

# KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN

Kunnallisalan kehittämissäätiön  
tutkimusjulkaisu, nro 28

© Pole-Kuntatieto Oy  
ja Aimo Ryyänen

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2001

ISBN 952-9740-84-0

ISSN 1235-6956

# Sisällys

## ALKUSANAT 9

- 1 NÄKÖKULMIA EUROOPPALAISEEN KUNTIEN JOHTAMISEEN 11
  - 1.1 Eurooppalainen haaste 11
  - 1.2 ”Eurooppalainen” johtamismalli 13
  - 1.3 Julkisen hallinnon reformit ja nykytilan ongelmallisuus 17
  - 1.4 Kunnallista itsehallintoa koskevan doktriinin muutos ja kunnan johtaminen 19
  - 1.5 Miksi johtamistoimintojen uudelleenarviointi on paikallaan? 20
  - 1.6 Tutkimustehtävä 24
  
- 2 VALTUUSTO KUNNAN PÄÄTÖSVALLAN KÄYTTÄJÄNÄ – POLITIIKKA HALLINNON PURISTUKSESSA? 28
  - 2.1 Onko valtuuston päätösvallalle tilaa ammattijohtamisen ja kunnan asukkaiden suoran vaikuttamisen välissä? 28
  - 2.2 Kaksi tarkastelukulmaa 29
  - 2.3 Valtuustoa koskevasta tutkimuksesta 30
  - 2.4 ”Hobbyhallinnon” toimintamahdollisuudet 34
  - 2.5 Ovatko demokratia ja edustuksellisuus tietoyhteiskunnassa vanhanaikaisia? 35
  - 2.6 Hallinnonuudistushankkeet hallinnon aseman vahvistajina 37
  - 2.7 Suomalainen ”palveludemokratian” mukainen itsehallintonäkemyk 39
  - 2.8 Tavoitteilla ohjaamisen rajallisuus 40
  - 2.9 Konkreettiset muutostarpeet 42
  - 2.10 Johtopäätöksiä 46
  
- 3 SUOMALAISEN KUNNAN JOHTAMINEN: NYKYTILA, VAIHTOEHDOT JA MUUTOSMAHDOLLISUUDET 48
  - 3.1 Kuntalaki ja asiaa koskeva keskustelu 48
  - 3.2 Asenteiden lukkiutuminen 51
  - 3.3 Valmistelun ja päätöksenteon välinen rajanveto perusteena johtamistoimintojen jakamiselle 53
  - 3.4 Esittelymenettely vallankäytön välineenä ja vastuusuhteiden vääristäjänä 54
  - 3.5 Kansanvallan vaatimukset 56
  - 3.6 Poliittisen johdon ja virkajohdon välinen työnjako suomalaisessa kunnassa 58

3.7	Valtuuston ja hallituksen puheenjohtajien sekä kunnanjohtajan välinen työnjako	64
3.8	Kunnanhallitus – suomalainen ja ruotsalainen kummajainen?	66
4	KANSAINVÄLISTEN ESIMERKKIEN SOVELLETTAVUUS	70
4.1	Yhteiskunnallisen taustan erilaisuuden huomioon ottaminen	70
4.2	Ruotsin kunnanneuvosjärjestelmä	71
4.3	Norjan johtamisjärjestelmän parlamentarismileima	74
4.4	”Yksipäiseen” johtamisjärjestelmään: Saksan osavaltioiden uudistukset	74
4.5	”Maalaiskuntamaisen” kunnan johtaminen – esimerkkinä Itävalta	82
4.6	Suora vaali	83
4.7	Ranskalaisen kunnan johtajan asema	89
4.8	Muita esimerkkejä	92
4.9	Onko ihanteellista kunnallislainsäädäntöä olemassa?	94
5	KUNNAN JOHTAJA – TOIMITUSJOHTAJA, ASUKKAIDEN EDUSTAJA, VALTION EDUSTAJA VAI JOTAIN MUUTA?	96
5.1	Tasapaino laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kesken	96
5.2	Kuntaorganisaation johtaminen ja siihen kohdistuvat muutokset: organisaation pirstoutumiskehitys	97
5.3	Kunnan johtaja kuntalaisten edusmiehenä	99
5.4	Valtiovastuun edustaminen – tarvitaanko sitä kunnan sisällä?	101
5.5	Erilaisten vaatimusten yhteen sovittaminen: johtamisoppien ja kansanvaltavaatimuksen yhteen sovittamisen mahdollisuus	103
5.6	Esimerkki eri roolien yhteen sovittamisesta	105
6	KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN OIKEUDELLISET REUNA-EHDOT	107
6.1	Organisaatiovapauden periaate	107
6.2	Demokratiateoreettiset reunaehdot	107
6.3	Konsensus- ja neuvotteluyhteiskunnan legitimititeettikriisi	111
6.4	Organisaatorakenteen selkeyden ja läpinäkyvyyden vaatimukset	113
6.5	Taloudellisuusvaatimus	115
6.6	Kokeilusäännösten käyttö	115
7	KOKOAVIA HAVAINTOJA	117
7.1	Kunnan poliittinen rooli vaikuttaa myös johtamistoimintojen uudistamistarpeeseen	117
7.2	Kunnallisen johtamisen uusi määritelmä	118
7.3	Valtuuston puheenjohtaja poliittiseksi johtajaksi	121
7.4	Johtamistoimintoihin kohdistuvista muutoksista	124
7.5	Riittääkö yhteistyön rasvaaminen?	126
7.6	Tasapainottamisvaatimus johtamisoppien ja kansanvaltaisuusvaatimuksen välillä	127

LÄHTEET 129

LUETTELO TUTKIMUSHANKKEESEEN LIITTYVISTÄ PRO GRADU  
-TUTKIELMISTA 135

LIITTEINÄ OLEVAT ERILLISSELVITYKSET:

Minna Karhunen: Kunnanhallituksen puheenjohtajan rooli kunnan  
johtamisjärjestelmässä 137

Sini Kuittinen: Ruotsin kunnanneuvoksen ja virkajohtajan välinen  
työnjako käytännössä 159

Mirja Fallenborg: Kunnallinen parlamentarismi kunnan johtamisjärjestel-  
män kannalta – Norjan kunnallisen parlamentarismien soveltuminen  
Suomen kuntiin 169

# Alkusanat

*”Nykyinen asiantila luottamusmiesvaltoineen ja virkamiesvaltoineen on varsin hyvä ja hyvässä tasapainossa. Eikä nyt pitäisi suunnitella missään yliopistossa, eikä poliittisessa puolueessa erityisiä muutoksia suomalaisen kunnallishallinnon muotoihin.”*

*Kaupunginjohtaja Aaro Heikkilä kirjassa Kyläpäällikkö Aaro Heikkilä (toim. Martti Meuronen 1988)*

Viime vuosina on myös kunnallishallinnon uudistamisessa alettu lisääntyvässä määrin etsiä eri maiden parhaita käytäntöjä. Vuorovaikutus on saattanut käyntiin omien järjestelmien kriittisen arvioinnin, oppimisen muilta. Mutta se on voinut johtaa myös vakuuttumiseen siitä, että omat ratkaisut ovat omiin tarpeisiin soveltuvimmat. Länsi-Euroopan maiden rikas ja monitahoinen demokraatiakäsitys ja käytäntö antavat tälle lisääntyvälle vuorovaikutukselle vastedeskin erinomaisen perustan.

Kunnan johtamisjärjestelmä tarjoaa tästä hyvän esimerkin. Se kytkeytyy myös muihin kunnallisen itsehallinnon keskeisiin kysymyksiin kuten kansanvallan ja legitimitietin vaatimukseen, valtuuston asemaan sekä politiikan ja hallinnon väliseen työnjakoon.

Voidaan tietysti olla sitä mieltä, ettei maassamme ole tässä suhteessa akuutteja muutostarpeita. Vuoden 1995 kuntalain kaikkia mahdollisuuksia kunnan johtamisen järjestämiseksi ei nimittäin ole otettu käyttöön. Valtioneuvoston eduskunnalle antamassa kuntalakia koskevassa selonteossa (VNS 3/1999) tältä osin todettiin näyttävän ”siltä, että tällä hetkellä ei kunnissa ole sellaisia suunnitelmia kunnanjohtajajärjestelmän kehittämiseksi, jotka vaatisivat säännöksiin perusteellisempia uudistuksia”. Tämä toteamus eittämättä pitää paikkansa. Sen sijaan on arvioimatta, mistä sanottu seikka johtuu. Monipuoluejärjestelmästä seuraava poliittisten johtopaikkojen jakaminen eri henkilöille (valtuuston puheenjohtajuus, hallituksen puheenjohtajuus sekä varapuheenjohtajuudet) ja toisaalta kuntien virkajohtajien vahva asema, joka perustuu ammattiosaamisen ohella

melko säännönmukaisesti puolueen jäsenyyteen, ovat tosiasiat, joiden johdosta suhtautuminen mihin tahansa muutokseen on voittopuolisesti torjuva. Torjunta on estänyt myös havaitsemasta ulkoisten muutosten painetta, joka monissa maissa on käynnistänyt johtamisjärjestelmien muutosprosessin jo edellisillä vuosikymmenillä.

Käsillä olevan tarkastelun tavoitteena on tarjota tietoa ja näkökohtia sen arvioimiseksi, millä tavoin uuden vuosisadan kunnallisen itsehallinnon haasteet vaikuttavat kunnan johtamisjärjestelmään. Johtamisjärjestelmää tarkastellaan tässä koko kunnan toimintajärjestelmään kytkettynä osana.

Tutkijoiden tehtävä on antaa aineksia yhteiskuntakeskustelulle ja siitä mahdollisesti seuraaville uudistuksille. Kunnan johtamisjärjestelmän osalta tässä suhteessa maassamme on ollut yllättävän suuri aukko (ks. esim. Modeen 1996, joka pitää kunnanjohtajajärjestelmää yhtenä tärkeänä kunnallisoikeudessa tutkittavana kysymyksenä). Tutkimushankkeen tuloksena syntyneen raportin tarkoituksena ei kuitenkaan ole pelkästään suomalaisen kunnanjohtaja-instituution tarkastelu, vaan johtamisjärjestelmän laaja-alainen arviointi.

Tutkimushankkeen toteutumiseen ovat myötävaikuttaneet tutkimusapulaisina eri yhteyksissä toimineet Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen opiskelijat Sini Kuittinen, Mirja Fallenborg ja Minna Karhunen. Parhaat kiitokseni heille tärkeiden osakysymysten selvittämistyöstä: Sini Kuittiselle Ruotsin johtamisjärjestelmää koskevasta selvityksestä, Mirja Fallenborgille Norjan parlamentarismijärjestelmää koskevasta selvityksestä ja Minna Karhuselle kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa koskevasta selvityksestä. Kiitokset myös niille henkilöille, joiden kanssa olen voinut vaihtaa ajatuksia kuntien todellisuudesta ja sen johtamiseen liittyvistä kysymyksistä. Hankkeen toteutumisesta kiitokset ennakkoluulottomalle rahoittajalle, Kunnallisalan kehittämissäätiölle.

Tampereella kesäkuussa 2001

Aimo Rynänen

# 1 Näkökulmia eurooppalaiseen kuntien johtamiseen

## *1.1 Eurooppalainen haaste*

Kautta historian ovat vahvat johtajat olleet keskeisesti muovaamassa eurooppalaista todellisuutta – niin hyvässä kuin pahassa. Monet jälkeempään viisaiksi ja tarpeellisiksi osoittautuneet hankkeet ovat vaatineet yksilöiden – johtajien – vahvaa panosta, jopa vastoin yleistä mielipidettä. Euroopan unionin synnyttäminen on yksi esimerkki tästä. Kansanvaltaisesti hallitut eurooppalaiset valtiot eivät tietenkään tarvitse yksinvaltiaita, mutta kysyntää on edelleenkin vahvoista mielipidevaikuttajista, suunnannäyttäjistä, ennakoijista.

Mutta eihän kuntatasolla nykyaikana ole käyttöä tällaisille kyläpäälliköille, näyttää olevan yleinen ajattelutapa maassamme. Tarvitsemme me esimerkiksi Ranskan mallista vahvaa paikallisvaikuttajaa, ”kunnan valistunutta itsevaltiasta, päätuomaria, rippi-isää ja edunvalvojaa”, kuten ranskalaista kuntajohtajaa on kuvattu (Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa 1999, 126). Riittänee, että kunnan virkajohtaja hoitaa tehokkaan toimitusjohtajamaisesti laitosta maista kuntaa ja luottamushenkilöjohtajat valvovat enemmän tai vähemmän aktiivisesti tätä hallinnointia ja palveluorganisaation toimintaa. Tässä vaiheessa en vielä pyri ottamaan suoraan kantaa tähän ajatteluunne, vaan aluksi peilataan sen rinnalla muunlaista ajattelua ja toimintamallia.

Itsestään selvää on, että johtajuuteen ja johtamiseen kohdistuu jatkuvasti muutoksia. Eri aikoina ne ovat olleet kovin erilaisia. 1960-luvun lopulla pyrittiin poistamaan hallinnon demokratiavajeita, vaikkakin leimallisimpana piirteenä oli valtio-ohjauksen kasvu. Tälle hallinnonuudistuksen vaiheelle ominaista olivat kansalaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen, kansalaislähtöisten organisaatiomuotojen aikaansaaminen ja virkakunnan asemaan tehdyt muutokset. Seuraavilla vuosikymmenillä valtion ja hallinnon uudistamista määritteli puolestaan eräänlainen ekonomisointistrategia. Se ilmeni muun ohella materiaalisena privatisointina, toisin sanoen yhteiskunnallisen ongelmanratkaisuvastuun siirtämisenä yksityiselle sektorille. Myös deregulaatio, säännösten yksinkertais-

taminen, ja henkilöstön karsiminen kuuluivat tähän vaiheeseen. 1990-luvulla on runsaasti esillä ollut julkisen hallinnon paradigmanmuutos täytäntöön panevas- ta (eksekutiivisesta) yritysmäiseen johtamiseen, New Public Managementiin. Ajattelun peruslähtökohtana oli näkemys siitä, että poliittiset ja suoritustehtä- vät olisi mahdollista erottaa toisistaan, jotta päästään tarpeelliseen pidettyyn tehokkuuden parantamiseen.

Suomalaisen kunnan johtamistapoihin erilaiset, kulloinkin muodissa olleet kansainväliset opit ovat heijastuneet vaihtelevalla tavalla. Milloin kuntien joh- tamista on kehitetty 3D-opeilla kuten 1980-luvun alussa, milloin lean manage- mentin, laatujohtamisen tai muun vastaavankaltaisen muodin mukaan (ks. näis- tä opeista esim. Hill–Klages 1993, samoin eri kehitysvaiheista Hoikka 1988). Onko uusi vuorovaikutusjohtaminen (Management by Interaction) seuraava joh- tamisismi (ks. Kamensky 2000, 283–285)? Nämä johtamisideologiset muotivir- taukset ovat jättäneet vähemmälle huomiolle sen perusseikan, miten samalla säi- lytetään vanhat täytäntöön panevan johtamisen arvot ja toiminnan mittarit, ku- ten poliittis-kansanvaltainen vallankäyttö tai oikeusvaltiollinen säännösidonnai- suus (ks. kritiikistä esim. König 1995, 358).

Johtajuuteen ja johtamiseen kohdistuvien muutosten esittelyssä on kuiten- kin syytä lähteä hieman omia kansallisia tarkastelujamme kauempaa.

Jo toisen maailmansodan kuluessa esitettiin eräässä tutkimuksessa käsitys, jonka mukaan Eurooppa voi tulla todellisen demokratian maailmaksi ainoastaan siten, että se muuttuu kunnalliseksi maailmaksi hylkäämällä siihenastisen esi- valtavaltiollisen järjestyksen ja rakentamalla alhaalta ylös. Demokratiaa opitaan ja toteutetaan käytännössä ”alhaalta”, jolloin kunnallinen itsehallinto on samalla demokratian koulu. Tämä itsehallinnon tärkeä tehtävä on meillä pohjoismaises- sa, ylhäältä ja keskitetysti, tasa-arvon varjolla yhdenmukaisesti johdetussa hy- vinvointivaltiossa jäänyt aiheetta taka-alalle.

Tämän ulottuvuuden vahvistamisen tarvetta perustelee myös vireillä oleva yhdentymiskehitys. EU:n yhteisösäännöstö ja politiikka pannaan täytäntöön pai- kallis- ja aluetasolla. Ei EU mutta ei myöskään kansallisvaltio toimisi enää il- man näitä tasoja ja toimijoita. Siksi vuorovaikutus tämän eräänlaisen nelitasoi- sen hallintorakennelman eri tasojen – EU:n, valtion, alueiden ja kuntien – kes- ken on korostunut. Tätä vaatimusta emme täällä Suomessa ehkä ole riittävästi havainneet, kun perinteisesti olemme paikallistasolla olleet Helsingin talutus- nuorassa. On myös toinen syy vahvistaa edellä mainittua kehitystä: kansalais- lähtöisyys. Päätöksenteon hajautuessa entistä useampaan pisteeseen tarvitaan eräänlaisia lähettiläitä, niin kansalaisten lähettiläitä EU:n suuntaan kuin myös toisinpäin. Eivätkö sitten Euroopan parlamentin jäsenet ole tällaisia lähettiläitä, voidaan kysyä. Harva tietää, että alueita ja kuntia EU:ssa edustava Alueiden ko- mitea pyrkii olemaan tällainen lähettiläs. Sen toimintaa tunnetaan kuitenkin vielä kovin vähän. Silti se alkaa olla alueiden ja kuntien – ja sitä kautta niiden asuk- kaiden – kannalta entistä tärkeämpi.

Kyetäkseen vastaamaan haasteista se on lausunut helmikuussa 2000 käyn- nistynyttä hallitusten välistä konferenssia (HVK) varten julki kantansa, että EU:n perustamissopimukseen tulee kirjata, että komitean jäsenillä on oltava poliitti- nen mandaatti, joka takaa heidän laillisen oikeutuksensa. Tämä vaatimus on to-



dettu Alueiden komitean asiakirjassa tärkeimmistä poliittisista tavoitteista kuulvalle kaudelle (1998–2002) seuraavasti:

”Alueiden komitean jäsenten roolia alueiden ja kuntien ’lähettiläinä’ on kehitettävä sekä kuntien ja alueiden asukkaiden tarpeiden välittäjinä unionin viranomaisille että unionin politiikan selittäjinä kuntien ja alueiden asukkaille. Jäsenten lähettiläänrooli liittyy kiinteästi demokratiavajeen korjaamiseen.”

Eurooppalaisella näyttämöllä toisin sanoen tarvitaan tulevaisuudessa alue- ja paikallisvaikuttajia, joilla on vahvempi poliittinen selkänöja. (Joulukuussa 2000 EU:n Nizzassa pidetyssä huippukokouksessa mainittu vaatimus Alueiden komitean jäsenten kelpoisuudesta hyväksyttiin. Perustamissopimuksen 263. artikla: ”– edustajat, jotka ovat alue- tai paikallisvaaleissa valittuja luottamushenkilöitä tai poliittisesti vastuussa vaaleilla valituille elimille”). Jos suomalaisten kuntien ja alueiden erityispiirteille halutaan yhteisö säännöstöä laadittaessa saada huomiota, näyttää sopimuksen mukainen muutos välttämättömältä. Tällä en mitenkään halua kritisoida sitä työtä, jota nykyiset varsinaiset komitean jäsenet ovat tehneet, päinvastoin.

## *1.2 ”Eurooppalainen” johtamismalli*

Kiinan johtajan Deng Xiao Pingin kerrotaan 1980-luvulla todenneen, pyrkiesään uudistamaan jättiläisvaltionsa hallintoa, ettei ole väliä sillä minkä värinen kissa on – onko se harmaa, onko se musta – ja onko sillä pitkä vai lyhyt häntä, kunhan se pyydystää hiiriä. Vähän samaa voisi sanoa johtamisjärjestelmästä. Olennaista on, että se toimii. Silloin on tietysti merkittävää, millaisessa toimintaympäristössä se toimii.

Esimerkiksi puutteellinen luottamus paikallistason asioidenhoitokykyyn voi näkyä erilaisin kontrollitoimin. Tyypillinen esimerkki on Italia, jossa kuntien ja alueiden sihteerit ovat sisäasiainministeriön virkamiehiä. Äskettäin on myös säädetty riippumattoman viraston perustamisesta ratkaisemaan sihteeristön kelpoisuuskykyä (laki nro 127/15.5.1997). ”Anti-mafialainsäädännön” (nro 221/22.7.1991) perusteella on vuosien 1991–1996 aikana hajotettu 90 kunnan valtuusto.

Lukija voi ihmetellä, miksi tarkastelun lähtökohdaksi on otettu pelkästään eurooppalainen viitekehys. Selitys on ainoastaan tutkimusekonominen. Toisaalta paikallisyhteisön – kunnan – johtaminen on niin vahvasti sidoksissa paikalliseen kulttuuriin, traditioon ja ajatteluun, ettei yleiskattavasta johtamisjärjestelmien kuvauksesta ole suomalaista lukijaa silmällä pitäen vastaavaa hyötyä. Johtamisen sidoksesta kulttuuritaustaan saa hyvän yleiskuvan suomalaissyntyisen Melvin G. Hollin tutkimuksesta *The American Mayor* (1999), jossa kirjoittaja listaa USA:n parhaat ja huonoimmat pormestarit.

Erään saksalaisen tutkimuksen (Schäfer 1998) mukaan kunnallisen itsehallinnon vahvuudessa vallitsee eräänlainen pohjoinen–etelä-mäki: Pohjois-Euroopan maiden kuntien itsehallinto on vahvin ja tehtäväpiiri laajin, ja mitä etelämmäs mennään, sitä vähäisempi yhteiskunnallinen rooli kuntatasolla on. Suomen kunnallista itsehallintoa pidetään juuri laaja-alaisen tehtäväpiirinsä ja vastuunsa

johdosta vahvimpana Euroopassa. Tämän miellyttävältä kuulostavan arvion rinnalle voidaan asettaa toinen vertailukohde: poliittisen johtajuuden asema. Onko niin, että tässä suhteessa ”mäki” viettää toiseen suuntaan? Etelämmäs mentäessä poliittinen johtaja nousee auktoriteetiksi ja virkakunta on myös tosiasiallisesti juuri sitä, mitä sen meilläkin ajatellaan olevan: asioiden valmistelija ja politiikkaa avustava. Aiheetta ei siis poliittisen johtajan asemaa kuvaa käsitys siitä ”unelmatehtävänä” (Wehling). Meillä päinvastainen käytäntö näkyy monin tavoin, kuten esimerkiksi julkisena kuvana. (Ks. *Finlands Kommuntidning* 4/1999, s. 7: ”Vart försvann politikern?”, jossa ihmetellään kunnallisten luottamushenkilöiden katoamista paikallisista medioista kunnanjohtajien ja muiden virkamiesten edustaessa kunnallispolitiikkaa.)

Kun katsotaan 1990-luvun uudistuksia, voidaan eri maissa nähdä juuri tämän suuntaista tietoa kehittämistä. Poliittisen johtajan asemaa on haluttu vahvistaa lainsäädännön muutoksin niin Saksan ja Itävallan osavaltioiden kunnallislacissa kuin esimerkiksi Englannissa siirtymällä suoraan vaaliin. Aiempaa järjestelmää, jossa toimijoina olivat valtuusto, kollegiaalinen hallitus sekä pormestari ja virkajohtaja, luonnehdittiin ”organisoidun vastuuttomuuden malliksi” (määritelmää on käyttänyt saksalaisen kunnallishallinnon kehittämislaitoksen KGST:n johtaja Gerhard Banner). Toisaalta kunnan asukkaiden vaikutusta toimivaan järjestelmään – hallintoon – on haluttu vahvistaa osoittamalla asukkaille vaalioikeus valtuuston lisäksi myös hallinnosta vastaavien valintaan (ks. esim. Schimanke 1989, 19). Entistä merkittävämmäksi suora vaali on tullut siitä syystä, että asukkaiden edustuselimet – valtuustot, parlamentit – ovat kaikkialla menettäneet vaikutustaan ammattimaistuvan hallinnon hyväksi (esim. Wollmann 1999, 375).

Kunnan johtamisjärjestelmää kohtaan on varsinkin Manner-Euroopan maissa virinnyt laaja tutkimuksellinen mielenkiinto. Itse asiassa keskustelua on käyty poikkeuksellisen runsaasti jo 1970-luvulta lähtien, jolloin diagnoosiksi tuli ”täytäntöönpanevan johtajuuden” liian vahva asema. Myöhemmin on keskusteltu erityisesti ns. esiratkaisijoista ennen valtuuston muodollista päätöksentekoa (ks. keskustelusta esim. Stock 2000, 7–8).

Käsillä olevan tarkastelun keskeisen ulottuvuuden, poliittisen johtajan ja virkajohtajan keskinäisen aseman kannalta merkittävä oli jo 1989 ilmestynyt Dieter Schimanken toimittama *Stadtdirektor oder Bürgermeister*. Tutkimuksessa arvioitiin johtamisjärjestelmän eri vaihtoehtojen etuja ja haittoja ennen eri osavaltioiden 1990-luvulla toteuttamia kunnallislainsäädännön uudistuksia. Näissä uudistuksissa merkittävän osan muodostivat juuri johtamisjärjestelmää koskevat muutokset. Schimanken tarkastelujen perusajatuksena oli näkemys, että asianmukaisen johtamisorganisaation teemalla on useampia ulottuvuuksia, jotka analysoitaessa ovat nähtävissä keskenään yhteen kytkeytyneiksi (Schimanke 1989, 10). Sanottu vahvistaa myös nyt käsillä olevan tutkimuksen lähtökohta-ajattelua johtamisjärjestelmän vaihtoehtojen kytkeytymisestä muuhun toimintajärjestelmään ja -ympäristöön. Toteutettujen lainsäädäntöuudistusten perusteella on pormestarin uutta roolia tutkittu runsaasti (esim. lähdeluettelossa mainitut Stock 2000 ja Roth 1998).

Edellä mainitut lainsäädännön muutokset ja niiden arviointi kunnan muiden vallankäyttäjien (valtuuston ja asukkaiden suoran demokratian suhteen) ase-

maan peilaten ovat olleet merkittävänä kiinnostuksen herättäjinä muutoinkin kunnallispoliittisen ja -oikeudellisen tutkimuksen laajenemisessa (ks. esim. Gabriel–Voigt 1994, 25). Voidaan perustellusti sanoa, että kunnallisoikeudellisen tutkimuksen kannalta kunnan tehtäväpiirin ja sen itsenäisen käyttöoikeuden säilymisen ohella toinen keskeinen tutkimusalue on kunnan sisäisen hallintorakenteen muotoilu (Schefold–Neumann 1996, 1). Viimeksi mainitussa keskeisen yksityiskohdan muodostaa johtamisjärjestelmä.

Kunnallislainsäädännön uudistukset, joissa mallina on pidetty ”eteläsaksalaista täytäntöönpanevan johtajuuden mallia”, jossa valtuustoa ja hallintoa johtava henkilö valitaan suoralla vaalilla, ovat tietenkin muuttaneet aiempien hallintoa hoitaneiden (kuten virkamiesjohtajan) asemaa. Suora vaali on luonnollisesti ollut jo ennen 1990-lukua käytössä joissakin Euroopan maissa, kuten Sveitsissä. Esimerkiksi Saksan Nordrhein–Westfalenin osavaltiossa kohtasi suoran vaalin seurauksena kaksi erilaista politiikkatyyliä, konsensus- ja tehokkuustyyli, ja aiemmat kunnanjohtajat hakeutuivat uuteen ”yksipäiseen” johtajanrooliin, pormestareiksi (Derlien–Hofmeister 1998, 7).

Lähtökohtana voidaan pitää, että suoralla vaalilla on loppujen lopuksi aika iso ero legitimitetin, kansanvallan ja vastuullisuuden näkökulmasta katsottuna ja verrattuna vaikka oman maamme tai Ruotsin vastaavaan valintamenettelyyn. Ruotsissa poliittinen johtaja – kommunalråd – nimittäin voidaan valita vaikka arvalla valtuustoryhmien kesken (kuten esim. Pajalassa joulukuussa 1998). Kunnallisvaalit eivät suoraan määrää, kenestä tulee keskeinen poliittisen vallan käyttäjä.

Tähän väliin on syytä todeta, että erilaisten järjestelmien säilyttäminen johtamiskysymyksissäkin on täysin mahdollista. Kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon perusvaatimukset muodostava Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja vaikenee – mielenkiintoista kyllä – koko johtamisjärjestelmästä. Peruskirjassa tyydytään ainoastaan korostamaan valtuustojen päätösvalan asemaa.

Sen sijaan Euroopan neuvosto on kiinnittänyt johtamisjärjestelmään huomiota tehdessään maakohtaisia arvioita siitä, onko maan kunnallishallinto sopusoinnussa peruskirjan periaatteiden kanssa. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että johtavien viranhaltijoiden tulee olla vastuussa valtuustolle (esim. Italia: Recommendation 35 [1997] on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Italy).

1990-luku oli erityisesti NPM-oppien leimaamaa hallinnonuudistusten aikaa. Monissa maissa – myös meillä – sen mukaisia oppeja sisällytettiin kunnallishallinnon uudistuksiin. Tunnetuimman esimerkin yrityshallintotyyppisestä paikallishallinnosta tarjosi hollantilainen Tilburgin kaupunki, joka saavutti maailmanmainetta Tilburgin mallina (ks. mallista esim. Ryytänen 1996). Tarkasteltavana olevan aiheen kannalta tällainen hallinnonuudistusten esille nostama kysymys oli politiikan ja hallinnon välisen työnjaon muuttaminen. Poliitiikan tehtäväksi tuli uuden ajattelun mukaan päättää ”mitä” ja hallinnon puolestaan ”miten”. Sinänsä perusteltu periaate kuitenkin siirtää luottamuselimet pelkästään periaatepäätösten tekijöiksi ja muuttaa ne samalla eräänlaisten hallintoneuvostojen asemaan, jolloin toimivan hallinnon asema vahvistuu. Kyseiset muutokset

yhdistyneenä hallinnon organisatoriseen ja ammatilliseen itsedynamiikkaan etäännyttivät kunnallishallintoa myös asukkaista (ks. Losch–Gottmann 2000, 372). Nytemmin on alettu kysellä valtuustojen roolin palauttamisen perään pyrkimyksenä korostaa niiden edustuselimen luonnetta. Keskusteluun on noussut eräänlaisen kansalaiskunnan tavoite (ks. esim. Rynnänen 2000).

Poliittinen johtaja, pormestari, ymmärretään meillä kovin eri tavoin. Suomalaiset virkajohtajat esiintyvät ulkomaisissa yhteyksissä mielellään harhaanjoh tavasti Bürgermeistereina ja Mayoreina (Helsingin kaupunginjohtaja jopa Lord Mayorina). Suomalaisilla virkajohtajilla on nykyään paljon sellaista valtaa, jota useimmissa Euroopan maissa käyttää paikkakunnan poliittinen johtaja, pormestari. Jopa Pohjoismaihin verrattaessa nousee esille suomalaisen johtamisjärjestelmän erikoispiirre: Suomessa kuntaa johtaa ammattijohtaja eikä luottamushenkilö (ks. Valli-Lintu 2000). Toisaalta sanotaan, että meillä kuntalaki mahdollistaa pormestarimallin, kun valtuuston puheenjohtajuus ja hallituksen puheenjohtajuus voidaan yhdistää, mitä tosin ei käytännössä ole tapahtunut. Kuntalain perusteella näyttäisi mahdolliselta jopa kokoaikainen tämänkaltainen ”pormestari”. Tai pormestarimallilla voidaan ymmärtää jopa virkajohtajan eli kunnanjohtajan toimimista hallituksen puheenjohtajana, minkä kuntalaki mahdollistaa (näin sisäasiainministeri Kari Häkämiehen haastattelussa, Sunnuntaisuomalainen/Pohjalainen 3.9.2000). Siksi on paikallaan eräänlaisena lähtökohtamäärittelynä muutama sana siitä, *mitä poliittisella johtajalla yleensä tarkoitetaan*.

Suomalaisessa keskustelussa pormestarimalli on ymmärretty kovin eri tavoin. Toisaalta tietyt perusvaatimukset on unohdettu. Pormestarijärjestelmiä yhdistävä piirre on se, että pormestari on vastuussa äänestäjille. Jos pormestari häviää vaalit – joko henkilökohtaisesti tai niin, että hänen puolueensa menettää valta-asemansa valtuustossa – pormestari vaihtuu. Klassinen pormestari tehtävä on valtuuston puheenjohtajuus. Siihen rooliin ei kuulu pelkästään puheen johtaminen kokouksissa, vaan myös aktiivinen mahdollisuus vaikuttaa istuntojen valmisteluun ja työjärjestyksestä määräämiseen. Toiseksi siihen monissa järjestelmissä kuuluu valtuuston valiokuntien (meikäläisiä lautakuntia vastaavien elinten) puheenjohtajuus. Ja kolmanneksi pormestari johtaa kunnan hallintoa. Tämän mallin mukaisten tehtävien lisäksi on esimerkiksi ranskalaisen kunnan johtajalla vielä neljäs tehtävä: hän edustaa valtiota ja panee toimeen Pariisissa säädetyt lait sekä takaa yleistä turvallisuutta. Vastaava asema on kunnan johtajalla perinteisesti ollut myös eteläsaksalaisten järjestelmien mukaisissa kunnallislajeissa.

Tämänkaltaisilla toimivaltuuksilla varustetun johtajan järjestelmää ei Suomen kuntalaissa sallita. Suomalaisessa järjestelmässä kuntalaisia edustavan elimen, valtuuston, puheenjohtajan rooli on juridisesti tekninen ja edustuksellinen. Henkilön auktoriteettiasemasta johtuva tosiasiallinen vaikutusvalta nojaa hänen henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa ja hänen tapaansa toimia. Viimeksi mainittukin mahdollisuus menetetään, jos tehtävä pirstotaan lyhyisiin periodeihin (kuten esim. Vantaalla, jossa ryhmät jakavat puheenjohtajuuden eri henkilöille vain vuoden mittaisiksi kausiksi). Samanaikaisesti puolestaan virkajohtajan asema, 1990-luvun puolivälin ”kriisin” jälkeen, näyttää jälleen tosiasiallisesti vahvistuvan mm. sitä kautta, että virat täytetään taas useimmissa tapauksissa määräämättömäksi ajaksi.

Tällainen laajat valtuudet sisältävä malli – monien maiden käytäntö, esimerkiksi 1990-luvulla Saksan osavaltioiden omaksuma – on tietoinen irtiotto johtamistoimintojen kahtiajaosta, siirtyminen ”yksipäiseen” malliin, jossa poliittinen johtaminen ja virkajohtaminen ovat samalla henkilöllä. Tätä on perusteltu sillä, että johtamistoiminnot ovat kokonaisuus, sillä poliittista ja ammattijohtamista on mahdotonta erottaa toisistaan. Vastaavasti vastuu on suoraan kuntalaisille, koska valinnan tekevät he.

Kunnan johtajan alistaminen pelkäksi käskyjen vastaanottajaksi ei näytä olevan missään maassa keskustelun kohteena (Schefold–Neumann 1996, 86).

Keskeiseksi kysymykseksi tällaisen mallin suhteen nousee varmaan meikäläisestä näkökulmasta katsottuna se, mistä löytyy tällaiseen kykeneviä henkilöitä. Tutkimuksissa tällaiselle henkilölle on asetettu vaatimukseksi toimiminen eräänlaisessa ”luotsi- ja perämiesfunktiossa, perheenisäfunktiossa, kansalaisasiamiehen roolissa ja myyjä-funktiossa”. Kunnallispolitiikka on ”myytävä”. Näiden poliittisten ominaisuuksien ja hallintoasiantuntemuksen ohella korostetaan ihmisten ominaisuuksien tärkeyttä: johtamiskykyä, integraatiokykyä, kykyä havaita yhteiskunnallisten syysuhteiden vaikutuksia, kompromissivalmiutta ja usein myös oveluutta yhdistyneenä jonkinlaiseen peräänantamattomuuteen. Eri-tyisen tärkeänä pidetään kykyä erilaisten intressien yhteen sovitteluun.

### *1.3 Julkisen hallinnon reformit ja nykytilan ongelmallisuus*

Liiketaloudellinen johtamisajattelu on vallannut alaa sieltä, mitä ennen sanottiin julkishallinnoksi: esimerkiksi terveydenhuollossa, koululaitoksessa ja kirkossa koetetaan soveltaa liikeyritysten johtamiseen kehitettyjä menetelmiä (Nurmi, Johtaminen ympäristössään 2000, 17). Julkisen hallinnon reformien ja lakisidonnaisuuden välinen suhde on kuitenkin ongelmallinen. Yhtäältä kunnallisoikeutta voidaan kuvata niiden oikeussäännösten summaksi, jotka koskevat kunnallisten yhteisöjen oikeusasemaa, organisaatiota, tehtäviä ja toimintatapoja (ks. Meyer 2000, 450). Toisaalta New Public Management, Lean administration, Total Quality Management, Management by Interaction, Controlling, Public Private Partnership, yritys, konserni jne. kuuluvat hallinnon uudistajien sanastoon. Sanasto on pitkälti peräisin taloustieteistä. Jos kunta määritellään yritykseksi, on myös taipumus nähdä kunnallisoikeus ja moninaiset oikeudelliset reunaehdot pelkääntään haittoina, jotka tarpeettomasti kaventavat omaa toimintaa.

Kuten toisaalla havaitaan, on modernisointiaallossa keskeisenä managerialismi, joka ilmenee pyrkimyksenä uudelleenorganisointiin ja erityisesti liikeperusteisiin rakenteisiin. Vähemmälle huomiolle ovat suomalaisessakin keskustelussa jääneet suuntauksen ongelmat. Liikkeenjohdollinen managerialismi on tarkoitettu yrityksen johtamiseen, ei ympäristön hallintaan. Termi Public Sector Management tekee kuitenkin selväksi, että kysymys ei ole vain yksinkertaisesti julkishallinnosta. Halutaan ”johtaa” yhteiskuntaa sen julkisessa toimintapiirissä. Tällaista pyrkimystä rajoittavat kuitenkin laki ja oikeus sekä poliittinen vapaus ja demokratia. Havaintoesimerkinä voidaan tarkastella suosittua asiakassuuntauksen käsitettä. Suomessa ei enää ole alamaisia vaan kansalaisia. Kansalaisilla

ei ole pelkästään poliittisia oikeuksia ja liberaaleja puolustuskeinoja valtion tointen suhteen. Heillä on myös oikeuksia valtion ja hallinnon suorituksiin. Legalismi ei merkitse pelkästään sitä, että täytäntöönpano on sidottu oikeudellisiin reuna-ehtoihin vaan myös sitä, että kansalaisella on yksilöllisiä oikeuksia. Kun hänellä on tällaiset oikeudet suorituksiin, hän on enemmän kuin asiakas, joka markkinoilla on sidottu tarjontaan ja ostovoimaansa (König 1997, 564–565).

Julkista hallintoa kohdanneisiin haasteisiin ei Euroopan traditionaalisissa-kaan hallintovaltioissa ole löydetty yhteistä ”hallintomaailmaa”. Haasteisiin on reagoitu hyvin eri tavoin. Sen sijaan muiden mannerten järjestelmää koskevat kehittämistendenssit ovat nojanneet ajatukseen yhtenäisestä julkisesta hallinnosta (Public Management). Ajatus yhtenäisestä julkisesta hallinnosta törmää kuitenkin yhtäältä hallinnon kulttuuriyhteysvaatimukseen ja toisaalta myös trans- ja supranationaalisten organisaatioiden kasvuun, jotka pyrkivät rajat ylittävien hallinnon kontaktien kautta kehittämään uuden interkulttuurisen julkisen hallinnon (ks. Pitschas 1999, 2).

Angloamerikkalaiset modernisointikonseptit (kuten Reinventing Government ja ennen muuta NPM) ovat 1990-luvun alusta saakka vaikuttaneet monissa Euroopan maissa erityisesti kuntatasolla. Kysymyksessä on tällöin ollut ensisijaisesti julkisen sektorin sisäinen rationalisointi, tarkoituksena kohottaa kunnallisen tehtävienhoidon tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Kunnallishallinnon siirtyminen yritysmäiseen johtamistapaan, parempaan asiakassuuntautuneisuuteen sekä markkinaperusteisten ja kilpailua hyväksi käyttävien strategioiden käyttöön-ottoon uhkaa kuitenkin nyttemmin piilevästi julkisen vallankäytön laadun heikkenemisenä (Pitschas 1999, 3).

Vaatimus ja käsitys uudesta julkisesta hallinnosta (NPM) valloitti kansainvälisen modernisointikeskustelun. Siinä ei ollut kysymyksessä niinkään yhtenäinen konsepti vaan ennemminkin valikoima organisaatio- ja menettelysääntöjä, jotka suuntautuivat julkisten tehtävien karsimiseen (yksityistämisen ja tehtävien purun kautta), julkisen sääntelyn purkamiseen (dereguloinnin kautta) ja hallinnon tehokkuuden lisäämiseen (sisäisen ekonomisoinnin kautta, value for money) sisäisin johtamisuudistuksin ja kilpailun mukaan tuomisella. Ytimeltään NPM on yksityistaloudellinen yritys- ja markkinamalli. Sen johtamisopit ja taloudellinen rationaliteetti haluttiin siirtää julkiseen sektoriin ja nähdä kansalainen ensi sijassa asiakkaana. Opin hallitseva asema kansainvälisessä uudistamiskeskustelussa vahvistui myös siksi, että se sai merkittävien kansainvälisten organisaatioiden (kuten Maailmanpankin ja OECD:n) kautta ainoan kehityssuunnan aseman, jonka tuli johtaa klassinen eurooppalainen (sosiaalidemokraattinen) hyvinvointivaltio (uusliberaaliksi) ”laihaksi” valtioksi ja muuttaa valtiollinen palvelutuotanto toimiviksi kilpailumarkkinoiksi.

Uudistusoppien kulttuurisidonnaisuus jäi keskustelussa taka-alalle, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Anglosaksiselle civil culture -traditiolle on nimittäin perinteisesti vieras käsitys sellaisesta valtiosta suvereenisuusosoikeuksin varustettuna oikeushenkilönä, joka on yhteiskunnan suhteen esivalta-asemassa. Tällaisessa ”valtiottomassa” (stateless) käsityksmaailmassa ovat julkisen ja yksityisen sektorin rajat näin ollen joustavat ja viimeksi mainittua koskevat organisaatioperiaatteet (managerialismi, kontraktualismi jne.) ovat siirrettävissä ensin

mainittuun. Tämän poliittis-kulttuurisen taustan johdosta kansalliset eliitit osoittivat Isossa-Britanniassa vanhastaan valmiutta ja halua antaa hallinto- ja organisaatiouudistuksissa etusija hallinnolliselle ja taloudelliselle vaikuttavuudelle. Esimerkiksi kunnallisiin aluereformeihin (joita Ison-Britannian keskushallitus suoritti) viitaten on puhuttu tehokkuudesta keskushallituksen hallintoreformien johtoajatuksena (Sharpe: "almost obsessive predominance of production efficiency").

Suorituskilpailuun ja kustannuslaskentaan perustuen ohjatun yritystalouden taloudelliset perusoletukset ovat vain osittain siirrettävissä julkiselle sektorille. Oikeuden rooli ei ole irrotettavissa valtiossa ja hallinnossa. Myös "kvasimarkkinat" ja "virtuaalinen kilpailu" pysyvät sen ohjausvallalle alisteisina.

Julkisen hallinnon modernisoinnin tähänastisia tuloksia voidaan arvioida skeptisesti. On nähtävissä uusi byrokratisoitumisen spiraali. Tulokset näkyvätkin ensisijaisesti mittavana henkilöstön vähentämisenä ja samanaikaisena valtion toimintojen supistumisena.

Tässä yhteydessä voidaan ainoastaan viitata siihen, että angloamerikkalaiset hallinnon modernisoinnin konseptit soveltuvat heikosti esimerkiksi suomalaisen ja mannereurooppalaisen hallintotradition maihin. Niiden soveltaminen edellyttää niihin kytkeytyvän minimivaltio-käsitteen johdosta huolellista harkintaa esimerkiksi hyvinvointivaltio- ja sosiaalivaltiotradition maissa (kuten Suomessa, Ruotsissa ja Saksassa).

#### *1.4 Kunnallista itsehallintoa koskevan doktriinin muutos ja kunnan johtaminen*

Keskeiseen kysymykseen politiikan alan määrittelemisestä joudutaan palaamaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä. Tarkasteluun otetaan erityisesti kunnallista itsehallintoa koskevan opin muutos, käsitys kunnallisesta toiminnasta kunnallispolitiikkana perinteisen kunnallishallinnon asemesta. Maissa, joissa kunnilla on yleistoimivalta, ei kunnallispolitiikan harjoittamisella ole kiinteitä rajoja.

Aiemmalle tutkimukselle ja valtiolliselle käsitykselle kunnallisesta toiminnasta on ollut leimaa-antavaa se, että kunnallispolitiikkaa on pidetty "epäpoliittisena" (ei puoluepolitiikan mielessä). Asiapolitiikka on siinä etusijalla suhteessa puoluepolitiikkaan. Kunnallisella tasolla ilmenevät ongelmat ratkaistaan tämän käsityksen mukaisesti ennemminkin pragmaattisten, hyötyä ja tuloksia korostavien näkökohtien nojalla. Tästä syystä kunnallinen toiminta olisi myös enemmän henkilö- kuin puoluesuuntautunutta (ks. esim. Klammer 1999, 452). Tämä perinteinen käsitys ei kuitenkaan enää vastaa kuntien todellisuutta.

Tästä huolimatta kunnallispolitiikka on jäänyt politiikan teoreetikoilta varjoon, heidän teorioidensa vahingoksi. Uuden vuosituhannen alussa näyttää jopa siltä, että politiikka on muuttanut pääkaupungeista kuntiin. Jos määrittelemme politiikan tehtäväksi askaroida sen keskeisen kysymyksen parissa, miten haluamme elää ja mitä voimme tehdä keskenämme, jotta voisimme elää siten kuin haluamme, ei politiikan ja elämän yhteys (kuten Habermas sanoo "Lebenswelt") ole missään paremmin nähtävissä, vaikeammin pois torjuttavissa tai vaikeam-

min abstraktilla puheella naamioitavissa kuin itsehallinnollisissa kaupungeissa ja kunnissa. Ja kansalaiset eivät ymmärrä tätä yhteyttä missään niin välittömästi kuin kunnallispolitiikassa. Siinä on kysymyksessä se, miten heidän pitää elää. Ja he tekevät selväksi sen, miten he haluavat elää ja miten eivät (Eppler 1998, 63–64).

Politiikan ja hallinnon välinen raja ei kulje päätöksentekotasojen välissä (esim. siten, että valtion keskushallinnon tasolla olisi kysymys politiikasta ja kunnissa hallinnosta). Poliitikasta ja hallinnosta on kysymys kaikilla hallinnon tasoilla, usein samojen elinten hoitamana. Silti politiikan ja hallinnon ero pysyy perustavaa laatua olevana.

Kunnan johtamisjärjestelmää ajatellen voidaan kysyä, eikö tämä erottelu ole tarpeeton. Pragmaatit, kunnan johtajat, eivät tarvitse luonnoksia, periaatepäätöksiä, eivät myöskään mitään perusarvoja. Pragmaatit ratkaisevat ongelmia.

Tästä kunnan johtamisesta tietyksi useimmin onkin kysymys. Kun vesijohdovaurio uhkaa kaupunginosan vesihuoltoa, se on korjattava. On ongelma, on ratkaisu, ja pelkästään yksi mahdollinen. Mutta ongelmia on yleensä lukematon määrä: Urheiluseurat vaativat uutta liikuntahallia. Jossain kaupunginosassa jotkut vaativat liikenteeltä rauhoittamista, toiset taas eivät. Kansalaisaloitteessa vaaditaan hakelämpölaitosta, energiayhtiö puolestaan on sitä vastaan ja niin edelleen. Kunnanjohtajaa auttaa kovin vähän se, kun sanomme, että ongelmat voidaan ratkaista pragmaattisesti. Ne on asetettava järjestykseen. Mutta mihin järjestykseen? Mitkä ovat etusijalla? Miten päätökset tehdään? Ja kunnanjohtajan on osoitettava, niin valtuustolle kuin kuntalaisille, että hänen arvoarvostelmasa ovat oikeat.

### *1.5 Miksi johtamistoimintojen uudelleenarviointi on paikallaan?*

Lainsäädäntöpoliittista keskustelua – kuten kunnan johtamisjärjestelmää koskevaa – ei käydä ilman ennakkokykentöjä. Keskustelulla on aina taustana historialliset kokemukset tai ajankohtaiset tapahtumat. Tällaiset taustat olivat vaikuttamassa kunnan johtamisjärjestelmää koskeviin muutoksiin esimerkiksi vuoden 1976 kunnallislakia säädettäessä (eduskuntakäsittelyn kuluessa tehtyjen muutosten syynä on pidetty mm. eräiden kansanedustajien kotikaupunkien hallinnossa ilmenneitä ongelmia).

Johtamisjärjestelmät ovat kaikissa maissa alttiina kulloisillekin johtamisen trendeille. Viime vuosien kehitys on kulkenut hallinnon kehittämisestä (administrative development) julkisen johtamisen kehittämiseen (public management) ja sieltä edelleen kokonaisuuden hallintaan (political governance). Silti eurooppalaisilla mailla on hallintokulttuurisesta taustastaan johtuvat ominaispiirteensä.

Tämän esityksen rajoissa ei tietenkään ole mahdollista antaa edes yleiskuvaa otsikon aiheesta, eurooppalaisista kuntien johtamisvaihtoehdoista. Ehkä jo tässä esitetty osoittaa, että tunnemme kovin vähän eurooppalaista todellisuutta tältä osin. Tunteminen ei ole tarpeen pelkästään siksi, että tarvitsisimme malleja kopioitavaksi, vaan siksi, että voisimme oppia siitä rikkaasta ja monitahoisesta



demokratiakäsityksestä ja käytännöstä, joka Länsi-Euroopan maissa vallitsee (tähän kehoitetaan mm. EU:n Alueiden komitean julkaisussa Alue- ja paikallisidemokratia Euroopan unionissa, Bryssel 1999).

Jo yhden maan sisällä kunnallishallintojärjestelmät vaihtelevat. Parhaan esimerkin tässä suhteessa tarjoaa Sveitsi, jossa kantoneista ja yksittäisistä kunnista lähtien toimintajärjestelmät vaihtelevat mutta kuitenkin keskeisimmin asukkaiden oikeuksia painottaen: pienemmissä kunnissa päätösvaltaa käyttää kuntakokous, ja suuremmissa kunnissa kansanäänestyksen kautta kunnan asukkaat tekevät itse päätökset. Kansanäänestyksen aikaansaamiseen ei tarvita suurtakaan allekirjoittajajoukkoa. Niin ikään kunnan asukkaat itse valitsevat kuntaparlamentin lisäksi yleisesti myös kunnan presidentin (pormestarin), usein myös keskeisimmän virkamiehen, kunnansihteerin, sekä muut kunnanhallituksen jäsenet, joilla on kiinteät virka-ajat ja jotka eivät ole valtuustosta riippuvaisia. Myös monien amerikkalaisten kunnallislakien perusluonne muistuttaa Sveitsin järjestelmää. Suomalaisenkin kunnallishallintojärjestelmän taustana olevalla ns. pohjois-saksalaisella raatihallintomallilla puolestaan on englantilainen esikuva.

Kansainvälisten esimerkkien voidaan sanoa olevan tänä päivänä merkittäviä sekä uudistusten lähtökohtina (ideoiden tuottajina ja ideologioiden levittäjinä) että uudistusten soveltamisessa ja arvioimisessa (Haveri 2000, 10). Kaupunkien, kuntien ja alueiden yhä tiivistyvä vuorovaikutus yli perinteisten valtakunnanrajojen vaikuttaa varmasti automaattisesti harmonisoivaan suuntaan. Opimme toisiltamme, mutta tarvitsemme myös ennakkoluulotonta kokeilunhalua. Vapaakuntakokeilu mallina hylättiin meillä, kun se monissa maissa on otettu pysyväksi uudistamiskeinoksi sisällyttämällä kunnallislakiin oikeus kokeiluihin. Itse asiassa kokemusten siirrettävyys valtakunnallisten tai jo pelkästään alueellisten rajojen yli olisi tärkeä uusi tutkimusaihe.

Kunnallisvaalivuosi 2000 käynnisti maassamme suhteellisen laajan kriittisen keskustelun kunnallisen toimintajärjestelmämme ongelmakohdista ja kuntien valtarakenteista. Niiden radikaaliin uudelleenarviointiin katsottiin olevan perusteita (esim. Helsingin Sanomien pääkirjoitus 15.4.2000 ja Kuntalehti 11/2000). Eräiltä osin tämän keskustelun yksityiskohtiin viitataan jäljempänä asianomaisissa kohdissa (kuten valtuuston asemaa koskevassa tarkastelussa). Kunnallishallinnon muutostrendit ovat ilmassa, mutta järjestelmään pesiytynyt tuttuun ja turvalliseen pitäytyvä vanhoillisuus estää tehokkaasti liian railakkaat remonttipyrkimykset, todettiin Keskisuomalaisen pääkirjoituksessa (6.4.2000). Sanottu – yksittäisenä esimerkkinä – kuvanee hyvin sitä, että myös kansalaismielipide alkaa nähdä kriittisesti järjestelmämme kipupisteet.

Keskeisimmän kansallisen vaatimuksen tälle avoimelle ja kriittiselle arvioinnille, kokeilut mukaan lukien, antaa kunnallisen itsehallinnon lähtökohta. Kunnat eivät ole pelkästään palveluautomaatteja vaan myös kansanvaltaisen vaikuttamisen taso, jonka asioidenhoito perustuu asukkaiden itsehallintoon. Oikean tasapainon löytäminen tehokkuuden ja kansanvallan kesken on pysyvä tehtävä. Tämähän on vanha hokema. On kuitenkin perusteltua väittää, että nyt tälle vaatimukselle on korostuneempi tilaus, kun uuden ajattelun mukaisesti kuntia ei enää voida pitää hallintotasoina, jotka ovat pelkästään panemassa täytäntöön valtion tahtoa. Kunnat ovat uuden doktriinin mukaan yksi poliittinen, suhteellisen

itsenäinen taso uudessa vertikaaliin vallanjakoon perustuvassa nelitasoisessa järjestelmässä. Tällaisen tason hallintoon ja johtamiseen kohdistuu toisenlaiset vaatimukset kuin hyvinvointivaltiollisen täytäntöönpanijan roolissa olleeseen kuntaan. Sanotut muutokset edellyttävät itse asiassa kunnallisen itsehallinnon uudelleenajattelua: siirtymistä nykyisestä dualistisesta kunnallishallintokäsityksestä (valtuusto–hallinto) trialistiseen näkemykseen, jossa valtuuston ja hallinnon ohella kansalaiset ovat kolmantena elementtinä. Tämän katsotaan tarkoittavan mm. seuraavia uusia käytännön vaatimuksia kunnallispolitiikalle: vähemmän hallinnointia, vähemmän luottamushenkilöiden hoitamaa hallintoa sekä enemmän moderaattorina toimimista, herätteiden antamista ja impulssien tarjoamista aloitteellisille kansalaisille (Knemeyer 2000, 878).

Tätä keskeistä eroa kunnan roolissa ei maassamme ole nähty niin selvästi, että siitä seuraavia muutoksia konkreettiseen lainsäädäntöön ja toimintajärjestelmään olisi alettu arvioida. (Teemakokonaisuutta on pyritty nostamaan esille kirjassa Ryynänen: Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja 1999.) Vielä vuoteen 1993 saakka kunnallinen toiminta oli puhtaammin lainsäätäjän ja valtion hallintoviranomaisten normien täytäntöönpanoa. Silloin vaatimuksella johtamisjärjestelmän uudistamisesta ei ollut samanlaista perustaa kuin nyt.

Erityisesti kunnan johtamisjärjestelmää koskevassa keskustelussa on pelkistetyksi nähtävissä kaksi erilaista ajattelun lähtökohtaa. Toisessa, nykytilannetta puolustavassa katsannossa korostuu kunnan laitosmaisuus, sen rooli palvelujen tuottajana. Siinä katsotaan, ettei kunnalla juuri ole liikkuma-alaa vaihtoehtojen suhteen. Kysymys on ainoastaan siitä, miten tehokkaasti ja taloudellisesti palvelut tuotetaan. Toinen, nykytilaan kriittisesti suhtautuva katsantokanta nojaa kunnan poliittisen tehtävän huomioon ottamiselle. Kunnan keskeinen tehtävä on luonnollisesti edelleen palvelujen tuottaminen, mutta siinä on runsaasti vaihtoehtoja kunnan oman ”laitoskokonaisuuden” lisäksi. Paluuta vanhaan normeilla ohjattuun ja valtiosuoksilla kuitattuun palvelurakenteeseen ei ole, totesi jo aiemmin hallintoministeri Jouni Backman. ”Kunnan päättäjien on opittava käyttämään isännän ääntä” ja ”Kunnat tarvitsevat itsenäisesti ja luovasti ajattelevia johtajia”, ministeri totesi (Managementtia kunnanisät -otsikolla varustettu artikkeli Talouselämä-lehdessä nro 5/1998, s. 18–21). Kunta on nähtävä laajempaan kuin vain omaan organisaatioon rajautuvana. Voidaan puhua kansalaiskunnasta.

Oltakoon sitten kumman näkökannan kannalla tahansa, nykyiseen kunnanjohtajajärjestelmäämme kohdistuvat paineet ovat suhteellisen riidattomasti havaittavissa. Ne purkautuivat jo 1990-luvun alussa irtisanomissuojaa koskevan sääntelyn muutoksina, mutta myös jatkuvana keskusteluna järjestelmästä, mukaan lukien monet kuntien ristiriitatilanteet. Voimme siis puhua kunnanjohtajajärjestelmän kriisistä (Heuru 2000, 77).

Suomalaista kunnanjohtajajärjestelmää sinänsä on viime vuosina tarkasteltu eri näkökohdista. Kunnanjohtajan irtisanomissäännösten muutos ja sen seuraukset ovat olleet tutkimuksen (esim. Ilpo Ojala, Miksi kunnanjohtaja saa kenkää? 1995) ja kannanottojen (mm. eduskunnan oikeusasiamiehen kirje 31.8.1995 valtioneuvostolle irtisanomissuojasäännösten ristiriidasta ILO:n sopimusten kanssa ja professori Timo Konstarin lausunto 8.3.1994 Suomen Kuntajohtajat ry:lle) kohteena. Kunnanjohta-

jan oikeudellista asemaa yleisemmin ovat tarkastelleet mm. Tore Modeen ja Aulis Pöyhönen. Kunnanjohtajan asemaa ja käytännön työtä erityisesti yhteistyön kannalta ja kunnanjohtajan näkökulmasta on niin ikään tarkasteltu varsin useissa julkaisuissa (esim. Osmo Kärkkäinen, Kunnan kummit ja karhukoplat 1986; Matti Setälä–Ari Lindeman, Kunnanjohtamisen kriisi 1995 ja Jorma Hämäläinen, Minä kunnanjohtaja 1999). Suomen Kuntaliiton tutkimus (José Valanta et al. 2000) antaa runsaasti empiiristä tietoa kunnan johtamisen käytännöistä. Myös tieteellisemmältä kannalta asemaa on tarkasteltu varsin kattavasti (mm. Klaus af Ursin–Kauko Heuru, Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset 1990; Olavi Haimi, Kaupunginjohtaja 1987; Siv Sandbergin artikkeli The Strong CEOs of Finland julkaisussa The Anonymous Leader 1998 ja Martti Sinisalmi, Kaupunginjohtaja päätöksentekijänä 1995).

Vastaavaa mielenkiintoa ei sen sijaan ole kohdistettu kunnan poliittisen johdon aseman tutkimukseen. Tämä mielenkiinnon puute on osaltaan oireellinen: ehkä se osoittaa myös, ettei kuntien poliittisen johdon roolia pidetä merkittävänä, jos ns. poliittista johtoa ylipäänsä onkaan. Tämä erikoisuutemme ja sen ongelmat on kyllä tiedostettu ja niihin viitattu varsin arvovaltaiseltakin taholta. Esimerkiksi Suomen Kuntaliiton aiempi toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen on todennut Suomen olevan ”ainoita maita Euroopassa, jossa ei ole lainkaan päätoimisia kunnallisia poliitikkoja. Jotkut pitävät tätä hyvänä, mutta samalla se merkitsee asukkaiden valitsemien vallankäyttäjien aseman eli demokraattisen vaikuttamisen heikkenemistä.” (Suomen Kuntaliiton tiedote puheesta Kunnallisvirkamiesliiton seminaarissa 21.10.1998)

Päätöksenteko ei enää tapahdu pelkästään poliittisten instituutioiden piirissä, vaan se on hajautunut useisiin vallan keskittyymiin. Talouselämä ja liikeyritykset, perinteiset ja uudentyypiset viestimet, kansalaisyhteiskunta, globalisaatio sekä useat muut tekijät ovat kaikki osaltaan vaikuttamassa toimintalinjoihin ja yhteiskuntakehityksen suuntaan. Yksityistämisen, globalisaation ja elektronisen kaupankäynnin kaltaiset ilmiöt muuttavat politiikan asemaa päätöksentekoon vaikuttavana tekijänä. Uudessa poliittisessa kulttuurissa joudutaan keskittymään nykyistä enemmän *prosesseihin* ja aiempaa vähemmän menettelytapoihin (EU:n Alueiden komitean lausunto aiheesta Uudet hallintomallit: Eurooppa kansalaisten aloitteellisuuden puitteina, CdR 182/2000).

Kunnallinen itsehallinto – toimiakseen ja vastatakseen sille asetettuihin vaatimuksiin – edellyttää toimintakykyisiä elimiä. Tarpeelliset päätökset on kyettävä tekemään ja panemaan täytäntöön oikea-aikaisesti ja oikean sisältöisinä. Itsehallinnon tuoma ongelma on tässä: itsehallintoon kuuluva kansanvaltaisuusperiaate edellyttää eri tahojen riittävää kuulemistä mukaan lukien suora kuntalaisvaikuttaminen, eri näkökohtien sovittelua ja etenemistä näiden prosessien kautta syntyvään päätökseen. Kyse on väistämättä vaivalloisesta ja aikaa vievästä prosessista. Päätösprosessi ei välttämättä noudata perinteistä kaavaa, jonka mukaan ensin on ammattiperusteinen valmistelu ja sen jälkeen vasta poliittisen tahon päätöksenteko. Eri vaiheet limittyvät keskenään. On selvää, että päätösprosessien vaikeutuminen kuvatulla tavalla heijastuu myös kunnan organisaatiolle asetettaviin vaatimuksiin. Niinpä esimerkiksi suoran demokratian keinoilla ei voida viedä kunnan toimintakykyä (kuten Baijerin vuoden 1995 kunnallislain muutosta hallintotuomioistuimessa arvioitiin).

Valtuustojen parlamentaaristumisella ja suoran demokratian vahvistumisella sekä kunnan johtoa koskevilla muutoksilla (eksekutiivien vahvistumisella) on kunnallispoliittiset kortit sekoitettu ja jaettu uudelleen (Wollmann 2000, 38).

Kansanvaltaisuusperiaatteen voimassa pitämisestä huolimatta sanottu kehitys edellyttää myös johtamistoimintojen vahvistamista. On syytä tuntea, millaisia vaihtoehtoja etuineen ja haittoineen siihen on. Kun esimerkiksi Baden-Württembergin osavaltion kunnallista on arviointitutkimuksessa voitu todeta, että se on mahdollistanut laadukkaiden, vahvojen, itsenäisten, kehityshaluisten ja idearikkaiden hakijoiden saamisen johtovirkoihin, on perusteltua tutustua tuon lain sisältämiin keinoihin. Niitä on erityisesti pormestarin vahva asema. Pormestariksi ei niinkään ole hakeutunut pelkkiä hallinnoijia vaan sellaisia, jotka haluavat vaikuttaa kuntansa kehitykseen. Jos halutaan säilyttää edelleen viran houkuttelevuus, pidetään tärkeänä pormestarin aseman pysyttämistä riittävän vahvana. Vastaavasti hallinnolliset laatuvaatimukset säilyvät korkeatasoisina (Roth 1998, 38). Ennen muuta tärkeää on päätöksenteko- ja toiminta-alan riittävän avoimena säilyttäminen. Sanotut näkökohdat ovat tulleet hyväksytyiksi 1990-luvulla kaikissa Saksan osavaltioissa, joissa kunnallislaki on tältä osin uudistettu eteläsaksalaisen Baden-Württembergin osavaltion esikuvaa noudattaen (Roth 1998, 56). Jäljempänä tarkastellaan kyseistä mallia yksityiskohtaisemmin.

## *1.6 Tutkimustehtävä*

Kysymys siitä, miten kunnan asioista päätetään, on ehkä kunnallisoikeudellisen tutkimuksen kaikkein keskeisin alue. Kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta asiaa lähestyttäessä joudutaan luonnollisesti kiinnittämään huomio ensisijaisesti päätöksentekojärjestelmän oikeudellisiin reunaehtoihin.

Suomessa keskustelu ”ideaalista” kunnallista ei ole saanut samanlaista laajuutta kuin esimerkiksi Saksassa 1990-luvulla. Kuntalain säätämishistoria kyläkin osoittaa, että kunnan hallinnon avainkysymyksiä – valtuuston asemaa, johtamisjärjestelmää, kunnanjohtajan asemaa – pohdittiin eri näkökulmilta (ks. erit. KM 1993:33). Säädetty kuntalaki kuitenkin nojasi näiltä osin pitkälti toteutuneeseen kehitykseen. Edellä mainitun Saksan esimerkin kaltaisiin valta- ja vastuusuhteisiin merkittävällä tavalla vaikuttaviin muutoksiin ei päädytty. Sellainen olisi toisaalta ollut kunnallislainsäädäntömme uudistustradition vastaista. Kunnallislainsäädännön perusuudistuksetkin ovat nojanneet enemmän traditioon kuin merkinneet radikaalia uudelleen suuntautumista (esim. vuoden 1976 kunnallislakia, joka mm. muutti kunnanjohtajien aseman, voidaan kuvata kokonaistarkistukseksi, ei kokonaisuudistukseksi; näin Pöyhönen 1989, 148).

Kuntalain muutoksiin sisältyi kuitenkin elementtejä, jotka johtamisjärjestelmän kokonaisuuden muotoutumisen näkökulmasta ovat huomionarvoisia. Ns. vahvan poliittisen johtajan mahdollistamisen (eli valtuuston ja hallituksen puheenjohtajuuden yhdistämisen) ohella merkittävänä voidaan pitää sitä, että valtuuston puheenjohtaja voidaan nyt valita koko vaalikauden mittaiseksi kaudeksi. Vuoden 1976 kunnallislain 42 §:n mukaan valinta tapahtui vain kalenterivuodeksi kerrallaan. Vaalikauden mittainen toimikausi luo edellytyksiä vahvempaan ja pitkäjänteisempään johtamistyöhön.

Tehokkuuden ja kansalaislähtöisyyden asettamat reunaehdot voidaan tietysti täyttää hyvinkin erilaisin johtamisratkaisuin. Suomalaisesta perusmallista

poikkeavissa ratkaisumalleissa (ns. dualistinen valtuusto–pormestari-malli), joissa kunnan johtajalla (pormestarilla) on vahva asema, nämä reunaehdot ovat konkreettisissa neljään näkökohtaan, joiden valossa johtamisjärjestelmää koskevia oikeudellisia vaihtoehtoja voidaan arvioida:

- 1) kunnan johtaja kunnan kahden hallinnonhaaran (valtuusto ja hallinto) johdossa
- 2) kunnan johtajan henkilökohtaiset vaatimukset ja mahdollisuudet
- 3) kunnan johtajan laajan toimivallan puolesta ja sitä vastaan puhuvat seikat sekä
- 4) valtuuston asema dualistisessa valtuusto–pormestari-järjestelmässä.

Tutkimushankkeen tavoitteena on etsiä tieteellisen tutkimuksen keinoin uutta ulosmenotietä nykytilasta pyrkimällä löytämään uuteen aikaan ja uusiin haasteisiin, kansalaisyhteiskunnan ja tietoyhteiskunnan oloihin soveltuva kunnan johtamisjärjestelmän malli. Sen keskeisinä ehtoina olisivat tehokkuuden ja kansanvaltaisuusvaatimuksen edellytysten täyttyminen sekä poliittisen johtamisen ja virkajohtamisen piirteiden yhteen sovittaminen. Keskeinen reunaehto on myös johtamisen hallinnollisen laadukkuuden turvaaminen.

Peruskysymys, johon tutkimuksessa on vastattava, on tietysti se, onko meillä tarvetta tällaisen uuden perusmallin käyttöönotolle. Siksi tutkimukselle asetettava ehto on (kuten Durkheimin tunnettu sosiologian metodisääntöjä koskeva lausuma kuuluu), että emme odota sen vain lausuvan toisin sanoin perinteisiä ennakkoluuloja. Meidän pitää pystyä tajuamaan asiat toisin kuin miltä ne kansanomaisesti näyttävät, sillä kaiken tieteen tarkoituksena on tehdä keksintöjä, ja jokainen keksintö on enemmän taikka vähemmän häiritsevä (ks. Minun metodini 1997, 22).

Tutkimusasetelmassa johtaminen nähdään kiinteässä yhteydessä kuntayhteisön koko toimintarakenteeseen: poliittisen järjestelmän, hallinnon ja kuntayhteisön muiden vaikuttajien välisessä kentässä toimivana. Tarkasteluun on välttämätöntä ottaa mukaan kaikkien näiden vaikuttajien rooli. Keskeinen huomio on luonnollisesti osoitettava kunnan asukkaiden edustajistolle, valtuustolle. Valtuuston ja johtamisjärjestelmän välistä suhdetta tarkastellaan erittelemällä valtuutetun roolia ja vastuuta. Ne ovat pelkistetysti kuvattavissa kahden kategorian alla: 1) kunnan päättävän elimen jäsenyytenä ja 2) vaaleilla valittuna yhteisön edustajana. Johtamisjärjestelmä yksityiskohtineen on myös vahvasti sidoksissa siihen kulttuuriseen ympäristöön, jossa sen on toimittava.

Näkökulma tutkimuksessa on pääasiallisesti kunnallisoikeudellinen.

Oikeusvertailulla on tutkimuksessa keskeinen osa. Vertailulla on haettu ideoita siitä, miten asiaa voidaan lähestyä monin eri tavoin oikeudellisessa ajattelussa. Vertailu toimii tässä ikään kuin herätteenä (vrt. Mäkinen 2000, 32). Kunnan johtamisjärjestelmän vaihtoehtoja selvittävässä tutkimuksessa vertaileva tutkimusote on välttämätön, koska muulla tavoin ei ole saatavissa hedelmällistä tietoa oman maamme järjestelmän toimivuuden arvioinnin perustaksi keskeisten kriteerien valossa. Yleisemminkin voidaan katsoa näkyvissä olevan hallinnon juridiikassa vertailevan tutkimusotteen käyttöarvon kasvu sekä lähestyminen muuhun vertailevaan hallinnon tutkimukseen ja opetukseen (Salminen 2000, 66).

Johtamisjärjestelmien kansainvälistä vertailua, niin kuin vertailua yleensä, voidaan pitää metodisesti erittäin vaikeana. Ensinnäkin hallintojärjestelmät ja hallinto-oikeus ovat hyvin kansallisia. Tämä on tehnyt aiemmin vertailun tarpeen vähäisemmäksi ja terminologiset vaikeudet suuremmiksi. Niinpä julkisoikeudellista vertailevaa tutkimusta, erityisesti hallinto-oikeudellista, on tehty varsin vähän. Vaikka tutkisi kuinka pientä oikeudellista ilmiötä hyvänsä, oikeusvertailussa tulee ottaa huomioon systeemi kokonaisuudessaan. Yksittäisen ilmiönkin tutkimuksessa tarvitaan tietoa myös vertailun kohteeksi valittujen maiden kunnalliskulttuurista ja poliittisesta järjestelmästä (Mennola 2000, 161).

Samankaltaiset ongelmat on havaittu vertailevan politiikan tutkimuksessa. Poliitiikan tutkimuksen alueella on vertailevan tutkimuksen merkitys viime vuosikymmeninä kasvanut. Eri maiden järjestelmien vertailu on kuitenkin pääasiassa empiiristen analyysien dominoimaa. Sanotun lisäksi juuri politiikan tutkimuksen alueella toisena puutteena on liian vähäinen vertailu historialliseen taustaan. Ensi sijassa katsotaan puuttuvan perustavaa laatua olevaa informaatiota maailman maiden sosiaalisesta, kulttuurisesta, taloudellisesta ja poliittisesta kehityksestä. Vertailevan tutkimuksen katsotaan tarvitsevan erityisesti parempia, historiallisesti suuntautuneita ja empiirisesti operationalisoitavissa olevia dynaamisia konsepteja. Samalla tavoin kuin lääketiede, voi vertaileva politiikantutkimus tarjota pohditun diagnoosin ainoastaan silloin, kun sairaskertomus on selvitetty laaja-alaisesti ja eri näkökulmilta (Berg-Schlosser-Müller-Rommel 1997, 295–299).

