä esimerkit tulevat vaikuttamaan positiivisesti muiden kuntien halukkuuteen siirtyä pormestarimalliin. Vähintään ne lisäävät keskustelua aiheesta.

Sekä Tampereen kaupungissa että Pirkkalan kunnassa pormestarimallin käyttöönoton taustalla on ollut pyrkimys vahvistaa poliittista ohjausta ja luoda väline luottamushenkilöjohtamisen ja viranhaltijajohtamisen paremmalle yhteensovittamiselle. Tämän lisäksi mallin käyttöönoton tavoitteena on ollut antaa poliittiselle johtamiselle kasvot, saada poliittinen päätöksenteko mukaan asioiden valmisteluun, selventää rajoja hallinnon ja poliittisen päätöksenteon välillä sekä siirtää tarkoituksenmukaisuusharkinta politiikan tehtäväksi. (Ryynänen 2010, 81–82, Kehittämistoimikunta 2011, 8.) Onko näissä tavoitteissa kuitenkaan onnistuttu? Onko pormestarimallin käyttöönotolla todella ollut vaikutusta poliittiseen ohjaukseen? Onko pormestari voinut vaikuttaa siihen, että luottamushenkilöillä on suurempi mahdollisuus vaikuttaa asioihin jo valmisteluvaiheessa? Mikäli poliittinen ohjaus olisi mallin myötä muuttunut, olisi se käytännössä vaikuttanut luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhteeseen siirtäen valtaa viranhaltijoilta luottamushenkilöille – onko näin kuitenkaan tapahtunut?

Tavoitteenani on tässä pro gradu -tutkielmassa tutkia sitä, millä tavalla pormestarimallin käyttöönotto on vaikuttanut viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen valtasuhteeseen Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa. Lisäksi tarkastelen sitä, mikä on ollut pormestarin rooli mahdollisessa valtasuhteen muutoksessa. Tutkimuksen aineiston muodostavat kahdeksan Tampereen kaupungin ja Pirkkalan kunnan edustajalle tehtyä temahaastattelua (luettelo haastatelluista liitteessä 1). Haastateltavat ovat entisiä pormestareita, johtavia luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita, joilla on kattava näkemys sekä pormestarimallista että sitä edeltäneestä perinteisestä kunnanjohtajamallista. Tätä kautta haastateltavat pysyvät vertailemaan näitä malleja keskenään ja tarkastelemaan sitä, millaisia muutoksia pormestarimallin

käyttöönotto – eli merkittävä rakenteellinen hallinnollis-poliittinen organisaatiouudistus – on tuonut luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhteeseen Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa.

Tutkielman läpileikkaavana teemana on viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden, toisin sanoa hallinnon ja politiikan, välinen suhde ja suhteeseen sisältyvä valta-aspekti. Teoreettisen viitekehyksen muodostavat valtaa käsittelevä tutkimuskirjallisuus sekä politiikan ja hallinnon suhdetta kuvaavat teoriat, jotka käsittelevät sitä, kuinka erillisiä politiikan ja hallinnon tulisi olla toisistaan.

Tutkielma etenee seuraavalla tavalla: johdannon jälkeen toisessa luvussa eritellään suomalaisen kuntahallinnon kehitystä, kunnan johtamisjärjestelmää ja kuntien nykyistä tilannetta – mitkä ovat ne haasteet ja muutossuunnat, jotka haastavat suomalaista kuntakenttää tällä hetkellä ja millä tavalla kuntia pyritään uudistamaan. Luku kolme keskittyy pormestarimalliin. Luvun alussa käsitellään pormestarimallia eurooppalaisessa kontekstissa. Tämän jälkeen tarkastellaan suomalaisen pormestarimallin kehitystä ja lainsäädännöllistä taustaa, jonka jälkeen syvennytään Tampereen ja Pirkkalan pormestarmalleihin, ja lopuksi käsitellään pormestarimallin nykytilannetta, sen saamaa kritiikkiä ja mahdollisia kehitystapoja. Teoriaosuudessa luku neljä käsittelee valtaa, mikä johdattaa lukuun viisi eli politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen. Kyseisessä luvussa käsittelen politiikan ja hallinnon suhdetta käsitteleviä teorioita ja politiikka-hallinto -jaotteluun sisältyvää problematiikkaa. Luvussa kuusi syvennytään tarkemmin politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen kunnallisessa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä suhteessa. Tämän jälkeen esitellään luvussa seitsemän tutkimusasetelma, aineisto ja menetelmä. Luvussa kahdeksan käsitellään analyysin tuloksia ja luvussa yhdeksän tulosten pohdintaa teoreettisen viitekehyksen valossa. Luvussa kymmenen esitetään tutkielman johtopäätökset ja ehdotuksia mahdollisista jatko-tutkimusaiheista.

2. SUOMALAINEN KUNTAHALLINTO

2.1. Suomalaisen kunnallishallinnon historiallinen kehitys

Suomalainen kuntahallinto on kehittynyt kahta tietä – toisaalta kaupunkien itsehallintona ja toisaalta maaseudun paikallisena itsehallintona (Harisalo ym. 1992, 21). Maaseudun kehityksessä voidaan katsoa olevan neljä vaihetta: 1) kansanomaisten pitäjäkäräjien aika, tarkoittaen aikakautta pakanuuden ajalta 1300-luvulle, 2) pitäjäkokousten aika 1400-luvulta 1600-luvulle, 3) kirkollisten pitäjäkokousten aika 1600-luvulta vuoteen 1865 ja 4) nykyaikaisen kunnallishallinnon aika 1865-vuodesta nykyaikaan. Kaupunkien kehityksessä ei ole havaittavissa yhtä selkeitä vaiheita, sillä ennen kunnallishallinnon kehitystä jokainen kaupunki muodosti oman kokonaisuutensa. (Tiihonen & Tiihonen 1984, 27.) Soikkasen (1966, 15–17) mukaan voidaan kuitenkin todeta, että paikallisen itsehallinnon juuret ovat maaseudun paikallista itsehallintoa enemmän kaupunkilaitoksessa. Jäntin (2016, 72) mukaan kunnan hallinnollinen perusta on pysynyt suhteellisen stabiilina, mutta sen sijaan kunnan rooli ja asema ovat muuttuneet merkittävästi historian aikana yhteiskunnallisten muutosten ja aatteellisten olosuhteiden myötä.

Kunnallisen itsehallinnon käsite omaksuttiin Suomeen 1800-luvulla Saksasta, termistä ”kommunale Selbstverwaltung” (Heuru ym. 2001, 18). Nykyisen kuntalaitoksen voidaan katsoa varsinaisesti syntyneen kahden lain tasoisen asetuksen myötä. Näistä ensimmäinen oli Keisarillisen Majesteetin Armollinen asetus kunnallishallituksesta maalla (1865MKunA) ja toinen Keisarillisen Majesteetin Armollinen asetus kunnallishallituksesta kaupungissa (1873KKunA). Nämä tarkoittivat sitä, että Suomeen perustettiin julkisoikeudellinen oikeushenkilö ”kunta”, jolle annettiin verotusoikeus, määrättiin toimiala ja luotiin virallisesti paikallisiin luottamushenkilöihin perustuvan hallintojärjestelmän perusteet. (Heuru 2000, 35–38.) Ryynäsen (1998, 42) mukaan varhainen kunta oli viranomaiskunta, jonka tehtäväkenttään kuuluivat lähinnä lainsäädännön edellyttämät julkisen vallan käyttöpäätökset.

Suomalaisen kunnallishallinnon kannalta merkittävä muutos oli hyvinvointiyhteiskunnan synty 1960-luvulla. Kunnista tehtiin Heurun (2000, 128) mukaan sosiaalivaltion toimeenpanijoita, sillä valtaosa yhteiskunnallisten palvelujen tuottamisesta tuli kuntien tehtäviksi. Näistä syistä 1960–1980 -luvulla kunnan tehtäväpiiri laajeni huomattavasti. Tähän aikakauteen liittyi Heurun (emt., 128) mukaan myös kuntakäsityksen muuttuminen, jossa kehittyi käsitys kunnasta alueen hyvinvointia edistävänä aktiivisena toimijana, eli kuntien tuli kehittää itse itseänsä. 1960-luvulla tapahtui myös kuntien luonnetta oleellisesti

muuttanut kuntien politisoituminen. Silloin kansainvälisen keskustelun johdosta myös suomalaisten kuntien kunnanvaltuustojen rooli muuttui hallinto-organista parlamenttiluonteiseksi kansalaisten edustustoksi, ja toisaalta puoluepolitiikka tuli yhtenä osatekijänä mukaan etenkin suurten kuntien ylimpien viranhaltijoiden valintaan. (emt., 153). Tämä on johtanut siihen, että esimerkiksi Murton (2014, 15) mukaan suurissa kaupungeissa ylimmät virat on poliittisesti jyvitetty eli johtavista viranhaltijoista on osin tullut poliittisia toimijoita.

1980–1990 -luvulla kunta-ala alkoi ottaa mallia yksityisen puolen liikkeenjohto-opeista ja tehokkuus- ja tuottavuusajattelua korostava uusi julkisjohtaminen NPM (*New Public Management*) nousi julkisen hallinnon kansainväliseksi trendiksi. Ruostetsaaren (2003, 96) mukaan ilmiön taustalla vaikuttivat muun muassa kansainvälisen toimintaympäristön muuttuminen, hyvinvointivaltion rahoitusongelmat sekä julkiseen sektoriin kohdistuneet vaatimukset toimivuuden ja tuloksellisuuden parantamisesta. Uusi julkisjohtaminen on korostanut toiminnan tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja asiakaslähtöisyyttä julkisen sektorin toiminnassa (Kurkinen-Supperi 2006, 25). Tähän liittyvät esimerkiksi tulosohjaus, tulosjohtaminen, kuntien toimintojen yhtiöittäminen sekä rakennemuutokset (Ruostetsaari 2003, 96). Käytännössä tämä johti kunnissa organisaatio- ja toimintamallien uudistamishankkeisiin, konsulttien roolin lisääntymiseen, manageristisen ajattelutavan käyttöönottoon sekä toimivallan siirtojen lisääntymiseen. Tulosjohtamisajattelun yleistymisellä oli vaikutusta myös luottamushenkilöiden rooliin, ja jo tuolloin nostettiin esiin mahdollisuus kunnan luottamushenkilöiden keskittymisestä kunnan johtamiseen ja päätöksentekoon sekä kunnallishallinnon suunnan kehittämiseen. (Ryynänen 2008, 6–7.) Kaiken kaikkiaan 1980–1990 -lukuja leimasi kunnan roolissa palveluyritys-luonteen korostaminen ja asiakkuus-ajattelu, ja yleinen ilmapiiiri suosi suoraviivaista päätöksentekoa.

1990-luvun alun lamalla oli merkittäviä vaikutuksia myös kuntien toimintaympäristöön. Ruostetsaari (2003, 91) toteaa, että kuntien epävarma taloudellinen asema toi johtamiseen elementin, jossa tarvittiin enemmän toimitusjohtaja-tyyppistä johtamista, luottamushenkilöiden valta väheni ja valtuustojen valta kaventui 1990-luvulla. Julkisia palveluja tuottavasta hallinnosta tuli merkittävä voima kunnallishallinnossa ja poliittiset päättäjät tulivat entistä riippuvaisemmiksi hallinnon ammattilaisten asiantuntemuksesta (Harisalo ym. 1992, 68). Vuoden 1992 kuntalain muutoksella mahdollistettiin ensimmäistä kertaa valtuuston päätösvallan delegeoiminen kunnan viranhaltijoille (HE 70/1992). Tällä muutoksella oli suuri merkitys luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen valtasuhteen muutokseen, sillä tätä ennen valtuusto oli voinut johtosäännöissään delegoida päätösvaltaansa ainoastaan toimielimille.

2000-luvulle tultaessa yleinen ilmapiiri on alkanut muuttua. Tehokkuusajattelun rinnalle on 2000–2010-luvuilla noussut uudenlaisia ajatuksia demokratiasta ja johtamisesta (Möller 2014, 12). Esimerkiksi kunnallishallinnossa on syntynyt uusia vaatimuksia kansalaisten osallistamisen lisäämisestä, lähidemokratiasta ja alhaalta ylöspäin -johtamisesta. Voidaan tulkita, että nämä linkittyvät uudenlaiseen osallistumisen kulttuuriin, joka edellyttää siirtymistä suorituskeskeisestä tehokkuushallinnosta kohti mahdollistavaa demokratiaa. Toisaalta kunnan tehtäväkentän laajentuminen, yksityistämiset ja tuotteiden ja palveluiden ostojen lisääntymiset ovat kasvattaneet kunnan yhteistyötahojen määrää, ja kunnat toteuttavat tehtäviään entistä enemmän palveluntuottajien ja kumppanuuksien kautta. Näistä syistä verkostojohtaminen onkin noussut kuntajohtamisen kannalta merkittäväksi osaamisalueeksi (ks. esim. Ala-Poikela ym. 2015). Kunnan tehtäväkentän laajentuminen ja sääntelyn lisääntyminen ovat puolestaan vaikuttaneet siihen, että kuntajohtaminen on entistä haastavampaa – valtuutettujen voi olla haastavampaa perehtyä käsiteltäviin asioihin, kun käsittelyn kohteet voivat vaihdella merkittävästi ja monet päätettävistä asioista vaatia erityistä perehtymistä ja substanssiosaamista. Viranhaltijoiden tehtävä on valmistella päätökset niin hyvin, että poliittiset päättäjät voivat valmistelun pohjalta tehdä harkittuja ja perusteltuja päätöksiä. Toteutuuko tämä kuitenkaan, vai onko viranhaltijoilla liikaa valtaa? Voidaan todeta ainakin, että 2000-luvun edessä vaatimukset valtuuston vallan lisäämisestä ovat kasvaneet. Ryytänen (2008, 5) tiivistääkin kunnallisen itsehallinnon kehittymisen toteamalla, että kunnallinen itsehallinto on alkuperäisesti tarkoittanut asukkaiden itse hoitamaa paikallisten asioiden päättämistä, mutta on kehittynyt valittujen luottamushenkilöiden hoitamaksi toiminnaksi ja edelleen viranhaltijoiden toteuttamaksi toiminnaksi.

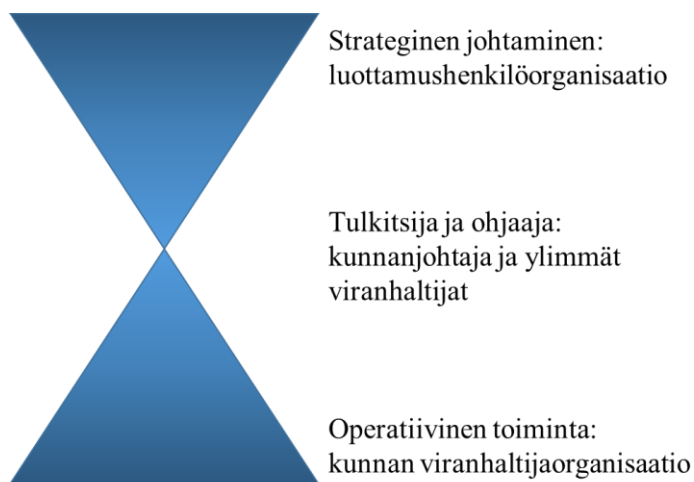
2.2. Kunnan johtamisjärjestelmä

Kunnassa on kuntalain 30 §:n mukaisesti oltava kunnanvaltuuston lisäksi kunnanhallitus, tarkastuslautakunta ja vaalilain mukaan myös keskusvaalilautakunta. Kuntalaki ei sääntele, miten toimielimet kunnassa on organisoitava, vaan se kuuluu kuntien oman harkinnan piiriin (Sallinen & Vainionpää 2015, 13.). Kuntalaki 410/2015 tunnisti ensimmäistä kertaa vaihtoehtoiset toimielinorganisaation mallit, joita ovat vakiintuneen lautakuntamallin lisäksi puheenjohtajamalli ja valiokuntamalli, ja nekin ovat vain esimerkkejä mahdollisista toimielinrakenteista. Kunnat voivatkin kehittää organisaatiomallejaan paikalliset olosuhteet huomioiden, eli mallit voivat vaihdella merkittävästi kunnittain. (emt., 13.)

Kunnallinen luottamushenkilöorganisaatio edustaa edustuksellista demokratiaa eli kuntalaiset valitsevat vaaleilla luottamushenkilöt, jotka tekevät kunnassa päätöksiä heidän puolestaan. Ranniston (2008, 30)

mukaan mallissa on etuna se, että se mahdollistaa laajan osallistumisen ja täyttää demokratian muodollisen vaatimuksen. Toisaalta on huomioitava, että edustuksellisen demokratian toimivuus edellyttää, että poliittisesti valitut edustajat pystyvät todella vaikuttamaan asioihin (Pikkala 2005, 37).

Kunnan johtamisjärjestelmä on Kurkinen-Supperin (2006, 45) mukaan monimuotoinen kokonaisuus. Käytännössä johtamista voidaan kuvata tiimalasi-muodolla (Rannisto 2008, 29). Siinä tiimalasin toinen puoli on strateginen johtaminen, jota tekevät poliittisesti valitut luottamushenkilöt. Tiimalasin toinen puoli on puolestaan operatiivinen toiminta, jota toteuttaa kunnan viranhaltijaorganisaatio. Operatiivinen toiminta toteuttaa strategiassa asetettuja tavoitteita ja toimenpiteitä. Tiimalasin kapean keskiosan muodostavat kunnanjohtaja ja kunnan ylimmät viranhaltijat. (Kuvio 1.)



Kuvio 1. Kunnan johtamisjärjestelmän tiimalasimalli. Lähde: Rannisto (2008, 29)

Kuvio kuvaa myös kunnan johtamisjärjestelmän taustalta löytyvää dualistisen johtamisjärjestelmän periaatetta. Kunnallishallinnon dualismi tarkoittaa kunnan toimintamuotojen jakoa päätösvaltaan ja hallintoon. Tämä jako on omaksuttu Ruotsin mallista ja on ollut käytössä jo maaseudun kunnallisasetuksesta 1865MKunA:sta lähtien (Heuru 2000, 58–59). Tässä mallissa hallinto pitää sisällään sekä valmistelun, täytäntöönpanon että mahdollisen muun hallinnon.

Kunnallinen päätöksentekoprosessi etenee pääpiirteisesti siten, että ensin asia nostetaan poliittiselle agendalle ja asian valmistelu delegoidaan viranhaltijaorganisaatiolle. Viranhaltijavalmistelun jälkeen tulee poliittinen päätöksenteko riippuen siitä, minkä toimielimen ratkaisovaltaan kyseisestä asiasta päättäminen kuuluu, eli onko valta valtuustolla vai onko valtuusto delegoinut päätösvaltaansa esimerkiksi lautakunnalle tai kunnanhallitukselle. Päätöksen jälkeen viranhaltijaorganisaation tehtävä on panna päätös täytäntöön. Heuru (2000, 99) on tiivistänyt kunnallishallinnon dualistisen periaatteen siten, että kunnan

tahto ilmenee kunnan päätösvallan käyttämisessä, ja täytäntöönpanovaiheessa ei tule käyttää täytäntöön pantavasta päätöksestä välittymätöntä itsenäistä päätöksentekovaltaa. Tämä tarkoittaa, että kunnallishallinnollisessa järjestelmässä viranhaltijoilla ei poliittisen päätöksenteon jälkeen tule olla toimeenpanossa sellaista valtaa, joka muuttaisi alkuperäisen päätöksen sisältöä tai tarkoitusta. Dualistisessa perinteessä on siten kyse vallanjaostoa, jonka perimmäisenä tarkoituksena on estää vallan väärinkäyttö (emt., 59).

Kunnan viranhaltijoiden suhde luottamushenkilöihin on, tai ainakin sen lähtökohtaisesti tulisi olla, heitä avustava ja neuvova. Ranniston tiimalasi-kuvaus (kuvio 1) on hyvä, sillä se tunnustaa kunnanjohtajan ja muiden johtavien viranhaltijoiden merkittävän roolin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnan johtamisen ongelmana voikin Ranniston (2008, 29) mukaan olla se, että tiimalasin ”kurkku” on tukossa, jolloin valtuusto saa asiat liian valmisteltuina eikä keskusteluyhteys viranhaltijaorganisaation ja luottamushenkilöorganisaation välillä toimi. Sinänsä on luonnollista, että viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen suhteeseen liittyy jännitteitä, ottaen huomioon sen, että kyseiset ryhmät tarkastelevat kunnan toimintaa hyvin erilaisista näkökulmista käsin. Poliittinen päätöksenteko on kuitenkin keskeisessä asemassa demokratian toteutumisessa ja siksi on tärkeää, että poliittisten päätöksentekijöiden asema ja demokratian toimivuus varmistetaan (Harisalo ym. 2007, 100).

Kunnassa poliittista johtamista tekevät kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajat ja lisäksi poliittiseen johtamiseen osallistuvat kunnanhallituksen ja -valtuuston varapuheenjohtajat. He muodostavat suomalaisen kunnan poliittisen johtamisen ytimen. (Kurkinen-Supperi 2006, 38.) Heurun (2000, 203) mukaan on myös huomioitava, että kunnan poliittinen johtajuus ei ole ainoastaan luottamushenkilöjohdon käsissä ja raja on epämääräinen kunnanjohtajaan nähden. Suomalaiseen kuntajohtamiseen on perinteisesti liittynyt huomattavasti valtaa omaava, pätevyytensä perusteella virkaan valittu kunnanjohtaja, jonka asemasta on säädetty kuntalaissa. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta (Kuntalaki 410/2015, 38 § ja 41 §). Tämän lisäksi kuntaa johtavat myös kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajat, joiden tehtäviin kuuluvat muun muassa kokousten johtotehtävät. Pirkkalan entinen kunnanjohtaja Risto Koivisto on kuvannut tilannetta ”kolmen keisarin valssiksi”, jossa osallistujina ovat kunnanvaltuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja, mikä on johtanut valta- ja vastuusuhteiden hämärtymiseen. Koiviston mukaan on henkilöistä kiinni, kuka edellä mainituista pitää hallussaan kunnan poliittista johtajuutta – poliittisen johtamisen henkilöityminen voi vaihdella kunnasta riippuen. (Kuntalehti 5/2009, 25–26.) Pohjoismaisesta näkökulmasta kat-

sottua Suomen kunnanjohtajajärjestelmään perustuva johtamismalli on poikkeus; kaikissa muissa Pohjoismaissa kuntaa johtaa luottamushenkilö (HE 8/2006). Ryytänen (2001, 64) on nostanut esille, kuinka suomalaisen kunnallishallinnon mielenkiintoinen piirre on erityisesti valtuuston puheenjohtajan vaatimaton asema – vaikka hän on protokollassa kunnan ensimmäinen, käytännössä ja poliittisesta näkökulmasta katsottuna näin ei kuitenkaan usein ole. Sen sijaan kunnanhallituksella on keskeinen rooli suomalaisessa kunnallishallinnossa, mikä tulee toisaalta kuntalaista ja toisaalta valtuuston tekemien toimivallan siirtojen kautta. Käytännössä voidaan katsoa, että valtaa tulkittaessa kunnanhallituksen puheenjohtaja omaa kunnassa enemmän valtaa kuin valtuuston puheenjohtaja. Ryytänen (2001, 64) mukaan valtuuston puheenjohtajan tehtävä onkin usein enemmän kunniaviran kaltainen tehtävä, ja Kurkinen-Supperin (2006, 46) mukaan valtuuston puheenjohtajuuden painoarvo riippuu sekä kunnan poliittisesta kulttuurista että puheenjohtajan henkilökohtaisista ominaisuuksista.

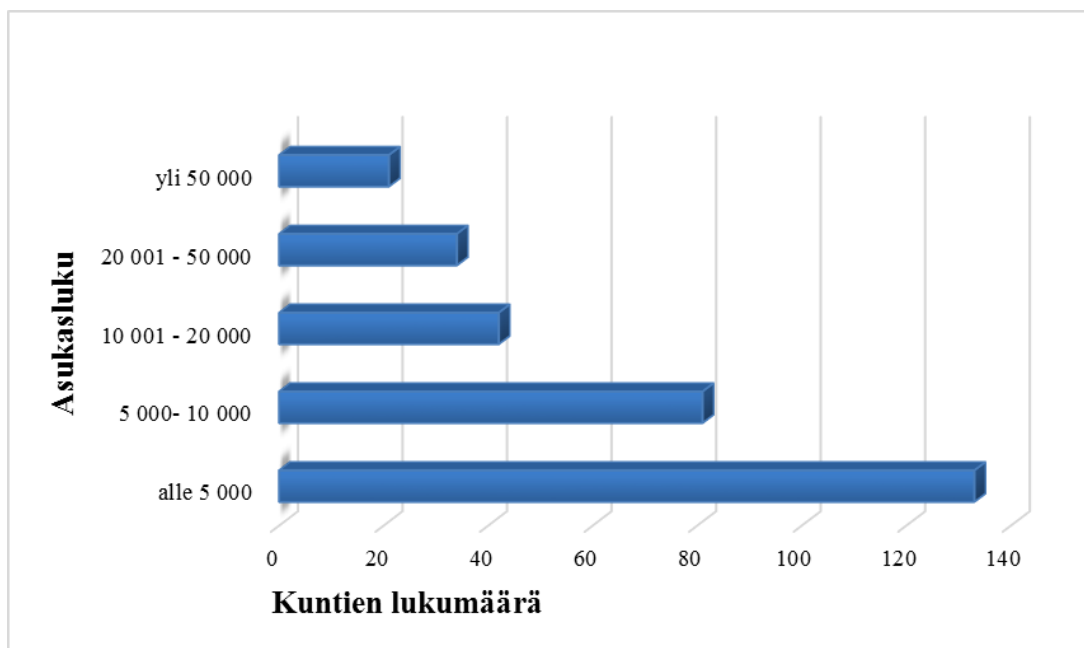
Viranhaltija- eli kunnanjohtajamalli perustuu vuoden 1927 kuntalain muutokseen, jolla uudistettiin kaupunkien keskushallinto ja luotiin kunnanjohtajajärjestelmän perusta (Harisalo ym. 1992, 25). Uudistus loi kaupunkiin johtajan, joka toisaalta oli kiistatta kaupungin hallinnollinen johtaja, mutta jonka kompetenssiin sisältyi myös poliittisen johtajuuden elementtejä (Heuru 2000, 207). Kaupunginjohtajan asema ja virkasuhde tekivät hänestä selkeän hallinnollisen johtajan virkavastuulla, mutta hänellä ei ollut poliittista vastuuta. Kaupunginjohtajien poliittisen johtajuuden syntyyn vaikuttivat Heurun (2000, 208) mukaan kaupunginjohtajaksi valittujen henkilöiden taito ja karisma. Tiihonen ja Tiihonen (1984, 183) ovat todenneet, että kaupunginjohtajajärjestelmän käyttöönotolla luovuttiin osin luottamushenkilöhallinnosta ja kunnallishallinnon virkaistuminen alkoi. Hoikka ja Borg (1990, 82) katsovat, että kyseessä on ollut vaikutuksiltaan kunnallishallinnon merkittävin muutos kansanvaltaisuutta ja kunnallishallinnon toimivuutta ajatellen yhtäläiseen äänioikeuteen siirtymisen jälkeen.

Kunnan poliittinen johtaminen käsittää yleisistä suuntaviivoista päättämisen ja ylemmän asteisen tavoitteen asettelun ja hallinnollinen johtaminen täytäntöönpanosta vastaavan viranhaltijaorganisaation johtamisen. Kunnissa onnistuneet ratkaisut vaativat tutkimustietoon perehtymistä, osaamista ja kauaskantoista näkemystä. (Kurkinen-Supperi 2006, 47.) Kunnallinen päätöksenteko pohjautuu aina viranhaltijoiden valmisteluun ja esityksiin. Usein tärkeimmät rajaukset käsiteltävään asiaan tehdään jo valmisteluvaiheessa ja sen vuoksi asioihin vaikuttaminen tulisi myös tehdä valmistelun aikana tai ennen kuin asia lähetetään viranhaltijoiden valmisteltavaksi. Tämä valmistelun ja päätöksenteon ristiriita on haaste politiikan ja hallinnon välisen työnjaon kannalta. Jotta luottamushenkilöiden ääni tulisi kuulluksi jo valmisteluvaiheessa, tulisi ennen valmistelutyötä olla riittävästi poliittista ohjausta, joka antaisi viranhaltijoille

selkeän suunnan valmistelulle. Möllerin (2014, 14) mukaan poliittista ohjausta kuitenkin käytetään jopa merkittävän vähän ja kunnilla on siitä toisistaan eroavia käytänteitä. Myös Saarelan ja Sainion (1991, 41) mukaan viranhaltijoiden asema suomalaisessa kunnallishallinnossa on liian hallitseva. Möller (2014, 14) on todennut, että kunnissa pitäisi lisätä oleellisesti niitä vaikutuskeinoja, joilla politiikan painoarvoa kunnan päätöksenteossa lisättäisiin ja poliittinen johtaminen tuotaisiin kuntajohtamisen ytimeen. Ratkaisuksi tähän hän ehdottaa pormestarimallia.

2.3. Kuntien nykytilanne ja haasteet

Vuoden 2018 alussa Suomessa on 311 kuntaa, joista kaupunki-nimitystä käyttää 107 kuntaa. Kuntien koot vaihtelevat huomattavasti – pienin kunta on 96 asukkaan Sottunga ja suurin kunta yli 635 000 asukkaan Helsinki. Yli 100 000 asukkaan kuntia oli yhteensä yhdeksän. Keskimäärin Suomen kunnat ovat suhteellisen pieniä, mediaanikoko on vain 6 068 asukasta. (Suomen Kuntaliitto 2018). Kaiken kaikkiaan hieman yli puolet Suomen kunnista on alle 6 000 asukkaan kuntia (Kuvio 2.).



Kuvio 2. Kuntien lukumäärä kuntakoon mukaan vuonna 2018. Lähde: Suomen Kuntaliitto (2018)

Kuntia tarkastellessa on ensiarvoista huomata, ettei kuntien toimintaa ja edellytyksiä voi yleistää. Kuntien erilaisten lähtökohtien takia niiden tilanteet ja tarpeet vaihtelevat suuresti. (Wiberg 2005, 16.) Tätä

tarkastellessa voi tutkia vain pinta-alan ja väestöpohjan eroja ja huomata sen, että se mikä toimii yhdelle, ei hyvin todennäköisesti toimi toiselle näillä muuttujilla eroavalle kunnalle.

Kuntien tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla (Kuntalaki 410/2015, § 1). Kunnat järjestävät kuntalaisten peruspalvelut, jotka koostuvat sosiaalipalveluista, terveystalouksista, opetus- ja kulttuuripalveluista sekä teknisistä palveluista. Kunnan tehtävät jakautuvat valtion kunnille lainsäädännön nojalla määrittämiin lakisääteisiin tehtäviin ja kuntien itsehallinnon nojalla itselleen ottamiin vapaaehtoisiin tehtäviin. Jäntti (2016, 82) huomauttaa, että useat kuntien aiemmin vapaaehtoisesti ottamat tehtävät ovat myöhemmin vuosien saatossa muuttuneet kuntien lakisääteisiksi tehtäviksi yhteiskunnallisen kehityksen myötä, kun kansalliselta tasolta on haluttu saattaa kansalaiset yhdenvertaisesti samojen palveluiden piiriin. Kuntien lakisääteiset tehtävät koskevat kaikkia kuntia, niin pieniä muutaman tuhannen asukkaan kuntia kuin Helsingin kaupunkia, eli kaikkien kuntien tulee pystyä koostaan ja resursseistaan riippumatta järjestämään lakisääteiset palvelut. Kaikki kunnat eivät ole tähän pystyneet ja kunnat ovat joutuneet ns. kriisikuntamenettelyyn (*erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely*). Nämä ovat näkyneet esimerkiksi siinä, että kunnat ovat toteuttaneet kuntaliitoksia – joko vapaaehtoisesti tai valtion pakkoliitosten toimesta. Kuntien määrä on vähentynyt paljon etenkin vuosina 2005 (–12), 2007 (–15), 2009 (–67) ja 2013 (–16) (Suomen Kuntaliitto 2018).

Kuntien rooli on monin tavoin murroksessa. Kuntien heikko taloudellinen tilanne, haastava huoltosuhde sekä kansalliselta tasolta tulevat paineet palveluiden ylläpitämisestä asettavat runsaasti haasteita kunnille. Myös vaatimukset kansalaisten osallistumisen lisäämisestä sekä perinteisten osallistumismuotojen korvautuminen moderneilla osallistumistavoilla, kuten asukastoiminnan ja lähidemokratian kautta, vaikuttavat osaltaan tähän murrokseen. Johtamisen kannalta vaatimus kansalaisyhteiskunnan vahvistamisesta tarkoittaa uusien toimintatapojen käyttöönottoa niin kunnan palvelutuotannossa kuin päätöksenteossa. (Suomen Kuntaliitto 2008, 16.) Kokonaisuudessaan kuntien haasteet liittyvät esimerkiksi palveluiden järjestämiseen, kuntatalouden kestävyYTEEN, toiminnan suunnitteluun, elinvoiman kehittämiseen sekä siihen, mikä ylipäätään on kunnan tarkoitus (Stenvall ym. 2014, 13).

Yhden haasteen asettaa myös se, ettei luottamushenkilöksi asettumista koeta enää yhtä mielenkiintoiseksi kuin aiemmin. Kurkinen-Supperin (2006, 47) mukaan aika, elämäntapa ja vaikuttamisen kulttuuri ovat muuttuneet, tietotulva on valtava ja ihmisillä on vain rajallisesti aikaa perehtyä asioihin. Keskeisenä kysymyksenä hänen mukaansa onkin, miten saada ihmiset jälleen kiinnostumaan yhteisten asioiden hoidosta.

Myös Suomen sisäinen muuttoliike vaikuttaa vahvasti kuntiin, ja kunnat joutuvat kilpailemaan keskenään työvoimasta ja yrityksistä. Erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen pienet kunnat ovat muuttotappiollisia, ja samanaikaisesti Etelä-Suomen suurten kaupunkien väkimäärä lisääntyy jatkuvasti. Huoltosuhteen heikentyminen ja muut talouden haasteet vaikuttavat siihen, että kunnilla voi olla haasteita ylläpitää palvelutasoaan ja palvelut tulee tuottaa aina vain vähemmillä resursseilla. Tämä aiheuttaakin perustellusti huolen hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta. Lisäksi palvelutuotannon yksityistäminen tarkoittaa sitä, että kuntakonsernit muodostavat entistä suurempia kokonaisuuksia, mikä vaikuttaa myös kuntajohtamisen osaamistarpeiden muutokseen.

Tällä hetkellä on käynnissä suomalaisen kuntakentän historian yksi suurimmista murroksista, kun valmistelussa ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistus (ns. sote-uudistus) ja siihen liittyvä maakuntauudistus. Nämä uudistukset tarkoittavat käytännössä sitä, että sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut siirtyvät 1.1.2020 alkaen kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 perustettavalle maakunnalle. Lisäksi maakunnille kootaan muita tehtäviä, kuten pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon järjestäminen. Suomen hallitus on 5.4.2016 maakuntahallintoa koskevassa linjauksessaan todennut tässä muutoksessa kuntien tulevaisuuden roolista seuraavaa:

”Kunnat ovat paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöjä, jotka hoitavat asukkaiden päättämiä itsehallintotehtäviä (yleinen toimiala) ja laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaavat jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti työllisyyden hoidosta ja edistämisestä. Kunnalla on edelleen vastuu osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta.” (Suomen hallitus 5.4.2016.)

Toteutuessaan tällä muutoksella tulee olemaan merkittävä vaikutus kuntiin. Käytännössä kuntien tehtäväkenttä, budjetti ja vastuualueet tulevat supistumaan yli puolella nykyisestä. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja FCG ovat projektissaan ”Uuden sukupolven organisaatiot ja johtaminen” kartoittaneet tulevaisuuden kuntakuvia ja ryhmitelleet kuntien tulevaisuuskuvia kunnan koon mukaan. Tutkimuksen mukaan kunnan tulevaisuuskuvia ovat reunakunta, verkostokunta, ohutkunta tai erikoistunut kunta, keskikokoisen kunnan tulevaisuuskuvia kuntakeskus ja reuna-alueet, pulska palvelukunta, ohut kunta tai uusi juureva kunta ja kaupungin tulevaisuuskuvia vahvuksiinsa nojautuva elinkeinokaupunki, kokeileva kaupunki, perinteinen palvelukaupunki ja asiakaslähtöinen kaupunki. (Suomen Kuntaliitto 2015, 9–26.) Kunnan tulevaisuuskuvaan vaikuttavat siis vahvasti kunnan koko ja sen yksilöllinen tilanne – onko kyseessä esim. muuttovoittoinen vai muuttotappiainen kunta, onko kunnan elinkeinoelämä vahva, onko

kunnassa tasapainoinen väestörakenne vai onko kunnan väestö ikääntyvää. Onkin mahdollista, että tulevaisuudessa kunnan menestyminen riippuu siitä, miten hyvin se onnistuu palvelutehtävässään ja toisaalta osallisuuden tunteesta – siitä, että kuntalainen kokee voivansa vaikuttaa kuntaan ja sen toimintaan.

Kun kuntien tehtäväkenttä muuttuu radikaalisti tulevien sote- ja maakuntauudistusten myötä, on kuntien todennäköisesti tarkasteltava kriittisesti myös organisaatioitaan ja johtamisjärjestelmiään. Miten varmistaa toisaalta toiminnan tehokkuus ja toisaalta edesauttaa demokraattisen periaatteiden vahvistumista ja kuntalaisten osallistumista paikalliseen päätöksentekoon, ja miten kunnan toiminta ja johtamisjärjestelmä ylipäättäen olisi tarkoituksenmukaista järjestää? Voisiko yhtenä ratkaisuna johtamisjärjestelmän uudistukseen olla kenties pormestarimallin käyttöönotto?

3. PORMESTARIMALLI

3.1. Pormestarimalli Euroopassa

Pormestarimalli on eurooppalaisittain tarkasteltuna varsin yleinen paikallistason hallinnon johtamisjärjestelmä ja on levinnyt laajasti Pohjois-, Keski- ja Itä-Eurooppaan (Möller 2014, 8). Pirkkalan entinen kunnanjohtaja Risto Koivisto onkin kuvannut suomalaista kunnanjohtajajärjestelmää länsieurooppalaisen demokratian kummajaiseksi (Pirkkalainen 8.10.2008). Suomessa kunnanjohtaja on kunnan protokollassa vasta kolmantena kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan jälkeen, vaikka tosiasiallisesti hänellä voikin olla merkittävästi enemmän valtaa kuin kunnanvaltuuston tai -hallituksen puheenjohtajilla (Ryynänen 2010, 28). Kansainvälisesti tarkasteltuna kunnanjohtajan lakisääteinen asema on erittäin vahva, ja tämä asema on Euroopassa poikkeuksellisen (HE 8/2006).

Euroopassa pormestari toimii paikallistason johtajana esimerkiksi Saksassa, Ranskassa, Kreikassa, Irlannissa, Italiassa, Itävallassa, Alankomaissa, Moldovassa, Puolassa, Portugalissa, Romaniassa, Espanjassa, Ukrainassa, Sveitsissä ja Tanskassa. Lisäksi kaikissa muissa Pohjoismaissa kuntia johtavat poliittisesti valitut luottamushenkilöt (HE 8/2006).

Ruotsissa kuntaa johtaa yleensä yksi tai useampi kunnallisneuvos (terminä myös kunnanneuvos), jonka asema on sekoitus virkamiesmäistä kunnan johtamismallia ja pormestarimallia. Kunnallisneuvos on luottamushenkilö, joka toimii yleensä kunnanhallituksen puheenjohtajana, mutta kunnassa voi olla myös useampi kunnallisneuvos, jolloin valtuusto päättää heidän vastuualueistaan. Kunnallisneuvoksen tehtävä edellyttää, että henkilöllä on jo jokin luottamustehtävä, ja lopullisen valinnan kunnallisneuvoksesta tekee valtuusto. (Kuittinen 2002, 166–168.) Kunnallisneuvoksen alaisuudessa toimii hallintopäällikkö, joka vastaa päätösten täytäntöönpanosta (HE 8/2006). Valtiovarainministeriön vuonna 2015 toteuttaman julkaisun mukaan pormestarimallista käytävä keskustelu ei ole edennyt Ruotsissa pitkälle, sillä Ruotsissa on pyritty kunnallisneuvosmallia kehittämällä vastaamaan vastaaviin haasteisiin kuin pormestarimallilla, ja kunnallisneuvoksen asema voi olla käytännössä rinnastettavissa pormestariin (Valtiovarainministeriö 2015, 28).