Eräänä vertailevalle oikeudelle tyypillisenä piirteenä on pidetty sen deskriptiivisyyttä, kuvailevuutta. Oikeusvertailevan tutkimuksen keskeinen tehtävä onkin kuvata tutkimuksen kohteen erot ja yhtäläisyydet. Mutta tehtävä ei jää pelkästään tähän: tutkimuksella on myös selittämistehtävä. Tutkimuksen on osoitettava myös syyt eroihin ja yhtäläisyyksiin (Husa 2000, 632). Tällöin tullaan kunkin maan poliittisen järjestelmän kehitystä selittäviin, usein varsin vaikeasti kuvattaviin tekijöihin. Myös sääntöjen historiallinen tausta on tunnettava. Oikeusvertailu edellyttää avoimuutta ja hallinto-oikeuteen kohdistuessaan erityisesti, koska kunkin maan historia ja oikeusperinne, mistä hallinto ja sen oikeudellinen sääntely ovat kehittyneet, ovat muotoutuneet ainakin tähän asti varsin itsenäisesti (Kuusikko 2000, 52).

Tutkimuksen tavoitteena on ollut arvioida nykytilaa, suomalaisia esimerkkejä kunnan johtamismalleista, esitellä ja arvioida ulkomaisia malleja sekä ulkomaisia uudistussuunnitelmia niiden edut ja haittanäkökohdat punniten sekä esitellä analyysin perusteella kokonaisvaltainen (valtuuston, hallituksen ja toimivan hallinnon kattava) johtamisen malli. Kuntaorganisaation kolme päätahoa eli valtuusto, hallitus ja johtaja ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa. Muutokset yhden asemassa vaikuttavat myös muiden asemaan. Siksi tarkasteluun on otettu mukaan suhteellisen laaja kuntalaisten edustuston, valtuuston, tarkastelu. Hallinnosta vastaavan kollegiaalisen elimen, kunnanhallituksen, asema vaatii myös analyysia. Sen käytännön merkitys on meillä kasvanut, vaikka sentyyppistä elintä ei kaikissa kunnallishallintojärjestelmissä tunneta. Viimeksi mainitun elimen osalta mielenkiintoisen sovellutuksen tarjoaa Norjan parlamentarismimalli. Eriytyisen haastava on ns. pormestarimallin tarkastelu. Suomalaisessa keskustelussa erilaisten pormestarimallien tuntemus näyttää nimittäin olevan varsin heikolla

pohjalla, ja näin ollen myös keskustelu asiasta on kovin hapuilevaa. Tutkimusprosessin kuluessa on selvitetty eri maiden ajankohtaista tutkimusta aiheesta ja järjestetty seminaarilaisuuksia asiasta (mm. Itävallan kunnallistutkimusinstituutin johtajan Dieter Klammerin vierailu 8.12.2000 Tampereella).

Tutkimuksen tavoitteena on tulosten sovellettavuus käytäntöön sekä ilman lainsäädännön muutoksia että tarpeelliset lainsäädännön muutokset esille nostaa. Sanotun johdosta on tutkimusprosessin kuluessa oltu eri tavoin yhteydessä käytännön kuntakenttään. Teema oli 1.–2.11.2000 pidettyjen Kunnallistieteen päivien työryhmän aiheena. Tutkimusprojektin aikana on julkista keskustelua kunnan johtamisjärjestelmän uudistamistarpeista käyty verrattain laajasti. Tähän keskusteluun on myös raportin laatija osallistunut. Teemakokonaisuuteen liittyviä osa-alueita on selvitetty myös valmistuneissa ja vireillä olevissa opinäytetöissä (julkaisun lopussa mainittujen kolmen lisäksi mm. Eeva Maijalan tekeillä oleva, laajaan haastattelututkimukseen perustuva kunnallisoikeuden pro gradu -tutkielma valtuuston puheenjohtajan, hallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välisestä työnjaosta).

Tärkeän tutkimusalueen muodostaisi maakuntatason hallinnon johtamisjärjestelmä. Maakunnan liittojen yhteiskunnallinen ja poliittinen merkitys on lisääntynyt olennaisesti 1990-luvulla, ja niiden johtamisjärjestelmää koskevat samat ongelmat kuin kuntatasoa. Kysymys muutostarpeesta on nostettu jo esille, mm. esittämällä maakunnan johtajan suoraa vaalia (Talvitie 2000, 111). Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan maakuntatason johtamisjärjestelmään erikseen puututa. On kuitenkin todettavissa, että maakuntien liittojen yhteiskuntapoliittisen roolin kasvaessa myös paine johtamisjärjestelmän uudistamiseen kasvaa.

## 2 Valtuusto kunnan päätösvallan käyttäjänä – politiikkaa hallinnon puristuksessa?

### *2.1 Onko valtuuston päätösvallalle tilaa ammattijohtamisen ja kunnan asukkaiden suoran vaikuttamisen välissä?*

Valtuuston vallan ensisijaisuuden vaatimus nousee jo Suomen voimaan saattamasta Euroopan kunnallisen itsehallinnon peruskirjasta (3. artikla), kuten myös Suomen perustuslain 121 §:stä ja kuntalain 1 §:stä. Kunnan johtamisjärjestelmän arvioinnissa on näin ollen tarpeellista lähteä valtuuston aseman asettamista reunaehdoista.

Kysymystä valtuuston asemasta ei voi tarkastella ottamatta taustaksi myös meillä ajankohtaiseksi tullutta politiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Sitä koskeva keskustelu on noussut keskeiseksi kunnallispoliittiseksi teemaksi monien kunnalliseen toimintaan kohdistuneiden muutosten johdosta. Sellaisia ovat hallinnonuudistushankkeiden vaatimat liikkeenjohto-oppeja noudattelevat tehokkuus- ja kustannustietoisuusvaatimukset, päätöksenteon delegointi, yksityistäminen ja hallinnon vaatiman erityistietämyksen merkityksen kasvu. Kaikki ne ovat kasvattaneet virkajohdon ja yleensäkin virkamieskunnan aseman merkitystä. Virkamiesvaltaisuuden lisääntyminen kunnallishallinnossa on ollut käänneinen kehitys sen perinteisen uskomuksen suhteen, jonka mukaisesti maamme kunnallista asioidenhoitoa on pidetty malliesimerkkinä kansanvaltaisesta paikallishallinnosta. Keskeinen kysymys on näin ollen, onko siis valtuustoille – asukkaita edustavina eliminä – kuuluva päätösvalta kovertunut tyhjäksi uskomukseksi?

Politiikan ja hallinnon välisen suhteen tarkastelu ei tietenkään ole pelkästään tämän päivän asia. Esimerkiksi Paavo Hoikka on pitänyt tätä kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeistä tasapainovaatimusta esillä eri yhteyksissä. Jo 1980-luvun alussa hän tarkastellessaan maamme ns. väliasteen hallintoa nosti esille kysymyksiä, joiden suhteen maamme aluehallinto on edelleen muutoksessa, mm. miten turvataan politiikan, toisin sanoen kansanvallan toteutuminen kuntien ja keskushallinnon välisellä tasolla (ks. Hoikka 1982, erit. s. 54 ja 186).



Vuoden 1995 kuntalain säätämisen yhteydessä valtuuston asemaa pyrittiin tietoisesti korostamaan. Lainsäädännön muutosten ohella (ns. sovelletun parlamentarismien käyttömahdollisuus, valtuuston kontrollitehtävissä avustava tarkastuslautakunta ym.) on kunnissa pyritty samaan suuntaan myös käytännön muutoksiin (esim. asettamalla valtuuston keskuudesta erilaisia työryhmiä, jotka työstävät valtuuston tavoitteenasettelua, ks. esim. Kuntalehti 7/1999, s. 22–23). Toisaalta tosiasiallinen kehitys – ennen muuta delegointi eli kuntalain mukainen ”toimivallan siirtäminen” – on vahvistanut virkakunnan asemaa.

Suomalainen kunnallishallintojärjestelmä nojaa periaatteessa valtuustoperiaatteelle. Sen mukaisesti ylin päätösvalta on muodollisesti valtuustolla. Jäljempänä arvioidaan sitä, toteutuuko tämä periaate enää normitasolla, käytännöstä puhumattakaan.

Valtuuston rooliksi on erityisesti vapaakuntakokeilun ja kuntalain myötä muodostunut toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen, periaatepäättöluonteinen päätösvallan käyttö. Sellaisena suomalainen tilanne vastaa hyvin eräiden maiden uudistusten mukanaan tuomaa ajattelua, jonka mukaisesti politiikan tehtävänä on päättää ”mitä”, kun hallinto puolestaan sitten päättää ”miten”. Näiden suhteellisen selkeiltä näyttävien työnjakoperiaatteiden varjoon kuitenkin jäävät ongelmalliset kysymykset, miten kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusperiaate toteutuu ja toisaalta, miten tavoitteiden määrittelyssä onnistutaan siten, että niillä kyetään ohjaamaan toimivaa hallintoa. Onko vaarana, että valtuustot jäävät jo tehtyjen päätösten toteajiksi?

## *2.2 Kaksi tarkastelukulmaa*

Edellä esille nostettujen ongelmakysymysten perusteella on mahdollista päätyä kahteen erilaiseen tarkastelukulmaan.

Ensimmäinen on se, että hyväksymme nykyjärjestelmän, johon kunnallinen toimintamme perustuu. Sen peruseriaatteena on dualistinen periaate, joka tarkoittaa kunnan toimintojen jakamista yhtäältä päätösvallan käyttöön ja toisaalta hallintoon eli valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Tässä järjestelmässä johtamistoimintoja hoitaa ns. city-management-mallin mukainen ”city manager”. Hänellä on hyvä ammatillinen pätevyys, mutta hänen ajatellaan toimivan puoluepoliittisesti neutraalisti valtuuston kulloisenkin enemmistön tahdon mukaisella tavalla. Valtuusto ja siinä edustetut puolueet näyttelevät tässä mallissa varsinaista poliittista roolia. Valtuusto ja hallinnon johtaja eivät ole institutionaalisesti toisiinsa kytköksissä. Tämän mallin mukainen johtamisjärjestelmä on yhä käytössä monissa brittiläisen ja amerikkalaisen kunnallishallintojärjestelmän kaupunkeissa (Gabriel–Voigt 1994, 4–5).

Ongelmana ei tällöin pidetä tämän dualismin mukaista rajanvetoa, kysymystä siitä, mikä on päätöksentekoa (joka kuuluu valtuustolle) ja mikä puolestaan on hallintoa, valmistelua ja täytäntöönpanoa. Toisin sanoen politiikan ja hallinnon välisen rajanvedon ongelmaa ei ole.

Jos tätä ei pidetä ongelmallisena, on myös yksinkertaista vastata käsillä olevan tarkastelun kysymykseen: isoja muutostarpeita valtuuston asemassa ei ole.

Toinen mahdollinen tarkastelutapa on, että yritämme katsoa, ovatko periaatteen mukaiset lähtökohdat enää ajan tasalla. Uskottelemmeko, että järjestelmämme on kansanvaltainen, vaikka kuva kunnallisesta toiminnasta voi olla toisenlainen? Näyttäytyykö se kuntalaiselle kunnanjohtajien ja kaupunginjohtajien hallinnointina, johon vaalit eivät juurikaan vaikuta ja jossa valtuustot ovat toisarvoisen puheenpidon foorumeja tosiasiallisen päätöksenteon tapahtuessa muualla?

Myöskään valtuustolle kuntalaisten edustustona kuuluva kontrollitehtävä ei toimi: kollegiaalisen kunnanhallituksen jäsenet eivät käytännössä juuri joudu vastuuseen. Päätökset esivalmistellaan ja niiden läpimeno varmistetaan pienissä piireissä tai hallinnon sisällä, ja valtuustolle jää pelkästään niiden legitimointi. Valtuusto ei ole ajankohtaisten ja tärkeiden asioiden keskustelufoorumi, jollainen parlamentin tulisi olla (Wollmann–Roth 1999, 67).

Kun kunnallishallinto ei myöskään enää ole valtiollisen tahdonmuodostuksen paikallista täytäntöönpanoa vaan suhteellisen itsenäisen poliittisen tason toimintaa paikallisen väestön puolesta, seuraa tästä myös kansanvaltavaatimuksen näkökulmasta muutostarpeita. Demokratiassa olennaista on vallan kontrolli toisella vallalla.

Dualistiseen periaatteeseen nojaava työnjakokaan ei ole yksiselitteisen selkeä (vrt. kuntalain 13.1 §: ”Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta” ja kuntalain 23 §: ”Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta –”). Dualistisen mallin asemesta oikeampaa olisi puhua dualistisesta kunnallishallinnon järjestelmästä, jossa valtuuston sekä hallituksen ja virkajohtajan ohella on muita suhteellisen itsenäisiä vallankäyttäjiä (esim. lautakunnat). Yhtä ongelmallinen rajanvedon kannalta on virkajohtajan ja poliittisen järjestelmän työnjako. Se perustuu yhä käsitykseen, jonka mukaisesti valmistelu olisi erotettavissa päätöksenteosta.

Kyseiset reunaehdot hyväksyttäessä on eräänä vaihtoehtona tarjottavissa ns. *täytäntöön panevan johtajuuden* malli, jollaiseksi on luonnehdittu ”yksipäisen” vahvan poliittisen johtajan järjestelmää. Siinä leimaa-antavana piirteenä on hallinnollisten (operatiivisten) toimivaltuuksien keskittäminen yhdelle henkilölle.

Seuraavat tarkastelut nojaavat jälkimmäiseen näkemykseen, jossa lähtökohdaksi otetaan politiikan ja hallinnon välisen työnjaon epätyytyttävä nykytilanne. Ennen yksityiskohtaisempaa tarkastelua on syytä lyhyesti kosketella aiheetta sivuavaa aiempaa tutkimusta.

### *2.3 Valtuustoa koskevasta tutkimuksesta*

Valtuuston asema on kunnallishallinnossa ensisijaisen tärkeä. Euroopan neuvoston kunnallisen itsehallinnon peruskirjan 3. artiklan mukaisesti kunnilla on oikeus ja kelpoisuus säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti ja tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömällä vaaleilla. Tämä peruskirjan suhteellisen väljältä vaikuttava määrittely antaa keskeiset reunaehdot valtuuston asemalle: sillä tulee olla oikeus ja kelpoisuus päättää keskeisestä osasta paikallisia asioita. Tämä

valtuustolle kuuluva oikeus puolestaan rajaa kunnan muiden elinten toimivaltuuksia.

Tästä tärkeästä merkityksestä huolimatta valtuustoa koskeva tutkimus on varsin puutteellista. Toisaalta on nähtävissä viriävää kiinnostusta aihetta kohtaan. Mannereurooppalaisessa tutkimuksessa on keskusteltu jo 1970-luvulta lähtien laajasti valtuuston parlamenttiluonteesta. Sitä on kannatettu (esim. Schmidt-Eichstaedt ja Ott) ja sitä on vastustettu (esim. Knemeyer ja myös Saksan perustuslakituomioistuin päätöksessään BVerfGE 78, 344 [348]: Kunnan edustusto on hallinto-orgaani, ei parlamentti). Toisaalta on perustellusti todettu, ettei kuntatasolla vallitse vallanjakoa legislatiiviin ja eksekutiiviin. Kunnan asukkaiden valitsema valtuusto on molempia (Beer–Laux 1981, 77). Ylimpänä itsehallinnon orgaanina se on hallintoinstrumentti, joka ei pelkästään määritä paikallista politiikkaa vaan voi myös tehdä sitä koskevia yksittäistoimia.

Vastaavasti on valtuutettujen asemassa nähtävissä parlamentaarisoikeudellisten ja virkamiesoikeudellisten elementtien sekoitus. Aivan kuten parlamentaarikko on valtuutettukin vapaa ”imperatiivisesta mandaatista”: hän ei ole sidottu velvoituksiin tai toimeksiantoihin, vaan hän voi tehdä ratkaisunsa sellaisen oman vapaan harkintansa perusteella, johon hän yleisen edun huomioon ottamalla päätyy. Monilta osin valtuutetun asema kuitenkin on heikompi kuin parlamentaarikon. Valtuutettu rinnastetaan yleensä oikeudellisesti ennemminkin virkamieheen kuin parlamentaarikkoon.

Joka tapauksessa vallitsee varsin suuri yksimielisyys siitä, että valtuustoa voidaan pitää poliittisena järjestelynä, ja tässä voidaan havaita selvän yhteneväisyys parlamentin kanssa. Kokonaan toinen asia on, täyttävätkö valtuustot nykyisellään kaikkia niitä vaatimuksia, jotka parlamentaristisessa hallintojärjestelmässä parlamentille kuuluvat. Ensinnäkin, jos valtuustojen tulee täyttää parlamentaristisia tarkoituksia, nousee esille kysymys siitä, kuinka paljon parlamentarismiin kohdistuva kritiikki koskee kunnallispolitiikkaa. Valtuustot eivät voi jäädä sivuun tältä kritiikiltä, koska kyseessä on ainoa elin, jossa demokraattisen legitimitetin ja poliittisen tehtävienhoidon tehokkuuden periaatteet ovat yhteen kytkeytyneinä. Valtuuston merkityksen väheneminen tarkoittaa siksi samaa kuin legitimitetin menettäminen ja vaikuttavuuden menettäminen. Kysymys on tällöin myös puolueiden vastuusta poliittisen rekrytoinnin ja kommunikoinnin hoitamisessa. Vain näin kyetään paikallistasolla toimivat kansalaisia edustavat elimet saamaan vastaamaan kuntaparlamentin funktiota, jolloin toteutuu poliittisen päämääränasettelun artikulaatio (kansalaisnäkemysten tuominen poliittisiin ongelmakysymyksiin) ja aggregaatio (eri intressiryhmien ja tahojen erilaisten vaatimusten yhdistäminen realisoitavissa oleviksi päämääriksi ja toimenpiteiksi). Valtuuston parlamenttiluonnetta korostava näkemys haluaa irtiottoa valtuuston eräänlaisesta ratifioivan elimen roolista. Valtuustot ovat periaatteessa suureneja päätöksenteossaan mutta eivät juuri tavoitteenasettelussaan. Poliittisten vaihtoehtojen tilalle ovat tulleet byrokraattiset ratkaisut. Valtuustot tosin toteuttavat edelleen fiktiota julkisesta tahdonmuodostuksesta, mutta ennemminkin ne suojaavat täytäntöönpanevan tahon itsenäistynyttä toimintaa julkisesti esitetyiltä vaatimuksilta. Toisaalta vasta-argumenttina tuodaan esille myös valtuuston ja hallinnon yhtenäisyyden vaatimus, mikä nojaa liberalistis-oikeusvaltiolliselle nä-

kemykselle kunnallisesta itsehallinnosta. Sen mukaisesti kunnallispolitiikka olisi kokonaisvaltiollisen poliittisen prosessin lopussa olemista ja ”suuren politiikan” täytäntöönpanemista. Tällainen erottelu ”suureen” valtiolliseen politiikkaan ja ”pieneen” kunnallispolitiikkaan ei kuitenkaan vastaa poliittista realiteettia (Frey–Nassmacher 1975, 196).

Valtuuston tarkoituksena on antaa maallikoille tilaisuus osallistua hallinnon hoitoon ja päätösten tekemiseen omien näkemystensä ja oman erityisen asiantuntemuksensa perusteella. Asiantuntemuksen ei kuitenkaan tarvitse olla mitään hallinnon erityisasiantuntemusta.

Suomalaiseen keskusteluun on tuotu brittiläisestä keskustelusta ns. mahdollistavan valtuuston käsite (Majoinen 1995). Taustana on näkemys siitä, että suomalaisessa kunnallishallinnossa on olemassa sosiaalinen tilaus valtuuston perustehtävän uudistamiselle. Valtuustolla tulisi olla tulevaisuudessa paikallisyhteisön kehitystä aktivoiva rooli, joka painottaa toimintaa paikallistalouden tuonmuodostuksen kehittämiseksi. Valtuustotyössä tulisi nykyistä enemmän korostua mm. yhteiskunnallisesti merkittävien ongelmien tunnistamisen ja analysoinnin, strategisesti merkittävien päätösten tekemisen sekä oman toiminnan arvioinnin (Majoinen 1995, tiivistelmä).

Kolmas ulottuvuus valtuuston aseman tutkimisessa liittyy kansanedustuslaitoksiin yleensä ja niiden asemaan: kaikkien edustuselinten – aina Euroopan parlamentista kansallisiin ja alueellisiin parlamentteihin sekä valtuustoihin saakka – asema suhteessa vahvistuneeseen hallintoon on noussut keskusteluun. Vallanjakoon perustuvassa modernissa valtiossa itsenäisellä ja toimintakykyisellä hallinnolla on oma perustuslaillinen arvonsa. Hallinto yhtenä kolmesta valtiovallan osasta ei ole olemassa itseään varten vaan yhteishyvään suuntautuvaa tehtävien hoitamista varten. Valtiosääntöisen perusjärjestyksen nojalla se on asetettu siirtämään kansalaisia edustavien elinten (parlamentin, valtuuston) muotoilema tahto kansalaisten hyväksi jokapäiväisessä elämässä (esim. Schliesky 1999, 103). Tämä hallinnon ja edustuselinten välinen suhde on yksi valtiojärjestelmämme tärkeimmistä peruspilareista. Olennainen kysymys onkin, miten hyvin tämä periaate toimii esimerkiksi kuntatasolla. Hallinto joutuu luonnollisesti itse tekemään konkreettisia arvoperusteisia ratkaisuja siitä, mitä kulloinkin on pidettävä kansalaisten edun kannalta oikeana. Mutta kykeneekö valtuusto riittävällä tavalla muotoilemaan konkreettista hallintotoimintaa ohjaavan tahdon? Joka tapauksessa tätä koskevan vaatimuksen täyttäminen on ongelmallista. Vaara muuttua kansalaisia edustavista edustustoista pelkiksi ratifiointielimiksi on myös itse aiheutettua. Poliittisia keskusteluja valtuustoissa käydään entistä harvemmin. Pääosa päätöksistä tehdään yksimielisesti. Konfliktit siirtyvät piiloon, esimerkiksi lautakuntatyöhön. Niinpä myöskään julkisuus ei enää kiinnostu valtuustotyön seuraamisesta (Frey–Nassmacher 1975, 199).

Laajempaan yhteyteen liitettynä kysymys valtuuston asemasta kytkeytyy koko edustuksellisen järjestelmän kriisiinajautumiskehitykseen. Länsimaissa kansalaisten keskuudessa levinnyt välinpitämättömyys ja poliittisen järjestelmän ohjaus- ja ongelmienratkaisukyvyyn epäileminen ovat johtaneet kansalaisten ”desintegraatioon”, etäisyyden ottamiseen kansanvaltaisesta oikeusvaltiosta. Tämä kehitys ei tuo pelkästään haastetta ajanmukaisesta poliittisesta filosofiasta vaan

vaatii myös uutta mielikuvitusta, jonka avulla uusi legitimaatio ja kytkentä voitaisiin jälleen voittaa (Thumfart 1997, 184). Jos havaitaan, että valtuustot ovat ainoastaan jo muualla tehtyjen päätösten vahvistajan asemassa, ei sovi ihmetellä kansalaisten kiinnostuksen puutetta. Valtuuston toimivallan ja toimintatapojen kehittäminen on tästä näkökulmasta katsoen välttämättömyys (ks. esim. SOU 1989:108, 15). Edustuksellisen demokratian asema ja muutostarpeet informaatioyhteiskuntaan siirryttäessä ovat keskeinen kansanvaltaa ja myös kunnallispoliittista tutkimusta koskeva alue (ks. esim. Marschall 1998).

Neljäntenä, jo vanhempana tutkimusongelmana voidaan pitää valtuustolle kuuluvaa toimivaltaa. Valtuustolle kuuluva yleistoimivaltuus, oikeus päättää kaikista kuntayhteisön kannalta keskeisistä asioista, on ollut runsaan keskustelun kohteena. Suomessa valtuuston kyseistä oikeutta on korostettu Mäenpään tutkimuksessa Kunnan hallinto (1981). Valtuuston yleistoimivaltuuden tausta on aina vapaaherra vom Steinin kaupunkijärjestyksessä (1808), jossa ensi kertaa muotoiltiin erottelu kuntalaisten valitsevien valtuutettujen toteuttaman poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja toisaalta suorittavana elimenä toimivan maistraatin kesken ja säädettiin samalla edustuston yleistoimivaltuudesta orgaanien dualismista huolimatta (ks. Schefold–Neumann 1996, 83).

Perustelut valtuustolle kuuluvan yleistoimivaltuuden puolesta nousevat ennen muuta kansanvaltaperiaatteesta. Valtuustolle kuuluva vahva asema johtuu siitä, että sen jäsenet toteuttavat kaikkien kunnan asukkaiden myötävaikuttamisoikeutta. Valtuuston jäsenellä on mandaatti edustaa valitsijoidensa etua yleisen hyvän reunaehtojen rajoissa, samoin kuin kompensoida hallintotason itsenäistymispyrkimyksiä hallintoa kohtaan toteuttamallaan kontrollilla. Tällä perusteella on katsottu, että valtuustolla täytyy olla oikeus vastata kaikista olennaisista kuntaa koskevista päätöksistä (Schefold–Neumann 1996, 87). Yleensä kunnallislajeissa luetellaan asiat, joita valtuustolta ei voida siirtää muille toimielimille. Tällainen valtuuston päätösvaltaa turvaava sääntely vastaa esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuimen kehittämää ”oleellisuusteoriaa”, jonka mukaisesti parlamentilla on oltava oikeus keskeisten päätösten tekemiseen itse (ks. von Arnim 1997, 755). Toisaalta ongelmaksi on osoittautunut se, miten kunnalliskulttuuri sopeutuu tähän vaadittuun valtuuston rooliin, siirtymiseen yksittäispäätösten tekijästä periaatepäätöksiin. Vaadittua suhtautumis- ja roolinmuutosta on kuvattu ”kunnallisen poliittisen kulttuurin vallankumoukseksi” (Wollmann–Roth 1999, 66).

Valtuuston aseman tutkimuksella on runsaasti uusia haasteita myös muutuneen lainsäädännön ja hallintokäytännön johdosta. Esimerkiksi valtuustolle kuuluva talousarviovalta on tällainen kysymys kuntien talousarviorakenteen muutosten johdosta. Kauko Heurun väitöskirjassa (Heuru 2000) tätä problematiikkaa kylläkin tarkastellaan yhtenä valtuustolle kuuluvana päätösvallan osana. Toinen vastaava esimerkki on valtuustolle kuuluva organisaatiovalta, joka talousarviovallan ohella on kovertunut monista syistä (yksityistäminen, päätösvallan delegointi, tulosjohtamisajattelu).

Myös valtuuston itsensä toimintaan kuuluvia kysymyksiä on yhä tutkittava. Esimerkiksi valtuustoryhmien tosiasiallisesti tärkeä mutta sääntelemätön toiminta on Suomessa varsin tutkimaton alue (ks. Modeen 1989, 261). Kaikista läpinäkyvyyden lisäämisen vaatimuksista huolimatta on valtuustoryhmien erään-

laisen esipäätöksentekijän roolin ja usein varsinaisen päätöksentekijän aseman sääntely ja tutkiminen laiminlyöty alue.

#### *2.4 ”Hobbyhallinnon” toimintamahdollisuudet*

Puhtaaseen luottamustoimisuuteen nojaavasta kunnallisesta itsehallinnosta on Suomessakin jouduttu luopumaan jo varhain. Eräänlaisena taitekohtana voidaan pitää vuotta 1927, jolloin päätoiminen kaupunginjohtajan virka tuli pakolliseksi. Tuon muutoksen voidaan samalla katsoa merkinneen kunnallishallinnon byrokratisoitumisen ja virkavaltaistamisen alkua.

Niin meillä kuin muissa maissa näytävät luottamustoimisuuteen perustuvan hallinnon toimintamahdollisuudet rajallisilta lisääntyvien erikoistumisvaatimusten ja yksityiskohtien hallitsemisvaatimusten johdosta. Esimerkiksi Ruotsissa tämä todettiin kunnallista kansanvaltaa koskevien toimenpiteiden selvittämiseksi asetetun komitean asettamispäätöksen ensimmäisessä kohdassa (ks. Dir. 1999:98). Ruotsalaisessa keskustelussa on jatkuvasti korostettu sitä, että maallikoilla – luottamushenkilöillä – on voitava muuttuneissakin oloissa olla keskeinen päätösvalta. Maallikkohallinnolla (lekmannastyre) on pitkä perinne Ruotsin demokratiassa. Kaikki eivät voi olla eksperttejä, mutta kaikilla on oikeus saada mahdollisuus osallistua maan hallintoon (valtiopäivien perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtaja Göran Magnussonin ym. kirjoitus Hur skulle det se ut om experterna styrde? KommunAktuellt 18/2000).

”Hobbyhallintoa” kohtaan tunnettu vähäinen kunnioitus suhteessa professionaaliseen hallintoon on saanut aikaan sen, että myös aikabudjetin niukkuuden johdosta yhä suurempi osa väestöstä vetäytyy kunnallispolitiikasta. Tämä puolestaan vaarantaa edustuksellisuusperiaatetta (Henneke 1999, 118 ja Scheffold–Neumann 1996, 97).

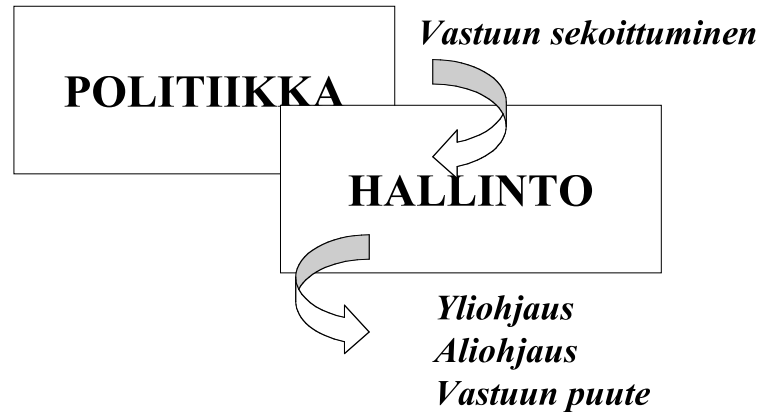
Kunnan luottamustointien hoitaminen on nykyisin tasapainoilua luottamustoimisuuden ja ammatillisuuden kesken.

Toisaalta kunnallispoliittisessa päätöksenteossa (erityisesti poliittisen tahdonmuodostuksen kannalta olennaisissa ongelmanmäärityksessä ja päätöksenteon valmistelussa) on vaihtoehdot valitsevalla hallinnolla määräävä asema. Seurauksena on, että luottamushenkilöelimet pääsevät vaikuttamaan poliittisiin prosesseihin liian myöhään. Valmistelun yhteydessä on voitu jo sulkea pois sellaisia vaihtoehtoja, joita kuitenkin olisi voitu pitää mahdollisina mutta joihin varsinaisen päätöksen tekijän ei enää ole mahdollista tarttua. Varsinaista päätöksentekoa edeltää siis eräänlainen esiratkaisijoiden vallankäytön vaihe (Schmidt-Eichstaedt 1985, 21). Tätä voidaan eittämättä pitää kunnallisen itsehallinnon heikkona kohtana. Ongelma on meillä Suomessa sivuutettu varsin vähällä huomiolla. Sen sijaan Ruotsissa tätä kysymystä on pohdittu eri kannalta (esim. raportissa Vem formar politiken i kommunerna?).

Tämä perusongelma ei kuitenkaan ole ainoa. Poliitiikan ja hallinnon väliselle työnjaolle on ominaista myös vastuiden sekoittuminen. Poliitiikka puuttuu usein myös ammatillisiin kysymyksiin, ja toisaalta hallintokoneisto puolestaan on monin tavoin politisoitunut.

*Kuvio 1: Hallinnon ja politiikan välisen vastuunjaon epäselvyys*

## **POLITIIKAN JA HALLINNON VASTUUALUEET TÄNÄÄN**



Näihin perusongelmiin on törmätty muissakin maissa. Kunnollinen poliittisen johtotehtävän hoito varsinaisen ammatin harjoittamisen ohella ei monissa maissa enää ole ollut mahdollista. Esimerkiksi saksalaisissa kaupungeissa valtuutetun tehtävän on laskettu vievän viikossa 15–20 tuntia (Andersen 1998, 27). On ollut pakko löytää uusia ratkaisumalleja. Niissä keinot ratkaista ongelma ovat olleet erilaisia: päätoimisten luottamushenkilöjohtajien käyttöönotto (kuten Ruotsissa kunnanpuolustusjärjestelmä, ks. Björkman–Riberdahl 1997, 108–109), valtuustoryhmien toiminnan tukeminen (ks. esim. Bick 1989) ja erityisesti poliittisen johdon aseman ensisijaisuuden korostaminen lainsäädäntötoimin (pormestarijärjestelmä, jossa kunnan johtaja valitaan suoralla vaalilla). Viimeksi mainittu ratkaisu (esim. Saksan osavaltioissa) on merkinnyt aiemman luottamustoimisen pormestarin tehtävän muuttamista kokoaikaiseksi.

### *2.5 Ovatko demokratia ja edustuksellisuus tietoyhteiskunnassa vanhanaikaisia?*

Multimedia, uudet mediat, informaatio- ja kommunikaatioyhteiskunta, information highway. Kaikilla tämäntyyppisillä käsitteillä on ollut korkeasuhtaanne jo jonkin aikaa, ja niillä näyttää olevan keskeinen merkitys uudella vuosituhanella. Parlamentti, kansanedustuslaitos, edustus ja valtuusto sen sijaan vaikuttavat niiden rinnalla pölyntyneiltä menneiden aikojen jäänteiltä ja kuolemassa olevilta. Tämän ”moderni-projektin” myötä on nostettu esille kysymys, onko demokratia moderni (ks. esim. Mandt 1997, 15).

Tällainen kehitys ei kylläkään ole pelkästään viime vuosien informaatioyhteiskuntakeskustelun seurausta. Jo 1980-luvulla amerikkalainen tulevaisuudentutkija John Naisbitt esitti megatrendeissään edustuksellisen järjestelmän hyl-

käämistä. Ja myös meillä keskustelua herättäneen kommunitarismien lähtökoh-  
tana on aktiivisen yhteiskunnan itsehallinto, governing ourselves. DDR:n vii-  
meisten päivien tunnuksiksi muodostui kansalaisten rauhanomaisessa vallanku-  
mouksessa esittämä vaatimus ”Wir sind das Volk”, me olemme kansa. 1990-lu-  
vulla eri maissa toteutunut suoran demokratian voittokulku, aina kunnallista-  
solle saakka ulottuen, on osa samaa edustuksellisen järjestelmän kriisiytymiske-  
hitystä.

Olisi kuitenkin kohtalokasta turvautua suoran, osallistuvan demokratian laa-  
jentamiseksi pelkästään uusiin medioihin, mutta niin olisi myös tämän ”elektro-  
nisen populismin” (kuten eräät kriitikot sitä nimittävät) huomiotta jättäminen ja  
merkityksen tyhjäksi tekeminen. Ei suinkaan ole sattumaa, että yhteiskunnalli-  
nen kiinnostus verkkopolitiikkaan on suurempaa Yhdysvaltojen kaltaisissa yh-  
teiskunnissa, koska niissä on institutionalisoitu suvereenille kansalaiselle kuuluva  
suora kansanvaltainen osallistuminen. Puolueiden primaatti on vastaavasti hei-  
kompi. Se mikä konservatiivisesta, elitistisestä ja ylhäältä tarkastelevasta näkö-  
kulmasta vaikuttaa populismilta, nähdäänkin edellä mainitun kaltaisissa yhteis-  
kunnissa legitiiminä kansan tahdon (voice) mobilisointina. Tuo tahto voi tieten-  
kin saada ilmauksensa myös sähköisissä petitioissa eli kansalaisaloitteissa, kam-  
panjoissa ja äänestyksissä. Kansan tahto voi tietysti olla sekava ja irrationaalinen.  
Moniarvoisissa yhteiskunnissa se ei ilmene yhteishyvään suuntautuneena vaan  
korkeintaan erityiskysymyksiin painottuen. Tästä syystä sen suodattaminen edus-  
tajien kautta on tietysti soveliaista. Mutta myöskään mahdollisuutta edustajien  
omien intressien vaikuttamiseen ei voi jättää huomiotta (Anselm 1999, 210).

Kansalaisyhteiskunnan idea on nostettu yhdeksi vastaukseksi kysymykseen  
demokratian tulevaisuudesta. Perinteinen kansanvallan kysymys kuului: miten  
voidaan kontrolloida julkista vallankäyttöä siten (ja näin legitimoida se), että sitä  
harjoitetaan monien (kansan) intressissä eikä harvojen (vallankäyttäjien) intres-  
sissä? Esidemokraattisina aikoina katsottiin valtiiovallan olevan Jumalan armos-  
ta saatu, kun kansanvaltaisissa yhteiskunnissa sen sijaan nykyisin kaikki valtio-  
vallan käyttö on peräisin kansalta. Kummassakaan tapauksessa se ei palaudu to-  
della tai vain osittain sinne, mistä se on lähtöisin, sillä myös monissa tämän päi-  
vän yhteiskunnissa demokratia on yhä melko etatistinen järjestelmä. Kansalaisyh-  
teiskunta sen sijaan painottaa demokratian toista ulottuvuutta ja toista tasoa:  
Kansanvalta tarkoittaa tässä enemmän kuin vaaleja ja äänestyksiä. Sillä tarkoi-  
tetaan kansalaisten osallisuutta julkisten asioiden sääntelyyn, yhteiskunnan itse-  
näistä muotoutumista niin pitkälle kuin mahdollista. Vastaavasti tässä katan-  
nossa kaupunkeja ja kuntia pidetään ”vahvan demokratian” poliittisena areenana  
(Anselm et al. 1999, 171). Kansalaisyhteiskunta tällä tavoin eräänlaisena demo-  
kratian uudistamistienä alhaalta ylös merkitsee myös tarvetta saada aikaan so-  
siaalinen yhteenkuuluvuus, jossa ihmiset aktiivisina kansalaisina kytketään am-  
matin ja perheen lisäksi julkiseen elämään.

Tässä tutkimuksessa ei aihepiiriin sisältyvää erilaista problematiikkaa ole  
mahdollista tarkastella riittävässä laajuudessa (ks. kuitenkin jäljempänä oleva eril-  
linen arviointi). Tähänastisista näkemyksistä on kuitenkin tehtävissä senkalta-  
inen johtopäätös, että mahdollisuuksia, joita uusien medioiden kautta syntyy, ei  
voida yliarvostaa mutta ei myöskään jättää käyttämättä, mikäli edustajien (par-



lamentaarikkojen, valtuutettujen) vuorovaikutteinen aktiviteetti tarjoaa parlamentin varsinaisen vaikutusresurssin. Tämän potentiaalin aktivoimisella on mahdollista jos ei pysäyttää niin ainakin jarruttaa diagnoosina esitettyä parlamenttien alasajoa. Tämä kehitys ei kuitenkaan aloita jälkiparlamentaarista kautta (post-parliamentary governance), vaan neoparlamentaristinen organisaatiomuoto huolehtii välttämättömästä kansanvaltaisesta legitimaatiosta (Marschall 1998, 298).

Olettamus, jonka mukaan uudet mediat, ennen muuta Internet, voisivat syrjäyttää edustuksen politiikan ”ateenalaistumisessa”, ei ole perusteltavissa. Edustuksellisuuden välttämättömyyden syyt ovat modernien demokratioiden rakennedellytyksissä. Tämän päivän yhteiskunnissa ovat lisääntyneet vaikeaselkaisuus (läpinäkyvyyden vastakohtana) ja fragmentoituminen eli paloittuminen, jotka tekevät välttämättömäksi parlamentin välitystehtävän monimutkaisuuden vähentämisen. Tässä on varsinainen pulma: parlamentaarinen edustus ei varmaankaan tule helpommaksi, mutta tulee sen sijaan välttämättömämmäksi kuin aikaisemmin (Marschall 1998, 298). Suora demokratia ei voi hävittää edustuksellisuuden perustuvien elinten tarvetta.

## *2.6 Hallinnonuudistushankkeet hallinnon aseman vahvistajina*

1990-luvun hallinnonuudistuksissa eri maissa on yhtenä avainkohtana ollut politiikan vaikutusvallan rajaaminen. Esimerkiksi Tanskan hallituksen 1990-luvun alussa antamassa julkisen sektorin modernisointiselonteossa (Den offentlige sektor år 2000, s. 12) pidetään keskeisenä tavoitteena parempien ja halvemmalla tuotettavien palvelujen aikaansaamista enemmän kansalaisohjauksella, vähemmän detaljeihin kohdistuvalla poliittikko-ohjauksella ja suuremmalla ammatti-johtamisen liikkuma-alalla.

Kuntaa alettiin kutsua ”poliittisesti ohjatuksi palveluyritykseksi” tai yksinkertaisemmin vain ”konserniksi” (esim. Hill-Klages 1993, 57). Konkreettisen ilmauksensa ajattelu sai hollantilaisen Tilburgin kaupungin käyttöön ottamasta mallista. Tällä ns. Tilburgin mallilla oli Manner-Euroopassa 1990-luvun alussa suuri esimerkkivaikutus. Tämän tutkimuksen näkökulmasta katsottuna huomionarvoista siinä oli politiikan ja hallinnon välisen suhteen uudelleen määrittely. Täytäntöönpanossa tuli edelleenkin toimia poliittisten suuntaviivojen mukaisesti, mutta keinojen ja menettelyjen valinnassa jätettiin hallinnolle nyt vapaat kädet. Samalla siirrettiin politiikalle kuulunutta talousvastuuta täytäntöönpanolle.

Suomessa tälle kaudelle ajoittuneen tulosjohtamisajattelun vahvistumisen katsotaan olleen tärkeä askel organisaatioiden kehityksessä. Se toi vallan ja vastuun asiakaskontakteihin. Aiemman hallintoministerin mukaan vapaakuntakoikeilu ja tulosjohtamisajattelu loivat kuntien sisälle myös innovointiin ja uusien ratkaisujen luomiseen kykeneviä yksilöitä (hallintoministeri Jouni Backmanin puhe Kuntamarkkinoilla 5.9.1996). Hallinnon kokeilukunnissa ja vapaakunnissa tämä vallan ja vastuun suhteen muutos tapahtui 1980-luvun lopussa vapaakuntakokeilussa, jonka tulokset ovat voimassa kuntasektoria koskevassa lainsäädännössä (Helppikangas 2001, 39).

Tyypillistä monien maiden hallinnonuudistuksille on ollut juuri pyrkimys politiikan ja hallinnon erottamiseen. Tällä on ollut tietty hyväksyttävyyttä, koska ajatus politiikan siirtymisestä suunnannäyttäjäksi ja täysimääräisen täytäntöönpanovallan osoittaminen hallinnolle kuulostaa periaatteessa järkevältä. Ajatus tällaisesta jaosta on miellyttänyt varmaan myös niitä, jotka suhtautuvat kriittisesti puoluejärjestelmään ja antaisivat mielellään toimivalle hallinnolle suuremman ominaispainon – tietoisesti tai tiedostamattaan (Schaad 2000, 25).

Tämän toimivan hallinnon aseman tietoista vahvistamista tarkoittaneen NPM-oppien mukaisen kehityksen taustalla on nähtävissä myös kansalaisia edustavien elinten rooli-ongelmia. Valtuuston jäseninä toimivilla kunnallispoliitikoilla on kolme perusröoliä: edustajan rooli, sisäinen eli johtamisrooli ja ulkoinen eli poliitikon rooli. Kansanvallan kannalta olennainen on edustajan rooli. Kansalaisten edustajina valtuutetut tekevät heitä koskevia päätöksiä. Tämä edustajan rooli on kuitenkin yksiselitteisesti alikehittynyt. Valtuustot ovat ennemminkin puolue- ja hallinto-orientoituneita kuin kansalaissuuntautuneita (Reichard-Wollmann 1996, 145).

Tosiasiasa niin poliittikorooli kuin johtoroolikin on niillä harvoilla henkilöillä, joilla on kykyä, taipumuksia ja aikaa julkisten asioiden hoitoon. Jos kysymys olisi pelkästään näistä kahdesta roolista, tultaisiin toimeen olennaisesti pienemmillä valtuustoilla. Palveluyrityskunta-tavoitteeseen pyrkivässä hallinnonuudistuksessa voimakkaasti purettavana oleva edustajan rooli sitä vastoin edellyttää suurta mandaatinhaltijoiden määrää (Reichard-Wollmann 1996, 146).

Tehokkuutta korostavissa hallinnonuudistuksissa voi tällaiselle edustajan-tehtävälle olla vähän ymmärtämystä. Toisaalta hallinnonuudistukset voivat olla myös mahdollisuus säilyttää luottamusperusteisuus, kunnallisen itsehallinnon elävän toimintakyvyn edellytys. Tässä auttaisi erityisesti luottamushenkilöiden keskittyminen olennaiseen. Vääränä itsehallinnon säilyttämisstrategiana keskusteluissa on sen sijaan pidetty pyrkimystä luottamuselinten jäsenten ”osaprofessionaalistamiseen” (eli siihen, että jäsenistä tehdään kokoaikaisia tai muutoin virkakuntaan rinnastettavia) tai vastabyrokratian rakentamista esimerkiksi valtuustoryhmien toiminnan rahoituksen kautta (von Mutius 1997, 27). Ensin mainitun keinon ongelmana ei välttämättä ole se, ettei muutosta kyettäisi rahoittamaan, vaan ennemminkin sen vieraus itsehallintoperiaatteelle. Luottamustoimisuuden muuttaminen osa- tai kokoaikaiseksi toiminnaksi voisi nimittäin viedä perustan kansalaisten itsehallintoperiaatteelta, jonka mukaisesti kenellä tahansa kunnan asukkaalla on oikeus ja velvollisuus antaa panoksensa yhteisön yhteisten asioiden hoitamiseen ja niitä koskevan vastuun kantamiseen (von Arnim 1997, 755).

Mistään suomalaiskansallisesta ongelmasta ei ole kyse, kun keskustellaan sanotun kehityksen ja uudistusten vaikutuksista kuntalaisia edustavan elimen asemaan. Poliitiikan ja hallinnon välinen jännite on pysyvä kysymys: ”Yhdessä vai vastakkain?” luonnehditaan eräässä tarkastelussa osuvasti perusongelmaa valtuuston ja hallinnon välillä (von Kodolitsch 2001, 199).

## 2.7 Suomalainen ”palveludemokratian” mukainen itsehallintonäkemys

Valtuuston aseman kannalta on luonnollisesti olennaista, millaisessa toimintaympäristössä se toimii ja mikä ylipäänsä on kunnan asema.

Aina näihin päiviin saakka varsin vallitsevana näkemyksenä niin lainsäätäjän kuin valtionhallinnon taholla on ollut eräänlainen ”palveludemokratian” mukainen käsitys kunnallisesta itsehallinnosta (ruotsalaisen Strandbergin osuva käsite, ks. Strandberg 1998). Käsityksen taustana on ollut näkemys ja valtiosääntöoikeudellinen doktriini, jonka mukaan kunnallinen itsehallinto on valtio-oikeudellisesti osa täytäntöönpanokoneistoa (ks. myös Wollmann 1999, 356). Sen mukaisesti kunta on ensisijaisesti lainsäädännössä ja valtion taholla määrättyjen peruspalvelujen toteuttaja. Tässä kuntakäsityksessä valtuuston tehtävänä puolestaan on pelkästään osoittaa resurssit tehtävien ja toimivaltuuksien tultua määrättyiksi kunnan ulkopuolelta. Valtuusto ymmärretään tässä näkemyksessä pelkäkksi hallintoelimeksi. Lautakunnilla ja viranhaltijoilla on itsenäinen toimintavastuu suhteessa valtuustoon, sillä heidän asemansa määräytyy pääasiallisesti kyseistä toimintaa koskevan lainsäädännön perusteella. Hallinnon (lautakunnat ja viranhaltijat) itsenäisestä asemasta suhteessa valtuustoon seuraa, että suhde politiikkaan (valtuustoon) on ohut. On selvää, että tämänlaatuisessa järjestelmässä valtuusto ei voi olla todellisen päätösvallan käyttäjä.

Valtuuston kontrollivaltaan hallinnon ja politiikan keskinäinen yhteenkieloutuminen on vaikuttanut myös toista kautta. Mandaatin, luottamustoimen, ja toisaalta viran yhdistämiskielto on Suomessa perinteisesti ollut väljä. Tässä suhteessa suomalainen järjestelmä on poikennut monien muiden maiden selkeästä kiellostä. Jos pidetään tavoitteena, että valtuusto kunnan asukkaiden edustajana kontrolloi toimivaa hallintoa, eivät valtuutettuina tietenkään voi toimia kunnan viranhaltijat eli kontrolloitavat itse (ks. esim. von Arnim 1997, 757). Tämä ongelma ilmenee myös tutkimuksen pääkysymyksen, johtamisen, alueella. Esimerkkejä siitä nousee kunnista aika ajoin. Varsinkin silloin, jos kyseessä on vahva luottamushenkilönä toimiva viranhaltija ja heikko kunnanjohtaja, tilanne saattaa johtaa pahoihinkin ristiriitoihin. Niitä ei suinkaan ole omiaan helpottamaan esimerkiksi se muutos, että nykyisin kunta voi päättää itsenäisesti kunnan johdon palkoista. ”Anna sinä minulle, niin minä annan sinulle” (Ilaskivi 1991, 240).

Miten sitten paikallisyhteisöllinen itsehallintonäkemys tulisi muotoilla, jotta se voisi edellä kuvattua paremmin ottaa huomioon niin kansanvallan kuin palvelutehokkuuden vaatimukset?

Perinteinen näkemys myös Suomessa on pitänyt ainoastaan valtiotasoa ”alkuperäisesti” valtiollisena ja valtiovallan omistajana. Tässä näkemyksessä kunnat olivat pelkkiä valtion täytäntöönpanotasoja. Tämän katsottiin koskevan myös esimerkiksi sellaista kuntien toimintaa, jossa kysymys oli kuntien norminannosta: kuntien antamat kunnalliset säädökset katsottiin valtion delegoimaksi ”hallinnolliseksi sääntelyksi” (ks. Wollmann–Roth 1999, 59). Uuden kuntakäsityksen mukaisesti, jolloin kunta ei enää ole pelkkä valtiollisen politiikan mekaaninen toteuttaja vaan yksi poliittisen tahdonmuodostuksen taso (näin esim. Bick 1989, 34–35; Suomessa puolestaan tätä osoittaa esim. kuntalain 1.3 §), on val-

tuuston oltava tämän paikallispolitiikan tekemisen pääfoorumi. Tämä paikallispoliittinen rooli on perusteltavissa kunnan omavastuisuuden periaatteella. Ennen muuta sellaisilla alueilla kuin ekologia, energiahuolto, elinkeinopolitiikka ja kaupunkipolitiikka kuntien on välttämätöntä luoda oma identiteettinsä. Näillä alueilla tapahtuvat aktiviteetit ovat poliittista tahdonmuodostusta, josta valtuustot viime kädessä ovat vastuussa. Myös lainsäädännön uudistumisen kautta valtuustoille tullut mahdollisuus omiin arvoasetelmiin ja prioriteetteihin antaa perustan hyväksyä näkemys valtuuston oikeudesta poliittiseen tahdonmuodostukseen (Bick 1989, 35). Valtuustoilla on myös yhtä kansanvaltainen legitimitetti kuin parlamenteilla. Tämä legitimitetti on kytkettävissä uuteen vertikaaliin näkemukseen kunnallisista tehtävistä: siinä kuntataso nähdään neljäntenä itsenäisenä valtaoikeuksien käyttämisen tasona valtion, osavaltioiden tai alueiden ja EU:n ohella.

Siksi valtuuston asemaa leimaa onnistuneesti nimitys kuntaparlamentti. Kuntaparlamentin toimintaedellytyksiä määrittää aiempaa vahvemmin kunta-laiskäsitely, ei enää yksinomaan lainsäädäntö ja valtiotahto. Kunnanvaltuustojen parlamentaaristuminen on edellä kuvatun, viime vuosina muuttuneen ajattelun väistämätön seuraus. Tämän kuntien (edustukselliset-kansanvaltaisina rakenteina toimivien) edustuselinten parlamentaaristumiskehityksen katsotaan vahvistavan kestävästi paikallista demokratiaa (Wollmann–Roth 1999, 49). Itse asiassa valtuusto-termi vanhaan toimintamalliin viittaavana tulisi muuttaa paremmin uutta ajattelua vastaavaksi, kunnan asukkaiden edustuselimeksi.

Valtuuston aseman muutos yhtyneenä kunnan asukkaille kuuluvien suorien vaikutuskeinojen vahvistumiseen ei voi olla vaikuttamatta myös toimivaan hallintoon. Hallinnon (lautakunnat ja viranhaltijat) toiminta perustuu ensisijaisesti valtuuston päätöksiin. Lakisääteisen lautakunta- ja virkajärjestelmän aseman purku on myös välttämätön edellytys. Hallinto ei ole pelkästään itsenäisesti toimiva tehtävien hoitaja. Hallinnon on oltava selvästi alisteinen valtuustolle, tai ainakin sillä on oltava tiiviimpi kytkentä siihen esimerkiksi valiokuntajärjestelmän muodossa. Toteuttava hallinto (virat, henkilöstö, laitokset) on yksi osapuoli kunnan palvelujen toteutuksessa, ei siinä tehtävissä ratkaisuihin ensisijaisesti määräävä osapuoli. Näillä karkeasti esille nostetuilla muutoksilla valtuuston päätösvalle voidaan saada reaalista sisältöä. Millaisia konkreettisia lainsäädäntötoimia muutoksia ne sitten edellyttävät? Seuraavassa nostetaan esiin valtuuston aseman kannalta olennaisimmat.

## *2.8 Tavoitteilla ohjaamisen rajallisuus*

1960-luvun alussa Neuvostoliiton johtaja visioi, miten hänen maansa saavuttaa Amerikan elintason muutamassa vuodessa tai miten se voittaa avaruuden valloituskilpailun. Jotain tällaisia, ymmärrettäviä ja konkreettisia mutta samalla abstrakteja tavoitteiden määrittelyjä edellytetään uudessa kunnalliskulttuurissakin valtuustoilta. Uusien ajattelumallien mukaan nimittäin valtuustot – politiikka – eivät enää saa askaroida konkreettisten yksittäiskysymysten parissa. ”Rutiiniasiat” on delegoitava hallinnolle.

Tämä kehityssuunta on kuitenkin osoittanut puutteensa. Myös empiirisiin selvityksiin on voitu todeta, etteivät valtuustot ole kyenneet määrittelemään sitovia toiminnallisia tavoitteita (Suomen Kuntaliiton KuntaSuomi-tutkimusohjelma, Suomen Kuntaliiton tiedote 23.3.2000). Konkreettiset asiat on delegoitu, mutta sitovalla tavalla ohjaavia tavoitepäätöksiä ei ole kyetty tekemään. Seurauksena on ollut vallan siirtymä politiikalta hallinnolle, kansalaisia edustavalta edustustolta suorittavalle hallinnolle.

Kovin yksinkertaista tällaisten tavoitteiden määrittely ei tietenkään ole (ainakaan se ei onnistu ilman kunnan johtajan vahvaa myötävaikutusta, kuten kansainväliset kokemukset ovat osoittaneet, ks. Stock 2000, 36). Onnistuneita esimerkkejäkään ei juuri ole kyetty tuomaan esiin. Onko sellaisia ylipäätään mahdollista kehittää?

Emme nimittäin elä enää aikaa, jolloin julkisen vallan toiveet ja tavoitteet toteutuivat rahan ja pykälien voimalla. Kuntien toimintaa rajoittavat ja ohjaavat moninaiset toisistaan riippuvaiset toimijat. Kuntien toimiiin vaikuttavat valtion vuosittaisten budjettiratkaisujen ohella kansalliset ja ylikansalliset ratkaisut, jotka saavat sysäyksensä kuluttajien käyttäytymisestä aina yritysten globaaleihin ratkaisuihin saakka – arvaamattomasti ja vastaansanomattomasti. Ne on kunta-kohtaisessa päätöksenteossa otettava huomioon. Moniin yllättäviin tilanteisiin joudutaan sopeutumaan yhtäkkisesti.

Kunnalla ei itsehallinnostaan huolimatta ole yksinomaista määräysvaltaa yhteisönsä ja sen asukkaiden tulevaisuuteen. Eikö silloin ole myös mahdotonta sitovasti määrätä tavoitteita etukäteen? Toteutuvat tavoitteet voivat olla vain kompromisseja, jotka muotoutuvat käynnissä olevien prosessien kautta.

Jos myönnämme näiden ongelmien olemassaolon, joudumme myös toteamaan, että olennaista onkin prosessien ohjaus, niiden toivottu eteneminen. Kunnallisessa toiminnassa prosesseihin kohdistuvat erityisesti kansanvallan ja legitimitetin, hyväksyttävyyden vaatimukset.

Ei näin ollen riitä, että prosessia (päästösten valmistelua) pidetään pelkätään toisarvoisena vaiheena, jonka hallinto voi suhteellisen itsenäisesti hoitaa. Keskeiseksi nousee tarve ohjata prosessia myös politiikan (valtuuston) kautta. Poliitiikan on tultava arkipäivään.

Mutta eikö tämä merkitse paluuta ”vanhaan” kunnallishallinnon toimintamalliin? Se on hyvin mahdollista. Nykyinen tavoitteilla ohjaaminen on osoittanut mahdottomuutensa kansanvallan näkökulmasta. Poliitikka eli valtuusto on delegoinut prosessivaltansa ja sitä kautta samalla kaiken valtansa. Näin on heitetty sivuun kunnallishallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen keskeinen osa.

Sanottu herättää varmasti vastaväitteitä. Niitä esitettäessä on kuitenkin syytä miettiä vastausta kahteen peruskysymykseen: Kuka tai ketkä tosiasiallisesti tekevät prosessin kuluessa keskeiset valinnat, hylkäävät mahdollisia vaihtoehtoja ja suosivat jatkoon joitakin? Tekeekö sen valtuusto? Tai ohjaavatko valtuuston ennalta asettamat tavoitteet riittävästi päätöksentekoprosessin kulkua? Jos vastaus kysymyksiin on myönteinen, on asia politiikan ja hallinnon välisen työnjaon kannalta moitteeton. Hallinto on silloin alisteinen politiikalle, kuten kansanvallassa kuuluu olla. On kuitenkin epäiltävissä kielteisten vastausten olevan lähempänä todellisuutta, kuten tutkimustulokset sitovien tavoitemäärittelyjen puutteestakin osoittavat.

Jatkokysymyksenä tästä seuraakin, miten prosessien kansanvaltainen ohjaus sitten on hoidettavissa. Selvää on, että politiikan ohjauksen on ulotuttava siihen. Tällaisia keinoja ei suinkaan tarvitse etsiä: poliittisen ja virkajohtajuuden yhdistäminen, lautakuntien muuttaminen valiokunniksi ja politiikan mahdollisuus puuttua myös yksittäisiin päätöksiin ovat keinoja, joilla kansanvaltaisen ohjauksen tosiasiallista sisältöä voidaan turvata.

Ensimmäiseksi on kuitenkin myös meillä Suomessa havaittava, että on harhaista uskoa kunnan dualistisen toimintamallin perustaan. Ei ole olemassa neutraalia valmistelua, johon politiikan ohjauksen ei tulisi puuttua. Päätöksentekoa ja valmistelua ei voida steriilisti eristää toisistaan. Valmistelukin on päätöksentekoa, joka kansanvaltaperiaatteen näkökulmasta on liian arvokasta jätettäväksi yksin virkahallinnon reviiriksi. Suomalainen malli ongelman ratkaisuksi, jossa politiikan ohjaus valmisteluun tuodaan poliittisten virkamiesten kautta, on vastuun hävittävä sekamalli.

## *2.9 Konkreettiset muutostarpeet*

Kun lähdetään tekemään muutosehdotuksia kuntaorganisaation yhden yksikön asemaan, on väistämätön seuraus, että muutos kohdistuu koko organisaatioon. Kuntayhteisön kokonaistoimivuuden kannalta yksittäisillä muutoksilla voi olla sekä hyödyllisiä että haitallisia seuraamuksia. Keskeisin ehto kuitenkin on vaatimus, että ”hevosten on vedettävä samaan suuntaan”: toimintaorganisaatiossa kunnan asukkaiden kokonaisedun on oltava kaikkien yksiköiden toimintapolitiikan keskeinen määrittäjä (kuten kuntalain 1.3 §:ssäkin edellytetään). Nykyjärjestelmän perusongelma on se, että yhtäältä on olemassa päätösvaltaa käyttävä elin ja toisaalta taas on organisaatio, joka vastaa varsinaisesta hallinnosta. Tällainen järjestelmä on mahdollistanut hyvinkin ristiriitaisen sisäisen toimintapolitiikan käytännön.

Seuraavassa nostetaan esille sellaiset keskeisimmät uudelleenarviointia ja konkreettisia muutoksia vaativat kohdat, joita voidaan pitää avainkysymyksinä, jos tavoitteena pidetään valtuuston aseman vahvistamista.

1) Talousarviorakenteen uudistus on näistä ensimmäinen. Talousarvio on keskeinen kansanvallan käytössä oleva ohjausmuoto. Nyt sen merkitys on haurastunut mm. määrärahan käsitteen epämääräisyyteen, sitovuuden väljenemiseen, läpinäkyvyyden heikkenemiseen ja yksityiskohtaisuudesta luopumiseen (ks. erit. Heurun väitöskirjan perustelut).

Esimerkiksi kunnan omaisuuden myyntiin talousarvion väljien reunaehtojen valtuuttamana on voitu ryhtyä, vaikka kyse on aivan ilmeisesti keskeisestä kuntaa koskevasta päätöksenteosta. (Kyseiseen ongelmaan on viitattu myös valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle uuden kuntalain vaikutuksista, VNS 3/1999 vp; samoin Hoikka et al. 1999, 120.) Kyseisen kaltainen ongelma syntyi Tuusulan kunnanhallituksen päätäessä myydä kunnan omistamat Tuusulanjärven Energia Oy:n osakkeet. Uudenmaan lääninoikeus kumosi päätöksen (11.5.1999 nro 255/2). Päätöksessä todetaan, että sekä hallintosäännön 55 §:n 1 momentista että hyväksytyistä talousarvion toimivaltuusmääräyksistä ilmenee, että kunnanhallitukselle kuuluu toimivalta päättää käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden myynnistä. Tätä toimivaltaa on kuitenkin rajoitettu

hallintosäännössä siten, että päätöksenteon on tapahduttava valtuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti. Talousarvion 1998 toimivaltuusmääräyksillä ei voida katsoa tarkoitettua poiketa tästä hallintosäännössä asetetusta rajoituksesta. Talousarvion muutkin kohdat, muun muassa arviot satunnaisten tulojen määrästä ja osinkotuloista osoittavat, ettei ainakaan Tuusulanjärven Energia Oy:n osakkeiden myynti ole kuulunut valtuuston hyväksymiin talousarviovuoden suunnitelmiin. Valtuusto oli myös 9.3.1998 päättänyt äänin 29–14 ilmoittaa kannanottonaan hylkäävänsä Tuusulan kunnan omistamien Tuusulanjärven Energia Oy:n osakkeiden myynnin Imatran Voima Oy:lle ja samalla edellyttänyt, että Tuusulanjärven Energia Oy:n omistukseen jatkossa mahdollisesti liittyvät Tuusulan kunnan osakeomistusta koskevat järjestelyt saatetaan valtuuston käsiteltäväksi. Näin ollen kunnanhallitus oli ylittänyt sen toimivallan, joka sille on hallintosäännön 55 §:n 1 momentissa ja myös talousarvion toimivaltuusmääräyksissä annettu, totesi lääninoikeus päätöksessään. Korkein hallinto-oikeus päätyi samaan lopputulokseen (5.9.2000 T 1841).

Edellä kerrotun tapauksen valossa valtuuston periaatepäätösten merkitys hallinnon toiminnassa näyttää yksittäistapauksessa kovin merkityksettömältä. Kyseinen tapaus liittyy myös seuraavaksi esille otettavaan asiaan, hallinnon ja valtuuston väliseen suhteeseen.

Nykyinen budjettikäytäntö, jonka mukaisesti valtuustot ovat könttäsummien muodossa luopuneet menojen ohjauksesta, sopii tuskin yhteen valtuustolle kuuluvan sellaisen budjettivallan ja -vastuun kanssa, joka sille on kunnallisoikeudellisesti ja -poliittisesti katsottava kuuluvaksi.

2) Lakisääteisten toimielinten ja valtuuston välinen suhde vaatii edelleen tarkastelua. Sinänsä hyvä suunta on ollut valiokuntajärjestelmän käyttöönotto ja ns. sovellettu parlamentarismi. Mitä pidemmälle delegointi etenee, sitä keskeisemmäksi nousee vaatimus valiokuntajärjestelmän täysimääräisestä käyttöönotosta. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/99) poistettua runsaasti aiemmin valtiolle alistamista vaatineita velvoitteita seurauksena on, että tätä päätösvaltaa käyttävät monissa asioissa nyt lautakunnat. Niiden aseman itsenäisyys, riippumattomuus valtuustosta ja epäsuora suhde äänestäjiin voi johtaa siihen, että tilanne on kansanvaltavaatimuksen ja päätöksenteon legitimitetin kannalta epätydyttävä.

Ns. sovelletun parlamentarismin merkitys valtuuston asemaan kuuluvan päätösvalan rajojen turvaamisessa näyttää olevan tärkeä. Äärimmäiseen toimintapiteeseen, kunnanhallituksen erottamiseen, valtuustot ovat joutuneet jo yllättävän useissa kunnissa (ks. Hoikka et al. 1999, 124–128).

Toistaiseksi niin Suomessa kuin monissa muissakin maissa on puuttunut valmius parlamentarismiin täysimääräiseen kokeiluun. Sen mukaisesti kunnanhallitus ja lautakunnat valittaisiin enemmistöperiaatteella. Tämän on arvioitu voivan elävöittää kunnallispolitiikkaa (ks. esim. SOU 1989:108, 15). Tätä kautta voisi opposition olemassaolon seurauksena lisääntyä kunnallispoliittisten ratkaisuvaihtoehtojen etsintä. On tietysti selvää, että järjestelmän käytöllä on vaikutusta niin kansanvaltaperaatteen (kansalaisohjauksen mielessä) kuin poliittisen toimintakyvyn kannalta. Molemmat ovat kunnallisen itsehallinnon kannalta olennaisen tärkeitä. Parlamentarismien käyttöönotto merkitsisi jälkimmäisen vahvistamista edellisen vahingoksi. Konkurenssidemokratian näkökulmasta katsottuna parlamentarismien käyttöönotto voisi motivoida puolueita ja yksittäisiä

ehdokkaita tuomaan selkeämmin esille painotuksensa ennen vaaleja (SOU 1998:155, 32). – Kysymystä tarkastellaan erikseen Norjan kokemusten valossa.

Kunnan organisaatiovapauden periaate on Suomessa ollut vähäisen kiinnostuksen kohteena. Aina 1990-luvulle saakka pidettiin luonnollisena sitä, että lainsäätäjällä on oikeus määrätä kunnan organisaatiosta usein pieniä yksityiskohtiakin myöten (kuten toimielimistä tai viroista sekä niiden kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä ym.). Tämänkaltainen tilanne merkitsi sitä, että valtuustolla ei ollut mahdollisuutta käyttää asiaa koskevaa päätösvaltaa. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa oikeutta omavastuuseen ns. yleistoimialan tehtävien hoitoon on vaikea kuvitella ilman tehtävistä vastaavan organisaation tiettyä itsenäisyyttä (ks. Saksan perustuslakituomioistuimen päätös kunnallisten tasa-arvovaltuutettujen asettamisvelvollisuudesta, BVerfG 26.10.1994 – 2 BvR 445/91).

Kokeilusäännökset, jotka mahdollistavat uudet organisaatio- ja toimintavaihtoehdot, ovat eräissä maissa käyttöön otettu keino. Vaikka Suomessa vapaa-kuntakokeilun kautta lainsäädäntöä on saatu tässä suhteessa uudistettua ja kuntalain myötä kuntien organisaatiovapaus on varsin suuri, on edelleen erityisesti valtuuston ja lakisääteisten elinten keskeisten suhteiden ja toimivaltuuksien näkökulmasta tilaa myös kokeiluille.

Toisaalta voidaan suhtautua epäillen kuntien organisaatiovapauden olennaiseen lisäämiseen. Yhtenä argumenttina voisi olla harkintavallan väärinkäyttö. Kunnallispoliittisten ratkaisujen taustana voivat olla julkilausumattomat tavoitteet, kuten pyrkimys päästä eroon hankalasta luottamushenkilöstä (esim. KHO 1979 II 36) tai paikkansapitämättömät perustelut. (Esim. Nurmijärven kunta lakkautti keskeisiä virkoja talouden kriisiin joutumisen perusteella, vaikka uhka ei sittemmin toteutunut ja tilalle nimitettiin liki vastaaviin virkoihin uudet hoitajat, KHO 23.1.1997 T 81.) Ensin mainitussa asiassa KHO kumosi päätöksen, jälkimmäisessä ei.

3) Johtamisjärjestelmän uudistaminen liittyy keskeisellä tavalla valtuuston aseman vahvistamiseen. Poliittisen johdon puute suomalaisessa järjestelmässä on edistänyt virkajohdon ja virkavaltaisuuden vahvistumista.

Myös Suomessa on nostettu keskusteluun päättävän valtuuston kriisi (Majoinen 1995). Nykytilanteessa valtuuston päätösvalta rajautuu de facto prosessi-johtopäätöksiin ja kulminaatiopäätöksiin (Schmidt-Eichstaedin terminologiaa seuraten, Schmidt-Eichstaedt 1985, 22). Ensin mainituilla tarkoitetaan kunnan kannalta keskeisiä päätöksiä, jotka tulisi tehdä alussa ja joilla tulisi olla hallinnolle toimintaohjeet antava merkitys. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että valtuuston tulisi valmistelun aikana olla toimeton ja puuttua asiaan vasta valmistelun jälkeen, kulminaatiopisteessä – jolloin jo on nähtävissä ratkaisu ja jolloin voidaan vain todeta lopputulos. Valtuuston mahdollisuutta vaikuttaa valmisteluun voidaan lisätä, valiokuntajärjestelmän käyttöönoton ohella, ns. tiimityöskentelyllä (ks. esim. Kempeleen kunnan tätä koskevista uudistuksista Ahokas 1999). Valtuusto asettaa keskuudestaan työryhmiä keskustelemaan tietyistä asiakokonaisuuksista. Työskentelyn tulokset palvelevat ennen muuta valtuustolle kuuluvassa tavoitteidenasettelussa.

Valmistelun merkitys käy edellä sanotusta korostetusti ilmi. Kuvatussa valtarakenteessa keskeisen pisteen muodostaa pähallintovirkamies. Hän määrää



tehtävien osoittamisen kautta ja määräysvaltansa avulla kaikkia niitä tahoja, jotka vastaavat asioiden valmistelusta valtuustolle. Hän hallitsee jokapäiväisen toimintansa kautta kaikkia niitä alueita, mihin valtuusto ei yksityiskohtaisesti luonnollisestikaan kykene. Kansainvälinen käytäntö osoittaa, että tämän valtakeräön lainsäädännöllisen aseman määrittelyssä on olemassa monia vaihtoehtoja.

Suomalaisessa kuntakäytännössä, kuntalakiinkin perustuen, kunnioitetaan valmistelun itsenäisyyttä (dualistisen periaatteen mukaisesti). Valtuustot puuttuvat asioihin vasta ns. kulminaatiovaiheessa. Prosessinjohtopäätökset – tavoiteasetanta – ovat kovin kehittymättömiä. Valmistelu on kuitenkin myös asioihin vaikuttamista, päätöksentekoa. Esimerkiksi kaava, jonka valtuusto hyväksyy, edellyttää laajoja selvityksiä, neuvotteluja ja vaihtoehtojen välistä harkintaa ennen kuin se esitellään valtuustolle. Valtuustolla ei enää päätösvaiheessa ole mahdollisuutta kehittää sille esitetyille luonnokselle muita vaihtoehtoja. Valtuusto joutuu useimmin tosiasioiden eteen: asia on jo edennyt niin pitkälle tai aikataulu on siinä vaiheessa, ettei ole mahdollisuutta muuhun kuin valmistelun kuluessa tehtyjen vaihtoehtovalintojen hyväksymiseen.

Strategia, jolla lainsäätäjä on monissa maissa puuttunut kyseiseen ongelmaan, on ollut hallinnon ja politiikan yhdistäminen: kaksoisjohdon (yhtäältä poliittisen johdon ja toisaalta virkajohdon) poistaminen siirtymällä ”yksipäiseen” järjestelmään. Järjestelmä on poistanut kilpailuasetelman valtuuston puheenjohtajan ja päävirkamiehen väliltä (ks. esim. Thieme 1997, 950).

Kyseistä mallia ja johtamisjärjestelmän suhdetta valtuuston päätösvaltaan tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

4) Valtuuston – kunnan asukkaiden edustuselimen – parlamentaaristumisesta seuraa myös vaatimus funktionaaliseen eli toiminnalliseen uudelleenmäärittelyyn, keskittymiseen strategiseen päätöksenteko- ja kontrollitoimintaan. Tällaisen muutoksen ongelmana luonnollisesti on, ettei raja suurten ja pienten päätösten kesken ole vedettävissä muodollisesti. Sen voi tehdä vain valtuusto itse tilannekohtaisesti parlamentaristisen toimintamallin edellyttämän pidättäytymismääräyksen nojalla, omaa toimivaltaansa koskevista rajoituksista päättämällä (Wollmann 1999, 364).

Tämän mukaisesti valtuuston olisi siis itse tapauskohtaisesti saatava harkita asian merkitys ja se, haluaako se päättää jostain pienestäkin asiasta. Suomalaisessa järjestelmässä tätä valtuuston tapauskohtaista harkintavaltaa kuitenkin rajoittaa toimivaltarajojen jäykkyys (valtuusto ei myöskään voi, kuten esim. kunnanhallitus, ottaa päätettäväkseen alemman elimen päätöstä).

Valtuuston toimintatapojen uudistamisella (kuten seminaarityöskentelyllä, jossa keskitytään poliittiseen keskusteluun eikä pelkästään tiedon vastaanottoon, taikka ottamalla kokouksiin ajankohtaisteemoja käsitteleviä keskustelunaiheita) on mahdollista kasvattaa valtuustolle kuuluvan tavoitteenasettelun merkitystä. Valtuuston jäsen tai jäsenet voisivat myös valmistella mietintöjä joistakin tavoitteenasettelun kannalta keskeisistä kysymyksistä käyttäen apuna viranhaltijoita. Tämän tyyppistä valmistelua toteutetaan esimerkiksi EU:n Alueiden komiteassa.

Tätä tavoitteenasettelua on edellytetty erityisesti ns. priorisointitehtävän toteuttamisessa. Julkisen talouden voimavarojen ehdyttyä on välttämätöntä sopia painopisteet ja varata niille riittävät voimavarat. Käytäntö kuitenkin osoit-

taa, että valtuustossa tapahtuva priorisointi jää pakostakin yleiselle tasolle siksi, että operatiivinen päätösvalta on delegoitu hallinnonaloille (Möttönen 1999, 98). Niinpä on katsottavissa, että valtuustolle oikeammin kuuluisi priorisoinnin onnistumisen arviointi ja kontrollointi kuin prioriteeteista sopiminen. Erityisesti valtuuston toimivaa hallintoa kohtaan toteuttama kontrollitehtävä saa lisääntyvää merkitystä ja kunnallispoliittista painoa (Wollmann 1999, 364).

Myös pohdinta priorisointitehtävän vastuusta kytkeytyy esillä olevan tarkastelun peruskysymykseen, politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen. On nimittäin voitu päätyä myös senkaltaiseen johtopäätökseen, että pitäisi luopua sellaisesta opista, että valtuusto voisi olla strategioita luova ja suuria linjoja vetävä luottamuselin. Valtuustolla olisi tässä katsannossa potentiaalinen vallan käytön mahdollisuus sekä tehtävä tehdä jokin toiminta legitiimiksi ja estää joidenkin toisten toimenpiteiden toteutuminen, mutta ei vastuuta luoda kuntaan yksi ja yhtenäinen toimintapolitiikka, mikä moniarvoisessa toimintaympäristössä on sula mahdottomuus (Möttönen 1999, 98).

5) Suhde suoraan demokratiaan on ongelmallinen. Kuntalain periaatteena on edelleen edustuksellisen demokratian ensisijaisuus, mikä ilmenee valtuuston päätösvaltan viimekätisyytenä. Esimerkiksi kunnallinen kansanäänestys voi olla ainoastaan neuvoa-antava. Vaikka, kuten edellä on todettu, edustuksellinen järjestelmä tulevaisuudessakin säilyttää merkityksensä, joudumme arvioimaan sen ja suoran demokratian välistä suhdetta edelleen.

Valtuuston keskeinen merkitys säilyy jatkossakin, mikäli pidämme tärkeänä esimerkiksi päätöksenteon vastuullisuutta tai otamme huomioon asioiden monimutkaistumisen ja asiantuntemuksen tarpeen sekä kansalaisten riittämättömän kiinnostuksen kytkeytyneenä aikapulaan. Valtuuston on kuitenkin oltava avoin uusille suoran demokratian keinoille.

Kunnan asukkaan asema kansalaisen, valtuuston ja hallinnon johdon muodostamassa kolmiossa on vahvistunut merkittävästi eräiden maiden uudistusten jälkeen, kun on siirrytty kunnan johtajan suoraan vaaliin. Toisaalta edustuksellisen kansanvaltainen valtuusto on saanut vastapuolekseen uuden kunnallispoliittisen tekijän, eräänlaisen paikallisen presidentin, joka vetoamalla suoraan demokratiaan perustuvaan legitimaatioonsa kykenee kunnan hallinnon päällikkönä ja omaa toimivaltaa omaavana käyttämään laajaa poliittista ja hallinnollista valtaa.

6) Valtuusto kuntaparlamentin ominaisuudessa on keskeisellä tavalla myös kontrollielin.

Valtuuston informaatio-, tiedonsaanti- ja kontrollioikeuksia hallinnon ja erityisesti hallinnon johdon suhteen on tarpeen vahvistaa. Tämä koskee etenkin ns. oppositiossa olevia vähemmistöryhmiä.

## *2.10 Johtopäätöksiä*

Edustusperiaatteen uudelleenarviointiin tähtäävää kehityssuuntaa ei voida pitää katastrofina. Ennemmin voidaan ajatella, että se avaa mahdollisuuden myös ”civic cultureen”, toisin sanoen kansalaisperusteisen, paikalliseen verkottumiseen nojaavan itsellisen edustuksen ja kansalaisaloitteiden elementin vahvistumiseen.

Kyseessä on se, mitä kommunitarismisuuntaus suosittaa. Aivan kuten aina demokratia on kehittynyt alhaalta, olisi myös tässä nähtävä mahdollisuus, joka avautuu edustuksellisuuden kriisissä (Thumfart 1997, 207).

Yhteiskunnan ja asioidenhoidon monimutkaistuminen asettaa tälle kehitykselle ehtoja. Pelkkä välineiden – tietoyhteiskunnan infrastruktuurin – olemassaolo ei ratkaise kansanvallan ongelmia. Kysymys on uudenlaisen kansalaispätevyyden tarpeesta. Koulunkäynnin pituus, lukemishalukkuus ja kuuluminen järjestöihin ovat tekijöitä, joilla on merkitystä kansalaispätevyyden kannalta. Maissa, joissa kaikki kolme ovat heikkoja, myös kansanvallan edellytykset ovat puutteelliset (Mandt 1997, 16). Oman maamme tilanne näiden edellytysten suhteen on hyvä. Edellytykset hyvälle kansalaispätevyydelle antavat perustan myös kunnallisen itsehallinnon idean mukaiselle kansanvaltaiselle asioidenhoidolle uusissa oloissa. Sen mukainen asioidenhoito edellyttää jatkossakin politiikan aseman määräävyyttä suhteessa toimivaan järjestelmään.

Siksi myös hallinnonuudistus- ja modernisointiprosesseissa, joihin on jatkuva tarve, on tarpeen nykyistä vahvempi poliittinen ohjaus. Vain näin kyetään suunnitelmallisesti ja institutionaalisesti turvaamaan se, että kunta säilyy sellaisena poliittisena yhteisönä (res publica), jossa kansalainen kykenee määräämään poliittis-kansalaisasemansa perusteella eikä häntä kutisteta pelkäsi kuluttajan ja asiakkaan roolissa toimijaksi (Wollmann 1999, 374). Näin ollen pyrkimykset politiikan ja hallinnon selkeään erotteluun on tuomittava epäonnistuneiksi: politiikka ja hallinto säilyttävät varmasti myös tulevaisuudessa jännitteisen suhteensa ja ovat keskenään erottamattomasti yhteen kytkeytyneinä (Schaad 2000, 25).

Kansanvalta, demokratia, ei ole vanhanaikainen asioidenhoidomalli 21. vuosisadallakaan. Kysymys siitä, miten politiikka saa legitimitettinsä, edellyttää kuitenkin uutta ajattelua ja uusien toimintatapojen etsimistä. Valtuustoille asetetaan tässä vaatimus uudistua itse, irrottautua valtion ja oman kunnan hallinnon talutusnuorasta paikallispolitiikan itsenäisiksi tekijöiksi. Arvauksena voidaan esittää, että tässä avautuu kunnalliskonsulteille ja kouluttajille avara työskentely. Mutta tueksi tarvitaan myös tutkimusta, joka on parin viime vuosikymmenen aikana löytänyt kunnallispoliittisen ongelmakentän.

Tämänsuuntaisia vaatimuksia näyttää nyt nousevan:

”Suomalaisen parlamentarismien – ja laajimmillaan edustuksellisen poliittisen järjestelmämme – tila ja toimivuus ovat jääneet jatkuvasti vähentyvälle huomiolle sekä valtio-opin että muunkin yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen piirissä sen jälkeen kun Suomen Akatemian demokratia-projekti epäonnistui 1970-luvun alussa. – Olisi aika yhdistää voimat ja katsoa samalla mitä Suomen poliittiselle järjestelmälle on tapahtunut ja tapahtumassa globalisoituvassa ja lokalisoituvassa maailmassa.” (Harle, pääkirjoitus *Politiikka*-lehdessä 2000, 145–148.)

## 3 Suomalaisen kunnan johtaminen: nykytila, vaihtoehdot ja muutosmahdollisuudet

### *3.1 Kuntalaki ja asiaa koskeva keskustelu*

Edellä on viitattu kuntalain seuranta-asiakirjoihin, jotka perustuvat eduskunnan lausumaan sen hyväksyessä kuntalain. Eduskunta edellytti 1995 hallituksen antavan eduskunnalle selonteon kuntalain vaikutuksista mm. kuntien hallintoon ja toimintaan vuoden 1999 loppuun mennessä. Kyseinen selonteko annettiin eduskunnalle syksyllä 1999 (VNS 3/1999 vp). Se perustui sisäasiainministeriössä suoritettuun valmisteluun ja mm. ministeriön Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitokselta tilaamaan seurantaraporttiin.

Seurantaraportissa todettiin johtamisjärjestelmän osalta mm. seuraavaa: Kunnallishallinnon toimintajärjestelmän nykytilaa hyväksyttävänä lähtökohtana pidettäessä johtamisjärjestelmää koskeva säännöstö ei ole muutostarpeessa. Kunnan johtamisjärjestelmän vaihtoehdot laajenivat kuntalaissa. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, ettei ns. vahvaa poliittista johtajaa (valtuuston ja hallituksen puheenjohtajana sama henkilö) ole haluttu ottaa käyttöön. Asia on jäänyt ideoinnin asteelle (esim. Kempeleen kunnassa kunnanjohtajan esille nostamana, ks. Ahokas 1999, 12).

Kuntien johtamisjärjestelmää koskevaa keskustelua käytiin liki koko 1990-luvun. Tämän päivän yhteenvetona julkisesta keskustelusta on tehtävissä keskenään ristiriitaisia päätelmiä. Keskustelu ei ole siksi johtanut oikeastaan mihinkään. Kansalaismielipiteen katsotaan edelleen kaipaavan vahvaa johtajuutta, mitä mm. viime presidentinvaalien tulkitaan osoittaneen (Erilaisuuksien Suomi 2001, 40–42). Sama ajattelu näyttää elävän myös paikallistasolla (esim. Lahdessa on käyty keskustelua kaupungin johtajuudesta ja kaipailtu aiempien vuosien vahvoja ryhmänjohtajia, esim. Uusi Lahti -lehden 14.3.2001 pääkirjoitus ”Kaupungin menestyminen edellyttää vahvaa johtajuutta”).

Myös kunnanjohtajien keskuudessa näyttää olevan valmiutta asian ennakkoluulottomaan arviointiin (ks. esim. kaupunginjohtaja Esko Hannisen haastattelu Hallinto-lehdessä nro 2/2000 ja kaupunginjohtaja Markku Forssin haas-

tattelu ”Vastuulle tulisi saada kasvot” Kuntalehdessä nro 8/2000). Mielenkiintoista sen sijaan on, että Suomen Kuntaliiton taholta julkisuuteen tultiin keskustelun kuluessa asettaen koko johtamisjärjestelmän muutostarpeet kyseenalaiseksi. Kuntaliiton toimitusjohtaja totesi mm., ettei pormestarimalli ole kunnan johtamisjärjestelmään mikään selkeä vastaus. Poliittisen ja operatiivisen johdon roolien sekoittaminen aiheuttaisi varmasti epäselvyyttä vastuusuhteissa. Nykymalliimme poliittisen johdon operatiiviset tehtävät eivät istu. (Toimitusjohtaja Risto Parjanteen puhe kunnanjohtajien neuvottelupäivillä 25.5.2000.)

Viime vuosina käytyä keskustelua on tietysti haitannut analyttisuuden puute. On esimerkiksi puhuttu pormestarimallista, jolla kukin puhuja kuitenkin näyttää ymmärtävän erilaisia asioita. Syvällisen analyysin puuttumiseen kiinnitti huomiota myös Kuntaliiton toimitusjohtaja mainituissa puheessaan (ks. samoin Kuntalehti 11/2000).

Poliittisen johtamisen ja virkajohtamisen välisen työnjaon epäselvyys on ilmeinen, koska valmistelu tosiasiallisen päätöksenteon vaiheena on tullut yhä merkittävämmäksi. Kansanvallan näkökulmasta katsottuna olisi perusteltua, että poliittinen vastuu ulottuisi nykyistä pidemmälle valmisteluun. Tämä näkökohta puoltaisi nykymuotoisen kunnanjohtajajärjestelmän uudelleenarviointia (Nummela–Ryynänen 1993, 286–288, Nummela–Ryynänen 1996, 379–382 ja Hoikka–Lehkonen–Rajala–Ryynänen–Siitonen–Tetri 1999, 298).

Työnjaon epäselvyyteen tuo oman lisänsä myös se seikka, ettei virkavalmistelun ihanne sellaisenaan enää vastaa tosiasioita. Kunnanjohtajan suorittama virkavalmistelu ei likikään kaikissa kunnissa ole tuon ajattelun mukaista asiaperusteista ”valmistelua”, jota sitten seuraa poliittisen tahon varsinainen päätöksenteko. Molemmat osat ovat toisiinsa kytkeytyneitä, ilman että ulkopuoliselle on selvää, miten nämä vaiheet ovat olleet yhteydessä keskenään. Itse asiassa jo kuntalakea valmisteltaessa sanottu ongelma tunnistettiin:

”Käytännössä kunnanjohtaja hoitaa myös poliittisen johtamisen piiriin kuuluvia tehtäviä ilman varsinaista poliittista vastuuta” (KM 1993:33, 217).

Läpinäkyvyyden puuttuminen on kansanvallan ja vastuun kannalta ongelma. Tätä ongelmaa korostaa kunnanjohtajien voimistunut puoluepoliittinen rooli. Kuten Modeen toteaa, on usein vaikea tietää, onko kunnanjohtaja enemmän poliitikko kuin virkamies. Alun alkaen epäpoliittiseksi ajatellusta virkamiehestä on varsin usein tullut ammattipoliitikko (Modeen 1997, 754, samoin Pöyhönen 1989, 154). Kaupunginjohtajien virat ovat osoittautuneet alun alkaen pääosin poliittisin perustein täytetyiksi. Sellaisina ne ovat säilyneet (Haimin tutkimuksessa vuonna 1987 vastaajista 83 % ilmoitti kuuluvansa johonkin poliittiseen puolueeseen). Myös Ruotsin kunnallisliiton lainopillisen osaston aiempi johtaja Curt Riberdahl on Suomen ja Ruotsin järjestelmien vertailussaan päättänyt pitämään suomalaista kunnanjohtajaa käytännössä eräänlaisena poliittisen virkamiehen muotona (Riberdahl 1995, 218).

Valtioneuvoston selonteossa ei kuitenkaan kyseisen kaltaisia muutostarpeita nähty. Yhteenvedona todettiin näyttävän siltä, että ”tällä hetkellä ei kunnissa ole sellaisia suunnitelmia kunnanjohtajajärjestelmän kehittämisestä, jotka vaatisivat säännöksiin perusteellisempia uudistuksia” (VNS 3/1999 vp, s. 12). Syitä siihen, ettei tuollaisia suunnitelmia ole kunnissa vireillä, ei eritelty (ks. tilanteen

syistä toisaalla tässä tutkimuksessa). Selontekoa koskevan eduskuntakäsittelyn kuluessa keväällä 2000 jätettiin kuitenkin pormestarijärjestelmän käyttöönottoa tarkoittava lakialoite (edustaja Urpilainen yhdessä kymmenen muun kansanedustajan kanssa).

Selonteon perusteella laaditussa kuntalain muutosehdotuksessa (HE 46/2001 vp) uudistamistarve myönnetään, mutta konkreettiset toimet väistetään toteamalla pelkästään, että nyt tehtyä esitystä valmisteltaessa ei kuitenkaan ole katsottu tarpeelliseksi ehdottaa pormestarihallinnon sisällyttämistä kuntalakiin.

Valtioneuvoston selonteossakin todettu jännite poliittisen johtamisen ja virkajohtamisen välillä on tosiasia. Sitä on sivuttu myös eräissä tutkimuksissa.

Muutoksia valtasuhteissa 1990-luvulla on tutkittu eri tavoin. Leena Leväsvirran tammikuussa 2000 julkistetussa, Suomen Kuntaliiton tohtoriohjelmassa valmistuneessa väitöskirjassa osoitetaan keskeisenä muutoksena olleen vallansiirron poliitikoilta viranhaltijoille. Viranhaltijoiden roolia helpottaa riippumattomuus valitsijoista. Mielenkiintoinen on kysymys siitä, ketkä johtavat kuntia. Leväsvirran mukaan kuntien johtaminen muodostaa ilmeisen ongelma-alueen kunnallishallinnossa (Leväsvirta 1999, 239). Poliitikot osallistuvat melko runsaasti byrokraattisiin tehtäviin ja toimivat myös asiantuntijoina. Näin he varmistavat omia mahdollisuuksiaan vaikuttaa kunnan johtamiseen. Toisaalta viranhaltijoille keskitetty ulkoisten suhteiden hoitaminen lisää viranhaltijoiden painoarvoa hallinnon toteuttamisessa. Johtamisen tarkastelu osoittaa Leväsvirran mukaan, ettei luottamushenkilökeskeinen keskitetty järjestelmä sellaisenaan enää toimi. Johtamistehtävässä molemmat ryhmät osallistuvat suurella panoksella kaikkeen muuhun paitsi päätöksentekoon. Merkittävänä tuloksena on pidettävä sitä, että professionaalisuuden perusteella viranhaltijat käyttävät valtaa päämäärien asetelusta toimeenpanoon saakka. Tuloksista ilmenee, että kunnallishallinnon roolikonfliktit ovat ilmeisiä.

Leväsvirran tutkimuksen mukaan valtuuston rooli ylimpänä vallankäyttäjänä on heikentynyt. Valtuusto on jäänyt hallituksen ja viranhaltijoiden esitysten muodolliseksi päättäjäksi.

Leväsvirran tutkimuksen tulokset eivät edellä kuvatuilta osin poikkea jo muissa yhteyksissä esille tuodusta (Ks. esim. kuntalain seurantaraportti Hoikka et al.1999. Esim. Helsingin Sanomissa julkaistut, lehden suurten kaupunkien valtuutetuille osoittamat kyselyt ovat kertoneet samaa: esim. Espoon valtuutetuille tehdyn kyselyn yhteenvetona lehti otsikoi: ”Moni espoolaispoliitikko vähättelee valtuuston valtaa. Toisten mielestä valtaa on, jos sitä haluaa käyttää”, ks. Helsingin Sanomat 20.2.2000.) Aamulehden syyskuussa 2000 Tampereen kaupungin virka- ja luottamushenkilöille osoittaman kyselyn tulos oli selkeä: kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtajat, rahoitusjohtaja ja hallintojohtaja olivat kärjessä vallankäyttäjinä ennen ryhmäjohtajia ja valtuuston puheenjohtajaa. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja luokiteltiin taloussuunnittelupäällikön, kaupunginsihteerin ja kaavoitusjohtajan kanssa saman tasoiseksi vallankäyttäjäksi.

Leväsvirran tutkimuksen aineisto on kerätty 16 kunnan luottamushenkilöille ja viranhaltijajohdolle vuonna 1995 osoitetulla postikyselyllä. On huomattava, että kysely on tehty maaliskuussa 1995. Aineisto on toisin sanoen hankittu tämän päivän tilannearvion kannalta ennen kahta merkittävää taitekohtaa, ni-

mittäin ennen uuden kuntalain voimaantuloa 1.7.1995 ja ennen uuden vaalikauden alkua 1.1.1997. Uuden kuntalain mukanaan tuomat muutokset ja toisaalta lain soveltamisessa uuden vaalikauden aikana tapahtuneet muutokset (kuten tarkastuslautakuntajärjestelmän käyttöönotto) eivät näin ollen ole mukana tutkimustuloksissa, jotka on esitetty viisi vuotta myöhemmin. Tutkimuksen arvoa rasittaa myös erityisesti viime vuosien kunnallishallintoa koskevan keskustelun ja tutkimuksen melko täydellinen huomiotta jättäminen. Silti tutkimuksen tulokset ovat huomionarvoiset ja osaltaan tukevat toimintajärjestelmän perusteellisen uudelleenarvioinnin tarvetta.

### *3.2 Asenteiden lukkiutuminen*

Keskustelu kunnan johtamisjärjestelmän kehittämistarpeesta, erityisesti kansanvaltanäkökulmaa painottaen, ei suinkaan ole uusi ilmiö Suomessakaan (ks. erit. Mennola 1991, 47–66 tai Nummela–Ryynänen 1993, 286–288). Kaikkien viimeisten kunnallislainsäädännön perusuudistusten yhteydessä keskustelua on käyty. Keskustelu on myös johtanut joihinkin varovaisiin muutoksiin. Muutoksissa ei kuitenkaan ole puututtu peruseräisiin.

Syvälle käyvä keskustelua pyritään päinvastoin torjumaan. Suomen kunnallishallinnon perusjärjestelmää on luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjaon osalta pidetty ”erinomaisen onnistuneena”, kuten Suomen Kunnallisojohtajat ry on todennut 21.1.1993 kunnalliskomitealle antamassaan lausunnossa. ”Tässä mielessä siirtymiselle meille vieraaseen pormestarijärjestelmään – josta ei ole voitu osoittaa mitään etua tai hyötyä – ei ole asiallisia perusteita. Hajottamalla nykyisen selväpiirteisen roolijaon se toisi vain turhaa hämmennystä ja sekaannusta”, todettiin lausunnossa. Myös Suomen Kuntaliitto on ottanut asiaan selkeän kannan:

”Mitään olennaisia lainsäädännön muutoksia ei tarvita. Esimerkiksi pormestariallin sijasta voitaisiin keskittyä miettimään kehitykseen vaikuttavia oleellisia tekijöitä, johtamisen ja henkilöstöpolitiikan sisältöä ja luomaan toimivaa johtamiskulttuuria.” (Kertomus Suomen Kuntaliiton toiminnasta 1997–2000, esitetty Kuntaliiton valtuustolle 14.12.2000.)

Kunnan johtamisjärjestelmään kohdistuvien muutosten pelätään myös ehkäisevän muun kuntaorganisaation mahdollisuuksia antaa panoksensa:

”Paljon ei toivoa myöskään anna johdon kyvykkyyttä korostavan liikkeen viimeisin villitys nimeltä pormestarius, jossa oletetaan löytyvän superaivo, joka messiaanisesti saa demokratian toimimaan eli kuntaorganisaation toteuttamaan kuntalaisten toiveet. Jos taka-askelel kohti johdon kyvykkyyttä halutaan välttämättä ottaa, niin otettakoon se sitten parlamentarismien suuntaan, jolloin edes enemmistö omistajien edustajista todella valjastautuisi kuntalaisten edunvalvonnalle.” (Kaupunginsihteeri Pekka Helpikankaan kirjoitus Kuntalehdessä nro 20/2000)

Keskustelussa viitataan usein myös maamme poliittisiin erityispiirteisiin, jotka edellyttävät nykyisenkaltaista organisaatorakennetta:

”Olen jo viitannut monipuoluejärjestelmäämme, joka meidän mielestämme sisältää joukon heikkouksia, mutta toisenlaisista olosuhteista tulevien mielestä kuuluu maailman demokraattisimpiin. Me valitamme vallan ja vastuun liian löyhää liittymistä toisiinsa. – – Muut sen sijaan onnittelevat meitä siitä, että pienetkin vähemmistöt voivat saada päätöksenteossa äänensä kuuluviin.” (Ilaskivi 1983, 62; kyseisessä kohdassa arvioinnin kohteena tosin oli koko poliittinen järjestelmä.)

Tässä yhteydessä on paikallaan viitata myös siihen seikkaan, ettei kuntien ns. poliittisella johdolla ole omaa edunvalvontaa. Virkajohtajia edustava Suomen Kunnallisjohtajat ry sen sijaan esiintyy kaikissa keskeisissä kunnallislainsäädäntöä ja -hallintoa koskevissa uudistuksissa tahona, jota kuullaan ja joka antaa lausuntonsa. (Virkajohtajien vahva asema näkyy monien yksityiskohtien kautta. Esimerkiksi Alueiden komitean asemaan ei Suomen hallituksen mielestä ollut tarvetta tehdä muutoksia, vaikka merkittävä osa suomalaisista edustajista ei täytänytäkään periaatteellista vaatimusta poliittisesta vastuullisuudesta. Nizzan sopimuksen kautta kuitenkin muutokset tehtiin siten, etteivät Suomen edustajina nyt toimivat virkajohtajat enää jatkossa ole vaalikelpoisia komiteaan.)

Edellä esimerkinomaisesti esiteltyjen kannanottojen jälkeen on syytä kysyä, onko mallimme todella sellainen, että se kestää kritiikittömästi myös muutuneissa olosuhteissa.

Jo vuonna 1980 esitti hallinto-oikeutemme isä Veli Merikoski kunnan korkeimpien virkamiesten valitsemista yleisillä vaaleilla ja määrääjäksi. Kun heidät valittaisiin määrääjäksi, he joutuisivat uusintavaalitalanteessa vastaamaan toimintaan suoraan kuntalaisille. Ja kun heidän asemansa nojautuisi välittömästi kuntalaisten kannatukseen, heidän toimivaltuuksiaan voitaisiin lisätä nykyisestään (Merikoski 1980, 129–130). Kyseinen ehdotus oli osa Merikosken keinovalikoimaa, jolla puoluevaltaisuutta voitaisiin vähentää ja kuntalaisille antaa vahvempi vaikutusvalta kuntansa asioissa. Muina keinoina Merikoski esitti mm. kunnallisen kansanäänestyksen käyttöönottoa ja mahdollisuutta asettaa tutkimustoimikuntia selvittelemään ajankohtaisia kunnallisasioita.

Merikoski näki selkeästi suomalaisen, puoluevaltaisen kunnallishallinnon ongelman kansalaisnäkökulmasta: ”Valtapuolueitten koossa pitämä vallankäyttöparaatti suojaa itseään varsin tehokkaasti kaikkea alhaaltapäin tulevaa tarkkailua vastaan sekä puolueitten sisäisesti että varsinaisella julkisella toimintasektorilla eli kunnallislaiilla järjestetyn hallintokoneiston piirissä. Tällainen vallankäyttökoneiston suojaaminen on kaikkien puolueitten yhteisen edun mukaista, se on niiden yhteinen intressi.” (Merikoski 1980, 128) Jo tällaisen vallankäytön ytimen muodostuminen tapahtuu julkisuudelta piilossa. Suomalaisessa järjestelmässä nimittäin käydään kahdet kunnallisvaalit: ensimmäiset avoimina, toiset sen sijaan suljettuina. Viimeksi mainituissa puolueoryhmät neuvottelevat ja valitsevat keskeiset poliittiset toimijat ilman selkeitä tai julki lausuttuja kriteerejä. Esimerkiksi keskeisimmän luottamushenkilön eli valtuuston puheenjohtajan nimi ei suuressa kaupungissa ole tiedossa vielä 1,5 kuukauden kuluttua kunnallisvaaleista (Aamulehti 6.12.2000). Puolueiden valtuustoryhmien vallankäyttö voi rajoittaa paitsi suoraa, kansalaisten välitöntä vallankäyttöä myös valtuuston itsensä päätösvallan käyttöä. Ryhmäkuri, sopimukset ja ryhmien johdon toiminta ovat avainasemassa. Valtuusto ei kykene kuntalain mukaiseen todellisen päätösvallan



käyttöön, jos piilossa tapahtuvaan ryhmäkuntaiseen päätöksentekoon ja sopimiseen perustuvaa vallankäyttöjärjestelmää ei haluta muuttaa.

Suomalaisessa käytännössä politiikka ja hallinto kietoutuvat yhteen omalaatuisella tavalla ja ilman selviä vastuusuhteita (poliittiset viranhaltijat, viranhaltijat luottamushenkilöinä, epäselvä työnjako). Monista viranhaltijoista on vaikea sanoa, ovatko he valmistelijoita vai poliitikkoja (ks. Ryyänen 1994, 274). Seuraavaksi tarkastellaan nykyjärjestelmäämme tästä näkökulmasta.

### *3.3 Valmistelun ja päätöksenteon välinen rajanveto perusteena johtamistoimintojen jakamiselle*

Edellä on lukuisissa yhteyksissä viitattu rajanvetoon politiikan ja hallinnon kesken. Rajanveto on olennainen reunaehto, kun tarkastellaan nykyistä johtamisjärjestelmäämme suhteessa päätöksentekoon, politiikkaan.

Onko politiikka kuitenkin määriteltävissä? On tiettyjä ainesosia, joiden voidaan katsoa kuuluvan siihen suhteellisen riidattomasti. Poliittika-käsitettä voidaan käyttää kuvaamaan aktiviteetteja, jotka ovat sidoksissa julkiseen. Poliittikalla on myös valta ja auktoriteetti toteutukseen ja olosuhteiden hallintaan. Mutta politiikka on ennen muuta ihmisten elinolosuhteisiin vaikuttamista. Sitä ennen on kuitenkin määriteltävä tarpeet. Sen jälkeen tapahtuu priorisointi ja resurssien jako, jota sitten seurataan ja arvioidaan tarpeiden valossa. Ja lisäksi politiikan tehtävänä on hallita konflikteja. Poliittikkaa tarvitaan käsittelemään intressikonflikteja sekä löytämään hyväksyttävät kompromissit ja ratkaisut vaikeisiin kysymyksiin (ks. Fridolf 2000, 10).

Kun politiikka määritellään sanotulla tavalla, voidaan havaita, että kunnassa siihen vaikuttavat monet tahot. Kun on määriteltävä tarpeet ja laadittava ehdotus tärkeistä priorisoinneista, voidaan osoittaa erityisesti päällikkövirkamiesten ja ammattihenkilöstön merkitys. Mutta heidän lisäksi sanottua tehtävää suorittavat media, eturyhmät ja myös kansalaiset suoraan.

Peruskysymys on: jos muut kuin poliitikot muotoilevat politiikkaa, miten se tapahtuu näkyvästi? Jos muut kuin poliitikot tekevät politiikkaa, miten käsitellään erilaiset intressikonfliktit, miten valtaa käytetään, kuka vastaa julkisen vallan käytöstä ja millaiseksi jää poliittisten elinten rooli?

Poliittikan ja hallinnon välisen vastuunjaon määrittäeleminen on sanottu huomioon ottaen moniulotteinen kysymys. Kuntalain määritelmä työn- ja vastuunjaosta yksinkertaistaa määrittelyn ongelmia.

Kuntalain 24 §:ssä säädetään kunnanjohtajan asemasta. Sen mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Päätösvallan kunnassa kuntalaki (1.2 §) edellyttää kulluvan valtuustolle.

Säännösten mukaisesti kunnan johtava viranhaltija on siis valmistelija. Tämä linjaus tehtiin jo vuoden 1976 kunnallislilla. Kunnanjohtaja pantiin vastaamaan kunnan virkaorganisaation johtamisesta poliittisten päätöksentekoelinten määrittämien tavoitteiden saavuttamiseksi. Muutoksella pyrittiin selkeyttämään päätöksenteon vastuukysymyksiä (Setälä-Lindeman 1995, 94).

Tosiasiallinen tilanne ei kuitenkaan ole näin yksiselitteinen (vrt. edellä siteerattu Leväsvirran tutkimus). Valmistelu merkitsee myös asioihin vaikuttamista. Rehellisimmät ja rohkeimmat kunnallisjohtajat uskaltavat jo sanoa ääneen sen, että kunnallislain ja nykyisen kuntalain perustana oleva malli on epätodellinen. Esimerkiksi Tampereen kaupunginjohtaja myöntää avoimesti käyttävänsä tehtävässään myös poliittista valtaa. Hän rohkenee myös tehdä asiaa koskevat johtopäätökset esittämällä Tampereen kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja kaupunginjohtajan tehtävien yhdistämistä (haastattelu Aamulehdessä 17.12.2000). Valtuustolle kuuluva päätösvallan käyttö edellyttää asioiden valmistelua, mihin yhä merkittävämmässä määrin kuuluu paitsi oikeudellisten seikkojen selvittäminen myös tosiasioiden selvitys, eri tahojen kanssa käytävät neuvottelut kompromissien tekemisineen, mahdollisine sopimuksineen jne. Valtuusto on käytännössä sidottu valmistelun kautta sille esitettävään päätösehdotukseen. Käytännössä siis vallitsee vaihtoehdot valitsevan hallinnon määräävyys. Poliittinen ohjaus pääsee mukaan usein liian myöhään.

Myös Suomen kokemukset osoittavat, että kunnallispoliittiselle todellisuu-delle leiman antavat usein enemmän toimivat henkilöt kuin kunnallisoikeudellinen teoria. Mutta tästä seuraa johtopäätös, että tietyt lainsäädäntöteoreettiset epärehellisyydet ja järjettömyydet tulee heittää yli laidan. Sellainen on esimerkiksi valtuuston ja sen valiokuntien ehdoton määräysvalta pelkästään suorittavaa, ei poliittisesti toimivaa hallintoa kohtaan. Kyse on pelkästä fiktiosta, jota eivät voi saattaa todellisuutta vastaavaksi edes raffinoituihin pykäläkonstruktiot. Jo yleisellä tasolla tapahtuva havainnointi osoittaa, etteivät kaupungin- ja kunnanjohtajat suinkaan ole teorian mukaisesti alistettuja, kuuliaisista valtuuston käskyjen vastaanottajia.

### *3.4 Esittelymenettely vallankäytön välineenä ja vastuusuhteiden väärinä*

Esittelymenettely on suhteellisen uusi ilmiö suomalaisessa kunnallisoikeudessa. Kaiken lisäksi se on varsin omaperäinen keksintö kunnallishallintoon sovellettuna.

Viranhaltijoiden – niin myös kunnanjohtajan – tosiasiallinen asema määräytyy merkittävällä tavalla asiantuntijaroolin kautta. Merkittävän vahvistuksen asemaan toi siirtyminen esittelymenettelyyn. Vuoden 1976 kunnallislain 27.6 §:n mukaan niissä asioissa, joissa päätös ohje- tai johtosäännön mukaan tehdään kunnan toimielimeen kuulumattoman viranhaltijan esittelystä, esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole ilmoittanut pöytäkirjaan merkittäväksi eriävää mielipidettään. Kyseisen säännöksen epäsuoran ohjeen perusteella kuntien keskusjärjestöt antoivat suosituksen viranhaltijaesittelyyn siirtymisestä (esim. Suomen Kunnallisliiton yleiskirje 55/1978).

Luottamushenkilöelinten päätöksenteon kannalta esittelymenettely on merkittävä, koska ilman sitä ei ole yleensä edellytyksiä ottaa asiaa käsittelyyn. Päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä, jos esittelijän päätösehdotus puuttuu (KHO 2.11.1981 T 5018; ks. myös Suomen Kunnallislehti 2/1982). Esittelijä voi rumasti sanottuna toimia tulppana luottamushenkilöelimen päätöksenteolle.

Esittelymenettelyyn siirtymisellä oli sinänsä perusteltu tavoite: päätöksenteon oikeellisuuden turvaaminen. Tässä suhteessa esittelylle asetetaan suuret vaatimukset (esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on antanut huomautuksia esittelijöille, joiden esittely on sisältänyt virheellisiä tietoja tai vaikuttanut siihen, että päätösvaltaa käyttävät ovat saaneet asiasta väärän käsityksen; ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 1982: päätös nro 827/16.3.1982, ja kertomus toiminnasta vuonna 1983: päätös nro 902/12.4.1983). Vaatimus hyvän hallintotavan noudattamisesta esittelymenettelyssä on noussut esille myös useissa päätöksissä (esim. apulaisoikeuskanslerin päätös 13.11.1991 Ilomantsin kunnan johtosäännön muutosasiassa; muutos koski esittelyoikeuksien siirtämistä kunnanjohtajalta kunnansihteerille).

Kuntalaissa esittelystä säädetään 50 §:ssä. Sen mukaan mm. esittelystä annetaan tarpeelliset määräykset kunnan hallintosäännössä. Periaatteessa asia on näin ollen valtuuston harkinnassa. Suomen Kuntaliiton antamassa hallintosäännön mallissa (1995) on seuraava säännösehdotus (12 §):

Asiat päätetään toimielimen kokouksessa viranhaltijan esittelystä.

Esittelijän ehdotus on käsittelyn pohjana (pohjaehdotus). Jos esittelijä on muuttanut esityslistalla olevaa ehdotustaan ennen kuin toimielin on tehnyt päätöksen asiasta, pohjaehdotus on muutettu ehdotus. Jos ehdotus on peruutettu, asia on poistettava esityslistalta, jollei toimielin toisin päättä.

Esittelijästä määrätään asianomaisen toimielimen johtosäännössä/toimielimen erillisellä päätöksellä. Esittelijän ollessa poissa tai esteellinen toimii esittelijänä hänen sijaisekseen määrätty. Toimielin voi erityisestä syystä päättää, että asia käsitellään puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä.

Esittelyoikeus antaa virkajohtajalle vahvan oikeudellisen aseman. Myös empiiriset havainnot tukevat käsitystä, että päätöksentekoprosessissa esittelijän asema on vahva. Esittelymenettelyn käyttöönotto on osaltaan lisännyt ohjaus-, valmistelu- ja asiantuntijavaltaa. Joidenkin arvioiden mukaan vain alle viisi prosenttia kunnanhallituksen esityksistä ratkaistaan esittelyn vastaisesti. Osa näistäkin tapauksista on pöydälle jättöjä, jotka myöhemmin ratkaistaan esityksen mukaisesti. Ratkaisujen sisältöihin eivät varsinaiset päätöksentekijät näin ollen voi vaikuttaa riittävästi. ”Demokraattiseen pöytään tullessaan asiat on jo päätetty ja niin sanotut keskustelut käyty.” (Setälä-Lindeman 1995, 72–73). Kaupunginjohtajan edellytykset johtaa koko kaupungin hallintoa paranivat esittelymenettelyn käyttöönoton myötä (ks. Sinisalmi 1999, 187).

Keskeinen tehtävä, valmistelu, pysyy tätä kautta hänen käsissään. Häneltä ei voida siirtää keskeistä valmisteluvaltaa, esimerkiksi esittelyoikeutta kunnanhallitukselle tai muille viranhaltijoille (ks. KHO 1991 A 42 ja 1991 A 43).

Sanotut havainnot johtavat pohtimaan myös virkaorganisaatiolle asetettavia vaatimuksia. Jos päätökset tosiasiallisesti muotoutuvat jo valmisteluvaiheessa, keskeinen kysymys on, miten taataan esittelyyn päätyvän valmistelun laatu. Kunnanjohtaja vastuullisena esittelijänä ei tietenkään voi tuntea kaikkia yksityiskohtia, vaan joutuu tukeutumaan alaiseensa virkaorganisaatioon, ensi sijassa epäviralliseen johtoryhmään. Kysymys, johon tässä tutkimuksessa ei voida puuttua, on valmisteluorganisaation johtaminen. Onko se laiminlyöty alue tutkimuksen ja kehittämisen näkökulmasta? Siihen viittaisi myös havainto, jonka mukaan

kunnan ylimmän johdon johtamistyötä tukevat toimintatavat näyttävät olevan vielä melko perinteisiä (ks. Valanta et al. 2000, 72).

Politiikan ja hallinnon välisen työn- ja vastuunjaon kannalta esittelymenetely on varsin ongelmallinen. Esittelyä ei nimittäin ole rajattu puhtaasti valmistelukysymyksiin eli tosiasioiden selvittämiseen ja esittelemiseen sekä oikeudellisten reunaehto- jen selvittämiseen. Nyt esittely kattaa näiden lisäksi myös poliittisiin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin ja arvoarvostelmien piiriin kuuluvat seikat. Valmistelussa katsotaan nimittäin olevan tarpeen myös sen selvittämisen, että ratkaisu olisi tarkoituksenmukainen (Lehkonen 1997, 35). Kauko Heuru on ilmaissut ongelman toteamalla, että raja kunnan päätösvallan ja valmistelun välillä on hämärtynyt siksi, että asioiden valmistelussa käytetään tosiasiallista poliittista valtaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan muodossa. Toisaalta raja päätösvallan ja täytäntöönpanon välillä on menettänyt realisminsa viimeistään tulosjohtamisen idean myötä (Heuru 2000, 78).

### *3.5 Kansanvallan vaatimukset*

Kunnallislainsäädännölle asettavina vaatimuksina voidaan pitää seuraavia seikkoja, jotta taataan kansanvalta ja tehokkuus kunnassa (ks. Schimanke 1989, 31):

- 1) *poliittinen toiminta- ja päätöskyky*, muiden muassa elinkeinoelämän ja valtion suuntaan mukaan lukien selkeästi määritelty vastuullisuus
- 2) *vaihtoehtojen esille nostamisen mahdollistuminen*, erityisesti erilaisten poliittisten ohjelmien, tehtäväalueiden ja niiden rahoittamisen sekä poliittisten arvovalintojen osalta ja
- 3) *poliittisen toiminnan transparenssi*, läpinäkyvyys julkisuuden kannalta.

On selvää, että kyseiset vaatimukset ovat toteutettavissa hyvinkin erilaisilla kunnallishallintojärjestelmillä. Ehkä keskeisin vaatimus erilaisia vaihtoehtoja arvioitaessa on checks and balances -lähtökohta.

Eri kunnallishallintojärjestelmiä vertailtaessa keskeistä on luonnollisesti se, mitkä ovat vertailussa käytettävät mittarit. Kysymys on tietysti arvoihin pohjautuvista ratkaisuksista, jotka ovat alttiita kritiikille. Kunnallishallinnon arvioinnissa mittarina ei voine olla muu kuin itsehallinnon suorituskyky. Se puolestaan on johdettavissa kunnallislakeissa normeeratusta kansalaisten itsehallinnon ideasta, jonka tarkoituksena on kunnan ja sen asukkaiden hyvän edistäminen toiminnan harjoittajien ja puolueiden intressin edellä. Mittarin pääelementit ovat päätösten oikeellisuus ja kansalaissuuntautuneisuus (Schimanke 1989, 41).

Kansanvallan kannalta tarkasteltuna oman maamme kunnallishallintojärjestelmä nojaa edelleen valtuustoperiaatteelle: valtuusto edustaa asukkaita, ja sen kautta kanavoituu asukasnäkökulma. Tämä peruseriaate säilyi myös säädetäessä nykyistä kuntalakea, mm. edustuksellisen järjestelmän ensisijaisuuden muodossa. Tämän mallin perusta on kuitenkin katoamassa. Jos hyväksymme eri tutkimuksissa todistetun valtuuston päätösvallan olennaisen katoamisen ja toisaalta myönnämme toimivan hallinnon valta-aseman kasvun, on johtopäätöksenä tästä myös asukkaiden itsehallinnon kapeneminen. Perinteinen oikeustieteen edellyttämä kansanvaltavaatimus piti asukasvaikuttavuutta valtuustoa laaja-alai-

semälle ulottuvana: myös hallintokuntien toiminnassa luottamushenkilöillä tuli olla määräävä asema (esim. Mäenpää 1981). Tämä määräävä asema on kaventunut 1990-luvun mittavan delegoinnin myötä, jolloin itsenäisten viranhaltijoiden päätösvalta käytännössä on luottamushenkilöhallinnon ulottumattomissa. Kansalaisnäkökulmasta katsottuna valtuuston merkitys on siis vähentynyt. Tosiasia lienee, että kansalaiset eivät juuri tee eroa valtuuston ja muun hallinnon kesken vaan kääntyvät asioissaan suoraan kyseisen viranhaltijan puoleen (ks. Reichard-Wollmann 1996, 173). Kansalaisten näkökulmasta valtuusto ja hallinto eivät muodosta toisistaan erillisiä valtakeskuksia vaan ovat samaa kunnan ”hallintoa”. Eikö siis tästä seuraa, että kansanvaltakriteerien tulisi vaikuttavalla tavalla ulottua koko kunnan toimintakoneistoon?

Kansanvallan ja legitimitetin näkökulmasta katsottuna myöskään siirtyminen kunnanhallituksen luottamusperusteiseen puheenjohtajaan vuoden 1976 kunnallislain myötä ei pelkästään lisännyt tavoitteena pidettyä kansanvaltaisuutta. Suomalaiseen kuntaorganisaatioon muodostettiin uusi vallankäyttäjä ilman selkeää vastuusuhteiden määrittelyä. (Tätä kuvaa hyvin se, että kunnallislakia valmistellut kunnallishallintokomitea totesi, että se ei ottanut tällaista vaihtoehtoa edes tarkasteltavaksi.) Hallituksen puheenjohtajan ei tarvitse olla valtuutettu eikä siten vastuussa kuntalaisille. Kuitenkin hänestä on tullut varsin keskeinen vallankäyttäjä. Jo 1980-luvulla hallituksen puheenjohtajat käyttivät tehtävään noin 9 tuntia viikossa (Turunen 1987, 74), nyt huomattavasti enemmän. Esimerkiksi Pylkönmäen kunnanhallituksen puheenjohtajalle on kunnanhallituksen päätöksen mukaisesti osoitettu keskimäärin 5 päivän työaika kuukaudessa toimistopäiviksi (Keski-suomalainen 16.12.1998: ”Pylkönmäen pormestari tarttuu tositoimiin kuntansa puolesta” ja puheenjohtaja Kauko Lehtosen toimittama aineisto kirjoittajalle).

Vuoden 1976 kunnallislain sisältöön tältä osin keskeisesti vaikuttaneen toisen lakivaliokunnan mietintöön liitetyssä vastalauseessa pelättiin muutoksen joutavan jopa päätoimiseen uuteen toimijaan ja sitä kautta paitsi lisäkuluihin myös ristiriitoihin (ks. toisen lakivaliokunnan mietintö nro 1/HE 140/1976 vp, s. 27).

Voidaan ajatella, että sanottua ongelmaa lievennettäisiin siten, että puolueet ennen vaaleja julkistaisivat ehdokkaansa keskeisiin poliittisiin tehtäviin (kuten hallituksen puheenjohtajaksi). Kääntöpuolena tässä on se, ettei tällöin välttämättä eniten ääniä saanut tule keskeiseen poliittiseen tehtävään. Toisaalta nykykäytäntökään ei sitä takaa.

Kyseisen kaltaista menettelyä on ehdotettu Janakkalassa tehdyssä aloitteessa. Kunnallisvaalien yhteydessä suoritettaisiin mielipidetiedustelun luontoinen ”koevaali”, johon puolueet nimeäisivät puheenjohtajaehdokkaansa. Aloite torjuttiin sillä perusteella, että kunnanhallituksen puheenjohtaja voidaan valita vain valtuutetuista ja he eivät ole tiedossa ennen vaaleja (kansanedustaja Esko Helteen kirje kirjoittajalle 9.1.2001).

Voidaan tietysti katsoa, että virkamies-kunnanjohtaja pitäessään riittävän tiiviisti yhteyttä suoraan kunnan asukkaisiin poistaa kansanvaltavajetta (ks. Härmäläinen 1999, 58). Se on eittämättä viranhoidon kannalta jopa välttämätöntä. Virkamiehen ja poliitikon yhteyksien ylläpitämisellä kansalaisiin on kuitenkin periaatteessa iso ero. Kunnan asukkaan suhdetta kunnanjohtajaan leimaa asiakasrooli. Hän on asiakkaan asemassa esittämässä toiveitaan, näkemyksiään, mie-

lipiteitään tai valituksiaan. Jos kunnanjohtaja ei ota niitä huomioon, on asukkaalla käytettävissä ainoastaan oikeusperusteisia keinoja asiansa eteenpäin viemiseksi. Sen sijaan poliittisen johtajan järjestelmässä yhteyksien ylläpidolla kansalaisiin on jo aivan erilainen funktio. Asiakasroolin lisäksi asukas on selvä toimeksiantaja. Jos kunnan johtaja ei ota asukkaan näkökohtia tätä tyydyttävällä tavalla huomioon, on asukkaalla käytössä vaaleissa annettava ääni. Demokratian perusedellytys toteutuu: vastuu ei ole pelkkää oikeudellista vastuullisuutta (kuten nykymuotoisessa kunnanjohtajajärjestelmässämme) vaan sisältää myös poliittisen vastuun, joka oikeuttaa vaihtamaan epätydyttävän johtajan. Vallankäyttö alistetaan määräajoin vaaleissa demokratian pelisääntöjen mukaisesti arvioitavaksi.

### *3.6 Poliittisen johdon ja virkajohdon välinen työnjako suomalaisessa kunnassa*

Kunnallislainsäädännön systematiikan mukainen luottamushenkilöelinten ja viranhaltijoiden välinen työnjako on teoriassa selkeä. Kunnallishallinnon kansanvaltaisuusvaatimuksesta lähtevä peruseriaate on luottamushenkilöorganisaation määräävyys niin koko kunnan toiminnan kuin yksittäisten hallinnonalojenkin kohdalla (ks. esim. Mäenpää 1981). Kunnan viranhaltijoiden suhde politiikkaan – luottamushenkilöihin – on perustaltaan sitä avustava ja neuvova (Riberdahl 1995, 217). Oikeudellisesti poliitikkojen ja henkilöstön suhde on periaatteessa sama siitä riippumatta, millä hierarkkisella tasolla virka on. Kunnan viranhaltijoilla (kuten kunnanjohtajalla) ei ole samanlaista asemaa kuin esimerkiksi osakeyhtiön toimitusjohtajalla tai valtion viraston päälliköllä. Perusta edellä mainitulle erolle on siinä, että kunnallishallinto on kansanvaltaisuusperiaatteen johdosta kaikilta osiltaan poliitikkojen ohjaamaa. Tämä ero on syytä pitää mielessä, kun jäljempänä tarkastellaan usein esillä pidettyä osakeyhtiöiden kaksoisjohtamismallia. (Tähänhän myös kunnalliskomitean mietinnössä s. 362 viitattiin: ”Käytännössä kunnanjohtajan asemaa voitaisiin verrata esim. osakeyhtiön toimitusjohtajaan ja myös kunnan toimielimeen.”)

Sanottua eroa ei aina havaita. Jopa sisäasiainministeri on voinut haastattelussaan jättää huomiotta sanotun eron. (Ministeri Kari Häkämiehen haastattelulausunto, Sunnuntaisuomalainen/Pohjalainen 3.9.2000: ”Ministeriössä ministerin tai yrityksessä toimitusjohtajan kanta on nopeasti koko organisaation kanta. Kuntapuolella johtajan uhkana on alistuminen joidenkin luottamusmiesten juoksupojaksi.”)

Nykyjärjestelmän puolustajien keskeisenä argumenttina on nojaaminen ammattijohtajuuden ainutlaatuisuuteen ja tehtävien hoitajallensa asettamiin erityisvaatimuksiin. Käsite ammattijohtajuus ja sen sisältö ovat kuitenkin määrittelemättömiä. Esimerkiksi normitasolla kunnanjohtajan tehtävät näyttävät ole-mattomilta: kunnan hallintosäännössä on yksittäisiä suppeita tehtäviä. Kun kunnanjohtajien toimintaa tarkkailee, ei tätä ammattijohtajuusvaatimuksen toteutumista myöskään ole helppo havaita. Kunnanjohtajat käyttävät, varsinkin suurissa kaupungeissa, runsaasti aikaa ns. edustustehtäviin, jotka muissa maissa kuu-

luvut poliittiselle johdolle (vrt. esim. toisaalla esiteltyä Ruotsin poliittisen johtajan ja virkajohtajan välistä työnjakoa).

Jos kunnanjohtajat korostamansa mukaisesti keskittyvät vain ammattijohtamiseen, näyttävät monilta jääneen huomiotta sen asettamat reunaehdot. Ne ovat kuvattavissa Nokian pääjohtajan toteamusta noudattaen:

”CEO:lla [toimitusjohtajalla] on houkutus lähteä dinnereille ja kissanristiäisiin pitämään puheita ja antamaan haastatteluja. Se on kuitenkin alamäen alkua, että rupeaa paistattelemaan julkisuudessa. Pitää muistaa panna tulospalaverit etusijalle ja käydä läpi teknologioita ja ongelmia.” (Talouselämä 18/2000, 29.).

Suomalaisen kunnallislainsäädännön perustana oleva dualistinen periaate, kunnan tehtävienhoidon jakaminen yhtäältä päätöksentekoon ja toisaalta valmisteluun ja täytäntöönpanoon, on periaatteessa hyväksyttävä työnjaon kannalta. Myös 1990-luvun hallinnonuudistushankkeet ovat pitäneet sitä perustana, kun päätöksenteosta vastaava orgaani, valtuusto, on delegoinnin kautta muuttunut entistä enemmän periaatepäätösten tekijäksi yksittäistapauksista päättämisen jäädessä muille kunnan elimille (tässä yhteydessä voidaan ainoastaan viitata esitettyihin näkemyksiin dualistisen järjestelmän korvaamisesta dualistisella, jossa kolmannen tehtäväalueen muodostavat kansalaistehtävät; ks. tarkemmin Knemeyer 2000).

Käytännössä dualistinen periaate on ongelmallinen. Varsinainen päätöksenteon käsite jo sinänsä on epätarkka.

Seuraava korkeimman oikeuden ratkaisu (1996:7) kuvaa hyvin valmistelun vastuun rajoittuneisuutta:

”Kaupunginhallituksen hyväksymää aiesopimukseksi nimettyä asiakirjaa erään yhtiön osakekannan kaupan osalta pidettiin sitovana esisopimuksena, vaikka kaupunginvaltuusto ei ollut varannut hankkeeseen määrärahaa.”

Ratkaisu on selvässä ristiriidassa kunnallislainsäädännön mukaisen toimivaltajärjestelyn kanssa. Kuntaa sitova päätös on syntynyt jo valmisteluelimessä.

Ratkaisun perusteella on mahdollista valottaa laajemmin valmisteluun kuuluvan toimivallan alla käytettävien valtuuksien ongelmallisuutta poliittisen vastuun näkökulmasta. Valmistelu sitoo varsinaisen päätösvallan käyttäjän toimivaltaa usein, muutoinkin kuin yllä olevasta ratkaisusta ilmenevästi, neuvotteluratkaisuin, sulkemalla pois valmisteluvaihtoehtoja tai yhteistyökumppaneiden valinnalla. Valmistelun tätä osaa päätösvallan käyttäjä ei välttämättä koskaan saa tietoonsa. Se joutuu luottamaan valmistelun objektiivisuuteen ja voi reagoida ainoastaan selvästi osoitettavien juridisten virheiden nojalla. Mutta mikä on yhteiskuntapoliittisessa asioidenhoidossa objektiivista, sillä erilaiset arvolähtökohdat määrittävät vaihtoehtojen valintoja, yhteistyökumppaneiden valintaa ja neuvottelutuloksen syntyä? Valmistelun suojaverhon takana näitä yhteiskuntapoliittisia arvovalintoja tehdään ilman poliittista vastuuta. Tällaisessa tilanteessa päätösvallan käyttäjät, luottamushenkilöt, eivät todellisuudessa voi muuta kuin ”luottaa” (kuten kaupunginjohtaja Aaro Heikkilä on luottamushenkilöiden tehtävän aiemmin määritellyt).

Suomalaisen kunnan poliittisen johdon ja virkajohdon välisessä työnjaossa keskeiset ratkaisut tehtiin vuoden 1976 kunnallislain säätämisen jälkeen. Kun

vuoden 1976 kunnallislain mukaisesti kunnanhallituksen puheenjohtajana toiminut kunnanjohtaja muuttui kunnanhallituksen äänivallattomaksi esittelijäksi, tuli hänen ja uuden luottamushenkilön – kunnanhallituksen puheenjohtajan – välinen työnjako ratkaista. Kun kunnallislaki ei asiasta yksityiskohtaisesti säätänyt eikä erityistä asetusta annettu, täytyi asia hoitaa muulla tavoin. Kuntien keskusjärjestöt huolehtivat ripeästi antamallaan mallisäännöillä asiasta. Niinpä uudesta luottamushenkilöpuheenjohtajasta näiden mallisääntöjen perusteella tuli pelkkä kokouksen puheenjohtaja. Muu hänelle kuuluva valta on ainoastaan kunkin henkilökohtaisesta arvovallasta tai poliittisesta asemasta johtuvaa valtaa, ei oikeudellista toimivaltaa. Kuntien keskusjärjestöt käyttivät mallijohtosääntöjen antamisella vahvaa tosiasiallista norminantovaltaa ja kuntien johtamisjärjestelmästä määräämisvaltaa (Sinisalmi 1999, 138–139; tätä koskevasta tutkimustarpeesta Ryytäsen kuntien etujärjestötutkimus, Ryytäsen 1999, 22).

Kunnallislakia säädettäessä kunnanhallituksen puheenjohtajalle ei suinkaan kaavailtu näin heikkoa asemaa. Lain sisällön muotoutumisen kannalta tärkeän toisen lakivaliokunnan mietintöön liitetystä vastalauseesta sanottu on pääteltävissä: ”Ehdotettu järjestelmä synnyttäisi kunnanvirastoon luottamushenkilöjohtajan ja viranhaltijajohtajan, joiden asennoituminen ja huono yhteistyö saattaa käytännön asioissa vaikuttaa haitallisesti itse kuntalaisten asioiden ajamiseen. Valiokunnan enemmistön kanta merkitsee kaikissa kunnissa huomattavia hallintokustannuslisiä. Jokapäiväisessä toimielin- ja kunnanvirastotyöskentelyssä syntyy monia ristiriitatilanteita.” (Toisen lakivaliokunnan mietintö nro 1/HE 140/1976 vp, s. 27.) Lainsäätäjän ajatuksena siis oli tehdä luottamushenkilöpuheenjohtajasta myös virasto-organisaation johtaja.

Kehitystä virkajohtajan vahvan aseman säilyttämisen suuntaan vei kunnallislain (samoin kuin nykyisen kuntalain) sääntely epäsuorallakin tavalla. Kunnanjohtajan oikeudellista asemaa koskevat säännökset ovat lain tasolla. Niiden kautta hänellä on myös vahva oikeudellinen toimivalta (kuten kunnan puhevaltan käyttäminen, kunnan edustaminen). Ero on tässä suhteessa merkittävä esimerkiksi Ruotsin virkajohtajaan nähden. Jo kuntalain valmisteluvaiheessa esitettiin perusteltu näkemys, jonka mukaan kunnanjohtajajärjestelmää ei ole syytä säätää pakolliseksi eikä virkaa koskevia säännöksiä ottaa lakiin. Näkemys oli samansuuntainen kuntien muita virkoja koskevien toivomusten kanssa: Lakisääteisestä virkajärjestelmästä haluttiin saada lievennyksiä jo vapaakuntakokeilusta lähtien. Katsottiin, että pienissä kunnissa voidaan hyvinkin tulla toimeen kunnansihteerillä tai vastaavalla viranhaltijalla. Tilanteeseen voi vaikuttaa myös se, onko kunnassa käytettävissä pätevä luottamushenkilö kunnanhallituksen puheenjohtajaksi, esimerkiksi paikkakunnalle siirtynyt ja eläkkeellä (ei aina välttämättä vanhuuseläkkeellä) oleva toisen kunnan kunnanjohtaja (Pöyhönen 1993, 27). Ns. vahvan virkajohtajan aseman säilyttäminen oli kuitenkin lainsäätäjän kuntalaisista ilmenevä tahto. Toisenlainenkin vaihtoehto olisi ollut mahdollinen. Kunnalliskomitean mietinnössä myönnettiin, että ammattijohtajuus voidaan turvata myös yhdistämällä tehtävä poliittiseen johtajuuteen:

”Ammattijohtaminen on poliittisen päätöksenteon apuna toimivan valmistelu- ja täytäntöönpano-organisaation johtamista. Edustuksellisessa demokra-



tiassa ammattijohtaminen voidaan organisoida joko poliitikoille tai kunnan palveluksessa oleville.” (KM 1993:33, 217.)

Voidaan siis todeta, ettei ammattijohtajuus välttämättä ole sama asia kuin nykymuotoinen kunnanjohtajajärjestelmämme, vaikka keskustelussa käsitteet on samaistettu.

1990-luvulla pitkälle menneen delegoinnin vastapainoksi, poliittisen tahon valvontavaltaa turvaamaan kuntalakiin otetut järjestelyt (ennen muuta 51 §:n mukainen otto-oikeus) eivät näytä antavan poliittiselle päätöksentekijälle riittäviä mahdollisuuksia valvoa delegoitua päätöksentekoa. Ongelmana on ennen muuta riittävän tiedon saaminen päätösten sisällöstä ja perusteista, jotta niiden ottamisesta esimerkiksi kunnanhallituksen päätettäväksi olisi edellytyksiä tehdä vaatimus. Vaikka päätökset muodollisesti saatettaisiinkin toimitelmalle tiedoksi, on otto-oikeuden käyttämistä koskeva päätös (eli päätös olla ottamatta asiaa käsittelemään) käytännössä muodollisuus. Vakavampi ongelma on, jos päätöksiä ei edes saateta tiedoksi. Tällainen tilanne on ilmennyt mm. Lahden kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan päätösten osalta. Vasta poliisitutkinnan aiheuttaneen konsulttisopimuksen tekeminen sai kaupunginhallituksen syyskuussa 1998 edellyttämään viranhaltijapäätösten tiedoksi saattamista. (Lahden kaupunginhallitus 7.9.1998 § 594: ”Kaupunginhallituksen puheenjohtaja: – – Vielä kaupunginhallitus päättäneen, että kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan tekemät viranhaltijapäätökset tulee tästä lähtien saattaa kaupunginhallituksen tietoon.”) Konsulttisopimus päätös tuli kaupunginhallituksen tietoon vasta määräjän kuluttua umpeen.

Poliittisen johdon ja virkajohdon välisen työnjaon kehittämiseksi ei nykyjärjestelmän pohjalta näytä löytyvän kestävä ratkaisua. Keskustelussa korostetaan lähinnä henkilökemiallisia keinoja, yhteistyön sujuvuutta. ”Kuntien johtaminen on toimivaa vain, kun poliittinen ja ammatillinen johtaminen kokonaisuudessaan toimii. Toimiva johtajuus syntyy, kun päättäjien suhde virkamiehiin on yhteistyökumppanuutta korostava. Tällöin työtavoissa heijastuu avoin ja keskusteleva ote, asioista keskustellaan jo etukäteen.” (Majoinen 2000, 32–33.) Tai: ”Samoin vastuusuhteet ja johtamisjärjestelmä on määritelty selkeästi. Suomalaiseen kunnallishallintoon kuuluu sekä poliittinen että ammatillinen johtajuus eli jaettu johtajuus. Ammattijohtaminen on delegoitua – vastuutusta monille johtajille ja esimiehille.” (Hakamäki 2000, 47.) Tai: ”Aivan ensimmäiseksi päätöksentekijöitä kohtaan on oltava lojaali. – – Viranhaltijoille kuuluu valmistelu, asioista päättäminen puolestaan luottamushenkilöille.” (Kaupunginjohtaja Hannu Komosen haastattelu, Etelä-Suomen sanomat 4.3.2001.)

Toimivassa järjestelmässä tulee kieltämättä näin ollakin: toimivuudesta on huolehdittava, yhteistyöhön on kyettävä, esimiesorgaaneille on oltava lojaali ja kumppania on arvostettava. Tämän hyväksymisellä ei kuitenkaan ole vielä päästy yhtään konkreettisemmalle pohjalle sen suhteen, mikä on kunkin tahon toimivalta ja vastuu. Asioita yksinkertaistavan kaavan (viranhaltijat valmistelevat, luottamushenkilöelimet päättävät) taakse piiloutumisella torjutaan työnjaon ongelmat ja analysointi.

Kuvaavaa on, että poliittisten johtajien (valtuuston puheenjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan) tehtävistä ja toimivallasta on normeerattu ainoastaan ko-

kousten teknisenä puheenjohtajana toimiminen. Myöskään kuntien johtosäätömallit eivät anna poliittisille johtajille tämän enempää toimivaltuuksia. Heidän julkisuudessa tapahtuva toimintansa on pelkästään henkilökohtaiseen vaikutusvaltaan nojaavaa, ei normeerattua. Kunnanhallituksella kollegiaalisena elementinä puolestaan on sama tehtäväpiiri kuin sen alaisena toimivalla kunnanjohtajalla: kunnan johtaminen. Tämänkaltainen sekavastuu on kuitenkin vastoin johtamisoppien perusteita: vallanjaon ja vastuiden on oltava selkeitä. Kokonaisarviona on perusteltua päätyä näkemykseen, jonka mukaan suomalaisessa hallintokulttuurissa yksilön vastuu on kadoksissa (Setälä–Lindeman 1995, 79).

Jos edellä olevan näkemyksen mukaisesti hyvää yhteistyötä pidetään riittävänä vastuunjaon perustana, on kysyttävä, miten vaatimus realisoituu. Yhteistyöongelmat poliittisen tahon ja virkakunnan kesken eivät ole mitenkään tavattomia. Kaikissa kansanvaltaisissa organisaatioissa on tämä vaara (Dahl, KommunAktuell 27/2000). Selkein edellytys lienee vaatimus virkajohdon konsultoinnista poliittisen johdon edustajien kanssa. Suomen Kuntaliiton tekemät kyselyt kuitenkin osoittavat, ettei esimerkiksi kunnanjohtajan tehtäviä ja tulostavoitteita koskevia kirjallisia sopimuksia kunnissa juuri ole. Noin 70 % vastanneista kunnista ilmoittaa, että keskusteluja käydään. Johtoryhmän työskentelyyn kunnanhallituksen puheenjohtaja osallistuu 7 %:ssa kuntia (Kuntajohtamisen ja demokratian tila 2000 -kysely / Valanta et al. 2000, 66 ja 71). Yhteistyön tekeminen ei siis ainakaan tämän tuoreen empiirisen selvityksen mukaan legitimoivasti vastuusuhteiden sääntelemättömyyttä.

On syytä luoda lyhyt katsaus yritystoiminnan organisaatioon (vaikka suoraan vertaamiselle onkin asetettava joitakin varauksia) vastaavalta osin.

Juuri tämänäköisestä konsultointia puheenjohtajan ja toimitusjohtajan kesken pidetään yksityisissä yrityksissä tärkeänä. Parhaassa tapauksessa toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan yhteistyö tuo hallituksen työskentelyprosessiin uuden työvaiheen. Valmistelun (johtoryhmän) käsittelyn jälkeen – joskus ehkä sitäkin ennen – toimitusjohtaja keskustele puheenjohtajan kanssa. Tästä eteenpäin ehdotus kypsyy ja hallituksen jäsenillä on aikaa punnita ajatusta ja tuoda siihen oma panoksensa. Tämä malli tuo hallituksen puheenjohtajan hyvin lähelle johtoa ja kehittämisprosessia. Malli poistaa ongelmat, jotka syntyvät silloin kun hallitukselle tuodaan vain lopullisia ehdotuksia. Tällöin hallitukselta puuttuu tieto vaihtoehdoista, joita on harkittu, ja hallitus on muutenkin tiedon suhteen alakynnessä. Mallin pullonkaula on hallituksen puheenjohtajan ajankäyttö. Tätä yhteistyömallia on vaikea toteuttaa alle kolmen viikon työpanoksella vuodessa. Vaarana on myös se, että puheenjohtaja sitoutuu niin voimakkaasti ehdotuksiin, ettei hallitukselle jää enää todellista päätösvaltaa. Jos sen sijaan hallituksen puheenjohtajan tehtävää pidetään vain teknisenä, kokouksen tehokkuudesta huolehtiminen riittää. Strategisen hallituksen puheenjohtaja ei voi kuitenkaan tyytyä teknisen puheenjohtajan rooliin. Ilman hänen sitoutumistaan kyseenalaistaminen ei toimi. Se, että puheenjohtaja sitoutuu kyseenalaistamiseen, ei välttämättä merkitse, että hänen pitäisi olla johtava kyseenalaistaja. Tämä rooli voi aiheesta riippuen siirtyä jäseneltä toiselle. Hyvin kootussa strategisessa hallituksessa useimmat jäsenet kykenevät ja ovat valmiit ottamaan tarvittaessa tämän roolin (Lainema 1998, 121–123).

Corporate Governance on yhteisnimitys ensin Yhdysvalloissa ja sitten muissa keskeisissä teollisuusmaissa 1970-luvulta alkaen käydylle keskustelulle yritystoiminnan organisoitumisesta, yrityksen etutahojen vaikutusmekanismeista, yritysjohton valvonta- ja kontrollimekanismeista sekä näihin liittyvästä yritystoiminnan sääntelystä.

Käsitteelle ei ole löydetty hyvää suomennosta. Käsitteen mahdollisina käännöksinä on tarjottu mm. yrityksen johtamisen hallinnointia tai yritysjohton valvontaa. Aihepiiriin liittyvää problematiikkaa on tarkasteltu mm. Keskuskauppakamarin sekä Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton asettamassa Corporate governance -työryhmän loppuraportissa, joka on julkaistu teoksen Hyvä hallitustyöskentely (Hirvonen et al.) liitteenä. Siinä on mm. ohjeisto hallituksen ja hallituksen puheenjohtajan tehtävistä ja sisäisestä työnjaosta sekä toimitusjohtajan asemasta. Tavoitteena on yritystoiminnan ja yritysrahoituksen organisoitumisen, niihin liittyvien päätöksenteko- ja valvontamekanismien sekä yrityksen erilaisten etuhajojen aseman ja oikeuksien määrittely pidemmälle kuin lainsäädännön minimiehdot edellyttävät. Kunnallisen johtamisen näkökulmasta katsottuna tämän Corporate governancea koskeva tavoiteasetanta on mielenkiintoinen siitä syystä, että lainsäädännöllä ei parhaimmillaankaan voida luoda hyvää corporate governance -järjestelmää, vaan ainoastaan mahdollistaa sellaisen kehittämisen ja ylläpitämisen (Timonen 2000, 17).

Myös kunnanhallituksen puheenjohtajan oikeudellisen aseman kannalta on kunnallishallinnon muutosten vaikutus jäänyt ottamatta huomioon. Kyseinen malli, jossa kunnanhallituksen puheenjohtajalle ei ole osoitettu erillisiä toimivaltuuksia, on peräisin 1980-luvun lopulle saakka vallinneesta kunnalliskulttuurista. Aina noihin aikoihin saakka nimittäin keskeinen osa kunnallista päätöksentekoa tapahtui kollegiaalielimityksissä, joissa puheenjohtaja saattoi vaikuttaa tehtäviin ratkaisuihin. Sitten on tapahtunut voimakas päätöksenteon delegointi yksittäisille viranhaltijoille. Puheenjohtajat ns. poliittisina johtajina eivät enää voi vaikuttaa tuohon päätöksentekoon. Muuttuneen tilanteen seurauksia kansanvaltavaatimuksen toteuttamiselle ja poliittisen ohjauksen riittävydestä huolehtimiselle ei ole havaittu. Puheenjohtajille ei ole osoitettu normiperusteista toimivaltaa valvoa alaisensa valmistelua ja päätöksentekoa. Yksittäisviranhaltijapäätöksenteon olennainen lisääntyminen edellyttäisi väistämättä valvontaoikeuksien osoittamista puheenjohtajille poliittisten johtajien roolissa.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman vahvistamisen suhteen on toisaalta esitetty vastustavia näkökohtia. Sitä on pidetty yhtenä hierarkiaportaana, joka tulisi poistaa ja sitä kautta päästä lähemmäs kansainvälisiä malleja. Tähän päästäisiin palauttamalla kunnanjohtajat jälleen kunnanhallitusten puheenjohtajiksi (Ilaskivi 1991, 242). Kyseinen vaihtoehto sisältyy voimassa olevaan kuntalakiin (24.2 §). Ilaskiven ehdotus on kuitenkin käytännössä yhä harvemmin toteutettavissa, koska kunnat eivät ole ottaneet käyttöön lain sallimaa vaihtoehtoa ja päinvastoin ovat jälleen palkanneet pääasiassa vakituisia kunnanjohtajia. Heti vuoden 1995 jälkeen palkattiin jonkin verran määräaikaista kunnanjohtajia, mutta virkojen täyttämisen osoittaututtua vaikeaksi on uudelleen siirrytty toistaiseksi valittuihin ja muutettu määräaikaista virkoja vakinaisiksi.

Konflikti- ja ongelmatilanteita varten on aina oltava olemassa normiperusta. Jos yhteiskunnallinen vallankäyttö on moitteetonta ja ongelmatonta, normeja ei tietenkään tarvita. Tällaisessa idyllisessä tilanteessa tietysti riittää Kuntaliiton ja kunnanjohtajajärjestön edellyttämä pelkkä yhteistyöhön ja luottamukseen perustuva työnjako. Arkitodellisuus kuitenkin osoittaa muuta: pelkkä hyvä tahto ei riitä julkisen toiminnan pelisäännöiksi, niin ihanteellista kuin se olisikin. Kansanvaltaisuusperiaatteen, päätöksenteon legitimitetin ja läpinäkyvyyden vaatimukset edellyttävät myös ajanmukaisia säännöksiä.

### *3.7 Valtuuston ja hallituksen puheenjohtajien sekä kunnanjohtajan välinen työnjako*

Edellä todettu sääntelemättömyys ulottuu myös kunnan epävirallisen johtotriokan – valtuuston puheenjohtajan, hallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan – keskinäiseen työnjakoon.