Tanskassa pormestari tarkoittaa kunnanvaltuuston puheenjohtajaa, joka johtaa myös kunnan hallintoa. Pormestarin on oltava valtuutettu ja valtuusto valitsee hänet toimikaudekseen joko osa- tai kokopäivätoimiseksi. Pormestariksi valittava ei voi olla kunnan palveluksessa. (HE 8/2006.) Tanskassa pormestarin tehtävänä on edustaa ja johtaa kuntaa, toimia valtuuston ja talouslautakunnan puheenjohtajana. Hänen

asemansa on vahva, sillä hän toimii sekä poliittisena johtajana että kunnan hallinnon johtajana. (Valtiovarainministeriö 2015, 30.) Myös Norjassa kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävä on yhdistetty, ja kyseisen luottamushenkilön asema on pormestarin kaltainen (Fallenborg 2002, 170). Hänen alaisuudessaan toimii hallintojohtaja, joka johtaa kunnanvirastoa ja toimii kunnan hallinnollisena johtajana (Valtiovarainministeriö 2015, 30).

Saksassa pormestarimalli on ollut käytössä yli 50 vuotta, ja monessa kunnassa asukkaat valitsevat pormestarin puolueiden asettamista vaihtoehtoista (Möller 2014, 19). Saksan osavaltioilla on toisistaan eroavat kuntalait, ja myös niiden pormestarimallit eroavat siksi toisistaan. Pormestari on valtuuston puheenjohtaja, ja hänet valitaan joko suoralla vaalilla tai valtuuston valinnalla osa- tai kokopäivätoimiseksi luottamushenkilöksi. (HE 8/2006.) Pormestari toimii kunnallishallinnon johtajana, valtuuston puheenjohtajana sekä sen valiokuntien puheenjohtajana. Saksassa useissa osavaltioissa pormestarilla ja valtuustolla on eri toimikausi, mikä on johtanut pormestarin roolin epäpolitisoitumiseen. (Valtiovarainministeriö 2015, 30–31.) Saksan pormestarimallissa on myös huomioitava hallinnon kaksipuortaisuus eli jakautuminen kuntiin ja piirikuntiin (Ryynänen 2010, 176). Myös Ranskan ja Itävallan paikallistason johtajana toimii pormestari, joka johtaa kunnan hallintoa, edustaa kuntaa ja toimii sen poliittisena johtajana (Valtiovarainministeriö 2015, 31).

Pormestarimalli on siten eurooppalaisesta näkökulmasta tarkasteltuna varsin yleinen johtamismalli, ja suomalainen virkajohtamiseen perustuva kunnanjohtajuus poikkeus. Toisaalta on huomioitava, että suomalaisen kunnan rooli palveluiden tuottajan on eurooppalaisittain tarkasteltuna poikkeuksellisen vahva ja kuntien tehtävien lukumäärä varsin suuri (Möller 2014, 6). Esimerkiksi Keski-Euroopan maissa valtiot ja osavaltiohallinnot vastaavat laajasti sellaisista tehtävistä, jotka kuuluvat Suomessa kunnille (Valtiovarainministeriö 2015, 30).

3.2. Pormestarimalli Suomessa

Suomessa pormestarimallista on keskusteltu jo 1990-luvulta lähtien, mutta lainsäädännöllisesti se tuli kunnille mahdolliseksi vasta vuoden 2006 kuntalain muutoksella (Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006) Tampereen kaupungin aloitteen pohjalta. Periaatteellisella tasolla asiaa oli selvitetty jo 1990-luvulla muutamassa kunnassa, mutta selvitykset eivät yleensä johtaneet edes valmistelutoimiin. Pylkön-

mäen kunnassa kehitettiin 1990-luvun puolivälissä oma epävirallinen pormestarimalli, ja malliin siirtyminen oli vakavammin harkinnassa myös Vihdin kunnassa 2000-luvun alussa, mutta kumpikaan ei koskaan päässyt käytäntöön asti. (Ryynänen 2010, 81.) Myös Turussa harkittiin pormestarimallin käyttöönottoa vuonna 2004 tapana uudistaa kunnan johtamisjärjestelmää ja tuoda kasvot kunnan poliittiselle johtamiselle. Poliittisessa päätöksenteossa Turku päätti kuitenkin, ettei se ala valmistella pormestarimalliin siirtymistä, vaan päätti kehittää johtamisjärjestelmäänsä kehittämällä kaupunginhallituksen puheenjohtajan asemaa kokopäiväiseksi. (Juntunen & Leinonen 2007, 161.) Tampereen kaupunki oli ensimmäinen kunta, joka siirtyi pormestarimalliin 1.1.2007 ja Pirkkalan kunta toisena kuntana 1.1.2009. Keskeisimpinä tavoitteina vuoden 2006 kuntalain muutoksen valmistelussa pidettiin mahdollisuutta vahvistaa kuntien poliittista johtajuutta, tuoda johtamisjärjestelmään vahvempi kansanvaltainen vastuelementti ja vahvistaa valtuuston asemaa (Stenvall & Airaksinen 2009, 21–22).

Pormestarin rooli ja keskeiset tehtävät on määritelty kuntalaissa (ks. kuntalaki 410/2015, 38 §, 44 §, 48 §, 113 §). Pormestarimalli eroaa perinteisestä kuntajohtamisesta olennaisesti. Kun kunnanjohtaja valitaan virkaan ammatillisen pätevyytensä perusteella joko määrääjäksi tai toistaiseksi, hän toimii ammattiviranhaltijana. Pormestari on puolestaan valtuuston valitsema poliittinen luottamushenkilö, jolle annetaan mandaatti valtuuston kauden ajaksi eli neljäksi vuodeksi. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana, minkä lisäksi hän korvaa kunnanjohtajan, jolloin poliittinen ja ammatillinen johtaminen periaatteessa yhdistyvät hänen roolissaan. Poliittisen luottamushenkilön merkittävin ero perinteiseen kunnanjohtajaan verrattuna on hänen asemansa. Ammattijohtajaa valvotaan hänen aikaansaamiensa tulosten perusteella ylhäältäpäin, kun taas puolestaan luottamushenkilöjohtajaa valvotaan pitkälti alhaaltapäin hänen valitsijoiltaan saamansa kannatuksen ja luottamuksen perusteella. Siten ammattijohtajalta odotetaan tehokkuutta, kun taas luottamusjohtajuus perustuu pikemminkin demokraattisiin periaatteisiin. (Nurmi 2000, 38–39.) Kunnanjohtajamallin ja pormestarimallin välillä voidaankin nähdä eräänlainen tehokkuusjohtamisen (*management*) ja edustuksellisen demokratian (*representative democracy*) periaatteiden välinen vastakkainasettelu.

Vaikka perinteinen kunnanjohtaja on virkajohtaja, useilla suomalaisilla kunnanjohtajilla on ollut esimerkiksi puolueen jäsenkirja, eli he ovat olleet poliittisia toimijoita ilman poliittista vastuuta (Hämäläinen ym. 2009, 133). Pormestarimallilla pyritään siten avoimuuteen, jossa toimijoiden poliittiset mielipiteet ovat selkeästi esillä ja jolla tuodaan poliittisen johtajuuden elementtiä vahvemmin suomalaiseen kunnallishallintoon. Heurun (2000, 374) mukaan tällaisella vallanjaolla kaikki ne tahot, jotka voivat käyttää

kunnan päätösvaltaa tai olla osallisina sen käytössä, voidaan saattaa parlamentarismien periaatteen mukaisesti tarkoituksenmukaisuusvastuuseen valtuustolle. Valtuustolla on mahdollisuus vaihtaa pormestari valtuuston jäsenten yksinkertaisella enemmistöllä, mikäli pormestari ei nauti valtuuston luottamusta. Luottamushenkilöjohtajaan ei siten kohdisteta viranhaltijalaissa säädetyjä irtisanomisperusteita eikä hänellä ole irtisanomisaikaa. Tosin on huomioitava, että myös kunnanjohtajan palvelussuhdeturva on heikompi muihin viranhaltijoihin nähden, sillä hänet voidaan viranhaltijoihin sovellettavien henkilöön liittyvien perusteiden lisäksi irtisanoa luottamuspuolan perusteella (Kurkinen-Supperi 2016, 111). Tämä tosin edellyttää kuntalain 43 §:n mukaan päätöksentekovaiheessa kahden kolmasosan kannatusta, kun taas pormestarin erottamiseen riittää 34 §:n mukaan yksinkertainen enemmistö (Kuntalaki 410/2015).

Suomalaista kunnallishallintoa on perinteisesti uudistettu vaiheittain ja yksi osa kerrallaan. Pormestariin siirtymisen kokonaisvaltaisuus, eli usean merkittävän uudistuksen samanaikainen toteutus, on pormestariin siirtymisen yksi ainutlaatuisista piirteistä. (Stenvall & Airaksinen 2009, 13.) Pormestariin siirtyminen on muuttanut merkittävästi koko organisaatorakennetta kohti vahvempaa poliittista johtajuutta, verkostomaista johtamista ja eri tahojen yhteistyötä päätösten valmistelutilanteessa. Tampereella toteutettiin mallin käyttöönoton yhteydessä vielä kokonaisvaltaisempi uudistus, jossa pormestarijärjestelmän ohella otettiin käyttöön tilaaja-tuottajamalli sekä palveluiden organisointi asiakaslähtöisesti prosesseittain (Hakari 2009, 84). Möttönen (2012, 23) kuitenkin huomauttaa, ettei pormestariin ole välttämättä kunnan poliittisen järjestelmän rakennetta muuttava malli, vaan se voidaan ottaa käyttöön sekä perinteisessä lautakuntajärjestelmässä että valiokunta- ja puheenjohtajamalleissa.

3.3. Pormestariin käyttöönotto Tampereen kaupungissa

Tampereen kaupunki hyväksyi 10.10.2001 ”Kaikem paree Tampere” -kaupunkistrategian, joka toimi lähtölaukaisuna pormestariin valmistelulle. Strategian hyväksymisen jälkeen Tampereen kaupunginhallitus päätti 14.1.2002 kaupunkistrategian täytäntöönpanohankkeesta, jonka kautta strategiassa esitettyjä tavoitteita alettiin toteuttaa, ja joka toimi perustana koko toimintamallin uudistukselle. Täytäntöönpanohankkeen tavoitteina olivat poliittisen päätöksenteon vahvistaminen, palvelutuotannon tehostaminen sekä strategisen johtamisen vahvistaminen. (Hakari 2007, 2.) Näistä pormestariin kehityksen kannalta tärkein oli poliittisen päätöksenteon vahvistamisen tavoite, jolla pyrittiin vahvistamaan luottamushenkilöpäätöksentekoa ja lisäämään valtuuston strategista ohjausvaltaa, selkeyttämään työnjakoa po-

liittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen kesken sekä eriyttämään tilaaja ja tuottaja poliittisessa päätöksenteossa. Strategian tavoitteena oli säilyttää tehokas ja nopea päätöksentekokyky ja uudistaa päätöksentekojärjestelmää, parantaa poliittisen johtamisen edellytyksiä ja lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. Johtamisjärjestelmän tarkasteluun tuli kaupunginhallituksen päätöksen mukaan sisällyttää myös pormestarimallin arviointi. (emt., 2.)

Kaupunkistrategian täytäntöönpanohanke käynnistettiin vuonna 2002 kaupunginjohtaja Jarmo Rantasen johdolla, ja työtä ohjasi ja valvoi kaupunginhallituksen nimittämä strategiatoimikunta. Hankkeelle perustettiin kolme työryhmää, joista ensimmäisen tehtävä oli palveluntuotannon laadun ja palveluiden saatavuuden varmistaminen, toisen tehtävänä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen ja kolmannen tehtävänä strategisen johtamisen edellytysten parantaminen. Työryhmien lisäksi toteutettiin kyselyitä sekä luottamushenkilöille että henkilöstölle, ja työryhmien rinnalla valmisteltiin konsernihallinnon uudistamista kaupunginjohtajan johdolla. (Hakari 2007, 3–4.) Työryhmä, joka käsitteli strategisen johtamisen edellytysten parantamista, oli pormestarimallin kehityksen kannalta keskeisessä roolissa. Työryhmän tehtävänä oli arvioida pormestarimalleja, kuntaneuvosmallia ja kuntaparlamentarismia sekä tehdä arvio kaupungin johtamisjärjestelmän nykytilanteesta ja uudistustarpeista (Kaupunginjohtajan työryhmän loppuraportti 27.3.2003, 5). Työryhmän jäseninä olivat:

- kaupunginjohtaja Jarmo Rantanen (pj)
- kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Sirkka Merikoski
- kaupunginhallituksen puheenjohtaja Timo P. Nieminen
- HTT Kauko Heuru
- dosentti Ilkka Ruostetsaari
- lakiasiain osaston päällikkö Kari Prättälä
- hallintojohtaja Mauri Eskonen
- toimitusjohtaja Markku Sauri (emt., 5).

Kyseinen työryhmä laati tehtävänannon mukaisesti selvityksen johtamisjärjestelmästä, pormestari- ja kuntaneuvosmalleista sekä selvityksen pormestarimallin sovellutuksista muutamissa Euroopan maissa. Hakarin (2007, 11) mukaan pormestarimallin valmistelun lähtökohtana oli tarve valtuuston poliittisen vallan vahvistamiseen ja poliittisen ohjauksen selkiyttämiseen, eli tavoitteena oli tuoda poliittisen vastuun elementti vahvemmin myös kunnan virkajohtamiseen. Työryhmän käsityksen mukaan malli tarjoaisi myös aiempaa paremmat mahdollisuudet luottamushenkilöjohtamisen ja virkajohtamisen yhteenso-

vittamiselle sekä päätöksenteon demokraattiselle ohjaukselle (Kaupunginjohtajan työryhmän loppuraportti 27.3.2003, 30). Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden valtasuhteeseen vaikuttaminen oli siten jo alusta lähtien pormestarimalliin siirtymisen tavoitteena.

Työryhmien raporttien ja muiden tehtyjen selvitysten perusteella kaupunginvaltuusto teki 29.1.2003 periaatepäätöksen toimintamalliuudistuksen periaatteista. Strategisen johtamisen työryhmä esitti kolmea vaihtoehtoista mallia, joista kaupunginhallitus käynnisti laajan luottamushenkilökeskustelun (Hakari 2007, 6). Työryhmän näkemys oli, että pormestarimallilla olisi paljon annettavaa suomalaiselle kuntajohtamiselle: se tarjoaisi kasvot vallankäytölle, toimivan linkin päätöksenteon ja toimeenpanon välille ja yhdistäisi siten kaupungin poliittisen johtajuuden hallinnon operatiiviseen johtamiseen (Kaupunginjohtajan työryhmän loppuraportti 27.3.2003, 30). Yksikään ehdotetuista malleista ei saanut kuitenkaan selvää kannatusta, vaan kaupunginvaltuusto päätti 11.6.2003, että Tampereen kaupunki siirtyy pormestarimalliin 1.1.2007 alkaen ja että pormestarimallista luotaisiin ns. ”tamperelainen malli”, jonka valmistelu delegoitiin kaupunginhallitukselle. Valtuuston vahvistamien periaatteiden ja työryhmien raporttien pohjalta kunnanhallitus tarkensi 15.12.2003 uudistuksen tavoitteita ja toteutusaikataulua. (Hakari 2007, 6–7.)

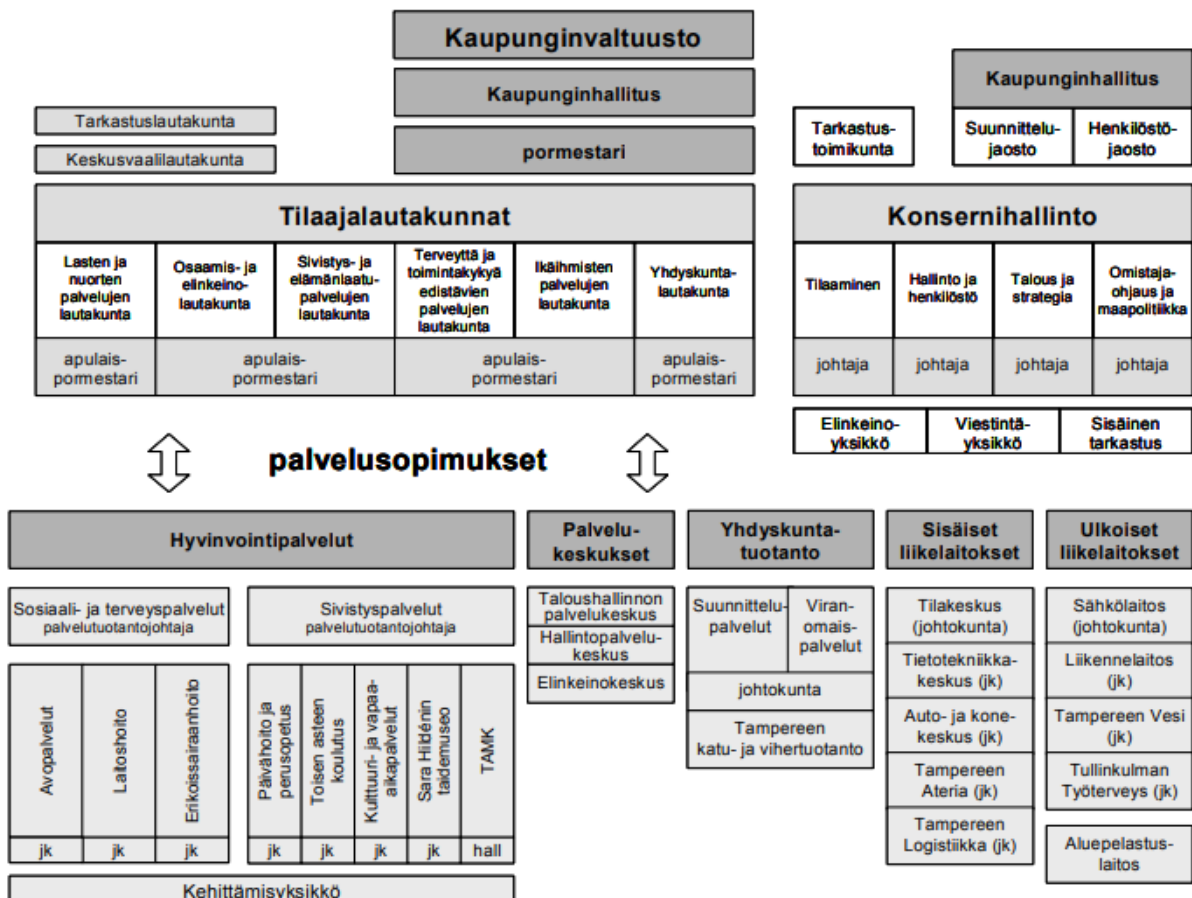
Hakarin (2007) mukaan kaupunginvaltuusto teki 18.05.2005 päätöksen toimintamallin kokonaisuudistuksesta. Pääkohtina tässä päätöksessä olivat tamperelaisen pormestarimallin sisältö, tilaaja-tuottajamalli, tilaamisen organisointi ja johtaminen ja palvelutuotannon organisointi ja johtaminen. Pormestarimallista päätöksessä todettiin seuraavaa:

- Tampereen kaupungin johtoon valitaan luottamushenkilöinä toimivat pormestari ja neljä apulaispormestaria 1.1.2007 alkaen.
- Pormestarin ja apulaispormestareiden valinnan tekee kaupunginvaltuusto keskuudestaan.
- Pormestarin ja apulaispormestareiden ensimmäinen toimikausi on 2007–2008 ja seuraavat toimikaudet ovat valtuustokauden mittaisia. (emt.)

Tampereen pormestarimallin tavoitteena oli: 1) antaa poliittiselle johtamiselle kasvot, 2) saada poliittinen päätöksentekoko mukaan asioiden valmisteluun, 3) selventää rajoja virkamieskunnan ja politiikan välillä sekä 4) siirtää tarkoituksenmukaisuusharkinta politiikan tehtäväksi (Ryynänen 2010, 81–82). Ryynänen (emt. 81–82) onkin kuvannut, että ”tavoitteet osuivat ihailtavan ytimekkäästi suomalaisen kuntajohtamisen kipupisteisiin”.

Silloinen kuntalaki (365/1995) ei kuitenkaan mahdollistanut pormestarimallia, vaan Tampereen kaupungin aloitteesta sisäministeriö käynnisti kesällä 2005 kuntalain muutosprosessin, jonka pormestarimallia koskevien säädösten valmistelussa olivat mukana Tampereen kaupunki, Suomen Kuntaliitto sekä Kunnallinen työmarkkinalaitos. Vuoden 2006 hallituksen esityksessä laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta ehdotettiin kuntalakia muutettavan siten, että valtuusto voisi valita kunnan johtoon pormestarin sekä apulaispormestareita (HE 8/2006, 1). Esityksen perusteluissa todetaan, että kunnanjohtaja ei ole vain ammatillinen johtaja, vaan hän on luottamushenkilöjohdon rinnalla merkittävä poliittinen johtaja, jolla ei ole kuitenkaan poliittista vastuuta, ja että kuntalain muutosten tarkoituksena on ”vahvistaa kunnan poliittista johtajuutta” (emt.). Pormestarimalli tuli lainsäädännön kautta siten mahdolliseksi 1.1.2017 kuntalain muutoksella 578/2006.

Uusi toimintamalli toteutui konkreettisesti, kun kaupunginvaltuusto hyväksyi 16.8.2006 uudistetut johtosäännöt, joissa määriteltiin esimerkiksi pormestarin tehtävä, tilaaja-tuottajamallin työnjako sekä toimielinten tehtävät.



Kuvio 3: Tampereen kaupungin organisaatio 1.1.2007. Lähde: Tampereen konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmä (2008, 14).

Tampereen pormestarimallissa pormestari on päätoiminen luottamushenkilö, jonka valtuusto valitsee keskuudestaan. Valtuusto voi erottaa pormestarin yksinkertaisella enemmistöllä, mikäli pormestari ei nauti valtuuston luottamusta. Pormestari korvasi aiemman kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan, ja hänen tehtävänä oli mallin alkuvuosina johtaa sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioita. (Stenvall & Airaksinen 2009, 22.) Tampereella pormestarin valinnan yhteydessä valtuusto valitsi myös neljä apulaispormestaria johtamaan oman toimialansa tilaajalautakuntia. Tampereella pormestari johti sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioita ja apulaispormestarit johtivat vain tilaajalautakuntia. Apulaispormestarit eivät olleet virastojen johtajia, eikä heillä ollut suoraa esimiesvaltaa, vaan he ovat päätöksiä luottamushenkilöitä, jotka johtosäännön mukaan määrittivät valmisteltavien asioiden suuntaviivat ja siten omasivat merkittävää poliittista valtaa. (Nieminen, 2009.) Apulaispormestarien asema on saanut kuitenkin kritiikkiä osakseen koskien erityisesti roolin epäselvyyttä (ks. esim. Rannisto 2015, 16; Hakari 2013, 138–139). Tämän vuoksi rajaan tässä tutkielmassa tarkastelun pormestariin.

Tampereen kaupunginvaltuusto käsitteli kokouksessaan 6.9.2006 pormestarin valintaa ja päätti, että uusi toimintamalli otettaisiin käyttöön Tampereen kaupungissa ja uusi pormestari astuisi tehtäväänsä 1.1.2007 kaupunginjohtaja Jarno Rantasen jäädessä eläkkeelle. Ensimmäinen kausi olisi näin ollen kaksivuotinen, sillä pormestarimalliin siirtymisen jälkeiset kuntavaalit pidettiin 26.10.2008 ja pormestarin valinta on sidoksissa valtuustokauteen. Ensimmäiseksi pormestariksi valittiin Timo P. Nieminen (kok). Vaalin ensimmäisellä kierroksella Nieminen sai 29 ääntä, Hanna Tainio (sd) sai 23 ääntä ja Oras Tynkynen (vihr) sai 15 ääntä. Vaalin toisella kierroksella Nieminen sai 67:sta äänestä 39. (Kaleva 7.9.2006.) Ranniston ja Meklinin (2015, 26) mukaan pormestarimallin ensimmäisen valtuustokauden haasteina olivat erityisesti poliittisen yksimielisyyden rikkoutuminen ja se, että apulaispormestareita oli myös oppositioryhmistä. Nämä asettivat haasteita pormestarimallin käyttöönoton toteutukselle, muutoksen läpiviennille ja mallin kehittämiseksi. Rannisto ja Meklin (em., 26) tiivistäväkin, että ensimmäistä kautta leimasivat uusien roolien ja linjojen luominen ja uuden roolin sekä toimintakulttuurin opettelu.

Timo P. Nieminen valittiin jatkokaudelle vuosille 2009–2012 valtuuston kokouksessa 14.1.2009. Tuolloin Nieminen (kok) sai 69 ääntä ja Hanna Tainio (sd) 28 ääntä (Yle Uutiset 14.1.2009). Toisella valtuustokaudella tapahtui pormestarimallin kannalta merkittäviä eläköitymisiä, oppositiopuolueet menettivät apulaispormestarinsa, mallissa havaittiin paljon kehittämistarpeita ja esimerkiksi sen byrokraatti-

set piirteet voimistuivat (Rannisto & Meklin 2015, 26–27). Tampereen kaupunki tilasi Tampereen yliopistolta toimintamallin arvioinnin, jonka tavoitteena oli arvioida ja kehittää edelleen Tampereen mallin kokonaisuutta (Stenvall & Airaksinen 2009). Lisäksi Tampereen kaupunki toteutti vuosina 2007 ja 2011 kyselyt kaupungin luottamushenkilöille ja johtaville viranhaltijoille toimintamallista ja kyselyiden tuloksia on hyödynnetty osana toimintamallin kehittämistä.

Toisen kautensa loppuvaiheessa Timo P. Nieminen ilmoitti, ettei hän aio asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa (Maaseudun Tulevaisuus 11.9.2012). Tämä tarkoitti sitä, ettei häntä voitaisi enää valita pormestariksi, sillä valtuusto oli päättänyt, että pormestari valitaan valtuutettujen keskuudesta. Timo P. Niemisen jälkeen Tampereen kaupunginvaltuusto valitsi kokouksessaan 21.1.2013 Anna-Kaisa Ikonen (kok) pormestariksi (Kuntalehti 21.1.2013). Pormestarimallin kolmatta kautta heijasti Ranniston ja Meklinin (2015, 27) mukaan epäluottamus ja poliittiset haasteet sekä niiden johdosta pyrkimys keskinäisen toimintakulttuurin ja toimijoiden välisen luottamuksen rakentamiseen. Toisaalta valtuustokauden aikana tehtiin merkittäviä päätöksiä esimerkiksi rantatunnelista, Kansi-areenasta sekä raitiovaunuhankkeesta. Kolmannella kaudella Tampereen toimintamallia tarkasteltiin jälleen kriittisesti Tampere 2017-projektissa ja siihen liittyvässä toimintamallin arvioinnissa (Rannisto 2015). Tämän johdosta luotiin uusi toimintamalli, jossa palveluita tuotetaan kolmella palvelualueella, mutta itse pormestarimalliin ei tehty rakenteellisia uudistuksia. Kevään 2017 kuntavaaleissa SDP:stä tuli Tampereen valtuuston suurin puolue, minkä vuoksi Anna-Kaisa Ikonen (kok) joutui väistymään pormestarin tehtävästä. Kaupunginvaltuuston kokouksessa 12.6.2017 valtuustokaudelle 2017–2021 pormestariksi valittiin Lauri Lyly (sd) (Tampereen kaupunginvaltuusto 12.6.2017 § 151).

3.4. Pormestarimallin käyttöönotto Pirkkalan kunnassa

Pirkkala oli toinen kunta, joka otti pormestarimallin käyttöön Suomessa. Mallin käyttöönottoon vaikutti vahvasti Pirkkalan pitkäaikainen kunnanjohtaja Risto Koivisto, joka toimi Pirkkalan viimeisenä kunnanjohtajana ennen pormestarimalliin siirtymistä. (Möller 2014, 24.) Koivisto on *Pirkkalalaisen* artikkelissa 8.10.2008 kuvannut kunnanjohtajan asemaa läntisen eurooppalaisen demokratian kummajaiseksi, sillä kunnanjohtaja on poliittisen vallan käyttäjä. Koivisto kuvannut, että pormestari tuo poliittisen vallankäytön näkyväksi ja että sen ansiosta on mahdollista tehdä poliitikon ja viranhaltijan roolit selkeiksi. (Pirkkalalainen 8.10.2008.)

Pirkkalan kunta siirtyi pormestarimalliin 1.1.2009 alkaen. Pormestarijärjestelmälle oli Pirkkalassa asetettu kaksi tavoitetta: poliittisen päätöksenteon aseman vahvistaminen ja kunnallishallinnon tuominen lähemmäksi kuntalaista. Pirkkalan pormestarimalli erosi Tampereen pormestarimallista siinä, että Pirkkalan malliin ei sisältynyt apulaispormestareita vaan kaksi puolipäivätoimista kuntaneuvosta. (Ryynänen 2010, 84–85.)

Pirkkalan siirtyessä pormestarimalliin vuonna 2009 Antero Saksala (kok) valittiin pormestariksi 19.1.2009. Hän sai valtuuston pormestarivaalissa 24 ääntä ja hänen vastaehdokkaansa Helena Rissasen (sd) 19 ääntä. Saksala ehti toimia vain reilun vuoden pormestarina, ennen kuin Pirkkalan kunnanvaltuusto erotti hänet pormestarin tehtävistä 29.3.2010 äänin 23–11 epäluottamukseen vedoten. (Aamulehti 30.3.2010.) Prosessin aluksi julistettiin luottamuspuola ja asetettiin tilapäinen valiokunta valmistelemaan erottamista. Tilapäinen valiokunta päätyi suosittamaan Saksalan erottamista äänin 3–2. Tilapäisen valiokunnan pöytäkirjassa 23.21.2010 luottamuksen menettämistä on Ryynäsen (2010, 87–88) mukaan perusteltu seuraavasti:

”Pormestarin keskeinen tehtävä on toimia poliittisena johtajana ja hoitaa poliittisten ryhmien välistä yhteistyötä. Tätä ei ole tapahtunut. Poliittisen johtajuuden toinen keskeinen tehtävä on ohjata virkamiesvalmistelua luottamushenkilöiden yhteisen poliittisen tahdon (valtuuston) mukaisesti. Keskeinen työkalu tässä työssä on kuntastrategia, jota pormestarin johtamassa prosessissa ei ole saatu viedyksi kunnanhallitukseen eikä valtuuston käsittelyyn saakka. Pormestarin aiemmin esittämä pormestariohjelma ei myöskään saanut poliittista enemmistöä taakseen, koska ko. ohjelma tulisi johtaa strategiasta. Näin kunnan johtamisen ja päätöksenteon keskeiset suuntaviivat ovat päättämättä. Tilapäiselle valiokunnalle tulleista selvityksistä ilmenee, että lausunnon antajien enemmistön epäluottamus on syntynyt monien asioiden summana.”

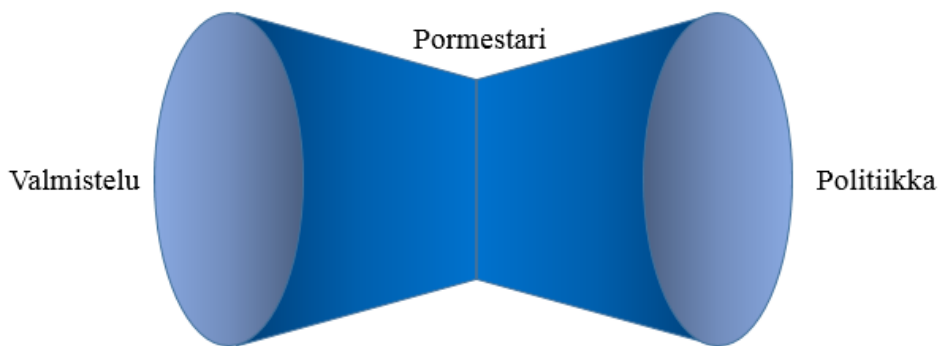
Pormestarimallin merkittävin ero kunnanjohtajamalliin verrattuna on juuri pormestarin asema – se, että hänet voidaan erottaa tehtävästään valtuuston yksinkertaisella enemmistöpäätöksellä ja että syyksi riittää se, ettei pormestari nauti valtuuston luottamusta. Tätä epäluottamuksen perusteella erottamista kutsutaan sovelletuksi parlamentarismiksi (Bruun ym. 1995, 306–307). Myös kunnanjohtaja on mahdollista irtisanoa luottamuspuolan perusteella, mutta erottamispäätöksen tekeminen edellyttää, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa valtuutetuista. Näin ollen pormestarin irtisanomissuoja suhteessa kunnanjohtajaan on astetta heikompi.

Saksalan erottamisen jälkeen Pirkkalan kunnanvaltuusto valitsi Helena Rissasen (sd) pormestariksi 6.4.2010 alkaen. Pirkkalan kunnanvaltuuston 6.9.2010 hyväksymässä strategiassa keskeisenä ohjaavana linjauksena todettiin, että Pirkkala kehittää edelläkävijänä pormestarimallia. Strategian toteuttamiseksi kunnanhallitus asetti 11.4.2011 poikkipuolueellisen pormestarimallin kehittämistoimikunnan, jonka teh-

tävänä oli valmistella johtosäntöihin pormestarijärjestelmän kehittämisen edellyttämät muutokset vuoden 2011 aikana. Toimikunnan työn tuloksena syntyi Pirkkalan pormestarimallin kehittämisraportti. (Kehittämistoimikunta 2011, 5–6.)

Kehittämisraportissa pormestarimallille asetettuja tavoitteita täsmennettiin siten, että pormestarimallilla tavoitellaan: 1) valtuuston vahvaa asemaa ja ohjausvaltaa, 2) poliittisen yhteistyön vahvistamista, 3) kasvoja vallalle, pormestarin johtajuuden selkeyttämistä sekä 4) kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamista. Samalla määriteltiin, että mallin toimivuuden edellyttämiä arvoja ja toimintaperiaatteita ovat avoimuus, läpinäkyvyys, luotettavuus, vastuullisuus, yhteistyöhalukkuus ja luottamus. (Kehittämistoimikunta 2011, 8.) Pirkkalan kunnan pormestarimallin tavoitteet olivat siten hyvin pitkälle vastaavia kuin Tampereen kaupungin pormestarimallin. Molemmilla kunnilla oli tavoitteena antaa poliittiselle johtamiselle kasvat eli tuoda poliittinen johtaminen vahvemmin näkyväksi, selkiyttää johtamista ja linkittää poliittinen johtaminen ja vastuu pormestarin rooliin siten, että pormestari olisi kuntalaisille se henkilö, johon kunnan poliittinen johtaminen henkilöityy. Molemmilla kunnilla oli tavoitteena myös vahvistaa luottamushenkilöiden valtaa ja erityisesti valtuuston ohjausvaltaa suhteessa viranhaltijoihin. Pirkkalan kunnan tavoitteissa korostui tosin kuntalaisdemokratian näkökulma vahvemmin tavoitteenasettelu-tasolla kuin Tampereen kaupungin tavoitteissa.

Kehittämisraportin mukaan Pirkkalassa oli ennen pormestarimallin käyttöönottoa ollut ongelmana esimerkiksi valtuuston valtaa vähentänyt päätöksenteon hajauttaminen, minkä takia valtuusto usein vain vahvistaa muualla tehdyt päätökset. Kehittämistoimikunnan mukaan valtuuston valtaa ja asemaa tarkastellessa on huomioitava se, että kaikki asiat tulevat valtuuston käsittelyyn kunnanhallituksen valmistelun kautta. (Kehittämistoimikunta 2011, 9.) Pormestarimallin tavoitteena oli lisätä valtuuston valtaa asioiden valmistelussa eli yhteistyötä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä ja toisaalta lisäämällä pormestarin tehtävien painoarvoa edistää välillisesti valtuuston valtaa. Pirkkalan kunta korostaakin pormestarin roolia viranhaltijaorganisaation ja luottamushenkilöorganisaation välisenä linkkinä. Pormestari toimii portinvartijana politiikanteon ja virkavalmistelun välillä, toimii tiedonvälittäjänä viranhaltijoille poliittisesta tahdosta sekä antaa poliitikoille tietoa valmistelusta (Kuvio 4).



Kuvio 4: Pormestarin rooli viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisenä portinvartijana. Lähde: Kehittämistoimikunta 2011, 22.

Kehittämöraportissa kehittämötoimikunta esitti johtosääntömuutoksia muun muassa toimielinten koonpanoon ja toimikauteen, pormestarin ja kansliapäällikön tehtävien kirjaamista johtosääntöön sekä luopumista puolipäiväisistä kuntaneuvoksista. Lisäksi kehittämötoimikunta esitti poliittisten yhteistyömuotojen kehittämistä siten, että Pirkkalan kunnassa otettaisiin käyttöön lautakuntien puheenjohtajien palaverit, kehitettäisiin valtuustoryhmien neuvottelijoiden yhteistyötä ja ylläpidettäisiin kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston puheenjohtajistojen yhteistyötä sekä em. toimielinten jatkuvaa tiedonsaantia. (Kehittämötoimikunta 2011.)

Kehittämöraportin ehdotukset astuivat voimaan vuoden 2013 valtuustokauden alusta, jolloin Pirkkalan kunnassa esimerkiksi luovuttiin puolipäiväisistä kuntaneuvoksista ja pormestarin tehtävien painoarvoa lisättiin antamalla hänelle vastuu kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamisesta (Möller 2014, 24). Pirkkalan kunnanvaltuusto valitsi Helena Rissanen jatkokaudelle kokouksessaan 21.1.2013, jolloin pidetyssä äänestyksessä Rissanen (sd) sai 25 ääntä ja Hannu Routamaa (kok) 18 ääntä (Kuntalehti 21.1.2013).

Pormestari Helena Rissanen perusti 21.4.2015 poliittisen johtamisen kehittämötyöryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella suuntaviivoja poliittisen organisaation kehittämöiseksi. Työryhmän jäseniä olivat Helena Rissanen (puheenjohtaja), Pertti Skogberg, Marko Jarva, Sami Palola, Arja Rinneaho, Raili Naskali, Rauno Lehtinen, Harri Vuorenpää, Tapio Kangasniemi, Jaakko Joensuu ja Olli Niemi. Kehittämötyöryhmän rinnalla organisaatorakennetta kehitettiin osana Kuntakehityshanketta Pirkanmaan liiton kanssa. (Pirkkalan kunnanvaltuusto 12.9.2016 § 76.) Osana kehittämötyötä kunnan johtaville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille toteutettiin myös kysely tutkimus johtamisjärjestelmään liittyvien kehityskohteiden tunnistamöiseksi.

Työryhmän valmistelun pohjalta kunnanvaltuusto linjasi kokouksessaan 12.9.2016, että Pirkkalan kunta jatkaa pormestarimallilla. Sen sijaan organisaatiota uudistettiin 1.6.2017 alkaen siten, että lainsäädännön määrittelemien pakollisten toimielinten lisäksi kunnassa olisi silloisen neljän toimialalautakunnan sijaan kaksi toimialalautakuntaa ja lisäksi valmistelevia valiokuntia. (Pirkkalan kunnanvaltuusto 12.9.2016 § 76.) Helena Rissanen ilmoitti 30.11.2016, ettei asetu ehdolle kevään 2017 kuntavaaleissa (Aamulehti 30.11.2016). Tämä tarkoitti tätä sitä, ettei häntä enää voitaisi valita pormestariksi, sillä Pirkkalan kunta – samoin kuin Tampereen kaupunki – on linjannut, että pormestari valitaan valtuutettujen keskuudesta. Kunnanvaltuusto valitsi kokouksessaan 12.6.2017 uudeksi pormestariksi valtuustokaudelle 2017–2021 Marko Jarvan (kok) (Pirkkalan kunnanvaltuusto 12.6.2017 § 86).