Kriittisissä puheenvuoroissa on aiheellisesti viitattu noiden kolmen asemansa perusteella keskeisen johtajan keskinäisen työn- ja vastuunjaon selkeytymättömyyteen. Johtavien kunnallispoliitikkojen katsotaan ottavan helposti virkamiehen roolin. Suomen nopean taloudellisen kasvun aika ja huippunopea kaupungistuminen ovat voimistaneet tehoajattelua paikallista demokratiaa arvostavan ajattelutavan kustannuksella. Kun historiallisena taustana on suomalainen virkamiesvaltainen perinne, on tuloksena suomalaisen paikallishallinnon ainutkertainen malli. Suomen kunnallishallinto on erikoinen yhdistelmä perinteistä virkamiesvaltaisuuksista ja muodollisesti laajaa demokratiaa (Ylönen 1993, 39).

Toisaalta työnjakoa ei vakiintuneessa käsityksessä kummeksuta tai nähdä ongelmalliseksi:

”Suomalaisiin kuntiin on luotu johtamisen kolmijako: valtuuston ja hallituksen puheenjohtajat johtavat etupäässä poliittista päätöksentekoa ja kunnanjohtaja sen valmistelua sekä tuotanto-organisaatiota. Pormestarijärjestelmä jättäisi toisen vahvan poliittisen johtajan pois ja toisi tilalle yhden vahvistetun, palkkaa nauttivan poliittisen johtajan.” (Hämäläinen 1999, 115–116.) Tässä näkemyksessä poliittista päätöksentekoa ja sen sisältöä ei problematisoida.

Keskustelussa esitetyillä vaatimuksilla poliittisen ja virkajohtamisen välisen yhteistyön parantamisesta on ymmärrettävä perusta. Varsin yleisiä ovat valitukset yhteistyön toimimattomuudesta. Esimerkiksi Tampereen kaupunginvaltuuston pitkäaikainen puheenjohtaja Seppo Salminen on todennut, ettei virkamiesten ja luottamushenkilöiden suhde ole koskaan ennen ollut näin huono. Se näkyy virkamiesten suhtautumisessa luottamushenkilöiden kysymyksiin ja mielipiteisiin. (Haastattelu Aamulehdessä 6.12.2000.)

Suomalaisessa järjestelmässä mielenkiintoinen piirre on erityisesti kuntalaisia edustavan elimen (valtuuston) puheenjohtajan vaatimaton oikeudellinen asema. Protokollassa hän on kuntansa ykkönen, mutta poliittisesti välttämättä ei. Tehtävä on usein enemmänkin kunniaviran kaltainen. Tehtävän luonne selittää pitkälti myös kansanedustajien sitä kohtaan tunteen kiinnostuksen. Vaikka oikeudellinen perusta on vaatimaton, mahdollistaa tehtävä, henkilön niin halutessa, huomattavan julkisuusarvon.

Kansanedustajien toimiminen kunnan poliittisen johdon tehtävissä on suomalainen erikoisuus, ei tosin ainutlaatuinen ilmiö maailmassa. Ranskan järjestelmän tarkastelun yhteydessä esitellään maan poliittisen järjestelmän erikoisuutta, poliittisten tehtävien kasautumista, jota tosin viime vuosina on lainsäädännön keinoin rajoitettu. Saksassa 1990-luvulla toteutettu siirtyminen ”yksipäiseen” johtamisjärjestelmään on puolestaan poistanut ”pormestaripuolueen” osavaltion parlamenteista, osavaltiopäiviltä. Aiemmin luottamustoimiset (osa-aikaiset) pormestarit saattoivat olla samalla kansanedustajia osavaltion parlamentissa (ks. Andersen 1998, 232).

Meillä Suomessa vallitsee eduskuntakeskeinen kansanvalta-ajattelu. Tämä näkyi erityisesti 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain uudistuksessa. Sitä siivitti ajat-

telu, jonka mukaisesti yksinomaan eduskunnan vallan kasvattamisen kautta vastaan myös kansanvallan vahvistamisen haasteeseen. Näkemys oli vähintäänkin rajallinen. Se jätti huomiotta keskeiset toimintaympäristön muutostekijät. Valtio, jonka kansan edustajia kansanedustajat ovat, on avautunut niin ulos- kuin sisäänpäin. ”Valtio” toimii nyt niin ylikansallisella kuin myös alue- ja paikallistasolla. Kaikilla tasoilla on omaa julkista toimivaltaa. Demokratian periaatteen mukaisesti kaiken julkisen vallan käyttämisen tulee olla alisteista kansalle, käytännössä heidän edustajilleen. Ajattelu on kovin vinoutunut, jos unohdetaan nämä muut tasot. Kuntataso on meillä kansalaisen kannalta arkipäivän näkökulmasta keskeisempi kuin valtio. Niinpä myös kuntien valtuustoissa toimivien ”kansanedustajien” – valtuutettujen – toimintaedellytyksistä on kannettava nykyistä paremmin huolta. Alue- eli maakuntatasolla toimivat niin ikään maakuntavaltuustot, joiden jäsenet tosin ovat kuntalaisten välillisellä vaalilla valitsevia. Ja ylikansallisella tasolla toimivat Euroopan parlamentin jäsenet. Heidänkin merkityksensä on suuri, vaikka päähuomion kohdistaminen kansallisen parlamenttimme toimintaan on jättänyt kansalaisille puutteellisen kuvan ylikansallisesta päätöksenteosta vastaavien ”kansanedustajien” roolista. Ehkä merkittävintä ongelmaa kansanedustajien toimimisesta kunnallisissa poliittisissa johtotehtävissä on demokratiasta nouseva: kansanvaltaisen oikeusvaltion keskeinen piirre on kaiken julkisen vallankäytön kontrolli. Valtaa voidaan kontrolloida vain toisella vallalla, minkä edellytyksenä on eri tahojen riittävä riippumattomuus. Suomalaisessa poliittisessä järjestelmässä edellytyksiä tällaiseen kontrollointiin (checks and balances) ei ole.

Tämän päivän ”valtiovallan” käyttö on entisen kansallisvaltion yksinoikeuden asemesta jakautunut vähintäänkin neljään tasoon, EU:n, valtion, alueiden ja kuntien. Miten tämä sitten on vaikuttanut kansanedustajien työhön? Onko arvostelu heitä kohtaan tältä kannalta nojannut oikeisiin lähtökohtiin?

Ongelma näkyy tunnettavan. Kansanedustaja Sirpa Pietikäinen on lehtihaastattelussaan (syksyllä 2000) todennut kansanedustajan työn oleellisen muuttumisen EU:n jäsenyyden myötä. Yhä suurempi osa siitä on tuoda parlamentaarista näkemystä kansainvälisille foorumeille. Hänen mukaansa kansanedustajan ei ole järin tärkeää osallistua poliittiseen turismiin valiokuntamatkailun myötä tai kysyä viidesti kyselytunnilla, onko hallitus tietoinen, paljonko kello on. Kansanedustaja Ilkka Kanerva puolestaan vahvistaa saman: ”Eurooppa on kotimarkkinakenttää, näissä puitteissa toimitaan.” (Viikkoliite Nyt tammikuussa 2001.) Tällaiset edellytykset omaavia kansanedustajia eduskunnassamme eittämättä on. Mutta suuri osa pitää edelleen toimintakenttäänään ahtaasti perinteistä paikallisintressien vaalimista. Istuvasta eduskunnasta 123 katsoo voivansa käyttää aikaansa toimimalla myös jäsenenä kotikuntansa valtuustossa. Tätä monet perustelevat eduskunnan ja paikallistason vuorovaikutuksen tärkeydellä. Perustelusta voidaan olla toistakin mieltä. Esimerkiksi maakuntajohtaja Tarja Cronberg on (Kauppalehti Optio 21/2000) todennut kansanedustajien merkityksen olevan nykyään vähäisempää kuin ennen EU-aikaa, vaikka he maakuntien asioita ajavatkin. Siltarummut ja tienpätkät hoituvat muuta kautta.

Kansanedustajien peräänkuulutettu arvostus syntyy työn tulosten perusteella. Näinhän on asia kaikkien ammatti- tai toimijaryhmien osalta. Kansanedustajan työn vastuullinen hoitaminen uusissa toimintakuvioissa on entistä tärkeämpää. Siksi voi vain ihmetellä monien halua edelleenkin kerätä itselleen kansanedustajan toimen lisäksi muita toimia. Tehtävien vastuullisesta hoitamisesta ei aina voi puhua. Selvityksen mukaan esimerkiksi valtuustotyöskentelyyn osallistuminen oli heikkoa: viime kaudella kansanedustajat olivat poissa joka neljännessä kokouksesta.

Kun eduskunnan jäsenet toimivat monissa rooleissa – milloin kuntien valtuustoissa, milloin maakuntien päättävissä elimissä, milloin etujärjestöissä – hämärtyvät kansalaisen näkökulmasta valta- ja vastuusuhteet. Niin ne tosin näyttävät usein hämärtyvän kansanedustajilta itseltäänkin. Kuntia ja maakuntia pidetään edelleen val-

tion pitkinä käsinä, joita valtio yksioikoisesti voi komennella ja joiden toimintaan osallistuminen on lainsäädäntöelimen jäsenten kotikenttää. Näyttäisi tarpeelliselta selkeyttää roolit, jakaa vastuut eri hallinnontasojen kesken selkeästi ja keskittyä kansanedustajan uuden roolin vaatimiin tehtäviin – siinä avain myös arvostuksen kasvuun.

Toisin kuin Suomen järjestelmässä kuuluu valtuuston puheenjohtajuuteen yleensä myös velvollisuus valtuuston ja sen valiokuntien tekemien päätösten sisällön valmisteluun. Kokouskutsuun tulevat kyseiset päätösehdotukset (Gisevius 1999, 74).

Huomionarvoinen seikka käytännön kunnallispolitiikan kannalta on myös kunnan *edustaminen*. Tällä edustamisella tarkoitetaan kunnan etujen valvontaa, sen puhevallan käyttämistä ja oikeustoimien tekemistä sen puolesta. Kuntalain 24 §:n mukaisesti kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Oikeudellista perustaa kunnan edustamiseen ei ole valtuuston puheenjohtajalla eikä hallituksen puheenjohtajalla. Poliittisen johtajan keskeinen toimivalta – kunnan poliittisluonteisten kannanottojen esittäminen – on oikeudellisesti jätetty osoittamatta valtuuston tai hallituksen puheenjohtajille.

Poliittisten johtajien ja virkajohdon välisen yhteistyön parantamiseksi ja luottamushenkilöiden näkemysten kanavoimiseksi valmisteluun on useissa kunnissa otettu käyttöön puheenjohtajiston kokous (valtuuston ja hallituksen puheenjohtajiston ja kunnanjohtajan neuvottelufoorumi). Sen etuna on eittämättä poliittisten näkökohtien kanavoituminen valmisteluvaiheessa ja erilaisten vaihtoehtojen arviointi, mutta käänköpuolena läpinäkymättömyys ja vastuun piiloutuminen.

### *3.8 Kunnanhallitus – suomalainen ja ruotsalainen kummajainen?*

Kunnanhallituksen rooli on suomalaisen kunnan toiminnassa muodostunut niin keskeiseksi, ettei sen tarkastelua voida jättää sivuun puhuttaessa kunnan johtamisjärjestelmästä. Kuten edellä valtuuston tarkastelun yhteydessä todettiin, suomalainen kunnallishallinto nojaa normiperustalta katsoen valtuustoperiaatteelle, valtuuston päätösvallan yleisyydelle ja ensisijaisuudelle. Reaalitodellisuus kuitenkin nojaa lakisäätöelinten (lautakuntien ja viranhaltijoiden) valtuustosta riippumattomaan asemaan, jonka perustana ovat lainsäädännön suoraan kyseisille toimijoille antamat ja valtuuston päätösvallasta riippumattomat toimivaltuudet. Reaalitodellisuuden perustana on myös valtuuston itsensä suorittama päätösvallan siirto. Yhtenä ilmauksena tästä on kunnanhallituksen kunnallispoliittisen painoarvon kasvu tosiasiallisesti merkittävimmäksi poliittiseksi elimeksi.

Kuntalain uudistamisen yhteydessä sanottu tilanne tiedostettiin, mutta kunnanhallituksen oikeudellista asemaa ei muutettu. Myöskään ei katsottu voitavan luopua kunnanhallituksen pakollisuudesta.

Ei tietenkään voida väittää, että kunnanhallitus kunnallisena elimenä olisi käytössä ainoastaan Suomessa. Suomen kunnallishallintojärjestelmään se on aikanaan omaksuttu pohjoissaksalaisen ja brittiläistaustaisen maistraattihallinnon järjestelmistä.

Lainvalmistelun yhteydessä esitetyt tavoitteet ja näkökohdat kunnanhallituksen roolista eivät tämän päivän valossa täysin näytä toteutuneen. Kaupunkien kunnallislain muutoksella vuonna 1927 asetetun uuden elimen, kaupunginhallituksen, asema perustui pitkälti asiaa valmistelleen, pormestari P. Zimmermannin puheenjohtajana toimineen komitean valmisteluun. Komitea totesi ensinnäkin, että kunnan tehtäväpiirin muutos edellytti organisaation uudistamista: ”Kunnan taloudellisetkin harrastukset voivat näin ollen vaatia jonkinmoista hallinnon keskipakoistamista.” Hallituksen jäsenet edustaisivat hallituksessa lähinnä valtuustoa: ”Näiden olemassaolo hallituksessa on välttämätön niin hyvin sitä varten, että kaupunkikunnan päätösvaltaa käyttävä elin, valtuusto, ja sen toimeenpaneva elin, hallitus, saataisiin mahdollisimman läheiseen vuorovaikutukseen keskenään kuin myös siitä syystä, että hallitus tulee valmistelemaan valtuustossa käsiteltävät asiat. – – Kaupunginhallituksen ollessa suurimmalta osaltaan kokoonpantu valtuuston jäsenistä, on valtuusto luonnollisesti halukkaampi päätösvallan jakamiseen. Kokoonpanoonsa nähden tulisi hallitus siis lähinnä nykyisen valmisteluvaliokunnan kaltaiseksi, vaikka komitea ei olekaan tahtonut ehdottomasti sitoa hallituksen jäsenen vaalikelpoisuutta valtuuston jäsenyydestä riippuvaksi.” Komitea ehdotti hallitukselle oikeutta ”peruuttaa jokaiseen erikoiskysymykseen nähden lautakunnalle annetun toimivallan ja itse ottaa asian päätettäväkseen lautakuntaa sitovalla tavalla”. Hallituksen roolia suhteessa lautakuntiin pidettiin jo lähtökohtaisesti vahvana: ”Käytännössä tulitaisiin kuitenkin tähän menetelmään varmaankin turvautumaan vain aivan poikkeustapauksissa, kun hallituksen edustaja lautakunnassa jo arvovallallaan voi pitää huolta siitä, että lautakunnan päätökset ovat sopuoinnussa hyväksytyjen yleisten perusteiden kanssa.”

Ruotsin järjestelmä on tältä osin yhteneväinen Suomen järjestelmän kanssa. Kunnanhallitus on pakollinen elin. Se rinnastetaan kuitenkin lautakuntiin. Kunnanhallituksen tehtävänä on johtaa kunnan hallintoa ja huolehtia siitä sekä valvoa lautakuntien toimintaa (6. luvun 1 §).

Kollegiaaliorgaani kunnan hallinnon johdossa tunnetaan edelleen eräissä muissakin kunnallishallintojärjestelmissä. Keskeinen ero suomalaiseen järjestelmään verrattuna on jäsenten asemassa. Kukin jäsen vastaa myös oman vastuualueensa toiminnasta. Suomalaisessa järjestelmässä kunnanhallituksen jäsenet vastaavat ainoastaan kollegiaalisesti, heillä on vastuu pelkästään kunnan kokonaisuutensa toiminnasta. Näin ollen poliittista vastuuta ei ole osoitettavissa yksittäisen jäsenen suhteen. Vallankäytön vastuullisuus piiloutuu kollegiaalisen toiminnan hämärään. Tuolloin hämärtyy myös se, kenelle ja mistä kukin jäsen on vastuussa.

Kollegiaalielimen tehtävät rajoittuvat yleensä muodolliseen valtuuston päätöksenteon valmisteluun. Esimerkiksi Itävallassa ei niillä (Gemeindevorstand) ole olennaista päätösvaltaa. Sen sijaan laajemman itsehallinnon omaavilla kaupungeilla (Statutarstadt) on hallintoelimenä senaatti, jonka toimivaltuudet ovat laajat. Senaatin jäsenillä on kuitenkin kullakin oma tehtäväalueensa, josta kukin on vastuussa (Neuhofer 1998, 162). Myös ns. tavallisten kuntien kunnanhallitusten jäsenille voidaan osoittaa vastuualueita. Niistä määrääminen on kuitenkin kollegiaalielimen puheenjohtajan, pormestarin, päätösvallassa (esim. Ylä-Itävallassa kunnallislain 58 §). Saksan 1990-luvun kunnallislainsäädännön uudistuk-

sisästä tämä ns. pohjoissaksalainen maistraattihallintojärjestelmä ja siihen kuuluva kollegiaaliorgaani (Gemeindevorstand, kaupungeissa Magistrat) ovat liki täydellisesti poistuneet. Keskeinen syy mallin hylkäämiselle on ollut siihen sisältyvä epäselvä johtamisrakenne, jota pidetään merkittävänä syynä pohjoissaksalaisten kaupunkien huonompaan taloudelliseen asemaan verrattuna eteläsaksalaisiin kaupunkeihin (ks. esim. Stock 2000, 1). Poikkeuksena voidaan mainita Hessenin osavaltio. Hessenissä tällaisen elimen muodostavat pormestari puheenjohtajana sekä määrääjäksi valitut jäsenet, jotka ovat joko päätoimisia tai luottamustoimisia. Hessenin kunnallislakiuudistuksessa (HGO 23.12.1999 GVBl. I vom 04.01.2000) ei tehty tältä osin olennaisia muutoksia.

Suomen kuntalaki ei aseta esteitä sanotunlaiselle kunnanhallituksen jäsenen yksilölliselle vastuulle. Eräs mahdollisuus on, että hallituksen muodostavat lautakuntien puheenjohtajat.

Kuntalaki antaa kunnanhallitukselle merkittävän aseman. Vielä keskeisemmin asemaa määrittää valtuuston suorittama delegointi. Kunnanhallituksella on nyt myös merkittävää päätösvaltaa, joka aiemmin on kuulunut yksiselitteisesti valtuustolle.

Vahvasta asemastaan huolimatta hallitus on sidottu yhteistyöhön johtavan viranhaltijan kanssa. Kunnanjohtaja nimittäin määrittää hallituksen agendan. Molemmille on osoitettu kunnan johtamistehtävä. Selvää näin ollen on, että toimivan johtamisjärjestelmän edellytyksenä on molempien tahojen sujuva yhteistyö. Tämän yhteistyön muodoista on olemassa monia variaatioita.

Liike-elämän johtamisopeista johdettuina hallituksen ja johtajan välisen yhteistyön ulottuvuudet voidaan nähdä seuraavan kaavion kuvaamalla tavalla (ks. Lainema 1998, 106–107).

Lakimääräinen hallitus	Osallistuva hallitus
* kumileimasin	* keskusteleva
* toimitusjohtajan valitsema	* kyseenalaistava
* klubi	* konsensusta etsivä
* vähäinen arvo	* lisäarvoltaan suurin

Vahtimestarihallitus	Määräävä hallitus
* usein sisäinen	* kyseenalaistava
* ”yes-hallitus”	* saneleva
* seremoniallinen	* voimaa käyttävä
* vähäinen lisäarvo	* suuri lisäarvo

#### Vähäinen HALLITUKSEN VALTA Korkea

Vastaavasti toimitusjohtajan valta lakimääräisen ja osallistuvan hallituksen tilanteessa on korkea ja vahtimestarihallituksen ja määräävän hallituksen tilanteessa vähäinen.

Kyseistä luokittelua on yksityisen yrityksen näkökulmasta arvioitu hallituksen ja toimitusjohtajan vallan näkökulmasta mm. seuraavasti (ks. Lainema 1998,



114–116). Hallituksen valta riippuu kahdesta tekijästä: missä määrin hallitus kykenee vaikuttamaan ulkoisten resurssien saatavuuteen ja missä määrin sillä on tietoa yrityksen liiketoiminnasta. Resursseihin liittyvä valta on yleensä sidoksissa omistajiin, mutta käytännössä mikä tahansa hallitus voi kieltää johdolta uuden liiketoiminnan vaatimat investointiresurssit. Ellei sillä ole kytkentää omistajiin, se tosin vaarantaa uudelleenvalintansa. Yhtenäisillä hallituksilla on kaikki lain suoma valta käsissään. Rajat määrittelee käytettävissä olevan tiedon määrä. Mitä monimutkaisempi ja teknisempi yrityksen liiketoiminta on, sitä vähemmän tietoon perustuvaa valtaa on tyypillisellä ulkopuolisella hallituksella, elleivät sen jäsenet täytä aivan poikkeuksellisia vaatimuksia toimialan hallinnan suhteen.

Osallistuvan ja määräävän hallituksen katsotaan korreloivan merkittävästi yritysten kannattavuuden kanssa. Mutta näiden kahden välillä on myös eroa. Osallistuva hallitus korreloi vieläkin voimakkaammin tuloksen kanssa kuin määräävä. Tästä voisi tehdä sen johtopäätöksen, että osallistuva hallitus on normaalitilanteessa ihanteellinen rooli. Määräävä on toiseksi paras vaihtoehto, ja se saattaa toimia paremmin joissakin erityistilanteissa. Jos määräävä suhde muodostuu kuitenkin pitkäaikaiseksi, valta-asetelmaan liittyvät haitat vahvistuvat ja vääristävät johdon ja hallituksen välistä tasapainoa ja johdon tehokkuutta.

Mitä yllätyksellisempi yrityksen kilpailuympäristö on, sitä turvallisempi on osallistuva hallitus yrityksen menestymisen kannalta. Sellaisissa olosuhteissa tarvitaan kuunteleva ja vuorovaikutukseen kykenevä hallitus, joka ei pidä omaa ylivertaisuuttaan itsestään selvänä. Mutta kaikki osallistuvatkaan hallitukset eivät ole yhtä tehokkaita. Osallistuva rooli ei takaa, että hallitus on strateginen hallitus, mutta se luo hedelmälliselle kyseenalaistavalle roolille hyvät edellytykset.

## 4 Kansainvälisten esimerkkien sovellettavuus

### *4.1 Yhteiskunnallisen taustan erilaisuuden huomioon ottaminen*

Kansainvälisten johtamisvaihtoehtojen soveltamisen keskeisenä esteenä on usein tuotu esille suomalaisten kuntien olennaisesti suurempi tehtävämäärä suhteessa muiden maiden kuntiin ja siitä johtuva tarve ammattimaiseen johtamiseen (esim. Hämäläinen 1999, 115 ja Niiniharju 2000, 46). Erot tässä suhteessa eri maiden kuntien kesken ovat luonnollisesti merkittäviä. Ne yksin eivät kuitenkaan näytä oikeuttavan erilaisen johtamisjärjestelmän valintaa. Esimerkiksi laatujohtamisen soveltuvuutta suomalaiseen julkiseen hallintoon tarkasteltaessa on päädytty johtopäätökseen, jonka mukaan kulttuuriset piirteet eivät ole soveltamisen kynnysteikijöitä – siitäkkin huolimatta, että suomalaisen kunnan tai valtion viraston kulttuurinen ympäristö eroaa epäilemättä vastaavasta japanilaisen laatujohtamisyrittäjän taustasta (Lumijärvi 1999, 192).

Konkreettisen esimerkin voi tarjota (Ruotsin lisäksi) Saksa, jossa on yleisesti siirrytty ”yksipäiseen” johtamisjärjestelmään (ks. jäljempänä sen sisällöstä). Siellä kuntataso hoitaa varsin laajaa tehtäväkenttää. Kunnilla on Suomen tavoin yleinen toimivalta. Tehtävät ulottuvat taloudellis-sosiaalisesta perushuollosta ja julkisten perusrakenteiden rakentamisesta laaja-alaiseen kunnallisen kehityksen suunnitteluun. Painopiste on sosiaalitoimessa (asuntorakentaminen, sosiaali- ja nuorisotoimi, lasten päivähoito, sairaalat, vanhuksia koskeva politiikka), koulutuksessa (koulut, kansalaisopistot), vapaa-ajan toiminnassa (yhdistysten tukeminen, liikuntapaikat, uimahallit) sekä elinkeinoelämän tukemisessa ja ympäristöpolitiikassa (yrityspuistot, teknologiakeskukset, jätteenpolitiikka). Noin kaksi kolmasosaa julkisista aineellisista investoinneista tehdään kunnissa. Kunnallisilla laitoksilla (mm. kaasu- ja sähkölaitokset, lähiliikenne, jätehuolto) on tässä merkittävä asema (ks. Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa 1999, 65). On huomattava, että pienten peruskuntien lisäksi toimivat piirikunnat (Kreis, Landkreis tai Amt aina osavaltion mukaan) ovat toisen asteen kuntia. Ne hoitavat tehtäviä, joista yleensä piirikuntiin kuuluvien pienten kuntien hallinnot eivät itse selviytyisi.

Kansanvallan toteutumisen traditio on toiminnan volyymin ohella merkittävä eroavuus, joka vaikuttaa myös johtamistoimintojen toteuttamismalliin. Sveitsissä kansalainen pääsee keskimäärin yli 20 kertaa vuodessa sanomaan sanansa vaaliuurnilla yhteiskunnan kolmen eri tason asiakysymyksiin. Sen sijaan sveitsiläiseltä puuttuu mahdollisuus ottaa kantaa toimeenpanovaltion keskeisimpään kysymykseen eli siihen, kuka hallitsee maata. Parlamenttivaaleilla ei nimittäin ole vaikutusta hallituksen muodostamiseen (Germann 1994, 172). Sveitsin demokraatiakäsitystä on luonnehdittu eräänlaisen myytin leimaamaksi. Se nojaa sellaisen ”maalaiskunnan” kuvaan, jossa asekykyiset miehet avoimen taivaan alla harjoittavat välitöntä kansanvaltaa (Germann 1994, 184). Toisenlaisen demokraatiakäsityksen maissa puolestaan on voitu kehittää monia perustavaa laatua olevia kansanvaltaisia arvoja, joita suoran demokratian järjestelmässä ei tunneta. Sellainen on esimerkiksi vallan vaihtoon kykenevä oppositio ja aito mahdollisuus vallanvaihtoon. Suomalainen kunnallishallinto puolestaan on tältä osin lähempänä sveitsiläistä, sillä kunnissa toimii kaikkien puolueiden hallitus suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Kunnallista oppositiota ei ole.

Kansainvälisiä vertailuja tehtäessä on havaittava, että kunnan hallintorakenteen, sen tehtävien ja niiden rahoituksen kesken vallitsee selvä yhteys.

#### *4.2 Ruotsin kunnanneuvosjärjestelmä*

Poliitikkojen ja viranhaltijoiden väliset suhteet ovat olleet ja ovat edelleen pysyvän keskustelun aiheena Ruotsissa. Esimerkiksi marraskuussa 1999 asetettiin komitea valmistelemaan toimenpiteitä kansalaisvaikuttamisen ja kunnallisen demokratian vahvistamiseksi (Dir. 1998:98). Komitean tuli muun ohella etsiä keinoja edustuksellisen demokratian toimintatapojen ja muotojen vahvistamiseksi. Ensimmäisenä sille asetetussa toimeksiantoluettelossa mainittiin luottamushenkilöiden työskentelyedellytysten parantamisen selvittäminen (sittemmin valmistuneessa komiteanmietinnössä SOU 2000:1 kyseiset ehdotukset tosin jäivät kovin olemattomiksi). Toisaalta on jouduttu toteamaan, että lainsäädännön keinoin näyttää olevan vaikeaa parantaa luottamushenkilöiden työskentelyoloja (Riberdahl 1998).

Ruotsalaiseen tapaan yhteiskunnallisista kysymyksistä keskustellaan ja laaditaan selvityksiä jatkuvasti ja perusteellisesti. Poliitikkojen ja hallinnon väliset kysymykset eivät ole tehneet tästä poikkeusta. Kunnallislain uudistamisen yhteydessä aihepiiriin liittyvät seikat tulivat monipuolisesti esille (esim. Förтроendevald på 90-talet, Betänkande från förтроendeuppdragsutredningen SOU 1989:108). Hallinnon kasvun seurauksena tapahtuneeseen hallinnon tosiasiallisen merkityksen lisääntymiseen pyrittiin vaikuttamaan kunnallislain perusuudistuksen yhteydessä. Tavoitteena oli vahvistaa luottamushenkilöhallinnon vaikutusmahdollisuuksia. Kunnallislain uudistamisen yhteydessä jopa valmisteltiin ehdotus laiksi virkakunnan ja luottamushenkilöiden välisistä suhteista. Ehdotus ei kuitenkaan toteutunut lain muotoon. Sen sijaan kunnallislain vastauksina kunnallisen toiminnan lisääntyvään professionalistumiseen olivat laajemmat mahdollisuudet delegoida lautakuntien päätöksentekoa viranhaltijoille asioissa, joiden voidaan sanoa olevan juoksevaa hallintoa (Riberdahl 1995, 169).

Erilaisesta perusratkaisusta huolimatta Ruotsikaan ei ole välttynyt poliitikkojen ja virkamiesten välisiltä ristiriidoilta. Yhä useampi päällikkö kunnassa ja landstingissa eroaa niiden seurauksena. Yhtenä ristiriitojen lisääntymisen syynä pidetään poliitikkojen saamaa yliotetta virkamiesten suhteen kymmenen viime vuoden aikana (Jerkert 2000, 34).

Ruotsissa ei ole suoraa vastinetta Suomen kuntalain kunnanjohtajaa koskeville säännöksille. Aiemmat kaupunkeja koskeneet säännökset maistraatista ja pormestarista kumottiin jo 1950-luvulla. Näin kehittyneitä Ruotsin kuntien johtamisjärjestelmää on luonnehdittu ”maalaiskuntamaiseksi malliksi”, puhtaaksi-viljellyksi luottamushenkilöhallinnoksi ilman virkamiehiä, vaikka tosiasiallinen riippuvuus viranhaltijoista lisääntyi. Kunnallishallinto on siten poliitikkojen ohjaamaa kaikissa vaiheissa. Tätä hallinnon poliitikko-ohjausta pidetään Ruotsin kunnallislainsäädännössä pitkään vaikuttaneena ja edelleen vaikuttavana periaatteena (Bohlin 1998, 78). Työnjakoa voidaan Riberdahlin mukaan luonnehtia siten, että suhteessaan poliitikkoihin kunnan virkamiehet ovat avustajien tai neuvonantajien asemassa (Riberdahl 1995, 217). Poliitikot ovat kansalaisten asiamiehiä kunnallishallinnossa (Riberdahl 1995, 155).

Täysin ongelmattomalta tämä asetelma ei kuitenkaan ruotsalaisten käymästä keskustelusta päätellen näytä. Monissa puheenvuoroissa katsotaan, että melkein kaikissa kunnissa on tänä päivänä kaksoisjohto. Vaikka kunnanhallituksen puheenjohtaja yleensä on poliittinen johtaja, on hänen rinnallaan täytäntöönpanosta vastaava virkajohtaja (kommunchef), jonka valta ja vastuu ovat jatkuvasti kasvaneet (ks. esim. KommunAktuellt 9/2001: ”Kommunchefens roll. Mannen som ska fixa allt”).

Mielenkiintoista oman maamme järjestelmään verrattuna on myös se, että pyrkimykset vahvistaa johtamistoimintoja kohdistuvat nimenomaan poliittiseen johtamiseen:

”Kunnallinen johtaminen. Liitto vaikuttaa aktiivisesti vahvan johtamisen puolesta kunnissa. Tuen antaminen luottamushenkilöille on tästä esimerkki. Kyseessä on ollut poliittikoroolia koskevan koulutusmateriaalin aikaansaaminen ja seminaarien järjestäminen. Foorumiteatteriesitys poliitikon roolista on inspiroinut keskustelua. Johtajuuden kehittämisohjelma poliitikoille, seminaarien kera, jaetusta johtajuudesta johtaville poliitikoille ja virkamiehille on toteutettu. Lisäksi liitto on vuoden aikana toteuttanut mittavan luottamushenkilökoulutuksen kunnallisoikeudessa.” (Årsredovisning 1999, Svenska Kommunförbundet.)

Lainsäädännössä ei edellytetä päällikköviranhaltijaa. Lähtökohtana on myös vaatimus kunnallisen viranhaltijan puoluepoliittisesta neutraalisuudesta. Näin ollen Ruotsissa ei ole tarvinnut käydä sellaista keskustelua, jota Suomessa aika ajoin on käyty sitoutuneista ja sitoutumattomista viranhaltijoista (Riberdahl 1998). Myöskään oman maamme kunnanjohtajan asemaa vastaavaa keskustelua ei Ruotsissa ole voitu käydä.

Ruotsin kuntien palveluksessa toimivien lukumäärä on suhteellisen suuri (1.11.1994 määrä oli 735 000). Kunnissa on noin 8 500 päällikönvirkaa (chef). Heistä kolmannes on naisia. Sen sijaan johtavista virkamiehistä (kunnan- ja kaupunginjohtajista ja kansliapäälliköistä) naisia on vain 10 %. Kunnan virkamiesten keski-ikä on 42 vuotta (v. 1994, ks. Wetterberg 1997, 146).

Ruotsin kuntien hallinnossa erityinen asema on kunnanneuvoksilla (kommunalråd), joilla on johtavan poliitikon asema kunnassaan. Vastaava asema on landstingeissa landstingsrådet. Mielenkiintoista on, että vuoden 1991 kunnallislaissa ei (kuten ei sen edeltäjässäkään vuoden 1977 kunnallislaissa) ole heitäkään koskevaa erityistä säännöstä (ks. tätä koskevista perusteluista SOU 1990:24, 92). Epäsuorasti kuitenkin lain 4. luvun 12 §:stä ilmenee, että kunnassa tai maakunnassa voi olla kommunalråd tai landstingsråd (ks. Paulsson–Riberdahl–Westerling 1997, 152). Edellytyksenä on jokin luottamustoimi. Useimmissa kunnissa kunnanneuvoksena toimii kunnanhallituksen puheenjohtaja. Asiasta voidaan määrätä kunnanhallituksen johtosäännössä.

Kommunalråd- tai landstingsråd- asemasta ei seuraa mitään erityisiä oikeudellisia toimivaltuuksia tai velvollisuuksia. Tehtävän hoitajan vahva poliittinen asema perustuu siihen, että hän voi yleensä paneutua kokoaikaisesti tehtävän hoitoon. Hän saa korvauksena työstään palkkion, joka vastaa päällikkövirkamiehen palkkaa. Vaikka hänellä on tiettyssä mielessä virkamiehen asema, häntä on kuitenkin pidettävä luottamushenkilönä (Strömberg 1993, 55).

Kunnanneuvosjärjestelmän tausta on 1950-luvulla. Jo tuolloin katsottiin olevan tarpeen tätä kautta estää liiallinen vallan siirtyminen viranhaltijoille. Tämä kokoaikaisten poliitikkojen ryhmä on sittemmin kasvanut suuresti. Kunnanneuvosten roolin merkityksen lisääntymistä selitetään sillä, että tarvitaan ammattimaisia poliitikkoja vahvistamaan maallikkovaikutusta ja vähentämään vapaa-aikapoliitikkojen riippuvuutta virkakunnasta (Riberdahl 1995, 163).

Kunnanneuvoksia voi kunnassa olla yksi tai useampi (288 kunnassa heitä on noin 550; lisäksi on noin 140 landstingsrådia). Kunnissa on turvattu myös opposition mahdollisuudet ohjata hallinnon toimintaa ns. oppositioneuvosten (oppositionsråd) kautta. Kaikkiaan luottamushenkilöitä Ruotsissa on noin 70 000 (kunnat ja landstingit).

Ruotsin johtamisjärjestelmälle antaa Suomen tavoin merkittävän leiman kollegiaaliorganin, kunnanhallituksen, keskeinen asema. Sitä pidetään usein hallituksena (regering), mutta kunnallislaki ei kuitenkaan anna sille käskyvaltaa lautakuntien suhteen, pois lukien tietyt budjetti- ja selvitystoimivaltuudet (Häggeroth–Peterson 1998, 83–84).

Toimenkuvansa suhteen ruotsalaisen kunnan virkajohtaja (kommunchef) ei juuri eroa suomalaisesta kunnanjohtajasta. Viranhakuilmoituksessa toimenkuva on voitu määritellä seuraavasti:

”Vastuu- ja työalueesi on kunnanhallituksen ja sen puheenjohtajan avustaminen ohjaamalla kunnan toimintaa kunnanvaltuuston päätösten mukaisella tavalla. Kunnan päällikkönä vastaat johtoryhmästä ja johdat kunnan hallintokeskuksen esikuntaa.

Haemme henkilöä, jolla on selkeää johtajuutta, tietoa ja kiinnostusta koko kunnalliseen toimintaan ja sen kehittämiseen työskentelemällä lähellä poliitikkoja.

Tehtäväsi kunnan päällikkönä ovat

- johtaa toimintaa niiden päämäärien ja tulosten suuntaan, jotka valtuusto ja hallitus antavat, samalla saattamalla kaikki organisaatiossa toimivat osalliseksi ja tuntemaan voivansa vaikuttaa
- seuraamalla toimintaympäristöä tuoda organisaatioon ja toimialaan uusia vaikutteita

- luoda positiivista työilmapiiriä kuntaan, jolle leimallista on yhteistyökyky ja kunnioitus
- työskennellä elinkeinoelämämme edustajien kanssa ja lisätä vetovoimaisuuttamme uusien yritysten näkökulmasta.

Kunnassa on noin 600 työntekijää. Kuljemme 2000-luvulle talous tasapainossa. Nyt on tärkeää löytää uusia tehokkaita muotoja kunnalliseen toimintaan.

Selvitäksesi tästä tarvitset

- monivuotista kokemusta päällikyydestä poliittisesti ohjatussa toiminnassa
- suurta kiinnostusta kehittämistyöhön ja kokemusta siitä
- tehtäviin soveltuvan korkeakoulu-/yliopistokoulutuksen.”

(9 000 asukkaan Hjon kunnan ilmoitus huhtikuussa 2000)

Liitteenä olevassa erillisselvityksessä tarkastellaan lähemmin poliittisen johdon ja virkajohdon välistä työnjakoa.

### *4.3 Norjan johtamisjärjestelmän parlamentarismileima*

Keskustelua parlamentarismien eduista ja haitoista kunnallishallinnossa on käyty vanhastaan (ks. esim. Suomen Kunnallislehti 7/1972, s. 19, jossa esiteltiin Ruotsin kunnallisliiton julkaisussa Kommunal tidskrift 10/1972 ollut pääkirjoitusta asiasta). Keskustelu on liittynyt erityisesti tarpeeseen vahvistaa valtuuston asemaa. Vuoden 1995 kuntalain valmistelun yhteydessä asia oli perusteellisesti esillä, mutta lailla käyttöön otettiin pelkästään ns. sovelletun parlamentarismien menettelyjä. Tästä syystä oma mielenkiintonsa suomalaisesta näkökulmasta on sillä, millaisia vaikutuksia Norjassa käytössä olevassa parlamentarismissa on valtuuston asemalle ja johtamisjärjestelmälle.

Norjan kuntien johtamisjärjestelmä muistuttaa poliittisen johdon ja virkajohdon välisen työnjaon kannalta varsin paljon Ruotsin järjestelmää. Norjan 1.1.1993 voimaan tullessa kunnallislaissa on johtavan virkamiehen, hallintopäällikön (administrasjonssjef), roolia supistettu siten, että se muistuttaa Ruotsin virkajohtajan (hallintopäällikön) asemaa (22 ja 23 §; ks. myös kunnallislain valmistelu ehdotus NOU 1990:13, s. 135–139). Hallintopäälliköllä on selkeästi valmistelu- ja täytäntöönpanokoneiston johtajan rooli.

Parlamentarismien käyttöönoton vaikutuksia johtamisjärjestelmän kannalta tarkastellaan yksityiskohtaisemmin liitteenä olevassa erillisselvityksessä. Sen (ja selvityksen perustana olevan tutkielman) päätelmät osoittavat, ettei parlamentarismi kunnallishallinnossa välttämättä ole mikään patenttilääke kansanvallan ja johtamisen ongelmiin.

### *4.4 ”Yksipäiseen” johtamisjärjestelmään: Saksan osavaltioiden uudistukset*

Saksan osavaltioiden 1990-luvulla tapahtuneille kunnallislakien uudistuksille on tyypillistä sisäisen organisaation uudistaminen. Hessenin osavaltiossa otettiin jo

tammikuussa 1991 pidetyn kansanäänestyksen perusteella käyttöön pormestarin ja piirikunnan johtajan (Landrat) suora vaali. Yli 80 % äänestäneistä kannatti suoran vaalin käyttöönottoa (von Arnim 1992, 331). Samalla hylättiin ns. kaksipäinen järjestelmä, jossa oli erikseen kaupunginjohtaja hallinnon johtajana ja pormestari valtuuston puheenjohtajana. Tällaisen järjestelmän katsottiin aiheuttavan haitallista johtamiskilpailua ja heikentävän hallituskykyisyyttä.

Monien kaupunkien pysyvät riidat kahden johtohenkilön kesken saivat laajaa julkisuutta. Pormestari, joka tosin oli muodolliselta asemaltaan luottamustoiminen mutta tavattavissa päivittäin raatihuoneella, vaati itselleen asemaa kansalaisten ja valtuuston edustajana. Hän vaati myös edellytyksiä kansan äänen ja tuntemusten selvittämiseen. Mutta kaikesta päättävän valtuuston puheenjohtajana hänellä itsellään ei kuitenkaan ollut riittäviä toimivaltuuksia. Hän ei myöskään ollut raatihuoneen ”herra”. Sellaisena toimi kaupunginjohtaja, joka ei ollut vain hallinnon johtaja ja siten hallintohenkilöstön päällikkö vaan myös kaupungin yksinomainen edustaja oikeudellisesti. Nämä molemmat (yleensä) mahtavat miehet joutuivat tästä syystä välttämättömän yhteistyön seurauksena usein toimivaltariitoihin keskenään. Tunnettua oli esimerkiksi Kölnissä vuosikautia jatkunut ristiriita (Gisevius 1999, 16–17).

Tätä ennen kunnallislait poikkesivat merkittävältä osin toisistaan. Aina vuoteen 1999 saakka oli useissa osavaltioissa, esimerkiksi Niedersachsenissa ja Nordrhein-Westfalenissa (esim. Nordrhein-Westfalenin kunnallislaki kuitenkin säädettiin pääosin jo 17.10.1994 voimaan tulevaksi) voimassa ns. pohjoissaksalainen raatihallintomalli (Ratsverfassung), jolle tunnusomaista oli periaate ”kaikki valta valtuustoille (raadeille)”. Tätä organisaatiomallia luonnehdittiin kriittisesti idylliseksi hallitsemismalliksi aikana, jolloin ei selvitä ilman selkeää hallinnon ohjausta (ks. Roth 1998, 24–25). Tällä toisen maailmansodan jälkeen käyttöön otetulla mallilla oli brittiläinen alkuperä. Sille luonteenomaista oli kaksoisjohto: pormestari valtuuston luottamusperusteisena puheenjohtajana ja päähallintovirkamies päätoimisen hallinnon johtajana. Sen perusongelma oli suuri ero lainsäädännön kirjaimen ja hallinnon todellisuuden välillä, minkä vuoksi sitä kritisoitiin voimakkaasti. Irtiottoa vanhasta järjestelmästä vuoden 1994 lainsäädäntöuudistuksella luonnehdittiin ”lainsäädäntövallankumoukseksi” (Andersen 1998, 65).

Malli on vaihdettu yleisesti ns. eteläsaksalaiseen raatihallintomalliin pohjautuvaksi. Se oli voimassa jo huomattavasti aiemmin eteläsaksalaisissa osavaltioissa Baijerissa ja Baden-Württembergissä. Mallin tyypillisiä piirteitä ovat suoralla vaalilla valittu kunnanjohtaja – päätoiminen pormestari – niin valtuuston puheenjohtajana kuin hallinnon johtajana. Näin hän muodostaa henkilöityneen yhdyssiteen valtuuston ja hallinnon välille. Hän toimii myös valtuuston valiokuntien puheenjohtajana. (Tätä oikeutta ei kuitenkaan ole kaikissa osavaltioissa, ei esim. Nordrhein-Westfalenissa.) Tämän lisäksi hänellä on itsenäistä toimivaltaa.

Sanottua muutosta on kuvattu siirtymiseksi dualistisesta luottamustoimisen pormestarin ja päätoimisen kunnanjohtajan järjestelmästä päätoimisen pormestarin järjestelmään eli ”yksipäiseen” johtamisjärjestelmään, jossa niin poliittinen johtaminen kuin valmistelu ja hallinnonkin johtaminen ovat saman henkilön käsissä (Oebbecke 1995, 701). Osavaltioiden kunnallislakien muutosten

keskeisin piirre on juuri kunnan johtajan muuttuminen ylimmäksi kunnan edustajaksi ja suoralla vaalilla valituksi (Nassmacher–Nassmacher 1999, 265). Selkeä kehityslinja on ollut kunnan johtamisen vahvistaminen. Sanottua kehityssuuntaa näkyy haluttavan jatkaa edelleen, mitä osoittavat mm. eräissä osavaltioissa vireillä olevat johtajan (pormestarin) toimikauden pidennykset lainmuutoksella (esim. Nordrhein–Westfalenissa tavoitteena 8 vuoden kausi, ks. das rathaus -lehden uutisointi 6/2000, 212).

Johtamistoimintojen arvostus näkyy myös palkkauksessa. Pormestarin palkka on sidottu kunnan asukaslukuun. Alle 10 000 asukkaan kunnassa peruspalkka on 9 584 DM (1.1.1998). Seuraavassa ryhmässä (10 001–20 000 asukasta) peruspalkka on 10 592 DM. Peruspalkan lisäksi tulevat ns. perhelisä ja kuukausittainen kulukorvaus.

Pelkistetysti voidaan katsoa Saksan osavaltioiden kunnallislakien säätävän kahdenlaisesta pormestarijärjestelmästä:

- 1) pormestari poliittisena johtajana ja kaupunginjohtaja virkajohtajana (kaksisoisjohto, ”Doppelspitze”) ja
- 2) pormestari kokonaisvastuullisena johtajana (”yksipäinen” järjestelmä).

#### Pormestarin asema Saksan osavaltioiden kunnallislakien mukaan:

OSA-VALTIO	VAALI-TAPA	VIRKA-KAUSI	EROTETTAVUUS	VALTUUSTON PJ.	VALIO-KUNTIEN PJ.
Baden-Württemberg	kansanvaali	8	ei	kyllä	kyllä
Baijeri	kansanvaali	6	ei	kyllä	kyllä
Brandenburg	kansanvaali	8 päätoim. 5 luottamustoim.	kyllä	ei	ei
Bremerhaven	valtuustovaali	8	kyllä	ei	ei
Hessen	kansanvaali	6	kyllä	ei	ei
Mecklenburg-Vorpommern	kansanvaali	7-9 päätoim. 5 luottamustoim.	kyllä	ei	kyllä
Niedersachsen	kansanvaali	5	kyllä	ei	ei
Nordrhein-Westfalen	kansanvaali	5	kyllä	kyllä	kyllä
Rheinland-Pfalz	kansanvaali	8 päätoim. 5 luottamustoim.	kyllä	kyllä	kyllä
Saarland	kansanvaali	8	kyllä	kyllä	kyllä
Sachsen	kansanvaali	7	kyllä	kyllä	kyllä
Sachsen-Anhalt	kansanvaali	7	kyllä	ei	kyllä
Schleswig-Holstein	Kansanvaali/ valtuustovaali	6-8 päätoim. 5 luottamustoim.	kyllä	ei	ei
Thüringen	kansanvaali	6 päätoim. 5 luottamustoim.	kyllä	kyllä, ellei valtuusto toisin päätä	kyllä



Kunnallislain muutosten vaikutuksista on tietysti keskusteltu ennen ja jälkeen uudistusten. Siirtyminen ”yksipäiseen” järjestelmään on luonnollisesti synnyttänyt myös kriittisiä näkemyksiä.

Asiaa koskevissa tutkimuksissa jo 1950-luvulla käyttöön otetun Baijerin vahvan piirikuntajohtajan (Landrat) asemasta todetaan taustalla olevan vanhaliiberaali demoksen pelko: pelko, että kansalaiset valitsisivat itselleen ”ilmaisolutpormestarin”, toisin sanoen halpahintaisia ja kevyitä lupauksia antavan kandidaatin. Tällaiset pelot on hallintotodellisuus osoittanut vääriksi. Kyseisessä tutkimuksessa osoitetaan, että yli 80 % kansalaisten suoraan valitsemista osavaltion pormestareista on toiminut jo aiemmin hallinnossa ja saanut hallinnollisen koulutuksen. Esimerkiksi eteläsaksalaisessa Baden-Württembergin osavaltiossa he eivät nykyisin suinkaan ole edenneet paikallispoliitikoista vaan tulevat suurimmaksi osaksi muusta kunnasta. Näin ollen heidän on yleensä opeteltava paikalliset konkreettiset kysymykset (ks. Roth 1998, 35 ja 61). Baden-Württembergin osavaltion pormestareilla on yleisesti hallinnollinen ja oikeudellinen koulutus (Stock 2000, 9). Valittu pormestari ei myöskään joudu yksin selviytymään tehtävien haltuun ottamisesta. Olemassa olevan virkakoneiston lisäksi pormestari järjestää yleensä itselleen esikunnan. Esikunnan (pormestarin toimiston) on luonnollisesti kytkeydyttävä rakenteellisesti olemassa olevan hallinnon toimintaan. Tärkeänä pidetään sitä, että pormestarin toimiston ja muun hallinnon väliset toimivaltasuhteet määritellään ja ne ovat selkeät alusta lähtien (Gisevius 1999, 145).

Pelko ammattitaidottomuudesta on myös toisella tavoin aiheeton. Jo keskiuudessa saksalaisessa kaupungissa pormestarin on tehtävien lukuisuuden ja monimutkaisuuden sekä hallinnossa työskentelevien suuren määrän vuoksi käytännössä mahdotonta yrittää pitää kaikkia lankoja käsissään. Hänen käytössään olevat byrokraattiset ohjausinstrumentit eivät myöskään ole kovinkaan kelvollisia modernin organisaation ajanmukaiseen johtamiseen. Pormestarin on näin ollen rajoitettava toimintansa muutamille alueille, joilla hän haluaa itsellään olevan merkittävän roolin ja joihin hän haluaa vaikuttaa (Stock 2000, 10).

Vaikka siis pormestarilla on muodollisesti kaiken kattava toimivalta hallinnossa, rajoittavat niin kunnallisten tehtävien hoidon mutkikkuus kuin hallinnon valtasuhteetkin suuresti hänen vallankäyttöään.

Useista tutkimuksista on johdettavissa yleislinjaus, että pormestariksi valitsemiseksi hyvät edellytykset tarjoavat vahva persoonallisuus, lupaava ammatillinen tausta ja puoluesidonnaisuus. Sen sijaan merkitystä ei niinkään ole sillä, onko hakija jo kunnan asukas tai onko hänellä kokemusta kyseisen kunnan hallinnosta.

Suurempi kritiikin kohde on perinteisesti ollut vallan keskittyminen yhdelle henkilölle. Tämän vallan kasautumisen seurauksena valtuuston valta ylimpänä kunnan elimenä luonnollisesti kaventuu. Jo pelkästään tiedollisen ja asiantuntemuksellisen etulyöntiasemansa nojalla hallinto kasvattaisi asemaansa. Pelot valtuuston vallanmenetyksestä on kuitenkin osoitettu vääriksi. Muutos on sen sijaan poistanut aiemmassa ”kaksipäisessä” johtamisjärjestelmässä esiintyneet kitkat, valtuuston puheenjohtajan ja johtavan virkamiehen välisen kilpailevan suhteen (Thieme 1997, 950).

Itse asiassa uusi johtamisjärjestelmä on tuonut valtaa tasapainottavan tekijän: toimivaltuudet ja vastuu on jaettu kahdelle orgaanille, valtuustolle ja pormestarille. Ne molemmat ovat oikeudellisesti samanarvoisia. Tämä poistaa mahdollisuuden, että ne voisivat puuttua toistensa kunnallislaissa säädettyihin toimivaltuuksiin.

Vahvan pormestarin roolia valtuustossa on kuvattu perämiehen rooliksi. Hänellä on hallinnon päällikön ominaisuudessa käytössä tarpeellinen informaatio, ja valtuuston puheenjohtajana hänellä on mahdollisuus ohjata valtuuston suuntaa näyttäviä päätöksiä (Stock 2000, 5).

Pormestarin kaksoisrooli vaatii niin poliittista johtamiskykyä kuin taitoa hallinnon ja ihmisten johtamiseen. Poliittisen johtamiskyvyn on oltava tasapainossa henkilöstönjohtamisvalmiuden ja -kyvyn kanssa. Pormestarin on kyettävä toimimaan eri rooleissa. Knemeyrin sanoin pormestari on ”joskus raatihuoneen ihmisten intressien edustaja valtuustoon päin ja joskus taas päätöselimen eksponentti, jonka on kontrolloitava ammatillista hallintoa ja huolehdittava siitä, ettei se muutu dominoivaksi valtuuston suhteen” (Knemeyer 1996, 3). Knemeyer toteaa edelleen, että pormestarin hahmossa kunnan yleistoimivaltuus saa laajimman merkityksensä, sillä siinä kytkeytyvät yhteen kaikki julkisen hallinnon aktiviteetit, jotka koskettavat kuntaa jollakin tavoin. Tehtävä edellyttää myös tietynlaista asennetta: ”Voisitteko kuvitella, että baijerilainen pormestari, joka juuri toimintojensa kautta on erityisen inhimillinen ja kansalaisläheinen ja näin eroaa mistä tahansa viraston virkajohtajasta, ei voisi vedota vapauteensa ilmaista kunnallispoliittinen mielipiteensä, kun hän toteaa, että kehitys hänen kunnassaan kulkee toisin kuin valtuusto ja hallinto haluaisivat nähdä?” (Knemeyer 1996, 5).

Laajassa pormestarijärjestelmää selvittäneessä tutkimuksessa on luonnollisesti kysytty, mikä on päätoimisen pormestarin menestysresepti, miksi järjestelmä on 1990-luvulla lyönyt itsensä läpi. Hieman yllättäen näyttää vastuullisuuden korostuminen keskeiseltä tekijältä (ks. esim. Gisevius 1999, 10). Kun pormestari ei enää ole pelkästään asukkaiden edustaja vaan myös kunnan hallinnon päällikkö, näkyy tehtävän merkitys mutta samalla myös sen vastuu selkeämmin. Vastuullisuuden korostamisen tarpeen taustana on havainto, jonka mukaan eriytynyt valiokuntajärjestelmä, ja sen korostunut merkitys valmistelussa, on johtanut politiikkaprosessien ohjaamiskyvyn heikentymiseen. Valiokuntajärjestelmä auttaa erityisesti yksittäisten valtuutettujen profiilin nostamisessa heidän toimissaan valiokuntien puheenjohtajina. Tämänäyttävyyksiin tendensseihin ei pohjois-saksalaisella raatihallintomallilla ole tarjottavanaan vastapainoa – argumentti, jolla on ollut merkitystä uudistushankkeissa. Eteläsaksalaisissa järjestelmissä (kuten Baden-Württembergissä) tämä hajautuminen on estetty siten, että pormestari tai ylipormestari on ollut hoidettavanaan myös valiokuntien puheenjohtajuus. Hän on voinut näin rajoittaa yksittäisten poliitikkojen profiloitumista. Valiokuntarakenteen eriytyminen on nähty viime kädessä myös kaupunkien talouskriisin syyksi (Nordrhein-Westfalenissa), koska sektorihallinnon ja koordinoitua vastuullisen hallinnon näkemykset poikkeavat toisistaan (Nassmacher–Nassmacher 1999, 313–314).

Tämän kunnallisella tasolla tapahtuneen johtamisjärjestelmien yhtenäistämiskehityksen myötä katsotaan tarpeellisen ”poliittisen piirin pinta-alan määri-

tyksen”, neliöimisen, tulleen saavutetuksi. Ensinnäkin hallinnon parempi tehokkuus vahvistaa taloudellisesti vaikeina aikoina päätöksentekokykyä ja sitoo vastuun ”ylhäällä”. Samanaikaisesti lisääntyy kansalaisvaikuttaminen suoran vaalin käytön johdosta. Hallinto uudistuu enemmän määrin kansalaisläheiseksi poliittisen pormestarin kautta. Tärkeänä etuna pidetään myös sitä, että kuka tahansa mies tai nainen voi päästä pormestariksi.

Päätoimisen pormestarin malli ei ole kaikkialla Saksassa käytössä. Pienissä, usein alle 2 000 asukkaan kunnissa, jotka kuuluvat ns. toisen asteen kuntiin (kuten Amteihin Brandenburgissa tai liittoon kuuluvat kunnat, Verbandsgemeinde, Rheinland-Pfalzissa), on edelleen luottamustoiminen pormestari. Johtamisjärjestelmän poikkeuksen muodostaa vielä myös Hessenin osavaltio (maistraattihallinto), jossa pormestari ei johda hallintoa yksin vaan yhdessä maistraatin (Gemeindevorstand) kanssa. Hessenissä on alle 1 500 asukkaan kunnissa mahdollista määrätä johtosäännössä, että pormestarin tehtävää hoidetaan luottamustoimisesti (44 §).

Myös Nordrhein-Westfalenin vuoden 1994 kunnallislakiuudistus toi uutena vaatimuksen kollegiaalielimen asettamisesta kunnan hallintoa varten (uudistuksen mukaista johtamisjärjestelmää on jo edellä tarkasteltu). Tältä osin on siis olemassa keskeinen ero eräiden eteläsaksalaisten osavaltioiden (kuten Baijerin) kunnallislakeihin. Kyseiseen elimeen (Verwaltungsvorstand) kuuluvat puheenjohtajana toimivan ylipormestarin ohella päätoimiset apulaisjohtajat (Beigeordneten) sekä talousjohtaja. Ylipormestari valitaan viiden vuoden toimikaudeksi suoralla kuntalaisten toteuttamalla vaalilla. Apulaisjohtajat puolestaan valitsee valtuusto kahdeksan vuoden toimikausiksi (ks. Andersen 1998, 70).

Eräänlainen erikoisuus on myös pohjoisin osavaltio, Schleswig-Holstein. Sille on tyypillistä pienten kuntien suuri lukumäärä. Osavaltiossa ei pantu toimeen samankaltaista suurta kuntien yhdistämisreformia kuin muissa osavaltioissa. Osavaltiossa on 957 kuntaa, joissa on alle 2 000 asukasta (84 % kunnista). Tästä syystä myös niiden hallintoa johtavat pitkälti luottamushenkilöt. Osavaltion 1 129 kunnasta ja kaupungista 1 024 (noin 95 %) on luottamustoimisesti johdettuja (Schliesky–Tietje 2000, 35). Luottamustoimisuuden katsotaan takaavan välittömän demokratian toteutumisen kunnallisella tasolla. Asukkaille annetaan näin mahdollisuus osallistua hallintopäätösten tekemiseen, minkä katsotaan tuovan mukanaan vahvemman päätösten hyväksynnän ja legitimaation. Tauskana on historiallinen ajattelu ja poliittinen idea omavastuisesta kansalaisten itsehallinnosta, mikä tarkoittaa ennen kaikkea kansalaisten luottamustoimista myötävaikuttamista (itse)hallintoon. Luottamustoiminen pormestari on samalla valtuuston eli edustuston puheenjohtaja ja vastaa myös päätösten täytäntöönpanosta, hallinnosta. Kunnalla itsellään ei juuri ole omaa hallintokoneistoa, vaan Amt (toisen asteen kunta, eräänlainen liittokunta) vastaa hallinnosta. Tiukkaa rajaa päätoimisuuden ja luottamustoimisuuden kesken ei kuitenkaan ole. Yli 2 000 asukkaan kunta voi, jos se ei kuulu Amtiin, palkata päätoimisen pormestarin. Vasta yli 5 000 asukkaan kunnassa on oltava päätoiminen pormestari (Borchert 1998, 9).

Pormestarin suoran vaalin käyttöönotonkin jälkeen on Schleswig-Holsteinissa (toisin kuin esim. eteläsaksalaisissa osavaltioissa) yli 2 000 asukkaan kun-

nissa edustuston (eli valtuuston) puheenjohtajana erillinen henkilö (Bürgervorsteher). Kunnallislainsäädäntö ei osoita hänelle selkeitä toimivaltuuksia puheenjohtamisen lisäksi. Kunnallislain täytäntöönpanomääräyksen kautta on kuitenkin määrätty, että julkisissa yhteyksissä kuntaa edustavat edustuston puheenjohtaja ja pormestari yhdessä.

Toinen mielenkiintoinen piirre Schleswig-Holsteinissa on vielä kollegiaaliorgaanin asema. Viimeisessä, 1.4.1998 voimaan tullessa kunnallislainsäädännön uudistuksessa lakkautettiin vanhat hallinto-organit, maistraatit. Niiden tilalle tuli uusi elin, päävaliokunta (Hauptausschuss). Kysymys ei ollut pelkästään elimen nimen muutoksesta, vaan myös sen asema on erilainen. Nyt keskusteluun on noussut mm. se, kenen sitä pitäisi johtaa (valtuuston puheenjohtajan eli Bürgervorsteherin vai pormestarin). Päävaliokunnan katsotaan myös jäävän monissa asioissa erityisten ammattivaliokuntien varjoon. Myös lakiin kirjatut pormestarin tehtävät ovat johtaneet siihen, että luottamustoimiset asioiden hoitajat katsovat asemansa heikentyneen ratkaisevasti (ks. muutostarpeista Borchert, Die Gemeinde -lehti nro 3/2000). Sama ongelma koskee Amtin hallintoa, jonka rakenteet muuttuivat täysin viimeisessä lainsäädäntöuudistuksessa. Johtava virkamies vastaa juoksevan hallinnon tehtävistä. Amtin valtuuston puheenjohtaja (Amtsvorsteher) on edelleenkin hallinnon johtaja, mutta hänen toimivaltuutensa ovat lakiuudistuksen kautta muuttuneet. On Amtin valtuuston puheenjohtajia, jotka välittävät varsinaisesta hallintotoiminnasta suhteellisen vähän ja antavat hallinnon johtamisen byrokraattisessa mielessä johtavan virkamiehen käsiin. Sama koskee luottamustoimista pormestaria. Hänkään ei johda hallintoa, vaan hänellä on lähinnä edustuksellinen rooli. Myöskään se seikka, että hän on vastuussa valtuuston päätösten täytäntöönpanosta, ei tee hänestä varsinaista hallinnon johtajaa (Borchert 1999, 254).

Kelpoisuussäännökset ovat yksi keskustelun kohteena olleista kysymyksistä. Esimerkiksi Schleswig-Holsteinin osavaltiolainsäädäntöön kelpoisuusvaatimukset otettiin, sen sijaan eteläsaksalaisissa kunnallislajeissa niitä ei ole (esim. Nordrhein-Westfalenin kunnallislajeissa ei edellytetä muuta kuin 23 vuoden ikää; 68 vuoden ikä on pormestarin yläikäraja). Schleswig-Holsteinin osavaltion kunnallislain (57 §:n 2. kappale) mukaan pormestarilta edellytetään tarpeellista soveltavuutta, kykyä ja asiantuntemusta. Kyseisellä kelpoisuusvaatimuksella on näin huolehdittu siitä, että ns. huvikseen hakijat voidaan syrjäyttää (Borchert 1999, 226). Tästä on nyt myös konkreettisia esimerkkejä Schleswig-Holsteinin hallinto-oikeudesta.

Eräissä tapauksessa kysymys oli siitä, voiko vaalilautakunta hylätä hakijan, joka oli lehtori, muun muassa sen perusteella, ettei hän ollut esittänyt selvitystä asiantuntemuksestaan. Hallinto-oikeus totesi hylkäämisen mahdolliseksi sillä perusteella, että vaalikel-poisuuden edellytyksenä pormestarin tehtävään on, että hakijalla on tähän virkaan vaadittava soveltavuus, kyky ja asiantuntemus. Asiantuntemus edellyttää tietoja kunnallisista tehtävistä ja kunnallisen hallintotoiminnan perusteiden hallintaa. Vaadittava asiantuntemus voidaan hankkia ennen muuta yleistä hallintovirkaa koskevalla koulutuksella, oikeustieteiden opiskelulla, monivuotisella laaja-alaisella päätoimisella toiminnalla kunnallisissa tehtävissä virastossa tai myös pitkäaikaisella ja intensiivisellä toimimisella luottamushenkilönä valtuutettuna tai piirikunnan edustajana, erityisesti valtuuston tai valiokunnan puheenjohtajana. Näitä edellytyksiä valituksen tehnyt lehtori ei täyttänyt.

Hallinto-oikeuden päätöksessä todettiin lisäksi, ettei sillä seikalla ollut merkitystä, että valittaja lehtorina oli ylempään viran haltija. Pelkästään ylempään viran hoitaminen ei tuota pormestarin virkaan vaadittavaa asiantuntemusta.

On esitetty epäilyjä siitä, onko tällaisten henkilöä ja asiantuntemusta koskevien kelpoisuusvaatimusten asettaminen ristiriidassa demokratiaperiaatteen kanssa. Keskustelussa on viitattu siihen, että eteläsaksalaisissa kunnallislaeissa kelpoisuusvaatimuksia ei tunneta. Kyseisen eroavuuden syynä on kuitenkin selkeä peruste: eteläsaksalaisissa kunnallisjärjestelmissä pormestari on myös valtuuston puheenjohtaja. Näin ollen pormestarilla on hänen viranhaltijatehtävänsä ohella valtuuston jäsenenä myös kansan edustajan rooli. Tällaisessa tapauksessa ei luonnollisestikaan voida perustella erityisvaatimusten asettamista valittavalle henkilölle. Silti ei ole esiintynyt ongelmia riittävät edellytykset omaavien pormestareiden valinnassa. Esimerkiksi Baden-Württembergin osavaltiossa noin 90 % osavaltion 1 030 päätoimisista pormestareista on koulutuksen saaneita hallintoasiantuntijoita, joko jommankumman kahden julkisen hallinnon ammattikorkeakoulun tutkinnon suorittaneita tai juristeja (suurissa kunnissa). Pormestari voi kyllä kuulua puolueeseen, mutta esimerkiksi Baden-Württembergissä puolet heistä on puolueettomia (Wehling 1999, 8). Voidaan jopa sanoa, että Etelä-Saksan osavaltioiden pormestareilla on erittäin vahvat hallinnolliset kelpoisuudet. Heidän valitsijoillaan on hyvin kehittynyt tuntuma hakijoiden laadun suhteen (Knemeyer 1997, 95).

Vaalimenettelyä koskevien säännösten tarkoituksena on avata mahdollisuus riittävän laajan hakijajoukon saamiseen ja heidän poliittisten ohjelmiansa riittävään julki tuomiseen. Esimerkiksi Schleswig-Holsteinin kunnallislain 57a §:n 2. kappaleen mukaan pormestarin virka on julistettava avoimeksi viimeistään viisi kuukautta ennen vaalipäivää. Hessenin kunnallislain 42 §:n mukaan tämän on tapahduttava aikaisintaan kuusi ja vähintään kolme kuukautta ennen paikan vapautumista.

Valittujen tausta on mielenkiintoinen myös sen suhteen, millaisen edun tunnettuus paikkakunnalla tarjoaa. Tässä suhteessa erot eri osavaltioiden kesken ovat merkittäviä. Hessenissä suoran vaalin kautta valituiksi ovat tulleet henkilöt, jotka ovat pitkään toimineet kuntansa poliittisessa elämässä ja tulleet sitä kautta tunnetuiksi. Osaksi he ovat olleet kunnallispolitiikassa, osaksi heillä oli profiilia osavaltio- ja liittovaltiotason politiikasta. Samankaltainen tilanne on ollut vuosikymmenten ajan Baijerissa. Sen sijaan vastakkainen tilanne on Baden-Württembergin osavaltiossa. Normaalityapauksessa nimittäin on kandidaatille eduksi, ettei hänellä ole siteitä kuntaan ja että hän on toiselta paikkakunnalta. Esimerkiksi valtuutetut ovat harvoin menestyneet suorassa vaalissa. Poikkeuksina tästä ovat viime vuosina olleet kuitenkin suuret kaupungit (Gründler-Lückemeier 1999, 5).

Schleswig-Holsteinin osavaltio on siis päättänyt –muista osavaltioista poiketen – säilyttää kunnallislaissaan dualistisen johdon.

#### 4.5 ”Maalaiskuntamaisen” kunnan johtaminen – esimerkkinä Itävalta

Itävallan käyttämisellä esimerkkinä ns. maalaiskuntamaisen kunnan johtamisesta on oma mielenkiintonsa. Kuten jäljempänä suoraa vaalia tarkasteltaessa tulee esille, on Itävallan osavaltioissa 1990-luvulla uudistettu kunnan johtajien vaalijärjestelmää. Tällä hetkellä on 6 osavaltiossa (kaikkiaan osavaltioita on 9) käytössä suora vaali. Myös Itävallassa kunnan johtamistoimintoihin on kohdistunut mielenkiintoa.

Laajassa, Itävallan kaikkiin 2 359 kuntaan (1.1.2000) suuntautuneessa kyselyssä selvitettiin pormestareiden taustaa, nousua paikalliseen eliittiin ja paikallispoliittista toimintaa. Kunnallistutkimuksen laitoksen (Institut für Kommunalforschung und Gemeindeberatung) johtajan Dieter Klammerin syksyllä 2000 ilmestyneessä tutkimuksessa Itävallan kunnallispolitiikan katsotaan olevan hyvissä käsissä. Enemmän kuin puolet kaikista pormestareista on suorittanut jonkin alan ammatilliset opinnot, ja kolmasosalla puolestaan on akateeminen koulutus (Klammer 2000).

Suuri osa Itävallan kunnista on suhteellisen pieniä (91,6 % kaikista kunnista on alle 5 000 asukkaan suuruisia). Niissä katsotaan politiikan henkilöityneen vahvemmin ja puolueiden merkityksen kaventuneen. Pienissä kunnissa merkittävässä asemassa ovat yhdistykset, uskonnolliset ja maalliset organisaatiot sekä kansalaisaloitteet, yritykset ja suurmaanomistajat sekä yksittäiset persoonallisuudet (Klammer 1999 b, 317).

Paikallispoliittisen eliitin joukossa kunnanjohtaja, pormestari, on keskeinen henkilö. Klammerin mukaan pormestari on ”kunnan yhteiskunnallinen ja poliittinen kristallisaatiopiste ja samalla henkilö, jonka hahmossa hallinto tulee konkreettiseksi ja kadottaa abstraktiutensa” (Klammer 2000, 47). Tärkeinä perusteina tässä ovat kansalaisläheisyys, kaikkien kansankerrosten ongelmien tuntemus ja tietämys kunnan tulevaisuuden selkeistä linjauksista (Klammer 1999, 453 ja Klammer 2000, 45).

Itävallan kunnallispoliittisen kentän kannalta ongelma on sama kuin valtionkin tasolla: eri ammattiryhmät ovat epätasaisesti edustettuja. Pormestareiden yhteiskunnallinen tausta ei suinkaan ole sama kuin väestön läpileikkaus: miehet, itsenäiset ammatinharjoittajat, maanviljelijät, hyvin koulutetut ja 40–60-vuotiaat ovat selvästi yliedustettuina (Klammer 1999 a, 126). Kunnallispolitiikasta on tullut keskiluokan ilmiö. Tärkeimmät mukana olevat ryhmät ovat virkailijat ja maanviljelijät. Joka toinen pormestari on näistä ryhmistä. Perinteisesti tärkeä kunnallispoliittinen vaikuttajaryhmä ovat olleet myös opettajat. Kuntakoon kasvaessa lisääntyy sellaisten pormestareiden osuus, joilla on korkeakoulututkinto. Aihetta koskevassa tutkimuksessa katsotaan, että Itävallan paikallinen eliitti on muodollisesti kiitettävän laadukasta hyvän koulutuksen ansiosta. Tästä nykytilan positii-visesta arvioinnista huolimatta nähtävissä on myös uhkakuvia. Keskeisen uhan muodostaa hiipuva halukkuus ottaa vastaan poliittista vastuutehtävää. Kuntien tehtävämäärän kasvu, vähentyneet taloudelliset mahdollisuudet, lisääntyneet kansalaisten vaatimukset ja poliitikkojen arvostuksen heikkeneminen yhdessä ovat tekijöitä, jotka varsinkin pienissä kunnissa vähentävät vastuunottohalukkuutta.

Mielenkiintoinen kysymys on, miten kunnan johtajaksi noustaan. Tässä suhteessa on havaittavissa kaksi erilaista tapaa. Tavanomainen tie kulkee valtuuston jäsenyyden ja valtuuston valiokunnan puheenjohtajuuden kautta. Erityisesti valiokunnan puheenjohtajuus näyttää olevan tehtävä, jolla paikallispoliittista kykyä mitataan. Harvemmin pormestariksi noustaan ohi valtuuston, suoran vaalin kautta. Suoraan pormestareiksi nousseita on vain 10,3 % pormestareista. Suorassa vaalissa johtajaksi nousseille tyypillistä on korkean koulutuksen antama etu. Nousua pormestariksi suorassa vaalissa auttaa mahdollinen oman nimilistan perustaminen. Tällaisen nimilistan perustamisen taustana on yleensä tyytymättömyys ajankohtaiseen kunnallispoliittiseen tilanteeseen (Klammer 1999, 454–458 ja Klammer 2000, 61–63).

Suurissa kaupungeissa tilanne on Itävallassa olennaisesti erilainen kuin pienissä kunnissa. Suurissa kaupungeissa tie kunnan johtoon kulkee väliportaiden kautta: valtuuston jäsenyydestä ja valiokunnan puheenjohtajuudesta pormestariksi. Kyseiset välivaiheet ovat välttämättömiä henkilökohtaisen profiloitumisen kannalta. Itävallan kansanpuolue (ÖVP) dominoi ennen muuta pienissä, maaseutumaisissa kunnissa. Sosiaalidemokraattisella puolueella (SPÖ) puolestaan on vahva asema suurehkoissa kunnissa.

Tuoreen laajan tutkimuksen (Klammer 2000, 55) mukaan pormestareiden keski-ikä on noin 7 vuotta korkeampi kuin valtuutettujen. Tätä ei tietenkään pidä ihmetellä, koska iällä on merkitystä kokemuksen kannalta. Puolet Itävallan pormestareista on 15 vuoden aikavälillä syntyneitä, vuosina 1946–1960, toisin sanoen he ovat 38–52-vuotiaita (kyselyn ajankohtana). Mainitun tutkimuksen mukaan noin 140 itävaltalaista pormestaria oli toiminut tehtävässään jo 20 vuotta tai kauemmin (heitä kutsutaan kirjallisuudessa ”kyläkeisareiksi”).

Pormestarin toimikausi on yleensä 5 vuotta. Kärntenin, Ylä-Itävallan ja Tirolin osavaltioissa kunnallis- ja pormestarinvaalit pidetään 6 vuoden välein.

Itävallan käytäntöä tarkastellaan myös seuraavassa jaksossa suoran vaalin käyttöönnoton näkökulmasta.

#### *4.6 Suora vaali*

Erityisesti anglosaksiseen demokratiakäsitykseen kuuluu muun ohella näkemys, jonka mukaan on oltava mahdollisuus äänestäjien ratkaisuun perustuvaan valanvaihtoon (ks. esim. Germann 1994, 43). Suoran vaalin merkitys on juuri suhteessa kunnan asukkaisiin: Suoran vaalin kautta keskeiseksi nousee yksi valintaperuste. Se on kansalaisten hyväksynnän saaminen (Gisevius 1999, 62).

Kunnan johtajien (pormestareiden) suoran vaalin käyttö on eräissä maissa vanha perinne, eräissä siihen on siirrytty 1990-luvulla, ja eräissä sitä koskeva muutos on tuore (esim. Isossa-Britanniassa). Suoraan vaaliin siirtyminen on saanut laajan kannatuksen asiaa koskeneissa kansanäänestyksissä. Peräti 72 % kannatti asiaa 7.5.1998 Lontoossa järjestetyssä kansanäänestyksessä. Erityisesti Saksan osavaltioissa 1990-luvulla kunnallislainsäädäntöön tehdyt suoran demokratian elementtien vahvistukset ovat tuoneet tässä suhteessa Saksan eurooppalaisten maiden kärkeen (kun huomioon ei oteta Sveitsiä, jossa suoralla demokratialla

on vankka perinne). Kansalaisvaikuttamisella on laaja juridinen ja poliittinen maaperä. Esimerkiksi Ranskassa ja Ruotsissa paikalliset sitovat kansanäänestykset eivät kuulu kunnalliseen toimintaan. Sanottu suoran vaikuttamisen tradition puute on yksi syy Ranskan paikalliselle poliittiselle kulttuurille tyypilliselle notaabelijärjestelmälle (Hoffmann-Martinot 1999, 371).

Esimerkiksi Itävallassa suoraa vaalia edelsi monivuotinen keskustelu. Se otettiin ensimmäisenä käyttöön Kärntenin osavaltiossa 1990 ja Tirolin osavaltiossa seuraavana vuonna. Tirolin perustuslakituomioistuin katsoi kuitenkin 1993 tekemässään päätöksessä, että suoran vaalin mahdollistava osavaltiolaki oli perustuslain vastainen, koska se oli ristiriidassa Itävallan perustuslain (B-VG) parlamentaristis-kansanvaltaisen (edustukselliseen demokratiaan perustuvan) järjestelmän kanssa. Tämän seurauksena tehtiin perustuslakiin vuonna 1994 muutos (B-VG:n 117 artiklaan), jolla annettiin osavaltiolainsäätäjälle mahdollisuus säätää valtuuston suorittaman pormestarin vaalin ohella myös suoran vaalin käyttöönotosta. Sen sijaan Wienin kaupungissa (jolla samalla on osavaltion asema) suoraa vaalia ei voida käyttää (B-VG 112 artikla). Niederösterreichin, Steiermarkin ja Vorarlbergin osavaltioissa oli pitkään käytössä valtuuston suorittama pormestarin vaali (Neuhofer 1998, 187). Sittemmin suora vaali on otettu käyttöön myös Vorarlbergissa (ensi kertaa 2.4.2000 pidetyissä vaaleissa). Steiermarkin osavaltion kunnallisliiton puheenjohtaja Hermann Kröll on pitänyt valitettavana sitä, ettei pormestarin suoraa vaalia ole otettu käyttöön (Kommunal 1–2/2000).

Edellä kuvatun kaltaiselle pormestarijärjestelmälle annettava merkitys riippuu luonnollisesti siitä, millaisena kunnallisen itsehallinnon ja työnjaon ihannekuva nähdään. On selvää, että kunnallispolitiikalle riittää kaksi periaatetta: demokratia ja tehokkuus. Kansanvalta yksin ei ole riittävä, vaan kansanvaltaisen tahdonmuodostusprosessin tuloksena on saatava jotain aikaan, ennen muuta hyvän, tehokkaan ongelmienratkaisun mielessä. Muussa tapauksessa demokratia vaarantaa itsensä. Mutta tehokas toiminta edellyttää kansanvaltaista kytkentää. Demokratiaan kuuluu, ettei asianosaisia koskevia päätöksiä tehdä itsevaltaisesti.

Suoran vaalin merkitys kunnallisen itsehallinnon kannalta on ennen muuta vastuun selkeyttämisessä. Vastuullisuuden on ilmentävä jokaiselle ilman suurta vaivannäköä. Vain näin on kansanvallassa mahdollista antaa poliittinen tuomio, joko palkita tai rangaista (esim. valitsemalla uudelleen tai jättämällä valitsematta). On siis vallittava toimivallan ja vastuullisuuden yhteneväisyyden periaatteen (Roth 1998, 50).

Kansalaisaloite ja kansanäänestys antavat asukkaille mahdollisuuden reagoida myös vaalien välillä valtuustoa ja pormestaria kohtaan, mikäli näiden toiminta irtaantuu liiaksi kansalaismielipiteestä. Kyseiset kunnallislain säännökset vaikuttavat (esim. Baden-Württembergissä, ks. Roth 1998, 50) ehkäisevästi. Niiden tosiasiallinen merkitys ei toisin sanoen näy yksin siitä, kuinka usein niitä käytetään. Pormestari ja valtuusto joutuvat kuuntelemaan herkällä korvalla kunnan asukkaiden mielipidettä, mikäli haluavat tulla uudelleen valituiksi. Näin ollen suoran vaalin käytöllä on kansalaisten itsehallinto- ja myötämääräämisoikeutta vahvistava vaikutus. Samalla suora vaali kaventaa liiallista puoluevaltaisuutta kunnan hallinnossa. Jo varhemmat kokemukset tosin ovat osoittaneet, että



riittävä etäisyys puolueisiin takaa riittävän itsenäisen toimintamahdollisuuden, houkuttelee itsenäisiä ja vastuuseen valmiita hakijoita. Arvioissa on todettu suoran vaalin edistävän sentyyppisten henkilöiden saamista pormestareiksi, joissa yhdistyvät niin hallintovirkamiehen kuin poliitikonkin hyveet (von Arnim 1992, 333). Käytäntö on osoittanut, että monissa kunnissa suoralla vaalilla valittu pormestari on toiminnassaan suhteellisen riippumaton puolueestaan sen johdosta, että suoraan vaaliin perustuva legitimaatio sallii hänelle oman itsenäisen kannanmäärittelyn. Se miten pitkälle hän tässä onnistuu, riippuu tietysti hänen henkilökohtaisista ominaisuuksistaan ja paikallisesta poliittisesta kulttuurista (Stock 2000, 6).

Suoran vaalin käyttö ei suinkaan ehkäise aktiivista pätevän hakijakunnan rekrytointia. Tyypillistä on, että ainakin suuremmissa kaupungeissa virka julistetaan haettavaksi valtakunnallisesti leviävissä kunnallisalan lehdissä. Esimerkiksi osavaltion pääkaupunki, 190 000 asukkaan Saarbrücken julkaisi marraskuussa 2000 seuraavan virkailmoituksen:

Osavaltion pääkaupunki Saarbrücken on taloudellinen ja kulttuurinen aluekeskus Saarlin varrella, ja siellä on Saarlin osavaltiohallitus. Kaupungissa on neljä korkeakoulua, ja se on messu- ja kongressikaupunki, jossa on noin 190 000 asukasta. Kaupungilla on suuri merkitys koko Euroopan sydämessä sijaitsevalle alueelle.

Kaupungin hallinto ymmärtää itsensä kansalaisten palvelijaksi. Uudistamme hallintoa tavoitteinamme asiakassuuntautuneisuus, laatutietoisuus ja kustannusvastuu ja noudatamme uutta toimintajärjestelmää, jossa on hajautettu kustannusvastuu ja toiminta-aluekontrolli.

Nykyisen viranhaltijan virkakauden päättymisen johdosta on ylipormestarin paikka 17.6.2001 uudelleen täytettävänä.

Ylipormestarin valitsevat osavaltiopääkaupunki Saarbrückenin kansalaiset 18.2.2001 suoraan enemmistövaalin periaatteella 8 vuoden ajaksi. Mikäli kukaan hakijoista ei saa enemmän kuin puolet annetuista hyväksytyistä äänistä, pannaan 11.3.2001 toimeen uusintavaali niiden kahden hakijan kesken, jotka ovat saaneet ensimmäisellä vaalikierroksella suurimmat äänimäärät.

Vaalikelpoinen ylipormestari on jokainen saksalainen perustuslain 116. artiklan mukaisesti ja jokainen unionikansalainen, jolla on asuinpaikka Saksan liittotasavallassa ja joka on vaalipäivään mennessä täyttänyt 25 vuotta, joka on vaalikelpoinen Saksan liittopäiville tai Euroopan parlamenttiin ja vakuuttaa olevansa joka hetki perustuslain tarkoittaman vapautteen perustuvan demokraattisen perusjärjestyksen kannalla. Ylipormestari ei voi tulla valituksi, jos on virkakauden alkaessa täyttänyt 65 vuotta.

Nykyinen viranhaltija hakee tehtävään uudelleen.

Palkkaus tapahtuu Saarlin kunnallisen palkkausjärjestyksen 2 §:n mukaan. Palkkatulojen lisäksi maksetaan edustuskulukorvaus.

Kirjalliset hakemukset oikeiksi todistettuina liitteineen on toimitettava viimeistään 14.12.2000 kello 18.00 tunnuksella "Ylipormestarin vaali" varustettuina osavaltiokaupunki Saarbrückenin kunnallisvaalijohtajalle, 66104 Saarbrücken.

Kirjallisen haun ohella on vaaliin osallistumisen kannalta ehdottoman välttämätöntä myös muodollisen vaaliehdotuksen jättäminen yksittäishakijana tai puolueen tai valitsijaryhmän kautta. Lähemmät tiedot vaaliehdotuksen jättämisestä on julkaistu Saarbrückenin viikkolehdessä ja Sulzbachtalspiegel-lehdessä 8.8.2000 ja voidaan pyytää tarvittaessa kaupungin kunnallisvaalijohtajalta. Määräaika vaaliehdotuksen jättämiseen kunnallisvaalijohtajalle päättyy 14.12.2000, kello 18.00.

Osavaltiopääkaupunki Saarbrückenin pormestari  
Margit Conrad

Schleswig-Holsteinin osavaltio on siirtynyt vähitellen vuodesta 1995 suoraan vaaliin. Saadut kokemukset alleviivaavat edellä sanottua. Esimerkiksi suhteellisen suuren kunnan (8 000 asukkaan Tangstedtin) pormestariksi valittiin joulukuussa 1999 toisessa kunnassa vuodesta 1991 rakennusviraston johtajana toiminut 32-vuotias henkilö 67,8 %:n ääniosuudella.

Osavaltiossa järjestetyt suorat pormestarinvaalit (44 kpl vuoden 1999 loppuun mennessä, lisäksi 2 piirikunnan johtajan ja 3 itsenäisemmän kaupungin ylipormestarin vaalia) ovat olleet vaihtelevan kiinnostuksen kohteina. Parissa kunnassa äänestysvilkkaukset on kohonnut yli 80 %:n, ja alhaisimmillaan se on jäänyt hieman yli 30 %:iin (Bericht der Landesregierung 1999). Osavaltion äänestysvilkkaukset voidaan pitää jopa hyvänä. Osavaltioissa, joissa suora vaali jo aiemmin oli käytössä (Baijeri ja Baden-Württemberg), oli voitu havaita, että osallistuminen suoraan vaaliin jäi varsin vähäiseksi ja että pormestarin virka menettää jatkuvasti vetovoimaisuuttaan (Nassmacher–Nassmacher 1999, 293).

Lontoon ensimmäisessä suorassa pormestarinvaalissa (14.5.2000) äänestysvilkkaukset oli heikko, 33 %.

Pormestarin viran houkuttavuuteen liittyviin kokemuksiin (sinänsä keskenään ristiriitaisiin havaintoihin) palataan jäljempänä erikseen.

Suoralla vaalilla valittavan pormestarin ja valtuuston välinen suhde on luonnollisesti toinen kuin jos pormestari saisi valtuutuksensa valtuustolta. Tämä on toisaalta ollut tavoiteltukin päämäärä, sillä pormestarin suoran vaalin käyttöönotto johti erilliseen legitimaatioon valtuuston ja pormestarin kohdalla. Erillinen legitimaatio toi tasapainottavan ja valtaa jakavan tekijän kunnallisiin valtasuhteisiin.

Suoralla vaalilla valitulla johtajalla arvioidaan olevan toisenlainen legitimaatio, toteuttamiskyky, integraatiokyky ja riippumattomuus kuin valtuuston valitsemalla johtajalla. Suora vaali siirtää painopistettä valtuustolta hallinnon hyväksimiseen (Nassmacher–Nassmacher 1999, 266). Molemmissa tapauksissa pormestarin vastuu valtuustolle on luonnollista. Erilainen asema näkyy ennen muuta siinä, ettei valtuusto voi erottaa suoralla vaalilla valittua pormestaria kesken toimikauden. Kun valtuusto ei enää voi uhata hallinnon johtajaa erottamisella, on selvää, että sen mahdollisuudet kontrolliin vähenevät (Schefold–Neumann 1996, 7). Jos pormestari menettää valtuuston luottamuksen, on erottamisen edellytyksenä kansanäänestyksen kautta syntyvä vastaava päätös. Sääntelyllä turvataan yhtäältä se, että valtuuston suuntaan edellytettävä vastuullisuus toteutuu ja toisaalta periaate, että äänioikeutetut ratkaisevat viime kädessä sen, nauttiiko heidän valitsemansa pormestari heidän luottamustaan ja pysyykö hän virassaan (esim. Itävallassa Salzburgin kunnallislain 45 §: ”Pormestari tukeutuu virkansa hoitamisessa kunnan äänioikeutettujen ja valtuuston luottamukseen”; ks. myös Neuhofer 1996, 38). Kunnan johtajana toimiva on näin ollen suoraan vastuussa myös kunnan asukkaille. Valtuuston ylemmyys suhteessa pormestariin puolestaan ilmenee ns. oman toimintapiirin asioissa (yleistoimivallan piirissä) siten, että kyseisten asioiden hoidossa valtuusto on ylin orgaani (B-VG 20. artiklan 1. kappale).

Myös Saksassa pormestarin erottamiskynnys on korkea. Silti tällaiset tapaukset eivät suinkaan ole harvinaisia. Esimerkiksi Brandenburgin osavaltiossa vuoden 1993 lopussa voimaan tulleiden erottamissäännösten perusteella tehtiin

2 vuoden aikana 23 aloitetta pormestarin erottamisesta (niistä 16 oli kansalaisaloitteita ja 7 valtuustoaloitteita).

Kunnan asukkaiden mahdollisuus erottaa suoralla vaalilla valittu pormestari on tuonut suoran demokratian menettelyn saksalaiseen kunnallisoikeuteen ja -politiikkaan. Saksalaisessa edustuksellis-kansanvaltaisessa ja yhä esivaltavaltiollisessa politiikkatraditiossa ja -kulttuurissa suoralle demokratialle ei kuitenkaan ollut enempää institutionaalisia kuin kulttuurisiakaan edellytyksiä. Tästä johtuu, että kuntien asukkaat joutuivat kylmiltään ja kokemattomina uusien suoran demokratian vaikuttamiskeinojen käyttäjiksi ja tarttuvat näihin keinoihin usein pelosta ja vihasta (mihin esim. itäisen Saksan taloudellinen tilanne antaa runsaasti syitä), mistä sitten puolestaan pormestarit joutuvat vastuuseen. Mahdollisuus pormestarin erottamiseen onkin vain ensi silmäyksellä kansanvaltaisen järjestelmän etu. Käytännössä se nimittäin rikkoo hienosti aikaansaadun dualistisen järjestelmän, jossa on tasapainotettu kansalaisläheisyyttä ja hallinnon tehokkuutta, antamalla kansalaisten oletetulle tahdolle liian vahvan mahdollisuuden määräävään hallintotoimintaan (Wollmann–Roth 1999, 49).

On selvää, ettei hallintoa johtavan henkilön välitön demokraattinen legitimaatio ole vaikuttamatta valtasuhteisiin luottamustoimisen hallinnon ja kokoaikaisen hallinnon johdon välillä. Kuntalaisia edustavat elimet menettävät jälleen uuden tehtävänsä (talousvallan ohella ehkä keskeisimmän). Luottamustoimisten kunnallispoliitikkojen rinnalla on nyt hallinnon johdossa henkilö, jolla on samankaltainen välitön demokraattinen legitimaatio. Suoraan valitun hallinnon johtajan lojaliteettikytkentä muuttuu perustavaa laatua olevalla tavalla. Samalla muuttuu myös aiempi tasapaino (Meyer 2000, 452). Esimerkiksi Itävallassa kunnanhallitusta vastaavan elimen (Gemeindevorstand) päätöksentekovaltuudet ovat vähäiset. Lähinnä sille kuuluvat valmistelevat keskustelut valtuuston päätöksentekoon kuuluvissa asioissa (Klammer 2000, 40). Toisaalta hallinnon johtajan vahvempi asema uudessa tilanteessa saattaa olla enemmänkin plebisitäärien eli suoran demokratian elementtien johdosta syntyvä refleksi kuin tietoisesti haluttu tilanne. Esimerkiksi kuntajohtamista laajasti tutkinut kunnallisoikeustieteilijä Knemeyer torjuu ennakkoluulot valtuuston aseman menetyksestä (Knemeyer 1998, 121). Muutosten arvioimiseksi on myös muistettava, että luottamustoimisten poliitikkojen asemassa on tapahtunut muita muutoksia. Tosiasiallinen päätöksenteko tapahtuu entistä enemmän valtuustoryhmissä. Yksittäinen luottamushenkilö menettää vaikutusvaltaansa suhteessa ryhmänjohtajiin. Myös muut kunnallishallinnon muutokset (kuten yksityistäminen) ovat johtaneet siihen, että yksittäisen luottamushenkilön vaikutusvalta näyttää entistä vähäisemmältä hallinnon johtajaan verrattuna. Luottamustoimisten kunnallispoliitikkojen vaikutusvallan menetys tärkeissä paikallisyhteisön asioissa on kontrastissa tosiasiallisen tehtäväkuormituksen kasvun kanssa.

Eräät tutkijat katsovat nyttemmin olevan merkkejä siitä, että tasapainoa pyritään palauttamaan. Merkkinä tästä pidetään mm. sitä, että kaikissa osavaltioissa ei ”yksipäiseen” järjestelmään ole siirrytty siten, että pormestari olisi myös valtuuston puheenjohtaja.

Eräiden maiden kunnallishallintojärjestelmissä suoran vaalin käyttö ei rajoitu pelkästään johtavaan virkamieheen. Sveitsissä (esim. Bernissä) valitaan 80-

jäsenisen valtuuston eli ”parlamentin” (Stadtrat) ohella myös 6-jäseninen kaupunginhallitus (Gemeinderat) suoralla vaalilla. Kaupunginhallituksen jäsenistä valitaan kaupungin johtaja, Stadtpräsident (ks. tarkemmin Derlien–Hofmeister 1998, 48).

Suora vaalijärjestelmä muuttaa merkittäväällä tavalla kunnan sisäisiä valtasuhteita ja -rakenteita. Saksan ja Itävallan ohella tämä on viime vuosina ollut havaittavissa Italiassa. Kunnanjohtajan suoran vaalin käyttöönoton seurauksena syntyi ”kunnanjohtajien liike”, uusi paikallistason poliittinen luokka. Kyseinen uusi poliittikoryhmä on uudistusmielinen ja tulee todennäköisesti viemään eteenpäin uudentyypistä kansanvaltaista politiikkaa paikallistasolla (Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa 1999, 166).

Toisaalta pormestarin mahdollisuudet viedä läpi uudistuksia ilman valtuuston poliittista tukea kohtaavat rajoja. Esimerkiksi Itävallassa 25 %:lla pormestareista ei ole puoluepoliittista enemmistöä tukena. Heidän mahdollisuutensa saada esityksiään toteutumaan ovat heikot (Klammer, haastattelulausunto; samoin Vorrarlbergin kunnallisliiton puheenjohtaja Wilfried Berchtold, Kommunal 1–2/2000).

Suoran vaalin käyttöön ottamisen taustana oli ajatus, että kansalaisia voitaisiin jälleen motivoida paremmin yhteisten asioiden hoitoon. Poliitiikan henkilöimisellä sanotulla tavoin pyrittiin vastaamaan muuttuneeseen osallistumiskäyttäytymiseen (Nassmacher–Nassmacher 1999, 292–293). Kuitenkin on jouduttu toteamaan, että suurkaupungeissa tarvitaan edelleen puolueita ja muita organisaatioita vaalitaistelussa. Erityisesti suurkaupungeissa ehdokkaina ovat valtakunnallisesti tunnetut puolueiden edustajat. Pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa puolestaan (esim. Niedersachsenissa) valitaan ennen muuta ammattihenkilöitä.

Suoralla vaalilla valittavalla pormestarilla on mahdollisuus toimia kunnan politiikan keskeisenä moottorina. Suora vaali tarjoaa johtajuuspotentiaalia, mutta ei kuitenkaan turvaa sen käyttämistä. Ohjaamiskyky vaatii enemmän. Pormestarin vahva valta-asema ei tietenkään suoraan vaikuta siten, että hän voisi sivuuttaa valtuuston enemmistöjä tai toimia ottamatta huomioon poliittikkansa ulkoisia rajoituksia. Kuitenkin pormestarilla on hyvin todennäköisesti mahdollisuus nousta ”menettelyn herraksi” kunnan politiikassa eli tarkemmin sanottuna politiikkaprosessissa (Nassmacher–Nassmacher 1999, 325). Suoran vaalin seurauksena kunnan poliittinen järjestelmä muuttuu presidiaalijärjestelmän (eli johtajan riippumattomuutta korostavan järjestelmän) suuntaan. Välitön legitimaatio (suora vaali) ja vallan jakautuminen presidiaalijärjestelmässä ovat vaikuttaneet USA:ssa siten, että kongressi on joutunut organisoituneiden edunvalvojien paineessa suostumaan runsain määrin erilaisiin avustus- ja tukiohjelmiin. Vastaavalla tavoin voi hallinnon johdon tasolla tapahtunutta keskitystä ja legitimaation kasvua seurata valtuuston tasolla tapahtuva pirstoutuminen ja poliittisen järjestelmän päätöksentekokyvyn katoaminen (Nassmacher–Nassmacher 1999, 326).

Mielenkiintoista on havaita, että suoran vaalin poliittiset vaikutukset eivät rajoitu pelkästään kuntaorganisaation omaan piiriin. Järjestelmän käyttöönotto voi vaikuttaa myös kunnan ja valtion suhteeseen. Kunnallisen itsemääräämisoikeuden korostaminen voi saada uutta käyttövoimaa tätä kautta. Esimerkiksi suur-Lontoon pormestarinvaalissa toukokuussa 2000 kaupungin asukkaat äänestivät vastoin pääministerin toivomusta.

#### *4.7 Ranskalaisen kunnan johtajan asema*

Ranskassa kunnan avainhahmo on asemaltaan vahva kunnanjohtaja (Maire). Kunnanjohtaja on sekä valtuuston puheenjohtaja että sen päätösten täytäntöönpanija. On todettu, että kunnanjohtajan valitseminen on lähes puolen miljoonan ranskalaisen kunnanvaltuutetun pääasiallinen tehtävä (Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa 1999, 126).

Kyetäkseen arvioimaan Ranskan kuntien hallintojärjestelmää on luonnollisesti tunnettava jossain määrin maan poliittista järjestelmää. Sillä on monia omaileimaisia piirteitä, jotka selittyvät historiallisella taustalla. Ensimmäisenä on todettava jo Napoleonin aikana säädetyn perustuslain sentralistinen instituutiorenne. Sen yhtenä piirteenä oli poliittisen legitimaation rajautuminen poliittisen järjestelmän kansalliselle tasolle. Vaikka valtuustojen suora vaali otettiin käyttöön jo 1831 ja vaikka kuntien asemaa vahvistettiin 1884, eikä sittemmin pormestari enää ole valtion määräämä virkamies vaan valtuuston valitsema, pysyi paikallisten instituutioiden riippumattomuus ja poliittinen legitimaatio heikkona aina viime vuosikymmenille saakka (ks. Halmes 1985, 40–41).

Ranskan poliittisen järjestelmän erikoisuus on keskushallinnon ja maaseudun, toisin sanoen paikallisten instituutioiden tiivis yhteen kytkeytyminen. Puhutaan eräänlaisesta poliittis-hallinnollisten instanssien ketjusta, joka ulottuu kunnasta valtioyhteisön ytimeen (Thoenig 1998, 200, kirjassa Reinermann et al.). Omaperäisen poliittisen järjestelmän seurauksena on ollut keskusvaltiollisen politiikan ja paikallisten intressien sovittaminen yhteen konsensusta tavoittelevan yhteistyön kautta. Kolmannen tasavallan alusta (1871) aina 1960-luvulle saakka leimallista tälle oli epävirallisessa muodossa tapahtunut yhteistoiminta. Valtiota edustavan prefektin ja paikallisten luottamushenkilöiden yhteistyön kautta muodostui erityinen paikallinen poliittis-hallinnollinen järjestelmä (le système politico-administratif local). Poliitiikan sentralistinen luonne nojaa valtion valtaan, joka yleisen edun nimissä kontrolloi koko poliittista toimintaa. Seurauksena on paikallishallinnon vahva riippuvuus keskushallinnosta. Eräs ilmenemä tältä on, että valtion ja kunnan tehtäviä hoitaa sama viranhaltija. Virkojen päällekkäisjärjestelmän vuoksi monilla kunnanjohtajilla on läänin (prefektuurin), alueen ja valtion tasolla muitakin tehtäviä. Monet ovat samalla yleiskokouksen (Conseil général des Départements) tai parlamentin jäseniä ja toivovat näin voivansa saada tukea alueellisista tai valtiollisista varoista. Monet ovat Ranskan hallituksen jäseniä. Presidentti ja pääministeri ovat yleensä kunnanjohtajia, vaikkakin joskus hyvin pienten kylien. Alain Juppé oli samanaikaisesti sekä Bordeaux'n pormestari että pääministeri. Kunnille tästä voi olla hyötyä mutta myös haittoja. Pormestari, jonka ääntä kuunnellaan Pariisissa, voi hankkia etua kunnalleen. Kääntöpuolena on kuitenkin se, että kontaktit asukkaihin jäävät vähäisiksi. Poliitikkojen päällekkäisten mandaattien määrää on yritetty vähentää useaan otteeseen. Nykyisin (30.12.1985 säädettyjen kahden lain seurauksena) he saavat hoitaa vain kahta mandaattia, joista toinen on valtio- ja toinen paikallistasolla. Vain enintään kahden tehtävän yhtäaikainen hoitaminen seuraavista on sallittua: parlamentin jäsenyys, senaatin jäsenyys, Euroopan parlamentin jäsenyys, alue-neuvoston jäsenyys, departementin neuvoston jäsenyys, Pariisin kaupunginval-

tuuston jäsenyys, yli 20 000 asukkaan kaupungin pormestarius sekä apulaispormestarius yli 100 000 asukkaan kaupungissa.

Ranskalaisen kunnan pormestari on sekä kunnan virkamies (sen korkein vaaleilla valittu toimija) että valtion edustaja, joka sen nimissä hoitaa tiettyjä henkikirjoitus- ja yleispoliisitehtäviä. Pormestari on samanaikaisesti valtuuston puheenjohtaja ja kunnan hallinnon johtaja. Hänet valitaan vaalikauden (kuusi vuotta) alussa, eikä häntä voida valtuuston päätöksellä irtisanoa.

Ranskan kuntien (kuten muidenkin alueyhteisöjen) sisäiselle organisaatiolle on tyypillistä kaksi piirrettä. Ensinnäkin kaikilla tasoilla on voimassa sama organisaatiomalli. Toiseksi valta keskittyy kulloisellekin täytäntöönpanosta vastaavalle päällikölle (pormestarille, departementin hallituksen päällikölle tai aluehallinnon presidentille). Ranskan alueyhteisöjen poliittista järjestelmää voidaan luonnehtia ”pormestarihallintojärjestelmäksi” (Hoffmann-Martinot 1999, 369). Erona edellä tarkasteltuihin Saksan osavaltioissa 1990-luvulla käyttöön otettuihin (eteläsaksalaisten osavaltioiden esikuvaa noudattaviin) järjestelmiin on se, että Ranskassa pormestarin valitsee valtuusto keskuudestaan. Tästä ei kuitenkaan seuraa pormestarin alisteisuutta valtuustoon nähden. Valtuuston valta jää enemmänkin hyväksynnän antamiseksi ja ohjeistamiseksi.

Jo viime vuosisadan alkupuolella englantilainen tarkkailija Percy Ashley totesi ranskalaisen pormestarin vallasta: ”Jos pormestari on energinen, voi hän olla jopa eräänlainen kaupunkidiktattori” (sit. Hoffmann-Martinot 1999, 380).

Valtion ministereiden sivutoiminnalla on luonnollisesti vanha tausta. Se on ajalta, jolloin kunnilla ja kaupungeilla (suurkaupunkeja lukuun ottamatta) ei ollut todellista toimivaltaa. Todellinen toimivalta oli valtio-orgaaneilla, joilla puolestaan oli tarpeellinen virkakunta. Niillä oli kaksi tehtävää. Ensinnäkin ne kontrolloivat alueyhteisöjen toimintaa ja toiseksi tarjosivat apua taloussuunnittelussa.

Taustana on myös Ranskan kunnallisen rakenteen erikoisuus. Sille on leimallista maaseutumaisuus ja kylämaisyyys. Yli 75 %:ssa kunnallisista yksiköistä (vuonna 1996 kokonaismäärä oli 36 551, valtamerentakaiset alueet mukaan luettuina 36 763) on vähemmän kuin 1 000 asukasta. Oikeudellisesti kunnat ovat toimivaltaisia kaikissa paikallisissa asioissa. Ne vastaavat mm. kaupunkirakentamisesta, esi- ja peruskoulujen rakentamisesta ja ylläpidosta, urheilupaikoista, tie- ja katuverkosta, paikallisliikenteestä sekä monista valtion puolesta hoidettavista tehtävistä.

Alueyhteisöissä työskentelevien määrä on noin 1,35 miljoonaa henkilöä. Eri hallinnon tasojen kesken on suuria eroja: 80 % työskentelee kunnissa, ja alueilla on käytettävissään vain rajallinen määrä työntekijöitä, hieman yli 5 700. Kolme neljäsosaa toimii yli 10 000 asukkaan kaupungeissa. Pienissä alle 800 asukkaan kunnissa on yleensä henkilöstöä vain korkeintaan 4 kokoaikaista (Mabileau 1996, 79). Vaikka kuntatasollakin on esitetty vaatimuksia julkisen sektorin supistamisesta, on alueyhteisöjen virkailijakunnan määrä kuitenkin edelleen kasvanut.

Raatihuone ei ole enää ainut kunnan toiminnan keskus. Kunnan johtaminen ei ole yksinomaan kunnan hallinnon käsissä. On kasvanut monipolvinen verkosto, joka muodostuu eriytyneistä palvelujen tarjoajista, tytäryrityksistä, tehtävienhoitajista ja yksityisistä toimijoista. Täten on kasvanut yhteen ”hybridi, julkis-yksityisoikeudellinen kunnallinen sektori” (Thoenig 1998, 221).

Tämän kehityksen keskeinen syy on vuonna 1966 luotujen uusien instituutioiden, *communautés urbaines*, toiminta. Niiden tarkoituksena oli saada aikaan mahdollisuus ohjata yhdessä kaupunkikeskuksia ympäröivän alueen toimintaa mm. maankäytön, suurehkojen tihankkeiden ja kaupunkirakentamisen alueilla. Toimintojen ohjaus tapahtuu yhteisen valtuuston kautta. Siihen kuuluvat asianomaisten kuntien valtuustojen valitsevat henkilöt, yleensä pormestarit. Heillä on käytössään omia varoja ja teknistä palvelua. Tällä toisen tason funktionaalisella demokratialla on huomattava merkitys, ja sen kautta on myös saatu huomattavia tuloksia. Kolmen vuosikymmenen toimintaa arvioitaessa on päädytty käsitykseen, jonka mukaan tämän kaltaista hallitsemista leimaa kulloisenkin puheenjohtajan (joka yleensä on suurimman kunnan pormestari) dominoiva rooli. Niin ikään leimallista on hallinnollinen sopiminen asioista. Tällainen menettely suosii raatihuoneiden keskinäistä sopimista ja jättää sivuun puoluepoliittiset riidat. Syyllistymättä liioitteluun voi kyseistä ilmiötä kutsua kunnalliseksi presidentialismiksi. Kun Ranskaa pidetään sentralistisena maana, katsotaan luonnehdinnan kuvaavan paremminkin juuri kuntien tasoa pormestarin vahvan aseman johdosta kuin kansallista tasoa presidentin asemasta johtuvasti (Thoenig 1998, 226–227, kirjassa Reinermann et al.).

Paikallispolitiikan professionaalistumisen rinnalla on ollut selkeänä kehityslinjana pormestareiden taustan muuttuminen. Tehtävän hoitajan yleinen kyky johtaa hallintoa, siten kuin asukkaat sitä arvioivat, on tullut valintakriteerinä tärkeämmäksi kuin perinteinen sosiaalinen asema. Esimerkiksi maanviljelijöiden osuus valituista pormestareista putosi vuoden 1977 vaaleista (39,5 %) vuoden 1989 vaaleissa 28,5 %:iin. Eläkeläisten ryhmä on toiseksi suurin (15,3 % vuonna 1977 ja 23,7 % vuonna 1989, Mabileau 1996, 73).

Ranskan paikallishallinnolle tyypillistä on myös politiikan henkilöityminen, eräänlainen ”pomojärjestelmä” (traditionaalinen notaabelijärjestelmä). Paikallistasolla henkilöityminen on selvästi vahvempaa kuin kansallisella tasolla, presidenttiä lukuun ottamatta. Kunnan asukkaat äänestävät ennen muuta henkilöä. Toinen erikoispiirre on vallan jatkuvuus. Paikalliset toimenhaltijat pysyvät tehtävässään varsin kauan, mikä takaa huomionarvoisen jatkuvuuden paikalliseen politiikkaan, mutta samalla myös vahvan aseman (Hoffmann-Martinot 1999, 370). Jopa 70-vuotiaana voidaan edelleen asettua ehdolle tehtävään. ”Pormestarina on eliniän” (Mabileau 1996, 66). Esimerkiksi Ranskan presidentti Jacques Chirac toimi vaikutusvaltaisena Pariisin pormestarina 1977–1995. Jacques Chaban-Delmas oli vuodesta 1947 vuoteen 1995 Bordeaux’n pormestari.

Tämä henkilöityminen näkyy myös pormestarin toiminnassa. Suurkaupunkien pormestarit pystyvät muiden poliittisten toimiensa johdosta hallitsemaan kaupunkiaan vain viikonloppuisin (Hoffmann-Martinot 1999, 371). Huomiota herättävää on käytännössä ilmenevä vaaleilla valittujen toimijoiden epäluulo asiantuntijoita ja ammattihenkilöstöä kohtaan. Pormestarin lähipiiri ja pääsihteerit pitävät ammattihenkilöstöä ”lyhyessä narussa” – valtasuhteet polarisoituvat. Keskitys on poliittista laatua: pormestari ei käytä hyväkseen normaalimenettelyyn kuuluvia kanavia (julkisia kuulemistilaisuuksia, erityiskomissioita jne.), kun hän haluaa saada aikaan kompromissin vastakkaisia näkemyksiä edustavan julkisen keskustelun jälkeen. Legitimiteettiin ja sovitteluun pyritään muuta kautta.

Siihen kuuluu pormestarin taholta kaava, jossa hän esittää symbolisesti yhteis-hyvää ja ruumiillistuu henkilökohtaisesti kollektiivin tahtoa edustavaksi yksilöksi. Julkinen keskustelu julkisista toiminnoista on näin rajattu vähimpään mahdolliseen. Konsensus saavutetaan yhden henkilön toimin ja hänen ehdoillaan. Tällä tavoin meneteltäessä voidaan myös turvata agendan ohjaus. Pormestarilla on käytettävänä luotettava takuu sille, että hän hallitsee asioiden kulun, jotka hän yksin voi määrittää niin poliittisesti kuin johtaa teknisesti (Thoenig 1998, 225).

Vähitellen on kuitenkin myös Ranskassa voittamassa alaa modernin kunnallisen ammattipoliitikon rooli, erityisesti suurkaupungeissa.

#### 4.8 Muita esimerkkejä

*Tanskan* kunnallishallinnolle on maan pohjoismaisuudesta huolimatta tyypillistä mannereurooppalaisuus. Valtuusto valitsee puheenjohtajan (borgmester) ja varapuheenjohtajan (naestformand) vaalikaudeksi. Valtuuston puheenjohtaja johtaa myös kunnan juoksevaa hallintoa. Hänellä on oikeus jonkinasteiseen itsenäiseen päätöksentekoon valtuuston puolesta. Hänellä on myös oikeus osallistua lautakuntien kokouksiin. *Tanskan* kunnallislaisissa ei ole kunnanjohtajaa koskevia säännöksiä. Käytännössä kunnissa kuitenkin on kyseinen virka, mutta sen haltija toimii valtuuston puheenjohtajan alaisena.

*Hollannin* kunnallishallintoa on useissa yhteyksissä pidetty monilta osin esimerkillisenä. 1990-luvun alkuvuosina kansainvälistä huomiota sai mm. Tillburgin kaupungin hallinto konsernimallisesta toteutuksestaan. Hallinto muodostuu kolmesta elimestä: valtuustosta, pormestarista ja neuvoksista. Pormestari ja neuvokset muodostavat täytäntöönpanevan orgaanin. Neuvokset valitaan valtuuston jäsenten joukosta valtuuston päätöksellä. Heidän määränsä vaihtelee kahdesta (pienissä kunnissa) yhdeksään (suurissa kunnissa). Neuvokset jakavat keskenään tehtävät. Mutta pormestari ja neuvokset yhdessä kantavat talousvastuun kaikista hankkeista. Pormestari ja neuvokset hyväksyvät hallinnolle neljän vuoden ohjelman. Puheenjohtajana toimii pormestari. Valtuusto voi erottaa neuvoksen tai kaikki, jos katsoo sen tarpeelliseksi.

Pormestarin nimittää hallituksen esityksestä kuningatar kuuden vuoden määräajaksi. Sikäli kuin mahdollista, hallitus hyväksyy poliittisten puolueiden asiasta tekemät sopimukset. Vuodesta 1983 lähtien on ollut tavanomainen käytäntö, että valtuutetuista muodostettu, eri puolueita edustava komitea on arvioinut hakijat. Komitean suositusten merkitys on kasvanut, ja 85 % kuningattaren tekemistä nimityksistä on suositusten mukaisia (Derksen 1995, 67).

Pormestari on myös valtuuston puheenjohtaja, mutta hänellä ei ole äänioikeutta. Sen sijaan pormestarin ja neuvosten kollegion puheenjohtajana toimiesaan hänellä on äänioikeus.

Pormestarilla on kunnallisten tehtävien ohella myös yleiseen järjestykseen liittyvää toimivaltaa. Yhdessä muiden kuntien kollegoiden kanssa hän johtaa alueellisessa neuvostossa alueen poliisitoimintaa. Suurimman kunnan pormestari on yleensä puheenjohtajana tässä alueneuvostossa. Suurimpien kaupunkien pormestareilla on ollut keskeinen rooli alueellisen kuntayhteistyön kehittämisessä. Ydin-



kaupunkien pormestarien säännönmukaisesti johtamien neuvottelujen myötä heistä tuli tärkeitä vaikuttajia uusien kaupunkiprovinssien muotoutumisessa. Vähitellen perustettiin väliaikaiset hallintoelimet kaupunkialueille: ROA Amsterdam (Regionaal Overleg Amsterdam), OOR Rotterdam (Overleg Orgaan Rijnmond), Haaglanden, KMU Utrecht (Kring Midden Utrecht) ja myöhemmin RBU (Regional Beraad Utrecht). Ympäröivien kuntien pormestareilla ydin-kaupungin pormestarin johdolla oli tässä muutosprosessissa keskeinen osa. Myöhemmin (1993) tosin varsinaiset provinssit nousivat vastustamaan näiden uuden kaupunkiprovinssien aikaansaamista (Kreukels 2000, 482).

Jokaisessa kunnassa on kaupunginsihteeri. Hänet valitsee valtuusto, ja hän johtaa virkakuntaa. Kaikkien kuntien virkakunnan määrä on yli 180 000 (The municipality that is all of us. Association of Netherlands Municipalities). Kaupunginsihteeri valmistelee valtuuston sekä pormestarin ja neuvoston kokoukset. Pormestari ja kaupunginsihteeri allekirjoittavat kaikki molempien elinten päätökset.

*Iso-Britannia.* Yhtenä brittiläisen ja muiden Euroopan maiden kunnallishallinnon keskeisenä erona voidaan pitää sitä, ettei Ison-Britannian kunnissa tunneta eroa legislatiivin ja eksekutiivin kesken. Valtuustolla ja sen valiokunnilla on kumpikin tehtävä. Toisin sanoen ei (toisin kuin valtiollisella tasolla) tehdä eroa hallituksen ja parlamentin kesken. Pormestarilla (mayor), jonka valtuusto valitsee viideksi vuodeksi, on pelkästään edustuksellisia tehtäviä. Käytännössä enemmistöryhmän johtaja (mikäli jollain puolueella on enemmistö) näyttlee tärkeää vaikkakin epävirallista roolia perusratkaisujen tekemisessä, joskus julkisuudessa mutta enemmän kuitenkin kulissien takana (Ridley 1998, 169–170, kirjassa Reinermann et al.).

Kokoaikaisesti toimivien luottamushenkilöiden (mayor, deputy-mayor tai muut valtuutetut) tehtävästään saama palkkio on ollut vain murto-osa siitä, mitä heidän alaisensa virkailijat ovat saaneet. Euroopan neuvoston maaraportissa tätä pidetään ongelmallisena, sillä tilanne ei houkuttele korkeatasoisia valtuutettuja tehtäviin (Recommendation 49 [1998]).

Kunnallisen itsehallinnon reformi (Local Government Reform) on ollut osa pääministeri Blairin hallituksen ”demokraattista uudistusta”, jolla kehitettäisiin koko maan poliittista ja yhteiskunnallista järjestelmää. Muita uudistusohjelman osia ovat mm. alueparlamenttien asettaminen ja alueiden aseman vahvistaminen muutoinkin, Euroopan ihmisoikeuskonvention ottaminen osaksi oikeusjärjestelmää sekä kansalaisten osallistumisen vahvistaminen.

Kunnallisella itsehallinnolla ei ole mitään olemassaolon takuuta, vaan kunnat voitaisiin teoreettisesti lakkauttaa yksinkertaisella parlamentin päätöksellä. Kunnat ovat myös tehtäviensä suhteen aina olleet riippuvaisia keskushallinnosta. Tämä näkyy myös niiden taloudessa: noin 80 % nettomenoista rahoitetaan valtion avustuksilla. Istuvan hallituksen tarkoituksena on vahvistaa kuntien omavastuuta ja tehdä niistä paikallisen kehityksen moottoreita. Yksi ilmaus tästä oli jo 1.8.1998 toteutunut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaan saattaminen. Samanaikaisesti julkistettiin ”valkoinen paperi” otsikolla Modern Local Government: In Touch with the People. Lokakuussa 1999 valmistui esitys uudeksi kunnallislainsiksi. Edellä on jo viitattu Lontoon pormestarinvaaliin ja

Lontoota koskeviin uudistuksiin, jotka perustuivat alahuoneen 8.5.1998 tekemään päätökseen (Greater London Authority Bill), joka ylähuoneen hyväksymisen jälkeen toteutti jälleen yhtenäisen hallinnon Lontoon alueelle.

Lontoon pormestarilla on hallinnon päällikkönä toimivalta koko Lontoon kehittämisen suuntaviivojen luomisessa ja julkisessa edustamisessa. Hänellä on tässä suhteessa yleistoimivalta (General Powers). Tähän suunnitteluvastuuseen kuuluu kaupungin talouden suunnittelu ja keskeisimmät henkilöstöratkaisut. Hän antaa myös kasvot Lontoolle edustamalla kaupunkia. Poliisi- ja pelastustoimen ohella hänen vastuulleen kuuluu kaksi uutta agentuuria: Transport for London ja London Development Agency. Hänen apunaan toimivassa kabinetissa on noin 250 työntekijää. Lontoon pormestaria on jo nyt luonnehdittu maan poliittisesti toiseksi tärkeimmäksi henkilöksi. Sitä vastoin uusi Lontoon kaupunginvaltuusto on jäänyt hieman taka-alalle. Erityisen huomionarvoinen on sen suhteellisen pieni koko. On hyvin kyseenalaista, miten 25 jäsentä kykenee edustamaan vaikuttavasti 5 miljoonan asukkaan intressejä (esim. Münchenissä 1,2 miljoonalla asukkaalla on 80 edustajaa).

Pormestari valitaan neljän vuoden toimikaudeksi. Uudelleenvalinnassa ei ole rajoituksia. Mahdollisen ehdokkaan on kerättävä ennen vaalia kaikissa vaalipiireissä riittävä määrä allekirjoituksia tai vaihtoehtoisesti poliittisen puolueen on ehdotettava häntä.

Edellä lyhyesti kuvatut muutokset 1990-luvun lopulla merkitsevät perustavaa laatua olevaa paradigman muutosta englantilaisessa ajattelussa kunnallisen itsehallinnon suhteen (Wetzel 2000, 126). Keskushallitus ei kuitenkaan ole täysin vakuuttunut kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytyksistä, mitä osoittavat mm. edelleen säilytetyt laajat kontrollitoimivaltuudet ja avoimet puuttumismahdollisuudet (reserve powers).

#### *4.9 Onko ihanteellista kunnallislainsäädäntöä olemassa?*

Edellä olevan kansainvälisten mallien esittelyn jälkeen on hyvä palauttaa mieleen ruotsalaisen Olof Peterssonin esittämä poliitikon roolin ongelmallisuutta koskeva iskevä näkemys. Poliittisesta johtamisesta demokratiassa puuttuu hänen mukaansa esikuvia. Kaikki rinnastukset muille yhteiskuntaelämän alueille ovat epätäydellisiä. Yritysjohtajan, urheilujohtajan tai puolustuslaitoksen johtajan toimintaa koskevat reunaehdot eivät ole edes osaksi rinnastettavissa edustuksellisen demokratian toimintaedellytyksiin. Monen vuosisadan ajan on luonnollisesti kertynyt kokemuksia poliittisesta johtamisesta, vaikkapa Machiavellin ruhtinaalle antamien reaalipoliittisten neuvojen muodossa. Mutta demokratian läpimurron kautta on seurannut vaatimus uudentyyppisestä poliitikosta. Demokratian johtamisongelmaa voidaan kuvata dilemmana, kahdesta vaihtoehdosta valitsemisen vaikeutena. Poliittisen johtajan täytyy nimittäin täyttää kaksi erilaista vaatimusta. Ensimmäinen on aloitekykyisyys. Kyky kulkea edellä nopeammin kuin seurata, nähdä seuraava askel ja rohkeus ottaa se leimaa johtajaa. Toinen vaatimus on herkkäkuuloisuus, kyky tarkasti havaita ihmismieltä ohjaavat voimat ja erottaa se, mitä ihmiset toivovat ja ovat valmiita tukemaan.

Edustuksellinen demokratia edellyttää punnintaa molempien vaatimusten kesken, osaksi kollektiivin toimintakyvyn, osaksi yksittäisen kansalaisen kollektiivia kohtaan harjoittamien vallankäyttömahdollisuuksien kesken. Demokratia edellyttää vallan kokoamista ja johtajuutta, mutta myös kansan suorittaman poliittisen vallankäytön kontrollin metodeja (Petersson 1992, 123).

Kaiken lainsäädännön kohdalla, niin myös kunnallislainsäädännön, on jänite normin ja todellisuuden välillä. Toisin sanoen lainsäädännön määrittämä ihanne muuttuu toteutusvaiheessa poliittisen todellisuuden lieventämäksi. Mielenkiintoista on todeta, että sanotut poikkeamat normin ja realiteetin välillä ovat monissa maissa erittäin suuria, erityisesti kunnallisen päätöksentekoprosessin kohdalla (näin on todettu Nordrhein-Westfalenin kunnallislaista ennen vuoden 1994 perusuudistusta, ks. Andersen 1998, 47). Sanottuun ongelmaan Suomen kannalta on viitattu toisaalla tässä tutkimuksessa (kunnanjohtajan näkeminen lainsäädännön sääntelemäksi valmistelijaksi ja täytäntöönpanijaksi).

Kansainvälisen keskustelun tarkastelu osoittaa selvästi, että kunnan päätöksenteon ja johtamisen kysymykset ovat kaikkialla ajankohtaisia. Esimerkiksi vahvan kunnallisen itsehallinnon maissa Saksassa ja Itävallassa, joissa johtamisjärjestelmää koskevia uudistuksia on tehty 1990-luvulla, on aihepiiristä erittäin runsaasti tutkimuksia ja tarkasteluja. Sellaisen toimintamallin löytyminen, joka ottaa huomioon niin kansanvaltavaatimukset kuin tehokkuuden, ei ole missään itsestään selvää. Peruslähtökohta näyttää tutulta: kun päätöksenteko yksittäistapauksista on entistä enemmän siirtynyt alemmille tasoille, tulee johtajan tehtäväksi vastaavasti enemmän määrin kunnan hallinnon strateginen ohjaus. Se miten sanottu yksityiskohtaisesti toteutetaan, on ongelma. Toisaalta tarkastelu osoittaa myös sen, että monia suomalaisessa keskustelussa esillä pidettyjä seikkoja ei kansainvälisessä keskustelussa juuri nouse esille. Tällainen seikka on ennen muuta meillä runsaasti esillä ollut luottamushenkilöhallinnon ja viranhaltijoiden vastakkainasettelu. Teema on jo lähtökohdiltaan vieras. Asia on täysin selvä: virkakunta – hallinto – on alisteinen poliittiselle järjestelmälle.

On selvää, että pormestarin vahva asema edellyttää riittävää vastapainoa. Kunnallislainsäädännön mukaisesti tällaisen vastapainon voivat tarjota valtuuston riittävän vahva asema toimivan hallinnon kontrolloimiseksi sekä kunnan asukkailla osoitetut kansalaisaloitteen ja kansanäänestyksen käyttökeinot, samoin kuin pormestarin toimikauden jatkamisesta päättäminen vaaleilla. Luonnollisesti myös oikeudellisen kontrollin keinojen on oltava riittävät.

”Poliittisen” pormestarin merkitys on arvioitavissa siten, että hän ollessaan velvoitettu niin tehokkaaseen hallintotoimintaan kuin myös suoriin kansalaiskontakteihin joutuu henkilökohtaisesti kytkemään yhteen ja sovittamaan erilaisia intressejä. Hänen on asennoiduttava yhteiskuntapoliittisesti avoimen ja keskusteluyönteisen ilmapiirin aikaansaamiseen kunnassaan. Tämä tarkoittaa toimimista paikallisen demokratian lisäämisen hyväksi, mutta samalla myös suuntautumista menestystä tavoittelevaan, taloudellisesti johdettuun palvelutuotantoon. Paikan päällä joudutaan osoittamaan, kyetäänkö nämä suuret vaatimukset täyttämään (Gisevius 1999, 18).

## 5 Kunnan johtaja – toimitusjohtaja, asukkaiden edustaja, valtion edustaja vai jotain muuta?

### *5.1 Tasapaino laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kesken*

Suomessa (muiden Pohjoismaiden tavoin, samoin kuin oikeusperustaltaan samankaltaisissa Manner-Euroopan maissa) yhteiskunnan laillisuusperiaatteen korostaminen ja demokratia ovat vaatineet byrokraattisesti toimivan hallintokoneiston kasvua. Myös tasa-arvovaatimukset etenkin koulutus- ja sosiaalipalveluja painottaessaan toimivat samaan suuntaan. Voidaan kysyä, olisiko sotien jälkeisiä demokraattisuus-, oikeudenmukaisuus- ja tasa-arvotavoitteita voitu saavuttaa ilman byrokratian kasvua.

Byrokratia organisaatiotyyppinä näyttää saavuttaneen lakipisteensä. Sen kasvualustat – julkinen hallinto ja yritysten hallintoesikunnat – eivät enää ruoki organisaatioiden kasvua. Nykyinen poliittinen suuntaus näyttää haluavan painottaa taloudellista kehittämistä suhteessa oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon kehittämiseen enemmän kuin vielä joitakin vuosia sitten (Nurmi, Johtavatko johtajat? 2000, 23–24). Kunnallisen toiminnan näkökulmasta peruskysymys on, missä määrin hylätään byrokraattisen toimintamallin rönsyjä ja muotoillaan sitä niin demokratiavaatimukset ja oikeudenmukaisuusvaatimukset kuin ympäristön muutoksiin tarpeellisen tehokkaamman reagoinnin vaatimukset huomioon ottavaksi.

Kunnallisen itsehallinnon vaikea tehtävä on toteuttaa sekä päätösten oikeellisuutta että kansalaissuuntautuneisuutta. Mikäli kunnallishallinto epäonnistuu päätöksenteon mahdollisimman suuren oikeellisuuden toteuttamisessa, on vaarana päätöksentekovastuun siirtyminen aikaisempaa enemmän valtiolle ja itsehallinnon olemassaolon vaarantuminen. Mikäli kunnallishallinto puolestaan epäonnistuu tehtävässään edistää kansalaissuuntautunutta poliittista ja hallinnollista toimintaa, se kadottaa kunnallisen itsehallinnon perustan, joka on nimenomaan siinä, että kansalais- ja paikkakuntakohtainen kytkentä asioiden hoitoon voi toteutua sen kautta suuremmissa määrin kuin valtiollisten organien kautta.

Kunnan elinten kohdalla kyseisten vaatimusten toteutumisessa voi olla sisäänrakennettuja ongelmia. Ensinnäkin valtuuston intressinä on jo lähtökohtai-

sesti päätösten oikeellisuusvaatimus toisarvoisemmassa asemassa kuin päätösten ajankohtainen poliittinen tarkoituksenmukaisuus. Mikäli oikeellisuus ja poliittinen tarkoituksenmukaisuus ovat ristiriidassa, on kunnallislainsäädännön annettava todellinen mahdollisuus oikeellisuuden toteutumiselle. Se on mahdollista, jos konfliktista keskustellaan julkisesti (ks. Schimanke 1989, 59). Olennainen kysymys tällöin on, millä edellytyksillä ristiriita saadaan avoimeksi julkisuudelle. Puolueiden ja enemmistöjen intressinä se ei välttämättä aina ole. Valtuuston alainen virkakunta puolestaan on alisteisessa asemassa, eivätkä sen edellytykset nousta puolueita tai enemmistöjä vastaan julkisuudessa ole vahvat. Tällaisessa tilanteessa tasapainottava tekijä voi olla vain riittävän itsenäinen valtaosapuoli. Sellaisena on kuvatussa tapauksessa pidettävä suoralla vaalilla valittua poliittista johtajaa. Suora vaali, puolueista riippumattomuus, pormestarin titteli ja kunnallislain suomat valtaoikeudet antavat hänelle edellytykset objektiiviseen asioiden esittelyyn ja julkiseen keskusteluun astumiseen, jopa puoluepoliittisista etunäkökohdista kiinni pitävää valtuustoa vastaan.

Esimerkiksi Nordrhein-Westfalenin kunnallislain (17.10.1994) 54 §:n perusteella pormestarilla on oikeus vastustaa valtuuston päätöstä, jos päätös pormestarin käsityksen mukaan vaarantaa kunnan etua. Tämä on tehtävä viimeistään kolmen päivän kuluessa kirjallisesti perustellen. Vastustuksella on lykkäävä vaikutus. Asiasta on tämän jälkeen päätettävä uudelleen valtuuston kokouksessa, joka on pidettävä aikaisintaan kolmen päivän ja enintään kahden viikon kuluessa. Näin tarjoutuu tilaisuus kansalaiskeskustelulle ennen uutta kokousta. Vastaavia säännöksiä sisältyy myös muihin kunnallislakeihin (esim. Hessenin kunnallislain 74 §).

## *5.2 Kuntaorganisaation johtaminen ja siihen kohdistuvat muutokset: organisaation pirstoutumiskehitys*

Kuntia koskevan sääntelyn väljentäminen 1990-luvun alussa (vapaakuntakokouksen, valtiosuuslainsäädännön vuoden 1993 alusta toteutetun uudistuksen ja vuoden 1995 kuntalain kautta) on avannut tien uudenlaisten toimintamuotojen käyttöönnotolle. Sääntelyn muutos on tiivistettävissä siten, että olennaista ei enää ole se, millä tavoin palvelu tuotetaan vaan se, että palvelu on saatavissa. Kunnat ovat voineet käyttää ostopalveluja, toimia sopimusperusteisesti, kilpailuttaa ja yhtiöittää. Kunnallista toimintaa määrittävät nyt aiempaa vahvemmin yksityisoikeudellinen lainsäädäntö ja oikeusperiaatteet. Kuitenkin toimintaa ohjaavat edelleen myös julkisoikeudellinen normisto ja hallintoperiaatteet, joilla erityisesti kunnallishallinnon alueella säilyy merkittävä asema. Seurauksena on ollut eräänlainen sekajärjestelmä, ”hallintoyksitysoikeus”. Tämä toimintajärjestelmän muutoskehitys vaikuttaa osaltaan kunnan johtamisjärjestelmään.

Yhteiskunnallisen työnjaon muuttumista ei ole riittävästi otettu huomioon arvioitaessa kunnan johtamisjärjestelmää. Muutos kohdistuu erityisesti valtioon, mutta myös kuntiin. Valtiolle kuuluvina tehtävinä voidaan vastedeskin nähdä vastaaminen poliittisista hallintotehtävistä, valtiollisen ja poliittisen järjestelmän jatkuvuudesta ja valtakunnan hallinnasta sekä oikeusjärjestyksen ja oikeusturvan

ylläpidosta sekä vastaaminen ulkoisesta ja sisäisestä turvallisuudesta (ks. valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998 Hallintopolitiikan suuntalinjat). Kun julkisten menojen uudelleenarviointiin kohdistuu edelleen paineita, on kansalaisten omatoimisuutta ja oma-aloitteisuutta hyödynnettävä julkisten palvelujen järjestämisessä. On luotava edellytyksiä kansalaisten aktiiviselle toiminnalle, joka edistää valtion ja kuntien sekä kansalaisjärjestöjen roolia yhteisten asioiden hoitamisessa (näin em. valtioneuvoston periaatepäätös).

Vaatus näiden edellytysten luomisesta kohdistuu erityisesti kuntiin ja niiden organeihin. Perinteisen laitospolitiikan kunnan – ”palveluyrityskunnan” – on välttämätöntä pyrkiä saamaan omien laitostensa ja virkakuntansa ohella mukaan aktiiviseen toimintaan myös muut kunnassa vaikuttavat tahot. Johtamisessakaan huomio ei näin ollen voi kiinnittyä pelkästään oman sisäisen organisaation toimitusjohtajamaiseen ja liikkeenjohdonomaiseen hoitoon. Tämän muutoksen torjuminen näyttää keskeiseltä syytä siihen, että Suomessa ns. ammattijohtaminen nähdään kuntayhteisölle riittävänä. Kansalaiskunta-vaatimuksen mukanaan tuo-  
maa poliittista (ei pelkästään puoluepoliittista) ulottuvuutta ei haluta nähdä välttämättömänä johtamisjärjestelmään vaikuttavana tekijänä.

Kunnallisen itsehallinnon muodossa toteutettava hajautettu järjestelmä on erinomainen joustavuutensa ja muutoskykyisyytensä ansiosta. Sen kautta on mahdollista vastata yhteiskunnallisiin haasteisiin kulloisenkin tilanteen vaatimalla tavalla. Tämän suorituskykyisen organisaatioperiaatteen – kunnallisen itsehallinnon – on kylläkin sopeuduttava konkreettisesti muodossaan tosiasialliseen kehitykseen, jotta se myös tulevaisuudessa voisi selviytyä paikallisen tason ongelmista. Sellaisten tehtävien määrä, joista kunnat yksin eivät selviydy, on lisääntynyt voimakkaasti niin Suomessa kuin muissakin maissa. Erityisesti yhdentymiskehitys on vauhdittanut tätä muutosta (ks. Kiepe 2000, 10). Kaupunkiseuduilla on esimerkiksi liikenteen, asutuksen ohjaamisen, ympäristönsuojelun ja elinkeinopolitiikan alueilla lukuisia tehtäviä, joissa kuntien välinen yhteistyö on välttämätöntä ja jotka ovat hoidettavissa yhteistyössä alueellisella tasolla.

Tyypillistä näiden asioiden hoidon yhteistyöjärjestelyille on kirjavuus. Yhteistyön organisoinnin ehtoina on pidettävä erityisesti seuraavia näkökohtia:

- Yhteistyön on nojattava ymmärtämiseen.
- Organisaatoratkaisuissa on turvattava kansalaisläheisyys.
- Yhteiskunnallisten voimien neuvoa-antava myötävaikutus tulisi hyödyntää.

Kuntien välisen yhteistyön organisaatoratkaisuja harkittaessa olisi niin ikään nähtävä, että kysymyksen tehtävien jaosta, ei organisaatiosta, tulee olla kaikkien pohdintojen lähtökohtana. Vasta sen jälkeen kun on yhteisymmärrys siitä, mistä eri tasoilla vastataan, päästään keskustelemaan ja päättämään tarpeellisista organisaatiomuodoista.

Subsidiariteetin periaatetta ei yhteistyöjärjestelmiä luotaessa saa unohtaa. Ja kaiken lisäksi on tosiasia, että kunnallisen yhteistyön alueellinen toteutus ja uudelleenjärjestely on prosessi. Tästä syystä tarkoituksenmukaista on edetä vaiheittain realistisin etapein, jotta voidaan välttää konflikteja ja testata uusia malleja. Siksi on mielekää aloittaa erilaisin epävirallisoin toimintamuodoin. Tätä vaihetta eletään parhaillaan useimmilla kaupunkiseuduilla.

Uudet mallit kunnallisen toiminnan organisoimiseksi paremmin paikallisella ja alueellisella tasolla eivät saisi johtaa uuden hallinnon tason syntymiseen. Sellainen kehitys olisi vastoin sekä tavoiteltavaa hallinnon yksinkertaistamista että toivottavaa kuntien yhteistyön (kooperation) parantamista.

Edellä esille nostetut reunaehdot liikkuvat sinänsä varsin yleisellä tasolla. Seudulliseen yhteistyöhön kohdistuu eräänlainen dikotomia: yhtäältä halutaan säilyttää mukana olevien kuntien määräsvalta, mutta toisaalta kaivataan sentyyppistä päätöselintä, joka tarvittaessa voisi sanella ylikunnallisesti seudulliset ratkaisut.

Seudullisuuden haaste kuntien johtamiselle on suuri. Nykyisellään kunnallisjohtajista on tullut merkittäviä päätöksentekijöitä myös seudullisissa ratkaisuisissa. Yhteistyöjärjestelmien eriytyminen itsenäisiin seudullisiin toimijoihin korostaa koordinoinnin ja kunnan edunvalvonnan tärkeyttä. Kysymys on merkittävässä määrin poliittisluonteisesta tehtäväkentästä, johon varsinainen poliittinen ohjaus vain ohuesti pääsee vaikuttamaan. Usein tilanne on jopa harkittukin, kun esimerkiksi kuntayhtymän hallituksen puheenjohtajaksi valitaan keskuskaupungin kaupunginjohtaja. Virkajohtajien toimiminen seudullisten yhteistyökysymysten vartijoina tuo kuitenkin mukanaan kansanvalta- ja legitimititeettiongelmaa.

### *5.3 Kunnan johtaja kuntalaisten edusmiehenä*

Pormestarin asemaa luonnehditaan yleisesti kahden erilaisen roolin mukaiseksi: 1) kunnan ja valtuuston ääneksi, edustajaksi ja 2) paikallisyhteisön johtajaksi (näin esim. Australian New South-Walesin osavaltion vuoden 1993 kunnallislain mukaan). Molemmat roolit tuovat korostetusti esille pormestarin yhteyden kuntalaisiin.

Pormestari kunnan johtajana on ensisijaisesti kunnan asukkaiden ensimmäinen edustaja hallinnossa. Kun pormestari toimii kuntalaisia edustavan kollegiaalielimen puheenjohtajana, tästä roolista käytetään myös presidiaalifunktion nimitystä. Tästä roolista seuraa joukko toimivaltuuksia, kuten eri organien, viranomaisten ym. suuntaan tapahtuva edustaminen (Schliesky–Tietje 2000, 33). Hyvä luonnehdinta onkin, että pormestari on välittäjä kuntalaisten ja hallinnon kesken (Gisevius 1999). Klassinen pormestari tehtävä on tästä johtuvasti valtuuston puheenjohtajuus (Knemeyer 1997, 86). Tämän merkiksi pormestari kantaa juhlatilaisuuksissa kaupungin tunnusketjua. Hän on ”ensimmäinen” kuntalainen. Suomalaisessa käytännössä tämä tausta on pahasti hämärtynyt, kun kaupungin tunnusketju on virkamies kaupunginjohtajan kaulassa eikä suinkaan asukkaiden valitseman edustajan kaulassa.

Poliittisen johtajan ensisijainen yksinoikeus toimia kuntansa edustajana on kiistaton tosiasia muissa Länsi-Euroopan maissa. Tätä osoittaa viimeksi konkreettisella tavalla muun ohella alueita ja kuntia EU:ssa edustavan Alueiden komitean jäsenten vaalikelpoisuussäännösten muutos. Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000 tehty perustamissopimuksen muutos edellyttää vastedes jäsenten olevan alue- tai paikallisvaaleissa valittuja luottamushenkilöitä tai poliittisesti vastuussa vaaleilla valituille elimille (263. artikla). Suomen alueita ja kuntia edustavat virkajohtajat (joita komitean jäsenistä on merkittävä osa) tulevat sopimuksen ratifioinnin jälkeen vaalikelvottomiksi.

Erityisesti suora vaali korostaa pormestarin tätä puolta. Pormestariksi ei pääse, elleivät yhteydet kuntalaisiin ole kunnossa. Hyvän esimerkin tarjosi Lontoon vuoden 2000 pormestarivaali, jossa valituksi tuli vuosina 1981–1985 Suur-Lontoon valtuuston puheenjohtajana toiminut 54-vuotias Ken Livingston. Hän oli tuolloisessa toiminnassaan luonut mielikuvan heikkojen puolella toimimisesta tukemalla mm. erilaisten vähemmistöryhmien toimintaa.

Suoran vaalin mukanaan tuoma kunnan asukkaiden vaikutusvallan vahvistuminen kulkee samaan suuntaan yksityisen liike-elämän kehityksen kanssa: on ollut selvästi havaittavissa, että yritysten omistajien näkemyksille on pantu suurempi paino kuin aiemmin. Tämä näkyy erityisesti yritysten omistusarvon merkityksen korostuksessa.

Kuntalaisten suoran vaikutusvallan lisäämisen käänköpuolena on erityisintressien ylikorostunut painottuminen ratkaisujen perustana, yleisen edun vahingoksi. Kuten edellä valtuustoa koskevan tarkastelun yhteydessä todettiin, on edustuksellisen järjestelmän merkitys etujen ristiriitojen tasoittamisessa edelleen tärkeä. Vastaava merkitys on kunnan johtajalla.

Keskeinen perussääntö on, että hallinnon on palveltava kansanvallassa toimimalla yleisyyden nimissä, tavoitteena yleisen hyvän edistäminen. Kuitenkaan aina ei moniarvoisessa demokratiassa onnistuta konkreettisia hallintopäätöksiä tehtäessä saattamaan monimutkaisia intressiristiriitoja asianmukaiseen ratkaisuun. Ongelmallinen on erityisesti johtajan ja kuntalaisia edustavan elimen välinen suhde. Samalla kun edustuselimet, valtuustot, ovat vähitellen kadottaneet informaation ja kansalaisnäkömyksen välittäjän rooliaan, on hallinnon määräysvalta kasvanut, jolloin se voi hallinnoida ilman julkisen mielipiteen huomioon ottamista (Frey–Nassmacher 1975, 205).

Suomalaiseen kunnallishallintoon kohdistuvat muutospaineet saattavat myös kysymyksen kunnan johtamisjärjestelmästä uuteen valoon. Vuoden 2000 kunnallisvaalien alhainen äänestysprosentti (55,8) käynnisti keskustelun kunnallisen kansanvallan kriisistä. Vaikka kuntien toimivaltuudet ovat 1990-luvulla lisääntyneet, ei kuntien asioidenhoito kiinnostanut asukkaita. Yhtenä syynä voidaan pitää kuntalaitoksen byrokraattisuutta, teknokraattisuutta ja laitospaisuutta, joiden johdosta vaikuttamiseen äänestämällä ei uskota. Kuntaa ei koeta yhteisöksi, vaan se mielletään enemmänkin laitokseksi. Kunta-sanana alkuperä *commun* kuitenkin merkitsee yhteisöä.

Jos kansalaisten vieraantumiskehitykseen halutaan vaikuttaa, se merkitsee vaatimusta demokratian uudistamiseksi alhaalta ylös, tarvetta saada aikaan sosiaalinen yhteenkuuluvuus. Siinä kytkettäisiin ihmiset aktiivisina kansalaisina ammatin ja perheen lisäksi julkiseen elämään. Tällaisessa yhteisössä, kansalaiskunnassa, yksilöiden puolestaan tulee olla valmiita ottamaan poliittista ja yhteiskunnallista vastuuta. Kansalaiskunnassa tulisi pyrkiä avaamaan jokaiselle mahdollisuus olla omalla tavallaan myötävaikuttamassa paikallisiin elämänolosuhteisiin. Asukas ei siis enää ole laitostai yritysoleimaisen kunnan asiakkaan passiivisessa roolissa. Kunnallisen itsehallinnon alkuperäinen perusidea on juuri tässä: kunnan asukkaiden vastuunotossa oman paikkakuntansa asioista. Tätä vastuuta ei voi delegoida, se on yhteinen. Jos tämä idea kuolee, on samalla vaarassa koko hyvinvointiyhteiskuntamme perusta, joka nojaa kunnallisen itsehallinnon kautta tapahtuvaan toimintaan. Toisin sanoen kuntalaisilla on oikeuksia, mutta heillä on myös vastuuta. Kaikki yhteisöt, kuntakin, elävät jäsentensä vapaaehtoisesta sitoutumisesta, josta ei välttämättä pidä odottaa materiaalista hyötyä.

Tätä ehkä naiivilta kuulostavaa seikkaa on korostettu meitä rikkaammissakin maissa, kuten Saksassa. Vapaaehtoistyötä laajassa merkityksessä kehitetään siellä par-



haillaan. Liittopäivät asetti joulukuussa 1999 erityisen komitean, jonka tehtävänä on selvittää luottamustoimisuuden mahdollisuuksia ja vapaaehtoistyön nykyistä laajempaa käyttämistä. Laajentamista pidetään tärkeänä, vaikka selvitysten mukaan peräti 34 % kansalaisista (n. 22 miljoonaa henkeä) jo nyt antaa vapaaehtoispanostaan yhteishyvään suuntautuneissa järjestöissä, projekteissa tai muissa muodoissa. Esimerkiksi kirjastojen hoidossa Saksassa on tärkeä osa vapaaehtoisilla. Saksassa käydyssä keskustelussa on vaadittu laajaa yhteiskunnallista uudelleenajattelua. On tarpeen oivaltaa, että kehitys ei suinkaan ole sellainen, etteikö siihen voisi vaikuttaa. Ei myöskään enää riitä, että esitämme vaatimuksiamme valtiolle, politiikalle tai niille siellä ”ylhällä” tai vain yksinkertaisesti vaadimme, että ”täytyy” tehdä sitä tai tätä. Tässä muutoksessa on myös yksilön itsensä sitouduttava sellaisiin hyveisiin, joiden kautta esimerkiksi viime sotien jälkeinen jälleenrakennus onnistui, samoin kuin ymmärrettävä velvollisuutensa kanssaihmiin nähden. (Tällaisia näkemyksiä esitti Hans-Jochen Vogel Baijerin kaupunkipäivien puheenvuorossaan heinäkuussa 2000.)