3.5. Pormestarimallin kritiikki ja nykytilanne

Yksi yleisimmistä pormestarimallin vasta-argumenteista on, ettei järjestelmä sovellu Suomeen, ja monissa kriittisissä puheenvuoroissa pormestarimallin tuomista Suomeen on pidetty tuomittavana ”ulkomaisena erikoisuutena” (Ryyänen 2010, 8, 173). Juntusen ja Leinosen (2007, 155) mukaan suomalainen kunnallishallinto eroaa niistä Euroopan maista, joissa on käytössä pormestarimalli, sillä suomalaisten kuntien tehtäväkenttä on laajempi. Onkin totta, että kansainvälisessä vertailussa suomalaisten kuntien tehtävät ovat huomattavasti muita laajemmat ja kuntien menotalous on kansainvälisesti korkealla tasolla, mikä voi asettaa haasteita sille, soveltuuko pormestarimalli johtamisjärjestelmänä suomalaiseen kuntahallintoon.

Pormestarin roolissa on tärkeää ammattijohtamisen ja poliittisen johtamisen yhteensovittaminen. Pormestarin tehtävänä on tuoda valtuuston mielipiteet esille jo asioiden valmistelutilanteessa ja varmistaa, että tehdyt päätökset toimeenpannaan viranhaltijaorganisaation kautta luottamushenkilöiden haluamalla tavalla. Pormestarimallin etuina suhteessa perinteiseen kunnanjohtajamalliin voidaan pitää eri toimijoiden ottamista mukaan päätöksentekoon, kuntalaisten osallistamista ja poliittisen johtajuuden selkeyttämistä. Toisaalta toimijoiden runsauden ja koko organisaation merkittävän muutoksen takia varjopuolena voidaan pitää järjestelmän monimutkaisuutta ja pirstaleisuutta. Lisäksi pormestarimallia on arvosteltu sen mahdollisesta lyhytjänteisyydestä, sillä periaatteessa on mahdollista, että kunnan johto vaihtuu jopa valtuustokausittain, mikä puolestaan voi vaikuttaa siihen, miten pitkäjänteisiä muutoksia saadaan kunnassa toteutettua (ks. esim. Helsingin Sanomat 22.2.2016).

Kuntajohtamisessa on Håkämiehen (2011, 71–72) mukaan kaksi koulukuntaa. Näistä ensimmäinen peräänkuuluttaa tehokkuutta ja kannattaa nykyistä kunnanjohtajaan perustuvaa mallia, jossa kuntaa johtaa laajoilla valtuuksilla toimiva viranhaltija. Toinen koulukunta puolestaan peräänkuuluttaa demokratian tärkeyttä, puhuu nykyisen järjestelmän virkavaltaisuudesta ja kannattaa pormestarimallia. Voidaankin todeta, että molemmilla malleilla on niin hyvät kuin huonot puolensa. Monissa kunnissa halutaan edelleen, että kuntaa johtaa vahva viranhaltija. Toisaalta Håkämies on todennut, että pormestarimalli on ehdoton demokraattisuudessaan – erityisesti, jos puolueet asettavat pormestariehdokkaansa jo ennen kuntavaaleja. Mallin haasteena voi puolestaan olla se, löytyykö kunnan luottamushenkilöistä riittävän pätevyyden ja johtamiskokemuksen omaavaa henkilöä. Mikäli ei löydy, on Håkämiehen mukaan olemassa vaara, että todellinen valta siirtyy pormestarimallissa viranhaltijoille. (Håkämies 2011, 71–72.)

Pormestarimallia tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota myös pormestarin valintatapaan. Ryytänen (2010) on painottanut, että Suomeen pitäisi saada suoralla vaalilla valittava pormestari. Myös Möttösen (2012, 24) mukaan tärkein kysymys pormestarimallin suhteen on se, valitaanko pormestari suoralla kansanvaalilla vai kuuluuko pormestarin valinta kunnanvaltuuston toimivaltaan. Suorassa vaalissa kuntalaiset äänestäisivät pormestarin kunnallisvaaleista erillisessä vaalissa, joka toimisi presidentinvaalien tapaan: mikäli joku ehdokkaista saisi ensimmäisellä kierroksella yli puolet annetuista äänistä, hän tulisi valituksi, mutta jos ei, järjestettäisiin toinen kierros kahden eniten ääniä saaneen kesken, ja heistä enemmän ääniä saanut valittaisiin tehtävään. Tämä malli toisaalta lisäisi kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia itse pormestarin valinnassa, mutta toisaalta se asettaa haasteita toimivaltasuhteille. Miten esimerkiksi valtuuston valta ja pormestarin erottamismahdollisuus toteutuisivat, mikäli pormestari voisi vedota siihen, että hän on saanut mandaattinsa tehtävän hoitamiseen suoraan kuntalaisilta? Tähän problematiikkaan syvennyttään tarkemmin myöhemmin.

Lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin tällä hetkellä sen, että pormestari voidaan valita valtuuston ulkopuolelta. Kuntalain (410/2015, § 44) mukaan ”Pormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. Valtuusto voi päättää, että pormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu.” Sekä Tampereella ja Pirkkalassa valtuusto valitsee pormestarin keskuudestaan. Håkämiehen (2011, 72) mukaan pormestarimallin haasteena voi olla riittävän pätevän ja johtamiskokemuksen omaavan henkilön löytäminen valtuutettujen keskuudesta. Tosin on huomioitava se, että pormestarimallin käyttöönottoa on perusteltu juuri demokratiaan liittyvillä perusteluilla, joten se, että pormestariksi valittaisiin henkilö, joka ei ole ollut välttämättä edes ehdolla kuntavaaleissa, olisi monilla tavoin ristiriidassa mallin tavoitteiden kanssa.

Pormestarimallista on kirjoitettu suhteellisen paljon ottaen huomioon se, että malli otettiin ensimmäisenä käyttöön vasta vuonna 2007 (mm. Rannisto 2015, Hakari 2013, Ryyänen 2010, Stenvall & Airaksinen 2009, Hakari 2009). Aihetta käsitellessä tutkijoiden huomio on kuitenkin keskittynyt enemmän Tampereen uudistuksessa toteutettujen tilaaja-tuottajamallin ja palveluprosessien uudistamisen arviointiin ja näiden selittämiseen eri teorioiden, kuten uuden julkisjohtamisen (NPM) ja liiketalouden asiakasajattelun (CMR) kautta. Pormestarimallin kohdalla on usein vain tyydytty toteamaan hankkeen tavoitteet ja se, että malli on yhdistelmä eurooppalaisista kuntajohtamisen malleista, tai käsittely on raporttimaista, eikä siinä ole ollut selvää teoreettista viitekehystä. Lisäksi Pirkkalan pormestarimalli on jäänyt suhteellisen vähälle huomiolle. Kirjoituksissa on yleistä se, että ne on kirjoitettu hallintotieteellisistä näkökulmista, jolloin organisaation rakenteet ovat päätarkastelukohteena. Vähemmälle huomiolle on kuitenkin jäänyt se, miten mallin käyttöönotto on vaikuttanut poliittiseen ohjaukseen Tampereella ja Pirkkalassa. Onko pormestarimalli todella, kuten tavoitteessa todettiin, vahvistanut poliittista ohjausta eli luottamushenkilöiden valtaa suhteessa viranhaltijoihin?

Kuntaliiton vuonna 2007 tekemän tutkimuksen mukaan vain 5,6 prosentissa suomalaisista kunnista oli keskusteltu pormestarimallin käyttöönottamisesta ja tuolloin ainoastaan Tampere oli ottanut mallin käyttöön ja Pirkkala oli valmistelemassa siirtymistä kyseiseen malliin (Nyholm 2007, 8). Tähän mennessä kunnat ovat kehittäneet poliittista johtamista esimerkiksi vahvistamalla kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa kuin siirtymällä pormestarijärjestelmään. Tampereen ja Pirkkalan pormestarimallin käyttöönoton jälkeen pormestarimallin käyttöönottoa on kartoitettu suurimmista kaupungeista Espoossa vuosina 2010–2011, Vantaalla 2010–2012, Lahdessa 2011–2012, Jyväskylässä 2009–2013 sekä 2014 ja Oulussa 2013–2016 (Turun kaupunginvaltuusto 14.3.2016 § 45). Nämä selvitykset eivät kuitenkaan johtaneet pormestarimallin käyttöönottoon. Vuoden 2017 kuntavaalien lähestyessä Helsingin ja Tuusulan valtuustot tekivät kuitenkin merkittävät päätökset siitä, että kyseiset kunnat siirtyvät pormestarimalliin valtuustokauden 2017–2021 alusta eli 1.6.2017 lukien (Helsingin kaupunginvaltuusto 16.3.2016 § 78, Tuusulan kunnanvaltuusto 6.6.2016 § 58). Kärkölän kunta päätti ensimmäisenä pienenä kuntana siirtyä pormestarimalliin tammikuussa 2018 (Kärkölän kunnanvaltuusto 8.1.2018 § 5). Myös Lahden kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 12.3.2018 päättänyt periaatepäätöksessään, että Lahden kaupungin poliittinen johtamisjärjestelmä muutetaan pormestarijärjestelmäksi seuraavan vaalikauden alusta, 1.6.2021 lukien (Lahden kaupunginvaltuusto 12.3.2018 § 27). Näiden lisäksi viimeisimpänä myös Puolangan kunta on mahdollisesti ottamassa pormestarimallin käyttöön siten, että siirtyminen pormestarimalliin tapahtuisi kesken vaalikauden välittömästi sen jälkeen, kun kunnanvaltuusto on hyväksynyt hallintosääntöön tarvittavat muutokset (Puolangan kunnanvaltuuston esityslista 15.5.2018).

Tuusulassa pormestarimallin vahvuudeksi nähtiin poliittisten voimasuhteiden näkymisen mahdollistaminen päätöksenteossa ja se, että malli lisää suoraa vastuuta valtuustolle ja kuntalaisille. Valtuuston päätöksestä jätetyssä eriävässä mielipiteessä osa valtuutetuista toteaa, että malli lisää hallinnon kustannuksia ja mahdollistaa vallan keskittymisen. Eriävän mielipiteen mukaan malli luo kuntaan oppositio-enemmistö -asetelman, jossa pormestari ja varapuheenjohtajat varmistavat enemmistöllä mieleisensä päätöksen. Lisäksi eriävässä mielipiteessä kritisoitiin viranhaltijaorganisaation ja luottamushenkilöorganisaation kahtiajakoon puuttumista, sillä kyseinen kahtiajako on olennainen osa suomalaista hallintoa, eikä sitä tule muuttaa perusteettomasti. (Tuusulan kunnanvaltuusto 6.6.2016 § 58.) Myös Helsingin pormestarimalliin siirtymisen perusteena hyödyntää nykyisen johtamisjärjestelmän toimivia osia ja lisätä valtuutettujen valtaa, kun pormestari on vastuussa toiminnastaan valtuustolle ja hänet voidaan erottaa yksinkertaisella valtuuston enemmistöpäätöksellä. (Helsingin kaupunginvaltuusto 16.3.2016 § 78.) Helsingissä yhdeksi kritiikin kohteeksi nousi kuitenkin se, antaako malli todellisuudessa enemmän valtaa valtuutetuille. SDP:n valtuustoryhmän puheenjohtaja Osku Pajamäki totesi kyseisen valtuuston päätöksen jälkeen, että pormestarimallissa valtaa siirretään pormestarin sijaan kansliapäällikölle, joka toimii keskushallinnon johtajana (Helsingin Sanomat 16.3.2016). Pormestarimallissa onkin oleellista, että pormestarin apuna ja rinnalla toimii viranhaltijaorganisaation operatiivisesta toiminnasta vastaava johtava viranhaltija, Tampereen kaupungissa hän on tällä hetkellä konsernijohtaja Juha Yli-Rajala ja Pirkkalan kunnassa kansliapäällikkö Jaakko Joensuu.

Lahden kaupunginhallitus päätti 27.11.2017 § 346 asettaa kaupungin johtamisjärjestelmätoimikunnan, jonka tehtävänä on arvioida kaupungin tulevaa johtamisjärjestelmää ja eri vaihtoehtoja sen toteuttamiseksi. Lahden kaupunginvaltuuston 12.3.2018 § 27 päätöksen liitteenä olevassa väliraportissa 31.1.2018 johtamisjärjestelmätoimikunta on tuonut esille, että pormestarimallin kriittisiä näkökohtia ovat esimerkiksi poliittisen vallan keskittyminen, pormestarimallin mahdolliset muutokset vaaleihin ja oppositio-hallitus -asetelman syntyminen sekä liian yksityiskohtainen valmisteluun puuttuminen. Toisaalta raportissa on tuotu esille, miten esimerkiksi nykyiseen johtamisjärjestelmään kaivattaisiin poliittisen johtamisen vahvistamista valtuuston asemaa korostamalla, valmistelun ohjaamista tulisi parantaa, kaupunginjohtajalle siirtynyttä poliittista valtaa tulisi siirtää takaisin luottamushenkilöille ja viranhaltijoiden tulisi kuunnella valmistelun aikana enemmän poliittista ohjausta. Näistä syistä johtamisjärjestelmätoimikunta katsoi, että pormestarimalli on poliittinen johtamisjärjestelmä, joka luo edellytykset Lahden kaupungin kehitykselle ja menestykselle. (Lahden kaupunginvaltuusto 12.3.2018 § 27.)

Pormestarimalli on kaiken kaikkiaan tällä hetkellä hyvin ajankohtainen aihe suomalaisella kuntakentällä, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaista tarkastella, miten malli on saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Miten pormestarimalli on vaikuttanut viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen suhteeseen? Onko valta mahdollisesti kasaantunut pormestarille, viranhaltijaorganisaatiolle tai konsernijohtajalle/kansliapäällikölle vai onko se mallin tavoitteen mukaisesti lisännyt poliittista ohjausta eli luottamushenkilöiden valtaa suhteessa viranhaltijaorganisaatioon? Käsittelen seuraavaksi valtaa, politiikan ja hallinnon välistä suhdetta sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä suhdetta perinteisessä kunnanjohtajamalliin perustuvassa kuntaorganisaatiossa. Tämän kautta tarkoitukseni on luoda pohja sen käsittelylle, onko pormestarimallin käyttöönotto muuttanut tavalla tai toisella tätä valtasuhdetta.

4. VALTA

Harisalon ym. (1992, 45) mukaan kunnallispoliittisen päätöksenteon tehokkuus ja vaikuttavuus ovat sidoksissa päättäjien kykyyn luoda, ylläpitää ja käyttää valtaa. Valta on välttämätöntä, koska vain vallankäytön kautta sosiaaliset yhteisöt, kuten kunta, voivat toimia, ratkaista konfliktinsa, selviytyä ongelmistaan ja toteuttaa visiotansa. Kuntapolitiikassa eri toimijoilla on lähestulkoon aina toisistaan poikkeavat intressit, mutta sama pätee myös ihmisiin yksilöinä. Myös viranhaltijat ovat tavallisia ihmisiä, joilla on omat näkemyksensä tavoitteista, parhaasta toteutustavasta ja siitä, miten kunnan pitäisi tietyssä asiassa toimia. Tästä syystä tulen tutkielmassani pohtimaan sitä, mikä on heidän roolinsa poliittisessa päätöksenteossa ja kuntahallinnon vallankäytössä suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin. Alkuun on kuitenkin tärkeää määritellä se, mitä valta ylipäätään on.

Valta on yhteiskuntatieteissä Bertrand Russellin (1938,10) mukaan peruskäsite samalla tavalla kuin energia fysiikassa. Valtaa käytetään yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla – niin arkielämässä, politiikassa, yrityksissä kuin kodeissa. Russellin (emt., 35) mukaan valta on ainakin jossain määrin määrällisesti mitattavissa. Mikäli A saa toteutettua monia toivomiaan tavoitteita ja B saa toteutettua ainoastaan muutamia, voidaan todeta, että A:lla on enemmän valtaa kuin B:llä. Russell siis rinnastaa vallan kykyyn saada toteutettua toivottuja tuloksia.

Robert A. Dahlin (1957, 202–203) klassisen määritelmän mukaan valta on vallankäyttäjän (A) kykyä saada vallankäytön kohde eli vallanalainen (B) toimimaan A:n haluamalla tavalla B:n mahdollisesta vastustuksesta huolimatta. Kuntahallinnossa määritelmä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunnanvaltuusto päättää hyväksyä organisaatiouudistuksen, jossa sivistyslautakunta ja perusturvalautakunta yhdistetään sivistys- ja hyvinvointilautakunnaksi, vaikka kyseisten toimialojen viranhaltijat olisivat uudistusta vastaan. Dahl korostaa, että määritelmä tulee ymmärtää laajasti siten, että se tarkoittaa myös A:n mahdollista valtaa estää B:tä tekemästä jotain haluamaansa asiaa. Dahl määrittelee siis vallan ihmisten väliseksi suhteeksi eli valta ilmenee kykyinä vaikuttaa toisten ihmisten valintoihin ja käyttäytymiseen ja saada heidät tekemään asioita, joita he eivät muutoin tekisi. Tässä määritelmässä ilmenee vahvasti päätöksenteon näkökulma eli se, kuka on vaikuttanut päätöksen syntymiseen ja tehdyn päätöksen lopputulokseen. Valta näyttäytyy tällöin vain konkreettisessa toiminnassa. Dahl käyttää näistä vallankäytön tilanteista termiä konflikti.

Dahlin määritelmään liittyy myös ajallinen ehto. A:n toiminnan tulee edeltää B:n toimintaa, jotta voidaan todeta A:lla todellisuudessa olleen vaikutusta B:n toimintaan. Mikäli toiminnot tapahtuvat samanaikaisesti tai B:n toiminta tapahtuu ennen vallankäyttäjän A toimintaa, voidaan olettaa, että toiminnot ovat toisistaan riippumattomia. (Dahl 1957, 204.)

Dahlin määritelmä edustaa niin sanottuja ”vallan ensimmäisiä kasvoja”. Bachrach ja Baratz (1962, 948–949) ovat nostaneet esille, kuinka tämä kyseinen määritelmä käsittää kuitenkin vain sellaisen vallankäytön, joka on suoraan havaittavissa konkreettisissa päätöksissä ja jättää huomioimatta sellaisen vallankäytön, jota ei voida suoranaisesti havaita, eli niin sanotut ”vallan toiset kasvot”. Valtaa käytetään myös kun A toimii siten, että hän pyrkii luomaan tai vahvistamaan yhteiskunnallisia ja poliittisia arvoja ja institutionaalisia käytäntöjä, jotka rajoittavat poliittisen prosessin vain niiden asioiden julkiseen tarkasteluun, jotka ovat suhteellisen vaarattomia A:lle. Vallankäyttö voi tapahtua sellaisten rakenteiden avulla, jotka estävät asioiden tulemisen päätöksenteon piiriin. Vallankäyttö voi siten olla hienovaraisempaa, ja sitä voi olla haastavaa havaita, jos tarkastellaan vain konkreettisten päätösten syntymistä. (Bachrach & Baratz 1962, 952.)

Dahlin käsitys vallasta jättääkin huomioimatta sellaisen välillisen vallankäytön, joka ei ole suoraan johdettavissa päätöksenteosta ja jota vallankäytön kohteena oleva yksilö ei välttämättä koe tarpeelliseksi edes vastustaa. Jos yksilö pystyy vaikuttamaan siihen toimintaympäristöön ja kontekstiin, jossa päätöksiä tehdään, hän pystyy välillisesti vaikuttamaan myös päätösten syntymiseen. Esimerkiksi kunnallishallinnossa toimielimen esittelijällä voi olla harkinnanvaltaa siinä, mitä asioita hän tuo toimielimen käsiteltäväksi. Tällöin hänellä voi olla mahdollisuus olla tuomatta asiaa esityslistalle, jolloin asia ei välttämättä koskaan nouse poliittiselle agendalle päätöksenteon kohteeksi. Saarelan ja Sainion (1991, 74) mukaan jos valtaa tarkastellaan vain päätöksinä, niin valtaa on vain rajallinen määrä, sillä päätöksiä voi tehdä vain rajallisen määrän. Valta voidaan kuitenkin nähdä laajemmin, jolloin osallistuminen asioiden valmisteluun on vallankäyttöä ja valmisteluvaltaa on rajattomasti. Valmisteluvalta on heidän mukaansa varsin tärkeä vallankäytön muoto myös kunnissa. Vallan toiset kasvot kiinnittävät siten huomion siihen, että valtaa voi olla myös mahdollisuus rajoittaa toisen toimijan päätöksentekovaihtoehtoja. Yhteinen piirre näille valtakäsityksille on kuitenkin konfliktin korostaminen – olipa se sitten joko avoimesti havaittavissa olevaa tai piilotettua.

Steven Lukes (1974, 25) on todennut, että edes vallan kahdet kasvot eivät huomioi kaikkia vallan eri puolia, sillä myös vallan toiset kasvot linkittyvät liian vahvasti konfliktitilanteisiin, ja valtaa määriteltä-

essä on huomioitava vallan ”kolmannet kasvot”. Lukes kiinnittää huomiota ihmisten intresseihin ja siihen, miten ihmisten intressit ja valta ovat sidoksissa toisiinsa sosiaalis-kulttuurisessa toimintaympäristössä, ja korostaa A:n vaikutusmahdollisuuksia B:n preferensseihin. Valtaa on kyky vaikuttaa ihmisten intresseihin ja siihen, mitä he pitävät oikeana, eli mikäli pystyy vaikuttamaan ihmisten intresseihin, mielipiteisiin ja ajatuksiin, voi alistaa heidät valtarakenteille. Tällöin he eivät edes kyseenalaista asiaa ja se ei nouse poliittiselle agendalle konfliktina. (Lukes 1974, 25–29.) Lukesin määritelmä vallasta liittyy vallankäyttäjän kykyyn hallita ihmisten käsityksiä siitä, mikä ylipäätään on heidän oman etunsa mukaista, ja vallankäytön kohteet ovat hänen mukaansa ”väärän tietoisuuden” vallassa, eli tavoittelevat asioita, jotka eivät palvele heidän etujaan. (emt. 25-29.)

Vallan ensimmäiset ja toiset kasvot lähtevät siitä näkökulmasta, että jos konfliktia ei ole havaittavissa, voidaan olettaa, että ihmiset ovat yksimielisiä vallitsevasta arvomaailmasta. Lukes kritisoi tätä näkökulmaa toteamalla, eikö kaikista tehokkainta vallankäyttöä ole estää ihmisten tuntemien epäkohtien syntyminen? (Lukes 1974, 27). Esimerkiksi kuntastrategian työstämisestä koskevassa seminaarissa konsultti voi esityksellään vaikuttaa siihen, mitä asioita valtuutetut pitävät tavoittelemisen arvoisena, millaista tulevaisuutta he ajattelevat kunnallensa ja mitä asioita tällaisessa tulevaisuudessa pitäisi huomioida. Tällöin konsultti voi strategiatyöskentelyn kautta vaikuttaa konkreettisesti valtuutettujen ajatusmaailmaan, mikä voi puolestaan heijastua kuntastrategiassa ja edelleen kunnan käytännön toimessa – hän voi esimerkiksi saada valtuutetut uskomaan, että tulevaisuudessa pärjätäkseen kunnan kannattaa panostaa erityisesti sivistyspalveluihin tulevaisuuden menestystekijänä.

Lukesin näkökulman voisi jossain määrin rinnastaa propagandaan, jossa muutetaan ihmisten arvomaailmaa ja preferenssejä psykologisten keinojen avulla halutun lopputuloksen saavuttamiseksi. Sinänsä on huomioitava, että ihmisten intressit ovat aina riippuvaisia ympäröivästä maailmasta, eli ne eivät kehity tyhjiössä. Vallan kolmansien kasvojen näkemyksen mukaan vallankäytöllä voidaan vaikuttaa siihen, mitä ihmiset pitävät tavoittelemisen arvoisena, mikä taas heijastuu heidän käytöksessään ja siinä, miten he tekevät päätöksiä ja mihin lopputulokseen he päätyvät. Tämä voi tapahtua sosialisoinnin kautta, institutionalisoituneiden käytäntöjen kautta tai yksilöiden tai ryhmien toiminnan johdosta.

Nämäkin vallan kolmet kasvot eivät kuitenkaan Digeserin mukaan riitä, vaan on huomioitava myös ”vallan neljännet kasvot” eli niin sanottu sisäistetty valta. Digeser on todennut, että vallan neljännet kasvot perustuvat pitkälti Foucaultin näkemyksiin vallasta. (Digeser 1992, 1005.) Foucaultin (1980, 236) mukaan valta ei ole instituutio, rakenne tai yksilöille annettu voima, vaan se on nimi, joka on annettu yhteiskunnassa valitsevalle monimutkaisille strategisille suhteille. Tällöin huomio tulee kiinnittää siihen,

miten valtasuhteet on organisoitu, ja niissä käytettyihin tekniikkoihin. Sisäistetyssä vallassa vallankäyttäjillä ei ole enää tarvetta käyttää valtaa, vaan vallanalaiset toteuttavat vallankäyttäjän tahtoa, koska pitävät sitä velvollisuutenaan ja oikeutenaan. Tällöin yksilöt ovat sisäistäneet vallankäyttäjän aseman siten, etteivät edes kyseenalaista olemassa olevia valtarakenteita ja vallan oikeutuksen perusteita. (Digeser 1992, 978–1005.) Tämä vallankäytön näkökulma ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen kannalta relevantti, sillä kuntien poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä ei voida olettaa, että sisäistetyllä vallalla olisi suurta merkitystä siihen, miten valtasuhde on mahdollisesti muuttunut pormestarimallin käyttöönoton myötä.

Vallan määritelmät eivät rajoitu vain näihin vallan ”kasvoihin”, vaan määritelmiä on todella paljon, mikä osin ilmentää sitä, miten monimutkaisesta ja moniulotteisesta käsitteestä on kyse ja miten sen yksiselitteinen määrittely on haastavaa.

Max Weberin (1968) mukaan valta on mahdollisuutta alistaa muiden käyttäytyminen omaan tahtoon ja sitä, että yksilö omaa sellaisen vallan, että voi muiden vastustuksesta huolimatta panna täytäntöön oman tahtonsa. Toisin sanoen valta on todennäköisyys, että jossain sosiaalisessa suhteessa oleva henkilö voi saada tahtonsa toteutettua toisen henkilön vastustuksesta huolimatta, ja valtaa voi olla myös silloin, kun selkeää vastarintaa ei ole suoranaisesti havaittavissa. Weber luokitteli vallan rationaaliseen eli legaaliseen valtaan, traditionaaliseen valtaan ja karismaattiseen valtaan. Legaaliosessa vallassa valta perustuu asemaan organisaatiossa, traditionaalinen valta perustuu legitimitettiin uskoon, perinteeseen, historiaan sekä uskomuksiin ja karismaattinen valta puolestaan henkilön henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. (Heuru 2000, 56.) Kuntatasolla voidaan katsoa, että poliittinen valta perustuu erityisesti legaaliseen lailla ja toimivaltapäätöksillä säädettyyn valtaan, mutta myös karismaattiseen valtaan, sillä luottamushenkilöt ovat vaaleilla valittuja edustajia. Hallinnon saralla viranhaltijoiden valta perustuu selkeämmin legaaliseen valtaan.

Morgan (1997, 158–185) on nostanut esille, kuinka valtaa voidaan tarkastella toisaalta yksilön käyttäytymiseen liittyvänä ilmiönä ja toisaalta rakenteellisena seikkana. Tämän vuoksi valtaa tulisikin lähestyä tarkastelemalla vallan resursseja eli valtalähteitä – niitä asioita, jotka vaikuttavat valtasuhteen muodostumiseen. Juuri vallan resurssien epätasainen jakautuminen on syy yksilöiden ja ryhmien välisten valtasuhteiden muodostumiseen. Valtaa voidaan siis mitata tutkimalla valtalähteitä eli sitä, mitä resursseja vallankäyttäjillä on käytettävissään ja miten he hyödyntävät näitä olemassa olevia resurssejaan. Vallan resurssit eivät ole jakautuneet tasan, vaan valtasuhteeseen liittyy epätasapainon käsite, sillä vallankäyt-

täjillä on enemmän valtaa kuin vallanalaisilla (Wrong 1998, 125). Kuitenkaan se, että yksilöllä tai ryhmällä on käytettävissään valtaresursseja, ei itsessään tarkoita sitä, että he käyttävät valtaa, sillä vallankäyttö edellyttää lisäksi taitoa ja halua käyttää näitä valtaresursseja. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että vallankäyttö on sitä tehokkaampaa, mitä suurempi yksilön kyseinen valtalähde on. Kuitenkin voi olla tilanne, jossa vallankäytön kohteella voi olla käytettävissään enemmän valtaresursseja kuin vallankäyttäjällä, mutta hän ei vain syystä tai toisesta hyödynnä olemassa olevia resurssejaan. Esimerkiksi kuntatasolla johtavalla viranhaltijalla voi olla käytettävissään muodollisen asemansa lisäksi poliittista valtaa, mutta hän ei halua käyttää poliittista valtaansa käsiteltävään asiaan, koska haluaa säästää kyseistä valtaresurssiaan sellaiseen asiaan, joka on hänelle itselleen tärkeämpi.

Valtalähteitä tarkastellessa voidaan pohtia sitä, onko kyse yksilön vai ryhmän vallasta. Sinänsä valtalähteet ovat yleisesti ottaen yksilöistä lähtöisin, mutta politiikassa valta nähdään usein kuuluvaksi ryhmälle (Wrong 1998, 144). Toisaalta vallan perusteiden voidaan nähdä kuuluvan ryhmälle juuri sen yksilöidensä kautta. Hatch (2006, 254) on käsitellyt Dahlin määritelmää vallasta ja todennut, että vallankäyttäjä A voidaan määritellä niin yksilöksi, ryhmäksi kuin organisaatioksi. Määritelmän kannalta vallankäyttäjän kokoonpanolla ei ole merkitystä, vaan oleellista on se, että valta tapahtuu aina suhteessa toiseen.

Kunnallispoliittisessa valtakeskustelussa Harisalo, Rajala ja Ståhlberg (1992, 46) ovat käsitelleet valtatyyppisiä kuntatasolla ja todenneet, että kunnallispolitiikka valtana voidaan luokitella useisiin eri valtatyyppisiin: eksplisiittiseen eli ilmivaltaan, implisiittiseen valtaan, pakkovaltaan, asiantuntijavaltaan, asemaan liittyvään valtaan, karismaattiseen valtaan ja heijasteiseen valtaan. Eksplisiittinen valta tarkoittaa Dahlin vallan ensimmäisten kasvojen mukaista päätöksenteossa konkretisoituvaa valtaa. Implisiittinen valta puolestaan tarkoittaa sellaista valtaa, joka linkittyy päätöksentekoon, mutta ei ole suoranaisesti havaittavissa päätöksenteossa, eli implisiittinen valta linkittyy Bachrachin ja Baratzin määritelmään vallan toisista kasvoista. Pakkovallalla tarkoitetaan, että vallankäyttäjällä on kyky vaikuttaa vallanalaisen toimintaan vetoamalla etujen menettämiseen tai uhkaamalla fyysisillä rangaistuksilla, kuten vankilalla (Harisalo ym. 1992, 47). Kunnilla on mahdollisuus käyttää pakkovaltaa erityisesti osin etujen menettämiseen vetoamalla, sillä kunnat toimivat monien lupien ja taloudellisten etujen myöntäjinä. Tietyissä laissa määrätyissä tapauksissa kunnat voivat käyttää myös fyysisillä rangaistuksilla uhkaamisen pakkovaltaa, esimerkiksi tehostaa antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla.

Asiantuntijavallalla puolestaan tarkoitetaan tietoon sidottua valtaa – sitä, että henkilön B kannattaa noudattaa A:n tahtoa, koska A:lla on asiasta enemmän tietoa kuin hänellä itsellään. Asiantuntijavalta näyt-

täytyy vahvana viranhaltijapuolella. Viranhaltijoilla on yleensä runsaasti omalta alaltaan substanssittietoa, joten esimerkiksi teknisen lautakunnan kokouksessa poliittisen päättäjän voi olla kannattavaa uskoa esittelijänä toimivaa viranhaltijaa silloin, kun tietää, että tällä on käsiteltävästä asiasta enemmän tietoa kuin päättäjällä itsellään. Asemaan liittyvässä vallassa B noudattaa A:n tahtoa, koska A:lla on asemansa puolesta oikeus päättää kyseisestä asiasta. Esimerkiksi viranhaltijaorganisaatiossa tulosalueen esimies noudattaa toimialajohtajan ohjetta, vaikka hänen mielestään ohje on väärä, koska ohjeen antaja on hänen esimiehensä. Karismaattinen valta on puolestaan yksilön henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvää valtaa – taitoa saada ihmiset vakuuttumaan kannastaan, esiintymiskykyä ja kykyä olla pidetty. (Harisalo ym. 1992, 47). Kunnallishallinnossa tämä valta korostuu kunnanjohtajalta tai pormestarilta vaadituissa ominaisuuksissa mutta etenkin poliittisissa päättäjissä. Kuntavaaleissa pärjätäkseen yksilöllä pitää olla ainakin jonkin verran karismaa.

Heijasteinen valta on puolestaan valtaa, jonka kautta A voi aktivoida, kannustaa ja yllyttää B:tä toimimaan joko valitsemallaan tavalla tai etsimään vielä sitäkin parempia tapoja (Harisalo ym. 1992, 47). Tässä valtatyyppissä korostuvat kyky luoda yhtenäisyyttä ja yhteisiä intressejä. Tämä voi näyttäytyä esimerkiksi kuntapolitiikan puoluekoalitioiden muodostamisessa – siinä että kahden puolueen edustajat löytävät tietyssä asiakysymyksessä yhteisiä intressejä ja ”yhteisen sävelen”.

Tarkastelen tässä tutkimuksessa valtaa erityisesti kahdesta näkökulmasta käsin. Näistä ensimmäinen on Dahlin valtakäsitys vallan ensimmäisistä kasvoista, sillä se keskittyy päätöksenteossa näkyvään eksplisiittiseen valtaan. Tästä näkökulmasta tutkin sitä, millaiset valtasuhteet ovat havaittavissa konkreettisissa päätöksentekoprosesseissa ja onko pormestari malli vaikuttanut siihen, että tehdyissä päätöksissä näkyy vahvemmin poliittinen ohjaus. Toisena näkökulmana on vallan toisten kasvojen edustama implisiittinen valta eli varsinaisen näkyvän päätöksenteon ulkopuolella tapahtuva vallankäyttö. Nämä käsittävät toisaalta ne epäsuorat yhteydet, jotka voivat vaikuttaa poliittisten päätösten muotoutumiseen, ja toisaalta ne tavat, joilla asioita joko tuodaan tai ollaan tuomatta agendalle eli sen, miten asioita ylipäätään nostetaan poliittisen päätöksenteon piiriin. Tässä yhteydessä pyrin selvittämään haastateltavilta sitä, kokevatko he, että kunnan organisaatiokulttuurissa olisi tapahtunut muutos pormestari mallin käyttöön oton myötä, eli onko tapahtunut sellaista kulttuurista muutosta, joka on joko lisännyt tai vähentänyt viranhaltijoiden implisiittistä valtaa niihin olosuhteisiin, jossa päätöksiä tehdään. Tarkastelussa on siis se, millä tavoin pormestari malli on mahdollisesti muuttanut viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä valtasuhdetta.

5. POLITIIKAN JA HALLINNON VÄLINEN SUHDE

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella sitä, miten pormestarimallin käyttöönotto on vaikuttanut luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden väliseen valtasuhteeseen. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden valtasuhdetta tarkastellessa on kyse pohjimmiltaan politiikan ja hallinnon välisestä valtasuhteesta. Tämän vuoksi tarkastelen seuraavaksi politiikan ja hallinnon suhdetta kuvaavia teorioita eli sitä, miten suhdetta on määritelty sekä mitä haasteita ja valtataistelua tähän suhteeseen sisältyy.

Politiikan ja hallinnon välinen suhde ei ole yksiselitteinen. Teoreetikkojen näkemykset eroavat siinä, miten erotettuja politiikka ja hallinto ovat – tai niiden kuuluisi olla – toisistaan, millä tavoin suhdetta tulisi tarkastella ja mikä on erottelun perimmäinen pyrkimys sekä hallinto-politiikka -suhteen ideaalimalli. Möttösen (1997, 74–75) mukaan politiikan ja hallinnon välinen suhde on ollut merkittävä osa-alue politiikan ja hallinnon kehittämis- ja tutkimustyössä, ja keskustelu on keskittynyt siihen, voidaanko näitä kahta erottaa toisistaan. Hänen mukaansa lopullisia vastauksia ei ole annettu ja käsitykset ovat vaihdelleet eri aikoina. Kyseessä onkin jossain määrin ikuisuuskyseminen politiikan ja hallinnon tutkimuksessa. Aihetta on lähestytty rationaalisis-normatiivisesta lähestymistavasta yrittäen kehittää malleja siitä, millainen suhteen pitäisi olla ja toisaalta empiiris-deskriptiivisestä näkökulmasta esittäen kuvauksia siitä, miten suhde toimii. Näin on yritetty lisätä ymmärrystä toimijoiden välisestä suhteesta. (Juntunen 2010, 45.)

Hallinnon ja politiikan suhteen määrittelyyn on yleisesti ottaen kaksi lähestymistapaa. Näistä ensimmäinen on, että politiikan ja hallinnon tulee olla toisistaan erotettuja, eli poliittiset päätöksentekijät vastaavat arvolähtöisestä päätöksenteosta ja hallinnon tehtävänä on tuottaa ja toimeenpanna poliittisesti hyväksytyt ratkaisut asiantuntemukseen ja rationaaliseen toimintaan perustuen. Toisena lähestymistapana on, että politiikkaa ja hallintoa ei voida erottaa toisistaan, minkä vuoksi esimerkiksi poliittiset virkanimitykset voivat olla hyväksytyjä. (Harisalo ym. 2007, 100–101.)

Käsittelen aluksi tarkemmin klassista politiikka-hallinto -dikotomiaa, byrokratiamalla, päämies-agenttiteoriaa (principal-agent -theory) ja institutionaalista lähestymistapaa. Malleille on yhteistä se, että ne jakavat käsityksen politiikan ja hallinnon erottamisesta ja näkevät näistä politiikan ensisijaisena, eli politiikan tulee johtaa hallintoa. (Tiihonen 2006, 19.) Tämän jälkeen käsittelen politiikan ja hallinnon erottelun saamaa kritiikkiä sekä siihen sisältyvää problematiikkaa sekä ylipäätään sitä, onko politiikkaa ja hallintoa tosiasiallisesti mahdotonta erottaa täysin toisistaan. Tämän jälkeen tarkastelen politiikan ja hallinnon välistä suhdetta tarkemmin kunnallisessa hallinnollis-poliittisessä kontekstissa.

5.1. Klassinen politiikka-hallinto -dikotomia

Politiikan ja hallinnon erottamisen vaatimus yhdistetään usein Woodrow Wilsonin nimeen (ks. esim. Heuru 2000, 201; Svava 1998, 52). Teoksessaan *The Study of Administration* Wilson määritteli hallinnon siten, että hallinto sijoittuu varsinaisen politiikan ulkopuolelle – hallinto on osa poliittista toimintaa samoin kuin kone on osa valmistettua tuotetta. Vaikka politiikka asettaa hallinnolle tavoitteet ja tehtävät, hallinnolliset kysymykset eivät ole poliittisia luonteeltaan. (Wilson 1887, 209–210.) Hänen näkemyksensä mukaan hallinto on luonteeltaan teknistä, sillä se perustuu määräyksiin, sääntöihin ja on neutraalia. Mahdolliset hallinnon ongelmat johtuvatkin hallinnon kytköksistä luonteeltaan poliittisiin kysymyksiin. Tämän vuoksi politiikka ja hallinto olisi erotettava toisistaan. (Juntunen 2010, 42–43.) Politiikan tehtävänä on antaa hallinnolle tehtäviä, mutta kuitenkin siten, ettei se puutu hallinnon tehtävien suorittamiseen, ja hallinnon tehtävänä on politiikan tarkka ja systemaattinen täytäntöönpano (Möttönen 1997, 75). Svava (1998, 52) on tulkinnut, että Wilsonin jaottelun taustalla on ollut pyrkimys suojella hallintoa siltä, ettei politiikka puutu siihen liiaksi.