Kunnan haasteena on nyt parantaa kunnan asukkaiden vastuuntuntoa paikallisyhteisöään kohtaan. Toisaalta perinteisten osallistumismuotojen (äänestäminen, puolueiden jäsenyys, luottamustoimen hoito) muututtua asukkaita heikommin houkuttaviksi on luotava sellaisia muotoja, joissa aktiviteetti, kunnassa oleva osaaminen ja tieto voidaan kanavoida yhteiseksi hyväksi. Ajallisesti rajatut toiminnot, mielenkiintoisia haasteita tarjotessaan, vetävät kyllä kansalaisia puoleensa.

Vain jos kuntaorganisaation vakituiset toimijat – poliitikot mukaan luettuina – näkevät, että myötävaikuttamisprosessien edistämisen kautta tarjoutuu mahdollisuus uudenlaiseen poliittisen toiminnan laatuun, he kykenevät vahvistamaan kansalaisosallistumista. Tärkeää on luoda sellainen kunnallinen infrastruktuuri, joka tukee sitoutumista ja osallisuutta. Tavoiteltava valtion, kunnan ja kansalaisyhteiskunnan välinen suhde ei voi olla kilpailusuhde. Se on ajateltava parantamis- tai kehittämissuhteeksi. Tätä koskevat tulevaisuuden vaatimukset eivät pyri pienempään tai suurempaan julkiseen sektoriin vaan aktivoivaan, mahdollistavaan julkiseen sektoriin, joka muodostaa raamit kulloinkin sopivalle sekoitukselle kansalaisten vapaaehtoisuutta ja osallisuutta sekä julkisen sektorin antamaa tukevaa panosta. Tällaisessa ”hyvinvointipluralismissa” on myös markkinoilla oma roolinsa.

Tällaiseen ihanteelliselta tavoitteelta kuulostavaan yhteisöllisyyteen perustuvaan paikalliseen itsehallintoon pääsyn edellytyksenä on myös kunnan johtamistoimintojen mukauttaminen samaan suuntaan. Tällaisen paikallisyhteisön johtajuus ei voi olla teknokraattista virkajohtajuutta. Johtajuuden ja johtajan on noustava yhteisönsä piiristä, oltava sille suorassa vastuussa ja toimittava sen kanssa välittömässä vuorovaikutuksessa.

#### *5.4 Valtiointressin edustaminen – tarvitaanko sitä kunnan sisällä?*

Perinteinen kunnallisoikeudellinen kiistakysymys on koskenut sitä, onko kuntien valta valtiosta johdettua vai ”alkuperäistä”. Tässä yhteydessä problematiikkaan ei kuitenkaan puututa perusteellisemmin. Kysymyksellä on kuitenkin yhteys myös kunnan johtamisjärjestelmään.

Kunnallisen itsehallinnon piirissä tapahtuva toiminta on suhteessaan kansalaiseen toimivaltasidonnaista julkisen vallan käyttöä, ei välittömän vapauden hyödyntämistä. Julkisen vallan käyttäminen on sidottu perusoikeuksiin. Perusoikeuksien tarkoitusperä on yksilön suojaaminen julkisen vallan väärinkäytök-

siltä. Julkisen vallankäytön hajauttaminen puolestaan vahvistaa demokratiaperiaatetta ja kunnan asukkaiden itsemääräämisoikeutta. Perustuslaki takaa kunnille subjektiivisen oikeuden itsehallintoon. Toisaalta kunnille näin osoitettu oikeus rajoittuu paikallisyhteisön omiin asioihin. Tällaisten asioiden on noustava paikallisyhteisön tarpeista ja kohdistuttava erityisesti tällaisten tarpeiden tyydyttämiseen, oltava toisin sanoen kunnan asukkaiden yhteiselämää ja asumista koskevia (kunnallisoikeudellinen ultra-vires-doktriini). Yleistoimivaltuuden periaate ei kuitenkaan merkitse sitä, että kunnat voivat tehdä minkä tahansa paikallisen ongelman hallintotehtäväksi. Tätä oikeutta rajoittavat perusoikeudet. Kunnallinen yleistoimivaltuus on taattu ainoastaan valtion hallinnon suuntaan, ei sen sijaan kansalaisten suuntaan (Hösch 2000, 395).

Toivo Holopainen kirjoitti 1975, että kunnan asema valtiossa ei enää ole, niin paradoksaaliselta kuin väite saattaa tuntuakin, kunnallisen itsehallinnon ongelma. Kysymys on tällöin valtiorakenteen kokonaisjärjestelyn yhdestä tärkeästä osasta, jota on katsottava valtion kokonaisorganisaation, sen vallankäytön ja päätöksenteon sekä yksilön ja valtion kokonaisuutteen kannalta (Holopainen 1975, 53). Tässä 1970-luvun ajattelussa – jota Holopainen aivan oikein tulkitsi – kunta nähtiin kokonaisvaltiollisen toimintajärjestelmän kiinteäksi osaksi, toimeenpanotasoksi. Tässä ajattelussa myös valtuusto oli puhdas hallintoelin, jonka toimivalta rajoittui keskusvaltion tasolta annettujen tavoitteiden saavuttamisen turvaamiseen kuntatasolla. Saman ajattelun on pitänyt näkyä myös kunnan johtamisjärjestelmässä. Myös kunnanjohtaja on ollut valtion tahdon toteuttaja, keskeinen lainsäädännön ja keskushallinnon normiston täytäntöönpanosta vastaava kunnassa.

Suomalainen lainsäädäntö ei tätä kunnanjohtajan kaksoisroolia koskaan tunnustanut, toisin kuin monissa maissa, joissa pormestarin kaksoisrooli on selkeästi normeerattu. Esimerkiksi ns. toisen asteen kunnissa kunnanjohtajan tehtävänä on myös piirikuntaan kuuluvien kuntien laillisuusvalvonta (esim. Saksan piirikunnat). Tällaista virkamiestä on luonnehdittu välittäjäksi valtionhallinnon ja kunnallisen itsehallinnon kesken (Margun Schmitz).

Miten nykytilanne sitten eroaa tästä hyvinvointivaltion tilanteesta? Holopaisen edellä siteeratussa lausumassa kunta oli osa valtiorakenteen kokonaisjärjestelyä. Viimeistään Euroopan unionin jäsenyyden jälkeen samaa voidaan sanoa valtiosta. Valtio on osa itsenäisten valtioiden liittoa, Euroopan unionia, joka tämän liittoluonteensa lisäksi on jo enemmän kuin pelkkä itsenäisten valtioiden kokonaisuus. Sillä on itsenäisten valtioiden yli meneviä valtuuksia. On muodostunut entistä selvemmin eräänlainen kolmi- tai neliportainen hallinnollinen järjestely, jossa kunnat muodostavat yhden suhteellisen riippumattoman tason (alueiden, kansallisvaltioiden ja EU:n lisäksi). Mikä merkitys tällaisessa usean tason toimintajärjestelmässä voi sitten olla valtion edun vartioinnilla kuntatasolla? Kysymys liittyy siihen peruskysymykseen, mikä on kansallisvaltion rooli ja tehtävävastuu globalistuvassa ja yhdentyvässä maailmassa.

Kansallisvaltiolla on nähtävissä olevassa tulevaisuudessa varmasti edelleenkin kansalaisen kannalta keskeisiä tehtäviä, vaikka valtion edelleenkin on ”laihdutettava”. Sellaisia tehtäviä ovat ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien turvaaminen, kansalaisten yhdenvertaisista elinoloista huolehtiminen ja turvallisuuden

takaaminen. Monet näitä oikeuksia takaavista toimista vaativat valtio- ja kuntatason yhteistyötä. On siis nähtävissä, että valtion intressin edustamista tarvitaan tulevaisuudessakin kuntatasolla, mutta se keskittyy olennaisesti vähäisempiin asioihin kuin hyvinvointivaltion ja yksityiskohtaisen normeerauksen aikakaudella. Hyvinvointipalvelutehtävissäkään se ei voi ulottua toiminnan yksityiskohtien valvontaan, vaan pelkästään tason ja laadun arviointiin (kuten lääninhallituslain muutoksen yhteydessä on korostettu, ks. eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 8/2000 vp).

Poliittisen johdon asema puolestaan on tarkasteltavalta kannalta ollut epä-määräinen. Jos kuvaan lisätään myös se piirre, että kunnan poliittiset johtajat usein samaistuvat hallintokoneistoon, ovat ikään kuin hallinnon jatke, on roolien sekavuus leimaa-antavaa. Hyvinvointivaltiollisen kehityksen seurauksena monet luottamushenkilöjohtajat näyttävät hakevan legitimitetin toimilleen pikemminkin vetoamalla valtion kunnille osoittamien tehtävien hyvään hoitamiseen (vaikka kokevatkin valtion holhoavaksi) kuin vetoamalla siihen, miten he täyttävät paikallisten eturyhmien tai kansalaisten toivomuksia ja vaatimuksia (Ylönen 1993, 39). Jos poliittisten johtajien valinta toteutettaisiin suoralla vaalilla, legitimitetti olisi haettava kuntalaisilta, ei valtion suunnasta.

### *5.5 Erilaisten vaatimusten yhteen sovittaminen: johtamisoppien ja kansanvaltavaatimuksen yhteen sovittamisen mahdollisuus*

Keskusteltaessa kunnan toimintajärjestelmästä puhutaan usein tasapainovaatimuksesta: politiikan ja hallinnon välisen suhteen tulisi tämän ajattelun mukaan olla tasapainossa (esim. Sinisalmi 1999, 23). Voimakasta kritiikkiä kohdistetaan erityisesti toimivan johdon riittämättömiksi katsottuihin toimivaltuuksiin: ”Toimivan kuntajohdon tämän hetken suurin tuottavuusongelma on omistajan suomat puutteelliset toimivaltuudet organisaation johtamisessa.” (Helppikangas 2001, 39.)

On kuitenkin väärin puhua tasapainosta kuntaorganisaatiossa, jossa oikeudelliset lähtökohdat edellyttävät muuta. Kunnallishallinnon kansanvaltaisuusvaatimus edellyttää kunnan asukkaita edustavan elimen eli valtuuston aseman määräävyyttä. Sama seikka ilmenee oikeusjärjestyksemme osana olevasta Euroopan kunnallisen itsehallinnon peruskirjasta (3. artikla). Sama ensisijaisuuden vaatimus ulottuu myös lautakuntaorganisaatioon, joka tänä päivänä on – ollakseen sopusoinnussa edellä sanottujen ehtojen kanssa – selkeästi valtuustoa palvelevassa roolissa, valiokunnan asemassa.

On siis virheellistä puhua tasapainosta, koska kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusvaatimuksesta johtuva lähtökohta edellyttää kunnan asukkaiden ja heitä edustavien elinten (politiikan) tahdon määräävyyttä, ei siis politiikan ja hallinnon tasapainoa.

Myös kunnallishallinnon uudistamisessa keskeisinä pidetyt näkökohdat puoltavat sanottua (ks. Reiner mann et al. 1998, 11). Modernin kunnallispolitiikan tavoitteen elementteinä voidaan perustellusti pitää seuraavia:

- kansalaisläheisyys
- paikallinen samastuminen
- kansalaisten palveleminen
- innovaatiokykyisyys
- koordinointi valtiollisen politiikan kanssa
- julkisen vallan käyttämisen suora kontrolli
- kansalaisten integrointi ja
- vertikaali vallanjako.

Kyseiset elementit tuovat samalla etusijalle politiikan ensisijaisuuden.

Kunnan tehtävät ovat poliittisia tehtäviä. Poliittisissa tehtävissä on oltava myös poliittinen vastuu, pelkkä virkavastuu ei riitä.

Monokratisoimalla kunnan politiikan ja hallinnon johto (mistä seuraa hallinnon ulkoisessa suhteessa poliittisen vastuullisuuden monopolisoiminen poliittiselle ja hallinnolliselle johtajalle) on aiheutettu vaikea jännite NPM-oppien suhteen. Niiden yhtenä ulottuvuutena nimittäin on vaatimus hallinnon sisäisestä hajautetusta resurssivastuusta. Tätä kautta näet samalla poistetaan eräänlainen kaksinkertaisen alaisuuden ja hallintotoiminnan kontrollin mekanismi, traditionaalinen jako poikittais- ja ammattihallintoihin. Viimeksi mainituilla on nyt myös laaja henkilöstöä, käytännön toteutusta ja investointeja koskeva päätösvalta (mm. budjettivallan hajauttamisen kautta). Hallinnon johto luopuu näin aiemmin käytössään olleista kontrollimekanismeista. Tätä kautta on avautunut niin kunnallisoikeudellisesti kuin -poliittisesti ongelmallinen aukko ja ristiriita kunnan johtajalle kuuluvan, ulkoista kunnallispoliittista vastuullisuutta koskevan poliittisen perusmaksimin ja toisaalta managerialistisen hallinnon sisäisen toimivaltuuksien ja vastuiden delegoinnin ja joustavuuden vaatimuksen välille.

Vastaavankaltainen jännite syntyy NPM-strategian sellaisten elementtien toteuttamisen kautta, jotka vaativat kunnallisten tehtäväalueiden mahdollisimman suurta hajauttamista, kuntien muuttumista eräänlaisiksi konserneiksi. Kuten keskustelu omistajapolitiikan harjoittamisesta ja konserniyhtiöiden ohjaamisesta on osoittanut, kyseenalaistaa tätä kautta liikkeelle saatettu keskipakoinen itsedynamiikka vakavasti ulkoisen poliittisen vastuullisuuden peruseriaatteen. Erityisesti tämä koskee yksinvaltaista politiikan ja hallinnon johtajaa (Wollmann 2000, 30).

Hellmut Wollmannin mielestä ristiriita ja vastakkainasettelu ovat laukaitavissa vain, jos NPM riisutaan liiallisuuksistaan ja etsitään sen liitännäisyttä poliittis-hallinnollisten peruseriaatteiden kanssa (Wollmann 2000, 41).

Sama vaatimus on kohdistettavissa myös uuteen johtamisfilosofiaan ja ajattelutapaan, vuorovaikutusjohtamiseen (Management by Interaction). Sen mukaan kyky nähdä, ymmärtää, kehittää ja hallita yhä monimutkaistuvia vuorovaikutussuhteita on tulevaisuudessa keskeinen menestystekijä yrityksen strategisessa johtamisessa. Vuorovaikutussuhteiden verkosto muodostuu kolmen y:n ympärille: ympäristö, yritys ja yksilö (Kamensky 2000, 319). Sen ideana on johtaminen ja asioiden hallinta vuorovaikutuksen kautta ja avulla. Vuorovaikutus sinänsä on käsitteenä vanha myös johtamisen yhteydessä. Hyvinkin laajassa ja monimutkaisessa vuorovaikutussuhteiden verkossa on lopullinen totuuden hetki yleensä kahden henkilön välinen vuorovaikutus tai korkeintaan pienen ryhmän välinen vuorovaikutus (Kamensky 2000, 285).

Suomen 1990-luvun menestystä sanotaan osaksi selittävän talouselämän ja poliittisen johdon erinomaisen vuorovaikutuksen. Ruotsin voimakkaasti heikentynyt ase-

ma Suomeen nähden puolestaan selittyy osittain talouselämän ja poliittisen johdon välisestä huonosta vuorovaikutuksesta. Myös paikallistason tilanteeseen sanotun katsotaan sopivan. Oulun huikeaa nousua selittää pitkälti yrityselämän, poliittisen johdon ja korkeakoulun tai tutkimuksen hyvä vuorovaikutus.

Vuorovaikutusjohtaminen osoittautuu lähemmin tarkasteltuna joukoksi periaatteita, joiden mukaan kunnallinen itsehallinto jo aiemminkin on joutunut toimimaan: yhteistyö asukkaiden, elinkeinoelämän, valtionhallinnon ym. kanssa. Sellaisenaan oppi ei tarjoa kovinkaan paljon uutta kuntien johtamiseen. Se kuitenkin nostaa esille koko johtamistoimintoja koskevan peruskysymyksen: päätöksentekoon vaikuttavien henkilöiden vuorovaikutuksen merkityksen, vuorovaikutuksen merkityksen päätöksenteolle ja vuorovaikutuksen avoimuuden.

### *5.6 Esimerkki eri roolien yhteen sovittamisesta*

Suomalaisesta näkökulmasta esiin nousevat ”yksipäistä” johtamismallia koskevat epäilyt nojaavat keskeisesti epäilylle siitä, onko vaatimaan tehtäväkokonaisuuden löydettävissä ammatillisesti päteviä hoitajia. Tällainen pelko on vieras maissa ja kunnissa, jotka ovat ottaneet järjestelmän käyttöön.

Seuraavalla konkreettisella esimerkillä voidaan valottaa sitä, miten pormestarin työkokonaisuus muodostuu edellä kuvatuista eri osista ja mitkä ovat työn painopistealueet.

Esimerkki on 53 769 asukkaan Bergkamenin kaupungista Nordrhein-Westfalenista. Sen päätoiminen pormestari Roland Schäfer kuvailee työnsä muodostuvan seuraavista kokonaisuuksista:

#### 1) Kaupungin hallinnon johtaminen

Kaupungin hallinnossa on (vuonna 2000) 448 pysyvää työntekijää kokonaismäärän noustessa noin 600 työntekijään. Kaupungin menot ovat vuonna 2000 talousarvion mukaan noin 29 miljoonaa DM. Kaupunki on näin pormestarin mukaan verrattavissa suurehkoon yritykseen. Kaupunki on paikkakunnan toiseksi suurin työnantaja.

Hallinnon johdon tehtävänä on ottaa huomioon lainsäädännölliset reunaehdot, mutta sen on tunnistettava ja hyödynnettävä samalla kunnallisen toiminnan liikuma-ala kuntalaisten etujen edellyttämällä tavalla.

Kaupungin hallinnon johtaminen on keskeisin alue pormestarin tämänhetkisestä tehtäväkentästä. Sen osuus on 70–80 %.

#### 2) Osaston johtaminen

Kaupungin hallinto jakautuu tällä hetkellä 4 osastoon, 15 toimintakeskukseen ja jätevedenpuhdistamoon. Pormestari samoin kuin aiemmin kaupunginjohtaja ei ole pelkästään koko hallinnon päällikkö vaan johtaa myös yhtä osastoa (osasto I). Siihen kuuluvat sisäisen hallinnon asiat (henkilöstö, organisaatio, valtuuston ja pormestarin toimistot, tietojenkäsittely, tiedottaminen, ystävyyskaupunkiasiat, vaalit, tilastot ja tietosuojat), elinkeinopolitiikka, tasa-arvoasiat ja tilintarkastus.

#### 3) Hallinnon esikunnan johtaminen

Kaikki osastot kokoontuvat viikoittain pormestarin johdolla niin kutsuttuun hallinnon esikunnan kokoukseen. Kyseisen järjestelyn tarkoituksena on tukea pormestarin työtä. Kokous on tärkein elin vuorovaikutteiseen informaatioon ja koordinointiin hallinnon johdon kesken. Päätösvalta asioissa on kuitenkin yksin pormestarilla.

#### 4) Kunnan lakisääteinen edustaja

Kaikki selitykset, päätökset, sopimukset ym., jotka sitovat kaupunkia oikeudellisesti, tehdään pormestarin nimissä. Kunnan edustamiseen kuuluu myös yhteistoiminta kehitysvarojen jaosta ja valvonnasta vastaavien viranomaisten kanssa. Erityisesti piirikunnan (Kreis Unna) kuntien johtajien kokous on tärkeä. Pormestari pitää aiemman Arnsbergissa ja Düsseldorfissa tapahtuneen toimintansa aikana hankkimaansa kokemusta sekä kontaktejaan kaupunki- ja kunnallisliiton suuntaan tärkeinä. Keskeisellä sijalla ovat myös säännönmukaiset keskustelut paikkakunnan yritysten edustajien kanssa.

#### 5) Puheenjohtajuus valtuustossa ja päävaliokunnassa

Pormestari on lain nojalla valtuuston (44 jäsentä) ja päävaliokunnan puheenjohtaja. Päävaliokunnan tehtävänä on valmistella valtuuston päätöksentekoa. Lisäksi se koordinoi erityisvaliokuntien toimintaa.

Pormestari määrää valtuuston ja päävaliokunnan istuntoaikataulun, päättää työjärjestyksestä ja johtaa varsinaista istuntoa. Pormestarin on esiteltävä valtuustolle kaikki tärkeät kunnan asiat. Pormestarin tehtävänä on tarkistaa valtuuston päätökset siltä kannalta, etteivät ne vaaranna kunnan etua tai ole lainvastaisia.

#### 6) Asukkaiden edustaja

Lain nojalla pormestari on myös asukkaiden ja valtuuston edustaja. Näihin tehtäviin kuuluu toimintoja, jotka näkyvät päivittäin sanomalehdestä: uuden kirjaston avaaminen, peruskiven muuraus, koulun laajennuksen vihkiminen, järjestön 50-vuotisjuhlat, tervehdyssanat katujuhlissa jne. Tässä tehtävässään hän voi tukeutua 1. sijaiseensa ja seuraavaksi 2. sijaiseensa. Molemmat valtuusto on valinnut järjestyksessä kunnallisvaalien tulosta vastaavasti. He ovat luottamustoimisia, eikä heillä ole hallinnon johtamisen kanssa mitään tekemistä.

#### 7) Kansalaisten keskustelukumppani

Pormestarin tehtäviin kuuluu myös toimia keskustelukumppanina ja yhteyshenkilönä järjestöjen, ryhmien, organisaatioiden ja liike-elämän sekä erityisesti kansalaisten suuntaan. Tätä Bergkamenin pormestari pitää henkilökohtaisesti erittäin tärkeänä. Hänellä on tätä tarkoitusta varten myös erityinen kirjelaatikko (valituslaatikko) samoin kuin erityinen puhelinlinja.

Esimerkki vahvistaa osaltaan sen uutta pormestarijärjestelmää koskevan tutkimuksen johtopäätöksen, jonka mukaan tulevaisuuden pormestari on enemmänkin näkyvä persoonallisuus sekä luova ja innovatiivinen vuorovaikuttaja kuin perinteinen mahtimies, mikäli hän tahtoo muotoilla virkansa merkityksen optimaalisesti (Stock 2000, 101).

## 6 Kunnan johtamisjärjestelmän oikeudelliset reunaehdot

### *6.1 Organisaatiovapauden periaate*

Kunnallishallinnon viime vuosien uudistusten suurena johtolankana asiaa tutkinut Arto Haveri pitää byrokraattisen konemaisen hallintojärjestelmän muokkaamista kohti itseohjautuvia organisaatioita ja järjestelmää, jossa paikallis- ja alue-tason variaatiot toiminnassa ovat sallittuja ja jopa toivottuja. Tämä on vastannut myös kunnallishallinnossa toimivien toiveita. Monille kunnallishallinnossa toimiville ja kuntien edunvalvojille autonomia on itseisarvo, jonka vahventamista pidetään kaikissa olosuhteissa puolustettavana tavoitteena (Haveri 2000, 75).

Niinpä on yllättävää, että sama vaatimus ei näytä koskevan kunnan johtamisjärjestelmää.

Kuntalaissa kunnan johtamisjärjestelmälle on annettu suhteellisen tiukat reunaehdot. Tästä vallitsee toisenlainen käsitys, kun keskustelussa viitataan siihen, ettei kuntalain suomina erilaisia johtamisjärjestelmän vaihtoehtoja ole otettu kunnissa käyttöön. Olennaisin reunaehto nimittäin on, ettei virkajohtajan ja poliittisten johtajien rooleja voida yhdistää. ”Yksipäinen” johtamismalli ei ole Suomessa otettavissa käyttöön. Myöskään suoran vaalin käyttö ei ole mahdollista (toisin kuin esim. seurakuntahallinnossa, jossa jäsenistöllä on aktiivinen ja vaikuttava rooli hengellisen johtajansa valinnassa).

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6. artiklan edellyttämää organisaatiovapauden periaatetta kuntalain sääntely ei ahtaasti tulkiten täytä.

### *6.2 Demokratiateoreettiset reunaehdot*

Uusien johtamisoppien mukaiset näkemykset ovat leimanneet myös suomalaisen kaupunkien ja kuntien toimintapolitiikan uudistamista. Esimerkiksi Helsingin kaupunki ilmoittaa Helsinkiä johdettavan arvoilla, joita ovat yrittäjämielisyys, asiakaslähtöisyys ja taloudellisuus (ks. Kauppalehti 29.11.2000: ”Helsinkiä joh-

detaan kuin yritystä”). Kansanvaltaisuusperiaatteella ei näissä julki lausutuissa periaatteissa ole mitään roolia.

Kysymys vallasta ja sen käytöstä on demokratian keskeinen ongelma. Demokratia sisältää eräänlaisen sisäänrakennetun dilemman. Kunnan asukkailla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon (citizen effectiveness), ja kunnalla on oltava mahdollisuus toteuttaa se, mitä kansalaiset toivovat (system capacity). Poliitikkorooli peilaa juuri tätä jännitettä herkkäkorvaisuuden ja toimintakykyisyyden välillä. Kunnissa asukkaiden valitsemien edustajien, luottamushenkilöiden, kyky toteuttaa poliittisia visioitaan on ratkaisevaa demokratian toteutumisen kannalta. Keskustelu poliitikon roolista osoittaa, millaisia ongelmia luottamushenkilöillä tänä päivänä on asemassaan. Kuilu kansalaisten odotusten ja poliitikkojen voimattomuuden välillä saa aikaan legitimizeettikonfliktin. Tämä puolestaan voi vähitellen heikentää luottamusta demokratiaan päätöksentekojärjestelmänä (Petersson 1992, 211–212).

Johtamisjärjestelmiä arvioitaessa nousevat demokratiateoreettiset reunaehdot keskeiseen asemaan; onhan kuntayhteisö jäsenistönsä itsehallintoon perustuva yksikkö. Poliittisella järjestelmällä, ja luonnollisesti johtamisjärjestelmällä sen osana, on avainasema. Jos harjoitettu politiikka ja asioidenhoito on heikkoa eikä kykene hallitsemaan ongelmia, syntyy poliitikkankielteisyyttä ja tapahtuu vie-raantumista. Jos taas välttämättömät kontrolli- ja vallanrajoitusmekanismit puuttuvat, voi Leviathan päästä totalitääriin valtaan, niin myös kunnassa.

Johtamisjärjestelmän demokratiateoreettisia reunaehtoja on tarkasteltava ennen muuta kahdesta näkökulmasta: ensinnäkin edustuksellisen ja suoran demokratian välisen suhteen kannalta ja toiseksi vallankäyttäjien määrälle (kollegiaaliorgaani versus monokraattinen vallankäyttö) asetettavien vaatimusten kannalta.

Suoran demokratian keinojen käyttöä vaaditaan yhä yleisemmin selvittämään päätöksenteon moninaisuudesta ja päätöksentekokyvyttömyydestä aiheutuvia Gordionin solmuja. Vaikka periaatteessa kansalaisten vahvemmalle vaikuttamiselle (mm. kansalaisaloitteiden ja kansanäänestysten kautta) on olemassa vankat perusteet, liittyy kysymykseen monia ongelmia. Eräät kokemukset (esim. Baijerissa kunnallislain vuoden 1995 muutoksen jälkeen) ovat osoittaneet, että klassisen demokratian toimintaedellytykset ovat vaarantuneet. Suoran demokratian tietyillä muodoilla pakotetaan edustuksellisia elimiä yksittäistapauksissa, mutta jätetään niille vastuu kokonaisuudesta (Di Fabio 1998, 127).

Oikeutta kuntansa johtajan suoraan vaaliin on monissa maissa pidetty jo sukupolvien ajan yhtenä tärkeimmistä kansalaiselle kuuluvista vaikuttamismahdollisuuksista (Gründler–Lückemeier 1999, 4).

Demokratia merkitsee, kuten tunnettua, alun perin ennen muuta monien hallintaa erotuksena harvojen vallasta sekä sen lisäksi eroa monarkiaan ja tyranniaan, yhden vallankäyttäjän valtaan. Demokratia tarkoitti alun alkaen erityisesti myös vallankäyttöä monien kautta, siis suoraa demokratiaa. Tästä ajatuksesta poiketen kuitenkin moderni demokratia on useimmiten edustuksellista demokratiaa, toisin sanoen monien välillisesti harjoittamaa.

Mistä sitten on pääteltävissä, milloin moderni valtio ja kunta ovat kansanvaltaisia tai autokraattisia? Kansanvallan määrittämiseksi on olemassa runsaasti erilaisia ehdotuksia. Mittarit koskevat ennen muuta kolmea dimensiota, joita



käytetään kansanvaltaista valtiosäätöä määrittävinä tekijöinä. Ne ovat (ks. mm. Schmidt 1999, 188)

- 1) poliittinen osallistuminen, erityisesti varttuneiden kansalaisten myötävaikuttamismahdollisuudet julkisia asioita koskevissa kysymyksissä sekä poliittisten johtajien valinnassa ja erottamisessa
- 2) avoin poliittinen kilpailu ja mahdollisuus vapaaseen mielipiteiden esittämiseen ja niihin yhtymiseen areenoilla, joilla vähintään kaksi poliittista puoluetta kilpailee vallasta ja poliittisesta määräämisvallasta
- 3) toimintaperiaatteiden kunnioitus edellä mainittujen osallistumisen, kilpailurakenteiden ja itsemääräämisen turvaamiseksi.

Erityyppisten demokratioiden poliittinen suoritusprofiili on kovin erilainen. Demokratiatyyppin ja poliittisen suorituskyvyn väliset suhteet ovat mutkikkaita. Yksinkertaistukset eivät pidä paikkaansa, kuten esimerkiksi väittämä, että enemmistödemokratiat olisivat ylivertaisia muihin järjestelmiin verrattuina. Mutta myös vastateesi – konsensusdemokratiat olisivat parempia kuin enemmistödemokratiat – yksinkertaistaa asioita liiaksi. Demokratioilla on kuitenkin erilaisia painotuksia. Niinpä konsensusdemokratiat esimerkiksi suuntautuvat enemmän sosiaalivaltiolliseen politiikkaan kuin enemmistödemokratiat. Myös ero suoran ja edustuksellisen demokratian kesken on havaittavissa suoritusprofiilissa. Nuorten ja tulevien sukupolvien intressien katsotaan tulevan paremmin huomioon otetuiksi maissa, joissa on vahva suoran demokratian elementti, ja myös vahvan sosiaalipolitiikan maissa, kuten Pohjoismaissa (Schmidt 1999, 194). Mielenkiintoinen ero on havaittavissa myös valtion kasvaneen roolin suhteen. Kukkeimillaan se on ennen muuta edustuksellisen demokratian maissa, joissa vasemmistopuolueet tai kristillisdemokraattiset puolueet ovat hallinneet pitkähköjä periodeja. Näissä maissa on syntynyt uusi demokratiatyyppi, kukoistava sosialidemokratia laajan sosiaalivaltion mukaisesti muotoillun demokratian ja yhteiskunnan muodossa. Vahvan suoran demokratian maissa on ehkäisty kyseistä prosessia.

Politiikan vastuullisuuden näkökulmasta katsottuna järjestelmillä on merkittäviä eroja. Paremman läpinäkyvyyden johdosta enemmistödemokratiassa poliittisen johdon vastuu ja tilivelvollisuus kansalaisille on suurempi kuin ei-enemmistöperusteisissa demokratioissa. Viimeksi mainituissa poliittinen vastuu hämärtyy usein monien päällekkäisten päätöksentekoprosessien taakse. Kuten tunnettua on, kunnallishallinto perustuu jälkimmäiselle vaihtoehdolle, suhteellisuusperiaatteen mukaiselle järjestelmälle. Sitä koskevat näin ollen sanotut poliittisen vastuun hämartysongelmat. Mutta kuten toisaalla Norjan kohdalla todetaan, ei enemmistödemokratiaankaan (parlamentaariseen järjestelmään) nojautava kunnallishallinto ole demokratian kannalta ongelmaton.

Suomessa demokratiaperusteisina argumentteina on tuotu esille vaatimus toimielinten suuresta määrästä ja sitä kautta suuren luottamushenkilöjoukon olemassaolosta. Edellä on todettu, että lautakuntien määrä ei kansanvallan näkökulmasta katsottuna ole välttämättä ollut kansanvallan tae. Suomalainen lakisääteinen lautakuntajärjestelmä on ollut enemmän valtio-, määräys- ja tehtävä-orientoitunut kuin edustanut kansalaisnäkemystä hallinnossa. Seurauksena on ollut lautakuntien itsevaltius ja irtaantuminen kunnan asukkaita edustavan valtuuston tahdonmuodostuksesta. Kysymyksessä on sama ilmiö, joka on ollut muu-

tosten taustalla johtamisjärjestelmiensä muuttaneissa maissa (esim. pohjoissaksalaisen maistraattihallintomallin järjestelmissä) (ks. Schmidt-Eichstaedt 1985, 32).

Demokratiaperiaatteesta ei ole löydettävissä perustetta sille, että kunnan johtaminen edellyttäisi kollegiaaliorganin olemassaoloa (kunnanhallitusjärjestelmää). Sen, että tällaista demokratiateoreettista muotopakkoa ei ole olemassa, kertovat myös kansainväliset hyvin toimivat järjestelmät. Yhdysvaltojen esimerkki osoittaa, että myös vahva, kansan suoraan ja parlamenttivaalin ajankohdasta poikkeavasti valitsema presidentti voi olla kansanvaltaisen valtiosäännön mukainen. Demokratiateoreettisilla perusteilla ei toisin sanoen voida torjua sellaista kunnan johtamisjärjestelmää, jossa keskeinen asema on suoralla vaalilla valitulla, vahvoilla toimivaltuuksilla varustetulla yksilöjohtajalla (Schmidt-Eichstaedt 1985, 31).

On mielenkiintoista todeta, että Euroopan neuvosto on pitänyt kunnan johtajan, pormestarin, suoran vaalin käyttöönottoa paikallista demokratiaa lisäävänä ja suositeltavana uudistuksena (The Congress of Local and Regional Authorities of Europe: Recommendation 49 [1998] on the situation of local and regional democracy in the United Kingdom, 36. kohta).

Seuraavaksi on syytä ottaa esille kysymys, miten kunnallista kansanvaltaa – demokratiaa – voidaan vahvistaa. Usein katsotaan, ettei demokratiaa voida ratkaista lainsäädännön kautta: ”Mikään laki tai normi ei ratkaise suomalaisen kuntademokratian vahvuutta” (Hakamäki 1998). Edellä on päädytty siihen, että keskeisen ongelman kunnallisen demokratian kannalta muodostaa kuntalaisia edustavan elimen jääminen sivuun kunnallispoliittisen tahdonmuodostuksen tosiasiallisesta ytimeistä. Tästä seurauksena on päätöksenteko- ja valmistelijärjestelmän muuttamisen tarve. Sanottu ei kuitenkaan onnistu nykyisen lainsäädäntömmek mukaisesti, vaan tarpeen on myös oikeudellisten reunaehtoien muuttaminen. Demokratia vaatii luonnollisesti myös sitä takaavat oikeussäännökset.

Alussa nostettiin esille kunnallista itsehallintoa koskevan doktriinin muutostarve. Perinteinen käsitys kunnista pelkkänä täytäntöönpanevan hallinnon tasoina, ”valtiollisen politiikan pitkinä käsinä”, heijastuu yhä moniin kunnallisoikeudellisiin oppirakennelmiin. Tämä koskee myös johtamisjärjestelmää. Tällaisen tausta-ajattelun leimaamassa järjestelmässä on perustellusti ajateltavissa ns. poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen erottaminen. Kun kunnallispolitiikka nähdään pelkkänä hallinnointina (kunnallishallintona), valtion tahdon toteuttamisena, on selvää, että ns. ammatilliset kriteerit ovat keskeisiä: taloudellisuus, tehokkuus, ohjeiden oikea noudattaminen jne.

Kunnallista itsehallintoa koskeva ajattelu ei kuitenkaan enää nojaa kuvatulle doktriinille. Kunnilla on myös Suomen positiivisen oikeuden mukaisesti poliittista harkintavaltaa. Sitä on perinteisesti ollut normitasolla kunnan yleistoimivaltasäännön perusteella. Kuntalaissa tämä ilmenee myös 1.3 §:stä. Uudessa ajattelussa kunta nähdään aiempaa selvemmin yhtenä legitiiminä ja kansanvaltaisena hallinnon tasona, vertikaaliin vallanjakoon nojaten. Tällaisella suhteellisen suureen riippumattomuuteen oikeutetulla tasolla on oma poliittinen liikku-ma-alansa, jota poliittisen vastuun piiriin kuuluvat hoitavat. On selvää, että johtamistoimintojenkin on otettava tämä muutos huomioon. Johtaminen ei enää ole pelkkää ammattimaista, steriiliä asioiden hallinnointia ja täytäntöönpanoa, vaan poliittisesti toteuttamiskelpoisten vaihtoehtojen etsimistä ja läpiviemistä.

Joudumme näin ollen jälleen palaamaan kunnallista itsehallintoa koskevaan ajatteluun, jota sivuttiin edellä tarkasteltaessa kysymystä valtuuston roolista (hallinto-organai vai kuntaparlamentti). Jos hyväksymme kunnallisen itsehallinnon paikallispoliittisen roolin, joudumme myös näkemään valtuuston parlamenttiluonteen. Johtopäätös ei kuitenkaan istu kovin hyvin perinteiseen vallanjakodoktriiniin. Sen mukaisesti (Suomessakin) kunnallinen itsehallinto olisi yhä osa täytäntöönpanoa. Kuitenkin myös valtiollisella tasolla on nähtävissä täytäntöönpano- ja lainsäädäntövallan sekoittuminen. Erottava linja vallankäyttäjien kesken kulkee ennemminkin yhtäältä hallituksen, byrokratian (hallinnon) ja hallituspuolueiden ja toisaalta hallitusta kontrolloivien oppositiopuolueiden välistä. Tämän valtiollisen tason muutosprosessin valossa voidaan kysyä, eikö sama koske myös kuntatasoa: valtuuston ja hallinnon periaatteellisen yhtenäisyyden tilalle on käytännössä tullut toisaalta hallitsevien enemmistöryhmien ja hallinnon ja toisaalta kontrolloivan opposition välinen erottelu.

Tällainen tilannearvio luonnollisesti romuttaa dualistiseen periaatteeseen nojaavan kuntalain vallanjakoajattelun. Toimivaltuudet eivät jakautuisikaan yhtäältä päätöksentekoon ja toisaalta hallintoon ja täytäntöönpanoon vaan keskittyisivät enemmistöryhmien ja niihin sitoutuvien hallinnon edustajien käsiin. Tämänkaltainen tilanne ei myöskään ole sopusoinnussa valtuustokeskeisen ajattelun kanssa (jossa valtuuston katsotaan olevan keskeinen päätöksentekijä). Demokratian toteutumisen keskeinen ehto on kuitenkin vallan kontrolloiminen toisella vallalla. Tällaisessa tilanteessa mitään kontrolloivaa valtaosapuolta ei käytännössä ole. Tämänkaltaisesta analyysistä on monissa maissa ollut johtopäätöksenä luopuminen yksioikoisesta valtuuston päätösvallan korostamisesta. Siksi on pyritty luomaan sille toinen vastapooli, riittävin toimivaltuuksin varustettu hallinnon johtaja (puhutaan dualistisesta valtuusto-pormestari-järjestelmästä).

Mitä etua tällaisesta järjestelmästä sitten voisi vallanjakonäkökulmasta katsoen olla, kun muistetaan, että kunnallishallintojärjestelmämme perustuu varsin laajaan toimivaltuuksien hajautukseen (mitä esim. itsenäiset lautakunnat edustavat)? Valtuuksien hajautuksen näkökulmasta nykyjärjestelmä eittämättä vastaa vaatimuksia, mutta legitimitetin, kansanvaltaisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta sen sijaan ei. Ja siinä ovat suomalaisen järjestelmän keskeiset heikkoudet demokratian näkökulmasta.

### *6.3 Konsensus- ja neuvotteluyhteiskunnan legitimitetikriisi*

Kunnallisen toiminnan arvioinnissa nousee keskeiseksi reunaehdoksi legitimitetin vaatimus. Päätöksenteon legitimitetin arvioinnissa on hyväksytty käsitys, ettei legitimaatio toteudu pelkästään politiikan ”inputin” kautta, toisin sanoen realisoitumalla vaalien ja äänestysten kautta, vaan myös ”outputin” hyväksynnällä. Juuri monimutkaisten kysymysten yhteydessä politiikka saa usein yleisen konsensuksen kautta oman legitimitettinsä (Kaiser 1998, 8). Kansanvaltaperiaatteen ei kyllä voida katsoa edellyttävän sitä, että kaikkien valtio-organien tulee olla kansan suoralla vaalilla valitsemia. Ennemminkin on edustukselliselle demokratialle luonteenomaista, että täytäntöönpanoa ja lainkäyttöä hoitavia eli-

miä ei valita vaaleilla, mutta silti ne ovat kansanvaltaisesti legitimoituja välillisesti. Toisin sanoen kaiken valtiovallan on oltava johdettua kansalta, mutta toisaalta kaikkien valtio-organien ei tarvitse olla kansan suoraan valitsemia. Silti kuitenkin tietyillä edellytyksillä kaikilla valtio-orgaaneilla on oltava kansanvaltainen legitimaatio (Gusy 1998, 272).

Nykyjärjestelmäämme on näin ollen arvioitava myös tästä näkökulmasta. Mitä suuremmissa määrin kunnan johtavat viranhaltijat käyttävät päätösvaltaa, johon sisältyy tarkoituksenmukaisuuden punnintaa, sitä keskeisemmälle sijalle nousee kansanvaltaisen legitimaation vaatimus. Virkavastuu ei tätä vaatimusta enää täytä, koska tarkoituksenmukaisuus- ja arvovalintojen tekemisessä kysymys on poliittisesta päätöksenteosta.

Maankäyttösopimusten valmistelua voidaan käyttää konkreettisenä esimerkkinä sanotusta ongelmasta. Puuttumatta niitä koskevaan problematiikkaan muilta osin on tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeistä niiden sisällön tosiasiallinen syntyminen prosessi. Sopimus syntyy aina kahden osapuolen tahdonilmauksena, jossa yleensä on kysymys kahden erilaisen näkemyksen sovittamisesta yhteen. Jo asian luonteen johdosta tämä prosessi ei voi syntyä esimerkiksi valtuuston piirissä. Valmistelu sisältää kuitenkin poliittisen eli tarkoituksenmukaisuusarvioinnin elementtejä. Niiden painoarvo on merkittävä, koska kaavoitus on ehkä voimakkain julkisen vallan käyttömuoto. Asiaa ei muuta se, että muodollinen päätösvalta asiassa ja sopimuksen noudattamisessa on valtuustolla, koska tehdyn sopimuksen tosiasiallinen merkitys on olennainen. Poliittista valtaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan muodossa käytetään näin valmistelun verhon alla.

Voisiko maankäyttö- ja rakennuslain myötä voimaan tullut vuorovaikutteinen kaavoitusmenettely olla esimerkkinä muullekin keskeisen kunnallispoliittisen päätöksenteon valmistelulle? Voitaisiko sitä kautta lieventää sanottua ongelmaa, jossa niin poliittinen päätöksentekijä kuin kuntalaiset ovat sivussa lopputulokseen keskeisellä tavalla vaikuttavasta valmistelusta?

Kokemuksia maankäyttö- ja rakennuslain merkityksestä tältä osin ei toistaiseksi ole riittävästi. Mallin käyttökelpoisuus ristiriitojen sävyttämässä tilanteessa jää nähtäväksi, sillä laki rakentuu pitkälti ihannejattelun varaan. Laissa ei juurikaan tarjota mekanismeja sen tilanteen varalle, että osallistumistavoitetta ei oteta vakavasti. Juuri ristiriitojen sävyttämässä tilanteissa maankäyttöpelellä on kovaa. Lain ihannemalli vuorovaikutteisesta osallistumisesta törmää väistämättä kunnallisen demokratian arkipäivään. Siinä paikalliset voimakkaat intressit hakevat painoarvoaan tasavertaisen osallistumisen ihannetta vastaan. Valitettavasti tasavertaista osallistumista ei ole. (Mäkinen 2000, 238–239.)

Tarvitaan siis – niin suunnittelussa kuin muussakin valmistelussa – erilaisten intressien sovittelua ja niiden kokoamista yhteen sellaiseen muotoon, joka aikanaan voidaan hyväksyä kunnalliseksi päätökseksi. Tämä yhteen kokoaminen ja sovittelu on politiikkaa sanan varsinaisessa mielessä.

Vastuun ohella vaatimukset kohdistuvat johtajien valintaan. Poliittisiin johtajan tehtäviin ei voi olla muuta pääsytutkintoa kuin kansalaisten suosio ja hyväksyntä. Ne tuottavat sittenkin keskimäärin parempia tai ainakin vähemmän vaarallisia johtajia kuin vallanperimys monien monarkioiden tapaan tai jonkin valtahierarkian suljettu päätös.

Jos edellä sanotut vaatimukset tuntuvat nykymuotoisten virkajohtajiemme kannalta kohtuuttomilta, on tehtävä asianmukaiset johtopäätökset. Ne voivat tarkoittaa ainoastaan pysyttämistä virkamiesroolissa nykyisen sekaroolin asemesta.

Demokratia edellyttää elävänä säilyäkseen konflikteja ja osallistumista. Tällä tarkoitetaan sitä, että on luotava osallistumisen ehdot ja voitava purkaa konflikti tehtävillä päätöksillä. Vasta konflikti, joka aktivoi osallistumiseen, legitimoit myös reunaehdot sen rauhanomaiselle ratkaisemiselle kaikkien tarvittavien tahojen kautta (Anselm et al. 1999, 19).

Konfliktit voivat myös – hallittuina prosesseina – auttaa ulospääsyä vaihtoehdottomasta sokeudesta. Suomalaisen kunnallishallinnon perusmallihan ei ole omiaan edistämään vaihtoehtoisten ratkaisumallien aktiivista etsimistä. Vaihtoehdottomuuden vuoksi politiikasta katoaa yllätyksellisyys, ennakoimattomuus ja rakentava eli vaihtoehtoja luova epävarmuus – kaikki se, mikä tekee politiikasta politiikkaa (Harle 2000, 146).

#### *6.4 Organisaattiorakenteen selkeyden ja läpinäkyvyyden vaatimukset*

Kansanvaltaisuusperiaatteen voidaan katsoa häviävän ”kompleksisen konsensus-diktaatin” alle (Di Fabio 1998, 8), piiloutuvan hallintotoimintaan olennaisena osana kuuluvien, eri tahojen kesken käytävien neuvottelujen ja sovittelujen läpinäkymättömään prosessiin.

”Yksipäisen” johtamisjärjestelmän (suoralla vaalilla valitun pormestarin) etuna pidetään sitä, että sen avulla taataan yhtenäinen linja kunnan politiikassa (Schmidt-Eichstaedt 1985, 34). Johtaja on luonnollisesti valtuustosta ja sen valiokunnista riippuvainen. Mutta hän ei ole passiivisesti niistä riippuvainen vaan johtaa niiden suorittamaa valmistelua ja ottaa osaa päätöksentekoon.

Kun päätöksentekorakenteet ovat selvästi havaittavia, on mahdollista myös, että kansalaisella on joissakin asioissa viimeinen sana.

Olellainen kysymys on tietysti se, täyttääkö selkeyden ja läpinäkyvyyden vaatimuksen ainoastaan ”yksipäinen” johtamisjärjestelmä. Voidaanko sittenkään yhdistää kaksi erilaisena pidettyä elementtiä, poliittinen johtaminen ja virkajohtaminen? Kun vertailukohdetta haetaan yritysmaailmasta, on ”kaksipäisestä” johtamismallista sekä positiivisia että negatiivisia kokemuksia. Päätoimisia hallituksen puheenjohtajia on ollut läntisen maailman suuryrityksissä kauan. Malli on alkanut yleistyä myös kasvavissa ja kansainvälistyvissä suomalaisyrityksissä. Monet yritykset ovat joutuneet toteamaan kasvaneensa ulos raameista, joissa yhtiön hallitusta pystyy johtamaan perinteisessä teollisuudessa toiminut eläkeläinen tai toisen yrityksen toimitusjohtaja. Johtopäätös on ollut, etteivät strategiset päättäjät voi enää olla harrastelijoita.

Vaikka kuntien poliittista johtajuutta selkeytettäisiinkin, säilyy rajanvedon ongelma hallinnon ja politiikan välillä. Tämä on selvästi nähtävissä Ruotsissa, jossa työn- ja vastuunjakoa koskevat kiistat kunnanneuvoksen ja virkajohtajan kesken ovat yleisiä (ks. esim. Fridolf 2000, 146 ja KommunAktuellt 21/2000: ”Maktkamp i kommunerna”). Keinot ristiriitojen ehkäisemiseksi kuulostavat tutuilta. Kunnanjohtajien yhdistyksen puheenjohtajan Håkan Sörmanin mielestä henkilökemialla virkajohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan kesken on tärkeä merkitys. Toisaalta katsotaan, ettei tilanne ole poliitikkojen vika, vaan ky-

seessä on ennemminkin rakenteellinen ongelma. Erityisesti virkakunnan taholla koetaan tarpeelliseksi selkeyttää ”harmaata vyöhykettä”, joka on politiikan ja hallinnon välissä. Toisaalta tunnustetaan tällaisen selkeyttämisen mahdottomuus.

Poliitikoilla – kuntalaisten edustajina – säilyy (ja tuleeikin säilyä) vahva kiinnostus myös konkreettisiin toiminnan yksityiskohtiin, vaikka virkakunta katsoisikin niiden kuuluvan itselleen. Poliittisen johtamisen pitämistä erillään konkreettisesta asioiden hoidosta on mielenkiintoisella tavalla eritelty Tanskassa käydyssä keskustelussa (Nygaard–Larsen, Danske kommuner 24/2000), jossa on vaadittu paikallisen poliittisen johtajuuden selkeyttämistä: Meidän (= pormestareiden) on paikallispoliitikkoina asetettava tavoitteita, joilla voimme sitouttaa kansalaiset kunnan toimintaan ja samanaikaisesti täyttää heidän toiveensa vallinnanvapaudesta. Meidän on muotoiltava visioita, joista käymme dialogia kansalaisten kanssa, ja meidän on selvitettävä, miten voimme hyödyntää informaatioteknologiaa.

Tanskassa työnjaon ongelma näkyy kyetyin torjumaan selkeällä työnjaolla. Tanskassa kunnanjohtajuus poikkeaa Suomen kunnanjohtajuudesta pormestarihallinnon johdosta. Tanskan kunnissa ei ole tarpeen keskustella jaetusta johtajuudesta, sillä vaaleilla valittu pormestari on aina kuntansa ehdoton ykkösjohtaja, jolla on taustatukenaan ammattimainen kuntajohtaja. Ammattijohtajan ja hänen alaisensa johtajien johtamistoimintoja, edellä sanotut pelisäännöt huomioon ottaen, halutaan vahvistaa. Pormestarijärjestelmä ei toisin sanoen hävitä ammattijohtajuuden vahvaa asemaa, kunhan kummankin tahon roolit ovat selkeät. Tanskan kuntaliitto (Kommunernas Landsforening) on julkaissut tätä edistävän ohjekirjansen (Det kraever ledelse, 2000). Tarkasteltavana olevalta osin sen antamat ohjeet ovat mielenkiintoisia. Ammatillisen ykkösjohtajan on kyettävä toimimaan poliitikkojen sparraajana ja välittäjänä poliitikkojen toivomusten suhteen alaspäin järjestelmässä. Mutta hänen on kyettävä myös välittämään ylöspäin keskeisten alaistensa asettamat ehdot, heidän mahdollisuutensa ja tarpeensa määriteltäessä poliittisia tavoitteita (emt. s. 20–21).

USA:ssa toimiva kansainvälinen kunnallisjohtajien liitto (The International City/County Management Association, ICMA) on laatinut varsin onnistuneilta vaikuttavat periaatteet ammattijohtajien toiminnalle. Liiton tehtävänä on auttaa paikallishallinnon laadun kehittämisessä ja avustaa virkajohtajia USA:ssa ja muissa maissa. Tätä varten se on hyväksynyt periaatteet, The ICMA Code of Ethics (1972, uudistettu syyskuussa 2000). Tarkasteltavan teeman näkökulmasta on syytä esitellä periaatteiden kyseisiä kohtia. (Periaatteet ovat luettavissa kokonaisuudessaan järjestön kotisivuilta: <http://www.icma.org/go.cfm?cid=1>.)

1. periaatteen mukaisesti johtajan tulee omistautua tehokkaan ja kansanvaltaisen paikallishallinnon mallin toteuttamiseen kunnioittamalla vaaleilla valittuja toimijoita ja näkemällä, että ammatillinen yleisjohto on keskeisessä asemassa kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.

5. periaatteen mukaisesti on hyväksyttävä se, että paikallishallinnon päätarkoitus on joka hetki palvella parhaimmalla tavalla koko väestön etua. Periaatetta selvennetään konkreettisesti mm. suosituksella kahden vuoden minimipalveluajasta kussakin tehtävässä.

6. periaatteen mukaan on hyväksyttävä se, että vaaleilla valitut asukkaiden edustajat ovat oikeutettuja saamaan kunnian paikallishallinnon politiikan aikaansaannoksista.

7. periaatteen mukaan on vältettävä kaikkea poliittista toimintaa, joka heikentää julkista luottamusta ammattijohtajiin. Periaatetta selvennetään mm. kiellolla osallistua aktiivisesti vaalikampanjointiin ehdokkaiden puolesta tai heitä vastaan, niin valtuuston kuin pormestarin vaaleissa. (Suomessa tällaista kieltoa rikottiin mm. Helsingissä vuoden 2000 kunnallisvaaleissa.)

### *6.5 Taloudellisuusvaatimus*

Kunnan toiminnalle voidaan asettaa keskeiseksi ehdoksi myös taloudellisuusvaatimus. Kunta julkisten varojen käyttäjänä ja verotusoikeuden omaavana on sidottu siihen, että varoja käytetään oikein. Taloudellisuus on monien maiden lainsäädännössä julkisen asioidenhoidon kriteeri (esim. Baden-Württembergin osavaltion kunnallislain 77 §: Taloutta on hoidettava säästävaisesti ja taloudellisesti).

Ajattelutavan muutos byrokraattisesta, enemmänkin normien mukaisuuteen suuntautuneesta täytäntöön panevasta hallinnosta uuteen julkishallintoon (NPM) on tuonut mukanaan vaatimuksen periaatteen korostamisesta. NPM-opin mukainen ajattelu painottaa tavoitteiden ja keinojen suhdetta, ”taloudellisuutta”. Sen mukaisesti periaate voitaisiin määritellä näin: toimi siten, että toimintasi tarkoitus saavutetaan pienimmällä mahdollisella resurssien käytöllä ja että asetetut tavoitteet saavutetaan annetuilla resursseilla mahdollisimman täydellisellä tavalla. Ensimmäinen ehto on minimiperiaate, toinen maksimiperiaate (Reinermann et al. 1998, 25).

### *6.6 Kokeilusäännösten käyttö*

Vapaakuntakokeilun päättymisen jälkeen on idea kokeilusta hallinnon uudistamiskeinona nostettu jälleen esille. Olen tehnyt asiaa koskevan esityksen jo vuonna 1994 (Kuntalehden numerossa 16/1994 ollut kirjoitus otsikolla Pormestari-malli kuntaan kokeiluun). Kuntalain seurantatutkimuksen (Hoikka-Lehkonen-Rajala-Ryynänen-Siitonen-Tetri 1999, 296–297) herätteestä asiaan innostui myös eduskunnan hallintovaliokunta (HaVM 11/2000 vp, s. 8) käsitellessään johtamisjärjestelmän kehittämistä. Idea on saanut tukea myös käytännön tasolta (mm. Kemijärven kaupunginhallituksen puheenjohtajan Veikko Perälän kirje 7.12.2000 kirjoittajalle). Vihdin kunnassa nousi toukokuussa 2001 pidetyssä valtuustoseminaarissa esille erityisen Lex Vihdin laatiminen. Lailla annettaisiin kunnalle oikeus valita pormestari suoralla kansanvaalilla vuoden 2005 alusta.

Kuten edellä on todettu, kuntalaki ei mahdollista (toisenlaisista kannanotoista huolimatta) sellaisia johtamisjärjestelmän vaihtoehtoja, joihin näyttää olevan kasvavaa kiinnostusta kansalaisten taholla. Esimerkiksi toukokuussa 2001 julkistetussa Suomen Kuntaliiton 14 500 suomalaista käsittäneessä tutkimuksessa kunnanjohtajan suoran vaalin käyttöönotto sai vastaajien enemmistön tuen (46 % kannatti, 30 % vastusti; ks. Kuntalehti 9/2001). Ennen muuta mahdollisuuksien ulkopuolella on nykyainsäädännön perusteella johtamistoimintojen yhdistäminen.

Edellä todettu huomioon ottaen on pidettävä aika yllättävänä, ettei kokeilusääntösmahdollisuutta tarjota kaikille kunnille vielääkään. Kuntalain uudistusehdotuksessa (HE 46/2001 vp) asia sivuutetaan toteamalla pelkästään, että kysymystä kokeilulainsäädännöstä arvioidaan erikseen. Väistely keskeisen kunnallishallinnon uudistamiskysymyksen vaihtoehtojen arvioimisen mahdollistamisessa alkaa vaikuttaa erikoislaatuiselta.

Säännösten ohella tarpeen on luonnollisesti kokeiluille suojelemaan poliittisen ja hallinnollisen kulttuurin aikaansaaminen. Ns. oppivan organisaation tavoite ei voi toteutua ilman tällaista muutosta. Vallitseva leimallisesti juridinen hallintokulttuuri tekee kunnanjohtajalle vaikeaksi saada aikaan positiivinen suhtautuminen kokeilumyönteiseen oppimiseen.

Miksi sitten vielä tarvitaan tällaista kunnallishallinnon sisäistä kokeiluille myönteistä uudistamishalukkuutta, jos tavoitteena pidetään selkeiden säännösten antamista kunnan johtamisjärjestelmästä ja toimivaltuuksista? Keskeinen selitys ovat kunnallisen toiminnan uudistamisen reunaehdot. Myös lainsäädäntöä tältä osin voimakkaasti uudistaneissa maissa on jouduttu toteamaan, että paikallisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän periaatteet muodostavat myös tulevaisuudessa perustan pormestarin toiminnoille ja vaikutusvallalle. Syntyneitä rakenteita ja prosesseja on vaikea ylittää tai määritellä uudelleen. Tästä huolimatta on odotettavissa myös pysyviä muutoksia 1990-luvun uudistusaallon seurauksena, vaikka vielä ei olekaan tarkasti arvioitavissa, miltä tulokset näyttävät (Stock 2000, 99).



## 7 Kokoavia havaintoja

### *7.1 Kunnan poliittinen rooli vaikuttaa myös johtamistoimintojen uudistamistarpeeseen*

Tämän tutkimuksen alkulähtökohdissa hyväksyttiin perusolettamukseksi näkemys kunnasta poliittisena yhteisönä, vastakohtana hyvinvointivaltiokauden näkemykselle kunnasta valtiolle alisteisena valtion täytäntöönpanoelimenä. Tätä näkemystä ei suinkaan yleisesti hyväksytä, ei enempää lainsäätäjän kuin valtion keskushallinnonkaan taholla. Se on itse asiassa kiistetty. Onko asialla kuitenkaan merkitystä, jos sitä pidetään pelkästään akateemisenä kiistakysymyksenä?

Aivan näin yksinkertaisesti asiaan ei mielestäni ole suhtauduttavissa. Poliitiikan toimintakyky nimittäin vaarantuu myös sillä tavoin, että politiikka yksinkertaisesti kiistää suuret muutokset. Poliittisilla myyteillä on aikanamme usein tavoitteena kieltää muutos retorisesti, jotta ei poliittisesti tarvitsisi muuttaa mitään. Mutta tämä johtaa aikaa myöten poliittisen luokan halvautumiseen, sokeutumiseen (näin Dettling 1998, 74–75).

Maamme kunnanjohtajajärjestelmää koskeneen viimeaikaisenkin keskustelun keskeisenä heikkoutena on ollut puutteellinen toimintaympäristön muutoksen havaitseminen. Pitäisi olla täysin riidatonta, että se toimintaympäristö, jossa johtamistoimintoja harjoitetaan, vaikuttaa myös johtamistoimintoihin. Ajattelua leimaa yhä vanhentunut näkemys kunnallisesta toiminnasta hallintona (täytäntöönpanona), jossa keskeisellä sijalla ovat ”ammattilliset” seikat, niitä kuitenkin mitenkään erittelemättä. Ajattelua leimaa vanha käsitys siitä, ettei kunnassa ole kyse poliittisesta tahdonmuodostuksesta vaan asianmukaisesta paikallisten hallintotehtävien hoitamisesta. (Tällainen ajattelu ei ollut yksin suomalais-syntyistä, vaan sen taustalla oli hallinto-oikeudelliseen ajatteluamme monin tavoin vaikuttanut saksalaisperäinen vanhempi hallinto-oikeus, erityisesti Forsthoff opin edustajana; ks. Forsthoff 1973.) Kyseisen kaltaiset käsitykset nojasivat 1800-luvun hegeliläisessä traditiossa muodostettuun oppirakennelmaan valtion

ja yhteiskunnan dualismista (ks. esim. Schimanke 1989, 21). Monissa muissa maissa käsitys on hylätty aiemmin.

Suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisessa tarvittiin poliittisen vallan ja virkamiesvallan yhteistyötä eduskunnan päättämien kehittämisideoiden läpiviemiseksi kunnissa. Sekä valtion että kuntien johtavat poliittiset virkamiehet ovat olleet vaikutusvaltaisia toimijoita tässä projektissa. Suomalaisessa mallissa legitiimiyden lähde on löytynyt byrokratiasta ja byrokratian ja muiden järjestelmien vakiintuneesta yhteistyöstä. Niinpä nykyistä hallintoa voidaan kutsua ”politisoiduksi byrokratiaksi”, sillä kunnanjohtajat saavat yhä oikeutuksen vallankäyttöön siitä, että he toteuttavat valtakunnallisessa politiikassa tehtyjä päätöksiä. Kansalaiset ovat perinteisesti olleet ”vain” palveluja saava osapuoli. Keskustelut, joissa päätetään palvelujen laadusta ja siitä, kuinka paljon palveluista halutaan maksaa, on käyty muualla (Ylönen 2001).

Myös meillä viimeistään vuoden 1995 kuntalain voidaan sanoa tunnustaneen avoimesti kunnallisen toiminnan paikallispoliittisen luonteen ja ottaneen etäisyyttä aiempaan epäpoliittisen kunnallishallinnon tausta-ajatteluun. Uusi säännös (1.3 §), jonka mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan, on selkeä ilmaus paikallispoliittisen vastuun olemassaolosta. Sama merkitys on myös kunnan yleistoimialasäännöksellä (2 §). Sanotun tosiseikan hyväksyminen edellyttää kuitenkin myös siitä johtuvia konkreettisia muutoksia, myös ja erityisesti johtamisjärjestelmän suhteen.

Kunnan täytäntöönpanoluonnetta painottavan ajattelun ongelmana ei ollut se, mitkä olivat asioita, joita kunnan ja sen päätösvaltaa käyttävän tahon tuli käsitellä. Asiat olivat pääasiassa kulloinkin annettuja: lainsäädännön osoittamat selkeät velvoitteet, valtion hallintoviranomaisten yleiskirjeet ja normit, kuntien keskusjärjestöjen mallit jne. Uudessa tilanteessa, kunnallisen itsehallinnon vahvistuttua, on tullut vaihtoehtoja. Olennainen kysymys on näin ollen, kuka määrää kunnallispolitiikan agendasta. Kuten edellä on havaittu, valtuusto joutuu elämään hallinnon kädestä kunnanhallitukselle kuuluvan valmistelupakon seurauksena (23 §). Kunnanhallitus puolestaan on kunnanjohtajan esittelyn varassa. Kunnanjohtaja taas joutuu pitkälti nojautumaan lautakuntien ja johtavien viranhaltijoiden aloitteesta tapahtuvaan asioiden käsittelyn käynnistymiseen. Kontaktit kuntalaisiin puolestaan ovat käytännössä hallinnolla, eivät juuri politiikalla.

Analyyssinä kehityksestä on merkillinen paradoksi: politiikan rooli jääkin sivuun kunnan poliittisen roolin korostuessa.

## *7.2 Kunnallisen johtamisen uusi määritelmä*

Klassista hallintoa määrittäi yksityiskohtainen input-ohjaus ja keskittyminen funktionaaliseen johtamiseen (jossa pyritään käytettävissä olevien resurssien parhaaseen mahdolliseen hyödyntämiseen). Tämä kunnallisen johtamisen rajallisuus oli määräävä tekijä sen tehokkuus-, vaikuttavuus- ja legitimaatiopuutteille, kun samanaikaisesti lisääntyvässä määrin kompleksiseksi ja dynaamiseksi muuttunut ympäristö asetti uusia vaatimuksia.

1990-luvulla kehitelty uusi liikkeenjohtajatteluun nojaava kunnan toimintamalli oli vastaus näihin perustavaa laatua oleviin puutteisiin. Se toi hallinnon ohjaukseen erityisesti tuotanto- ja tulosulottavuuden.

Tällaisessa toimintamallissa johtaminen jaetaan tavallisesti kolmeen dimensioon: normatiiviseen johtamiseen, strategiseen johtamiseen ja operatiiviseen johtamiseen (esim. Heinz 2000, 12–13).

#### *Normatiivinen johtaminen*

Määritelmä: Normatiivisen johtamisen taso toimii sellaisten yrityksen yleisten päämäärien ja periaatteiden, normien ja pelisääntöjen parissa, joiden tavoitteena on mahdollistaa elin- ja kehityskykyisyys.

Usein koordinaatteina käytettyjä käsitteitä: yleiset tavoitteet, visiot, missio, ohjelmat, organisaatiokulttuuri.

#### *Strateginen johtaminen*

Määritelmä: Strateginen johtaminen suuntautuu sellaisten menestystekijöiden rakentamiseen, hoitoon ja hyödyntämiseen, joihin resurssit on kohdistettava.

Usein koordinaatteina käytettyjä käsitteitä: potentiaalit, strategiset päämääräasettelut, strategiat, suunnitelmat, mahdollisuudet/riskit, vahvuudet/heikkoudet, resurssienjako.

#### *Operatiivinen johtaminen*

Määritelmä: Operatiivinen johtaminen on normatiivisten ja strategisten etujen siirtämistä operationalisoiduiksi suoritustavoitteiksi ja tavoitteellisiksi aktiviteeteiksi.

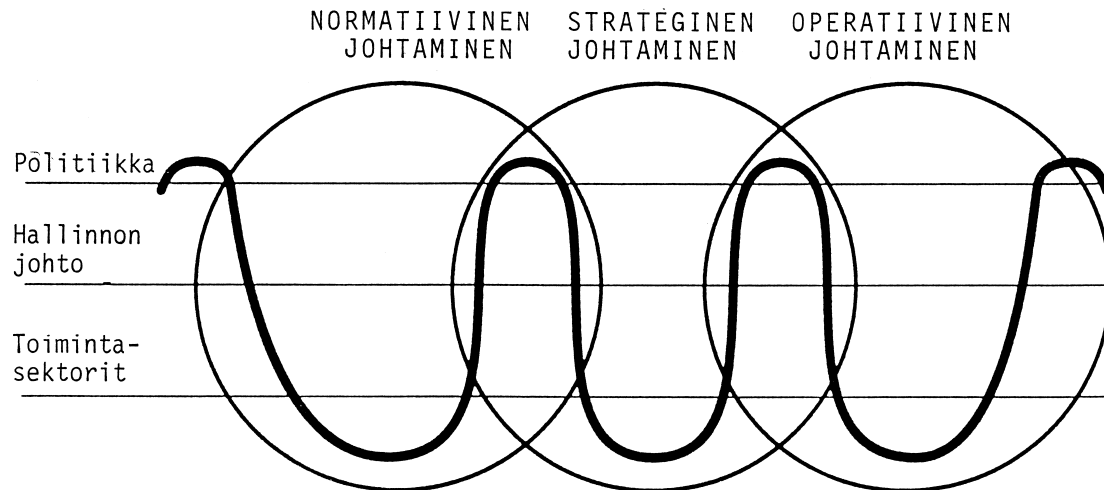
Usein koordinaatteina käytettyjä käsitteitä: operatiivinen suunnittelu / tavoitteet ja realisointi, tuotteet, suoritukset, prosessit, toimenpiteet/aktiviteetit, tulot ja menot, resurssien hyväksikäyttö tai niiden kulutus.

Johtamista on tarkasteltava prosessina, johon kuuluu monenlaisia toimintoja, rooleja ja tehtäviä. Ennen muuta on huomattava, etteivät erottelut ”ylhäältä alas” ja ”aluksi–lopuksi” ole hyödyllisiä. Silloin oletettaisiin, että esimerkiksi strateginen johtaminen antaisi operatiiviselle johtamiselle hyötyä, siis johtaisi sitä. Mutta samalla tavoin ohjaavat myös mahdolliset ja tosiasialliset operatiivisen johtamisen aktiviteetit strategista johtamista, koska ne selvittävät, mitkä strategiat sisäisten edellytysten vuoksi ylipäänsä tulevat kysymykseen ja millä strategioilla on enemmän tai vähemmän menestysmahdollisuuksia. Jos ei oteta vakavasti tätä johtamisdimensioiden yhteispeliä, tuotetaan pakostakin johtamisen leikkauspiste- ja täytöntöönpano-ongelmia. Kunnallinen johtaminen on ymmärrettävä perustavanlaatuisesti horisontaaliseksi, ei vertikaaliseksi prosessiksi (Heinz 2000, 183).

Tämä prosessi ei kaiken lisäksi ole lineaarinen, eikä sillä ole myöskään alkua tai loppua. Strategiat eivät synny tyhjästä tilasta vaan perustuvat strategisen ja operatiivisen johtamisen siihenastisten toimintojen arviointiin. Vastaavasti eivät strategiat myöskään pääty niiden täytöntöönpanoon operatiivisen johtamisen kautta, vaan toteuttamista analysoidaan ja arvioidaan ja näin luodaan tärkeitä edellytyksiä strategisen ja operatiivisen johtamisen jatkomenestykselle. Johtaminen on näin prosessi, johon kuuluvat loputon hiominen ja takaisinkytkennät.

Johtamisessa on kyseessä iteratiivinen, toistuva prosessi, johon osallistuvat kaikki asiaan kuuluvat osapuolet ja tekijät. Se toteutuu ennen muuta eri tasot ylittävän johtamisprosessien yhteen sitomisen muodossa. Mitä tällä tarkoitetaan, ilmenee kuviosta 2.

*Kuvio 2: Johtamisdimensioiden ja johtamistasojen kytkeytyminen yhteen*



Millainen johtopäätös tästä sitten on tehtävä? Vasta sitten kun hyväksytään se seikka, että *politiikka, hallinnon johtaminen ja toimintasektorit harjoittavat periaatteessa yhteisesti kunnallista johtamista kaikissa kolmessa dimensiossa – siis normatiivisesta strategisen kautta operatiiviseen johtamiseen saakka* – voidaan selittää mielekkäällä tavalla kysymys erilaisista rooleista ja painopisteistä. Tästä seuraa vaatimus kunkin tahon, politiikan ja hallinnon, roolien selkeyttämisestä ja toimivallan leikkausten vähentämisestä. Kysymys ei ole perustavaa laatua olevasta uudesta tehtävien- ja työnjaosta, vaan ainoastaan vieläkin vahvemmassa keskittymisestä jo olemassa oleviin ja yhteisesti hyväksytyihin painopisteisiin. Näin politiikka kehittää ensisijaisesti poliittisia ohjelmia, tekee perusratkaisut ja asettaa reunaehdot. Arkipäivän yksittäisratkaisujen parissa se toimii vain poikkeustapauksissa. Mutta olisi järjetöntä yrittää estää politiikkaa puuttumasta myös operatiiviseen johtamiseen. Tällainen vaatimus olisi ristiriidassa kansanvaltaisesti aikaansaadun, politiikalle hallinnon toiminnasta kuuluvan kokonaisvastuun kanssa. Kääntäen puolestaan operatiivinen toiminta on strategisten ja normatiivisten reunaehtojen sisällä hallinnon ja sen osien ydinaluetta. Sen lisäksi operatiivisella toiminnalla on tärkeä tehtävä normatiivisten kehityspolkujen ja strategioiden työstämisessä. Perustavaa laatua olevat normatiivisen ja strategisen johtamisen ratkaisut kuuluvat kuitenkin politiikalle.

Yksityiskohtaisempaa tehtävien ja roolien määritelmää ei valitettavasti ole annettavissa. Systemaattiselta analyysiltä ja kuvaukselta puuttuvat sellaiset käytännönläheiset konseptit politiikan johtamisesta, jotka rakentuisivat politiikan teorialle ja yleiselle johtamisopille (Heinz 2000, 191).

Joitakin käytäntöä koskevia johtopäätöksiä sanotusta voidaan silti tehdä. Hierarkioiden madaltaminen, vastuiden hajauttaminen, uusi vallanjako selkeine toimivallanjakoineen – kaiken tämän perinteisen hallinnonuudistuspolitiikan tavoitteena on oltava toimintajärjestelmän mukauttaminen ympäröiviin tarpeisiin. Samalla muutokset merkitsevät johdon kannalta vallan menetystä. Esimerkiksi saksalaisissa kunnissa pormestarin aiemmin yksin päättämiä asioita on viety onnistuneesti eräänlaiselle johtamisen keskitasolle: valiokuntien puheenjohtajien, valtuustoryhmien puheenjohtajien ja pormestarin muodostamiin valmisteluryhmiin. Prosessit, joita ohjasivat aiemmin pormestari ja hallinto-organisaatio, jäävät nyt ennen muuta johdon käyntiin saattamisen (moderaation) varaan (ks. esim. Die Gemeinde 2/2001).

### *7.3 Valtuuston puheenjohtaja poliittiseksi johtajaksi*

Varsin suuri yksimielisyys näyttää vallitsevan sen suhteen, että kuntien johtamistoimintoja on vahvistettava. Erilaisia näkemykset ovat siinä, millaisesta johtamisesta kulloinkin puhutaan. Hallintokäytännössä näyttävät nimittäin menevän sekaisin poliittisen johtamisen ja virkajohtamisen roolit. Virkajohtajaksi haetaan varsin yleisesti sen tyyppisiä henkilöitä, joille sovitellaan ns. pormestarin eli poliittisen johtajan viittaa. On unohdettu, että kunnanjohtaja on virkajohtaja, ei poliittinen johtaja. Tämä ilmenee virkajohtajan kunnallistoimintojen substanssiosaamisen väheksymisenä ja yhteiskuntasuhteiden merkityksen korostumisena (viittaa esim. Utsjoen, Kuopion ja Tervolan viimeaikaisten virkavaalien yhteydessä käytyyn keskusteluun). Esimerkiksi Tervolan kunnanjohtajan vaalin yhteydessä keväällä 2001 on julkisuudessa vedottu hakijoiden puolelta mm. Kuntaliiton lausuntoon, jossa korostetaan kunnanjohtajan pätevyysvaatimusten väljyyttä, jotta kuntasektorin ulkopuolelta olevaa kokemusta saataisiin kuntien palvelukseen. Sanottu ajatus on luonnollisesti perusteltu, mutta sen varjoon ei saa jäädä kunnanjohtajan viran perusluonteen vaatima osaaminen. Tuo osaaminen on mahdollista hankkia vain riittävän ja soveltuvan koulutuksen ja alalla hankitun työkokemuksen kautta.

Suomalaisen kunnan *johtamisjärjestelmän realistisiksi vaihtoehtoiksi* soveltuvat kaikki aiemmin kuvatut kansainväliset vaihtoehdot. Maamme erityisoloista johtuvia oikeudellisia esteitä ei voida osoittaa minkään niiden kohdalla. Vaihtoehdot ovat pelkistetysti seuraavat:

- 1) kuntalain mukainen nykyjärjestelmä:
  - toimitusjohtajamainen kunnanjohtaja
  - toimitusjohtajamainen määrääjäksi valittava kunnanjohtaja tai
  - poliittinen kunnanjohtaja (kunnanhallituksen puheenjohtaja, neljäksi vuodeksi valittava) tai
  - monijäseninen ja epämääräinen poliittinen johtajuus, tai valtuuston ja hallituksen puheenjohtajana sama henkilö
- 2) kokopäiväinen luottamushenkilö (tai useampi) poliittisena johtajana ja kansliapäällikkö virkaorganisaation johtajana (Ruotsin käytännön mukainen)

- 3) ”kaksipäinen” johtajärjestelmä:
  - pormestari poliittisena johtajana ja
  - kunnanjohtaja virkajohtajana
- 4) yhden vastuullisen johtajan järjestelmä:
  - suoralla vaalilla valittava pormestari
  - valtuuston suorittamalla vaalilla valittava pormestari

Realistisimmalta vaihtoehdolta – myös julkisuudessa esitettyjen mielipiteiden valossa – näyttäisi *kunnanhallituksen puheenjohtajan* roolin vahvistaminen, esimerkiksi muuttaminen osa-aikaiseksi tai kokoaikaiseksi toimijaksi. Seuraavan askeleen muodostaisi sitten hänen ja kunnanjohtajan tehtävien yhdistäminen (kuntalain 24.2 §:n mukaiseksi valtuuston toimikaudeksi valituksi kunnanjohtajaksi, joka samalla on kunnanhallituksen puheenjohtaja). Varsinkin pienehköissä kunnissa kyseisellä vaihtoehdolla on kiistämättömiä etuja. Tämänkaltaisen johtamisen ohentaminen (kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen johtajan tehtävien yhdistäminen) voisi tarjota myös joustavan siirtymisen kuntien yhteistointajärjestelmien (ns. seutukuntien) johtamista koskevien ratkaisujen tekemiseen (seutukuntajohtajan asettamiseen). Tällaista ideaa suoralla vaalilla valittavasta ”seutupormestarista” on hahmoteltu mm. Kotkan seudun hallinnollisia ratkaisuja koskevissa tulevaisuudenkuvin (Hannu Tuitun toimittama aineisto kirjoittajalle, tammikuu 2001).

Myös eduskunnassa tehdyssä lakialoitteessa pormestarilla tarkoitetaan valtuuston keskuudestaan valitsemaa henkilöä, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana (kansanedustaja Kari Urpilaisen esitys).

Kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman vahvistaminen on kuitenkin ongelmallista ainakin kahdesta näkökulmasta, nimittäin kansanvallan ja poliittisen vastuun selkeyttämisen näkökulmasta. Ensinnäkin järjestelmä poikkeaisi olennaisesti kansainvälisestä käytännöstä. Kuntalaisten edustuselimen (valtuuston) puheenjohtaja on kaikissa länsimaissa yleensä kiistaton kunnan poliittinen johtaja. Pormestarin tehtävien ydinalueen muodostaa kuntalaisia edustavan elimen puheenjohtajuus kaikkine siihen liittyvine oikeuksineen. Sanottu oikeus on myös demokratian kannalta varsin hyvin perusteltavissa. Vaikka Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan voidaan katsoa vaikenevan kunnan johtamisjärjestelmästä, voidaan siitä löytää myös kyseistä vaihtoehtoa tukeva linjaus. Sen 3. artiklassa osoitetaan yksinomainen oikeus keskeiseen päätösvaltaan kuntalaisten edustustolle, valtuustolle. Valtuusto toimii, kuten kaikki organit, jäsentensä kautta. Heidän valitsemansa puheenjohtaja puolestaan edustaa käytännössä, harvoin pidettävien kokousten välillä, koko valtuustoa. Jos valtuuston puheenjohtajalla ei ole muita oikeuksia kuin johtaa teknisesti silloin tällöin pidettävää valtuuston kokousta, ei puheenjohtajan olematon asema ole sopuisuudessa sanotun peruskirjan periaatteen kanssa. Sanottua tukee erityisesti peruskirjan 3. luvun 2. kappaleessa oleva periaate toimeenpanevien elinten (kuten esim. kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan) asemasta: ne ovat vastuussa valtuustolle.

Asia nähdään juuri näin liki kaikissa länsimaissa: valtuuston päätösvallan keskeisyydestä ja määräävyydestä seuraa myös se, että valtuuston puheenjohtaja ei voi johtamisjärjestelmässä olla tosiasiallisesti alisteinen valtuuston alaisen hal-

linnon edustajille (mitä kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman vahvistaminen merkitsisi). Tällainen tilanne olisi jo käsitteellisesti nurinkurinen.

Toinen kunnanhallituksen puheenjohtajan roolin vahvistamista vastaan esitettävä argumentti liittyy tarpeeseen selkiyttää poliittista johtoa. Kuvattu vaihtoehto jättäisi tämän puolen huomiotta: edelleenkin olisi valtuuston puheenjohtaja, varapuheenjohtajat, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat – eli ilman selkeää työn- ja vastuunjakoa toimiva poliittinen johto.

*Johtopäätös* edellä esitetystä on, että poliittinen johtajuus keskitetään kuntalaisia edustavan elimen, valtuuston, puheenjohtajalle. Tälle johtopäätökselle antaa tukea myös tarve torjua valtuuston ja hallinnon eriytyminen. Kunnallisen toiminnan yhtenäisyys kyetään turvaamaan vain saattamalla molemmat valtatahot (valtuusto ja hallinto) yhtenäisen johdon alaisiksi. Kun näin tehdään, on selvää, että johdon tulee olla poliittinen. Vain silloin johdolla on riittävät toimintaedellytykset. Puhtaasti administratiivinen, hallinnollinen kunnallishallinto ja epäpoliittinen virkamiesjohto ovat epärealistisia (Knemeyer 1998, 121).

Suomessa valtuuston puheenjohtajuuden varaan rakennettavan poliittisen johtajuuden minimiedellytykset olisivat olemassa. Kuntalaissa ei estetä valtuuston puheenjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan tehtävien yhdistämistä. Periaatteessa ei myöskään ole laillisia esteitä sille, että tällainen henkilö toimisi käytännössä päätoimisena. Tällaista mahdollisuutta vahvistaa poliittista johtajuutta kunnassa ei kuitenkaan liene havaittu eikä otettu käyttöön.

Myös *poliittisen johtajan valintamenettely* on olennainen arvioitaessa johtajan toimintaedellytyksiä. Johtamiskirjallisuudessa puhutaan luottamushenkilöjohtajista johtajina, jotka äänestystuloksen perusteella on valittu määrääjäksi johtamaan ja edustamaan organisaatiotaan. Tällainen johtaja eroaa ns. ammattijohtajasta: ammattijohtajaa valvotaan ylhäältäpäin hänen tulostensa perusteella, kun taas luottamushenkilöjohtajaa valvotaan alhaaltapäin hänen edustajiltaan saamansa kannatuksen perusteella. Ammattijohtajalta odotetaan tehokkuutta, luottamusjohtajuus perustuu demokratiaan (Nurmi, Johtavatko johtajat? 2000, 38–39).

Toisaalta myönnetään (esim. Nurmi, emt.), että luottamushenkilöjohtolta (tässä ei tarkoiteta nimenomaisesti kunnan luottamushenkilöjohtoa) edellytetään myös tehokkuutta niiden arvojen ajamiseksi, jotka kuuluvat toiminta-ajatuksen. Tätä tehokkuutta ei ole aina helppo yhdistää toimen määräaikaaisuuteen ja valitsijoiden suosion säilyttämiseen. Niinpä johdolla on erittäin suuri houkutus käyttää aikaansa varmistaakseen valintansa seuraavaksi kaudeksi sen kustannuksella, että keskittyisi toiminta-ajatuksen kannalta olennaisiin kysymyksiin. Luottamushenkilöjohtolta vaaditaan lyhytjänteisesti äänestäjäkunnalle näkyvää ja sitä tyydyttävää toimintaa. Paljon vaikeampaa on tehdä sellaisia kipeitä ratkaisuja, joiden tulokset näkyvät vasta aikojen saatossa. Silti sellaisiinkin ratkaisuihin on kaikilla organisaatioilla tarvetta. Luottamushenkilöjohtajan täytyykin ottaa huomioon organisaatiopoliittiset voimavirratt (kuten Nurmi korostaa). Parhaiten organisoidut klikit, voimakkaimmat poliitikot tai edes enemmistö eivät ole aina taatusti oikeassa, ja voi olla, että asiantunteva vähemmistö tulee juntatuksi ulos. Kysyy vahvaa johtajuutta asettua intressien yläpuolelle tietäessään vaaleissa olevansa niiden armoilla. Eri tahojen halu mitata ulos omat tavoitteensa suboptimoimalla, väheksymällä kokonaisuutta ei ole vierasta kunnan tapaisessa organisaatiossa. Ilman etujen ylä-

puolelle asettuvaa kokonaisjohtajuutta ja arvojohtamista ei kunnan kaltainen organisaatio kykene vastaamaan yleisen edun turvaamisen asettamasta haasteesta.

Näistä yleisten johtamisoppien näkemyksistä voidaan kunnan johtamisjärjestelmän vaihtoehtoja arvioitaessa luonnollisesti päätyä erilaisiin johtopäätöksiin. Ns. ammattijohtajuutta nykyisen kunnanjohtajajärjestelmän muodossa kannattava voi saada niistä tukea näkemykselleen. Vahva virkajohtaja, joka lisäksi voi nojata keskeisessä asemassa olevan puolueensa tukeen, on suhteellisen riippumaton ja kykenevä pitkäjännitteeseenkin toimintapolitiikkaan. Tällainenkaan johtaja ei kuitenkaan voi toimia ilman tukea esityksilleen: hänen edustamansa puolueen tai sattumanvaraisten enemmistöjen tuki, vastustajien hajanaisuus tai muut vastaavat selkänajat ovat väistämättä tarpeen, jos johtaja aikoo saada toteutumaan merkittävimpiä ideoitaan. Ongelmallinen tällainen johtamismalli on kansanvallan näkökulmasta, kuten edellä on perusteltu. Se on sitä myös vastuun kannalta: vallankäyttö ei ole alisteista määräajoin vaaleissa mitattavalle kannatukselle.

Niinpä sanotuista syistä johtopäätös valintamenettelyn suhteen on suora vaali. Johtaja on vastuussa suoraan kunnan asukkaille, ei usein juonitteleville ja lyhyen tähtäyksen etuja puolustaville kunnallispoliitikoille – jossakin mielessä johtajan kilpailijoille. Vastuu näkyy konkreettisesti erityisesti siinä, että johtaja joutuu jo vaalikampanjassaan esittämään sellaisen ohjelman ja tavoitteet, joiden mukaisesti hän aikoo tehtävässä toimia. Ero on merkittävä nykyiseen kunnallisvaalien kampanjaan nähden. Nykyisinhän puolueet yleensä esittelevät vain osia valtakunnallisista ohjelmistaan ja valtakunnalliset teemat yleensäkin ovat etusijalla paikallisiin erityiskysymyksiin nähden.

#### *7.4 Johtamistoimintoihin kohdistuvista muutoksista*

Kaupunkien ja kuntien toimintajärjestelmissä on ja näyttää tulevaisuudessakin säilyvän tiettyjä kansallisia erityispiirteitä. Silti on runsaasti yhteisiä kehityspiirteitä, joilla on merkitystä kunnan poliittiseen toiminta- ja johtamisjärjestelmään (ks. myös Heinelt–Mayer 1993, 17–18). Ne voidaan tiivistää seuraavasti:

- 1) yhteiskunnallisten ja alueellisten polarisoitumisprosessien jyrkkeneminen alueellisella tasolla kuten myös kaupunkien sisällä ja niiden kesken (esim. kaupunkiseuduilla keskustan ja reuna-alueiden suhteen muutos sekä keskusvaltiollisten tasoitusjärjestelmien rajallinen vaikutus)
- 2) paikallispolitiikan vahvistuva ote taloudellisen kehityksen edistämiseksi
- 3) julkisten palvelujen karsiminen ja palvelujen uudelleenorganisointi sekä
- 4) paikallistason politiikan toteuttaminen lisääntyvässä määrin erilaisten julkisten ja yksityisten tekijöiden yhteistyönä, neuvottelujen kautta.

Kuvatut, suomalaisellekin lukijalle tutut kehityskulut ovat korostaneet paikallistason toimijoiden painoarvoa niin Suomessa kuin monissa muissa maissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa pormestarit luetaan yhdeksi kansakunnan keskeisimmistä poliittisista toimijoista, maan presidentin ja kuvernöörien ohella (Holli 1999, 1). Kunnille tämä kehitys merkitsee sitä, etteivät ne tee entisessä määrin päätöksiä yksin (toimi päätöksentekokeskuksina) vaan omaksuvat lisääntyvässä määrin roolin, jossa ne ovat moderaattoreita, jotka pyrkivät ns. leikkauspiste-



johtamisen avulla hallitsemaan erilaisten intressien välillä. Prosessien johtaminen nousee näin ollen keskeiseksi kunnallispolitiikan toiminta-alueeksi. Tämä kehitys näyttäisi entisestään loitontavan nykymuotoista kuntalaisten päättävää edustustoa, valtuustoa, paikallispolitiikan keskiöstä.

Kansalaisten ja heidän organisaatioidensa on nimittäin tarpeitaan ja pyy- teitään kunnan suuntaan esittäessään tarpeen aiempaa vähemmän nojautua valtuustoon tahtonsa välittäjänä. He kykenevät siihen suoraankin. Erityisesti yhteistoiminnan muodossa hoidettavan hallinnon epävirallisten neuvottelujärjestelmien kautta on synnytetty ”toinen politiikanmodus” virallisen ja oikeudellisesti säännellyn järjestelmän rinnalle. Siinä kunnallishallinto toimii ainoastaan yhtenä neuvotteluosapuolena muiden joukossa. Sille jää usein pelkkä koordinoititehtävä. On selvää, että sanottu vaikuttaa valtuuston asemaan ja johtaa valtuuttujen mandaatin merkityksen vähentymiseen (von Kodolitsch 2001, 206).

Kunnan johtamistoimintaan kohdistuvat vaatimukset (vahvistaminen, ammatillistaminen) ovat vaikeasti sovitettavissa yhteen kunnallisen itsehallinnon idean kanssa. Kunnallisen kansanvallan peruslähtökohtana on, että kuka tahansa kunnan täysi-ikäinen asukas voi toimia vastuullisena yhteisten asioiden hoitajana ja että asukkaiden tahtoa tulkitsee heidän valitsemansa valtuusto. Vahva, asiantunteva henkilöstö ei välttämättä tyydy alisteiseksi toteuttajaksi. Poliitiikan ja hallinnon välinen suhde on jo tästä syystä herkkä ristiriidoille. Usein vastuunotto jää epäselväksi: hallinto voi pestä kätensä sanomalla noudattavansa vain politiikan päätöksiä. Poliitikkoja, luottamushenkilöitä, käytetään eräänlaisina elävinä kilpinä (KommunAktuell 14/2000).

Ongelman taustana on paljon esillä pidetty ideologioiden asteittainen kaatoaminen. Tätä muutosta ei kuitenkaan ole osattu yhdistää kuntatason tilannearviointiin. Sanotusta ilmiöstä yhdessä poliitikkojen roolin muutoksen kanssa on seurannut, että politiikan ja virkakoneiston välinen raja on hämärtynyt. Tästä puolestaan seuraa useita vastuuta koskevia kysymyksiä. EU:n tasolla vastaavanlainen ongelma on havaittavissa komission kaksinaisessa luonteessa: se on yhtäältä poliittinen elin, jonka odotetaan toimivan Euroopan yhdentymiskehityksen suunnannäyttäjänä, ja toisaalta se on virkakoneisto, jonka vastuulla on hallinnollisia ja johtotehtäviä. Kyseisen kaltaisessa ilmiössä on kysymys rakenteellisesta ongelmasta. Sen johdosta tarvitaan rakenteellisia muutoksia. Äänestäjien mielenkiintoa ei saada heräämään pelkästään perinteisin menetelmin.

Edellä on eri yhteyksissä tuotu esille uusien julkisjohtamisen oppien (NPM) pulmat suomalaisen kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Ongelmat näkyvät ennen muuta politiikan (valtuusto) ja hallinnon välisessä suhteessa. Oppien (ja voimassa olevan kuntalain) mukaisesti perustana on olemassa erottelu poliittisiin tavoitepäätöksiin ja hallinnolliseen täytäntöönpanoon. Tästä työnjaosta on seurannut kuntalaisia edustavan elimen – valtuuston – aseman yleinen heikentyminen. On täysi syy epäillä, onko tämä paikallisella tasolla parlamentaaristumiseen ja vallanjakoon johtava kehitys sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Tämä epäily on esitettävissä nimenomaan pienten kuntien osalta. Niissä kyseiset periaatteet eivät juurikaan edistä kunnallisen itsehallinnon vahvistumista. Kunnallisen itsehallinnon muodossa harjoitetussa toiminnassa ovat päätoiminen ja luottamustoiminen elementti joutuneet aina toimimaan saumattomasti kes-

kenään. Niitä voidaan kuvata ”yhden ja saman mitalin eri puoliksi” (Borchert, Öffnungsklauseln – – 1999, 171).

Sanottu NPM-oppien soveltamisesta seurannut ongelma ei Suomessa ilmeisesti ole lievennettävissä muutoin kuin kääntämällä delegoinnin suuntaa. Muutoin ei valtuustolla ole sitä poliittista roolia, joka sille kuntaparlamenttina kuuluu. Valtuuston (eli politiikan) roolin vahvistaminen edellyttää myös uudelleenarviointia hallinnon puolella. Hallinnon tulee nähdä tehtäväkseen politiikan tukeminen sen tehtävässä (kun se valmistelee valtuuston päätöksentekoa). Kysymys on toisin sanoen klassisen täytäntöönpanotehtävän muuttumisesta politiikan suunnitteluksi.

Edellä esitelty kansainvälinen ratkaisu, valtuuston ja hallinnon saattaminen monokraattisen (yksipäisen) johdon kautta yhteyteen keskenään, ei toteutune nähtävissä olevassa tulevaisuudessa. Miten sitten kuntaorganisaatiomme toiminta olisi uudistettavissa muin keinoin?

### *7.5 Riittääkö yhteistyön rasvaaminen?*

Hyvin johdetuille yrityksille strateginen johtaminen ei ole pelkkä itsestänselvyys, vaan se on keskeinen menestystekijä. Strategiseen johtamiseen on kunnillakin käytössään tärkeitä instrumentteja. Kunnat voivat ottaa oppia strategisen johtamisen ideoista, mutta niiden on koko ajan muistettava erottavat tekijät. Erityisen tärkeää on, että kunnille (toisin kuin useimmille yrityksille) yhteiskunnallinen kehittäminen ja vaikuttaminen ovat toiminnan syy, legitimaatio ja menestystekijä.

Jos perustana edelleen pidetään nykyistä kunnallishallintomme perusmallia, koskee vaatimus ottaa käyttöön strategisen johtamisen ideat kunnallishallintoa vieläkin suuremmassa määrin. Yritysmaailmassa pyrkimys vahvistaa hallituksen strategista roolia on yleismaailmallinen, vaikkakin kansalliset erot vaikuttavat ajatuksen toteuttamiseen. Jos kyseenalaistaminen on strategisen roolin ydin, tehtävä on joissakin kulttuureissa erittäin vaikea. Suomen ajautuminen lamaan johtui osittain puutteellisesta kyseenalaistamisesta kansallisella tasolla. Sama ongelma on varmasti yhä kaupungeissa ja kunnissa. Hallituksen kyseenalaistavan roolin vahvistamiselle on runsaasti tilaa sekä kuninkaallisen että tsaristisen perinteemme demokratisoinnissa. Myös työskentelyprosessien muutosvaatimukset ovat kunnallishallinnon näkökulmasta mielenkiintoisia, ja prosessit ovat siirrettävissä yrityssektorilta. Toimitusjohtajan ja strategiahallituksen yhteistyön perusmuoto on siteerattujen ajatusten mukaan osallistuva. Se edellyttää vallan tasajakoa. Toimitusjohtaja kokee hallituksen lisäarvoa tuottavaksi ulkopuoliseksi keskustelijaksi, joka katsoo asioita ylhäältä eikä organisaation sisältä tai oman intressiensä näkökulmasta (Lainema 1998, 276–277).

Sanottu kuulostaa kieltämättä hyvältä toimintaperiaatteelta myös kuntaorganisaatioon siirrettynä. Näinhän juuri pitää toimiakin, kuten monissa kuntien edustajienkin puheenvuoroissa jo on tuotu esille. Sanottu unohtaa kuitenkin kuntayhteisön eron yksityiseen yritykseen nähden. Kunta on poliittinen yhteisö, jossa politiikan (valtuuston, luottamushenkilöiden politiikan edustajina) ensisijaisuus ajaa ohi hallinnon eli täytäntöönpanon (kunnanhallitus, kunnanjohtaja). Ajatus

vallan tasajaosta ja politiikan toimimisesta virkajohtajan sparraajana on näin ollen absurdi eikä perustu kunnallisen toiminnan oikeudellisiin reunaehtoihin.

Jos sanottua periaatetta ei kiistetä, on johtopäätöksenä edelleen jo aiemmin todettu: *poliittisen johtamisen vahvistaminen valtuuston puheenjohtajan asemaa vahvistamalla, luomalla vahvan johtajan ”yksipäinen” malli (poliittisen ja hallinnollisen johtamisen yhdistäminen ja aseman legitimoiminen suoraan vaaliin perustuen)*. Ainoastaan se tuo hallinnolle tarvittavan vaikuttavan poliittisen kontrollin nykyisen hajautetun näennäiskontrollin asemesta. Hallinto saa todellisen vastavoiman kunnan asukkaita edustavasta poliittisesta johtajasta, joka kuitenkin on vastuussa suoraan edustajilleen ja valtakirjansa antajille.

Mutta eikö tätä kautta ajeta umpikujaan, sillä tavoitteena pidetty valtuuston aseman vahvistaminen ei toteudu? On kuitenkin muistettava, että demokration keskeinen reunaehto on vallan kontrolloiminen toisella vallalla. Myös valtuuston poliittisen vallan käyttö vaatii kontrollia, muutoinkin kuin vaalien muodossa suhteellisen harvoin. *Vahva poliittinen johtaja ja vahva valtuusto muodostavat toisiaan vastavuoroisesti kontrolloivat vastavoimat, jotka kuitenkin eivät voi toimia toisistaan riippumattomina*. Tarvitaan rohkeutta nostaa esiin puoluepoliittisestikin arkoja asioita, jos kunnan ja kuntalaisten etu sitä vaatii. Sen voi tehdä ainoastaan vahvoin oikeuksin varustettu poliittinen johtaja, ei virkamies tai samoista puoluetahoista riippuvainen kunnanhallitus. Ja valtuusto puolestaan voi ratkaista, ovatko esille nostetut asiat kunnan ja kunnan asukkaiden edun mukaisia ja tehdä sen mukaiset ratkaisut.

Jos sanottu *dualistinen pormestari–valtuusto–malli* on valittu liki kaikissa Länsi-Euroopan maissa kunnallisen itsehallinnon nykytilanteeseen soveltuvaksi organisointimalliksi ja sen toiminnasta on saatu positiivisia kokemuksia, mitkä voisivat olla syitä, joiden johdosta se ei vastaisi myös suomalaisen kunnallisen toiminnan tarpeisiin? Ovatko niitä pelot, asenteet, asemien menetys vai pelkästään tiedon puute? Eikö suomalainenkin kaupunki tai kunta tarvitse johtajakseen henkilöä, jossa yhdistyvät manageri, visionääri, poliitikko ja moderaattori?

Eräissä kaupungeissamme sanottu haaste on havaittu. Niinpä johtamisjärjestelmien uudistamisesta on tehty aloitteita. Esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungissa on ns. Hämeenlinna-mallin jatkolinjauksiin otettu yhtenä kohtana poliittisen ohjauksen rakenteellinen uudistaminen (vaihtoehtoina kaupunginjohtaja kaupunginhallituksen puheenjohtajaksi tai pormestari-malli, jossa valtuutettu toimisi osa- tai kokopäiväisenä johtajana). Oulun kaupungissa on käsitelty valtuustoaloitteen perusteella siirtymistä pormestarijärjestelmään (kaupunginhallituksen kokous 1.12.1997).

## *7.6 Tasapainottamisvaatimus johtamisoppien ja kansanvaltaisuusvaatimuksen välillä*

Kansainvälisen käytännön tarkastelun ja omankin maamme kunnallishallinnon uudistamishistorian valossa näyttää selvältä, että kuntien hallinnonuudistuksissa pysyvän tandemien muodostavat kaksi tekijää: johtamisoppien ideat ja kansanvaltaisuusvaatimus. Uudistaminen on pysyvää tasapainottelua niiden kesken.

Johtamisoppien vaatimukset hallintotoiminnan tehokkuudesta voivat yksioikoisesti sovellettuina johtaa yhä enenevässä määrin hallinnon itsenäistymiseen. Tätä hallinnon erkaantumista ovat voimakkaasti edistäneet 1990-luvun NPM-opit. Kunnallisen toiminnan keskeisenä reunaehtona olevan kansanvaltaisuusvaatimuksen näkökulmasta oppien edellyttämä hallinnon ja toimivan järjestelmän itsenäistyminen ei kuitenkaan ole mahdollista, niin perustellulta kuin oppien peräänkuuluttama politiikan (policy making) ja palvelutuotannon (service delivery) erottelu kuulostaisikin.

Kuntalain 1.3 §:n kunnalliselle toiminnalle asettama perusvaatimus asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä (mitä toteutetaan erityisesti palvelutuotannon muodossa) saa muotonsa vasta kilpailussa poliittisista prioriteeteista. Vain tätä kautta syntyy vastaus siihen, mitä kunnassa on pidettävä kulloinkin asukkaiden hyvinvoinnin toteutuksen sisältönä. Sen suhteen ei ole mitään optimaalista tulosta, mikä voitaisiin ”löytää” esimerkiksi pelkästään hallinnon ja sen johdon toimin (Schaad 2000, 26). Poliitiikalla on näin ollen säilyttävä tiivis kytkentä hallintotoimintaan. Kytkennän säilyttämiselle on luonnollisesti monia vaihtoehtoja. On tarpeen arvioida sitä, onko oma kuntalain mukainen järjestelmäme tässä suhteessa enää riittävä, vaikka tämä kysymys esimerkiksi valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle (VNS 3/1999 vp) yritettiinkin keinotekoisesti väistää (”tällä hetkellä ei kunnissa ole sellaisia suunnitelmia kunnanjohtajajärjestelmän kehittämisestä, jotka vaatisivat säännöksiin perusteellisempia uudistuksia”).

Tässä tutkimuksessa on katsottu, että politiikan (kansanvaltaisuusperiaatteen) vaikuttaminen kunnallisen toiminnan sisältöön edellyttää politiikan ja hallinnon tiiviimpää yhteen kytkemistä johtamisjärjestelmää uudistamalla. Tuo muutos ei suinkaan onnistu kuntien omilla suunnitelmilla, kuten valtioneuvoston selonteossa annetaan ymmärtää, vaan vaatii asianmukaiset lainsäädännön muutokset.

*”Tieteentekijöillä on suuri vastuu, koska heidän oppilaansa ennen pitkää yrittävät soveltaa saamiaan oppeja ja ihanteita käytäntöön. Siksi minulla on kunnallistieteilijöille kolme rakentavaa ehdotusta kunnallisen demokratian ja sen päätöksenteon kehittämiseksi. Ensimmäinen on ehdotus kunnallisviskaalista. Toinen on ehdotus virkamiesjohdon ja virkakoneiston kehittämisestä ja kolmas kuuluu: älkää ehdottako kunnallislain pääperiaatteisiin mitään muutoksia lähimpään 50 vuoteen, älkää rakentako demokratiamalleja parempien ja kyvykkäämpien ihmisten varaan, kuin mitä me ihmiset olemme. Kehittäkäämme kansanvaltaa sen nykyisissä puitteissa. Enin, mitä me keskimäärin voimme toivoa, on, että kukin kunta onnistuisi saamaan palvelukseensa mahdollisimman monta kyvykästä ja rehellistä virkamiestä ja muutaman mittavan kunnallismiehen jokaiseen valtuustoryhmäänsä. Tämäkin on paljon ja täysin riittävä, mutta enempi on varmasti utopiaa.” (Aaro Heikkilä kirjassa Kyläpäällikkö Aaro Heikkilä, 1988, s. 194.)*

# Lähteet

- Ahokas, Kari: Kempeleen kunnan valtuuston tiimityöskentely. Projektityö. Oulun yliopisto 1999.
- Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa. Euroopan unioni, Alueiden komitea. Bryssel 1999.
- Andersen, Uwe (toim.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch. Köln 1998.
- Anselm, Elisabeth-Freytag, Aurelius-Marschitz, Walter-Marte, Boris (toim.): Die neue Ordnung des Politischen. Die Herausforderungen der Demokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt/Main 1999.
- von Arnim, Hans Herbert: Reform der Gemeindeverfassung in Hessen. Die Öffentliche Verwaltung 8/1992, s. 330–339.
- von Arnim, Hans Herbert: Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung? Deutsches Verwaltungsblatt 15.7.1997, s. 749–761.
- Beer, Rüdiger-Laux, Eberhard: Die Gemeinde. Einführung in die Kommunalpolitik. München 1981.
- Berg-Schlosser, Dirk-Müller-Rommel, Ferdinand (toim.): Vergleichende Politikwissenschaft. 3. painos. Opladen 1997.
- Bericht der Landesregierung über die bisherigen Erfahrungen mit der neuen Kommunalverfassung in Schleswig-Holstein. LT Drucksache 14/2266. 1999.
- Bick, Ulrike: Die Ratsfraktion. Berlin 1989.
- Björkman, Ulla-Riberdahl, Curt: Det kommunala förtroendeuppdraget. Rättsliga villkor och förutsättningar. Stockholm 1997.
- Bohlin, Alf: Kommunalrättens grunder. Stockholm 1999.
- Borchert, Hartmut: Gemeindeverfassungsrecht für Schleswig-Holstein. 18. painos. Kiel 1998.
- Borchert, Hartmut: Bürgermeisterdirektwahl und Qualifikation. Die Gemeinde 11/1999, s. 226–227.
- Borchert, Hartmut: Vorschläge des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages zur Novellierung der Gemeindeordnung. Die Gemeinde 3/2000, s. 63–72.
- Borchert, Hartmut: Öffnungsklauseln im Kommunalbereich – Zu Theorie und Praxis der kommunalrechtlichen Experimentier- und Öffnungsklauseln (Kommunalisierungsklauseln). Kirjassa: Handlungsspielräume der Verwaltung. Berlin 1999.
- Borchert, Hartmut: Ehrenamt und Abgaben. Die Gemeinde 12/1999, s. 254–255.
- Dahl, Lars: Spel på toppnivå giltigt även i kommuner. KommunAktuellt 27/2000.
- Den offentlige sektor år 2000. Afgivet af finansministeren til Folketinget den 8. maj 1991 (Tanska).

- Derksen, Wim-Korsten, Arno F. A.: Local government: A survey. Kirjassa: Public Policy and Administration Sciences in The Netherlands. Padstow, Cornwall 1995.
- Derlien, Hans-Ulrich-Hofmeister, Albert: Führungskräfte unter Sparzwang. Drei-Länder-Tagung 1977 in Heidelberg. Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 24. Baden-Baden 1998.
- Dettling, Warnfried: Was kann Politik künftig noch leisten? Kirjassa: Demokratie neu denken. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 1998.
- Di Fabio, Udo: Das Recht offener Staaten. Tübingen 1998.
- Directly elected mayors: reinvigorating the debate. A discussion paper. Local Government Association. London 1999.
- Eppler, Erhard: Die Wiederkehr der Politik. Leck 1998.
- Erilaisuuksien Suomi. Raportti suomalaisten asenteista 2001. EVA 2001.
- Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. München und Berlin 1973.
- Frey, Rainer-Nassmacher, Karl-Heinz: Parlamentarisierung der Kommunalpolitik? Archiv für Kommunalwissenschaften II/1975, s. 195–212.
- Fridolf, Marie (toim.): Vem formar politiken i kommunerna? Göteborg 2000.
- Gabriel, Oscar W.-Voigt, Rüdiger (toim.): Kommunalwissenschaftliche Analysen. Bochum 1994.
- Germann, Raimund E.: Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie. Bern 1994.
- Gisevius, Wolfgang: Der neue Bürgermeister. Vermittler zwischen Bürgern und Verwaltung. Bonn 1999.
- Gründler, Raimund-Lückemeier, Peter: Zur kommunalen Direktwahl – Erfahrungen aus Baden-Württemberg und Hessen. Konrad-Adenauer-Stiftung 1999.
- Gusy, Christoph: Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der EU. Zeitschrift für Politik 3/1998.
- Haimi, Olavi: Kaupunginjohtaja. Suomen kaupunginjohtajainstituution synty ja kehitys sekä kaupunginjohtajan muotokuva. Suomen Kaupunkiliitto. Helsinki 1987.
- Hakamäki, Simo: Kuka kaipa pormestaria? Ilta-sanomat 6.11.1998.
- Hakamäki, Simo: Kyllä johtajat kunnissa tunnetaan. Kuntalehti 2/2000.
- Halmes, Gregor: Kommunalreformpolitik in Frankreich. Archiv für Kommunalwissenschaften I/1985, s. 38–56.
- Harle, Vilho: Suomalaisen parlamentarismien tila ja tulevaisuus: semi-parlamentarismista kvasi-parlamentarismiin? Pääkirjoitus. Poliitikka 2000, s. 145–148.
- Haveri, Arto: Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto, Acta nro 124. Helsinki 2000.
- Heinelt, Hubert-Mayer, Margit (toim.): Politik in europäischen Städten. Basel 1993.
- Heinz, Rainer: Kommunales Management. Stuttgart 2000.
- Helppikangas, Pekka: Johdon kyvykkyys haaskaa veromarkat. Kuntalehti 20/2000.
- Helppikangas, Pekka: Johdon kyvykkyys kuristaa kuntia. Talouselämä 5/2001.
- Henneke, Hans-Günter: Das Zusammenwirken von Ehren- und Hauptamt in der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gemeinde 5/1999, s. 117–125.
- Heuru, Kauko: Kunnan johtamisjärjestelmä. Kirjassa: Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Juhlakirja Paavo Hoikan jäädessä eläkkeelle 1.2.2000. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Tampere 2000.
- Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampere 2000.
- Hill, Hermann-Klages, Helmut: Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Aktuelle Tendenzen und Entwürfe. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 112. Berlin 1993.
- Hoffmann-Martinot, Vincent: Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich. Kirjassa: Länderbericht Frankreich (toim. Marielouise Christadler-Henrik Uterwedde), s. 363–382. Bonn 1999.
- Hoikka, Paavo: Väliasteen hallinto Suomen poliittisessa järjestelmässä. Tutkimus muotoutumisen kokonaisuudesta ja järjestelmän nykytilasta. Tampereen yliopiston kunnallistieteen aineryhmän julkaisusarja A 1/1981. Tampere 1982.

- Hoikka, Paavo: Kunnallistieteen päivien (teema: Kuntien johtaminen) avauspuheenvuoro. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1988, s. 307–314.
- Hoikka, Paavo–Lehkonen, Raimo–Rajala, Tuija–Ryynänen, Aimo–Siitonen, Pentti–Tetri, Eija: Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen julkaisu 1/1999. Tampere 1999.
- Holli, Melvin G.: The American Mayor. The Pennsylvania State University, University Park 1999.
- Holopainen, Toivo: Kunnallisen itsehallinnon nykyisistä ongelmista Suomessa. Kirjassa: Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 – 3/9 – 1975, s. 47–53. Helsinki 1975.
- Hovedtrekkene i kommuneloven. 3. painos. Kommunenes sentralforbund. Oslo 1999.
- Husa, Jaakko: Vastaväittäjän lausunto Marja Sutelan väitöskirjasta Suora kansanvalta kunnassa. Lakimies 4/2000, s. 626–641.
- Häggroth, Sören–Peterson, Carl–Gunnar: Kommunalkunskap. Uddevalla 1998.
- Hämäläinen, Jorma: Minä kunnanjohtaja. Kunnallisan alan kehittämissäatiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 34. Vammala 1999.
- Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Porvoo 1997.
- Hösch, Ulrich: Öffentlicher Zweck und wirtschaftliche Betätigung von Kommunen. Die Öffentliche Verwaltung 10/2000.
- Ilaskivi, Raimo: Helsingin herrat. Keuruu 1983.
- Ilaskivi, Raimo: Kolme elämää. Ajatuksia menneestä aikajanasta ja tulevasta. Keuruu 1991.
- Jerkert, Björn: Politiker ser chefstjänstemän som förbrukningsvaror. Kommunal ekonomi 1/2000, s. 34–36.
- Kaiser, Karl: Globalisierung als Problem der Demokratie. Internationale Politik 4/1998.
- Kamensky, Mika: Strateginen johtaminen. Jyväskylä 2000.
- Kiepe, Folkert: Thesen zur Notwendigkeit von Stadtregionen. Der Städtetag 1/2000, s. 10–12.
- Klammer, Dieter: Die BürgermeisterInnen – ihr Sozialprofil und ihre Karrieren: Eine Untersuchung zur lokalen Positionselite in Österreich. Österreichische Zeitschrift für Politik 4/1999, s. 451–461.
- Klammer, Dieter: Lokale Eliten und Ortsparteien in Österreich. Kirjassa: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, Wien 1999, s. 113–128 (Klammer 1999 a).
- Klammer, Dieter: Österreichs Ortsparteien. Mandatsverhältnisse, Akteure, kommunalpolitisches Engagement. Kirjassa: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1999, s. 316–340 (Klammer 1999 b).
- Klammer, Dieter: Kommunalpolitiker und Ortsparteien in Österreich. Eine empirische Untersuchung der lokalen Positionseliten in Österreichs Gemeinden. Linz 2000.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Der bayerische Bürgermeister – was sonst?! Der Bayerische Bürgermeister 3/1996.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Der süddeutsche Verwaltungschef und der Gemeinderat. Kirjassa: Gelebte Demokratie. Deutscher Städtetag. Köln 1997.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Gemeindeverfassungen. Kirjassa: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn 1998.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Kommunale Selbstverwaltung neu denken. Deutsches Verwaltungsblatt 2000, s. 876–882.
- von Kodolitsch, Paul: Miteinander oder gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung. Archiv für Kommunalwissenschaften 1/2001, s. 199–224.
- Kreukels, Anton M. J.: Interkommunale Kooperation in den Niederlanden. Kirjassa: Stadt & Region – Kooperation oder Koordination. Difü. Stuttgart 2000.
- Kunnalliskomitean mietintö. Kuntalaki. Komiteanmietintö 1993:33. Helsinki 1993.
- Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Jyväskylä 2000.
- Kärkkäinen, Osmo: Kunnan kummit ja karhukoplat. Hämeenlinna 1986.
- König, Klaus: "Neue" Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren. Die Öffentliche Verwaltung 9/1995, s. 349–358.

- König, Klaus: Der Verwaltungsstaat Deutschland. *Verwaltungs-Archiv* 4/1997, s. 545–567.
- Lainema, Matti: Hallituksen strateginen rooli. Juva 1998.
- Lehkonen, Raimo: Kokous ja neuvottelu kunnassa. Saarijärvi 1997.
- Leväsvirta, Leena: Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Suomen Kuntaliitto, Acta nro 114/1999. Helsinki 1999.
- Losch, Bernhard–Gottmann, Jörg: Bürgerbeteiligung nach Schöffensmodell. *Die Öffentliche Verwaltung* 9/2000, s. 372–377.
- Lumijärvi, Ismo: Laatujohtamisen soveltuvuus julkiselle sektorille. *Hallinnon tutkimus* 3/1999, s. 180–193.
- Mabileau, Albert: Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich. Das "lokale System" Frankreichs. Basel 1996.
- Majoinen, Kaija: Mahdollistava valtuusto. Kunnallispolitiikan lisensiaattitutkimus. Tampereen yliopisto 1995.
- Majoinen, Kaija: Mihin tarvitaan kunnissa poliittista johtajuutta? Kirjassa: Katse kansalaiseen – osallisuudesta ja osallisuushankkeiden tuloksista (toim. Ulla-Maija Laiho), s. 29–34. Sisäasiainministeriön osallisuushankkeen julkaisu. Helsinki 2000.
- Mandt, Hella: Bürgernähe und Transparenz im politischen System der Europäischen Union. *Zeitschrift für Politik* 1/1997, s. 1–19.
- Marschall, Stefan: Parlamentarische Repräsentation in der Informationsgesellschaft. *Zeitschrift für Politik* 3/1998, s. 282–297.
- Mennola, Erkki: Euroopan todelliset vaikuttajat. Helsinki 1991.
- Mennola, Erkki: Suoraa puhetta suorasta kansanvallasta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2000, s. 161–166.
- Merikoski, Veli: Valtiotietoa paloittain. Mikkeli 1980.
- Meuronen, Martti: Kyläpäällikkö Aaro Heikkilä. Joensuu 1988.
- Meyer, Hubert: Mit Recht steuern: Das "Was" und "Wie" im kommunalen Kompetenzgefüge und im Haushaltsrecht. *Die Öffentliche Verwaltung* 11/2000, s. 449–457.
- Modeen, Tore: Kirja-arvio kirjasta Ulrike Bick, Die Ratsfraktion. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1989, s. 260–261.
- Modeen, Tore: Kunnallisoikeuden kehitysnäkymiä. *Lakimies* 2/1996.
- Modeen, Tore: Kommundirektören i Finland. Kirjassa: Ånd og rett. Oslo 1997.
- von Mutius, Albert: Kommunen zwischen hohem Anspruch und rauher Wirklichkeit – Reflexionen zum Stellenwert kommunaler Selbstverwaltung. Kirjassa: Gelebte Demokratie. Deutscher Städtetag. Köln 1997.
- Mäenpää, Olli: Kunnan hallinto. Vammala 1981.
- Mäkinen, Eija: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000.
- Möttönen, Sakari: Kunnan palvelujen priorisoinnin ongelmallisuudesta. *Hallinnon tutkimus* 1/1999.
- Nassmacher, Hiltrud–Nassmacher, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen 1999.
- Neuhofer, Hans: Die Bürgermeister-Direktwahl und ihre Konsequenzen für die Gemeindeorganisation. *Kommunal* 4/1996, s. 36–39.
- Neuhofer, Hans: Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich. Toinen painos. Wien 1998.
- Niiniharju, Esa: Hämeenkyröönkin pormestari? *Kuntalehti* 2/2000.
- Nummela, Juhani–Ryynänen, Aimo: Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion etäis-päätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Jyväskylä 1993.
- Nummela, Juhani–Ryynänen, Aimo: Kansalainen ja uusi hallinto. Hyvinvointivaltiosta vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan. Jyväskylä 1996.
- Nurmi, Raimo: Johtavatko johtajat? Tampere 2000.
- Nurmi, Raimo: Johtaminen ympäristössään. Johtaminen I. Tampere 2000.
- Nurmi, Raimo: Johtaminen ja esimiestyö. Johtaminen II. Tampere 2000.



- Oebbecke, Janbernd: Die neue Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Die Öffentliche Verwaltung 17/1995, s. 701–709.
- Ott, Yvonne: Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung. Baden-Baden 1994.
- Paulsson, Ingvar–Riberdahl, Curt–Westerling, Per: Kommunallagen. Stockholm 1997.
- Petersson, Olof: Kommunalpolitik. Helsingborg 1992.
- Pitschas, Rainer: Verwaltungsmodernisierung, Dienstrechtsreform und neues Personalmanagement. Die Verwaltung 1/1999, s. 1–19.
- Poliittisen johtajuuden muutos. Toim. Kaija Majoinen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1996.
- Pöyhönen, Aulis: Kunnanjohtajan asema säädettävän lain kannalta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1989, s. 146–159.
- Pöyhönen, Aulis: Aulixen parempi kuntalaki. Helsinki/Espoo 1993.
- Reichard, Christoph–Wollmann, Hellmut (toim.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel 1996.
- Reinermann, Heinrich–Ridley, F. F.–Thoenig, Jean-Claude: Neues Politik- und Verwaltungsmanagement in der kommunalen Praxis – ein internationaler Vergleich. Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studie Nr. 158/1998. Sankt Augustin 1998.
- Riberdahl, Curt: Förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting. Förvaltningsrättslig Tidskrift 4/1995, s. 155–174.
- Riberdahl, Curt: Lagen, etiken och den kommunala professionen. Förvaltningsrättslig Tidskrift 5–6/1995, s. 217–239.
- Riberdahl, Curt: Förvaltningscheferna och kommunalrådets ställning i svensk kommunalrätt. Kirjassa: Näkökulmia kunnallishallintoon 1990-luvulla. Juhlakirja Suomen Kaugunginsihteerien Yhdistyksen täyttäessä 60 vuotta. Helsinki 1998.
- Roth, Norbert (toim.): Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg. Stuttgart 1998.
- Ryynänen, Aimo: Kunnanjohtajasta vahva päällikkö. Vieraskynä-palsta. Helsingin Sanomat 25.8.1994.
- Ryynänen, Aimo: Pormestari-malli kuntaan kokeiluun. Kuntalehti 16/1994, s. 79.
- Ryynänen, Aimo: Aika Suomen kunnallishallinnon perusmallin uudelleenarviointiin. Hallinnon tutkimus 4/1994, s. 273–279.
- Ryynänen, Aimo: Kansanvaltakehitys ja lainsäädännön uudistaminen – periaatetarkastelua kunnanvaltuuston aseman näkökulmasta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1997, s. 221–233.
- Ryynänen, Aimo: Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tampere 1998.
- Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja. Tampere 1999.
- Ryynänen, Aimo: Kuntien etujärjestöt vaikuttajina. Suomen Kuntaliiton Acta-sarja nro 113. Helsinki 1999.
- Ryynänen, Aimo: Suuntaviittoa kansalaiskuntaan. Kansallinen sivistysliitto. Mikkeli 2000.
- Ryynänen, Aimo: Roolien selkeyttäminen tarpeen kunnan johtamisessa. Yliöartikkeli (STT, julkaistu mm. Pohjolan Sanomissa 8.5.2001).
- Salminen, Ari (toim.): Hallintovertailun metodologia. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 234, hallintotiede 26. Vaasa 2000.
- Schaad, Peter: Verwaltungsreformen im Gegenwind. Die Öffentliche Verwaltung 1/2000, s. 22–27.
- Schefold, Dian–Neumann, Maja: Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung? Basel 1996.
- Schimanke, Dieter (toim.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse. Basel 1989.
- Schliesky, Utz: Die Weiterentwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Zeitschrift für Gesetzgebung 2/1999, s. 91–122.
- Schliesky, Utz–Tietje, Christian: Der ehrenamtliche Bürgermeister im Spannungsfeld von Amt und Gemeinde in Schleswig-Holstein. Wiesbaden 2000.
- Schmidt, Manfred G.: Ist die Demokratie wirklich die beste Staatsverfassung? Österreichi-

- sche Zeitschrift für Politikwissenschaft 2/1999, s. 187–200.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Die Machtverteilung zwischen der Gemeindevertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten im Vergleich der deutschen Kommunalverfassungssysteme. Archiv für Kommunalwissenschaften I/1985, s. 20–37.
- Schäfer, Thomas: Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. Deutscher Städtetag. Hürth 1998.
- Setälä, Matti–Lindeman, Ari: Kunnanjohtamisen kriisi. 1995.
- Sinisalmi, Martti: Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998. Tutkimus kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokratian ja päätöksenteon näkökulmasta. Helsinki 1999.
- SOU 1989:108. Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter. Betänkande från förtroendeuppdragsutredningen. Stockholm 1989.
- SOU 1990:24. Ny kommunallag. Stockholm 1990.
- SOU 1998:155. Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningen, skrift nr 9. Stockholm 1998.
- Stock, Alexander: Der Bürgermeister der Zukunft: Manager, Visionär, Politiker und Moderator. Aachen 2000.
- Strandberg, Urban: Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994. Södertälje 1998.
- Strömberg, Håkan: Kommunalrätt. Kristianstad 1993.
- Talvitie, Juha: Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala 2000.
- Thieme, Werner: Der Oberbürgermeister als Stadtoberhaupt. Bemerkungen zur neuen niedersächsischen Kommunalverfassung. Die Öffentliche Verwaltung 22/1997, s. 948–954.
- Thumfart, Alexander: Zirkulation: Versuch, die philosophische "Krise der Repräsentation" in den politischen Diskurs einzuführen. Zeitschrift für Politik 2/1997, s. 184–207.
- Timonen, Pekka: Corporate Governance: Instituutiot ja lainsäädännön merkitys. Helsinki 2000.
- Turunen, Aila: Kunnanhallituksen puheenjohtajan ajankäyttö. Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto 1987.
- Urpilainen, Kari: Pormestari malli on todellinen mahdollisuus. Artikkel (http://www2.eduskunta.fi/fakta/edustaja/297/kirjoituksiani2.html). 28.4.2001.
- af Ursin, Klaus–Heuru, Kauko: Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 3/1990. Tampere 1990.
- Valanta, José et al.: Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt. Suomen Kuntaliiton Acta-sarja nro 125. Helsinki 2000.
- Valli-Lintu, Auli: Kommunorganisationen i Sverige, Norge, Danmark och Finland. Förtroendevalda, organens ställning och medborgarnas påverkningsmöjligheter. Finlands Kommunförbund. Helsinki 2000.
- Wehling, Hans-Georg: Kommunale Direktwahl zwischen Persönlichkeitswahl und Parteienentscheidung. Konrad-Adenauer-Stiftung 1999.
- Wetterberg, Gunnar: Kommunerna. Borgå 1997.
- Wetzel, Jan Erik: Reform der lokalen Selbstverwaltung am Beispiel Londons: Hauptstadts-tellung ausgebaut. Europa kommunal 4/2000, s. 123–127.
- Wollmann, Hellmut: Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot. Die Verwaltung 3/1999, s. 345–375.
- Wollmann, Hellmut: Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Managementmaximen und politischen Prämissen. Kirjassa: Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung. Opladen 2000.
- Wollmann, Helmut–Roth, Roland (toim.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999.
- Ylönen, Ari: Paikallisen vallankäytön suomalainen malli. Kirjassa: Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet (toim. Harri Melin–Jouko Nikula). Tampere 1993.
- Ylönen, Ari: Pormestari malli on mahdollisuus muuttaa poliittista kulttuuria. Kuntalehti 6/2001, s. 46–47.

# Tutkimushankkeeseen liittyvät pro gradu -tutkielmat

Sini Kuittinen: Suomen ja Ruotsin kunnanjohtamisjärjestelmät – oikeusvertailullinen tutkimus kunnan johtajien asemasta, tehtävistä ja toimivallasta. Kunnallisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, Tampere 2000.

Mirja Fallenborg: Kunnallinen parlamentarismi kunnan johtamisjärjestelmän kannalta. Norjan kunnallisen parlamentarismien soveltuminen Suomen kuntiin. Kunnallisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, Tampere 2001.

Minna Karhunen: Kunnanhallituksen puheenjohtaja kunnan poliittisena johtajana. Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, Tampere 2001.

# Liite 1

MINNA KARHUNEN

*Kunnanhallituksen puheenjohtaja  
kunnan poliittisena johtajana*

# Sisällys

1	JOHDANTO	139
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat	139
1.2	Tutkimustehtävä ja metodi	140
1.3	Kunnanhallituksen puheenjohtajan asema	140
1.4	Säädökset kunnanhallituksen puheenjohtajasta	141
1.5	Poliittinen ja ammatillinen johtaminen	142
1.6	Kaksoisjohtaminen	142
2	CASE HYVINKÄÄ	145
2.1	Puheenjohtajan rooli	145
2.2	Suhde kaupunginjohtajaan	146
2.3	Hallitus puheenjohtajan foorumina	147
2.4	Valtuusto yhteistyökumppanina	148
2.5	Konserniyhteistyö	149
2.6	Suhde johtoryhmään ja henkilöstöön	150
2.7	Hallituksen puheenjohtaja ja puolueet	150
3	POHDINTA	151
3.1	Strateginen johtaminen	151
3.2	Kuntayhteisön johtaminen	153
3.3	Poliittisten prosessien johtaminen	153
3.4	Päätoiminen hallituksen puheenjohtaja	154
3.5	Säädöstarve	156
	LÄHTEET	157

# 1 Johdanto

## *1.1 Tutkimuksen lähtökohdat*

Vuoden 1995 kuntalain tavoitteena oli poliittisen johtamisen vahvistaminen kunnissa. Kunnille annettiin uusia välineitä poliittisen johtamisen kehittämiseen, mutta niitä ei ole hyödynnetty. Yksikään kunta ei toistaiseksi ole käyttänyt kuntalain suoma mahdollisuutta vahvan poliittisen luottamushenkilöaseman luomiseksi kuntaan eli valinnut samaa henkilöä kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajaksi. Ja vaikka kunnissa on määräaikaista kunnanjohtajia, ei yksikään kunta ole valinnut kunnanjohtajaansa valtuuston toimikaudeksi ja samalla toimimaan myös kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Kuntalaki mahdollistaisi näillä keinoilla ns. pormestarmalliin siirtymisen. Muutos nykyjärjestelmästä vahvasti henkilöityvään poliittiseen johtajuuteen saattaa kuitenkin tuntua kunnista liian suurelta ja vieraalta. Muutoksen esteenä on voinut olla myös kuntakentässä vallitseva selvä erimielisyys siitä, miten kunnan poliittista johtajuutta tulisi kehittää: tulisiko vahvistaa luottamushenkilöjohtajuutta vai lisätä kunnanjohtajan poliittista vastuuta.

Vallan ytimen suomalaisissa kunnissa muodostavat kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja. Kunnanhallituksen puheenjohtajuus on yleensä myös kunnan tavoitelluin luottamustehtävä. Kunnanvaltuuston puheenjohtajan kulloinenkin asema ja kuuluminen vallan ytimeen riippuu sekä henkilöstä että kuntakohtaisista käytännöistä. (Sinisalmi 1999, 198.)

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävän muodostumista vahvaksi poliittisen johtajan tehtäväksi rajoittaa kuitenkin kaikkein selvimmän ajanpuute. Luottamushenkilöt eivät ehdi riittävästi paneutua kunnan asioihin, eikä heillä näin ollen ole mahdollisuutta ottaa käsiinsä todellista johtajuutta. Kun kunnissa vuonna 1976 siirryttiin kunnanhallituksen luottamushenkilöpuheenjohtajuuteen, epäilivät lain vastustajat muutoksen merkitsevän uuden kokopäiväisen tehtävän syntymistä kuntiin (II LaVM 1/1976, 27). Se ei merkinnyt sitä heti, mutta voisiko se merkitä sitä nyt, 25 vuotta lain säätämisen jälkeen, se on tämän artikkelin keskeinen lähtökohta.

## 1.2 Tutkimustehtävä ja metodi

Tutkimukseni tarkoitus oli selvittää, millaisen muodon kunnan poliittinen johtaminen saa, mikäli kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa kunnan johtamisjärjestelmässä vahvistetaan. Keinona kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman ja kunnan poliittisen johtamisen vahvistamiseksi esitetään hallituksen puheenjohtajan tehtävän muuttamista päätoimiseksi luottamustehtäväksi.

Pääongelmaan liittyviä osaongelmia olivat a) *miten poliittinen johtajuus ja ammatillinen johtajuus voidaan käytännön tehtävätasolla erottaa toisistaan* ja b) *miten ns. kaksoisjohtamisen ongelmat kyetään ratkaisemaan ja hallitsemaan*.

Tutkimuksen empiirisen aineiston muodostivat omat kokemukseni Hyvinkään kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävässä vuosina 1995–2001. Omien kokemusten hyödyntäminen on kunnallistutkimuksessa verrattain harvinainen metodi. Henkilökohtaiset kokemukset antavat kuitenkin mahdollisuuden mennä hyvinkin syvälle tutkittavaan tapaukseen esimerkiksi haastattelututkimukseen verrattuna. Metodi on pohjimmiltaan introspektiivinen, mutta sillä on yhtymäkohtia myös behavioraaliseen hallinnon tutkimukseen ja toisaalta symboliseen interaktionismiin.

Tämän tutkimuksen objektiivisuutta ja evidenssiä on pyritty lisäämään ns. palautekehän avulla. Menetelmän lähtökohtana ovat tutkijan tilanteesta tekemät omat havainnot ja kokemukset, jotka tutkija analysoi systemaattisesti. Analyysi raportoidaan ja testataan muilla tilanteeseen osallistuneilla. Saatu palaute otetaan huomioon lopullisessa raportissa, ja tavoitteena on mahdollisimman neutraali kuvaus alkuperäisestä tilanteesta.

## 1.3 Kunnanhallituksen puheenjohtajan asema

Vuoteen 1976 asti kunnanhallituksen puheenjohtajana toimi ensisijaisesti kunnanjohtaja, ja ellei kunnassa ollut kunnanjohtajaa, vasta toissijaisesti kunnanhallituksen johtoon valittiin luottamushenkilö. Kunnanjohtajan asemassa tapahtunut muutos sai hyvin ristiriitaisen vastaanoton. Erityisesti kunnanjohtajien keskuudessa muutos koettiin masentavana. ”Tuskin minkään muun ammattikunnan työlle onkaan osoitettu yhtä suurta mitätöimistä yhtä hatarin perustein kuin mitä tehtiin kunnanjohtajille 1976 KunL:lla” (af Ursin–Heuru 1990, 19).

Vuonna 1976 tapahtunut muutos heijastuu edelleen kuntien johtamisjärjestelmästä käytävään keskusteluun. Kunnallisan kehittämissäätiön vuonna 1999 tekemässä kyselyssä 28 prosenttia kunnanjohtajista kannatti paluuta vanhaan malliin. Tosin nykyinen johtamismalli sai selvästi suurimman eli 60 prosentin kannatuksen. (Kunnallisan kehittämissäätiö 1999, 83.)

Kuntaorganisaation virallisen protokollan huipun muodostavat tänä päivänä kunnanvaltuuston puheenjohtaja, hallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja tässä järjestyksessä (Suomen Kaupunkiliitto 1977). Kunnanvaltuuston puheenjohtajaa ja hallituksen puheenjohtajaa on usein epävirallisesti mutta varsin osuvasti verrattu eduskunnan puhemieheen ja pääministeriin. Kunnanhallituksen puheenjohtaja on ikään kuin pääministeri ja poliittinen johtaja. Valtuuston pu-

heenjohtaja taas on kuin eduskunnan puhemies, puheenjohtaja ja edustava henkilö. Virallisessa protokollassa hän on hyvin korkealla oleva henkilö, jonka merkitys päivänpolitiikassa on kuitenkin protokollan määrittelemää asemaa vähäisempi. (Sinisalmi 1999, 198.)

Vuoden 1996 kunnallisvaalien jälkeisissä neuvotteluissa 74 prosenttia luottamushenkilöjohdosta piti kunnanhallituksen puheenjohtajuutta tavoitelluimpana luottamustehtävänä omassa kunnassaan (emt., 198). Kunnanjohtajaa ei hallituksen puheenjohtaja kuitenkaan ole vielä tavoittanut, sillä 62 prosenttia piti merkittävimpänä kunnallispoliittisena vaikuttajana kunnanjohtajaa. Hallituksen puheenjohtaja sai taakseen 27 prosenttia ja valtuuston puheenjohtaja vain 8 prosenttia (emt., 197).

#### *1.4 Säädökset kunnanhallituksen puheenjohtajasta*

Kuntalain 50 §:n mukaan toimielimen puheenjohtajan tehtävistä säädetään valtuuston hyväksymässä kunnan hallintosäännössä. Säädökset koskevat myös kunnanhallituksen puheenjohtajaa. Puheenjohtajan keskeisimmät tehtävät ovat johtaa asioiden käsittelyä sekä pitää huolta järjestyksestä toimielimen kokouksessa. (Suomen Kuntaliitto 1996.) Puheenjohtajan tehtävänä on myös viime kädessä saattaa jäsenen esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi (Suomen Kuntaliitto 1996). asioita voidaan tarvittaessa käsitellä puheenjohtajan esittelystä (Hyvinkään kaupunki 2000b, 3), ja puheenjohtaja vastaa myös kokouksen pöytäkirjan sisällöstä. (Hyvinkään kaupunki 2000b, 4).

Kunnanhallituksen puheenjohtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus lautakunnissa (Suomen Kuntaliitto 1996). Kuntakohtaisesti on voitu säätää myös esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtajan oikeudesta olla läsnä kuntakonsernin tytäryhtiöiden hallitusten kokouksissa (Hyvinkään kaupunki 2000a, 2). Kunnanhallituksen edustuksesta valtuuston kokouksessa määrätään valtuuston työjärjestyksessä, jonka mukaan kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan on oltava läsnä valtuuston kokouksessa (Suomen Kuntaliitto 1996).

Kuntalain 51 §:n mukaan kunnanhallituksen puheenjohtajalla on otto-oikeus muiden viranomaisten päätöksiin. Huomion arvoista on, että kunnanhallituksen puheenjohtaja voi siirtää myös kunnanjohtajan tekemän päätöksen kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Kuntaliitto ei enää laadi mallisääntöjä kunnille hallintosääntöä ja valtuuston työjärjestyksestä lukuun ottamatta. Niinpä kuntakohtaisissa johtosäännöissä voi olla suuriakin eroja. Hyvinkään kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan hallituksen puheenjohtajan tehtäviin kuuluu edellä mainittujen lisäksi muun muassa seurata kaupungin kehitystä ja tehdä kaupunginhallitukselle sitä koskevia aloitteita, edistää kaupunginhallituksen ja kaupungin muiden toimielinten välistä yhteistoimintaa sekä päättää vuosiloman myöntämisestä kaupunginjohtajalle (Hyvinkään kaupunki 2000b, 6).

Monet kuntalain ja hallintosäännön perusteella puheenjohtajalle kuuluvista tehtävistä kuten esimerkiksi otto-oikeuden käyttäminen ovat yksin hänen päätettävissään. Asian ratkaiseminen äänestyksessä äänten mennessä tasan osoittaa



puolestaan puheenjohtajan tärkeää asemaa kokouksessa. (Hannus–Hallberg 1995, 353.) Esimerkiksi eduskunnan valiokuntien päätöksenteossa äänen mennessä tasan ratkaisee arpa (Eduskunnan työjärjestys 1999, 48).

### *1.5 Poliittinen ja ammatillinen johtaminen*

Varsin yleinen kunnallistutkimuksessa esiintynyt tapa hahmottaa poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta on politiikan ja hallinnon välinen monimutkainen suhde (ks. mm. Hoikka 1995, 72). Kuntien johtaminen voidaan politiikan ja hallinnon ohella jakaa myös yksinkertaisemmin luottamushenkilöiden suorittamaan poliittiseen johtamiseen ja virkamiesjohdon suorittamaan ammatilliseen johtamiseen (vrt. Majoinen 2001).

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 192/1994) asetettiin tavoitteeksi poliittisen ja ammatillisen johtamisen välisen rajan selkeyttäminen: ”On tiedettävä, kuka kantaa kunnassa poliittisen vastuun ja kuka vastuun organisaation johtamisesta.” Lain perusteluissa poliittinen johtajuus määriteltiin karkeasti sanomalla, että poliittiseen johtamiseen kuuluu tavoitteenasettelu, toiminnan suuntaviivoista päättäminen sekä linjaratkaisujen tekeminen. Poliittisessa johtamisessa korostuu vastuu kuntalaisille. Ammattijohtamiseen puolestaan kuuluu esityksen mukaan päätösvaihtoehtojen tuottaminen sekä päätöksenteon apuna toimivan valmistelu- ja täytäntöönpano-organisaation johtaminen.

### *1.6 Kaksoisjohtaminen*

Tutkimukseni yhtenä lähtökohtana oli tarkastella kunnan johtamisjärjestelmää analogisesti osakeyhtiön päätoimisen hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan välisen työnjaon näkökulmasta. Kaksoisjohtamisessa on kysymys juuri tuon suhteen luomasta jännitteestä.

Kaksoisjohtamisen käsite voidaan ymmärtää kahdella toisistaan poikkeavalla tavalla. Kaksoisjohtaminen voi merkitä joko kahden erillisen johtajan, esimerkiksi osakeyhtiössä toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan, yhteistyötä tai yhden johtajan kaksoisroolia eli toimimista sekä toimitusjohtajana että hallituksen puheenjohtajana. Omassa tutkimuksessani kaksoisjohtamisella tarkoitetaan kahden erillisen johtajan toimimista yrityksen tai yhteisön johtotehtävissä.

Kysymys kaksoisjohtamisesta on viime aikoina ollut julkisuudessa runsaasti esillä lähinnä osakeyhtiöiden johtamisjärjestelmien yhteydessä. Vaikka toimitusjohtajan ja päätoimisen hallituksen puheenjohtajan välisestä suhteesta puhutaan paljon, ei kaksoisjohtamista ole Suomessa tutkittu.

Yhdysvalloissa keskustelu kaksoisjohtamisesta on vilkasta, mutta näkökulma poikkeaa niin tutkimukseeni otetusta näkökulmasta kuin suomalaisesta asetelmasta yleensä. Kun Suomessa käytävässä keskustelussa arvioidaan lähinnä luottamustoimisen ja päätoimisen hallituksen puheenjohtajuuden eron merkitystä yrityksen johtamisjärjestelmälle, keskustellaan Yhdysvalloissa siitä, tulisiko toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan tehtäviä ylipäätensä eriyttää.

Suomessa osakeyhtiölain (OYL 734/1978) lähtökohtana on, ettei toimitusjohtaja toimisi suuremmissa yhtiöissä hallituksen puheenjohtajana. Säädöksen tarkoituksena on parantaa hallituksen edellytyksiä valvoa toimitusjohtajaa. Lain perusteluissa todetaan, ettei valvonnan voida olettaa olevan tehokasta, jos hallituksen johdossa on se, johon valvonnan tulee kohdistua (HE 27/1977, 53).

Amerikkalaisista pörssi-yhtiöistä lähes 80 prosentissa toimitusjohtaja toimii myös yhtiön hallituksen puheenjohtajana. Kaksoisrooli tarjoaa helpon ratkaisun hankalaan ongelmaan, sillä suuren yhtiön puheenjohtajan aikaa vievään tehtävään on vaikea löytää henkilöä, jolla on riittävästi osaamista ja aikaa tehtävän suorittamiseen ainakaan luottamustoimimisena. (Lainema 1998, 52.)

Jos amerikkalaiset toimitusjohtajan kaksoisrooliin liittyvät tutkimukset jätetään pois laskuista, myös osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajan merkitystä ja tehtävien sisältöä on tutkittu hyvin vähän. Hallituksen puheenjohtajan tehtävää ovat amerikkalaisessa keskustelussa ruoutineet lähinnä entiset puheenjohtajat. ”Näkemykset ovat olleet hyvin henkilökohtaisia ja usein mielenkiintoisesti ristiriidassa asianomaisten oman toiminnan kanssa.” (Emt., 57.)

Lainsäädännön ja käytännön kokemusten valossa toimitusjohtaja on pohjoismaisissa olosuhteissa organisaation kiistaton johtaja (emt., 58). Myös Soneran entinen hallituksen puheenjohtaja Markku Talonen vahvistaa toimitusjohtajan ykkösaseman organisaatiossa: ”En usko jaettuun johtajuuteen. Toimitusjohtaja johtaa ja hallitus hallitsee.” (Talonen 2001.)

Hallituksen puheenjohtajan oikeudellinen asema ja hänen oikeudellinen vastuunsa eivät juurikaan eroa tavallisen jäsenen asemasta ja vastuusta (Hirvonen ym. 1998, 59). Osakeyhtiölaki määrittelee hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävät, mutta ei erikseen hallituksen puheenjohtajan tehtäviä. Myöskään yhtiöjärjestys ei tavallisesti määrittele hallituksen puheenjohtajan tehtäviä ja vastuuta. Hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan välinen työnjako määrittellään yleensä hallituksen erillisellä päätöksellä (vrt. mm. Nokia 2000 ja Fortum 2000).

Hallituksen päätoimiselle puheenjohtajalle voidaan antaa tehtäväksi sellaisia asioita, jotka muutoin kuuluisivat toimitusjohtajalle. Esimerkiksi Talonen pitää kuitenkin parempana, että hallituksen puheenjohtaja osallistuu lähinnä vain sellaisiin tehtäviin, jotka osakeyhtiölaissa on kirjattu hallituksen tehtäväksi ja joita hallitus on hänelle delegoinut. Luottamustoimisesta puheenjohtajasta poiketen päätoiminen puheenjohtaja voi olla mukana myös hallituksessa päätettävien asioiden valmistelussa, mutta niissäkin ”erittäin säästeliäästi”. Olennaista on, että puheenjohtajan osallistuminen asioiden valmisteluun tehdään hyvässä yhteisymmärryksessä toimivan johdon kanssa. Hallituksen puheenjohtajalle ei juurikaan ole tarpeen antaa myöskään itsenäistä päätösvaltaa, vaan hän toimii lähinnä yhtiön hallituksen kautta. (Talonen 2001.)

Hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan välinen suhde on erittäin keskeinen osakeyhtiön johtamisjärjestelmässä. Puheenjohtaja on toimitusjohtajalle tärkeä ja usein ainoa henkilö, jonka kanssa hän voi keskustella kaikista yhtiötä koskevista asioista ja testata omia ajatuksiaan (Hirvonen ym. 1998, 85.). Parhaassa tapauksessa toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan yhteistyö tuo hallituksen työskentelyprosessiin uuden työvaiheen.

Hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan toimiva keskusteluyhteys auttaa toimitusjohtajaa arvioimaan ennakolta tietyn vaihtoehdon vastustuksen ja oivaltamaan, miten sen pohjalta voidaan kehittää hyväksyttävä päätösesitys. Puheenjohtaja ei kuitenkaan saa liian voimakkaasti sitoutua ehdotuksiin, sillä silloin hallitukselle ei jää enää todellista päätösvaltaa. Ehdotuksia käsitellessään puheenjohtaja hyväksyy ainoastaan sen, että ehdotus voidaan tuoda hallitukseen, mutta ei sitoudu lopullisesti keskusteltuun linjaukseen. Tilaa on jätettävä niille mielipiteille ja kysymyksille, jotka jatkokäsittelyn yhteydessä syntyvät. (Lainema 1998, 121–122.)

Ongelmaksi saattaa muodostua myös se, että puheenjohtaja on merkittävästi muuta hallitusta paremmin perehtynyt asioihin etukäteen. Puheenjohtajan on varottava, ettei hän paremmin perehtyneenä jyrää asioita läpi kokouksessa. (Talonen 2001.)