Wilsonin mukaan virkamiehellä on oma tahtonsa siinä, miten hän toteuttaa työtään, eli virkamiehet eivät ole vain passiivisia instrumentteja (Wilson 1887, 212). Poliitikkojen tehtävänä on ajaa eturyhmänsä etuja, mutta virkamiehet edustavat hallinnolle lainsäädännössä määriteltyä yleistä etua. Politiikan ja hallinnon välinen lopputulos määräytyy pohjimmiltaan sen mukaisesti, millaiset virkamiehen ja poliitikon henkilökohtaiset kyvyt ja resurssienkäsitteilytaidot ovat. (Tiihonen 2006, 21.)

Wilsonin lisäksi Frank Goodnow oli aikansa näkyvimpiä klassisen hallintotieteen edustajia. Wilsonin tavoin hän erotti hallinnon ja politiikan toisistaan teoksessaan *Politics and Administration* (1900). Goodnow'n mukaan kyseessä on kaksi eri funktiota, jossa politiikka edustaa päätöksentekoa ja kansanvaltaista hallitustoimintaa ja hallinto puolestaan tehokkuutta (Juntunen 2010, 42–43). Politiikan tehtävänä on määritellä valtiotahto ja hallinnon tehtävänä on tämän valtioneuhdon täytäntöönpano. Hallinnon funktion tulee olla alisteinen politiikan valvonnalle, jotta valtiotahto toteutuu, mutta valvonta ei saa mennä välttämätöntä pidemmälle, vaan sen tehtävänä on ainoastaan varmistaa valtioneuhdon toteutuminen (Goodnow 1900, 23; 72). Poliittinen valvonta ei siten saisi olla liian suurta, sillä hallinnolla on oltava liikkumavaraa siinä, miten hallinnolliset toimenpiteet toteutetaan (Juntunen 2010, 43). Goodnow'n lisäksi myös Frank Waldo erotti 1920–1930 -luvulla politiikan ja hallinnon kahdeksi eri funktioksi (Möttönen 1997, 75).

Svara (1998, 51) on todennut, että politiikka-hallinto -dikotomialla ei kuitenkaan ole selkeää alkuperää ja idea ilmeni suhteellisen myöhään, eli sitä ei suoranaisesti voida jäljittää esimerkiksi Wilsonin tai Goodnow'n tutkimuksiin. Varsinaisesti dikotomiamalli tuli hallintotieteellisen tutkimuksen kentälle vasta 1930-luvulla, vaikkakin Wilsonin ja Goodnow'n erottelut ovat toimineet lähtökohtina politiikan ja hallinnon välisen suhteen tutkimukselle (Juntunen 2010, 44).

5.2. Byrokratiamalli

Byrokratiamalli tunnetaan Max Weberin käsityksenä hallinnosta (ks. esim. Tiihonen 2006, Vartola 2009). Byrokratiamallin taustalla on Weberin arvorationaalisuuden ja tavoiterationaalisuuden erottelu eli tätä kautta politiikan ja hallinnon erottelu. Poliitiikka on vallan tavoittelua ja tähtää muutokseen, kun taas hallinto on eräällä tavalla jo saavutetun vallan käyttöä ja edustaa toimintaa status quon pohjalta eli on jo tehtyjen päätösten toteuttamista. Tässä mallissa politiikan tulee asettaa hallinnolle päämäärät ja kontrolloida hallintoa, ja hallinnon tulee puolestaan huolehtia poliittisen tahon asettamien päämäärien saavuttamisesta. (Heuru 2000, 201.)

Weberin byrokratiamallin taustalla on ajatus, että kansalaiset eivät voi itse hallita itseään, minkä vuoksi tarvitaan byrokratiaa, joka edustaa suunnitelmallisuutta ja pysyvyyttä ja johon kansalaiset voivat luottaa. Byrokratia puolestaan tarvitsee vastapainokseen kontrolloijaksi ja tavoitteiden asettajaksi poliittisen koneiston. (Möttönen 1997, 75.) Harisalon ym. (1992, 104) mukaan byrokraattisen hallinnon tunnuspiirteitä ovat muun muassa viranhoidon sitominen tarkkoihin sääntöihin, vakanssien keskinäinen hierarkia sekä muodolliset pätevyysvaatimukset.

Weberin byrokratiamallissa termi byrokratia on neutraali ja kuvaa yleisiä organisoinnin periaatteita. Byrokratiamallissa hallintohenkilöstö koostuu yksittäisistä, henkilökohtaisesti vapaista virkamiehistä, jotka ovat hallitsemisen kohteena ainoastaan virkatehtäviensä osalta. He muodostavat tiukan virkahierarkian, jossa jokaisella on tarkoin määritelty toimivalta. Tähän toimivaltaan sisältyy velvollisuus suorittaa työnjaon mukaiset tehtävät, oikeus määräysten antamiseen alemmille viranomaisille ja/tai kansalaisille sekä pakkokeinojen käyttäminen täsmällisten määritelmien niin salliessa. Oleellista on, että kaikki hallinto-toiminta perustuu lakeihin sekä muihin niitä täydentäviin normeihin. Weber kiinnittääkin erityistä huomiota virkamiesten asemaan ja heidän valintaansa. Virkamiehet nimitetään tehtäväänsä heidän pätevyytensä perusteella, heidän asemansa perustuu vapaaehtoiseen sopimukseen, kenelläkään ei ole etuoikeutta

virkaansa ja virkamiehen asema on turvattu esimerkiksi korvauksen puolesta siten, että virka on periaatteessa heidän ainoa toimeentulon lähteensä ja uralla eteneminen perustuu virkaikään ja suorituksiin. (Vartola 2009, 28–29.) Byrokratia onkin Weberin mukaan tehokkain ja rationaalisin hallinnon muoto ja takaa hallinnon luotettavuuden, ennustettavuuden, varmuuden ja vakauden (emt., 15).

Byrokratiamallissa lopputulos määräytyy virkamiesten ja poliitikkojen tekemän kaupankäynnin pohjalta, ja siihen vaikuttavat toisaalta poliitikkojen henkilökohtaiset kyvyt ja toisaalta heidän käytettävissään olevat voimavarat (Tiihonen 2006, 25). Weber onkin todennut, että politiikkaa harjoittavat tavoittelevat valtaa joko välineenä muiden välineiden tavoittelussa tai valtaa sen itsensä takia nauttiakseen vallan tuomasta arvovallan tunteesta. Hänen mukaansa virkamiesten itsenäinen asema turvaa sekä valtiollisen toiminnan jatkuvuuden että yleisen edun toteutumisen. (Weber 1919, suom. 2009, 71.)

Weberin käsitys virkamiehistä on kuitenkin realistinen eikä siten edusta liberalistien idealistista näkemystä toimeenpanovallan merkityksestä poliitikkojen tahdon toteuttajana. Mitä pidemmälle virkamiesten itsenäinen asema viedään, sitä suuremmaksi nousee vaara siitä, että se alistaa politiikan ”byrokratian vangiksi”, eli virkamiehet hallitsevat ja politiikka ei pysty enää toteuttamaan tehtäväänsä yhteiskunnan johtajana. (Tiihonen 2006, 21–22.) Myös Weberin lähtökohdista suomalaista hallintoa tutkinut Vartola on todennut, että byrokratia voi vaarantaa demokratian, jos se kasvaa sellaisiin mittasuhteisiin, että ei ole enää poliittisesti kontrolloitavissa ja jossa sille voi muodostua itsenäinen tahto (Vartola 1979, 139).

Virkamiesten ei Weberin käsityksen mukaan tule harjoittaa politiikkaa vaan hallinnoida puolueettomasti. Heidän tulee pidättäytyä kannan ottamisesta, kamppailusta ja intohimosta, jotka ovat ennen kaikkea poliittisten johtajien elementtejä. Virkamiehen tulee byrokratiamallin mukaan toteuttaa poliitikkojen tahtoa riippumatta siitä, onko se hänen näkemyksensä mukainen tahtotila tai ovatko hänen saamansa käskyt jopa virheellisiä. Poliitikkojen tehtävä on siis tehdä poliittisia päätöksiä ja virkamiesten tehtävä panna näitä päätöksiä sokeasti toimeen. (Weber 1919, suom. 2009, 97–98.) Tiihonen (2006, 25) toteaa, että malli ei esimerkiksi ota huomioon sitä, että monet virkamiehet ovat poliittisesti sitoutuneita ja eivät siten välttämättä edusta yleistä etua.

Juntunen (2010, 46) huomauttaa, että Weberin byrokratiamalli on ennen kaikkea ideaalityyppi, eikä sitä pidä nähdä esimerkiksi normatiivisena mallina. Toisaalta on huomioitava, että politiikan ja hallinnon välisen suhteen käsittely on pitkälti perustunut Weberin analyysin kritiikkiin, kyseenalaistukseen ja kannatukseen, ja byrokratiamalli on toiminut inspiraationa muille politiikan ja hallinnon suhdetta kuvaaville teorioille.

5.3. Päämies-agentti -teoria

1980-luvulla julkishallinnon kehittämisestä käytävä keskustelu sai uuden piirteen, kun yksityisen sektorin johtamismalleja alettiin tuoda julkisen sektorin johtamiseen. Tämän myötä esimerkiksi uusi julkisjohtaminen NPM (*New Public Management*) nousi yhdeksi kehittämisteoriaksi. Tähän keskusteluun liittyy myös politiikan ja hallinnon suhdetta kuvaava päämies-agentti -teoria (*principal-agent -theory*), josta käytetään myös nimitystä agenttiteoria (*agency theory*).

Päämies-agentti -teoriassa osapuoli (päämies) valitsee toisen osapuolen (agentin) ja antaa tälle tehtävän suoritettavaksi korvausta vastaan. Päämies-agentti -teoria tarkastelee toimeksiantosuhteita ja pureutuu kysymykseen, miten päämies voi varmistua siitä, että agentti toimii hänen etujensa mukaisesti suorittaessaan tehtävää tilanteessa, jossa agentti on tietojensa perusteella paremmassa asemassa ja heidän etunsa eivät ole yhteensopivia. (Kivistö 2009, 51.) Tiihosen (2006, 32–33) mukaan teoriaan sisältyy oletus siitä, että molemmat osapuolet pyrkivät maksimoimaan etunsa, hankkimaan valtaa ja turvaamaan omat etunsa mahdollisimman pitkään.

Toimeksiantosuhteet syntyvät päämies-agentti -teorian mukaan siksi, koska päämies ei voi, osaa tai halua suorittaa kyseistä tehtävää tai ei hoitaisi tehtävää yhtä tehokkaasti ja voi käyttää aikansa tuottavammin muissa tehtävissä ja delegoi kyseisen tehtävän siksi agentille (Petersen 1993, 278). Päämies-agentti -teorian mukaan toimeksiantosuhteita on havaittavissa niin yhteiskunnan, organisaatioiden kuin yksilöiden välillä, ja perinteisesti toimeksiantosuhteita on pidetty vapaaehtoisuuteen perustuvina sopimussuhteina, mutta ne voivat perustua toisinaan myös yksityiseen tai julkiseen paktoon (Kivistö 2009, 52).

Petersen (1993, 278–279) on kuvannut, kuinka päämies-agentti -teoriaa kuvastaa viisi keskeistä elementtiä. Ensinnäkin agentit ovat erilaisia – osa voi olla ahkeria, osa laiskoja, osa enemmän kykeneviä kuin toiset. Toinen elementti on, että agentti toimii saavuttaakseen päämiehen määrittelemän halutun lopputuloksen ja kyseessä on agentin kannalta ylimääräinen toimenpide, jonka suorittamisesta aiheutuu hänelle vaivaa. Kolmantena elementtinä on, että agentin oman toiminnan lisäksi varsinaiseen lopputulokseen vaikuttavat usein myös muut satunnaiset tekijät, joihin agentti ei voi vaikuttaa, eli jotka ovat hänen kontrollinsa ulkopuolella. Neljäs tekijä, eli lopputulos, riippuukin Petersenin mukaan agentin ominaisuuksista, hänen tekemistään toimenpiteistä sekä hänen kontrollinsa ulkopuolella olevista satunnaisista tekijöistä. Lopputulos on Petersenin mukaan yleensä molempien osapuolten havaittavissa. Viidentenä elementtinä teoriaan liittyy tiedon epäsymmetrisyys. Epäsymmetrisen tiedon vuoksi sekä päämies että agentti havaitsevat toiminnan lopputuloksen, mutta vain agentti havaitsee hänen oman toimintansa ja

tyyppinsä. Petersen on todennut, että muut elementit eivät välttämättä ole samanaikaisesti läsnä, mutta tämä viides elementti on aina läsnä päämies-agentti -teorian toimeksiantosuhteissa. Kivistön (2009, 52) mukaan teorian oletuksena on, että agentilla on enemmän tietoa omista kyvyistään, motivaatiostaan sekä muista tehtävän suorittamisen kannalta olennaisista seikoista kuin päämiehellä, vaikkakin tiedon epäsymmetrisyyden suuruus voi vaihdella toimeksiantosuhteen aikana eri tilanteissa.

Teorian lähtökohtana on, että päämies antaa agentille tehtävän, mutta agentti päättää, millä toimenpiteillä toteuttaa kyseisen tehtävän. Toimenpiteillä on erilaisia vaikutuksia ja lopputuloksia, jotka vaikuttavat sekä päämiehen että agentin hyvinvointiin (Petersen 1993, 277). Päämies-agentti -teoriaan liittyykin vahvasti oletus siitä, että päämiehen ja agentin välillä esiintyy tavoiteristiriitoja. Agentin tulisi lähtökohtaisesti toimia päämiehen etujen mukaisesti saamaansa korvausta vastaan, mutta miten hän toimii, jos hänen ja päämiehen edut eroavat toisistaan? Kivistö (2009, 52) tiivistääkin asian toteamalla, että tiedon epäsymmetrisyys ja tavoitteiden ristiriitaisuus ovat avainasetelma koko teorialle, sillä ne luovat olosuhteet moraalikato-ongelman synnylle eli "agentin itsekkäälle ja päämiehen eduista poikkeavalle opportunistiselle käyttäytymiselle". Jos tavoitteiden ristiriitaisuudet poistettaisiin, niin agentti todennäköisesti suorittaisi tehtävän siten, että se olisi myös päämiehen etujen mukaista. Jos puolestaan tiedon epäsymmetrisyys poistettaisiin, päämies voisi havaita, mikäli agentti yrittäisi toimia opportunistisesti, ja hän voisi tällöin puuttua tilanteeseen.

Teoriaan liittyy monia oletuksia, kuten oletus toimijoiden rationaalisuudesta ja siitä, että molemmat pyrkivät maksimoimaan omat etunsa ja ajamaan omia tavoitteitaan. Tiihosen (2006, 32) mukaan sekä poliitikko että virkamies pyrkivät toisaalta hankkimaan valtaa ja toisaalta turvaamaan sekä sen että saavutettujen etujen säilymisen. Päämies-agentti –teoriassa päämiehen haasteena onkin saada agentti toimimaan päämiehen haluamalla tavalla tilanteessa, jossa agentilla on tietojensa perusteella parempi asema ja agentin ja päämiehen päämäärät menevät ristiin.

Dunleavyn (1991, 148–149) mukaan virkamiehet ovat rationaalisia hyödyn maksimoijia ja toimivat ainakin osittain oman hyötynsä edistämiseksi. Näitä tekijöitä ovat esimerkiksi henkilökohtaisen vallan kasvattaminen, rahallisen hyödyn saavuttaminen ja aseman vakiinnuttaminen. Tämä heijastuu Dunleavyn mukaan virkamiesten toiminnassa siten, että esitellessään toimintaansa esimiehilleen tai poliitikoille, he pyrkivät näyttämään oman ja osastonsa toiminnan mahdollisimman suopeassa valossa. Lisäksi virkamiehet reagoivat esimiestensä ja poliitikkojen päätöksiin vääristyneellä tavalla, painottaen ja pannen täytän-

töön heille itselleen tärkeämpiä asioita ja vähätellen ja viivytellen heidän kannaltaan epämieluisia päätöksiä. Lisäksi jos toimintavaihtoehdot ovat tasavertaisia, virkamiehet suosivat vaihtoehtoja, jotka ovat heille itselleen kannattavimpia, ja etsivät uusia toimintaperiaatteita omista näkökulmistaan käsin.

Reh fuss (1973, 2) on nostanut esille, kuinka yksi tapa tarkastella virkamiesten toimintaa onkin ajatella sitä pelinä, jossa virkamiehet pyrkivät hankkimaan, toteuttamaan ja säilyttämään valtansa ja jossa on kyse jatkuvasti käynnissä olevasta poliittisesta ja hallinnollisesta prosessista. Dunleavyn (1991, 154) mukaan sellaiset virkamiehet, jotka pyrkivät edistämään vain julkista hyvää omista eduistaan piittaamatta, ovat todella harvinaisia. Wiberg (2005, 29) on todennut, että konfliktitilanteessa demokratianäkökulman, eli kansalaisten edun, pitäisi mennä virkamiesten edun edelle, mutta todellisuudessa näin ei usein tapahdu. Tämän takia virkamiesorganisaatiot tarvitsevat Dunleavyn (1991, 154) mukaan jatkuvaa valvontaa, jotta ne toteuttavat todella yhteistä hyvää sen sijaan, että ajaisivat omia tai yksikkönsä etuja.

Horn (1995, 24) kritisoi, että päämies-agentti -teoria toimisi, mikäli tilanteissa olisi kyse vain yksittäisistä toimeksiantosuhteista. Tällöin yksittäinen suhde voitaisiin analysoida erotettuina muista suhteista, mutta todellisuudesta yksittäisiin päätöksiin vaikuttavat samanaikaisesti useat toimeksiantosuhteet, minkä vuoksi niitä on haastavaa analysoida. Kivistö (2009, 70–71) nostaa kuitenkin esille, että teorialla on poikkeuksellinen tarkastelunäkökulma, sillä päämies-agentti -teorian mukaan organisaatioissa oleva tehottomuus johtuu lähinnä organisaatioissa tapahtuvasta oman edun tavoittelusta ja opportunistisesta käyttäytymisestä, ja tarjoaa viitekehyksen näiden syiden ja ilmenemismuotojen tarkastelulle. Toisaalta teoriaa on mahdollista kritisoida siitä, että se perustuu yksinkertaistettuihin oletuksiin ihmisten käyttäytymisestä ja motivaatiosta, vaikka ihmisten välisiin suhteisiin kuuluu myös luottamuksen, altruismin ja vilpittömyyden elementtejä.

Tiihosen mukaan päämies-agentti -teorian soveltaminen valtionhallinnossa nostaisi huomion kohteeksi poliittisen johdon ja virkamiesjohdon väliset suhteet (Tiihonen 2006, 33). Edelleen tämän pohjalta voidaan johtaa, että teorian soveltaminen kunnallishallintoon nostaisi tarkastelun kohteeksi poliittisen johdon, eli johtavien luottamushenkilöiden, ja viranhaltijajohdon väliset suhteet.

5.4. Institutionaalinen lähestymistapa

Levitan (1943, 353) on todennut, että institutionaalisen lähestymistavan taustalla vaikuttavat erityisesti W. F. Willoughbyn ajatukset. Willoughbyn (1927) mukaan tutkimalla induktiivisesti olemassa olevia organisaatioita on löydettävissä hallinnon tieteelliset ja yleispätevät periaatteet. Periaatteet ovat luonteeltaan teknisiä, ja niitä voidaan soveltaa eri organisaatioihin riippumatta niiden olemuksesta. Tehokkuus on seurausta periaatteiden oikeasta soveltamisesta.

Willoughbyn mukaan huomio tulee keskittää erityisesti hallinnollisiin tekniikkoihin, prosesseihin ja menettelytapoihin. Institutionaalinen teoria ei aseta juurikaan merkitystä virallisille organisaatorakenteille, vaan katsoo virkamiesten ja poliitikkojen suhteen heijastelevan laajoja institutionaalisia ja historiallisia rakenteita. (Tiihonen 2006, 33.) Tarkastellessa politiikan ja hallinnon suhdetta institutionaalisen teorian lähtökohdasta tulee siis kiinnittää vähemmän huomiota virallisiin organisaatiokaavioihin ja toimintaa ohjaaviin sääntöihin ja enemmän huomiota epävirallisiin valtasuhteisiin ja toimintamalleihin.

Institutionaalisen lähestymistavan näkökulmasta poliitikkojen ja virkamiesten suhteen tarkastelussa tulisikin kiinnittää huomiota toimijoiden välisiin menettelytapoihin – miten poliitikkojen ja virkamiesten välinen suhde on muotoutunut, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet suhteen muotoutumiseen, millaisten tekniikoiden ja vuorovaikutussuhteiden kautta toimijat pyrkivät vaikuttamaan toisiinsa ja millaiset rakenteet ja prosessit ovat luoneet suhteesta sellaisen, kuin se on nykypäivänä. Onko esimerkiksi kunnallishallinnon tasolla tarkasteltava politiikan ja hallinnon välistä suhdetta siitä näkökulmasta, miten valtasuhteet ovat historiallisesti kehittyneet, mikä laajempi konteksti niihin vaikuttaa tai millaisilla menettelytavoilla luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään?

Levitan (1943, 353–359) kritisoi, että vaikka institutionaalinen lähestymistapa on ollut antoisa hallinnon tutkimuksen kehittymisen kannalta, ei hallintoa tulisi tulkita pelkästään keinoina ja menettelytapoina, vaan laajemmassa tarkastelukehyksessä. Esimerkiksi se, että toimeenpanovallan sisäisille suhteille, virallisille organisaatorakenteille tai toimivaltajärjestelyille ei anneta institutionaalisessa lähestymistavassa juurikaan merkitystä, tuo omat heikkoutensa lähestymistavan käyttämiseen politiikan ja hallinnon suhteen käsittelyssä, sillä juuri olemassa olevat reunaehdot, toimivallan jako ja organisaatorakenteet luovat pohjan toimijoiden välisen suhteen muodostumiselle.

5.5. Poliitika-hallinto -jaottelun problematiikka

Vaikka monet teoreetikot ja teoriat jakavat näkemyksen politiikan ja hallinnon erottamisesta, on tätä näkökulmaa myös kyseenalaistettu. Poliitiikan ja hallinnon täsmällistä erottelua alettiin kyseenalaistaa 1940-luvun alussa ja korvata kyseisiä ideoita käsitteillä, jotka painottivat hallinnon ja politiikan sekoitumista erilaisissa hallinnon virastoissa (ks. esim. Juntunen 2010, 44; Svara 1998, 54).

Poliitika-hallinto -dikotomia joutui Svaran (1998, 54) mukaan 1940-luvulla hyökkäyksen kohteeksi ja hylättiin laajalti vuosikymmenen loppuun mennessä, ja esimerkiksi Waldo (1948, 28) on todennut, että mikä tahansa yksinkertaistus, jossa valtionhallinto jaetaan politiikkaan ja hallintoon, on riittämätön. Myös Appleby (1949, 170) totesi, että julkinen hallinto ei ole autonomista, jakamatonta tai eristäytynyttä, vaan se on politiikan tekemistä. Hän käyttää termiä hallinto kuvaamaan sekä päätöksentekoa että hallintoa ja nimittääkin hallintoa yhdeksi politiikan prosessiksi. Hallinto osallistuu politiikan tekemiseen esimerkiksi määräyksillä, määrittelemällä reunaehtoja ja laatimalla suosituksia. (Appleby 1949, 7; 144.) Tämä näkemys voikin pitää pitkälti paikkaansa, sillä virkamiehet määrittelevät pitkälti hallinnolliset ohjeet ja määrittelevät valmistelulla suuntaviivat sille, mikä näkökulma käsiteltävänä olevaan asiaan otetaan ja mitä vaihtoehtoja sen osalta käsitellään. Lisäksi he vastaavat poliittisen päätöksenteon jälkeen päätösten toimeenpanosta. Kyseessä onkin prosessi, jossa asian tullessa julkiseen keskusteluun se asetetaan valmisteltavaksi, valmistelun pohjalta asiasta tehdään päätös ja päätöksenteon jälkeen päätös pannaan täytäntöön – tällöin voi olla perusteltua katsoa tätä yhtenä kokonaisuutena, jossa on kyse vain eri prosesseista.

Applebyn (1949, 92) mukaan hallinto-organisaatio ottaa vastaan julkisessa keskustelussa esille nousseita asioita, sovittelee niitä ja vastauksessaan antaa niille suhteellisuutta, harkitsevaisuutta, perspektiiviä suhteessa muihin julkisen keskustelun asioihin. Tämä on osa poliittista prosessia, joka tapahtuu pitkälti hallinnon saralla, eli hallinnolla on myös poliittinen luonne. Tämä eroaa klassisen poliitika-hallinto -dikotomian näkemyksessä, jossa poliittinen tahto ilmenee päätösvallan käyttämisessä: hallinnollisessa täytäntöönpanovaiheessa ei tule käyttää täytäntöön pantavasta päätöksestä välittymätöntä itsenäistä valtaa, jolla muutettaisiin tavalla tai toisella alkuperäisen päätöksen luonnetta. Appleby kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallinnon kaikilla tasoilla ei ole samanlaista hallinnon politisoitumista, vaan ylätason hallinnon virkamiesten asiat ovat luonteeltaan poliittisempia kuin alemman tason virkamiesten asiat, sillä ne koskettavat useampia henkilöitä, ovat laajempia ja kokonaisvaltaisempia (emt., 50).

Herbert A. Simon on teoksessaan *Administrative Behaviour* (1976) pyrkinyt kumoamaan politiikan ja hallinnon vastakkainasettelua toteamalla, että päätöksenteko on hallinnon keskeinen sisältö. Hänen mukaansa Goodnow tai tätä seuranneet teoreetikot eivät ole saaneet luotua selkeitä määrittelyjä, kriteerejä ja huomioita, joiden pohjalta voisi tunnistaa luonteeltaan poliittiset kysymykset ja luonteeltaan hallinnolliset kysymykset (Simon 1976, 54). Sen sijaan hallinto on kokonaisuus, joka muodostuu poliittisesta prosessista ja hallinnollisesta prosessista. Näitä prosesseja ei voida täydellisesti erottaa toisistaan, sillä organisaatioissa toimivat ihmiset eivät pysty toimimaan täysin rationaalisesti. Päätöksentekoa ohjaavat poliittiseen prosessiin kuuluvat arvot, jotka kuvastavat organisaation päämääriä, sekä hallinnolliseen prosessiin kuuluvat tosiasiat eli keinot, joilla päämääriin pyritään. (Möttönen 1997, 76.) Tästä syystä tulisi kiinnittää huomiota sekä päätöksentekoon että päätösten täytäntöönpanoon, ja huomioida, että päätöksenteko on sidoksissa täytäntöönpanoon (Simon 1976, 1).

Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin (1981, 3) mukaan on tärkeää tarkastella virkamiehiä ja poliitikkoja politiikan tekijöinä – millä tavalla osapuolet eroavat toisistaan, eroavatko ne ylipäättään toisistaan, tulevatko ne erilaisista taustoista, omaavatko ne erilaiset prioriteetit ja maailmankatsomuksen ja mitä tapahtuisi, jos roolit vaihdettaisiin keskenään. He ovat tutkineet virkamiesten ja poliitikkojen suhdetta ja todenneet, että liberalistisen teorian oletus poliitikkojen ja virkamiesten, eli politiikan ja hallinnon, erillisyydestä on 1900-luvulla sekoittunut ja on enää myytti (Tiihonen 2006, 25–26). Heidän mukaansa tätä suhdetta voidaan tarkastella institutionaalisenä ilmiönä ja tarkastelun kohteena on se, miten virkamiehet ja poliitikot käyttäytyvät toimijaryhminä (Möttönen 1997, 76).

Aberbach ym. (1981) nostivat esille neljä erilaista poliitikkojen ja virkamiesten suhteiden kuvausta ja testasivat sitä laajassa poliitikoille ja ylimmille virkamiehille kohdistetussa haastattelututkimuksessa seitsemässä maassa. Näistä neljästä kuvauksesta ensimmäinen perustui vuosisadan alun teoreettiseen näkemykseen politiikan ja hallinnon erottamisesta ja on pitkälti klassisen politiikka-hallinto -dikotomian mukainen. Kuvauksessa poliitikko johtaa ja päättää asioista ja virkamies panee toimeen, eli poliittisilla luottamushenkilöillä on valta ja virkamiesten tehtävänä on palvella luottamushenkilöitä ja panna täytäntöön näiden tekemiä päätöksiä, eli kuvaus korostaa osapuolten jyrkkää jakoa. (Aberbach ym. 1981, 4–6.) Tässä ensimmäisessä kuvauksessa poliitikot edustavat Tiihosen (2006, 26) mukaan substantiaalista rationaalisuutta ja virkamiehet keinorationaalisuutta.

Toisessa kuvauksessa sekä poliitikot että virkamiehet osallistuvat politiikan tekemiseen, mutta molemmilla osapuolilla on selkeä panos: poliitikko tekee arvopäätökset ja virkamies tarjoaa tietopohjan. Vaikka kuvauksessa molemmat toimivat erillään, molemmat osapuolet ottavat huomioon myös toisen erilaisia

näkökulmia ja perspektiivejä ja ovat osa samaa kokonaisuutta. (Aberbach ym. 1981, 6–9.) Tämä kuvaus vastaa monelta osin Herbert Simonin näkemystä hallinnosta kokonaisuutena, joka muodostuu poliittisesta ja hallinnollisesta prosessista ja jossa näitä prosesseja ei voida täsmällisesti erottaa toisistaan.

Myös kolmannessa kuvauksessa molemmat osapuolet osallistuvat politiikan tekemiseen, mutta toisesta mallista eroten molemmat politikoivat. Ero on siinä, että poliitikot edustavat laajoja, eriäviä kantoja edustavia ja järjestäytymättömiä ihmisiä ja ovat energisiä, intohimoisia, idealistisia ja jopa ideologisia. Virkamiehet puolestaan edustavat keskimäärin kapeaa ja keskittyynyttä asiakaskuntaa ja ovat harkitsevia, pragmaattisia ja käytännönläheisiä. Poliitikot edustavat energisyyttä – etsivät julkisuutta, nostavat esille innovatiivisia asioita ja tuovat energiaa poliittiseen systeemiin, kun taas virkamiehet ovat taka-alalla ja edustavat tasapainoa. Molemmat osapuolet ovat yhteydessä sekä keskenään että eri intressiryhmiin. (Aberbach ym. 1981, 9–16.) Neljäs kuvaus on "puhdas hybridi", jossa virkamiesten ja poliitikkojen roolit ovat sekoittuneet ja molemmat ryhmät osallistuvat sekä hallintoon että politiikkaan. Kuvaus on siten klassisen politiikka-hallinto -dikotomian vastakohta ja edustaa hallinnon politisoitumista sekä politiikan hallinnollistumista. (emt., 9-16.)

Aberbach ym. (1981, 16–23) argumentoivat, että kuvaukset yksi ja mahdollisesti kaksi ovat soveltuvia hallinnollisten hierarkioiden alemmille tasoille, kun taas kuvaukset kolme ja neljä soveltuvampia korkeammille tasoille. Tutkijoiden näkemys on todennäköisesti ainakin jossain määrin paikkansapitävä ainakin virkamiesorganisaation näkökulmasta – poliittis-hallinnollisen organisaation alemmilla tasoilla toimivat virkamiehet tekevät usein pieniä päätöksiä, jotka eivät ole poliittisia luonteeltaan vaan ovat poliittisen toimielimen tahdon täytäntöönpanoa ja ovat helppo toteuttaa ilman itsenäistä harkintavaltaa. Kun organisaatiotasolla mennään ylemmäs, asiakokonaisuudet, niiden vaikutusvalta ja kompleksisuus yleensä kasvavat, ja asiat vaativat laajaa tietopohjaa ja erityisosaamista. Tämän vuoksi onkin ymmärrettävää, että virkamiehet saattavat osallistua osin poliittisen tahdon muodostamiseen toteuttamalla valmistelua, kartoittamalla vaihtoehtoisia toteutustapoja ja määrittelemällä suuntaviivoja. Tämä kuvaus vastaa myös Applebyn (1949) käsitystä politiikan ja hallinnon suhteesta.

Politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa on pohjimmiltaan kyse myös edustuksellisen demokratian toteutumisesta. Demokratian toteutuminen riippuu erityisesti työnjaosta ja toimintatavoista, ja demokratian suhde hallintoon ei ole stabiili vaan muuttuu ajattelutapojen, toimintaympäristön ja käytäntöjen muuttuessa. Jos poliittiset päätöksentekijät keskittyvät liiaksi yksityiskohtaisiin ja toissijaisiin kysymyksiin,

suuret ja periaatteelliset kysymykset voivat jäädä toissijaisiksi. Erityisesti monimutkaisissa ja muuttuvissa olosuhteissa poliittisilta päätöksentekijöiltä edellytetään vahvaa strategista ja kokonaisvaltaista otetta. (Harisalo ym. 2007, 101.)

Ohjaus on tärkeässä roolissa hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa. Kuten edellä mainituista teorioista on havaittavissa, vaikka lähtökohtana olisi se, että politiikan tulisi määritellä tahtotila ja poliittinen etenemisen suunta, ei tämä välttämättä toteudu. On mahdollista, että hallinto ei toteuta edellytetyjä toimenpiteitä niin, että tavoitetila saavutettaisiin. Tiihonen (2006, 20) on todennut, että politiikan ja hallinnon erottamisen mallia pidetään nykyisin idealistisena tavoitetilana muun muassa siitä syystä, että äänestäjien tahto ei välity päätösten toimeenpanoon saakka toimeenpanovallan tehtävien kasvun ja hallinnon laajentumisen takia ja koska virkamiehet kokevat edustavansa myös yleistä etua. Myös Harisalo ym. (2007, 100) painottavat, että hallinnon kehittämisen klassisena kysymyksenä on, kuinka turvata poliittisten päättäjien asema ja siten demokratian toimivuus institutionaalisilla ja toimintaperiaatteisiin liittyvillä ratkaisuilla. Voidaanko katsoa, että pormestarihallinnon käyttöönoton taustalla on pyrkimys juuri tähän?

Toisaalta Aberbachin ym. (1981, 5) mukaan on huomioitava, että vaikka virkamiehet haluaisivatkin vain noudattaa poliitikkojen antamia määräyksiä ilman itsenäistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, se on käytännössä mahdotonta. Poliitikoilla ei ole riittävästi erityisosaamista, tietoa tai aikaa päättää kaikista tuhansista asioista, jotka ovat päätöksenteon kohteena vuosittain. Aberbach ym. (1981, 6) toteavatkin, että taitavat ja kokeneet virkamiehet omaavat vaikutusvaltaa asiaa koskevan päätöksen ja agendan kehittymiselle, ja heidän mukaansa voidaan jopa kärjistetysti todeta, että hallinnon sisäinen politiikka on nousut vallitsevaksi politiikan näyttämöksi perinteisen puoluepolitiikan tilalle moderneissa valtioissa.

Onko politiikan ja hallinnon kuitenkin edes tarkoituksenmukaista olla politiikka-hallinto -dikotomian mukaisesti erillisiä? Aberbach ym. (1981, 5) toteavat, että näennäinen jako politiikkaan ja hallintoon mahdollistaa sen, että virkamiehet voivat osallistua politiikkaan ilman, että he joutuvat siitä edesvastuuseen, ja toisaalta mahdollistaa poliitikoiden piiloutumisen virkamiesorganisaation päätösten taakse ilman poliittista vastuuta. Svaran (1998, 57) mukaan dikotomian heikkous onkin, että se asettaa muurin, jota kummankaan osapuolen ei tulisi ylittää. Hänen mukaansa virkamiesjohdon tulisi voida vahvistaa demokraattista johtajuutta ja vastavuoroisesti valittujen luottamushenkilöiden tukea asiantuntijuutta. Tällainen vastavuoroinen, rajoja ylittävä yhteistyö tunnistaa osapuolten eroavaisuudet, mutta korostaa, miten kumpikin osapuoli vaikuttaa kokonaisuuteen. Onko eroavaisuuksien korostaminen tällöin edes tarkoituksenmukaista?

6. POLITIIKAN JA HALLINNON VÄLINEN SUHDE KUNNALLISESSA VIRANHALTIJOIDEN JA LUOTTAMUSHENKILÖIDEN VÄLISESSÄ SUHTEESSA

Kunnallista johtamisjärjestelmä on luonteeltaan dualistinen, eli kunnan toimintamuodot jakautuvat päätösvaltaan ja hallintoon. Jako on ollut käytössä jo maaseudun kunnallisasetuksesta 1865MKunA:sta lähtien, johon se on omaksuttu Ruotsin mallista (Heuru 2000, 58–59). Malli pohjautuu pitkälti klassiseen politiikka-hallinto -dikotomiaan, mikä tarkoittaa sitä, että kunnallishallinnollisessa järjestelmässä viranhaltijoilla ei poliittisen päätöksenteon jälkeen tule olla toimeenpanossa sellaista valtaa, joka muuttaisi alkuperäisen päätöksen sisältöä tai tarkoitusta. Dualistisessa perinteessä on siten kyse vallanjaostoa, jonka perimmäisenä tarkoituksena on estää vallan väärinkäyttö (emt., 59). Myös Möttösen (1997, 24) mukaan tarkasteltaessa poliittisten päättäjien mahdollisuutta ohjata viranhaltijoiden toimintaa ja toisaalta viranhaltijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa poliittisten luottamushenkilöiden päätöksiin, on tarkastelussa tällöin kyseisten toimijoiden välinen valtasuhde.

Kunnallisen edustuksellisen demokratian toimivuus on ollut jo pitkään keskustelun aiheena. Onko suomalaisessa kunnallishallinnossa viranhaltijoilla liikaa valtaa? Onko luottamushenkilöillä riittävästi mahdollisuuksia vaikuttaa asioiden valmisteluun? Miten voidaan varmistaa se, että kuntalaisten tahto tulee todella huomioduksi kunnallisessa päätöksenteossa? Kuntalain mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää kuntalaisten valitsema valtuusto – onko tämä kuitenkin käytäntö vai onko valta tosiasiallisesti lipunut pois valtuutetuilta? Vuoden 1995 kuntalain tarkoituksena oli parantaa valtuuston asemaa, mutta Ryynäsen (1998, 34) mukaan siinä ei juurikaan onnistuttu. Tämä on havaittavissa myös siitä, että keskustelu valtuustojen heikosta asemasta on jatkunut, ja valtuuston aseman vahvistaminen on ollut edelleen vaikuttavana tekijänä vuoden 2015 kuntalain uudistuksessa (ks. esim. Harjula & Prättälä 2015, 35–39).

Tiihosen (2006, 171) mukaan julkishallinto on julkisten asioiden hoitamista, joka tapahtuu aina poliittisessa kontekstissa, ja virkasuhteessa olevat johtajat ovat olennaisessa roolissa poliittisten päätösten valmistelijoina. Möttönen (2012, 32) on laatinut seuraavan kuvion kuvaamaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta:

| | Luottamushenkilöiden vaikutus vähäistä | Luottamushenkilöiden vaikutus suurta |
|---------------------------------|--|--|
| Viranhaltijoiden valta vähäistä | Ulkoa johdettu kunta | Poliittinen ylivalta |
| Viranhaltijoiden valta suurta | Viranhaltijavetoisuus | Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rakentava yhteistyö |

Kuvio 5: luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen muodot (Möttönen 2012, 32)

Möttösen mukaan poliitikkojen ja viranhaltijoiden suhteet ovat erilaisia eri kunnissa ja eri tilanteissa. Kunta voi olla ulkoa johdettu, jos esimerkiksi kunnan taloudellinen liikkumavara on niin pieni, ettei kunnalla ole mahdollisuuksia tehdä aitoja valintoja. (Möttönen 2012, 32.) Jos luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijaorganisaation välillä on kunnan sisäinen valtataistelu, se voi vaikuttaa negatiivisesti kunnan toimintaan. Poliittisen ylivallan tilassa viranhaltijoiden ei odoteta tekevän uusia avauksia eikä politiikan määrittämisestä suunnasta poikkeavia näkemyksiä sallita, vaan viranhaltijoiden tehtävä on vain ja ainoastaan toteuttaa poliitikkojen tekemiä päätöksiä. Viranhaltijajohtoisuudella puolestaan tarkoitetaan tilannetta, jossa viranhaltijaorganisaatiolla on ylivalta suhteessa luottamushenkilöorganisaatioon. Tällöin poliitikot ainoastaan legitimoivat päätökset ja todellisen kunnan kehityssuunnan päättävät viranhaltijat. (emt.)

Möttönen (2001, 33) on todennut, että sekä poliittisessa ylivallassa että viranhaltijajohtoisuudessa on yhteistä se, että niissä ei hyödynnetä kaikkia käytettävissä olevia voimavaroja. Näin ollen tavoitteena voidaan pitää viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden rakentavaa tasapainotilaa. Tasapainotila voi tosin olla haastava saavuttaa, sillä viranhaltijat ja luottamushenkilöt tarkastelevat kunnan toimintaa varsin erilaisista näkökulmista käsin. Möttösen mukaan luottamuksellisessa yhteistyössä viranhaltijoille ei saa jäädä tunnetta, että heillä teetetään turhaa työtä tai heidät alistetaan, eikä luottamushenkilöille tunnetta, että heidät sivuutetaan tai jyrätään.

Kuntalain (410/2015) periaatteissa todetaan, että poliitikkojen tehtävänä on ohjata päätöksentekoa. Möllerin (2014, 14) mukaan kyseinen periaate toteutuu käytännön tasolla liian harvoin. Luottamustehtävän

hoitaminen vie paljon aikaa, päätettävät asiat vaativat erityisasiantuntemusta ja päätöksenteon valmistelun merkitys on korostunut. Kunnissa onnistuneet ratkaisut vaativat tutkimustietoon perehtymistä, osaamista ja kauaskantoista näkemystä. (Kurkinen-Supperi 2006, 47.) Kunnallinen päätöksenteko pohjautuu viranhaltijoiden valmisteluun ja esityksiin. Usein tärkeimmät rajaukset käsiteltävään asiaan tehdään jo valmisteluvaiheessa. Siten kokouksessa, jossa kyseisestä asiasta päätetään, ei yleisesti ottaen ole tarkoituksenmukaista käydä keskustelua vaihtoehtoista ja laajoista muutoksista, vaan nämä keskustelut tulisi käydä huomattavasti aikaisemmin. Möllerin (2014, 14) mukaan tästä voi seurata mikrojohtamista, jossa poliitikot puuttuvat yksityiskohtiin ja astuvat viranhaltijoiden varpaille.

6.1. Onko valtaa valunut liikaa viranhaltijoille?

Harisalon ym. (2007, 63) mukaan suomalaisessa demokratiassa on tapahtunut viimeisten vuosikymmenten aikana muutos, jossa valta on siirtynyt politiikasta hallinnolle ja hallinto on omaksunut itselleen entistä voimakkaamman poliittisen roolin ilman politiikalle kuuluvaa demokraattista vastuuta. Murto (2014, 10) toteaa seuraavaa: ”Julkisuudessa olevan yleiskuvan mukaan voin tiivistää niin, että virkamiesten valta suhteessa poliittikkoihin on vahvaa kaikissa niissä instituutioissa, joissa virkamiehet työskentelevät eli eduskunnassa sekä valtion ja kuntien hallinnossa”. Kuten jo Weber on byrokratiamallissaan todennut, mitä pidemmälle virkamiesten itsenäinen asema viedään, sitä suuremmaksi nousee vaara siitä, että se alistaa politiikan ”byrokratian vangiksi” (Tiihonen 2006, 21–22). Tämän vuoksi byrokratia tarvitsee vastapainoksi vahvan poliittisen koneiston, joka asettaa toiminnalliset tavoitteet ja kontrolloi hallintokoneistoa. Virkamiesten valta on Wibergerin (2005, 36) mukaan osittain viranhaltijoiden vallantavoittelun tulosta ja osittain poliittisten päättäjien itse valitsemaa heikkoutta. Voidaanko arvioida, että luottamushenkilöt ovat itse omalla toiminnallaan aiheuttaneet vallan siirtymisen viranhaltijoille? Vuoden 1992 kuntalain muutoksella mahdollistettiin ensimmäistä kertaa valtuuston päätösvallan delegoiminen kunnan viranhaltijoille (HE 70/1992). Tällä muutoksella oli suuri merkitys luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen valtasuhteen muutokseen, sillä se mahdollisti päätösvallan siirtämisen suoraan viranhaltijoille. Rynäsén (2001, 29) mukaan kunnanvaltuustojen toimivallan siirtäminen vahvistanut viranhaltijoiden asemaa merkittävästi ja on muuttanut siten toimijoiden välistä valtasuhdetta.

Kuntalain (410/2015 § 14) mukaan kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta ja käyttää kunnan päätösvaltaa. Valtuusto voi kuitenkin hallintosäännöllä delegoida toimivaltaa alaiselleen toimielimelle tai viranhaltijalle. Päättyessään hallintosäännöstä valtuusto siis samalla määrittelee

oman asemansa kunnan päätösvallan käyttäjänä ja päättää, kuka saa päättää mistäkin asiasta ja miten kunnan sisäiset valtasuhteet muodostuvat. (Suomen Kuntaliitto 2016, 6.) Näillä päätöksillä on suuri vaikutus kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen valtasuhteeseen. Samoin valtuusto päättää kunnan organisaatiosta eli millaisia toimielimiä kunnassa on, millaiseksi toimivaltasuhteet luodaan ja miten vastuu määrittyy kunnan sisällä. Mikäli politiikan ja hallinnon suhdetta tarkasteltaisiin institutionaalisen lähestymistavan näkökulmasta, näille virallisille organisaatiohierarkioille ja toimivaltasuhteille ei annettaisi juurikaan painoarvoa, mutta tosiasiallisesti ne muodostavat kuitenkin pohjan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhteelle. Jos valtuusto on esimerkiksi päättänyt hallintosäännössä delegoida päätöksenteon pitkälti viranhaltijatasolle asti ja antanut viranhaltijoille päätösvaltaa myös strategista painoarvoa sisältäviin asioihin, on luonnollista, että luottamushenkilöt kokevat vallan siirtyneen heiltä pois.

Kunnallisan alan kehittämissäätöön selvityksessä väitteen ”kunnallishallinto on luisunut liiaksi virkamiesten hallintaan luottamushenkilöiden ollessa vailla todellista valtaa” katsoi kansalaisista pitävän paikkansa 66 prosenttia ja luottamushenkilöistä 72 prosenttia (Polemia-sarjan julkaisu nro 82/2012, 13–14). Yksi luottamushenkilön asemaan vaikuttava tekijä on vallalla oleva linjaus, jossa luottamushenkilöiden työskentelyn painopiste on aiemmasta konkreettisten päätösten tekemisestä siirtynyt tavoitteista ja suurista strategisista linjauksista päättämiseen. Onko luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhde siis muuttunut sellaiseksi, että luottamushenkilöt päättävät ”mitä tehdään” ja viranhaltijat päättävät ”miten”?

Hoikan ym. (1999, 129) mukaan kunnallinen päätöksenteko on muuttunut valtuuston kannalta sellaiseksi, että valtuusto vahvistaa jo tosiasiallisesti muualla päätetyt asiat, ja hänen mukaansa vielä huomommaksi tämän tekee se, että se vahvistaa niitä entistä harvemmissä asioissa. Ruostetsaaren (2003, 91) mukaan valtuuston heikkenemiseen ovat vaikuttaneet etenkin kaksi asiaa. Näistä ensimmäinen on talousarvion yksityiskohtaisuudesta luopuminen ja toinen se, että siirryttiin päätöksenteon tapauskohtaisuudesta päättämään entistä enemmän tavoitteista ja periaatteista, eli muu operatiivinen toiminta jätettiin viranhaltijoiden toimivaltaan. Myös Harjula ja Prättälä (2015, 224) ovat todenneet, että kunnallishallinnon dualistinen periaate on menettänyt sisällöllistä merkitystään päätösvallan delegoinnin vapautumisen ja talousarvion rakenteiden väljentyneen vuoksi, sillä näistä johtuen perinteisesti valtuustolle kuulunutta poliittista harkintavaltaa on siirtynyt valtuustolta alemmille hallinnon tasoille. Tosin he myös mainitsevat, että nämä toimenpiteet ovat olleet hallinnon toimivuuden kannalta välttämättömiä muutoksia.

6.2. Poliitika-hallinto -dikotomia kunnallispoliittisessa kontekstissa

Kuntalaki (410/2015) perustuu edelleen dualistiselle periaatteelle (Harjula & Prättälä 2015, 224). Dualistinen periaate vastaa varsin pitkälti klassista poliitika-hallinto -dikotomiaa eli kunnan toiminta voidaan jakaa kunnan päätösvallan käyttöön ja asioiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Vaikka klassinen poliitika-hallinto -dikotomia on saanut teoreetikoilta runsaasti kannatusta ja kunnallishallinnollisesta kontekstista tarkastellen jako on periaatteessa hyväksyttävä työnjaon kannalta, on kyseinen jaottelu myös ongelmallinen (ks. esim. Ryyänen 2001, 59). Päätöksenteon kohteena olevien asioiden valmistelu sitoo päätösvallan käyttäjän toimivaltaa muun muassa sulkemalla pois valmisteluvaihtoehtoja, valitsemalla yhteistyökumppaneita ja asettamalla etenemisen suuntaviivat. Poliittisessa päätöksenteossa merkittävimmät päätökset tehdään usein jo asioiden valmisteluvaiheessa, sillä silloin tehdään tärkeimmät päätökset siitä, mihin suuntaan asiaa valmistellaan, mitä raameja valmistelulle asetetaan ja mikä näkökulma kyseiseen asiaan otetaan. Murto (2014, 36) onkin todennut, kuinka ”valmistelu valaa valtaroolin pohjan”. Heurun (2000, 78) mukaan raja kunnan päätösvallan ja valmistelun välillä on hämärtynyt, koska asioiden valmistelussa käytetään poliittista valtaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan muodossa. Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla voidaan viitata esimerkiksi siihen, että henkilöllä on mahdollisuus tehdä harkintaa eri vaihtoehtojen välillä osana päätöksentekoa ja vaikuttaa siten päätöksen sisältöön.

Keskeisen pisteen valmistelussa muodostaa viranhaltijaorganisaation johtaja. Hän määrää toimivaltansa kautta kaikkia niitä tahoja, jotka vastaavat asioiden valmistelusta kunnallisille toimielimille ja hallitsee operatiivisen toiminnan kautta kaikkia niitä alueita, mihin kunnan toimielimet eivät kykene vaikuttamaan. Toimielimet pääsevät puuttumaan asioihin vasta ns. kulminaatiovaiheessa. (Ryyänen 2001, 44–45.) Viranhaltijoilla on näin ollen mahdollisuus rajata käsiteltävissä olevia asioita ja rajata keskustelun kohteena olevia vaihtoehtoja, ja näin heillä voi olla merkittävä määrä tosiasiallista valtaa poliittisessa päätöksenteossa. Ryyänen (2001, 65–66) mukaan myös esittelyoikeus antaa viranhaltijalle vahvan oikeudellisen aseman, ja esittelymenettelyn käyttöönotto vuoden 1976 kunnallislaille on osaltaan lisännyt esittelijöiden ohjaus-, valmistelu- ja asiantuntijavaltaa. Tämä on hänen mukaansa varsin ongelmallista politiikan ja hallinnon välisen työn- ja vastuunjaon kannalta. Toimielimen esittelijänä oleva viranhaltija ottaa vastuulleen päätösehdotuksen ja vastaa siitä, että se on lainsäädännön ja hyvän hallinnon periaatteiden mukainen. Tämä antaa hänelle oikeuden määrittellä käsiteltävänä olevan pykälän selostusosassa oleva teksti, jossa nostetaan esille valmistelu ja sen pohjalta johdetut johtopäätökset. Näin ollen, mikäli

luottamushenkilöiden ja esittelijänä olevan viranhaltijan näkemykset eroavat toisistaan, luottamushenkilöt pystyvät puuttumaan asiaan vasta päätöksentekovaiheessa ja tällöinkin muutokset voidaan tehdä vain päätösehdotukseen – ei pykälän selostusosaan.

Kuten edellä on todettu, politiikan ja hallinnon raja ei aina välttämättä ole selkeä. Saarela ja Sainio (1991, 41) ovat nostaneet esille, kuinka viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolit voivat mennä sekaisin. Heidän mukaansa viranhaltijat vaikuttavat liian usein siihen osaan päätöksenteosta, joka olisi luottamushenkilöiden tehtävä ja luottamushenkilöt puolestaan ohjautuvat alueelle, jonka jättäminen viranhaltijoille lisäisi toiminnan tuloksellisuutta. He tiivistävätkin roolien sekoittumisen toteamalla, että viranhaltijat "asettavat kunnan toiminnalle tavoitteita, luovat visioita ja strategioita. Luottamushenkilöt tekevät innokkaasti päätöksiä siitä mistä kunnan konttorikoneet hankitaan". Suurista strategisista linjoista päättäminen on haastavaa ja viranhaltijoilla on näitä strategioita valmistellessaan mahdollisuus vaikuttaa niiden muotoutumiseen. Toisaalta Kurkinen-Supperi (2006, 35) on korostanut, että viranhaltijoilla tulisikin olla selkeä näkemys kunnan toiminnan tavoitteista ja kehittämisestä, sillä kunnan toimeenpaneva johto ei voi toteuttaa valtuuston poliittisia päämääriä menestyksekkäästi, mikäli tieto kyseisistä päämääristä ei ole välittynyt riittävästi viranhaltijaorganisaatioon. Luottamushenkilöille puolestaan yksittäiset, konkreettiset asiat voivat olla mieluisampia päätöksenteon kohteita kuin suuret periaatepäätökset (Saarela & Sainio 1991, 41). Tämä konkretian tavoittelu voi näkyä esimerkiksi siinä, että käsiteltäessä yli 50 miljoonan euron talousarviota teknisen lautakunnan kokouksessa, luottamushenkilöiden kysymykset ja mielenkiinto voivat koskea käytännönläheistä 200 000 euron kokonaisuutta.

Ryynänen (2001, 34) on todennut, että luottamustointien hoitaminen kunnissa on nykyisin tasapainoilua luottamustoimisuuden ja ammatillisuuden kesken. Käsiteltäviä asioita ja perehdyttävää on paljon, ja kuntien luottamushenkilöt käyttävät huomattavan määrän aikaa luottamustehtäviensä hoitamiseen. Poliittisen ohjauksen lisäämiseksi kunnissa on pohdittu muun muassa luottamustehtävien muuttamista päätoimisiksi tai osa-aikaisiksi. Tällöin luottamushenkilöillä olisi enemmän aikaa ja mahdollisuuksia perehtyä käsiteltäviin asioihin ja heillä olisi parempi mahdollisuus kyseenalaistaa viranhaltijoiden ehdotukset sekä tuoda uusia asioita poliittisen päätöksenteon piiriin.

Ryynänen (2001, 23–24) on todennut, että kuntien johtamisjärjestelmässä keskeinen ongelma on kunnanjohtajan asemassa konkretisoitua poliittisen ja hallinnollisen roolin sekoittuminen. Kunnanjohtajalla on sekä hallinnollista valtaa kunnan ylimpänä viranhaltijana, että poliittista valtaa kunnan tavoitteenasettelussa ja toiminnan suunnittelussa. Kunnanjohtaja on siten ammattijohtajan lisäksi poliittinen johtaja luottamushenkilöiden rinnalla – ilman luottamushenkilöille kuuluvaa poliittista vastuuta. Voidaankin

katsoa, että ainakin kunnanjohtajan roolissa politiikan ja hallinnon kosketuspinnat osuvat toisiinsa, eli viranhaltija toimii myös poliittisena toimijana. Tähän haasteeseen pohjautuukin myös ajatus pormestari-mallista eli sen tavoitteena on tuoda poliittiset valtasuhteet näkyviksi ja vaikuttaa siten, että ne heijastuvat kuntaorganisaation poliittiseen ohjaukseen. Toisaalta on huomioitava, että myös pormestarin roolissa sekoittuvat politiikka ja hallinto, sillä pormestari korvaa pormestari-mallissa kunnanhallituksen lisäksi myös kaupunginjohtajan, jolloin poliittinen ja ammatillinen johtaminen periaatteessa yhdistyvät.

Saarela ja Sainio (1991, 74) huomauttavat, että myös kuntatasolla valta on pohjimmiltaan aina kuntalaisilla ja valta on annettu ainoastaan väliaikaisesti valtuutettujen ja viranhaltijoiden käytettäväksi, mutta kuntalaiset voivat aina peruuttaa tämän valtuutuksen. On esimerkiksi mahdollista, että jos kuntalaiset eivät pidä ennakoitua lopputulosta hyvänä ja se herättää heissä vastustusta, kuntalaiset voivat alkaa toimia aktiivisesti ja julkinen mielipide kääntyä hanketta vastaan. Tällöin kunnallinen hallinto- ja päätöksenteko-organisaatio ei voi kuin alistua. Tätä demokratianäkökulmaa tulisikin nähdäkseni tuoda vahvemmin kunnalliseen poliittis-hallinnolliseen keskusteluun.

6.3. Poliittisen ja ammatillisen johtamisen erottelu

Kurkinen-Supperin (2006, 38) mukaan poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen välinen työnjako on koettu kunnissa epäselväksi. Myös Suomen Kuntaliiton (2008, 19) mukaan poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhteensovittaminen ei ole ristiriidatonta, sillä ihmisillä on eroavia näkemyksiä siitä, mikä on poliittiselle johdolle kuuluva suuri asia ja mikä on valmisteluun tai täytäntöönpanoon, eli viranhaltijapuolelle, kuuluva asia. Hyvinvointivaltion rakentamisen aikoihin 1960–1970 -luvulla alkoi ns. yhteiskunnan politisoituminen, jolloin poliitikkoja alettiin nimittää sekä valtionhallinnossa että kunnissa valmisteluelimiin. Yhteiskunnan politisoitumista kohtaan on esitetty kritiikkiä toisaalta sitä kohtaan, että politiikka tunkeutuu hallinnon vastuualueelle ja toisinpäin, sillä täytäntöönpanon ja yhteydenpidon parantamiseksi viranhaltijoita alettiin tällöin nimittää poliittisin perustein. Näkemyksenä oli, että demokraattisesti valituilla luottamushenkilöillä on myös mandaatti nimetä edustajansa virkakoneistoon. Tätä muutosta on kritisoitu siitä, että sen myötä politiikka byrokratisoitui. (Möttönen 1998, 82.)

Edelleen 1970–1980 -luvulla esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan hallinto on osa poliittista järjestelmää, eikä hallintoa ja politiikkaa voi erottaa toisistaan. Nämä näkemykset saivat myös kritiikkiä ja toteamuksia siitä, että hallinnon olisi oltava puolueeton suhteessa poliittisiin näkemyksiin ja edustettava

”yleistä etua”. Tämän jälkeen keskustelussa alkoivat painottua tehokkuusnäkökulmat, kun kunnallishallinnossa alettiin painottaa tehokkuusajattelua, liikkeenjohto-oppeja, kuten uutta julkisjohtamista (NPM), ja strategista ajattelua. Möttösen mukaan on sanottu, että uuteen julkisjohtamiseen liittyvien uudistusten, kuten tulosjohtamisen ja yksityistämisen, tavoitteena on jopa vapauttaa hallinto politiikasta. (Möttönen 1997, 82–84.)

Päämies-agentti -teorian perusteella toimeksiantosuhteet syntyvät siitä, että päämies ei voi, osaa tai halua suorittaa jotain tehtävää ja delegoi sen siksi agentille. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhdetta voidaan tarkastella tämän teorian näkökulmasta, eli viranhaltijaorganisaatio on rakentunut vastaamaan niistä hallinnollisista tehtävistä, jotka vaativat perehtyneisyyttä ja aikaa, ja joihin luottamushenkilöillä ei ole mahdollisuutta syventyä. Teorian mukaisesti päämies antaa agentille tehtävän, mutta agentti päättää, millä toimenpiteillä hän sen toteuttaa. (Petersen 1993, 277.) Vastaava periaate on havaittavissa myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa eli poliittisesti valitut luottamushenkilöt määrittelevät strategiset painopisteet ja tekevät poliittiset päätökset, ja viranhaltijaorganisaatio vastaa päätösten täytäntöönpanosta. Onko kuitenkin mahdollista, että viranhaltijoilla on tässä toimeenpanossa itsenäistä harkintavaltaa, jolla voi olla vaikutusta lopputulokseen?

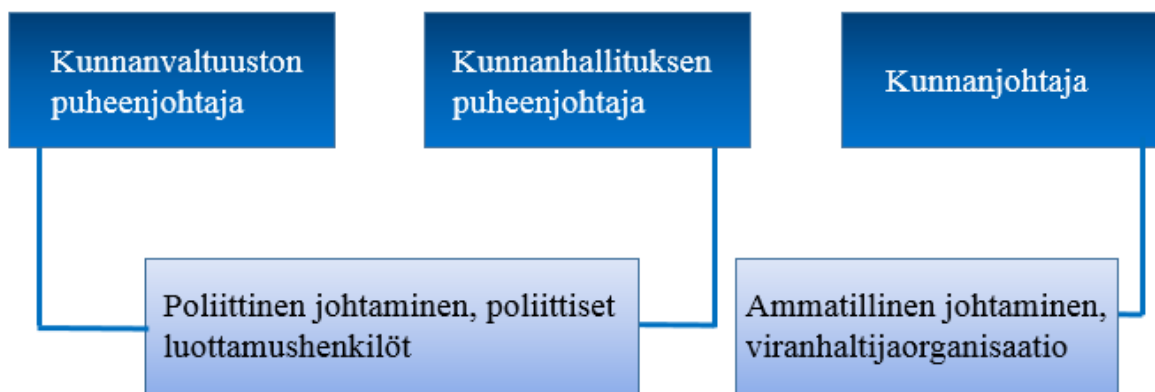
Harisalon ym. (1992, 45) mukaan kunnallispoliittisen päätöksenteon tehokkuus ja vaikuttavuus riippuvat olennaisesti siitä, millainen kyky päättäjillä on luoda, ylläpitää sekä käyttää valtaa. Heidän mukaansa yksi poliittisista funktioista on kuntalaisten vaikutusvallan turvaaminen suhteessa hallintoon kuntayhteisön ja kuntaorganisaation välisessä prosessissa. Jos kunnalliset päätöksentekijät asettuvat johdonmukaisesti kuntaorganisaation, eli viranhaltijoiden puolelle, kuntalaisten intressejä vastaan, kyse on byrokraattisesta politiikasta. Mikäli he puolestaan asettuvat johdonmukaisesti suojelemaan kuntalaisten intressejä ja koettavat saada hallinnon ottamaan kuntalaisten intressit toiminnassaan huomioon, voidaan siitä käyttää nimitystä kansalaispolitiikka. (emt., 55.) Näistä syistä pormestarimallin tavoite selkeyttää poliittista vastuuta, lisätä luottamushenkilöiden valtaa ja tuoda poliittinen ohjaus vahvemmin mukaan kunnallishallintoon, on varsin perusteltu lähestymistapa.

7. TUTKIMUSKYSYMYKSET, -AINEISTO JA -MENETELMÄT

7.1. Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset

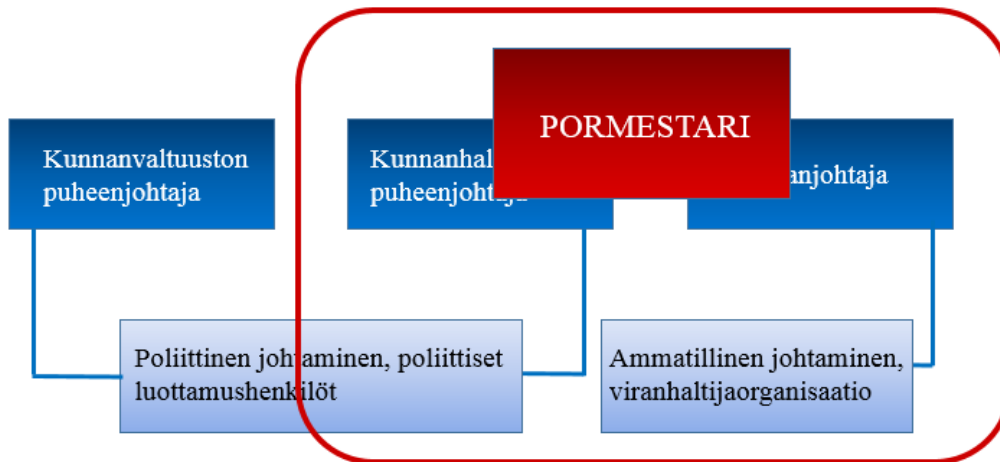
Tämän tutkielman läpileikkaavana teemana on viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden, toisin sanoen hallinnon ja politiikan, välinen suhde ja suhteeseen sisältyvä valta-aspekti. Ylönen (2007, 336) on todennut, että paikallista päätöksentekojärjestelmää ei ole tutkittu Suomessa juuri lainkaan valtakysymyksenä. Tämä on mielenkiintoista, sillä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhde luo pohjan kaikelle kunnan toiminnalle ja tarkasteltaessa em. toimijoiden suhdetta, on kiinnitettävä huomiota juuri valtasuhteeseen. Esimerkiksi Harisalon ym. (2007, 63) mukaan viimeisten vuosikymmenien aikana on tapahtunut vallan siirtymää politiikasta hallinnolle ja hallinto on omaksunut itselleen vahvempaa poliittista roolia – ilman politiikalle kuuluvaa demokraattista vastuuta. Sekä Tampereen kaupungissa että Pirkkalan kunnassa pormestarimalliin siirtymisen taustalla vaikutti vahvasti pyrkimys lisätä poliittista ohjausta, eli lisätä luottamushenkilöiden valtaa suhteessa viranhaltijoihin. Tutkimuskirjallisuudessa ei ole kuitenkaan vastattu siihen, onko tässä tavoitteessa onnistuttu? Pormestarimallia käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa on ylipäätään vain sivuttu pormestarimallin aikaansaamia muutoksia toimijoiden valtasuhteissa.

Perinteisessä suomalaisessa kunnallishallinnossa on poliittinen johto (kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston puheenjohtajat), joka vastaa poliittisesta johtamisesta ja ammatillinen johtaja (kunnanjohtaja), joka vastaa kunnan viranhaltijaorganisaation johtamisesta. Tässä mallissa poliittinen ja ammatillinen johto ovat lähtökohtaisesti eriytetty toisistaan. (Kuvio 6)



Kuvio 6: Perinteinen kunnanjohtajamalli

Pormestarimallissa poliittinen luottamushenkilö, pormestari, ”korvaa” sekä kunnanjohtajan että kunnanhallituksen puheenjohtajan. (Kuvio 7)



Kuvio 7: Pormestarimallin ero suhteessa perinteiseen kunnanjohtajamalliin

Pormestarimallin tärkein ero suhteessa perinteiseen kunnanjohtajamalliin on, että virkasuhteessa olevan kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa valtuuston erotettavissa oleva poliittinen luottamushenkilö eli pormestari. Tästä johtuen kaikki mallin tuomat muutokset ovat linkitettävissä joko suoraan tai välillisesti pormestariin – hänen rooliinsa, asemaansa ja henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa. Tämän vuoksi on perusteltua tutkia sitä, mikä on pormestarin rooli kunnassa, millä tavalla hän vaikuttaa valtasuhteisiin, onko mallin käyttöönotto muokannut kunnan sisäisiä vuorovaikutussuhteita sekä miten luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijaorganisaation edustajat kokevat pormestarin roolin ja vaikutuksen.

Tarkoitukseni on tutkia, mitä seurauksia tällä merkittävällä rakenteellisella organisaatiomuutoksella on ollut toimijoiden välisiin suhteisiin. Tutkimuskysymyksenä on, millä tavalla pormestarimallin käyttöönotto on vaikuttanut viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen valtasuhteeseen Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa. Lisäksi tarkastelen edelleen sitä, mikä on ollut pormestarin rooli mahdollisessa valtasuhteen muutoksessa.

7.2. Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Tämän tutkimuksen lähestymistapana toimii kvalitatiivinen tutkimus, sillä tutkielman tavoitteena on ymmärtää tutkittavaa ilmiötä kokonaisvaltaisesti. Hirsjärven ym. (2007, 131–136) mukaan kvalitatiivisen ja

kvantitatiivisen tutkimuksen eroista on keskusteltu jo pitkään ja jaotteluun liittyy myös kritiikkiä. Lähestymistapoja ei siten voida yksiselitteisesti erottaa toisistaan, mutta niillä voidaan nähdä olevan tietyt ominaispiirteet. Kvantitatiivisen tutkimuksen ominaispiirteitä ovat määrällinen mittaaminen ja aineiston saattaminen tilastollisesti mitattavaan muotoon sekä päätelmien teko tilastolliseen analysointiin perustuen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa puolestaan suositaan ihmistä tiedon keruun instrumenttina ja käsitellään tapauksia ainutlaatuisina, eli ei pyritäkään tilastollisesti yleistettävissä oleviin päätelmiin. (emt.) Alasuutarin (2011, 231) mukaan kvantitatiivisten menetelmien kautta voidaan saada luotettavaa mutta pinnallista tietoa ja kvalitatiivisten menetelmien kautta huonosti yleistettävää mutta syvällistä tietoa. Kuten edellä on kuvattu, vallasta puhuttaessa on huomioitava se, että kyseessä on varsin monimutkainen ja moniulotteinen käsite, jonka yksiselitteinen määrittely on haastavaa. Samoin myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen suhde on moniulotteinen kokonaisuus, johon vaikuttavat useat eri tekijät ja siten ei välttämättä ole yksiselitteistä kuvata sitä, miten pormestarimallin käyttöönotto on muokannut tätä suhdetta. Kvalitatiivinen lähestymistapa sopii tutkimuskysymykseeni, sillä esimerkiksi Hirsjärvi ym. (2007, 157) toteavat, että kvalitatiivisen tutkimuksen pyrkimyksenä ei niinkään ole todentaa olemassa olevia väittämiä vaan löytää ja paljastaa tosiasioita. Kvalitatiivinen lähestymistapa oli perusteltua myös siksi, että tutkimuksen tavoitteena ei ole löytää tilastollisia yhteyksiä, vaan pyrkiä ymmärtämään tutkimuksen kohdetta syvällisesti ja tuoda esille useita siihen vaikuttavia tekijöitä.

Laadullisella tutkimuksella on pääsääntöisesti mahdollista saada tietoa vain tietyistä ilmiöistä, ja tutkimuksen tulokset eivät lähtökohtaisesti ole juurikaan yleistettävissä. Yksittäisiä tapauksia tutkimalla on kuitenkin mahdollista saada näkyviin se, mikä ilmiössä on merkittävää. Esimerkiksi Pirkkalan kunnan ja Tampereen kaupungin pormestarimallien valtasuhteista voidaan todennäköisesti löytää yhteneväisyyksiä, ja jos samankaltaiset piirteet ilmenevät molemmissa kunnissa, niin voidaan olettaa, että kyseiset ominaisuudet liittyvät tavalla tai toisella pormestarimalliin. Nämä tulokset voivat siten mahdollisesti olla yleistettävissä myös muihin kuntiin, jotka ovat hiljattain ottaneet tai ovat ottamassa pormestarimallia käyttöön. Toisaalta Tampereen kaupungin ja Pirkkalan kunnan pormestarimallit eroavat osittain toisistaan ja sen vuoksi myös tutkimuksessa saatavat tulokset voivat olla erilaiset kyseisten kuntien osalta.

Tutkielman aineiston muodostaa haastatteluaineisto, joka on kerätty haastattelemalla Tampereen kaupungin ja Pirkkalan kunnan edustajia. Haastateltavat olivat kyseisten kuntien entisiä pormestareita, johtavia luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Hirsjärvi ja Hurme (1995, 25) ovat määritelleet haastattelun keskusteluksi, jolla on ennalta päätetty tarkoitus. Haastattelun ja keskustelun erona on juuri päämäärähakuisuus, eli pyrkimys kerätä informaatiota keskustelun kohteena olevasta aiheesta. Ruusuvuoren ym.

(2010, 269) mukaan tutkimushaastattelu on esimerkki institutionaalisesta tilanteesta, jossa osallistujat rakentavat itselleen sekä toisilleen koko tilaisuuden keston ajaksi puhujaroolit haastattelijana ja haastateltavana. Haastattelu eroaa siinä suhteessa muista tiedonkeruumenetelmistä, että siinä haastattelija on suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa tutkimuksen kohteen kanssa eli kyseessä on sosiaalinen vuorovaikutustilanne (Hirsjärvi & Hurme 2011, 41–43).

Haastattelumuotoja on useita ja tavallisimmin ne jaotellaan sen perusteella, miten strukturoitu ja säädelty haastattelutilanne on. Tässä tutkielmassa haastattelutyypiksi on valittu strukturoidun haastattelun ja avoimen haastattelun välimaasto, eli puolistrukturoitu haastattelu, joka tunnetaan myös nimellä teemahaastattelu. Teemahaastattelussa haastattelija laatii aihepiirit eli teemat, joista keskustellaan, mutta kysymyksillä ei ole tarkkaa muotoa tai järjestystä. (Hirsjärvi ym. 2007, 203.) Eskola ja Vastamäki (2001, 26) kuvaavatkin, että tällöin kysymykset ovat kaikille samat, mutta ei ole olemassa valmiita vastausvaihtoehtoja eli haastateltava saa vastata omin sanoin, ja haastattelijalla on käytössään ainoastaan tukilista, eikä valmiiksi säädeltyä kysymyspatteristoa. Onkin luonnollista, että eri haastateltavien haastatteluissa painotetaan ilmiön eri osa-alueisiin sen mukaisesti, mitä kukin haastateltava haluaa korostaa tai mistä hänellä on erityistä asiantuntemusta (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47–48).

Haastateltavien valinnassa on pyritty huomioimaan, että haastatteluiden pohjalta muodostuisi mahdollisimman kattava kokonaiskuva tutkittavasta aiheesta ja että haastateltavilla olisi runsaasti kokemusta ja näkemystä pormestarimallista sekä sitä edeltäneestä perinteisestä kunnanjohtajamallista. Haastateltavaksi valittiin Tampereen kaupungin ja Pirkkalan kunnan entisiä pormestareita sekä johtavia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, jotta tutkielmassa tulevat huomioiduksi pormestarien omat näkemykset, luottamushenkilöorganisaation näkemys sekä viranhaltijaorganisaation näkemys. Haastateltavat olivat seuraavat:

- Ikonen, Anna-Kaisa: Tampereen kaupunki, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, entinen pormestari ja apulaispormestari
- Joensuu, Jaakko: Pirkkalan kunta, kansliapäällikkö
- Kivekäs, Pekka: Tampereen kaupunki, erityisasiantuntija, entinen tilaajapäällikkö
- Niemi, Olli: Pirkkalan kunta, hallintojohtaja
- Rissanen, Helena: Pirkkalan kunta, entinen pormestari ja kunnanvaltuuston puheenjohtaja
- Roivainen, Irene: Tampereen kaupunki, entinen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja
- Skogberg, Pertti: Pirkkalan kunta, entinen kunnanvaltuuston puheenjohtaja
- Yli-Rajala, Juha: Tampereen kaupunki, konsernijohtaja

Lista haastateltavista aakkosjärjestyksessä on myös tutkielman liitteenä 1. Haastateltaessa ihmistä, jota pyydetään muodostamaan mielipide edustamaansa instituutioon, pidetään usein tärkeänä sitä, etteivät haastateltavat ole tunnistettavissa. Tutkimuksen aihepiiri huomioiden tässä tutkielmassa on pyritty kiinnittämään tähän erityistä huomiota. Haastateltavia ei siteerata nimellä ja muutoinkin tutkielmassa on pyritty siihen, että haastateltavat pysyisivät mahdollisimman anonyymeinä. Tutkimukseen osallistuminen oli vapaaehtoista ja tutkimuksen tarkoitus kerrottiin haastateltaville haastattelupyynnön yhteydessä sekä kunkin haastattelun aluksi. Haastateltavat antoivat myös luvan haastatteluiden nauhoittamiseen.

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina, jotka muodostuivat viidestä teemasta. Ensimmäisenä teemana oli *pormestarimallin alkuvaiheet*. Tässä tarkoituksena oli tarkastella, mitkä tekijät vaikuttivat siihen, että pormestarimalliin siirryttiin, mitä mallilla tavoiteltiin ja millaisia tavoitteita sille asetettiin ja miten eri osapuolet suhtautuivat pormestarimalliin. Toisena teemana oli *pormestarin rooli* – millainen on pormestarin rooli suhteessa perinteiseen kunnanjohtajaan, valtuuston puheenjohtajaan, konsernijohtajaan/kansliapäällikköön, muihin viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin sekä kuntalaisiin. Lisäksi tarkasteltiin, onko mallilla saavutettu sen alkuperäinen tavoite eli lisätty poliittista ohjausta ja mikä on pormestarin rooli tässä mahdollisessa muutoksessa. Teemahaastattelun kolmas teema oli *viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen suhde* Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa – millainen suhde oli ennen pormestarimallia, millaiseksi se kehittyi mallin alkuvaiheessa ja millainen se on nykyään sekä millaiset toimijoiden väliset roolit ovat suhteessa tutkielmassa aiemmin esitettyyn teoreettiseen viitekehukseen. Neljäntenä teemana oli *valta*. Tässä teemassa pureuduttiin vielä syvemmälle toimijoiden välisiin suhteisiin ja siihen, miten valta jakautuu viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä, kenellä Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa on valta ja millaisissa konteksteissa valta tulee näkyväksi. Viimeisenä teemana käsiteltiin sitä, *miten pormestarimallia tulisi kehittää edelleen* ja miten malli on haastateltavien näkemysten mukaan saavuttanut sille asetettuja tavoitteita.

Haastattelut toteutettiin syksyn 2017 ja talven 2018 aikana. Haastatteluiden kesto oli noin tunti ja kussakin haastattelussa käytiin läpi teemahaastattelurungon aihepiirejä. Yksi haastatteluista toteutettiin ryhmähaastatteluna, jossa kahta henkilöä haastateltiin samanaikaisesti. Eskolan ja Suorannan (1998, 94–96) mukaan ryhmähaastattelun etuna on esimerkiksi sen tehokkuus ja se, että haastateltavat voivat tukea ja innostaa toisiaan puhumaan aiheista. Toisaalta haittapuolena on mahdollista, että ryhmähaastattelussa henkilö voi kertoa asioista eri tavalla kuin yksilöhaastattelussa kahden kesken haastattelijan kanssa. To-

teutetussa ryhmähaastattelussa haastatellut kuitenkin toivat hyvin omia näkemyksiään esille ja vaikuttivat tukevan ja täydentävän toisiaan. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin analysoitavissa olevaan muotoon.

Tutkimusmenetelmänä tutkielmassa toimii laadullinen sisällönanalyysi. Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä ja on diskurssianalyysin tavoin tekstianalyysia (Silverman 2014, 116). Menetelmät kuitenkin eroavat siten, että sisällönanalyysissä pyritään etsimään tekstistä merkityksiä, kun taas diskurssianalyysi keskittyy siihen, miten kyseisiä merkityksiä tuotetaan (Tuomi & Sarajärvi 2003, 105–106). Tuomi ja Sarajärvi (emt., 110) kuvaavat sisällönanalyysiä keinoksi järjestää aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon niin, ettei sen sisältämä informaatio katoa, eli analysoinnin tarkoituksena on luoda hajanaisesta aineistosta yhtenäistä tietoa. Ensin dokumentista etsitään erilaisia termejä ja termit luokitellaan eri luokkiin siten, että samassa luokassa olevat termit kuvaavat samaa ilmiötä, vaikka ovatkin eri tavoin kirjoitettuja. Sisällönanalyysi tarkoituksena on siten löytää hajanaisesta materiaalista yhteneväisyyksiä ja jalostaa niistä hyödyllistä informaatiota.

Sisällönanalyysi voidaan jaotella aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen ja teorialähtöiseen analyysiin suhteessa siihen, miten siinä suhtaudutaan teorian rooliin tutkimuksessa (Eskola 2010, 182). Tuomen ja Sarajärven (2003, 97) mukaan tämä jaottelu ottaa erilaiset analyysin tekoa ohjaavat tekijät paremmin huomioon kuin toinen mahdollinen jaottelutapa, eli jaottelu induktiiviseen (yksittäisestä yleiseen) ja deduktiiviseen (yleisestä yksittäiseen) analyysiin. He käyttävät teoriasidonnaisesta sisällönanalyysistä termiä teoriaohjaava sisällönanalyysi (emt., 110). Teoriaohjaavassa analyysissä on teoreettisia kytköksiä, mutta analyysi ei nouse suoraan teoriasta. Siinä materiaalia pyritään luokittelemaan teoriaan sopivilla käsitteillä, mutta näitä käsitteitä ei ole rajattu ennalta, eli kyseessä on teorialähtöistä sisällönanalyysia vapaamuotoisempi menetelmä. Sisällönanalyysissä on näin ollen teoreettisia kytköksiä, mutta analyysi ei nouse suoraan teoriasta, ja teoria voi auttaa analyysin etenemistä. (emt., 98–99.)

Tässä tutkielmassa sisällönanalyysi toteutettiin siten, että litteroidusta haastatteluaineistosta merkittiin ensin kiinnostuksen kohteeseen kuuluvat asiat ja erotettiin ne muusta aineistosta. Tämän jälkeen jäljelle jääneen aineiston pohjalta toteutettiin aineiston teemoittelu. Hirsjärven ja Hurmeen (2011, 173) mukaan teemoittelussa aineistosta tarkastellaan sellaisia nousevia piirteitä, jotka ovat usealle haastateltavalle yhteisiä. Teemoittelu saattaa pohjautua haastattelun lähtöteemoihin, mutta tavallisesti sen lisäksi nousee myös muita, mahdollisesti jopa kiinnostavampia teemoja. Tässä tutkielmassa tällaisia teemoittelun pohjalta nousseita teemoja olivat esimerkiksi pormestarin rooli tiedon suodattajana sekä rakenteellisten tekijöiden merkitys.

Teemoittelussa onnistuminen vaatiikin Eskolan ja Suorannan (2014, 176) mukaan teorian ja empirian vuorovaikutusta. Tavoitteena on koota samaa asiaa kuvaavat havainnot yhteen, eli pyrkiä raakahavainnoista metahavaintoihin ja muodostaa siten tutkittavasta ilmiöstä kuva käytettävissä olevien johtolankojen ja vihjeiden avulla (Alasuutari 2011, 237). Tässä tutkimuksessa toteutetussa teemoittelussa teemoiksi nousivat seuraavat teemat, joita käsitellään tarkemmin seuraavassa analyysi-osuudessa:

1. Pormestarin rooli sillanrakentajana ja tiedon suodattajana viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä
2. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen suhde pormestarimallissa
3. Poliittinen johtajuus ja vallalle kasvot -periaatteen toteutuminen
4. Rakenteellisten tekijöiden merkitys ja pormestarin valintatapa

8. ANALYYSI

8.1. Pormestarin rooli sillanrakentajana ja tiedon suodattajana viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä

Pormestarimallin käyttöönotossa on ennen kaikkea kyse rakenteellisesta uudistuksesta, jossa kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan korvaa poliittinen luottamushenkilö, ja tämän myötä kunnan ammatillinen ja poliittinen johtaminen yhdistyvät. Tästä johtuen kaikki mallin tuomat muutokset ovat linkitettävissä joko suoraan tai välillisesti pormestariin – hänen rooliinsa, asemaansa ja henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa.

Jokaisessa haastattelussa nousi esille pormestarin rooli viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden rajapinnassa. Sekä viranhaltijat että luottamushenkilöt vaikuttivat kokevan pormestarin osaksi omaa organisaatiotaan. Tämä on ymmärrettävää, sillä pormestarina toimiva henkilö on päivät töissä osana viranhaltijaorganisaatiota ja illat ja viikonloput poliittisena luottamushenkilönä toimielinten kokouksissa ja edustus-tehtävissä. Yksi haastateltavista kuvasikin pormestarin roolia toteamalla, että pormestari assosioituu siten, että *”tavallaan ei voi sanoa, että mieltäs, että on niinku enemmän politiikan tai enemmän virkakunnan puolella, vaan se tavallaan kuuluu vähän niinku molempiin jengeihin”*. Tämä politiikan ja hallinnon linkittyminen pormestarin roolissa on mallin kannalta tärkeimpiä ominaisuuksia – vaikka hallinnon ja politiikan sekoittuminen onkin vastoin klassisen politiikka-hallinto -dikotomian periaatteita, luo se pohjan koko pormestarimallin vuorovaikutus- ja valtasuhteille.

Koska pormestarin roolissa yhdistyvät sekä hallinnon että politiikan aspektit, on luontevaa, että pormestari toimii sillanrakentajana osapuolten välillä. Haastateltavien mukaan viranhaltijat ja luottamushenkilöt olivat ennen pormestarimallin käyttöönottoa kauempana toisistaan ja pormestarimallin myötä nämä suhteet ovat lähentyneet. Yksi haastateltavista totesi, että *”Kyl tää virkamieskunnan ja poliittisen kentän, niin tavallaan tällainen vuoropuhelu, niin se on, se on niinku luonnollisempaa ja niinku läheisempää, mitä se on aikaisemmin”*.

Yksi haastateltavista kuvasi, kuinka yleisesti suomalaisella kuntakentällä luottamushenkilöillä ei ole usein tietoa viranhaltijoiden työnkuvasta:

”Poliitikot syyttää virkamiehiä, että eivät tee sitä, tekevät tuota ja niin edelleen, mutta he eivät tiedä mitä lainalaisuuksia ja tehtäviä virkamiesten työhön kuuluu. Kuvittelevat, että ovat vain ne

listat, jotka tulevat heille päätöksentekoon. Poliitiikka ei tiedä, miten paljon kunnassa on muita töitä”.

Tämä sitaatti kuvastaa jonkinasteista kuilua viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Haastattelut nostivat esille sen, että luottamushenkilöt tarvitsisivat enemmän tietoa viranhaltijaorganisaation tehtävistä ja valmisteluun kuuluvista asioista. Heidän mukaansa pormestarin tehtävänä tulisi olla toimiminen sillanrakentaja ja tiedonvälittäjä osapuolten välillä, sillä hän toimii sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden johtajana. Päämies-agentti -teoriaa noudatellen viranhaltijaorganisaatio on rakentunut vastaamaan niistä hallinnollisista tehtävistä, jotka vaativat perehtyneisyyttä ja aikaa ja joihin luottamushenkilöillä ei ole mahdollisuutta syventyä. Päämies-agentti -teorian mukaisesti sekä päämies että agentti näkevät teorian neljännen tekijän, eli toiminnan lopputuloksen, mutta teorian viidentenä elementtinä oleva tiedon epäsymmetrisyys tuo kuilun osapuolten välille (Petersen 1993, 278–279). Luottamushenkilöt eivät välttämättä ole tietoisia siitä, mitä kaikkia asioita ja prosesseja esimerkiksi tietyn asian valmisteluun sisältyy viranhaltijapuolella. Koska pormestari näkee sekä hallinnon että politiikan näkökulman, hän voi omalla toiminnallaan toimia sillanrakentajana osapuolten välillä ja myös varmistaa, että viranhaltijat toimivat luottamushenkilöiden toivomalla ja edellyttämällä tavalla.

Pormestarin roolia tiedonvälittäjänä kuvattiin myös seuraavasti: *”Pormestarilla on kyllä niinku sitä aikaa perehtyä niihin asioihin, jota ei ole poliittisilla luottamushenkilöillä muilla ja sitten se, että pormestari on avoin ja kertoo ne sitten taustat”.* Myös toinen haastateltavista painotti pormestarin mahdollisuuksia asioihin perehtymiseen toteamalla, *”että kyllä sekin, että tehdään informointia päätöksiin, niin vaatii sen, että myöskin perehtyy asioihin riittävän hyvin – niin sen tää malli on mahdollistanut”.* Koska pormestari on kokopäiväinen luottamushenkilö ja työskentelee osana viranhaltijaorganisaatiota, hänellä on tavallista luottamushenkilöä paremmin aikaa ja mahdollisuuksia perehtyä käsiteltäviin asioihin ja tarvittaessa pyytää viranhaltijoilta lisäselvityksiä valmistelussa olevien asioiden taustoista. Pormestarin rooliin kuuluu vahvasti tämän kerätyn tiedon välittäminen edelleen muille luottamushenkilöille:

”Pyysin viranhaltijoilta, että voisit sä laittaa sähköpostilla noita ja noita taustatietoja poliitikoille, eli ne niinku sai siihen ennakkoon jo, ettei tuu siinä kokouksessa sitä, että asiat jää pöydälle.”

Useasta haastattelusta ilmeni, kuinka ennen pormestariamallia asioita tuli ajoittain esityslistalle poliittiseen päätöksentekoon ilman, että siitä oli käyty etukäteiskeskusteluita, ja jopa ilman, että tiedettiin asian olevan valmistelussa. Stenvallin ym. (2014, 49) mukaan valmistelun alkuvaiheessa tapahtuva hyvä keskustelu helpottaa koko myöhempää asian valmistelu- sekä päätöksentekoprosessia, ja on olennaista, että

valmistelu on avointa, erilaisia vaihtoehtoja ja faktoja huomioon ottavaa sekä osallistavaa. Haastattelussa toistui useaan kertaan, miten pormestarimalliin liittyy vahvasti demokratianäkökulma ja poliittisen tahtotilan tuominen jo valmistelun alkuvaiheeseen. Yksi haastateltavista korosti juuri tätä mahdollisuutta:

”Varmaan kaikkein tärkein siinä lähtötilanteessa oli se, että haluttiin antaa kasvot päätöksentolle ja, ja tuoda se semmonen niinkun demokratianäkökulma jo varhaisempaan vaiheeseen päätöksentekoon. Ei niin että asiat tulee valmiiksi valmisteltuna ---- vaan niin että, että politiikalla on mahdollisuus siihen ottaa kantaa siinä vaiheessa, kun asioita lähdetään valmistelemaan elikkä mihin suuntaan niitä lähdetään viemään.”

Myös toinen haastateltava korosti, kuinka ”on ihan eri asia ottaa poliitikkona kantaa valmiiseen pakettiin ja alkaa keskustella siitä, kuin että voi alusta asti olla valmistelussa mukana”. Yksi haastateltavista kuvasi valmistelussa tapahtunutta muutosta seuraavasti:

”Kyl mä sanon, että aikaisemmin aina ennen pormestarikautta, niin kyllä virkamieskunta ja kunnanjohtaja tässä vanhassa mallissa toimi aika paljon... se oli niinku sellanen kokonaisuus. Ja sieltä tuli asioita ja ne sitten vain poliittisesti katsottiin, että miten se päätöksenteko meni ja muuten et se.... Mä sanoisin, että se vaikuttaminen siihen virkamieskunnan päätöksiin tai päätösten valmisteluun oli huomattavasti vähäisempää, kuin mitä se on tällä hetkellä.”

Yksi haastateltavista nosti esille myös sen, että tieto ja mahdollisuudet vaikuttaa ajoissa myös sitouttavat luottamushenkilöitä päätöksentekoon toteamalla, että ”kun ihmiset saa tietoa ennakkoon ja sit ne pystyy tuomaan sen mielipiteensä, niin ihmiset myös sitoutuu niihin asioihin”. Se, että luottamushenkilöt saavat tietoa valmistelussa olevista asioista ja pystyvät jo varhaisessa vaiheessa nostamaan esille poliittista tahtotilaa ja millaista taustatietoa ja vaihtoehtokartoituksia asiasta tarvitaan, todennäköisesti edesauttaa päätöksentekoprosessin sujuvuutta. Toisaalta tämän haittapuolena voi olla se, että prosessin ajallinen kesto pitenee ja prosessit näyttäytyvät aiempaa monimutkaisempina.

Myös haastatellut viranhaltijaorganisaation edustajat totesivat, että he ovat saaneet pormestarimallin käyttöönoton jälkeen enemmän tietoa luottamushenkilöiden näkemyksistä ja poliittisesta tahtotilasta jo asioiden valmisteluvaiheessa. Yksi haastateltavista kuvasi, että pormestari toimii viestinviejänä ja sovitaa osapuolten näkemyksiä ja että ilman pormestarimallia ”törmäyskurssi voi olla suurempi, kun tahtotila ei ole selvillä”. Pormestarista käytettiin useassa haastattelussa termiä ”viestinvälittäjä”. Hän ottaa politiikalta syötteitä vastaan ja kanavoi niitä edelleen päätöksenteon valmisteluun viranhaltijaorganisaatioon ja myös laajemmin luottamushenkilöorganisaatioon. Tämä tiedon keruu tapahtui haastatteluiden perusteella paitsi virallisten toimielinten kokousten yhteydessä, erityisesti epävirallisten kokousten, kuten valtuustoryhmien ennakkotapaamisten, puheenjohtajistopalaverien tai valiokuntatyöskentelyn yhteydessä.

Lisäksi pormestari ottaa vastaan myös kuntalaisilta ja sidosryhmiltä tulevia syötteitä ja kanavoi niitä hallinnon ja politiikan tietoisuuteen. Tästä johtuen haastateltavat kuvasivat pormestarin kriittiseksi ominaisuudeksi kyvyn kerätä tietoa poliittisilta luottamushenkilöiltä ja kyvyn nähdä, mikä on kulloinkin poliittinen tahtotila, eli pormestari toimii jossain määrin poliittisena tunnustelijana. Yksi haastateltavista totesi, kuinka pormestarilla ”pitää tuntosarvet olla niin herkäät, että sä tiedät signaalit ottaa vastaan” ja toinen, kuinka pormestarilla ”piti olla tietämys siitä, mitkä ryhmät tulee minkäkin asian taakse”. Yksi haastateltava kuvasi myös, miten pormestari antaa keräämänsä tiedon pohjalta poliittisia suuntaviivoja valmisteluun – mitä asioita valmistellaan, millainen kanta käsiteltävään asiaan otetaan ja mitä eri vaihtoehtomalleja päätöksentekoon tulisi esimerkiksi tuoda. Tällaisia keskusteluja oli haastateltavan mukaan käyty jo aiemmin ennen pormestarimallia, mutta pormestarimalli on linkittänyt tämän vahvemmin yhdeksi pormestarin ydintehtävistä. Hän totesi, että ”vois sanoa, että pormestarimalli toi sen tavallaan niinkun ihan osaks sitä päivittäistä työtä”. Yksi haastateltavista kuvasi vuorovaikutussuhteissa tapahtunutta muutosta seuraavasti:

”Mä väitän, että siinä on enemmän tullut tällaista yhdessäajattelua jos nyt vuorovaikutussuhteita mieltii. Mut sitten se miten toimintasuhteita... tällaisia työskentelysuhteita, se oli ennen hajanaisempaa että tietyt otti yhteyttä tiettyihin --- nyt kun se on pormestari, niin se on paljon selkeämpää. Me käydään pormestarin kautta sitä keskustelua luottamushenkilöiden kanssa ja toimielimien kanssa – tää niinku, se selkeyttää tätä tämmöstä vuorovaikutussuhdetta.”

Haastatteluiden perusteella pormestarin tehtävänä on toisaalta tuoda valmisteluun tietoa poliittisesta tahtotilasta sekä toisaalta politiikan puolelle viranhaltijaorganisaation näkemystä ja käytännön ymmärrystä ja viitteitä siitä, mikä on toteuttamiskelpoista ja mikä ei, ”ettei politiikka toimi ihan omassa sfäärissään irrallaan siitä hallinnosta”. Haastateltavat kuitenkin totesivat, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä ei juurikaan ole suoria kontakteja, vaan vuorovaikutus tapahtuu pitkälti pormestarin/pormestarikunnan kautta tai pormestarin luomien epävirallisten vuorovaikutuskanavien ja toimielinrakenteiden kautta. Tätä kautta on todettavissa, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vuorovaikutuksen lisääntyminen pormestarimallin käyttöönoton myötä linkittyy juuri pormestariin ja hänen luomiinsa virallisiin ja epävirallisiin rakenteisiin, joissa politiikan ja hallinnon välinen vuorovaikutus tapahtuu.

Yksi haastateltavista kuvasi, kuinka ero kunnanjohtajamalliin on suuri siinä, miten ”ei hakata päätä seinään” ja viedä asioita uudelleen ja uudelleen poliittiseen päätöksentekoon, vaan tarvittavat keskustelut käydään jo ennen asian viemistä poliittiseen päätöksentekoon. Toinen haastateltavista kuvasi pormestarimallia toteamalla, että ”kyllä me ollaan koetettu mahdollisimman aikaisessa vaiheessa käydä tätä vuoropuhelua, että politiikka muodostaa jotain tiettyjä tahtotiloja”. Tämä poliittisen tahtotilan tuominen

valmisteluun on ollut pormestarimallin merkittävimpiä eroja suhteessa perinteiseen kunnanjohtajamalliin, eli asioita tuodaan luottamushenkilöiden tietoon ja keskusteluun pormestarin toimesta enemmän ja aiemmassa vaiheessa kuin kunnanjohtajamallissa. Tosin se on haastatteluiden perusteella osaltaan tarkoittanut myös ainakin jossain määrin päätöksenteon kustannusten välillistä kasvua ja prosessien pitkitymistä. Haastateltavat kuitenkin kuvasivat, miten varhainen vuoropuhelu politiikan ja hallinnon välillä on ainakin jossain määrin toimivan päätöksentekoprosessin edellytys, ja pormestarin rooli tämän keskustelun mahdollistajana pormestarimallin tärkeimpiä ominaisuuksia:

”Pahin, mitä vois tehdä tänä päivänä pormestarina, on, että linnoittuisi sinne kulmahuoneeseen, johtais vaan organisaatiota sisältä ja neuvottelis muutaman poliittisen toimijan kanssa, et sillan mielestä pormestarimalli ei toteudu”

8.2. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen suhde pormestarimallissa

Stenvall ym. (2014, 30–31) ovat todenneet, että politiikan ja hallinnon välille on rajapintojen toimivuuden näkökulmasta tärkeää aikaansaada toimiva roolijako, jossa politiikalle kuuluu poliittinen harkinta ja hallinto vastaa operatiivisesta toiminnasta. Edelleen he ovat todenneet, että tässä onnistuneet kunnat menestyvät pitkällä aikavälillä, pystyvät rakentamaan vuorovaikutussuhteita ja hyödyntämään vuorovaikutuksesta nousseita kehitysideoita (emt., 44). Myös Kurkinen-Supperi (2006, 35) on tiivistänyt, että:

”Onnistuneen kuntajohtamisen voidaan siis nähdä liittyvän keskeisesti kunnan ammatillisen johdon ja luottamushenkilöjohdon kykyyn toimia omissa rooleissaan, yhteistyössä ja etsien erilaisia ratkaisuja kuntaa kohtaaviin haasteisiin.”

Pikkala (2005, 111) on todennut, että poliittisen ja hallinnollisen johdon välisen jaon epäselvyys on suomalaiselle kunnallishallinnolle tyypillinen piirre. Kysyttäessä haastateltavilta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisestä tehtävänjaosta ja suhteesta Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa, haastateltavat vaikuttivat tunnistavan suhteen ideaalitulaksi politiikka-hallinto -dikotomian mukaisen jaottelun, mutta totesivat sen käytännön toteutuksessa olevan haasteita:

”Mä luulen, että siinä on pientä lipsumista puolin ja toisin. Että... että tota virkahenkilöt pyrkii vaikuttaa tietenkkin, eihän se nyt ihan tyhjästä se strateginenkaan johtaminen nouse, sehän perustuu valmisteluun, se perustuu erilaisiin seminaareihin ja muihin... jokuhan ne pohjat sinne rakentaa ja syöttää ne ideat ja poliitikot sitten syö ne tai ei ne syö niitä. Et eihän se mitään ja kyllä

monella tasolla virkahenkilöt pyrkii vaikuttaan ja sit toisinpäin myöskin poliitikot virkahenkilöihin.”

Sekä Tampereen kaupungissa että Pirkkalan kunnassa on haastatteluiden perusteella ollut tilanteita, joissa poliittiset luottamushenkilöt ovat astuneet operatiiviselle puolelle ja toisaalta viranhaltijat politiikan puolelle. Haastateltavat kuvasivat, kuinka ”*päätöksentekijän on helpompi käsittää asia, joka on siinä mittakaavassa kuin normaalitoiminnassa muuten*”, ja sen vuoksi suurista strategisista linjoista päättäminen on haastavaa ja operatiivisen toiminnan pienemmät asiat luontevampia päätöksenteon ja osallistumisen kohteita. Yksi haastateltavista totesikin, kuinka ”*luottamushenkilöt ei viihdy strategian puolella*”. Edelleen yksi haastatelluista luottamushenkilöedustajista totesi, että ”*tulee joskus kiusaus, että pitäisi mennä työnjohtajaksi kentälle*”, mikä kuvasti sitä, kuinka poliittisilla luottamushenkilöillä voi olla ajoittain haasteita pysyttämisenessä politiikka-hallinto -dikotomian mukaisessa tehtävänjaossa strategisessa johtamisessa. Eräs haastateltava totesi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleista seuraavaa:

”Kyllähän tota tässä täytyisi niinku olla käsitys omista rooleista itse kullakin molemmin puolin. Jos ei sitä ole niin sitten on pelkkää sotkua. Mut että eihän... Sekin, että näistä tehdään näistä rajoista pyhiä, ei sekään onnistu.”

Haastatelluista oli havaittavissa, että politiikan tulo mukaan valmisteluun on huomattavasti hyväksyttävämpää silloin, kun kyse on arvovalinnoista ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävistä asioista. Viranhaltijoissa herää vahvemmin vastareaktioita, mikäli poliittiset luottamushenkilöt yrittävät puuttua pieniin operatiivisiin asioihin:

”Osa poliitikoista haluaisi mennä hyvin mikromanageroivaan tyyliin, että nyt lähdetään vahtiimaan joka ikinen täytettävä vakanssi ja se taas on niinku sellanen, että kuinka tarkkaan... että missä kulkee se luottamuksen raja --- että siinä joutu hakeen sitä yhteensovittavaa linjaa.”

”Mutta musta myöskin se pitää tunnistaa politiikassa, että ei mennä liian pienten asioiden ohjaamiseen ja toisaalta annetaan myöskin se valmistelurauha. Että jos annetaan suuntaviivat, niin ei sit olla koko ajan joka päivä kyttäämässä, että miten tää on menossa. Että kyllä siinä virkamiehillä on siinä se asiantuntemus viedä asioita eteenpäin että, että tavallaan tän tyyppisiä pelisääntöjä myöskin tarvitaan.”

Osa haastateltavista nosti esille myös sen, miten on ollut myös viranhaltijoita, jotka vievät omia näkemyksiään vahvasti eteenpäin ja aika ajoin yksittäisten viranhaltijoiden toiminnassa on vaikuttanut myös poliittinen viitekehys. Ryytänen (1998, 35) on nostanut esille, kuinka hallinto ei usein halua pysyttäytyä valmistelijan roolissaan. Yksi haastateltavista totesi esimerkiksi, että ”*määrätyt viranhaltijat halus sitten ohjata politiikalle asioita, joita he haluavat viedä läpi*” ja toinen, että:

”Sitä enemmän siinä tullaan varmasti siihen, että missä se raja kulkee. Että on tällainen ajatus, että virkakunnassa on niitä, jotka ottaa niinkun... hyvin mukautuu helposti politiikan tahtoon ja toisia, joilla on taas hyvin vahva oma näkemys”

Tällaista ei kuitenkaan pidetä hyväksyttävänä, vaan yksi haastateltavista totesi:

”---siihen ehkä virkakunta reagoi enemmän, että jos politiikka puuttuu pieniin asioihin, mutta kyllä politiikkakin reagoi vahvasti siihen, että jos joku viranhaltija oikein voimakkaasti ja ponnekkaisesti esittää omia niinkun näkökulmiaan tai kieltäytyy ottamasta niinkun tavallaan sitä tarkoituksenmukaisuusharkintaa huomioon. Kyllä me niitäkin nähdään joskus, että pidetään sitkeesti kiinni tästä, että ei tahdota joustaa.”

Tampereen kaupungin yksi pormestarimallin tavoitteista oli ”siirtää tarkoituksenmukaisuusharkinta politiikan tehtäväksi”. Haastateltavat kuvasivat, kuinka ylipäätään ei aina ole selvää, mikäli on politiikkaa ja mikä hallintoa, ja että termi ”tarkoituksenmukaisuusharkinta” on haastavaa määritellä. Yksi haastateltavista liitti termin mielenkiintoisesti valtaan toteamalla, että *”valta on sitä, milloin voit käyttää harkintavaltaa. Kun on sellainen tahdonmuodostus, mikä voidaan tehdä monella tapaa ja pystyt sen suunnan näyttämään, niin on valtaa”*. Tampereen kaupungin tavoite tarkoituksenmukaisuusharkinnan siirtämisestä politiikan tehtäväksi linkitettiin haastatteluissa jossain määrin poliittiseen ohjaukseen ja luottamushenkilöiden valtaan suhteessa viranhaltijoihin. Lisäksi termi linkitettiin hallinto-politiikka -dikotomian mukaiseen työnjakoon, jossa viranhaltijoiden tulisi toteuttaa poliittisten päättäjien määrittämiä toimenpiteitä ja tahtotiloja. Tavoitteen toteutumisen arviointia on kuitenkin haastavaa toteuttaa tarkoituksenmukaisuusharkinta-termin epäselkeyden vuoksi.

Kaikki haastateltavista totesivat poliittisen ohjauksen lisääntyneen pormestarimallin myötä. Haastatteluiden perusteella tämän haittapuolena näyttäytyi kuitenkin se, että toimielinten ja pormestarin/pormestarikunnan lisäksi myös yksittäiset luottamushenkilöt ovat olleet viranhaltijoihin enemmän yhteydessä ohi oman toimielimensä. Haastateltavat totesivat esimerkiksi, että *”tää pormestarimallihan toi niinku luottamushenkilöt tänne virkavalmisteluun ja tänne puolelle reippaasti”* ja, että *”meillä on poliitikot ---tullut hyvin pitkälle sisään virkamiesvalmisteluun, että meillä on niinku – tavallaan nää roolit on niinku sekaisin tällä hetkellä”*. Tosin tämänkin jälkeen viranhaltijoiden roolina on edelleen asioiden valmistelu ja täytäntöönpano, ja viranhaltijapuolen edustajat kuvasivat, miten heidän on tullut pormestarimallin käyttöönoton jälkeen vain sopeuttaa toimintansa siihen, että luottamushenkilöt ovat valmistelussa vahvemmin mukana antamassa ohjeita ja suuntaviivoja. Sekä Tampereen kaupungissa että Pirkkalan kunnassa pormestarimallin tavoitteena oli poliittisen ohjauksen vahvistaminen, mutta kyseessä on jossain määrin tasapainoilu – miten saada poliittinen tahtotila mukaan asioiden valmisteluun ilman, että se vaikuttaa kuitenkaan liian merkittävästi valmisteluun.

Toisaalta myös luottamushenkilöt ovat haastatteluiden perusteella välillä kokeneet, että valmistelun pohjalta heille on tuotu päätösehdotuksia, jotka eivät ole hyväksyttävissä. Ryytänen (1998, 35–40) onkin nostanut esille, miten politiikan on pidettävä huoli siitä, että hallinto tuottaa riittävästi vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja, ja pitäisi pyrkiä välttämään tilanteita, joissa hallinto tuo päättävälle elimille ainoastaan yhden vaihtoehdon, jonka kyseisen toimielimen odotetaan siunaavan. Tosin haastateltavat nostivat esille, että tämä osa politiikan ja hallinnon suhdetta ei ole ominaista vain pormestarimallille, vaan toteutuu yhtäläisesti myös perinteisessä kunnanjohtajamallissa. Osa haastateltavista kuitenkin tunnisti, että pormestarimallissa tätä tapahtuisi astetta vähemmän kuin perinteisessä kunnanjohtajamallissa.

Tampereen kaupungissa yksi pormestarimallille asetetuista virallisista tavoitteista oli ”selventää rajoja virkamieskunnan ja politiikan välillä” (Ryytänen 2010, 81–82). Vaikka haastateltavat totesivat pormestarimallille asetettujen tavoitteiden pitkälti toteutuneen, tämän tavoitteen osalta haastateltavat totesivat olevan haasteita. Voitaneen kuitenkin todeta Tampereen kaupungin tavoitteiden ”saada poliittinen päätöksenteko mukaan asioiden valmisteluun” ja ”siirtää tarkoituksenmukaisuusharkinta politiikan tehtäväksi” sekä Pirkkalan tavoitteiden ”poliittisen yhteistyön vahvistaminen” ja ”valtuuston vahva asema ja ohjausvalta” olevan lähtökohtaisesti hieman haasteellisia osapuolten välisten raja-aitojen kannalta. Onko samanaikaisesti mahdollista lisätä yhteistyötä ja politiikan roolia valmistelussa ja kuitenkin selkeyttää osapuolten välisiä rajoja? Myös Tampereen kaupungissa vuonna 2014 toteutetun toimintamallin arvioinnin tuloksissa todettiin, että työnjako poliittisen ja viranhaltijajohdon välillä on osittain epäselvä ja kaipaa määrittelyä (Rannisto 2015, 14).

Toisaalta kysyttäessä politiikan ja hallinnon rajan selkeydestä ja politiikka-hallinto -dikotomian mukaisesta tehtäväjaottelusta yksi haastateltava pohti toimijoiden rooleja seuraavasti:

”Että tavallaan toisaalta tää malli saattaa jopa niinkun hämärtää tai lähentää näitä ajatteluja, et niinkun tavallaan se... niin... toi on itseasiassa hyvä kysymys – tarviiko siinä piirtää hirveen tarkka raja siihen välille vai onko tää malli itseasiassa se, joka mahdollistaa niitten paremman vuorovaikutuksen ja limittäisyyden? Että siinä tavallaan niinkun... että parhaimmillaanhan tää tuo, jos tää oikein hyvin toimii, niin että on ne suuntaviivat. Virkakunta tietää, että mihin suuntaan halutaan valmistella, ei tehdä turhaa työtä, että on mahdollisuus vaikka siellä vastualueen johtoryhmässä niinku peilata sitä, että mikä on politiikan tahtotila --- ja sitten tuodaan se ja tiedetään että asia menee eteenpäin. Niin parhaimmillaanhan se on tätä. ”

8.3. Poliittinen johtajuus ja vallalle kasvot -periaatteen toteutuminen

Sekä Tampereen kaupungissa että Pirkkalan kunnassa pormestarimalliin siirtymisen tavoitteena oli antaa poliittiselle johtamiselle kasvot eli tuoda poliittinen johtaminen vahvemmin näkyväksi, selkiyttää johtamista ja linkittää poliittinen johtaminen ja vastuu pormestarin rooliin siten, että pormestari olisi kuntalaisille se henkilö, johon kunnan poliittinen johtaminen henkilöityy.

Pormestaria verrattiin haastatteluissa paljolti suhteessa kunnanjohtajaan ja erityisesti nousi esille se, miten kunnanjohtajat käyttävät osittain myös poliittista valtaa ”piilossa”. Pormestarimallin tavoitteena oli tuoda tämä vallankäyttö näkyväksi. Yksi haastateltavista kuvasi, kuinka ”[t]ässä on niinku ääneen tunnustettu, että mistä on kysymys --- Niin, että tuotu näkyväksi tämä näin, mikä on niinku varmaan semmonen pysyvä hyvä puoli tässä”. Toinen haastateltavista nosti esille, miten pormestarimalliin siirtymisen taustalla oli pyrkimys ”kolmen keisarin valssin pysäyttämiseen”. Tällä hän viittasi Risto Koiviston, Pirkkalan entisen kunnanjohtajan, jo aiemmin esitettyyn kuvaukseen suomalaisesta kunnallishallinnosta ”kolmen keisarin valssina”, jossa on henkilöistä kiinni, pitääkö kunnan poliittista johtamista hallussaan kunnanjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja vai kunnanvaltuuston puheenjohtaja. Tämä poliittisen johtamisen suomalainen malli on Koiviston mukaan johtanut valta- ja vastuusuhteiden hämärtymiseen. (Kuntalehti 5/2009, 25–26.)

Useampi haastateltavista toi esille, miten aiemmin kunnanjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanvaltuuston puheenjohtaja saattoivat ohjata epämiellyttävät yhteydenotot toisilleen siten, ettei kukaan ottanut asiassa lopullista vastuuta. Haastateltavat viittasivat myös siihen, että kunnanjohtajan valinta perustuu usein ainakin jossain määrin myös politiikkaan ja että kunnanjohtajat käyttävät poliittista valtaa ilman luottamushenkilölle kuuluvaa poliittista vastuuta. Yksi haastateltavista totesi kuntajohtamisesta seuraavasti, puhuttaessa strategisen johtamisen ja operatiivisen toiminnan erottamisesta:

”...liian idealistinen lähtökohta, että oikeassa elämässä se ei mene koskaan näin, vaan aina siihen johtamiseen liittyy suuri määrä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joka on myös siten luonteeltaan poliittistakin harkintaa”.

Pormestarimallissa pormestarilla on paljon valtaa, mutta myös sen mukana tuleva kokonaisvaltainen vastuu. Lisäksi kunnanjohtajaan verrattuna hänen poliittinen viitekehyksensä on kaikkien tiedossa. Luoko tämä rakenteellinen ero suhteessa perinteiseen kunnanjohtajaan pormestarille vahvemman poliittisen johtajuuden?

Sekä Tampereen kaupungissa että Pirkkalan kunnassa pormestarimallin tavoitteeksi asetettiin vallalle kasvot -periaate ja poliittisen johtamisen vahvistaminen. Pormestarin asemaa kuvattiin haastatteluissa muun muassa seuraavasti:

”Pormestari on myöskin kaupunginhallituksen puheenjohtaja, niin tavallaan tää et siinä johdat sekä politiikan linjauksia, että sitten kaupunkiorganisaation suuntaviivoja. Näitten kahden yhteensovittaminen tuo aika vahvan niinkun vallanasetelman myöskin siinä, että on mahdollisuus vaikuttaa sitten asioihin ja viedä niitä mitä linjataan.”

Kaikki haastateltavat totesivat vallalle kasvot -tavoitteen pitkälti toteutuneen. Pormestarimallista todettiin esimerkiksi, että *”näkyvyys on olennaisin ero”* ja että *”kunnan johto on saanut kasvot”*. Luottamushenkilöhaastateltavat kuvasivat, miten pormestaria on kunnanjohtajaa helpompi lähestyä, sillä hän on *”yksi heistä”*. Yksi haastateltavista nosti esille, kuinka perinteinen kunnanjohtajamalli on suhteellisen etäinen paitsi suhteessa kuntalaisiin, myös valtuutettuihin. Vallalle kasvot -periaatteen toteutuminen on muuttanut osin myös viranhaltijoiden arkea siinä suhteessa, että pormestarimallin myötä kuntalaisten ja median yhteydenotot ohjautuvat suurelta osin pormestarille. Tämä on haastatteluiden perusteella helpottanut viranhaltijoiden roolia:

”Se, mitä virkakunta on välillä kokenut, että he pääsee jopa helpommalla tällä hetkellä tässä kuntalaispalautteessa, että se ohjautuu tällä hetkellä aika voimakkaasti pormestarille --- ja tavallaan se voi tuoda myöskin työrauhaa sinne virkakunnalle parhaimmillaan, että tavallaan pormestarikunta ottaa sen niinku – tavallaan antaa kasvot välillä myönteisissä asioissa mutta aika paljon myös niissä kielteisen palautteen asioissa.”

Pormestarimallin vallalle kasvot -periaatetta tarkastellessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota myös kuntalaisnäkökulmaan ja verkostojohtamiseen. Haastateltavat kuvasivat, kuinka merkittävä osa pormestarin työstä on *”ulkopolitiikkaa”*, viitaten pormestarin työhön esimerkiksi sidosryhmien ja verkostojen toiminnassa, kansallisen ja kansainvälisen tason suhteissa ja edustustehtävissä suhteessa kuntalaisiin. Yksi haastateltavista nosti esille, että tämän roolin vuoksi *”se henkilö joka siihen valitaan, sillä täytyy olla tavattoman hyvät verkostot, hyvin paljon sosiaalista pääomaa”*. Pormestarin tehtävänä on siten tuoda kuntaa näkyväksi. Pormestarimallin tavoitteena olikin hyvin vahvasti päätöksenteon tuominen lähemmäs kuntalaisia. Kaksi haastateltavista kuvasi, kuinka kuntalaisten on jostain syystä helpompi lähestyä pormestaria kuin kunnanjohtajaa. Tämä saattaa johtua esimerkiksi siitä, että pormestari on poliittinen luottamushenkilö, jonka tehtävään kuuluu kunnanjohtajaa vahvemmin kuntalaisnäkökulman huomioiminen. Kuntalaisten on myös mahdollisesti luonnollisempaa ottaa yhteyttä heidän itse vaaleissa valitsemaansa luottamushenkilöön. Yksi haastatelluista pohti myös, että pormestari mahdollisesti ohjautuu poliittisena luottamushenkilönä kunnanjohtajaa automaattisemmin kuntalaisten pariin.

Pirkkalan kunnassa on hallintosääntötasolla linjattu, että pormestari toimii kunnan protokollan mukaisena johtajana (Pirkkalan hallintosääntö § 6). Sen sijaan Tampereen kaupungissa pormestari on virallisen protokollan mukaan vasta toisella sijalla valtuuston puheenjohtajan jälkeen. Tämä on Tampereen kaupungin haastateltavien mukaan aiheuttanut jopa hienoisia haasteita ja esimerkiksi edustustehtävissä on jouduttu pohtimaan, miten edustustilaisuudet järjestetään siten, että protokolla tulisi huomioiduksi, kun valta ja kunnan johtaminen tosiasiallisesti henkilöityvät hyvin vahvasti pormestariin. Yksi haastateltavista nosti tästä esimerkiksi Ruotsin kuninkaallisten vierailun Tampereen kaupungissa.

Pormestarin asema on suhteellisen vahva verrattuna valtuuston puheenjohtajaan. Rynäsen (2010, 56) mukaan valtuuston puheenjohtajan tehtävä on ainakin jossain määrin kunniaviran luonteinen, ja pormestari on kokopäiväinen luottamushenkilö, jolloin hänellä on enemmän mahdollisuuksia kunnan edustamiseen ja toimimiseen kunnan johtohenkilönä. Kurkinen-Supperi (2001, 75–76) on kuvannut, että suomalaisissa kunnissa vallan keskiössä ovat kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja, ja valtuuston puheenjohtajan painoarvo riippuu pitkälti kunnan poliittisesta kulttuurista ja hänen henkilökohtaisista ominaisuuksistaan. Yhtenä selittävä tekijänä tässä voi vaikuttaa valtuuston erillisyys päätöksenteon valmistelusta verrattuna kunnanhallitukseen. Koska pormestari korvaa sekä kunnanjohtajan että kunnanhallituksen puheenjohtajan, voidaan todeta tästäkin syystä pormestarilla olevan merkittävä määrä valtaa. Tosin on huomioitava, että kunnanvaltuuston kokouksissa valtuuston puheenjohtaja on korostetusti kokousten johtaja.

Johtajuuden ja vallanjaon näkökulmasta tarkasteltuna yksi Tampereen kaupungissa toteutettu olennainen muutos oli siirtyminen yhden konsernijohtajan malliin vuonna 2014. Tämän myötä Tampereen kaupungin ja Pirkkalan kunnan pormestarihallitukset muistuttavat hieman enemmän toisiaan, eli pormestari johtaa sekä viranhaltija- että luottamushenkilöorganisaatiota ja hänen alaisuudessaan toimii viranhaltijapuolella konsernijohtaja/kansliapäällikkö, joka vastaa kunnan operatiivisen toiminnan johtamisesta pormestarin alaisuudessa. Muutosta kuvattiin ”isoksi keikaukseksi” ja jopa pohdittiin, että onko mahdollista, että tällöin otettiin askel kohti perinteisempää kunnanjohtajamallia ja vahvistettiin viranhaltijaorganisaation asemaa:

”Se riski minkä mä näen siinä, vois olla joskus potentiaalisesti se, että jos ois heikko pormestari, niin tässä voitais palata helposti takaisin kaupunginjohtajamalliin, että kun konsernijohtajan valta kasvais hyvin suureksi”

Sekä Tampereen että Pirkkalan haastateltavat kuvasivat toisaalta pormestarin ja konsernijohtajan/kansliapäällikön työnjakoa sujuvaksi ja luottamukselliseksi ja hänen rooliaan pormestarin työpariksi. Haastatteluiden perusteella konsernijohtajan/kansliapäällikön tehtävänä on keskittyä kunnan ”sisäpolitiikkaan” eli operatiivisen toiminnan johtamiseen ja mahdollistaa osaltaan se, että pormestarilla on mahdollisuus käyttää aikaansa vahvemmin viranhaltijaorganisaation johtamisen lisäksi esimerkiksi verkostojoh- tamiseen ja muuhun ”ulkopolitiikkaan”.

Yksi haastateltavista nosti puolestaan esille sen, miten Tampereella pormestarikunta on varsin vahva. Myös 2014 toteutetussa Tampereen kaupungin toimintamallin arvioinnissa on todettu, että poliittisen päätösvalan vahvistamisen tavoitteessa on onnistuttu pormestarikunnan osalta ja sen valta suhteessa joh- taviin viranhaltijoihin on kasvanut (Rannisto 2015, 14). Toisaalta Stenvall ja Airaksinen (2009, 59) ovat nostaneet esille, että yhden haasteen mallille voi aiheuttaa, mikäli pormestarikunnan ja muiden valtuu- tettujen välille syntyy kuilu, jossa valtuusto kokee pormestarikunnan etäisiksi ja liian viranhaltijoihin kuuluvaksi. Pormestarin, samoin kuin apulaispormestareiden, rooli onkin siten pitkälti tasapainoilua hal- linnon ja politiikan rajapinnassa.

8.4. Rakenteellisten tekijöiden merkitys ja pormestarin valintatapa

Haastatteluiden perusteella pormestarihallinnon olennaisin rakenne vaikuttaa oleva pormestarin alisteisuus valtuustolle tarkoittaen sitä, että pormestarin valinta kuuluu kunnanvaltuuston toimivaltaan ja valtuus- tolla on mahdollisuus erottaa pormestari kuntalain 34 §:n mukaisesti yksinkertaisella äänten enemmis- töllä epäluottamuksen perusteella. Yksi haastateltavista kuvasikin, kuinka pormestari on ”*virassa juuri siihen seuraavaan kokoukseen asti. Jos ei ole luottamusta, se on nuijan kopautus ja pormestari lähtee*”. Säilyttääkseen asemansa pormestarin on kuultava valtuutettuja ja hänellä on oltava herkäät poliittiset tun- toaistit ja pyrittävä toimimaan tavalla, jolla hän saa ylläpidettyä valtuuston luottamuksen. Pirkkalan kun- nan haastateltavat nostivat esille, kuinka tätä pormestarin erottamismahdollisuutta oli jo hyödynnetty mallin alkuvaiheessa ja kuinka mallin alkuvaiheessa saadut kokemukset myös auttoivat mallin kehittä- misessä. Malliin siirtymistä kuvattiin osin haastavaksi, ja haastateltavat korostivat erityisesti ensimmäi- sen pormestarin roolia ja sitä, miten ensimmäisen kauden pormestarilta vaaditaan todella paljon muutos- johtamista. Se, että erottamismahdollisuutta on jo hyödynnetty, voi kuitenkin toimia muistutuksena por- mestareille heidän asemastaan ja alisteisuudestaan valtuustolle ja osin edesauttaa sitä, että pormestarit huomioivat valtuuston tahtotilan ja roolinsa erityisen hyvin.

Haastatteluiden pohjalta olikin havaittavissa, miten pormestarit hakivat valtuudet toimintaansa poliittisilta luottamushenkilöiltä ja miten pormestari toimi valtuuston luottamuksella. Yksi entisistä pormestareista totesikin, että *”mähän hain ne valtuudet poliitikoilta, siis poliittisilta luottamushenkilöiltä”*. Pormestarista todettiin myös, ettei pormestari toimi valtatyhjiössä vaan hänellä on taustalla oma poliittinen ryhmänsä ja hänen on huomioitava myös muut valtuustoryhmät toiminnassaan. Haastatteluissa kuvattiin, kuinka pormestarin *”pitää kuulla kaikkia näitä ääniä ja yrittää sovittaa se”*. Pormestaria kuvattiin myös seuraavasti:

”Meetkö norsuna posliinikauppaan ja sitten linjaillet, niin varmasti koetaan, että valta on siirtynyt ja ollaan tyytymättömiä, tai sitten voi olla niin, että tuoda niitä näkökulmia ja onnistua niin, että kaikki kokee, ettei oo niinkun valtaa menetetty, ja parhaimmillaan hyvä johtaminen on sitä ihmisten onnistumiset esiin ja sitä kautta niinkun ohjattua sitä”.

Toinen pormestarimalliin sisältyvä ominaisuus on se, että pormestari voidaan kuntalain 44 §:n mukaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi (Kuntalaki 410/2015 § 44). Jatkokauden haluavan pormestarin tulee uusia kuntalaisilta saamansa mandaatti kuntavaaleissa ja lisäksi halutessaan jatkaa pormestarina hänen tulee uusia myös valtuustolta saamansa mandaatti. Tämä on erityinen rakenteellinen ero suhteessa perinteiseen kunnanjohtajamalliin. Lisäksi pormestarin valinnassa on huomioitava kuntavaalin tulokset yleisesti eli se, millaisia muutoksia seuraavat kuntavaalit tuovat kunnan poliittisiin valtasuhteisiin ja millaisia seurauksia tällä on pormestarin valinnalle. Haastateltavat kuvasivatkin, miten kunnanjohtajien uusiutumissykli on huomattavasti hitaampi, ja näin ollen pormestarimalliin sisältyy tietynlainen *”luontainen uudistuminen”*. Toisaalta tällä määräaikaisuudella on vaikutusta myös poliittiseen johtamiseen ja osa haastateltavista kuvasi, miten pormestarimalliin sisältyy tietynlainen projektijohtamisen näkökulma:

”kun pormestari tulee kuitenkin aina määräaikaseks niinku sisään taloon, niin tavallaan --- kun on olemassa pormestariohjelman, niin se tuo ehkä enemmän niinku projekti- tai ohjelmajohtamisen tavoitteet – tullaan sisään, tullaan toteuttaan ne tietyt asetetut tavoitteet tietyllä aikavälillä.”

”Se on vähän niinkun määräaikainen työsopimus, että jos ei tulokset tyydytä, niin päästään sitten eroon. Tai jos ajattelu muuttuu, että mikä on niinkun tärkeätä, niin silloin päästään kanssa eroon.”

Kuten edellä on kuvattu, tämä pormestarikauden rajattu pituus voidaan nähdä etuna demokratianäkökulman kannalta. Tämä voi kuitenkin tuoda johtamiseen lyhytjänteisyyttä ja poukkoilevuutta – onko neljä vuotta riittävä aika pormestarikauden pituudeksi ja onko perinteinen kunnanjohtajamalli tästä näkökulmasta katsottuna parempi johtamisjärjestelmä, joka mahdollistaa kunnan pitkäjänteisemmän kehittämisen? Myös Ryyänen (2010, 151) on huomauttanut, että nykyinen neljän vuoden toimikausi voi olla jatkuvuuden kannalta ongelmallinen.

Osa haastateltavista kuvasi, kuinka erityisesti pormestarikauden määräaikaisuus ja alisteisuus valtuustolle pakottavat pormestarin ottamaan valtuuston huomioon kaikessa toiminnassaan. Toki myös perinteisessä kunnanjohtajamallissa kunnanjohtajan on pidettävä yllä hyviä suhteita valtuutettuihin ja kuultava heitä, mutta asemansa puolesta hänellä ei ole samankaltaista epävarmuutta asemastaan sidottuna valtuuston kantaan, sillä kunnanjohtajan erottamisprosessi on haastavampi. Tämä asetelma edesauttaa sitä, että pormestarin on kaikessa toiminnassaan huomioitava poliittinen johtaminen, poliittisen tahtotilan välittäminen viranhaltijaorganisaatioon sekä tiedonkulku osapuolten välillä. Pormestarimalli ei siten sinänsä takaa poliittisen ohjauksen vahvistumista, mutta luo johtamisjärjestelmänä siihen todennäköisesti paremmat edellytykset kuin perinteinen kunnanjohtajamalli.

Haastatteluiden edetessä aloin kuitenkin miettiä, kuinka paljon pormestarimallissa on loppujen lopuksi kyse rakenteellisen uudistuksen tuomista muutoksista ja kuinka paljon henkilöistä, epävirallisista rakenteista ja vuorovaikutussuhteista, organisaatiokulttuurista tai kontekstista. Haastatteluissa nousi esiin, kuinka sekä Tampereen kaupungissa että Pirkkalan kunnassa virallisen toimielin- ja organisaatorakenteen lisäksi erityisesti epävirallisella organisaatorakenteella on ollut merkitystä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisille suhteille ja vuorovaikutukselle. Jokainen johtaja rakentaa virallisen toimielinrakenteen päälle muun organisaation toiminnan ja epämuodolliset rakenteet. Näillä rakenteilla vaikuttaa haastatteluiden perusteella olleen merkittävä rooli myös pormestarimallissa. Yksi haastateltavista nosti esille, että *”jokainen ottaa sen johtajuutensa ja tää malli niinkun muokkautuu aina vähän myöskin niitten johtajien mukaan, jotka sitä mallia on niinku toteuttamassa”*. Myös toinen haastateltavista totesi pormestarin roolista seuraavaa:

”Mutta tota periaatteessahan meillä on niinku pormestarin johtajuus, on aika paljon kiinni siitä hänen henkilökohtaisesta uskottavuudestaan ja kyvystään niinku... mutta tietysti on sellaisia tekijöitä, joille ei mahda sitten mitään, että mikä on tuo valtarakenne tuolla meidän valtuustossa.”

Tampereen kaupungin ja Pirkkalan kunnan epäviralliset organisaatorakenteet ovat vaihtuneet useaan kertaan pormestarimallin käytön aikana, ja jokainen pormestari on muokannut niitä näkemyksensä mukaan – esimerkkeinä näistä haastateltavat nostivat esille esimerkiksi johtoryhmätyöskentelyn, valtuustoryhmien ennakkotapaamiset, valiokuntatyöskentelyn, puheenjohtajistopalaverit ja pormestarikunnan palaverit. Nämä eivät ole osa kunnan virallista toimielinrakennetta mutta ovat vuorovaikutuksen kannalta merkittävässä roolissa. Haastateltavat kuvasivat, kuinka sekä Tampereella että Pirkkalassa poliittisten kantojen selvittäminen, asioiden taustoittaminen ja tahtotilojen luominen tapahtuivat juuri näiden epävirallisten rakenteiden kautta lähinnä pormestarien toimesta. Tämän kautta voidaan todeta, että itse raken-

teilla ei välttämättä olekaan niin suurta merkitystä kuin alun perin voisi ajatella, vaan epävirallisilla rakenteilla on myös todella paljon merkitystä. Myös Tampereen toimintamallin arvioinnissa vuonna 2014 on kiinnitetty huomiota siihen, että moni malliin liittyvä tekijä on kiinni erityisesti johtamisesta, yhteistyöstä ja luottamuksesta pikemminkin kuin toimintamallista tai organisaatorakenteesta. Arvioinnissa on myös todettu, että ”mikään toimintamalli ei itsessään toimi, jos organisaatioita ei osata tai haluta johtaa eikä sen tavoitteita edistää”. (Virtanen & Rannisto 2015, 102.)

Kaikki haastateltavat olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että rakenteilla on osaltaan merkitystä – ne luovat pohjan sille toimintaympäristölle, jossa kunnan toiminta tapahtuu, määrittelevät valtasuhteita ja toisaalta asettavat reunaehdot osapuolten toiminnalle. Myös Harisalo ym. (2007, 32) ovat todenneet, että rakenne toimii johtamisen, koordinoinnin, valvonnan ja ohjauksen mahdollistajana ja miten se asianmukaisena tehostaa toimintaa ja taas huonosti toteutettuna hidastaa toimintaa ja kuluttaa turhia resursseja. Yksi haastateltavista tiivisti, että *”ei siinä auta vaikka olisi kuinka vahva persoona ja kuinka kokenut persoona, jos ne raamit on liian ahtaat”*. Toisaalta yksi haastateltavista nosti esille sen, miten pormestarimalliin sisältyvien rakenteiden tulee olla ainakin jossain määrin joustavia ja mahdollistaa se, että uuden pormestarin on mahdollista rakentaa organisaatiostaan näköisensä. Hän kuvasikin, miten *”pormestarimalli antaa vain ne tietyt puitteet, joiden sisällä pormestari voi muokata rakenteen sellaiseksi kuin itse haluaa”*. Sama on tosin myös kunnanjohtajamallissa, sillä jokainen kunnanjohtaja muokkaa virallisten toimielin- ja organisaatorakenteiden lisäksi omanlaisensa toimintamallit ja epäviralliset organisaatio- ja vuorovai- kutusrakenteet. Pormestarimallissa toki uusiutumismuutos neljän vuoden toimikaudella edellyttää tätä kunnanjohtajamallia enemmän.

Nykyistä mallia, jossa pormestari korvaa kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan, on kritisoitu siitä, että valtuusto ja valtuuston puheenjohtaja voivat jäädä sen myötä liiaksi sivuun, sekä erityisesti siitä, että siinä valtuuston puheenjohtaja, joka on kuntalaisten selvemmin demokraattisesti valitsemman toimielimen puheenjohtaja, on poliittiselta painoarvoltaan pormestaria vähäisempi (Stenvall & Airaksinen 2009, 48). Pormestarimallikin olisi mahdollista toteuttaa usealla tavalla. Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa on edellytetty, että pormestari tulee valita valtuutettujen keskuudesta, mutta lainsäädäntö mahdollistaa pormestarin valinnan myös valtuuston ulkopuolelta. Lisäksi voisi olla mielekäästä tarkastella, millaisia vaikutuksia sillä olisi, mikäli pormestari valittaisiin suoralla kansanvaalilla tai sillä, että hän korvaisi kunnanjohtajan lisäksi valtuuston puheenjohtajan. Erikseen olisi vielä tarkasteltava, toimiiko pormestari esittelijänä vai ainoastaan puheenjohtajana. Lainsäädäntö mahdollistaa myös

mallin, jossa nykyinen kunnanjohtaja toimisi kunnanhallituksen puheenjohtajana, ja näin yhdistää poliittinen ja ammatillinen johtaminen. Kunnanjohtaja voidaan myös valita määräajaksi esimerkiksi valtuuston toimikaudelle. Yhtenä vaihtoehtona on myös ”ostaa poliittista aikaa” luottamushenkilöille eli tehdä koko- tai puolipäivätoimisia luottamushenkilöitä esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtajista tai lautakuntien puheenjohtajista. Olisikin mielenkiintoista tarkastella, millaisia vaikutuksia näillä toteutustavoilla olisi viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen valtasuhteeseen ja olisiko pormestrimallia vastaavia muutoksia mahdollista saavuttaa myös jollain muulla johtamisjärjestelmällä.

9. TULOSTEN POHDINTA TEORIAN VALOSSA

9.1. Valta pormestarimallissa

Robert A. Dahlin mukaan valta voidaan määritellä vallankäyttäjän kyvyksi saada vallankäytön kohde toimimaan vallankäyttäjän haluamalla tavalla vallankäytön kohteen mahdollisesta vastustuksesta huolimatta (A. Dahl 1957, 202–203). Nämä vallankäytön ensimmäiset kasvot keskittyvät päätöksenteossa näkyvään eksplisiittiseen valtaan. Tarkasteltaessa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä suhdetta tästä näkökulmasta oli havaittavissa, että tämä valta näyttyy esimerkiksi roolien sekaantumisenä. Yksittäiset viranhaltijat voivat ajoittain yrittää vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon ja luottamushenkilöt puolestaan yrittävät ajoittain vaikuttaa viranhaltijoiden päätöksentekoon tapauksissa, joissa toimivalta olisi hallintosäännön nojalla viranhaltijalla. Kuitenkin haastateltavat nostivat esille, ettei tällaista vallankäyttöä katsota hyvällä, vaan se aiheuttaa helposti toisessa osapuolella vastareaktioita. Vallankäytön ensimmäisiä kasvoja voidaankin kuvata päätöksenteossa näkyväksi osaksi, eli tällainen vallankäyttö on suhteellisen helposti havaittavissa päätöksentekoa tarkasteltaessa.

Vallankäytön näkökulmasta osa haastateltavista nosti esille termin ”tarkoituksenmukaisuusharkinta”. Termi ei ole yksiselitteinen ja jossain määrin oli havaittavissa, että myös haastateltavat tulkitsivat termiä hieman eri painotuksilla – osa linkitti sen poliittisiin linjauksiin ja osa päätöksentekomahdollisuuksiin. Voidaanko kuitenkin nähdä, että kunnallispoliittisessa kontekstissa valta on sitä, kun päätöksentekijällä on mahdollisuus käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa? Yksi haastateltavista määritteli vallan mielenkiintoisesti toteamalla, että ”valta on sitä, milloin voit käyttää harkintavaltaa. Kun on sellainen tahdonmuodostus, mikä voidaan tehdä monella tapaa ja pystyt sen suunnan näyttämään, niin on valtaa”. Tässä vallan määrittelyssä huomioidaan toki lähinnä vain päätöksentekovalta eikä esimerkiksi vallan toisia tai kolmansia kasvoja, mutta se kuvaa hyvin sitä, miten valta määrittyy tarkoituksenmukaisuusharkinnan kautta. Kun henkilöllä on mahdollista valita useiden toteutustapojen kautta se, miten asia ratkaistaan, on hänellä valtaa kyseisessä asiassa. Sen sijaan kuntatason päätöksenteossa on myös monia päätösasioita, joissa päätöksen tekevällä toimielimellä tai viranhaltijalla ei esimerkiksi lainsäädännön asettamien raamien kautta ole mahdollisuutta ratkaista asiaa kuin vain yhdellä tavalla. Vaikka kyseisellä viranomaisella on tällaisessa tapauksessa oikeus tehdä päätös kyseisessä asiassa, voidaanko katsoa, ettei hänellä tosiasiallisesti ole lainkaan valtaa kyseisessä tilanteessa? Onko näin ollen vallankäytön näkökulmasta tarkasteltuna A:lla vai B:llä enemmän valtaa, jos A:lla on toimivalta tehdä 20 päätöstä ja B:llä 40? Entä jos B:n kaikki päätökset ovatkin sellaisia, etteivät ne sisällä tarkoituksenmukaisuusharkintaa eli

B:llä ei ole mahdollisuuksia todellisuudessa vaikuttaa päätöstensä sisältöön omalla harkinnallaan? Tästä näkökulmasta tarkasteluna kunnallishallinnon valtaa koskeva tutkimus tulisikin mahdollisesti kohdentaa koskemaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältäviä päätöksiä. Toisaalta terminä tarkoituksenmukaisuusharkinta oli haastateltaville haasteellinen, eikä sen yksiselitteinen määrittely ole helppoa.

Vallan toisien kasvojen tarkastelu eli implisiittinen vallankäyttö nousi hieman vahvemmin esille haastatteluiden perusteella. Tässä vallankäytön määritelmässä valtaa käytetään myös, kun vallankäyttäjä pyrkii luomaan tai vahvistamaan yhteiskunnallisia tai poliittisia arvoja ja institutionaalisia käytäntöjä siten, että ne rajoittavat poliittisen prosessin vain sellaisten asioiden julkiseen tarkasteluun, jotka ovat vaarattomia vallankäyttäjän kannalta (Bachrach & Baratz 1962, 952). Tällöin valtaa ei ole suoranaisesti johdettavissa päätöksentekoprosessista. Erityisesti perinteistä kunnanjohtajamallia kritisoitiin siitä, että siinä kunnanjohtaja todellisuudessa käyttää poliittista valtaa piilossa näkyvästä poliittisesta päätöksenteosta ja erityisesti ilman poliittista vastuuta. Myös pormestarimallissa on haastatteluiden perusteella havaittavissa implisiittisen vallan käyttöä, jossa toimijat pystyvät vaikuttamaan siihen kontekstiin, jossa päätöksiä tehdään. Haastateltavat totesivat pormestarilla olevan merkittävästi valtaa ja viittasivat tällöin hänen rooliinsa sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden johtajana. Pormestarin rooliin kuuluu, että hän toimii tiedon välittäjänä, mutta on huomioitava, että hän myös suodattaa luottamushenkilöiltä saamaansa tietoa viranhaltijoille ja viranhaltijat ovat pitkälti pormestarilta saamansa tiedon varassa. Tätä kautta pormestari vaikuttaa myös valmisteluun ja antaa viranhaltijaorganisaatiolle syötteitä siitä, mitä asioita otetaan valmisteluun, miten asia tulisi valmistella ja millaisia näkökantoja valmistelussa olevaan asiaan tulisi ottaa. Tällöin pormestarilla on valtaa niihin tapoihin, joilla asioita tuodaan tai ollaan tuomatta agendalle, eli mitä asioita ylipäättään nostetaan poliittisen päätöksenteon piiriin.

Kuten edellä teoriaosuudessa on esitelty, valtaa on haastava määritellä yksiselitteisesti ja haastatteluistaikin oli havaittavissa se, että valtaa suoranaisesti tai välillisesti koskevat kysymykset olivat haastateltaville vaikeimpia. Valta määrittyy sekä Pirkkalan kunnassa että Tampereen kaupungissa niin rakenteellisten kuin epämuodollisten tekijöiden vaikutuksesta. Rakenteellisen eli muodollisen vallan taustat ovat pitkälti lähtöisin lainsäädännöstä ja hallintosäännöstä. Lainsäädäntö määrittää kunnan toimielinrakenteen ja toimijoiden valtasuhteiden pöörakenteet, ja tarkempi sääntely tapahtuu hallintosäännön kautta, sillä hallintosäännössä valtuusto määrittelee kunnan viranomaisten päätösvaltuudet ja osapuolten välisen työnjaon. Hyväksyessään hallintosäännön valtuusto määrittää siten pohjan kaikille kunnan sisäisille valtasuhteille, minkä vuoksi kyseessä on vallanjaon ja toiminnan näkökulmasta tarkasteluna kunnan tärkein

dokumentti. Siten onkin perusteltua, että kaikki haastateltavat korostivat hallintosäännön merkitystä valtuuston ja viranhaltijoiden suhteessa sekä siinä, millainen pormestarin valta on. Wiberg (2005, 36) on todennut, että viranhaltijoiden vallan kasvussa on ollut osittain kyse viranhaltijoiden omasta vallantavoittelusta mutta kyse on osittain myös poliittisten päättäjien itse valitsemastaan heikkoudesta. Hallintosäännöstä päättäessään valtuustolla olisi mahdollisuus ottaa itselleen vahvempi asema ja määrittää hallintosääntö siten, että se vahvistaisi valtuuston asemaa, eli päätetyt valtasuhteet ovat loppupeleissä pitkälti valtuuston oman toiminnan tulosta. Sama koskee myös pormestarin asemaa. Ryytänen (2010, 100) huomauttaakin, että on täysin valtuuston päätösvallan varassa, missä määrin kunnan sisällä päätösvaltaa siirretään pormestarille. Näin valtuusto määrittelee merkittävässä määrin myös pormestarin aseman, toimivallan sekä vallan ylipäätään.

Muodollisen vallan lisäksi on huomioitava epämuodollinen valta. Haastatteluissa toistuikin useaan kertaan se, miten ”valta otetaan itselle”. Harisaloon, Rajalan ja Ståhlbergin (1992, 45) mukaan kunnallispoliittisen päätöksenteon vaikuttavuus ja tehokkuus riippuvat olennaisesti päättäjien kyvystä luoda, ylläpitää ja käyttää valtaa. Max Weberin vallan jaotteluista oli haastatteluiden perusteella havaittavissa, että viranhaltijoiden osalta valta perustui erityisesti legaaliseen valtaan, eli asemaan organisaatiossa ja aseman kautta tulevaan toimivaltaan, ja luottamushenkilöiden valta puolestaan pikemminkin karismaattiseen valtaan. Pormestarin asemassa puolestaan yhdistyivät nämä molemmat eli pormestarilla on kuntalaisissa määrättyjen tehtävien lisäksi merkittävä määrä muuta hänelle delegoitua toimivaltaa ja toisaalta kunnan merkittävimpänä poliittisena luottamushenkilönä huomattava määrä karismaattista valtaa.

Stenvall ym. (2014, 19) ovat nostaneet esille mahdollisuuden, että eri toimijat käyvät valtapelejä keskenään ja esimerkiksi kunnan asiantuntijat eivät kerro luottamushenkilöille riittävästi, miten asioita hoidetaan, vahvistaakseen omaa valta-asemaansa. Kuten edellä päämies-agentti -teoriaa käsitellessä on tuotu esille, viranhaltijoilla on tiedon määrässä etulyöntiasema suhteessa luottamushenkilöihin, sillä heillä on työnsä puolesta ajankäytöllisesti huomattavasti paremmat mahdollisuudet perehtyä asioihin. Siten viranhaltijoiden asemaan sisältyy merkittävä määrä asiantuntijavaltaa eli tietoon sidottua valtaa. Tällöin vallankäytön kohteen kannattaa noudattaa vallankäyttäjän tahtoa, koska vallankäyttäjällä on asiasta enemmän tietoa kuin hänellä itsellään. (Harisalo ym. 1992, 47.) Tämä asettaa luottamushenkilöorganisaatiolle haasteen, miten varmistua siitä, että viranhaltijat valmistelevat asiat objektiivisuuteen ja hyvän hallinnon periaatteisiin pyrkien? Möttösen (1997, 24) mukaan tarkasteltaessa poliittista ohjausta ja viranhaltijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa luottamushenkilöiden päätöksiin, on tarkastelussa toimijoiden välinen valtasuhde. Mutta mikä on pormestarin rooli tässä? Pirkkalan pormestarimallin kehittämisraportissa vuodelta

2011 on kuvattu, kuinka pormestarin tulisi toimia politiikanteon portinvartijana virkavalmistelun ja politiikanteon välillä (Kehittämistoimikunta 2011, 22). Pormestari toimii pormestarimallissa viranhaltijaorganisaation ylimpänä johtajana ja hänellä on ajankäytöllisesti ja toimivaltansa puolesta muita luottamushenkilöitä paremmat mahdollisuudet perehtyä valmistelussa oleviin asioihin. Toisaalta hän tuntee viranhaltijaorganisaation, jolloin hänellä on todennäköisesti paremmat mahdollisuudet huomioida, mikäli asioiden valmistelussa käytetään sellaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joka kuuluisi luottamushenkilöorganisaatiolle. Tämä vallankäytön rajoittaminen kuuluu siten osin myös pormestarin työnkuvaan, eli organisaation ylimpänä johtajana hänen tehtävänsä on edesauttaa ja varmistaa, että osapuolet pitäytyvät omissa rooleissaan. Tämä toki aiheuttaa suuria haasteita johtamiselle, eikä siinä haastatteluiden perusteella ole täysin onnistuttu. Tosin on huomioitava, että vastaava tendenssi on yleistä myös muualla suomalaisessa kuntakentässä.

9.2. Hallinnon ja politiikan suhde pormestarimallissa

Kuten edellä on todettu, politiikan ja hallinnon suhde ja erillisyys ovat jossain määrin politiikan tutkimuksen ikuisuusksymyksiä ja suhteen määrittelyyn on yleisesti ottaen kaksi lähestymistapaa. Näistä ensimmäisen mukaan politiikan ja hallinnon tulee olla keskenään eriytettyjä eli poliittiset päätöksentekijät vastaavat arvolähtöisestä päätöksenteosta ja hallinnon tehtävänä on tuottaa ja toimeenpanna poliittisesti hyväksytyt ratkaisut asiantuntemukseen ja rationaaliseen toimintaan perustuen. Toisena lähestymistapana on, että politiikkaa ja hallintoa ei voida erottaa toisistaan, minkä vuoksi esimerkiksi poliittiset virkanimitykset voivat olla hyväksyttäviä. (Harisalo ym. 2007, 100–101.) Pormestarimallin käyttöön otossa on pohjimmiltaan kyse juuri tämän suhteen muutoksesta eli politiikan ja hallinnon tuomisesta lähemmäs toisiaan ja perinteisen jaottelun heikentämisestä.

Haastatteluissa nousi esille se, miten vallan ja poliittisen ohjauksen määrittely ei ole yksiselitteistä – kuten ei myöskään viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen valtasuhteen. Poliittisesta ohjauksesta puhuttaessa voidaan pääsääntöisesti katsoa puhuttavan siitä, miten paljon luottamushenkilöillä on valtaa suhteessa viranhaltijoihin, kuinka hyvin poliittinen tahtotila tulee huomioiduksi asioiden valmisteluvaiheessa, millaiset vastuurakenteet kuntaan on luotu ja kuinka paljon tarkoituksenmukaisuuspäätösvaltaa poliittisilla päätöksentekijöillä on suhteessa viranhaltijoihin. Poliittisen vallan osalta nousi esille erityisesti, miten luottamushenkilöt pääsevät pormestarimallin myötä vaikuttamaan valmisteltavana oleviin asioihin aikaisemmin verrattuna aiempaan perinteiseen kunnanjohtajamalliin. Myös Rannisto (2015,

67) on todennut, että pormestarimallin myötä valmistelussa otetaan aikaisempaa voimakkaammin valmiiksi huomioon poliittiset näkökulmat. Toisaalta Ranniston (emt., 66) mukaan on huomioitava, että vahva poliittinen ohjaus voi tarkoittaa sitä, että keskustelu ja päätösvalmisteluun käytettävä aika lisääntyvät ja tämä voi jossain määrin vähentää nopeutta ja hallinnollista tehokkuutta. Siten haastateltavien viitatessa siihen, että mallissa vuorovaikutusta tapahtuu enemmän ja keskusteluita käydään asioiden päätöksentekoon asti, voi tämä näyttäytyä Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa myös kompleksisuutena tai päätösprosessien venymisenä.

Yksi haastateltavista nosti esille, että ei kuitenkaan ole läheskään aina selkeää, mikä on politiikkaa ja mikä operatiivista toimintaa. Myös Kurkinen-Supperi (2006, 38) on todennut, että valmistelua ja päätöksentekoa ei ole aina täysin mahdollista eriyttää toisistaan, sillä ne ovat toisiinsa kytkeytyneitä. Raja politiikan ja hallinnon välillä ei siten ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Sekä Tampereen kaupungissa että Pirkkalan kunnassa tunnistettiin periaatteelliseksi lähtökohdaksi se, että politiikka vastaa strategisten linjausten päättämisestä ja hallinto operatiivisesta puolesta. Pormestarin tehtävänä onkin viime kädessä varmistaa, että viranhaltijaorganisaatio toimii tehtyjen päätösten ja linjausten mukaiseksi. Applebyn (1949, 92) mukaan hallinnolla on poliittinen puoli, sillä hallinto ottaa vastaan syötteitä luottamushenkilöpuolelta, sovittelee niitä ja antaa niille suhteellisuutta, perspektiiviä ja harkitsevuutta ja tämä on Applebyn mukaan osa poliittista prosessia, joka tapahtuu hallinnon saralla. Hän kuvaakin hallintoa yhdeksi politiikan prosessiksi (Appleby 1949, 170). Myös Simon (1976, 54) on todennut, että poliittista prosessia ja hallinnollista prosessia ei voida täysin erottaa toisistaan. Tämä näkemys voi osin olla perusteltu, sillä määrittelemällä valmistelun suuntaviivat, viranhaltijoilla on ainakin teoreettinen mahdollisuus käyttää myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Pormestarimalliin siirtyminen voidaankin nähdä yhdeksi tavaksi turvata poliittisten päättäjien asemaa ja kehittää uudenlaista hallinnollis-poliittista toiminta- ja organisaatiomallia. Harisalón ym. (2007, 100) onkin klassinen hallinnon kehittämiskysymys, kuinka turvata poliittisten päätöksentekijöiden asema ja demokratian toimivuus.

Ryynäsen (2001, 44–45) mukaan suomalaisessa kuntakentässä toimitelut pääsevät puuttumaan asioihin vasta kulminaatiovaiheessa, kun asia tulee poliittisen päätöksenteon piiriin. Viranhaltijoilla on valmisteluvaiheessa mahdollisuus rajata keskustelun kohteena olevia vaihtoehtoja, määrittää valmistelun suuntaa ja rajata käsiteltävinä olevia asioita, minkä vuoksi heillä voi tosiasiallisesti olla huomattavaa poliittista valtaa. Tämän vuoksi muutos suuntaan, jossa poliittinen tahtotila ja tiedonkulku osapuolten välillä tulevat vahvemmin mallin myötä osaksi asioiden valmistelua, on merkittävä muutos kunnallishallinnon ja po-

liittisen päätöksenteon näkökulmasta. Kaikki haastateltavat linkittivät muutoksen juuri pormestarin rooliin poliittisena luottamushenkilönä. Haastatteluiden perusteella oli havaittavissa, että mallin toiminnan näkökulmasta pormestarin toiminnalle kriittinen osaamisalue on kyky toimia hallinnon ja politiikan rajapinnassa. Pormestarin rooli vaikuttaakin olevan pitkälti toimimista sillanrakentaja ja tiedonvälittäjä kunnan sisällä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä tuoden osapuolia lähemmäs toisiaan, välittäen tietoa osapuolten välillä ja sovittaen näiden näkemyksiä yhteen.

Raja politiikan ja hallinnon välillä vaikuttaa kaikkiaan haastatteluiden perusteella madaltuneen – viranhaltijat saavat aiempaa enemmän tietoa poliittisista tahtotiloista ja luottamushenkilöt puolestaan tietoa viranhaltijaorganisaation toiminnasta ja valmistelussa olevista asioista. Luottamushenkilöt nostivat esille myös sen, että ovat päässeet pormestarmallin käyttöönoton myötä vahvemmin osaksi asioiden valmistelua. Esimerkiksi johtavien luottamushenkilöiden määrä on lisääntynyt erityisesti, kun otetaan huomioon Tampereen apulaispormestarit ja Pirkkalan aiemmat puolipäivätoimiset kuntaneuvokset. Luottamushenkilöt ovat myös näkyvämmiin läsnä viranhaltijoiden arjessa – niin hyvässä kuin pahassa. Toisaalta välitön vuorovaikutus osapuolten välillä voi olla omiaan vähentämään epäluuloja ja tuomaan osapuolten näkemyksiä lähemmäs toisiaan, mutta tämä voi näyttäytyä myös liiallisena poliittisena ohjauksena. Poliittikka-hallinto -dikotomian mukaan politiikan tehtävänä on antaa valmistelulle suuntaviivat ja laaditun valmistelun pohjalta myöhemmin tehdä päätökset etenemisestä, ja valmistelu ja täytäntöönpano ovat perinteisesti kuuluneet viranhaltijaorganisaatiolle. Pormestarmallin käyttöönotto vaikuttaa osaltaan vaikuttaneen tähän jaotteluun siten, että poliittinen ohjaus vaikuttaa ainakin osittain lisääntyneen myös valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheessa. Saarelan ja Sainion (1991, 41) mukaan on mahdollista, että toimijoiden roolit menevät välillä sekaisin ja viranhaltijat astuvat strategiselle puolelle ja luottamushenkilöt operatiivisen toiminnan puolelle. Toisaalta on perusteltua kysyä, onko hallinnon ja politiikan suoraviihainen erottaminen toisistaan edes perusteltua? Tulisiko suomalaista kuntahallintoa kehittää enemmän pormestarmallin kaltaiseen suuntaan, jossa viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat nykyistä vahvemmassa vuorovaikutuksessa keskenään ja luottamushenkilöillä on mahdollisuus vaikuttaa käsiteltäviin asioihin jo valmisteluvaiheessa? Kaikki haastateltavat tosin tunnustivat, että kyseessä on silti kaksi erillistä toimijaa, jotka tarkastelevat kunnan toimintaa ainakin jossain määrin erilaisista lähtökohdista käsin, ja tämä ero tulee myös tunnistaa.

9.3. Pormestarin valintatapa

Haastatteluissa nousi merkittävästi esille pormestarin valintatapa. Kuntakentällä onkin pohdittu yhtenä rakenteellisena uudistuksena suoraa pormestarinvaalia. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että pormestari valittaisiin erillisellä suoralla kansanvaalilla joko samassa yhteydessä kuntavaalien kanssa tai erikseen päätettävänä ajankohtana. Lähes kaikki haastateltavat nostivat pormestarin valintatavan esille ja haastatteluiden perusteella pormestarin valintatapaa on pohdittu myös Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa.

Yksi haastateltavista nosti mielenkiintoisesti esille sen, että pormestarin valintatapa on ennen kaikkea kiinni siitä, millainen pormestarin asema ja rooli ovat. Nykymallissa, jossa pormestari toimii sekä poliittisena että operatiivisena johtajana, ei ole hänen mukaansa perusteltua, että järjestelmää uudistettaisiin kohti suoraa kansanvaalia. Sen sijaan, mikäli pormestarin rooli painottuisi nykyistä enemmän edustus-tehtäviin ja pormestarin valtaa käytännössä karsittaisiin kohti muodollista edustamista, niin silloin suora kansanvaali voisi hänen mukaansa olla toimiva malli. Pormestarin valintatavan tulisi siten heijastua kunnan rakenteeseen ja toimintamalleihin.

Suora pormestarivaali voisi tietyiltä osin olla perusteltu. Sen kautta voitaisiin saada kuntalaiset entistä kiinnostuneemmaksi kunnallispoliittisesta päätöksenteosta ja pormestarin rooliin entistä vahvempi demokraattinen näkökulma. Ryytänen (2010, 142) huomauttaakin, että ”suora demokratia on poliittisen päätöksenteon prosessi, joka tarjoaa suurimman mahdollisen osallistumisen yhteiskuntaorganisaation asioiden hoitoon”. Esimerkiksi Euroopan neuvosto on antanut suosituksen suoran vaalin käyttöönotosta ja todennut, että menettely, jossa kansalaisten ei ole mahdollista valita suoralla vaalilla täytäntöönpanosta vastaavaa johtajaa, on nykypäivän kuntademokratiaan soveltumaton (Ylönen 2007, 338). Myös Stenvall ja Airaksinen (2009, 48) nostavat esiin Euroopan neuvoston suositukset suoraan kansanvaaliin ja toteavat, että pormestareiden valinta suoralla kansanvaalilla on kansainvälisesti nousemassa. Toisaalta he nostavat esille sen, kuinka Suomessa suoran kansanvaalin käyttöönotto aiheuttaisi merkittäviä muutoksia toimielinten välisiin suhteisiin sekä yleisesti kuntaorganisaatioon.

Kuitenkin on huomioitava, että suoraan pormestarinvaaliin sisältyy merkittävä riski poliittisen vallankäytön kannalta. Mikäli pormestari valittaisiin suoralla kansanvaalilla, mikä olisi pormestarin rooli suhteessa valtuustoon? Miten toimittaisiin, mikäli pormestari ja valtuuston enemmistö olisivat keskenään ristiriidassa ja pormestari ei nauttisi valtuuston luottamusta? Suoralla vaalilla valittu pormestari voisi tällöin vedota äänestäjiltään saamaansa mandaattiin, ja olisiko tällöin perusteltua, että valtuusto voisi

erottaa pormestarin? Mikä olisi tällöin pormestarin valinneiden kuntalaisten oikeusturva, jos valtuusto voisi jyrätä heidän valintansa yli? Yksi haastateltavista nosti esille, että jos pormestarin valinta tapahtuisi suoran vaalin kautta, ei valtuustolla olisi näistä syistä todellista mahdollisuutta erottaa pormestaria. Toinen haastateltavista puolestaan pohti seuraavaa:

”Ettei se nyt oo ongelma siitä eroon pääseminen, mun mielestä siinä täytyisikin olla sellainen – jos se tulis kansanvaali – niin kyllähän jonkinlaisella enemmistöllä pitäisi sitten myöskin pystyä erottamaan. Mä luulen, että jos meillä on kansanvaalilla valittu pormestari, niin tota kyllähän se kynnys, että valtuusto lähtee sitä erottamaan, on tota aika korkea.”

Myös Ryytänen (2010, 111) on nostanut esille, että valintatavastaan riippumatta täytäntöönpanosta vastaavan tahon olisi oltava vastuullinen kuntalaisia edustavalle toimielimelle eli valtuustolle.

Sekä Tampereen kaupunki ja Pirkkalan kunta ovat rajanneet, että pormestari valitaan valtuutettujen keskuudesta. Kuntalaki ei kuitenkaan tätä edellytä, vaan pormestariksi olisi lainsäädännön puitteissa mahdollisuus valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan, ja kuntalain 44 §:n mukaan valtuusto voi päättää, että pormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu. Millaisia vaikutuksia tällä voisi olla pormestarin rooliin ja toimijoiden välisiin suhteisiin? Toisaalta tällöinkin valinta tapahtuisi demokraattisia periaatteita noudattaen edustuksellisen demokratian kautta ja pormestarin alisteinen asema valtuustoon toteutuisi. Lisäksi tällöin poistuisi haaste siitä, että valtuutettujen joukosta olisi löydyttävä henkilö, jolla on tausta, kyvyt, osaaminen ja verkostot pormestarina toimimiseen. Yksi haastateltavista korosti, että vaikka nykyisinkin pormestarit ovat olleet korkean profiilin henkilöitä, vahvistaisi tämä muutos sitä entisestään. Tämä voisi hänen mukaansa edesauttaa pormestarimallia käyttävien kuntien kilpailukykyä entistä enemmän. Yksi haastateltavista kuitenkin pohti, että olisivatko pormestarit tällaisen muutoksen johdosta aina jatkossa profiililtaan julkisuuden henkilöitä. Toinen haastateltavista kritisoi tätä valintatapaa myös toteamalla, että nykyisin pormestarin rooli edellyttää yleisesti pitkää kunnallispoliittista kokemusta ja jos pormestaria etsittäisiin suoralla vaalilla *”menetettäisiin paljon tätä kokemusta”*.

Osa haastateltavista nosti pormestarin nykyisen valintatavan heikkoudeksi sen, että *”pormestarimalli voi vääristää kuntavaaleja”* – ainakin jossain määrin. Pormestarimallin merkittävimpiä kipukohtia onkin vaalikuvio. Jos puolueet ilmoittavat pormestariehdokkaansa ennen vaaleja, on mahdollista ja jopa todennäköistä, että kuntalaiset huomioivat tämän äänestyskäyttäytymisessään. Useampi haastateltavista nosti tästä esimerkiksi vuoden 2017 kuntavaalit ja Jan Vapaavuoren valinnan pormestariksi Helsingin kaupungissa. Edelleen tämä muutos äänestyskäyttäytymisessä voisi vääristää valtuuston mittasuhteita. Yksi

haastateltavista nosti esille, että pormestarimallin käyttöönotto pienemmissä kunnissa voi olla riski kuntaorganisaation toiminnan kannalta, sillä erityisesti pienemmissä kunnissa on mahdollista, että pormestariksi voidaan valita joku henkilö ”*vain viranhaltijoiden kiusaksi*”, minkä vuoksi on pohdittava, soveltuuko pormestarimalli kaikkiin kuntiin.

Olisi mielenkiintoista tarkastella myös sitä, millaisia seurauksia olisi, jos pormestari toimisi kunnanjohtajan ohella kunnanhallituksen sijasta kunnanvaltuuston puheenjohtajana. Ryytänen (2010, 104) nostaa esille, että tällöin pormestarin asema voisi olla nykyistä heikompi. Toki on huomioitava, että nykyinen kuntalaki ei mahdollista tätä vaihtoehtoa, vaan suoran pormestarivaalin tavoin pormestarin valinta valtuuston puheenjohtajaksi edellyttäisi kuntalain muutosta. Kaiken kaikkiaan pormestarin valintatapa on kuitenkin aihe, josta voisi olla perusteita käydä nykyistä enemmän kunnallispoliittista keskustelua.

10. JOHTOPÄÄTÖKSET JA JATKOTUTKIMUSAIHEET

Tässä tutkielmassa on tutkittu sitä, millä tavalla pormestarimallin käyttöönotto on vaikuttanut viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen valtasuhteeseen Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa. Kaiken kaikkiaan haastatteluiden perusteella voidaan argumentoida, että pormestarimalli on murtanut perinteistä politiikka-hallinto -dikotomiaa ja lisännyt luottamushenkilöiden valtaa suhteessa viranhaltijoihin.

Nämä muutokset suhteessa perinteiseen kunnanjohtajamalliin johtuvat haastatteluiden perusteella erityisesti kahdesta tekijästä. Näistä ensimmäinen on se, että pormestarimallin käyttöönoton myötä luottamushenkilöillä on perinteistä kunnanjohtajamallia paremmat mahdollisuudet saada tietoa ja käydä keskustelua valmistelussa olevista asioista. Vuoropuhelua viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä käydään haastatteluiden perusteella aikaisemmassa vaiheessa kuin ennen mallin käyttöönottoa. Tämän myötä luottamushenkilöillä on paremmin mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, mikä kanta valmistelussa olevaan asiaan otetaan, millaisia vaihtoehtokartoituksia valmistelussa huomioidaan ja miten valmistelua toteutetaan. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että pormestarimallissa hallinnon ja politiikan prosessit eivät välttämättä näyttäyty yhtä erillisinä kuin perinteisessä kunnanjohtajamallissa, vaan mallia vaikuttaa kuvastavan jonkinasteinen politiikan ja hallinnon limittäisyys.

Stenvallin ym. (2014, 7) mukaan avoimuuteen perustuvien vuorovaikutussuhteiden ja niissä esiin nousevan osaamisen hyödyntäminen on merkittävä menestystekijä kunnille, ja kuntien johtamis- ja toimintakulttuurilla on vaikutusta kunnan menestymiseen ja kehittymiseen. He tiivistävät asian seuraavasti:

”Parhaimmillaan kunnissa on systemaattinen, vuorovaikutukseen perustuva toimintakulttuuri. Tällöin kunnan toimijat eri tasoilla ovat tietoisia asioiden etenemisestä. He myös luottavat toisten tekemiseen ja osallistuvat asian valmisteluun niissä tilanteissa ja vaiheissa, kuin heidän rooliinsa kuuluu.”

Vaikka politiikan ja hallinnon vuorovaikutuksen ja yhteistyön lisääntyminen voidaan nähdä etuna, voi siihen sisältyä myös haasteita. Politiikka-hallinto -dikotomian etuna voidaan nähdä erityisesti toimijoiden roolien selkeys – politiikan tehtävänä on antaa strategiset linjat ja vastata päätöksenteosta, ja hallinnon tehtävänä on vastata asioiden valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Jaottelun heikentyminen voi käytännössä asettaa erityisiä haasteita toimijoiden rooleille, eli mikä osa valmistelu- ja päätöksentekoprosessista kuuluu hallinnolle ja mikä politiikalle. Tämä voi näyttäytyä erityisesti viranhaltijoille liian vahvana poliittisen ohjauksen lisääntymisenä – kuinka paljon politiikan on esimerkiksi mahdollista vaikuttaa

valmistelussa oleviin asioihin ja mitä politiikan tulo osaksi valmisteluprosessia tarkoittaa päätösvalmistelun objektiivisuuden kannalta. Luottamushenkilöiden vaikutuksen lisääntyminen asioiden valmisteluvaiheessa voi olla myös epätarkoituksenmukaista ja voi herättää myös vastareaktioita viranhaltijakunnassa. Lisäksi keskustelun lisääntyminen ja vuorovaikutuksen aikaistuminen valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa voivat aiheuttaa sen, että prosessien ajallinen kesto pitenee, ja toimijoiden limittäisyys voi näyttäytyä myös jonkinasteisena kompleksisuutena.

Toisaalta voidaan kysyä, onko politiikkaa ja hallintoa ylipäätään mahdollista erottaa kiinteästi toisistaan ja voisiko toimijoiden välinen yhteistyö edesauttaa parhaan lopputuloksen syntymistä. Esimerkiksi Svava (1998, 57) on todennut, että dikotomia asettaa muurin osapuolten välille sen sijaan, että osapuolet toimisivat vuoropuhelussa ja toisiaan tukien. Myös Kurkinen-Supperin (2006, 38) mukaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden eri roolien välisen yhteistyön kehittäminen on varsin tärkeää, sillä kunnallishallinnon ollessa ainakin jossain määrin murroksessa, tarvitaan sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden asiantuntemusta tästä murroksesta selviämiseen.

Toisena tärkeänä tekijänä politiikka-hallinto -dikotomian heikentymisessä on pormestarin asema, joka luo pohjan koko mallin valta- ja vuorovaikutussuhteille. Koska valtuustolla on mahdollisuus erottaa pormestari yksinkertaisella äänen enemmistöllä epäluottamuksen perusteella, tulee pormestarin huomioida valtuusto, eli muut luottamushenkilöt, kaikessa toiminnassaan. Tämä rakenteellinen tekijä pormestari-mallissa vaikuttaa haastatteluiden perusteella olleen syy myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen kehittymiseen. Pormestarin tehtävässä yhdistyvät poliittinen ja operatiivinen johtaminen, mikä ylipäätään on vastoin politiikka-hallinto -dikotomian periaatetta hallinnon ja politiikan eriyttämisestä. Tämä luo pormestarille vahvan vallan asetelman ja myös mahdollistaa sen, että hän voi toimia sillanrakentajan ja tiedonvälittäjänä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Yksi haastateltavista korostikin, kuinka *"pormestari-malli voi olla yks tapaa rakentaa tällaista ymmärryksen siltaa"*.

Kaikki haastateltavista olivat yhtä mieltä siitä, että pormestari-malli on suhteellisen onnistunut tavoitteissaan, ja että kyseessä on toimiva johtamisjärjestelmä. Yksi haastatelluista tiivistikin tämän toteamalla, että *"Mun mielestä se on tulevaisuutta"*. Kaiken kaikkiaan pormestari-malli näyttää haastatteluiden valossa pitkälti saavuttaneen sille asetetut tavoitteet lukuun ottamatta osin rajan selkeytymistä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Valtasuhteiden tarkastelussa on havaittavissa, että raja-aita viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä on laskenut ja valtaa on ainakin jossain määrin siirtynyt viranhaltijaorganisaatiolta luottamushenkilöorganisaatiolle siten, että luottamushenkilöillä on perinteistä kunnanjohtajamallia suurempi mahdollisuus vaikuttaa asioihin ja valmisteluvaiheessa. Toisaalta mallia

heijastavat politiikan ja hallinnon limittäisyys ja siitä aiheutuva kompleksisuus, mutta haastateltavat korostivat myös sitä, miten pormestarimallissa yhteistyön rakenteiden mahdollistaminen, osapuolten työnjako ja tiedon suodattaminen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä kuuluivat vahvasti pormestarin rooliin.

Kuitenkin on huomioitava, että pormestarimalli ei ole automaattinen ratkaisumalli. Kuten edellä on todettu, rakenteet luovat vain raamit ja puitteet toiminnalle ja se, miten kunnan toiminta käytännössä toteutuu, on pitkälti kiinni myös henkilöistä, toimintavoista, organisaatiokulttuurista ja kontekstista. Yksi haastateltavista tiivistikin, kuinka ” *[malli ei] ratkaise vaan se tapa tehdä ja miten ihmiset kommunikoi keskenään, mallin pitää sopia kuntaan ja kunnan kulttuuriin*”. Pormestarimallin rakenteisiin liittyy runsaasti positiivisia puolia. Se tuo poliittisen vallankäytön perinteistä kunnanjohtajamallia näkyvämmäksi. Se myös edellyttää rakenteidensa puolesta, että pormestarin on pidettävä yllä hyviä suhteita valtuutettuihin ja kuultava heitä ja toimittava sillanrakentajana ja tiedonvälittäjänä luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijaorganisaation välillä. Lisäksi tullakseen valituksi uudelleen hänen on huomioitava myös kuntalaiset, jotta saa uusittua mandaattinsa poliittisena luottamushenkilönä.

Malliin kuitenkin liittyy kaksi olennaista riskiä pormestarimallissa olevan kunnan kannalta. Näistä ensimmäinen on valtuustokauden vaihtumiseen sisältyvä muutosriski. Kun pormestari valitaan neljän vuoden välein, on mahdollista, että seuraava pormestari ajaa edeltäjästään huomattavasti eroavaa linjaa, ja tämä voi johtaa suunnan muutokseen siten, että jatkuvuus ja strateginen johtaminen voivat kärsiä. Näin ollen muutostilanteiden hallinta liittyy olennaisena osana pormestarimalliin. Toisaalta tämä voidaan nähdä myös etuna, eli pormestarimalliin sisältyy perinteistä kunnanjohtajamallia enemmän järjestelmän luontainen uudistuminen. Useampi haastateltavista kuvasi, miten tämän johdosta pormestariksi valittavalta henkilöltä vaaditaan projektijohtamisen kykyjä, eli toimikaudelle määritellään aluksi tietyt tavoitteet, jotka valittu pormestari pyrkii toteuttamaan toimikautensa aikana. Tämä neljän vuoden sykli voidaan siten nähdä myös positiivisena asiana tiedostaen kuitenkin, että siihen sisältyy edellä kuvattu riski.

Toinen merkittävä pormestarimalliin sisältyvä riski on henkilöriski. Pormestarimalli on todella henkilösidonainen ja mallin kannalta valittu pormestari on kriittisessä roolissa pormestarimallin onnistumisen näkökulmasta. Vaikka lainsäädäntö mahdollistaisi pormestarin valinnan myös valtuutettujen ulkopuolelta, on niin Tampereen kaupungissa kuin Pirkkalan kunnassa linjattu, että pormestari valitaan valtuutettujen keskuudesta. Tampereen kaupunginvaltuustossa on 67 valtuutettua ja Pirkkalan kunnanvaltuustossa 43 valtuutettua – pormestarimallin kannalta kriittisenä kysymyksenä onkin, onko valtuutetuissa sellaista henkilöä, jolla on tarvittavat ominaisuudet pormestarina toimimiseen. Mallin olennaisena erona

suhteessa perinteiseen kunnanjohtajamalliin on, että kunnanjohtajalle on lähtökohtaisesti asetettu kelpoisuusvaatimukset ja hänet valitaan lähtökohtaisesti ammatillisen osaamisensa kautta, ja valinnassa vaikuttavat ainakin jossain määrin erilaiset tekijät kuin pormestarin valinnassa. Lisäksi yksi haastateltavista nosti esille, kuinka *”voi olla teoriassa tilanne, ettei kukaan halua pormestariksi”*.

Pormestarimallista on puhuttu pitkään, mutta Tampereen kaupungin ja Pirkkalan kunnan esimerkeistä huolimatta on kulunut vuosia siten, etteivät kunnat ole päättäneet siirtyä pormestarimalliin. Helsingin kaupungin, Tuusulan kunnan, Kärkölän kunnan ja Lahden kaupungin päätökset pormestarimalliin siirtymisestä ovat nostaneet pormestarimallin jälleen yhä vahvemmin osaksi kuntien hallinnollis-poliittista keskustelua. Onkin mielenkiintoista seurata, millä tavoin pormestarimalli otetaan kyseisissä kunnissa käyttöön, millaisen vastaanoton se saa ja tulevatko niistä saatavat esimerkit kannustamaan muita kuntia pormestarimallin käyttöönotossa. Viimeisimpänä tietona ainakin Puolangan kunta on mahdollisesti ottamassa pormestarimallin käyttöön (Puolangan kunnanvaltuuston esityslista 15.5.2018). Lisäksi on mielenkiintoista seurata, millä tavalla malli sopii eri kokoisiin kuntiin, sillä Helsingin kaupungissa on vuoden 2018 alussa 635 181 asukasta, Lahden kaupungissa 119 573 asukasta, Tuusulan kunnassa 38 588 asukasta ja Kärkölän kunnassa 4 540 asukasta (Suomen Kuntaliitto 2018). Tämä voisi olla mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde.

Yhtenä jatkotutkimusaiheena tässä tutkielmassa nousivat esille myös pormestarin valintatapaan liittyvät tekijät – millaisia muutoksia voisi saada aikaan esimerkiksi se, mikäli pormestari valittaisiin valtuuston ulkopuolelta tai suoralla kansanvaalilla. Tulisiko tällöin pormestarin roolin ja tehtäväkuvan olla erilainen? Entä onko vastaavia tuloksia mahdollista saavuttaa myös muunkaltaisilla johtamisjärjestelmämuutoksilla, esimerkiksi lisäämällä koko- ja puolipäiväisten luottamushenkilöiden määrää? Toinen tutkimuksellisesti mielenkiintoinen teema voisi olla myös se, miten valtatutkimusta voisi käsitellä erityisesti julkishallinnossa kohdistamalla tarkastelu tarkoituksenmukaisuusharkintaan – miten tarkoituksenmukaisuusharkinnan toteutumista on tarkasteltu kunnallis-poliittisessa kontekstissa ja voitaisiinko luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta tutkia tarkastelemalla esimerkiksi sitä, kuinka paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältäviä päätöksiä yksittäisessä kunnassa on tehty toimielimissä ja kuinka paljon viranhaltijapäätöksillä. Tämän näkökulman tuominen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen suhteen tarkasteluun voisi osaltaan antaa uudenlaista näkökulmaa toimijoiden välisiin suhteisiin.

Tämä tutkimus toteutettiin haastattelemalla syksyn 2017 ja talven 2018 aikana kahdeksaa Tampereen kaupungin ja Pirkkalan kunnan entistä pormestaria sekä johtavaa luottamushenkilöä ja viranhaltijaa.

Haastateltavilla oli runsaasti näkemyksiä pormestarimallista ja kunnallisesta poliittis-hallinnollisesta päätöksentekojärjestelmästä ja siitä, miten malli eroaa perinteisestä kunnanjohtajamallista. Kuitenkin on huomioitava, että haastatteluiden perusteella johdetut tutkimustulokset perustuvat juuri entisten pormestareiden ja johtavien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemyksiin, ja laajemman kokonaisuuden saamiseksi voisi olla perusteltua tutkia aihetta myös laajemmalla haastateltavien joukolla. Tällöin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen suhteen muutoksesta voisi saada kattavamman kuvan. Suhteen muutosta voisi olla mielenkiintoista kartoittaa myös esimerkiksi kvantitatiivisesti analysoitavalla kyselytutkimuksella.

Kvalitatiivisen lähestymistavan yksi heikkous on se, etteivät tutkimustulokset ole yleistettävissä kvantitatiivisen tutkimuksen tavoin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tässä tutkimuksessa saadut tutkimustulokset kertovat pormestarimallin tuomista valtasuhteiden muutoksista juuri Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa eivätkä tutkimustulokset välttämättä ole yleistettävissä muihin kuntiin, jotka ovat ottaneet/päittäneet ottaa pormestarimallin hiljattain käyttöön. Kuitenkin voitaneen arvioida, että tietyt malliin sisältyvät rakenteelliset tekijät ovat sellaisia, joilla voisi olla samankaltainen vaikutus hallinnon ja politiikan välisiin valtasuhteisiin riippumatta kunnasta ja sen toimintaympäristöstä. On siten mahdollista, että ainakin osa havaituista pormestarimallin tuomista muutoksista liittyy jollain tavalla yleisesti juuri pormestarimalliin ja sen rakenteellisiin tekijöihin.

Pormestarin asema vaikuttaa saavuttaneen suhteellisen legitiimin aseman Tampereen kaupungissa ja Pirkkalan kunnassa. Vaikka molempien kuntien johtamisjärjestelmiä ja poliittis-hallinnollisia rakenteita on muokattu useaan kertaan pormestarimallin käyttöönoton jälkeen, ei kritiikki vaikuta kohdistuneen juuri lainkaan pormestarin asemaan. Myös vuonna 2014 Tampereen kaupungissa toteutetussa toimintamallin arvioinnin tuloksissa on todettu, että pormestarin tehtävällä on varsin laaja kannatus (Rannisto 2015, 16). Sekä Tampereen kaupunki että Pirkkalan kunta muokkasivat toimielin- ja organisaatorakenteitaan vuonna 2017 jopa merkittävästi, mutta pormestarin rooliin ei näissäkään uudistuksissa tehty muutoksia.

Kuten Ylönen (2007, 336) on todennut, paikallista päätöksentekojärjestelmää ei Suomessa ole tutkittu juurikaan valtasuhteiden näkökulmasta – esimerkiksi pormestarimallia koskevassa tutkimuksessa ei ole merkittävästi syvennytty viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen suhteeseen ja mallin tuomiin muutoksiin valtasuhteissa tai tarkasteltu pormestarin roolia ja asemaa tästä näkökulmasta käsin. Ryynäsen (1998, 33–34) mukaan politiikan ja hallinnon välisen työn- ja vastuunjaon periaatteellinen pohdinta

on ensiarvoisen tärkeää demokratian kannalta. Se, millainen valta luottamushenkilöillä on suhteessa viranhaltijoihin, on tärkeää erityisesti demokraattisten periaatteiden toteutumisen näkökulmasta. Erityisenä tarkastelun kohteena tässä tutkimuksessa on ollut juuri pormestarimallin tarkastelu politiikan ja hallinnon, eli luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden, välisen suhteen näkökulmasta suhteessa tätä koskevaan teoreettiseen kirjallisuuteen. Sillä, että pormestarimalli vaikuttaa haastatteluiden perusteella heikentäneen politiikan ja hallinnon välistä vastakkainasettelua ja lisänneen toimijoiden vuorovaikutusta ja poliittisen ja operatiivisen toiminnan limittäisyyttä, voi olla tieteellistä kontribuutiota ja arvoa pohdittaessa sitä, millä tavoin kuntien tulisi mahdollisesti uudistaa johtamisjärjestelmiään tulevaisuudessa. Voisiko hallinnon ja politiikan rajapinnassa toimiva pormestari olla perusteltu vaihtoehto tulevaisuuden kunnan johtoon?

KUVIOT

Kuvio 1: Kunnan johtamisjärjestelmän tiimalasimalli

Kuvio 2: Kuntien lukumäärä kuntakoon mukaan vuonna 2018

Kuvio 3: Tampereen kaupungin organisaatio 1.1.2007

Kuvio 4: Pormestarin rooli viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisenä portinvartijana

Kuvio 5: Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen muodot

Kuvio 6: Perinteinen kunnanjohtajamalli

Kuvio 7: Pormestarimallin ero suhteessa perinteiseen kunnanjohtajamalliin

LÄHTEET

Aamulehti 30.3.2010. *Pirkkalan kunnanvaltuusto erotti Saksalan äänin 23–11*. uutinen.

Aamulehti 30.11.2016. *Pirkkalan pormestari ei asetu ehdolle kevään kuntavaaleissa*. uutinen. Saatavissa: <<https://www.aamulehti.fi/kotimaa/pirkkalan-pormestari-ei-asetu-ehdolle-kevaan-kuntavaaleissa-24101376/>>, luettu 11.6.2017.

Aberbach, Joel D. & Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A. (1981), *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Ala-Poikela, Anna & Koski, Antti & Stenvall, Jari (2015), *Verkostot osana kuntien kehittämis- ja innovaatiotoimintaa: Vaikuttavuutta arvoverkoilla (VARVO) -hanke*. Kuntaliiton verkkojulkaisu ACTA 260.

Alasuutari, Pertti (2011), *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.

Appleby, Paul H. (1949), *Policy and Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1962), *Two Faces of Power*. The American Political Science Review 3/1962.

Bruun, Niklas & Mäenpää, Olli & Tuori, Kaarlo (1995), *Virkamiesten oikeusasema*. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otavan painolaitokset.

Dahl, Robert A. (1957), *The Concept of Power*. Behavioral Science, 2:3.

Digester, Peter (1992), *The Fourth Face of Power*. The Journal of Politics, Vol 54. No. 4.

Dunleavy, Patric (1991), *Democracy, bureaucracy and public choice: Economic Explanations in Political Science*. Lontoo: Harvester Wheatsheaf.

Fallenborg, Mirja (2002), *Kunnallinen parlamentarismi kunnan johtamisjärjestelmän kannalta – Norjan kunnallisen parlamentarismen soveltuminen Suomen kuntiin*. Teoksessa: Ryytänen, Aimo. *Kuntayhteyden johtaminen*, 169–178. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Foucault, Michel (1980), *Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. New York: Pantheon Books.

Goodnow, Frank J. (1900), *Politics and Administration: A Study in Government*. Lontoo: The Macmillan Company.

Hakari, Kari (2007), *Tuore Tampere – luovasti uuteen: Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 2002–*, Tampere: Juvenes Print Tampereen Yliopistopaino Oy.

Hakari, Kari (2009), *Tampereen toimintamallin uudistus – vastaus tulevaisuuden haasteisiin*. Teoksessa Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Antti (toim.), *Haastava kuntajohtaminen*, 84–92. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Hakari, Kari (2013), *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Harisalo, Risto & Rajala, Tuija & Ståhlberg, Krister (1992), *Kunnallispolitiikka*. Helsinki: Vapokustannus.

Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007), *Julkinen toiminta - julkinen politiikka*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2015), *Kuntalaki - Tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Talentum.

Hatch, Mary Jo (2006), *Organization Theory. Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

HE 70/1992 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta, saatavissa < <https://www.edilex.fi/he/19920070>>, luettu 31.3.2016.

HE 8/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, saatavissa < <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060008>>, luettu 31.3.2016.

Helsingin kaupunginvaltuusto 16.3.2016 § 78. Saatavissa < https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/paatokset/kaupunginvaltuusto/esityslistat/asiakirja?year=2017&ls=11&doc=Kanslia_2016-03-16_Kvsto_5_Pk>, luettu 1.4.2016.

Helsingin Sanomat 22.2.2016, *Pormestarin johtama Helsinki, mitä ihmettä se käytännössä tarkoittaa?* uutinen. Saatavissa: < <http://yle.fi/uutiset/3-8683843>>, luettu 23.11.2016.

- Helsingin Sanomat 16.3.2016, *Helsinki saa ensi vuonna pormestarin – valtuusto päätti selvin äänin*. uutinen. Saatavissa: <<http://www.hs.fi/kaupunki/a1458103897098>>, luettu 23.11.2016.
- Heuru, Kauko (2000), *Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston valasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo (2001), *Kunnallinen itsehallinto: kunnallisoikeuden perusteet*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Hoikka, Paavo & Borg, Sami (1990), *Suomen kunnallishallinnon arvot: tutkimus paikallisen itsehallinnon historiallisista kehityspiirteistä ja arvoista*. Kunnallistieteiden julkaisusarja 4/1990.
- Horn, Murray J. (1995), *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Häkämies, Kari (2011), *Millaista demokratiaa kunnassa tarvitaan?* Teoksessa: *Kuntakirja – uudistusajatuksia*. Toim. Antti Mykkänen. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Hämäläinen, Kirsi & Prättälä, Kari & Ryytänen, Aimo (2009), *Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako, vastuu. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009. Helsinki: Edita.
- Jäntti, Anni (2016), *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampere: Tampere University Press.
- Juntunen, Pekka & Leinonen, Jaana (2007), *Exploring Finnish Local and Regional Administration – Some Current Perspectives*. Rovaniemi: University of Lapland Printing Centre.
- Juntunen, Pekka (2010), *Politikointia ja reviiri-intressejä – puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksessa*. Rovaniemi: Acta Universitatis Lapponiensis 195.
- Kaleva 7.9.2006, *Timo P. Niemisestä Tampereen pormestari*. uutinen. Saatavissa: <<http://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/timo-p-niemisestä-tampereen-pormestari/103028/>>, luettu 20.11.2016.
- Kaupunginjohtajan työryhmän loppuraportti 27.3.2003, *Strategisen johtamisen edellytysten parantaminen Tampereen kaupungissa*. Saatavissa: <<http://docplayer.fi/3665788-Strategisen-johtamisen-edellytysten-parantaminen-tampereen-kaupungissa.html>>, luettu 28.2.2016.
- Kehittämistoimikunta (2011) *Pirkkalan pormestarihallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, Pormestarijärjestelmän kehittämistoimikunta 13.10.2011*. raportti. Saatavissa: <https://www.pirkkala.fi/site/assets/files/11769/pormestarihallinnon_kehittamien_0711.pdf>, luettu 21.10.2016
- Kivistö, Jussi (2009), *Tehottomat lintsarit? Valtion ja yliopiston suhde agenttiteorian näkökulmasta*. Teoksessa: Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Tallinna: Gaudeamus Helsinki University Press.

Kuittinen, Sini (2002), *Ruotsin kunnanneuvoksen ja virkajohtajan välinen työnjako käytännössä*. Teoksessa: Ryynänen, Aimo. *Kuntayhteisön johtaminen*, 160–168. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Kuntalaki 410/2015, saatavissa <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>>, luettu 24.1.2017.

Kuntalehti 5/2009 (2009), *Risto Koivisto jätti Pirkkalaan puumerkikseen pormestarimallin*. uutinen.

Kuntalehti 21.1.2013. *Ikonen ja Rissanen pormestareiksi*. uutinen. Saatavissa: <<https://kuntalehti.fi/uutiset/ikonen-ja-rissanen-pormestareiksi>>, luettu 11.6.2017.

Kurkinen-Supperi, Anu (2016), *Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa*. Tampere: Tampere University Press.

Kurkinen-Supperi, Anu (2006), *Allekirjoitettu johtajuus: Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja sopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kärkölän kunnanvaltuusto 8.1.2018 § 5. Saatavissa: <http://karkola.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktweb-scr/pk_asil.htm?+elin=KV&pvm=8%2e1%2e2018%2018%3a00>, luettu 18.11.2016.

Lahden kaupunginvaltuusto 12.3.2018 § 27. Saatavissa: <http://ktweb.lahti.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktweb-scr/pk_asil.htm?+elin=VALTUUSTO&pvm=12%2e3%2e2018%2018%3a00>, luettu 31.3.2018.

Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006, saatavissa <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060578>>, luettu 21.4.2017.

Levitan, David M. (1943), *Political Ends and Administrative Means*. Public Administration Review, Autumn, vol. 3, no. 4, 353–359.

Lukes, Steven (1974). *Power: a Radical View*. London: Macmillan.

Maaseudun Tulevaisuus 11.9.2012, *Timo P. Nieminen jättää Tampereen pormestarin tehtävät*. uutinen. Saatavissa: <<http://www.maaseuduntulevaisuus.fi/timo-p-nieminen-j%C3%A4tt%C3%A4%C3%A4-tampereen-pormestarin-teht%C3%A4v%C3%A4t-1.23783>>, luettu 10.11.2016.

Morgan, Gareth (1997), *Images of Organization*. York University: Thousand Oaks.

Murto, Eero (2014), *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere: Tampere University Press.

Möller, Antti (2014), *Pormestarimalli – avoimempaa johtamista kuntiin*. Helsinki: Vihreä Sivistysliitto ry.

Möttönen, Sakari (1997), *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Möttönen, Sakari (2012), *Kunnan poliittisen johtamisen uudistaminen – kokemuksia, näkemyksiä ja ehdotuksia*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

- Nieminen, Timo P. (2009), *Pormestarimalli teoriassa ja käytännössä. Suomalainen klubi 8.10.2009*. Saatavissa <<http://docplayer.fi/7678761-Tampereen-kaupunginpormestarimalli-kokemuksia-ja-nakemyksia-mallista-ja-sen-toimivuudesta.html>>, luettu 10.4.2016.
- Nurmi, Raimo (2000), *Johtavatko johtajat?* Mermerus: Maarianhamina.
- Nyholm, Inga (2007), *Kuntalain muutokset ja luottamushenkilötyön edellytykset kunnissa - Suomen Kuntaliiton toteuttaman kyselyn tulokset*. Saatavissa <<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/luottamushenkil%C3%B6johtaminen/Documents/Kuntalain%20muutokset%20ja%20luottamushenkil%C3%B6ty%C3%B6n%20edellytykset%20kunnissa.pdf>>, luettu 14.7.2017.
- Petersen, Trond (1993), *The Economics of Organization: The Principal-Agent Relationship*. Acta Sociologica 36: 277–293.
- Pikkala, Sari (2005), *Kunta päättäjän perspektiivistä: Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pirkkalainen 8.10.2008. *Pormestari on valtuustovaalien lisämauste*. uutinen. Saatavissa: <<https://pirkkalainen.com/lehdet/2008/Nro%2041%20Pirkkalainen%208.10.08.pdf>>, luettu 11.6.2017.
- Pirkkalan kunnanvaltuusto 12.6.2017 § 86, Saatavissa: <http://pirkkala.tweb.fi/ktweb-bin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=15902>, luettu 26.7.2017.
- Pirkkalan kunnanvaltuusto 12.9.2016 § 76, Saatavissa: <http://pirkkala.tweb.fi/ktweb-bin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=13991>, luettu 26.7.2017.
- Polemia-sarjan julkaisu nro 82/2012, Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Puolangan kunnanvaltuuston esityslista 15.5.2018, Saatavissa: <<http://puolanka.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=2018931>>, luettu 16.5.2018
- Rannisto, Pasi-Heikki (2008), *Luottamushenkilön uusi strateginen rooli – luottaa vai johtaa?* Teoksessa: Rynänen, Aimo. *Luottamushenkilön käsikirja*. Kuopio: UNIpress Ab.
- Rannisto, Pasi-Heikki (2015), *Hallinnon, johtamisen ja päätöksenteon toimivuus Tampereen toimintamallissa*. Teoksessa: Rannisto, Pasi-Heikki (toim.), *Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi*. 60–68. Kuntaliiton verkkojulkaisu ACTA 257.
- Rannisto Pasi-Heikki (toim.) (2015), *Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi*. Kuntaliiton verkkojulkaisu ACTA 257.
- Rannisto, Pasi-Heikki & Meklin, Pentti (2015), *Tampereen uusi toimintamalli, sen kehittyminen ja toiminta*. Teoksessa: Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) *Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi*. 24–33. Kuntaliiton verkkojulkaisu ACTA 257.

- Reh fuss, John (1973), *Public Administration as Political Process*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen, Jari (2001), *Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet*. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy
- Ruostetsaari, Ilkka (2003), *Valta muutoksessa*. Vantaa: Dark Oy.
- Russell, Bertrand (1938), *Power: A New Social Analysis*, Lontoo: Allen & Unwin.
- Ryynänen, Aimo (1998), *Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ryynänen, Aimo (2001), *Kuntayhteisön johtaminen*. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Ryynänen, Aimo (2008), *Edustaja – päättäjät – poliitikko: Kunnan luottamushenkilön eri roolit*. Teoksessa: Ryynänen, Aimo. *Luottamushenkilön käsikirja*. Kuopio: UNIpress Ab.
- Ryynänen, Aimo (2010), *Pormestari*. Kuopio: UNIpress Ab.
- Saarela, Pekka & Sainio, Ari (1991), *Kuntahallinto muutoksessa – illuusioita ja paradokseja*. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto, Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin keskustelujulkaisuja 1/91.
- Sallinen, Sini & Vainionpää, Anni (2015), *Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Simon, Herbert A. (1976), *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 3rd ed. Lontoo: The Free Press.
- Soikkanen, Hannu (1966), *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Helsinki: Maalaiskuntien Liitto.
- Stenvall, Jari & Airaksinen Jenni (2009), *Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki & Sallinen, Sini (2014), *Osaava kunta – rajapinnoilta vahvuutta kuntien toimintaan*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Suomen hallitus 5.4.2016: *Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä*, saatavissa <<http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bc0ea-ca53-43a8-9252-c66e073bfe80>>, luettu 5.11.2016.
- Suomen Kuntaliitto (2008), *Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2015), toim. Anni Vainionpää, *Tulevaisuuden kuntakuvat*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto (2016), *Kunnan hallintosääntö*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto (2018), *Kaupunkien ja kuntien lukumäärät*. Saatavissa <<https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat>>, luettu 10.2.2018.

Svara, James (1998), *The politics-administration dichotomy models as aberration*. Public Administrative Review, January/February, vol. 58, no. 1, 51–58.

Tampereen kaupunginvaltuusto 12.6.2017 § 151. Saatavissa: <http://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginvaltuusto/Kokous_1262017>, luettu 12.10.2017

Tampereen konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmä (2008), *Tampereen kaupungin tilinpäätös vuodelta 2007*. Tampere: Juvenes Print Tampereen Yliopistopaino Oy.

Tiihonen, Seppo & Tiihonen, Paula (1984), *Suomen hallintohistoria*. Helsinki: Valtion koulutuskeskus.

Tiihonen, Seppo (2006), *Ministeriön johtaminen: Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto*. Tampere: Tampere University Press.

Turun kaupunginvaltuusto 14.3.2016 § 45. Saatavissa: <<http://ah.turku.fi/kv/2016/0314003x/3365743.htm>>, luettu 1.4.2016.

Tuusulan kunnanvaltuusto 6.6.2016 § 58. Saatavissa: <http://195.237.116.244/ktweb-bin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil.htm?+elin=VALT&pvm=6%2e6%2e2016%2018%3a00>, luettu 18.11.2016.

Valtiovarainministeriö (2015), *Pormestarin ja alueellisten toimielinten suorat vaalit*. Valtiovarainministeriön julkaisu 20/2015. Saatavissa: <<http://vm.fi/documents/10623/357692/Pormestarin+ja+alueellisten+toimielinten+suorat+vaalit.pdf/676faa0b-19b6-464e-9751-9f1189e34327>>, luettu 7.12.2017.

Vartola, Juha (1979), *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta: tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vartola, Juha (2009), *Byrokratia modernin hallinnan muotona*. Teoksessa: Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Waldo, Dwight (1948), *The Administrative State*. New York: The Ronald Press Company.

Weber, Max (1968), *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.

Weber, Max (suomennettu 2009, alkuperäisteos 1919), *Tiede ja politiikka - kutsumus ja ammatti. (Politik als Beruf)* Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoda.

Wiberg, Matti (2005), *Valta kunnassa*. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Wilson, Woodrow (1887), *The Study of Administration*. Teoksessa *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, pp. 197–222, The Academy of Political Science.

Virtanen, Petri & Rannisto, Pasi-Heikki (2015), *Julkisen palvelutuotannon muutos ja Tampereen mallin tulevaisuus*. Teoksessa: Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) *Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi*. 101–110. Kuntaliiton verkkojulkaisu ACTA 257.

Wrong, Dennis (1998), *Power. Its Forms, Bases, and Uses*. New York: Harper & Row.

Yle Uutiset 14.1.2009. *Timo P. Niemisen valinta sai sinetin*. uutinen. Saatavissa: <<http://yle.fi/uutiset/3-6133099>>, luettu 20.11.2016.

Ylönen, Ari (2007), *Pormestari ja vallan legitimizeetti*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/07.

LIITTEET

Liite 1: Lista haastatelluista henkilöistä aakkosjärjestyksessä

Ikonen, Anna-Kaisa: Tampereen kaupunki, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, entinen pormestari ja apulaispormestari

Joensuu, Jaakko: Pirkkalan kunta, kansliapäällikkö

Kivekäs, Pekka: Tampereen kaupunki, erityisasiantuntija, entinen tilaajapäällikkö

Niemi, Olli: Pirkkalan kunta, hallintojohtaja

Rissanen, Helena: Pirkkalan kunta, entinen pormestari ja kunnanvaltuuston puheenjohtaja

Roivainen, Irene: Tampereen kaupunki, entinen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja

Skogberg, Pertti: Pirkkalan kunta, entinen kunnanvaltuuston puheenjohtaja

Yli-Rajala, Juha: Tampereen kaupunki, konsernijohtaja