Suhde henkilöstöön saattaa asettaa toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan välit koetukselle. Puheenjohtajan puoleen käännytään mitä erilaisimmissa asioissa (Hirvonen ym. 1998, 85). Talonen korostaa, että henkilöstöllä on aina oltava oikeus ilmaista mielipiteensä organisaatiossa alhaalta ylöspäin. Jos se ei onnistu esimiehelle, täytyy olla mahdollista puhua esimiehen esimiehelle. Olennaista kuitenkin on, ettei toimitusjohtajaa ohiteta toisinpäin – ylhäältä alaspäin. Varsinainen johtaminen tapahtuu organisaatiolinjojen mukaisesti. (Talonen 2001.)

Kaikkein tärkeintä toimitusjohtajan ja varsinkin päätoimisen puheenjohtajan suhteessa on, että heidän on pystyttävä tulemaan toimeen keskenään. Elleivät he tule, tilanteesta seuraa konflikti, ja se päättyy lähes aina jommankumman eroon. (Lainema 1998, 118.)

Kaksoisjohtamisen malli, jossa yrityksen johtoon kuuluvat sekä päätoiminen hallituksen puheenjohtaja että toimitusjohtaja, on viimeaikaisessa keskustelussa esiintynyt hyvin negatiivisessa valossa. Käsitykseni mukaan sen enempää julkisuudessa esiintyneiden Fortumin kuin Sonerankaan kokemuksista ei voi tehdä johtopäätöstä, että kaksoisjohtamisen malli olisi etukäteen tuomittu. Molemmissa tapauksissa tehtiin tosin joukko kaksoisjohtamisen onnistumiseen keskeisesti vaikuttavia virheitä. Huonot henkilösuhteet ja vaikeat fuusio-olosuhteet eivät antaneet Fortumin johtamiselle juurikaan onnistumisen edellytyksiä. Lopullisesti tilanne pilattiin johdon epäselvällä työnjaolla.

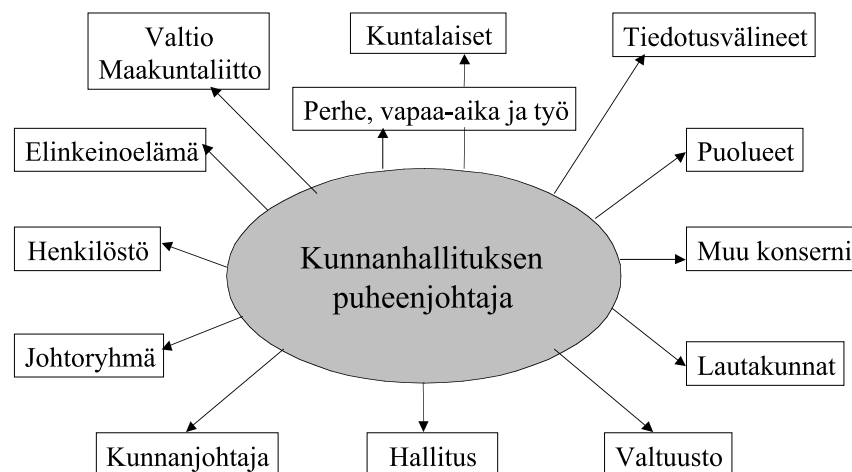
Sonerassa ongelmaksi muodostui niin omistajan kuin yhtiön johdonkin kokemattomuus. Nopeasti kasvava teleala erityispiirteineen herätti poliittisia intohimoja valtio-omistajan riveissä. Myös monet Soneran hallituksen jäsenet olivat kokemattomia toimimaan pörssiyrityksen hallituksessa. Uusi talon sisälläkin kasvanut toimitusjohtaja on myös aina riskitekijä. Hallituksen puheenjohtajan keskeisin virhe oli liiallinen integroituminen toimivaan johtoon optiosalkkunaan myötä, mikä heikensi hänen objektiivisuuttaan johdon valvomisessa ja toisaalta kykyä puolustaa yrityksen johdon kannustusjärjestelmää.

## 2 Case Hyvinkää

### 2.1 Puheenjohtajan rooli

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävää ei ole juuri säädelty, ja sen sisältö muodostuu kunkin kunnan perinteiden ja henkilöstä riippuvan käytännön mukaan. Tutkimuksessani tarkasteltiin hallituksen puheenjohtajan roolia ja asemaa Hyvinkään kaupungissa vuosina 1995–2001. Kuvaus tehtiin kaupunginhallituksen puheenjohtajan suhdeverkoston avulla. Verkostosta ilmenevät puheenjohtajan tärkeimmät yhteistyökumppanit ja sidosryhmät, joiden avulla eriteltiin kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät eri foorumeilla. Tässä artikkelissa esitellään tutkimusasetelman kannalta keskeisimmät yhteydet. Tutkimuksessa ei varsinaisesti paneuduttu ammatillisen johtamisen sisältöön.

*Kuvio: Kunnanhallituksen puheenjohtajan suhdeverkosto (Vrt. Oulasvirta 1996, 33. Luottamus henkilön suhte ympäristöön.)*



Kunnanhallituksen puheenjohtajan rooli kunnan poliittisessa päätöksenteossa on erittäin keskeinen. Porin kaupunginjohtaja Martti Sinisalmi on väitöskirjassaan todennut, että taitava puheenjohtaja voi yksin vastata toimielimen kaikkia muita jäseniä yhdessä (Sinisalmi 1999, 138).

Puheenjohtajan aseman tarkastelun lähtökohtana on tunnistaa puheenjohtajan kulloinenkin rooli ja tapa toimia. Kunnanhallituksen puheenjohtaja voi valita itselleen erilaisia rooleja, joista yksi ääripää on puhtaasti *tekninen puheenjohtaja*. Tekninen puheenjohtaja keskittyy vain kokousten johtamiseen ja on muussa toiminnassa täysin rinnastettavissa hallituksen muihin jäseniin.

Toinen ääripää on *puoluepoliittinen puheenjohtaja*, joka käyttää kunnanhallituksen puheenjohtajan keskeistä asemaa hyväksi omien henkilökohtaisten ja ryhmänsä tavoitteiden edistämiseen. Puheenjohtajalla on mahdollisuus asemansa avulla vaikuttaa paitsi itse kokoustilanteessa niin epäsuorasti myös asioiden valmisteluun ja toimeenpanoon sekä siihen, mitä asioita ylipäänsä laitetaan vireille ja otetaan käsittelyyn.

Puheenjohtajan vaikutusmahdollisuuksia voi käyttää hyväksi joko oman poliittisen näkemyksensä ajamiseksi tai valtuuston asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi. *Demokraattinen puheenjohtaja* toimii aktiivisesti ja hyödyntää kaikkia vaikutuskanaviaan luottamushenkilöpäätöksenteossa syntyneiden yhteisten linjausten toteuttamiseksi.

Neljäs puheenjohtajamalli on *organisaatiokeskeinen puheenjohtaja*, joka toiminnallaan asettuu hallinto-organisaation tueksi ja käyttää vaikutusmahdollisuuksiaan rakenteiden säilyttämiseksi ja puolustamiseksi.

Erilaiset puheenjohtajaroolit esiintyvät harvoin yksinään ja sellaisenaan, vaan useimmiten puheenjohtajan rooli on yhdistelmä niitä kaikkia. Itse asiassa puheenjohtajalla onkin kova työ tasapainoilla erilaisten odotusten ristipaineessa. Oma puolue odottaa yhdenlaista käyttäytymistä, muut ryhmät toisenlaista, ja myös kunnan virkakoneistolla ja sidosryhmillä on omat odotuksensa.

## 2.2 *Suhde kaupunginjohtajaan*

Kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan suhde on yksi tärkeimmistä kunnan johtamisjärjestelmässä. Tähän suhteeseen kohdistuu myös varsinainen kaksoisjohtamisen kysymys tutkimuksessani. Erilaisten johtamisjärjestelmien analysoinnissa on useaan otteeseen todettu, että huonot henkilösuhteet romuttavat minkä tahansa johtamisjärjestelmän. Kunnan poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välisistä huonoista suhteista ja niiden vaikutuksista löytyy valitettavan paljon esimerkkejä. Hyvinkäällä kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja kaupunginjohtajan välit olivat tutkitulla ajanjaksolla hyvät ja luottamukselliset.

Kaupunginjohtajalla on itsenäinen rooli asioiden valmistelussa ja esittelyssä, eikä kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ole päätösprosessin tässä vaiheessa virallista asemaa. Yhteistyökäytäntö muodostuu tapauskohtaisesti henkilöiden keskinäisen sopimisen perusteella. Luontevin yhteys puheenjohtajan ja kaupunginjohtajan välille syntyy tarpeesta, ilman rutiininomaista järjestelmää. Kaupunginjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan työnjako ei välttämättä ole staattinen.

Roolit saattavat muuttua erityistilanteissa, kuten vaikeissa taloudellisissa olosuhteissa, mikä asettaa hyvinkin suhteen koetukselle. Olennaista on kuitenkin palaaminen takaisin normaaliin johtamisjärjestelmään muutoksen aikaansaamisen jälkeen.

Kaupunginjohtajan esimies on kaupunginhallitus, mutta esimerkiksi Hyvinkäällä yhdeksänjäsenisen hallituksen ja kaupunginjohtajan väliset kehittämisseskustelut eivät vaikuta kovinkaan luontevilta. Sama pätee myös palautteen antamiseen. Toimiva tapa tuon yhteyden hoitamiseen ovat kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja kaupunginjohtajan väliset keskustelut. Luontevan ja säännöllisen keskusteluyhteyden aikaansaamiseksi olisi kehitettävä oma mekanismi. Joissakin kunnissa on kunnanjohtajille asetettu tulostavoitteet, joiden puitteissa keskustelua käydään.

Kuntalain mukaan kunnanhallituksen lisäksi sen puheenjohtajalla on otto-oikeus myös kunnanjohtajan tekemiin viranhaltijapäätöksiin. Hyvinkäällä ei kyseisellä kaudella tarvinnut käyttää otto-oikeutta kaupunginjohtajan päätöksiin. Runsas otto-oikeuden käyttäminen kaupunginjohtajan tekemissä päätöksissä osoittaisi luottamuksen puutetta poliittisten päätöksentekijöiden osalta ja toisaalta kaupunginjohtajalta piittaamattomuutta ja kyvyttömyyttä reagoida poliittiseen ilmapiiriin ja tahtoon.

### *2.3 Hallitus puheenjohtajan foorumina*

Kaupunginhallitus on kaupunginhallituksen puheenjohtajan oma foorumi. Kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ei juurikaan ole omaa itsenäistä päätösvaltaa. Puheenjohtaja ei yleensä myöskään osallistu asioiden valmisteluun. Merkittävissä asioissa kaupunginjohtaja voi ottaa puheenjohtajaan ennalta käsin yhteyttä keskustellakseen esimerkiksi päätösesityksen sisällöstä, mutta tämänkaltaisen menettely on enemmän poikkeus kuin sääntö. Isot merkittävät asiat tuodaan Hyvinkäällä hallitukseen etukäteen yhteiseen epäviralliseen keskusteluun jo ennen lopullisen päätösehdotuksen muodostumista.

Kunnallisessa päätöksenteossa on usein kritisoitu sitä, että päätökset saavat monesti tosiasiallisen sisältönsä jo valmistelussa, millä pystytään merkittävästikin kaventamaan päätöksentekomahdollisuuksia. Hyvinkäällä ei kokemusteni mukaan juurikaan ole päässyt käymään näin. Sekä kaupunginjohtaja että esimerkiksi maankäytöstä ja kaavoituksesta vastaavat virkamiehet hakevat yleensä neuvotteluvaltuudet vähänkin merkittävimmille poikkeuksellisille sopimuksille kaupunginhallitukselta. Asiat käsitellään hallituksen sisällä avoimesti ja silti luottamuksellisesti jo paljon ennen varsinaista päätöksentekoa. Kaupunginhallituksessa ja valtuustossa pyritään myös tekemään selkeät linjaukset ja neuvottelevien virkamiesten liikkumavapaus ennalta mahdollisimman selväksi.

Hyvinkäällä on kokeiltu myös ns. puheenjohtajiston toimintaa. Hallituksen puheenjohtajisto kokoontui säännöllisesti päivää ennen kaupunginhallituksen listan valmistumista keskustelemaan kaupunginjohtajan kanssa tulevista asioista. Toiminta kuitenkin tyrehtyi nopeasti, päällimmäisenä syynä ehkä ajanpuute. Kyseisen kaltainen toiminta on omiaan myös hämärtämään esittelijän ja pää-

töksentekijöiden välistä suhdetta. Esittelijällä, joka vastaa päätöksistä juridisella virkavastuulla, on oltava itsenäinen mahdollisuus päätösehdotuksen muodostamiseen, ja päätöksentekijät puolestaan eivät saa sitoutua päätösehdotuksiin ennen varsinaista päätöksentekotilannetta, joka saattaa vielä tuoda uusia elementtejä päätöksen sisältöön.

Kokousten valmistelussa puheenjohtajan säännölliseksi tehtäväksi on muodostunut suunnitella kokousten aikataulut, mahdolliset vierailut ja kokoukseen kutsuttavat asiantuntijat yhdessä kaupunginsihteerin kanssa. Asiantuntijoiden kutsumisella on merkittävä vaikutus hallituksen työskentelyn tehokkuuteen. Puheenjohtajalla on yleensä virkamiehiä paremmat edellytykset arvioida asiantuntijoiden tarvetta. Turhien asiantuntijoiden juoksuttaminen kokouksessa pitkitää kokouksia ja heikentää päätöksenteon järkevyyttä. Toisaalta asiantuntijoiden tarpeen tiedostaminen jo hyvissä ajoin nopeuttaa päätöksentekoa, kun päätöksiä ei turhaan tarvitse jättää pöydälle lepäämään.

Päätöksentekokulttuuri ja -ilmapiiri Hyvinkään kaupunginhallituksessa oli erityisesti vuosina 1997–2001 avoin ja keskusteleva. Kaupunginjohtajan päätösesitykset olivat yleensä myös poliittisesti asiantuntevasti valmisteltuja, eli äänestyksiä tarvittiin äärettömän harvoin. Päätösesitykset saattoivat myös muokkautua ja muuttua kokouksessa käytävän keskustelun aikana. Puheenjohtajan rooli on kaupunginjohtajan rinnalla keskeinen muutosten ja uusien päätösehdotusten muotoilussa.

Äänestykset ovat tilanteita, jotka tarjoavat mahdollisuuden ns. poliittisen puheenjohtajan rooliin nousemiselle; ratkaiseehan puheenjohtajan ääni tuloksen äänten mennessä tasan. Puheenjohtaja voi myös käyttää neuvottelutaukoja päätöksenteon ohjaamiseksi. Myös puheenjohtajan päätöksellä keskustelun jatkamiseksi tai lopettamiseksi tietyssä tilanteessa saattaa olla vaikutusta päätöksen sisältöön.

Kunnanhallituksen puheenjohtajalla on kuntalain perusteella kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan rinnalla otto-oikeus lautakuntien päätöksiin ja lautakunnan alaisiin viranhaltijapäätöksiin. Otto-oikeutta käyttää pääsääntöisesti kunnanhallitus. Hyvinkäällä hallituksen puheenjohtajan otto-oikeuden käyttäminen liittyi yleensä aikatauluongelmiin, eli hallitus ei olisi ehtinyt käyttää otto-oikeutta. Poliittisesti kiistanalaisissa kysymyksissä on järkevää, että kunnanjohtaja käyttää otto-oikeutta. Vaikka hallituksen puheenjohtaja itse pyrki neutraaliin demokraattiseen puheenjohtajuuteen, politisoi hallituksen puheenjohtajan otto-päätös helposti asioita.

## *2.4 Valtuusto yhteistyökumppanina*

Kunnanhallituksen puheenjohtajalla on läsnäolovelvollisuus kunnanvaltuuston kokouksissa, vaikka puheenjohtaja ei itse olisikaan valtuutettu. Valtuusto käsittelee asiat kunnanhallituksen valmistelusta, ja käsittelyn pohjana on hallituksen esitys lukuun ottamatta tarkastuslautakunnan valmistelemissä asioita. Kunnanhallituksen puheenjohtaja on tehtävänsä perusteella velvollinen perustelevaan hallituksen esitystä ja puolustamaan sitä sekä tarvittaessa vastaamaan valtuutettu-

jen kysymyksiin. Kunnanjohtajalla ei ole valtuustossa enää samaa roolia esittelijänä kuin kunnanhallituksessa.

Myös Hyvinkäällä valtuusto on delegoinut päätösvaltaansa runsaasti sekä johtosäännöillä että talousarvion sitovuustasoilla. Sen sijaan valtuuston strategisen tason päätöksentekoa ja ohjaavaa roolia on pyritty vahvistamaan. Olennainen osa valtuuston roolin vahvistamista ovat olleet valtuustoseminaarit.

Valtuuston puheenjohtajat ovat perinteisesti valmistelleet valtuustoseminaarit itsenäisesti virkamiesten avustuksella ilman että kaupunginhallituksella tai sen puheenjohtajalla on varsinaisesti mitään roolia valmistelussa tai itse seminaarisessa. Taustalla on valtuuston puheenjohtajan halu kohottaa sekä valtuuston että omaa rooliaan. Seminaareista saataisiin tavoitteellisempia, jos valmistelussa hyödynnettäisiin enemmän hallituksen tietoja ja taitoja.

## *2.5 Konserniyhteistyö*

Hyvinkään kaupungin konserniohjeiden mukaan kaupunginjohtajalla, talousjohtajalla ja kaupunginhallituksen puheenjohtajalla on aina läsnäolo- ja puheoikeus tytäryhtiöiden hallitusten kokouksissa. Tarkoituksena on parantaa konserniyhteistyötä ja tiedonkulkua emon ja tytäryhtiöiden välillä.

Hallituksen puheenjohtajan osallistuminen yhtiön hallituksen kokouksiin on tilanteena hyvin identtinen hallituksen puheenjohtajan osallistumiseen lautakunnan kokoukseen. Siihen liittyvät sekä samat hyödyt että riskit. Selvänä hyötynä voisi mainita molemminpuolisen tiedonkulun paranemisen sekä poliittisen tahdon välittymisen tytäryhtiön päätöksentekoon. Osakeyhtiölain perusteella myös tytäryhtiöt tekevät päätöksensä itsenäisesti, eikä omistajaohjauksen kohdistaminen hallituksen kokouksiin ole täysin ongelmaton. Perinteisestihän omistajan ääni kuuluu yleensä yhtiökokouksen kautta.

Selväksi ongelmaksi muodostuu myös hallituksen puheenjohtajan riski sitoutua liikaa tytäryhtiön tavoitteisiin ja niiden läpiviemiseen hallituksen päätöksenteossa. Puheenjohtaja on vaarassa menettää sitoutumattomuutensa suhteessa yhtiöön.

Hallituksen puheenjohtajan mahdollinen jäsenyys tytäryhtiöiden hallituksissa aiheuttaa ongelmia varsinaisessa hallitustyössä. Hallintomenettelylain (HmenL 10.1 §:n 5 kohta) yhteisöjäävyyden perusteella yhtiön hallituksen jäsen on esteellinen osallistumaan ko. tahoja koskevien asioiden käsittelyyn kunnanhallituksessa.

Jääviyso Ongelmien vuoksi onkin järkevämpää, etteivät kunnanhallituksen jäsenet, tai ainakaan puheenjohtaja, olisi kunnan edustajana minkään yhteisön hallintoelimen jäsenenä. Sen sijaan Hyvinkään konserniohjeisiin otettu tapa antaa hallituksen puheenjohtajalle läsnäolo-oikeus tytäryhtiöissä ei tee kyseistä henkilöä esteelliseksi käsittelemään samoja asioita hallituksen kokouksissa.



## *2.6 Suhde johtoryhmään ja henkilöstöön*

Johtoryhmä on kunnanjohtajan työkalu, jolla ei ole virallista asemaa organisaatiossa, mutta jolle kunnanjohtaja voi halutessaan delegoida päätösvaltaansa. Luottamushenkilöillä ja johtoryhmällä ei ole virallisesti mitään tekemistä keskenään.

Yhteydenpito johtoryhmään kuuluviin toimialajohtajiin on rinnastettavissa yhteydenpitoon lautakuntien kanssa. Jotkut toimialajohtajat ovat kuitenkin huomattavasti muita aktiivisempia ottamaan yhteyttä myös poliittiseen johtoon. Valitettavan usein tavoitteena on vaikuttaa hallituksen päätöksentekoon ohi kunnanjohtajan. Toimialajohtajien asioiden tulisi edetä kunnanhallitukseen virallista tietä kunnanjohtajan kautta.

Jos sen sijaan kunnanjohtajan toimintaan ollaan tyytymättömiä, on tilanne hoidettava muulla tavoin kuin tämän asemaa nakertamalla. Runsaat kunnanjohtajan ohi tapahtuvat yhteydenotot voivat tietysti viestiä ongelmista organisaatiossa, jolloin luottamushenkilöiden on puututtava asioihin.

Myös muu henkilöstö pyrkii vaikuttamaan aktiivisesti kunnan toimintaan sekä virallisesti että epävirallisesti. Myös hallituksen puheenjohtajaan ollaan usein yhteydessä. Epävirallisten yhteydenottojen yhteydessä on kuitenkin syytä tarkkaan pohtia motiiveja. Yhteydenotot on useimmiten tehty vilpittömässä mielessä, mutta taustalla voi yhtä hyvin olla myös piilovaikuttimia. Virkamiesten ja työntekijöiden kuunteleminen on tärkeää, mutta päätöksenteon on kuitenkin nojaututtava pääasiassa viralliseen informaatioon. Henkilöstöllä on mahdollisuus saada äänensä kuuluviin myös virallisia kanavia pitkin.

## *2.7 Hallituksen puheenjohtaja ja puolueet*

Kunnissa ei virallisesti ole hallituspuolueita ja oppositiota, vaan hallitus on ns. kaikkien puolueiden hallitus, jonne jäsenet valitaan suhteellisella vaalitavalla. Sen sijaan käytännössä kuntaan muodostuu yleensä valtaa pitävien puolueeryhmien pysyvä enemmistö ja epävirallinen oppositio.

Kunnanhallituksen puheenjohtajuuden menestyksenkäs hoitaminen edellyttää oman ryhmän vahvaa tukea. Kunnanhallituksen puheenjohtajan puoluepoliittista roolia rajoittaa kuitenkin se, että hänen on pystyttävä saavuttamaan myös muiden poliittisten ryhmien luottamus. Ilman sitäkin voi tietysti toimia, mutta se heijastuu hyvin nopeasti koko hallituksen ja ennen pitkää koko kunnan poliittiseen ilmapiiriin.

Vaikka hallituksen puheenjohtaja pyrkisikin hallituksen työskentelyssä ottamaan kaikkien näkemykset huomioon, on puheenjohtajan viime kädessä huolehdittava valtuuston tahdon noudattamisesta päätöksenteossa. Yltiödemokratisuus voi myös heikentää hallituksen päätöksentekokykyä, ja siksi jossain vaiheessa on aina osattava vetää raja keskustelulle ja kyettävä tekemään päätöksiä, myös äänestyspäätöksiä. Hallituksen ilmapiirin kannalta on kuitenkin tärkeä tehdä tiukatkin päätökset oikealla tavalla.

## 3 Pohdinta

### *3.1 Strateginen johtaminen*

Käsitykseni mukaan poliittisen johtajuuden tehtävät ovat selvästi erotettavissa kunnan johtamisen kokonaisuudesta. Hyvinkään kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävästä saatujen kokemusten perusteella poliittinen johtaminen voidaan jakaa kolmeen osa-alueeseen: strategiseen johtamiseen, yhteisöjohtamiseen ja poliittisten prosessien johtamiseen. (Vrt. Majoinen–Hänninen–Salmelin 1998, 30.)

Strateginen suunnittelu ei kunnissa tapahdu enää yksinomaan viranhaltijatyönä, vaan tulevaisuutta ennakoivaan ja vaihtoehtoisia kehityslinjoja koskevaan valmistelutyöhön osallistuvat myös kunnan ylimmät päätöksentekielimet kunnanvaltuusto ja kunnanhallitus (Nupponen 2000, 63). Kuntalaki korostaa nimenomaan valtuuston roolia strategioiden määrittäjänä ja tavoitteiden asettajana.

Strateginen johtaminen on kunnan johtamistoiminnan vaikein osa-alue. Muun muassa Sakari Möttönen on väitöskirjassaan todennut, että ei tunnu järkevältä vaatia tuon alueen osaamista poliittisten päätöksentekijöiden kaltaiselta heterogeeniselta toimijaryhmältä, jonka arkikokemus on aivan toiselta alalta ja joka lähtökohtaisesti ei ole tullut toimintaan mukaan strategiatyöhön suuntautuvalla motivaatiotaustalla. Möttösen mukaan luottamushenkilöt eivät edes tavoittele eivätkä halua itselleen sellaista roolia, jota esimerkiksi tulosjohtamista-voitteissa heille tarjotaan.

Möttösen mielestä strategioiden luonnissa päävastuu on syytä antaa viranhaltijoille, jotka edustavat kunnallishallinnon jatkuvuutta ja joilta voi koulutus- ja asiantuntemustaustansa vuoksi edellyttää strategioiden laatimisen taitoa. Viranhaltijoiden tehtävänä on laatia strategioita ja tavoitteita sekä perustella niitä luottamushenkilöille, joilla on lopullinen valta hyväksyä, hylätä tai muuttaa niitä, mutta ei vastuuta niiden laatimisesta. (Möttönen 1997, 389.)

Valtuustolta voikin olla kohtuutonta edellyttää oma-aloitteista ja itsenäistä

suunnannäyttäjän, linjojen luoja ja strategioiden laatijan roolia. Sen sijaan kunnanhallituksen pitäisi olla tiiviimmin mukana strategioiden laadinnassa. Strategiatyötä ei pidä kokonaan jättää virkamiesten tehtäväksi. Kysymys siitä, kuka kattaa pöydän, ei ole lainkaan epäolennainen kunnallisessa päätöksentekoprosessissa.

Hyvinkään kaupunginvaltuuston seminaarityöskentely on esimerkki heikosti valmistellun valtuustotyöskentelyn tehottomuudesta. Seminaareista tulee helposti informaatiotilaisuuksia, ellei niille aseteta selkeitä poliittisia tavoitteita. Hyvinkään kaupunginvaltuuston puheenjohtaja tahtoi seminaarityössä kohottaa valtuuston roolia itsenäisenä ylimpänä päätöksentekijänä kunnassa. On kyseenalaista, kannattaako kunnassa ylipäänsä rakentaa korkeita raja-aitoja eri toimijoiden välille. Jos niin kuitenkin tehdään, voidaan perustellusti kysyä, onko oikea paikka nimenomaan hallituksen ja valtuuston välillä. Poliittisen johtamisen vahvistaminen edellyttää luottamushenkilöelinten tiivistä yhteistyötä. Parhaimmillaan kunnanhallitus toimii valtuuston työkaluna. Näin ollen olisi perusteltua, että hallitus olisi kiinteästi mukana valmistelemissa poliittista agenda myös valtuuston epävirallista työtä varten.

Strategiaa pohjustavan poliittisen agendan valmisteluvastuu kuuluisi luontevasti kunnanhallituksen päätoimiselle luottamushenkilöpuheenjohtajalle. Valmistelu voitaisiin käytännössä tehdä yhteistyössä kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja kunnanjohtajan kanssa, joista jälkimmäisellä on käytössään kunnan valmisteluorganisaatio. Kunnanhallituksen puheenjohtaja voisi puolestaan koordinoita luottamushenkilöelinten osallistumista linjapäätösten valmisteluun.

Kunnanjohtajan on huolehdittava, että yhteistyössä muodostetut toiminnan linjaukset otetaan huomioon operatiivisen johtamisen eri tilanteissa (Nurpponen 2000, 64). Kunnanjohtajan ohjausvalta virkamiesorganisaation sisällä on vahva. Sen sijaan kunnanjohtajalla on varsin rajalliset mahdollisuudet varmistaa strategian toteutumista valtuuston alapuolella tapahtuvassa luottamushenkilöpäätöksenteossa.

Strategian toteuttamisen varmistaminen on yhtä tärkeää lautakuntien osalta kuin hallintokuntien virkamiesjohdon osalta. Kunnanhallituksen tehtävänä tulisi olla varmistaa valtuuston hyväksymän strategian toteutuminen poliittisessa päätöksenteossa. Mikäli luottamushenkilöorganisaatio pystyisi hallituksen puheenjohtajan johdolla osallistumaan entistä aktiivisemmin myös linjapäätösten valmisteluun, helpottaisi se todennäköisesti myös lautakuntien sitoutumista valtuuston päätöksiin.

Kysymys siitä, ovatko luottamushenkilöistä koostuvat lautakunnat ylipäänsä velvollisia noudattamaan päätöksenteossa valtuuston strategisia linjauksia, on kunnissa hyvin arka. Siitä pitäisi kuitenkin pystyä keskustelemaan nykyistä avoimemmin. Valtuusto on kunnan ylin päättävä elin ja suorassa vastuussa kuntalaisille. Lautakunnan jäsenillä ei ole poliittista mandaattia kuntalaisilta, elleivät he ole samalla myös valtuutettuja.

Hallituksen tulisi olla selvästi aktiivisempi myös strategian seurannassa. Luottamushenkilöillä on kuitenkin käytännössä varsin rajalliset mahdollisuudet seurantaan ja tarkkailuun jää helposti rajoittuneeksi. Päätoiminen kunnanhallituksen puheenjohtaja pystyisi verkottumaan ja tehostamaan toimintaympäris-

tön tarkkailua poliittisten päätöksentekijöiden edustajana. Strategian seuranta on tärkeä tehtävä poliittisen johtamisen kannalta, sillä jo se mihin reagoidaan, on kannanotto. Valintaa ei voi jättää yksin virkamiesjohdolle. (Vrt. Nupponen 2000, 64.)

### *3.2 Kuntayhteisön johtaminen*

Poliittisen johtajuuden haasteena on suuntautuminen kunnan hallinto- ja palveluorganisaatiosta kohti kuntayhteisöä (Majoinen 2000). Organisaatio tarvitsee päämääriensä edistämiseksi paljon ulkoista tukea. Tämän vuoksi ainakin ylimmän johdon on luotava hyödyllisiä suhteita ulospäin. Yhteisöjohtaminen on huomion kiinnittämistä niihin organisaation kannalta tärkeisiin ja mahdollisesti tärkeisiin resursseihin ja tahoihin, joista organisaation menestyminen riippuu (af Ursin–Heuru 1990, 107).

Kunta on organisaatio, jossa yhteisöjohtamisen merkitys on varsin suuri. Kuntakonserni yksistään edustaa vain noin 10:tä prosenttia koko kunnan voimavaroista. Yhteisön osuus on 90 prosenttia (Maksimainen–Ronkainen 2000.)

Perinteisen kuntakonsernin johtamisen kohteena on kunnan oma toiminta ja organisaatio sekä konserni. Johtaminen perustuu suoraan vallan käyttöön, ja organisaatiossa on selkeät valta- ja vastuusuhteet. Organisaatiolle voidaan asettaa tavoitteita ja seurata niiden toteutumista ylhäältäkäsin.

Kuntayhteisön johtamisen kohteena ovat kunnassa toimivat yritykset, yhteisöt, ympäristö, kulttuuri jne. Tällä ulottuvuudella johtaja huolehtii voimavarojen tunnistamisesta ja resurssien saatavuudesta, sosiaalisen pääoman kasvattamisesta, asiantuntija- ja vaikuttamisverkostojen luomisesta sekä organisaation julkisen kuvan edistämisestä. Yhteisöjohtamisessa suora vallankäyttö ja käskyvalta ovat kuitenkin rajoitettuja. (Vrt. Maksimainen–Ronkainen 2000; af Ursin–Heuru 1990, 107.)

Kuntayhteisöä on perinteisesti totuttu pitämään kunnanjohtajan työkenttänä (Majoinen 2001). Yhteisöjohtaminenkin voidaan kuitenkin jakaa kahdeksi eri osa-alueeksi: toisaalta poliittiseen yhteisöjohtamiseen ja puhtaasti virkamiehille kuuluvaan operatiiviseen yhteisöjohtamiseen.

Poliittiseen yhteisöjohtamiseen kuuluu laaja verkottuminen ja yhteydenpito kuntayhteisön eri toimijoihin, kunnan tavoitteista viestiminen ja niille tuen hakeminen sekä kuntayhteisön yhteisistä tavoitteista sopiminen. Operatiiviseen yhteisöjohtamiseen kuuluu puolestaan yhteisten tavoitteiden ja hankkeiden käytännön toteuttaminen. Luottamushenkilöiden roolin tulisi olla huomattavasti nykyistä suurempi poliittisen yhteisöjohtamisen saralla. Sen sijaan operatiivinen yhteisöjohtaminen kuuluu selvästi virkamiesjohdolle.

### *3.3 Poliittisten prosessien johtaminen*

Poliittisten prosessien johtaminen tarkoittaa kokonaisvastuuta luottamushenkilöpäätöksenteosta ja sen toimivuudesta. Tällä hetkellä vastuu on jakautunut toi-

saalta eri toimielimille ja toisaalta eri poliittisille ryhmille. Kun vastuu on jakautunut tarpeeksi monelle toistensa kanssa kilpailevalle ryhmälle, ei se todellisuudessa ole kenelläkään. Prosessien johtamisessa on kyse nimenomaan vastuusta, ei niinkään itsenäisestä vallankäytöstä.

Kun päätöksentekoa on delegoitu toisaalta valtuustolta hallitukselle ja lautakunnille ja toisaalta luottamushenkilöiltä virkamiehille, on tavoitteena ollut antaa poliittisille päätöksentekijöille mahdollisuus keskittyä suurempiin linjoihin: arvoihin, strategioihin ja tavoitteisiin. Yksi keskeisiä vallankäytön välineitä on yksityiskohtiin hukuttaminen, jolloin päätöksentekijät eivät kykene erottamaan metsää puilta. Aikaisemmin poliittiset päätöksentekijät päättivät pienistä yksityiskohdista ja vain virkamiehet kykenivät näkemään niistä syntyvän kokonaisuuden. Delegoinnin tavoite on ollut päästä juuri päinvastaiseen tilanteeseen.

Pääosassa kuntia päätösvallan delegointi on kuitenkin johtanut vallatun muuden tunteeseen esimerkiksi valtuustotyössä ja aiheuttanut siten enimmäkseen turhautumista. Ongelmana on, ettei kukaan valmistelee valtuustolle suuria linjapäätöksiä. Talousarvio on eräiden kaavapäätösten ohella lähes ainoa merkittävä tulevaisuuteen suuntautuva linjapäätös, jonka valtuusto tekee. Päätoimiselle hallituksen puheenjohtajalle istuisi luontevasti vastuu siitä, että valtuusto todellakin pääsee ottamaan kantaa suuriin linjoihin.

Poliittisten prosessien johtamiseen kuuluu myös päätöksenteon toimivuuden varmistaminen. Päätöksenteossa on tärkeää varmistaa, että kaikki, joita asiat koskettavat, pääsevät myös vaikuttamaan niihin. Se tarkoittaa paitsi eri lautakuntien kuulemista niin myös asukkaiden kuulemista. Tällä hetkellä sen enempää luottamushenkilö- kuin virkamieskunnassa ei kenelläkään ole varsinaisesti vastuuta seurata prosesseja ja osoittaa kohtia, joissa asukkaiden on päästävä suoraan vaikuttamaan.

Prosessien johtamiseen kuuluu myös varmistaa valtuuston tahdon toteutuminen luottamushenkilöpäätöksenteossa kautta linjan. Hallintokunnissa ja lautakunnissa voi esiintyä hyvinkin vahvaa valtuuston tahdon vastustusta. Silloin vaaditaan muutosperustan rakentamista. Muutosperustan rakentamisessa olennaista on vähentää muutosvastarintaa jo alussa mahdollisimman pieneksi ja varmistaa taustavoimat, jotka kykenevät auttamaan muutoksen alkuun ja hyvään vauhtiin. (Vrt. Ansoff 1984, 255.)

Muutosvastarintaa ei esiinny vain luottamushenkilöissä, vaan myös virkamiehet saattavat vastustaa uudistuksia. Virkamiesten vastarinta on usein passiivista ja näkymätöntä: asiat vain yksinkertaisesti jätetään valmistelematta. Luottamushenkilöjohdon suorittaman seurannan tehostaminen on välttämätöntä, sillä myös kunnanjohtaja saattaa käyttää passiivista vastarintaa vallankäytön välineenä.

### *3.4 Päätoiminen hallituksen puheenjohtaja*

Tutkimukseni tavoitteena oli selvittää mahdollisuutta muuttaa kunnanhallituksen puheenjohtajan nykyisen kaltainen tehtävä päätoimiseksi luottamustehtäväksi. Lähtökohdana on näkemys nykyjärjestelmän pääpiirteisestä toimivuudesta. Kunnan johtamisjärjestelmä vaatii sekä poliittista että ammatillista johtamista, joi-

den yhdistäminen ei vahvistaisi kumpaakaan elementtiä vaan pikemminkin päinvastoin.

Poliittinen luottamushenkilöjohtaminen kaipaa vahvistamista. Hallituksen puheenjohtajan valitseminen pormestarimallin mukaan suorilla vaaleilla valtuuston ulkopuolelta olisi kuitenkin omiaan heikentämään valtuuston asemaa suhteessa kuntalaisiin. Yhden johtajan valitseminen suoralla kansanvaalilla vähentäisi kuntalaisten kiinnostusta valtuustotyöhön entisestään ja saattaisi lisätä negatiivista suhtautumista valtuutettujen tehtävää hoitaviin poliitikkoihin. Muun muassa näiden syiden vuoksi hallituksen puheenjohtaja tulisi valita valtuuston keskuudesta.

Valtuuston ja hallituksen puheenjohtajan tehtäviä ei tulisi myöskään yhdistää. Päätösvalta ja toimeenpanovalta on syytä pitää edelleenkin erillään. Valtuuston puheenjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan tehtävien yhdistäminen yhdelle henkilölle aiheuttaisi jopa korostetusti samoja ongelmia kuin jos päätoiminen hallituksen puheenjohtaja integroituu liiaksi hallinto-organisaatioon. Toimiessaan hallituksen puheenjohtajana valtuuston puheenjohtaja sitoutuisi etukäteen hallituksen esityksiin, mikä vaikuttaisi valtuuston kykyyn toimia itsenäisenä päätöksentekijänä.

Kuntalain ja osakeyhtiölain näkemys yhteisön johtamisen teknisestä järjestämisestä on hyvin samankaltainen. Toimitusjohtaja on osakeyhtiön kiistaton johtaja. Laissa on selkeästi määritelty sekä toimitusjohtajan että hallituksen tehtävät. Hallituksen puheenjohtajan tehtävästä ei ole säädöksiä.

Kuntalaki puolestaan määrittelee selkeästi sekä kunnanhallituksen että kunnanjohtajan tehtävät. Kunnanjohtajan tehtäviä ei voida jakaa tai ottaa pois niin että kunnanjohtajan lakisääteinen asema vaarantuu. Esimerkiksi päävastuun asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallituksessa on oltava kunnanjohtajalla. (Harjula–Prättälä 1998, 185.) Vaikka kuntalain uudistamisen lähtökohtana oli poliittisen johtajuuden vahvistaminen, ei laissa ole juurikaan säädöksiä valtuuston tai hallituksen puheenjohtajan tehtävistä.

Kunnanjohtajasta on osakeyhtiön toimitusjohtajan lailla muodostunut kunnan johtaja. Jopa 62 prosenttia kuntien ylimmästä luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdosta pitää kunnanjohtajaa merkittävimpänä kunnallispoliittisena vaikuttajana suomalaissa kaupungeissa yleensä. Kunnanhallituksen puheenjohtaja (27 prosenttia) ja kunnanvaltuuston puheenjohtaja (8 prosenttia) jäävät kauas taakse. (Sinisalmi 1999, 197.)

Johtamisen osa-alueiden erottaminen on varmasti helpompaa teoriassa kuin käytännössä. Päätoimisen hallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan käytännön tehtäväjako muodostuu tilanteen mukaan. Kaksoisjohtamisen ongelmien välttämiseksi olisi kuitenkin järkevää sopia henkilöiden kesken selvästi ja jopa kirjallisesti, miten yhteistyötä tehdään. Myös muiden tahojen on syytä olla selvillä johdon tekemästä työnjaosta (Piekkari 2001). Sopimus voitaisiin haluttaessa vahvistaa kunnanhallituksessa.

Suurimmat ongelmat poliittisen ja ammatillisen johtamisen eriyttämisessä syntyisivät todennäköisemmin siitä, että kunnanjohtajan nykyistä työkenttää jouduttaisiin selvästi rajaamaan nimenomaan poliittisen johtajuuden osalta. Käytännöt tosin vaihtelevat tälläkin hetkellä kuntakohtaisesti.

Vaikka monet kunnanjohtajat ovat poliittisesti valittuja, ei heitä kuitenkaan ole valittu kuntaan poliittisen vallan käyttäjiksi. Poliittisella virkavaalilla halutaan korostaa valintaa eri hakijoiden arvojen ja asenteiden välillä. Taustalla on myös poliittisten puolueiden halu vahvistaa omaa valta-asemaansa suoralla yhteydellä kunnan johtoon. Luottamushenkilöiden lähtökohtana on luottamushenkilövalta kunnassa. Kunnanjohtaja joutuu helposti hankaluuksi omankin taustaryhmänsä kanssa, mikäli ryhtyy kilpailemaan vallasta luottamushenkilöiden kanssa.

Kaksoisjohtamisessa ei tarkasti ottaen ole kyse siitä, että esimerkiksi osakeyhtiön hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja olisivat samalla tasolla organisaatiossa. Kansanvallasta oikeutuksensa saavan luottamushenkilöhallinnon perusteella hallituksen puheenjohtaja on niin ikään kunnanjohtajan yläpuolella. Kiistatilanteet kuitenkin ratkaisee kunnanhallitus, joka kollektiivina on kunnanjohtajan esimies.

Päätoimisen kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävään liittyy monia riskejä. Puheenjohtaja ei saa muuttua organisaation edustajaksi hallitukseen päin, vaan hänen on säilyttävä hallituksen edustajana organisaatiossa. Puheenjohtaja ei saa liiaksi etukäteen sitoutua valmistelussa oleviin asioihin, vaan hänen on kyettävä säilyttämään kriittisyytensä ja avoimuutensa luottamushenkilökäsittelyyn. Puheenjohtajasta ei saa muodostua muutoksenhakutietä henkilöstölle, vaan paitsi kunnanjohtajan niin myös hallituksen puheenjohtajan on sitouduttava työnjakoon. Hallituksen puheenjohtaja ei saa ryhtyä johtamaan organisaatiota, vaan hänen työkenttensä on kunnanhallitus ja luottamushenkilöpäätöksenteko.

Oman ongelmansa muodostaa myös puoluepolitiikka. Mikäli kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävästä tehdään päätoiminen, vahvistuu hänen asemansa entisestään. Ongelmaa ei synny kunnissa, joissa yksi puolue on selvästi suurin. Sen sijaan poliittisen tasapainon kunnissa ovat valtuuston ja hallituksen puheenjohtajuudet olleet muodollisesti tasavahvoja vaikuttamisen paikkoja. Todennäköistä onkin, että poliittisen tasapainon säilyttämiseksi kunnanhallituksen puheenjohtajan lisäksi päätoimiseksi muutettaisiin myös muita luottamustehtäviä. Tällöin kyseeseen voisivat tulla Ruotsin mallin mukaan esimerkiksi valtuuston puheenjohtajuus tai suurimpien lautakuntien puheenjohtajien tehtävät.

### *3.5 Säästötarve*

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävän muuttaminen päätoimiseksi on mahdollista ilman suurta lainsäädäntöuudistusta. Kunnanjohtajan lakiin perustuvaa asemaa ei ole tarpeen muuttaa, vaikka poliittinen ja ammatillinen johtaminen nykyistä selvemmin eriytettäisiin toisistaan. Jos hallituksen puheenjohtajalle sen sijaan halutaan lisätä valmistelu- ja päätösvaltaa, olisi myös lainsäädäntöä muutettava.

Laki antaa jo nykyisellään mahdollisuuden luottamushenkilöjohtajan aseman ja työskentelyedellytysten järjestämiseen kunnan tarpeiden mukaisesti. Luottamushenkilölle voidaan siirtää toimivaltaa 14 §:n nojalla, ja oikeudesta edustaa kuntaa ja käyttää kunnan puhevaltaa voidaan määrätä johtosäännössä. Päätoi-

misen puheenjohtajan taloudelliset etuudet voidaan niin ikään järjestää kuntalain 42 §:n mukaisesti. Luottamushenkilölle voidaan jo nykyisellään tarvittaessa maksaa kuukausipalkkiota, joka oikeuttaa myös kunnalliseen vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeeseen. (Harjula–Prättälä 1998, 138, 276.)

Sen sijaan kuntalaki kaipaa selvää muutosta päätoimisen kunnanhallituksen puheenjohtajan poliittiseen asemaan. Päätoimisen puheenjohtajan tulisi ehdottomasti olla valtuutettu, mitä nykyinen kuntalaki ei edellytä. Poliittiseen johtajuuteen liittyy keskeisenä ominaisuutena johtajan suora vastuu kuntalaisille.

## Lähteet

- Ansoff, H. I. (1984): Strategisen johtamisen käsikirja. Otava. Keuruu.
- Eduskunnan työjärjestys (1999). N:o 40/2000.
- Fortum (2000). Vuosikertomus. <http://www.fortum.com/gallery/vuosikertomus/Vuosikertomus2000.PDF>. 30.4.2001.
- Hannus, Arno–Hallberg, Pekka (1995): Kunnallislaki.
- HE 27/1977. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi. 1997 vp. N:o 27.
- HE 192/1994. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.
- Hirvonen, Ahti–Niskakangas, Heikki–Wahlroos, Juha (1998): Hyvä hallitustyöskentely. Toinen, uudistettu painos. WSOY. Juva. Sitran julkaisusarja. Nro 155.
- HMenL 598/82. Hallintomenettelylaki.
- Hoikka, Paavo (1995): Kunnallishallinnon kehitystiet. Näkökulmia kunnallistutkimuksen ja -kulttuurin murrokseen. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Hyvinkään kaupunki. 2000a. Hyvinkään kaupungin konserniohje. KV 20.12.2000. <http://www.hyvinkaa.fi/HTML/kv/2000/20121830.0/txt147.htm>
- Hyvinkään kaupunki. 2000b. Hyvinkään kaupunginhallituksen johtosääntö. Hyvinkään kaupungin sääntökokoelma. Nro 75. KV 20.12.2000.
- Kunnallisan kehittämissäätiö (1999): Sinä kunnanjohtaja. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala. Kunnallisan kehittämissäätiö. Polemia-sarja. Nro 35.
- KuntaL 365/1995. Kuntalaki.



- Lainema, Matti (1998): Hallituksen strateginen rooli. WSOY. Juva.
- II LaVM 1/1976. Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen esityksen johdosta kunnallislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. 1976 vp. – II LaVM n:o 1 – Esitys n:o 140 (1975 II vp.).
- Majoinen, Kaija (2001): Mihin tarvitaan kunnissa poliittista johtajuutta? <http://www.intermin.fi/suom/osallisuus/katsaus.html#> . 5.2.2001.
- Majoinen, Kaija–Hänninen-Salmelin, Eva (1998): Naiset paikallispolitiikassa. Näkökulmia naisiin politiikan prosessien kehittäjinä, vetäjinä ja arjen johtajina. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki. Acta nro 99.
- Maksimainen, Tero–Ronkainen, Ilkka. (2000): Kuntajohtamisen ulottuvuudet. Diasarja.
- Möttönen, Sakari (1997): Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjako koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Nokia (2000). Yleisesite. [http://www.nokia.fi/taloudellisia\\_katsauksia/nokia\\_vk2000\\_suomi.pdf](http://www.nokia.fi/taloudellisia_katsauksia/nokia_vk2000_suomi.pdf). 30.4.2001.
- Nupponen, Matti (2000): Kuntajohtajan asema poliittisen ja viranhaltijaorganisaation johtajuudessa. Teoksessa Valanta et al.: Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000, s. 63–75. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki.
- Oulasvirta, Lasse (1996): Kuinka kunta toimii. 4. uudistettu painos. Gummerus. OYL 734/1978. Osakeyhtiölaki.
- Piekka, Risto (2001): Akavan puheenjohtaja 2000. Haastattelu 25.4.2001.
- Sinisalmi, Martti (1999): Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998. Tutkimus kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokratian ja päätöksenteon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Suomen Kaupunkiliitto (1977): Uudesta kunnallislaista johtuvat protokollaa koskevat kysymykset. N:o 2944/VAK. 11.1.1977.
- Suomen Kuntaliitto (1996): Kunnan hallintosääntö – Valtuuston työjärjestys. Helsinki.
- Talonen, Markku. Soneran hallituksen puheenjohtaja 2000–2001. Haastattelut 21.2.2001 ja 23.2.2001.
- af Ursin, Klaus–Heuru, Kauko (1990): Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset. Te-hokopiointi Ky. Tampere. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 3/1990.
- Valanta, José (2000): Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki.

# Liite 2

SINI KUITTINEN

*Ruotsin kunnanneuvoksen ja virkajohtajan välinen  
työnjako käytännössä*

# 1 Ruotsin kunnanjohtamisjärjestelmän lähtökohdat

Ruotsissa luottamushenkilöt on koettu jo kauan tärkeiksi kuntien johtamisessa eikä johtamista ole haluttu perinteisesti antaa pelkästään virkamiesten tehtäväksi.<sup>1</sup> Tämän takia kokoaikaisten luottamushenkilöiden määrä onkin lisääntynyt 1950-luvulta lähtien huomattavasti.<sup>2</sup>

Ruotsin kunnissa on siis sekä poliittisia että hallinnollisia johtajia. Poliittisina johtajina toimivat kokopäiväiset luottamushenkilöt, joita kutsutaan kunnan-neuvoksiksi (kommunalaråd). Useimmiten kunnanneuvokset toimivat kunnanhal-lituksen puheenjohtajana. Hallinnollisia, ammatillisia johtajia kutsutaan monil-la eri nimikkeillä, joista yleisimmät ovat kommundirektör, kommunchef, kans-lichef ja förvaltningschef.<sup>3</sup> Tässä artikkelissani, kuten myös tutkimuksessani, käytän Ruotsin kuntien hallinnollisesta johtajasta nimitystä kansliapäällikkö. Kans-liapäällikkö toimii kunnan hallinto-organisaation päällikkönä. Ruotsin kunnis-sa ei juurikaan ole enää apulaiskaupunginjohtajia. Joissakin suurimmissa kau-pungeissa esiintyy vielä nimikettä ”biträdande stadsdirektör”, mutta ammatti-kunnan merkitys on erittäin vähäinen.<sup>4</sup>

Ruotsin kunnallislaisissa (Kommunallag 1991:900) ei ole minkäänlaisia sään-nöksiä kuntien johtamisesta, eikä laissa tunneta käsitteitä kunnanneuvos (kom-munalaråd) tai kunnanjohtaja (kommundirektör). Kahdesta pykälästä voidaan kuitenkin päätellä, että kunnissa on sekä poliittista että hallinnollista johtamis-

---

<sup>1</sup> Perustelu kokoaikaisten luottamushenkilöiden käytön leviämiseen on ollut seuraava: ”Heltidsuppdragen har betraktas som nödvändiga för att behålla ett starkt lekmannainflytande över den växande kommunala förvaltningen.” SOU 1975:41, 154.

<sup>2</sup> Vuonna 1954 vain 15 kunnassa oli kokoaikainen luottamushenkilö, vuonna 1980 heitä oli jo 255 kunnassa. Vuonna 1971 päätoimisia luottamushenkilöitä oli yhteensä 309, ja vuonna 1998 heitä oli 550. Ks. tarkemmin Kuittinen 2000, 26–27.

<sup>3</sup> 37 % kunnista käyttää nimikettä kommundirektör, 30 % kommunchef ja 25 % kanslichef. Haglund 1998, 143.

<sup>4</sup> Ks. Sinisalmi 1999, 164.

ta. Kunnallislain 4 luvun 12 §:n mukaan kokoaikaisille luottamushenkilöille ei makseta mainittuja luottamushenkilöille kuuluvia korvauksia. Kokoaikaisilla luottamushenkilöillä tarkoitetaan juuri kunnanneuvoksia. Kunnallislain 4 luvun 6 §:n mukaan se kunnan tai maakunnan työntekijä, jolla on johtava asema henkilöstön keskuudessa, ei ole vaalikelpoinen. Tätä säännöstä voidaan tulkita niin, että kunnassa on johtava, hallinnollinen viranhaltija. Kunnat voivat säännösten puutteen vuoksi itse vapaasti päättää, miten johtamisasiansa järjestävät. Tämän vuoksi kuntien johtamisjärjestelmissä on suuriakin eroja.

Vaikkei kunnallislaki siihen pakota, kunnanneuvokset ovat pysyvästi juurtuneet ruotsalaiseen kunnallishallintoon ja lähes jokaiseen kuntaan. Kunnassa voi olla yksi tai useampi kunnanneuvos. Mikäli kunnassa on enemmän kuin yksi kunnanneuvos, osa heistä on ”palkattu” kokoaikaisesti ja osa osa-aikaisesti. Tällöin he toimivat kunnanhallituksen puheenjohtajina, varapuheenjohtajina ja mahdollisesti myös lautakuntien puheenjohtajina. Tällaisissa tapauksissa kunnanvaltuusto yleensä päättää kunkin kunnanneuvoksen vastuualueista.<sup>5</sup> Kunnat voivat itse päättää omien tarpeidensa mukaisesti, perustavatko ne vai jättävätkö perustamatta hallinnollisen johtajan viran. Joissakin kunnissa ei siten välttämättä ole ollenkaan kansliapäällikön tittelillä nimitettävää virkamiestä. On kuitenkin luonnollista, että aina jollakin viranhaltijalla on johtava asema henkilöstön keskuudessa. Myös johtamistehtävistä viranhaltijatasolla on siten monia erilaisia muunnelmia.<sup>6</sup>

Valtuusto valitsee kunnanneuvoksen tai kunnanneuvokset.<sup>7</sup> Kunnanneuvoksia ei kuitenkaan valita erityisessä vaalissa, vaan ensin valitaan toimielin ja sen jälkeen valitaan sille puheenjohtajat.<sup>8</sup> Käytännössä valtuuston enemmistöt asettavat ehdokkaat, joista valitaan henkilöt kyseisiin luottamustehtäviin.<sup>9</sup> Koska kunnanneuvokset valitaan poliittisten voimasuhteiden mukaisesti, ovat erityiset oppositioneuvokset mahdollisia.<sup>10</sup> Ei ole kuitenkaan olemassa mitään takeita siitä, että vähemmistö saisi pitää edustajansa oppositioneuvoksen muodossa. Käytännössä asia ratkaistaan enemmistön ja vähemmistön välienselvittelyllä.<sup>11</sup>

Useimmiten hallituksen puheenjohtajana toimiva kunnanneuvos valitaan siitä puolueesta, joka on enemmistönä hallituksessa. Oppositioneuvos voi siten olla valtuuston suurimman puolueen edustaja.<sup>12</sup> Esimerkiksi Enköpingin kaupungissa valtuuston suurin puolue on Socialdemokratiska, toiseksi suurin on Cen-

<sup>5</sup> Ks. Svenska Kommunförbundets underlag till reglemente för kommunstyrelsen, cirkulär 1991:147, 18 §.

<sup>6</sup> Ks. Kuittinen 2000, 40.

<sup>7</sup> Kunnalliskomitean mietintö 1993:33, 215.

<sup>8</sup> Björkman–Riberdahl 1997, 109. Paulsson–Riberdahl–Westerling 1997, 236. SOU 1990:24, 92.

<sup>9</sup> Björkman–Riberdahl 1997, 102.

<sup>10</sup> Kunnalliskomitean mietintö 1993:33, 215. Paulsson–Riberdahl–Westerling 1997, 152.

<sup>11</sup> Björkman–Riberdahl 1997, 114.

<sup>12</sup> Granholm–Karlöf 1990, 139.

terpartiet ja kolmanneksi suurin Moderaterna<sup>13</sup>. Kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajuudet kuuluvat toiseksi suurimmalle puolueelle, Centerpartietille. Kunnanhallituksen ensimmäinen varapuheenjohtaja on Moderaterna-puolueesta. Kunnanneuvokset edustavat siis Centerpartiet- ja Moderaterna-puolueita. Hallituksen toinen varapuheenjohtaja on oppositioneuvos, ja hän edustaa Socialdemokratiska-puoluetta. Tämä osoittaa sen, että kunnanneuvos ei välttämättä aina ole kunnan suurimman puolueen edustaja ja että valtuuston suurimmalla puolueella voi olla oppositioneuvoksen paikka.<sup>14</sup>

Kunnanneuvokseksi ei voi kuitenkaan tulla valituksi ennen kuin on jossain muussa luottamustoimessa.<sup>15</sup> Tällaisia luottamustoimia ovat kunnanvaltuuston, -hallituksen ja lautakunnan jäsenyys sekä tilintarkastajan toimi<sup>16</sup>. Tämä johtaa siihen, että kunnanneuvoksen on oltava vaalikelpoinen Ruotsin kunnallislain mukaan (Kommunallag 4 kap. 2–6 §). Kunnanneuvoksen toimikausi on sidottu kunnan valtuuston toimikauteen, joka on neljä vuotta (Kommunallag 6 kap. 12 §). Kansliapäällikön valitsee pätevyuden perusteella kunnanhallitus.<sup>17</sup> Useimmiten kansliapäällikkö valitaan toimeensa toistaiseksi, mutta määräaikaisuuskin on mahdollista.<sup>18</sup>

Kunnat maksavat kunnanneuvoksille korvausta, joka vastaa hallinnollisen johtajan palkkaa.<sup>19</sup> Kunnanneuvosten muutkin etuisuudet (lomat, sairausajan korvaukset) määrätään samalla tavalla kuin johtavien viranhaltijoiden vastaavat, mutta heitä on aina kohdeltava juridisesti luottamushenkilöinä. Heihin ei saa koskaan soveltaa oikeudellisia työehtosopimuksia.<sup>20</sup> Sen sijaan kunnanneuvoksiin sovelletaan kunnallislain säännöksiä, jotka koskevat välikysymyksiä, luottamushenkilöiden erottamista sekä luottamushenkilöiden läsnäolo- ja puheoikeuksia lautakunnissa, joissa he eivät ole läsnä.<sup>21</sup>

Ruotsalaisella kansliapäälliköllä on epäselvä asema kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijaorganisaation välissä.<sup>22</sup> Kansliapäällikkö johtaa kunnan hallinto-organisaatiota, mutta hänellä ei välttämättä aina ole muodollista asemaa johtavana viranhaltijana.<sup>23</sup> Aseman epäselvyyttä muihin viranhaltijoihin nähden kuvastaa sekin, että vain harvoin kansliapäälliköllä on toisenlaisia määräyksiä työ-sopimuksessa kuin muilla viranhaltijoilla.<sup>24</sup> Kansliapäällikön asema on alistei-

<sup>13</sup> Socialdemokratiska 18 valtuustopaikkaa, Centerpartiet 12 valtuustopaikkaa ja Moderaterna 11 valtuustopaikkaa.

<sup>14</sup> Ks. Kuittinen 2000, 52.

<sup>15</sup> Björkman–Riberdahl 1997, 109. Paulsson–Riberdahl–Westerling 1997, 157. SOU 1990:24, 92.

<sup>16</sup> SOU 1990:24, 92.

<sup>17</sup> Haglund 1998, 143.

<sup>18</sup> Pikkala 1996, 30.

<sup>19</sup> Riberdahl 1998, 16. Strömberg 1995, 56.

<sup>20</sup> Björkman–Riberdahl 1997, 52.

<sup>21</sup> Riberdahl 1998, 16. SOU 1990:24, 92.

<sup>22</sup> Källström–Solli 1997, 77.

<sup>23</sup> Källström–Solli 1997, 39.

<sup>24</sup> Ks. Kuittinen 2000, 40.

nen kunnanhallituksen puheenjohtajalle, kunnanneuvokselle,<sup>25</sup> joka on siis kuntien korkein päällikkö. Kansliapäällikön ja kunnanneuvoksen epäselvän suhteen syynä ovat kunnallislain säännösten puuttuminen sekä se, että kunnanneuvosjärjestelmä sisältää aineksia sekä luottamus- että virkamiestoiminnasta. Kunnanneuvoksella on itsenäisempi, näkyvämpi ja vaikutusvaltaisempi asema kuin kansliapäälliköllä.

Kansliapäällikkö ja kunnanneuvos työskentelevät usein tiiviisti yhdessä ja tapaavat toisiaan päivittäin. Viime vuosina onkin alettu korostaa kansliapäällikön kommunikointia ja yksimielisyyttä kunnanhallituksen puheenjohtajan kanssa.<sup>26</sup> Tämän vuoksi voi olla arveluttavaa, jos kansliapäällikkö viettää liian paljon aikaansa oppositioneuvoksen kanssa.<sup>27</sup> Toisaalta, jos oppositioneuvos on hyvinkin vaikutusvaltainen, kansliapäällikön on hoidettava suhteitaan myös häneen.<sup>28</sup>

Kunnanneuvosjärjestelmä vastaa kansanvaltavaatimusta, mutta järjestelmä ei ole kuitenkaan demokraattisesti aivan ongelmaton. Jos kunnanneuvos on kunnassa vahva, poliitikot voivat lokeroitua eri ryhmiin, joiden vaikutusvalta kunnan asioihin eroaa huomattavasti. Kunnanneuvosjärjestelmä voi siis olla ratkaisu joihinkin demokraattisiin ongelmiin, mutta vastaavasti se luo uusia ongelmia.<sup>29</sup>

Vuonna 1999 kokoaikaisia luottamushenkilöitä oli 279 kunnassa, kun kuntia oli yhteensä 289. Vuonna 1999 Ruotsissa oli kaikkiaan 527 kokoaikaista ja 412 osa-aikaista luottamushenkilöä.<sup>30</sup>

## 2 Kunnanneuvoksen ja virkajohtajan välinen työnjako

**K**unnanneuvoksen ja kansliapäällikön suhteen epäselvyys johtaa siihen, että tehtävien ja vastuun määräytyminen kyseisille henkilöille on epäselvää. Lähtökohtana on se, että kansliapäällikkö johtaa kunnan hallinto-organisaatiota, jonka tehtävänä on asioiden valmistelu ja täytäntöönpano. Hän siis toimii hallinnon sisäisenä koordinaattorina.<sup>31</sup> Kunnanneuvos toimii puolestaan poliittisena johtajana. Hänen tehtävänä ja roolina kunnassa on luoda poliittiseen johtamiseen jatkuvuutta, valvoa ja järjestellä luottamushenkilöiden työtä sekä saada ai-

<sup>25</sup> Kunnalliskomitean mietintö 1993:33, 215.

<sup>26</sup> Källström–Solli 1997, 62.

<sup>27</sup> Solli–Källström 1995, 16.

<sup>28</sup> Källström–Solli 1997, 61.

<sup>29</sup> Ansvar och inflytande 1983, 62–63.

<sup>30</sup> Hagevi 1999, 15.

<sup>31</sup> af Ursin–Heuru 1990, 58.

kaan neuvotteluratkaisuja kunnan enemmistön joukossa.<sup>32</sup> Lähtökohtaisesti kunnanneuvoksen toimivalta riippuu siitä luottamustoimesta, jota hän hoitaa. Jos hän on esimerkiksi lautakunnan puheenjohtaja, hänellä on samanlaiset oikeudet ja velvollisuudet kuin tavallisella puheenjohtajallakin.<sup>33</sup>

Kunnilla on vapaa harkintavalta sen suhteen, mitä tehtäviä kunnanneuvokselle ja kansliapäällikölle annetaan. Kansliapäälliköiden tehtävät vaihtelevat hyvinkin paljon kunnasta toiseen. Heidän toiminta-alueestaan määrätään kunnan johtosäännöissä<sup>34</sup> tai kunnan sisäisissä delegointisäännöissä. Kunnanneuvoksen tehtävät tulevat täsmällisesti ilmi kunnanhallitusten ohjesäännöistä, ja lisäksi delegointisäännöissä voi olla lisäyksiä. Ruotsin kuntaliitto (Svenska Kommunförbundet) on tehnyt hallitusten ohjesäännöistä ehdotuksen, jonka mukaan kunnanneuvoksen tehtäviin kuuluvat seuraavat asiat:

- valvoa kunnan koko lautakuntahallintoa
- kiinnittää huomiota asioihin, joilla on merkitystä kunnan kehittymisen, taloudellisten etujen ja toiminnan tehokkuuden kannalta sekä tehdä aloitteita näissä asioissa
- edistää yhteistyötä hallituksen ja lautakuntien välillä
- edustaa hallitusta virastoissa, konferensseissa ja kokouksissa, ellei hallitus toisin päättä.<sup>35</sup>

Esimerkiksi Hultsfredin kunnan kunnanhallituksen ohjesäännöissä ei ole mainintaa kansliapäällikön tehtävistä. Sen sijaan kunnan sisäisissä delegointisäännöissä kansliapäällikölle kuuluu toimivalta seuraavissa asioissa:

- asiat, jotka koskevat henkilöstöä, kuten työhön ottaminen, palkan määrääminen henkilöstöelimelle annettujen suuntaviivojen puitteissa, työntekijän erottaminen hänen omasta pyynnöstään, lomat ja muut vapautukset sekä osallistuminen kursseille ja konferensseihin
- irtaimiston/kaluston, tarvikkeiden ja palveluksien ostaminen budjetin rajoissa
- yleisen elinkeinokehityksen ja yritysten perustamisen sekä työvoiman hankkimisen edistäminen budjetin puitteissa ja jokaisessa tapauksessa 50 000 kruunuun saakka.<sup>36</sup>

Hultsfredin kunnan kunnanneuvokselle on kunnanhallituksen ohjesäännöissä annettu tehtäväksi Ruotsin kuntaliiton ehdotuksen sisältämien tehtävien lisäksi myös valvoa, että hallituksen ja työvaliokunnan tehtävät/asiat käsitellään viivytyksettä sekä olla luottamushenkilöiden ja työntekijöiden käytettävissä.<sup>37</sup> Lisäksi kunnanneuvoksen toiminta-alueesta on määrätty kunnan sisäisissä delegointisäännöissä. Niiden mukaan kunnanneuvoksen tehtäviin ja oikeuksiin kuuluvat vielä seuraavat asiat:

- edustaminen ja tervehdyskäynnit
- rahastojen varojen jakaminen
- lupa käyttää kunnan vaakunaa
- lausunto, joka koskee kodinturvajoukkojen hyväksymistä

<sup>32</sup> SOU 1989:108, 50–51.

<sup>33</sup> Björkman–Riberdahl 1997, 110. Paulsson–Riberdahl–Westerling 1997, 153.

<sup>34</sup> Valli–Lintu 2000, 17.

<sup>35</sup> Svenska Kommunförbundets underlag till reglemente för kommunstyrelsen, cirkulär 1991:147, 17 §.

<sup>36</sup> Hultsfreds kommun. Delegationsordning för kommunstyrelsen.

<sup>37</sup> Hultsfreds kommun. Reglemente för kommunstyrelsen, 17 §.

- valtakirjan antaminen kunnan puhevallan käyttämiseen tuomioistuimessa, viranomaisissa ja erilaisissa laitoksissa, urakan hyväksyminen, sovittelumenettelystä sopiminen
- osallistuminen kursseille ja konferensseihin korkeintaan kolmen päivän ajan
- päätöksen tekeminen asioissa, jotka ovat niin kiireellisiä, että hallituksen ratkaisua ei voida odottaa; päätöksestä on ilmoitettava seuraavassa kokouksessa.

Kansliapäällikön rooli Hultsfredin kuntaorganisaatiossa tulee ilmi myös kunnankanslian organisaatioasiakirjasta. Sen mukaan kansliapäällikön tulee auttaa kunnanhallitusta kunnan johtamisessa ja koordinoida kunnallista toimintaa ja koko kuntakonsernia, toimia valtuuston ja hallituksen pääesittelijänä, toimia joutoryhmän (förvaltningschefsgrupp) puheenjohtajana, toimia kunnankanslian päällikkönä ja työskennellä suunnitteluun, tutkimuksiin, tulevaisuuteen, muutoksiin ja organisaatioon liittyvien kysymysten sekä kansainvälisten, poliittisten ja tavoitteenasetteluun liittyvien kysymysten parissa.<sup>38</sup>

Esimerkitapauksen avulla huomaamme, että kunnanneuvoksella on laajempi toimivalta kuin kansliapäälliköllä. Kansliapäällikön rajoitettu toimivalta liittyy enemmän jokapäiväisiin asioihin: henkilöstöön, hankintoihin. Kunnanneuvoksella on enemmän johtajalle ominaista toimivaltaa: valvoa kunnan hallintoa, edustaa kuntaa. Kansliapäällikön toimivaltaan ei välttämättä kuulu huolehtiminen asioiden valmistelusta ja päätösten täytäntöönpanosta, vaikka hänellä olisikin vastuu niistä.<sup>39</sup> Toimivalta tehdä päätös kiireellisissä asioissa on annettu kunnanneuvokselle eikä kansliapäällikölle. Nämä ratkaisut korostavat sitä seikkaa, että kunnanneuvos on Ruotsin kuntien todellinen päällikkö.

Kunnanhallitusten ohjesäännöissä tai kunnan sisäisissä delegointisäännöissä olevat kunnanneuvoksen tehtävät kuuluvat ensi sijassa sille kunnanneuvokselle, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Niinpä oppositioneuvoksen tehtäväalueesta ei ole yleensä määrätty erikseen. Oppositioneuvoksen tehtäviin voi kuitenkin yleisellä tasolla sanoa kuuluvan toimiminen valtuustoryhmän puheenjohtajana ja hallituksen varapuheenjohtajana, kunnanneuvoksen toiminnan seuraaminen ja myötävaikuttaminen siihen sekä kuntalaisten olojen turvaaminen tai suojaaminen.<sup>40</sup>

Säännösten puutteista huolimatta on yleistä, että kansliapäällikkö toimii esittelijänä sekä kunnanhallituksen että -valtuuston kokouksissa. On tietenkin kuntia, joissa kansliapäällikön roolina valtuuston ja hallituksen kokouksissa on avustaa yleisissä asioissa sekä vastata muodollisuuksista.<sup>41</sup> Periaatteessa kansliapäälliköllä on päävastuu asioiden valmistelusta ja esittelystä,<sup>42</sup> mutta myös kunnanneuvoksella on useissa kunnissa toimivaltaa näissä asioissa. Ruotsissa hallitus kokoontuu keskimäärin kerran kuukaudessa,<sup>43</sup> mutta hallituksen työvaliokunnat kokoontuvat kerran viikossa.<sup>44</sup> Työvaliokunnan tehtävänä on valmistella

<sup>38</sup> Hultsfreds kommun. Kommunkansli 1999.

<sup>39</sup> Kuittinen 2000, 107. Ks. Källström–Solli 1997, 27.

<sup>40</sup> Ks. Kuittinen 2000, 91.

<sup>41</sup> Källström–Solli 1997, 29.

<sup>42</sup> Källström–Solli 1997, 27.

<sup>43</sup> Ks. esim. [www.hultsfred.se/kansli/polprotok.htm](http://www.hultsfred.se/kansli/polprotok.htm).

<sup>44</sup> Ks. tarkemmin Svenska Kommunförbundets underlag till reglemente för kommunstyrelsens, cirkulär 1991:147, 23–27 §.



hallituksen asiat, ja puheenjohtajana toimii yleensä kunnanneuvos.<sup>45</sup> Usein kansliapäälliköllä on yhdessä kunnanneuvoksen kanssa asioiden esittely- ja valmisteluvastuu työvaliokunnan kokouksissa.<sup>46</sup>

Kunnanneuvoksille on myös mahdollista antaa nimenomaisia työtehtäviä asioiden valmistelussa. Esimerkiksi Linköpingin kunnan kunnanneuvokset muodostavat erityisen hallituksen valmistelukomitean (kommunalrådsberedning).<sup>47</sup> Valmistelukomitealla on oikeus arvioida viranhaltijavalmistelua ja mahdollisesti palauttaa asia uudelleen valmisteltavaksi.<sup>48</sup> Jönköpingin kunnassa puolestaan sekä kunnanneuvos että oppositioneuvos tekevät asiasta omat päätösehdotuksensa hallituksen kokouksiin.<sup>49</sup> Kansanvallan näkökulmasta on enemmänkin kuin suotavaa, että luottamushenkilöjohtajat voivat osallistua asioiden valmisteluun. Kansliapäällikön kannalta se kuitenkin johtaa yhä epäitsenäisempään ja epävarmempaan asemaan kunnallishallinnossa.

Kunnanhallitukset voivat delegoida asioita joko kunnanneuvokselle tai kansliapäällikölle. Lienee yleistä, että kansliapäällikölle delegoidaan vähemmän merkittävien asioiden ratkaisu.<sup>50</sup> Kansliapäällikkö hallinnollisena johtajana johtaa kunnan hallinto-organisaation johtoryhmää. Kunnanneuvokset voivat kuitenkin valvoa johtoryhmän työskentelyä vaatimalla vastauksia tiettyihin kysymyksiin.<sup>51</sup>

Tarkasteltaessa kunnanneuvoksen ja kansliapäällikön välistä työnjakoa mielenkiinnon kohteeksi nousevat myös johtajien suhteet kunnan ulkopuolisiin tahoihin. Esimerkkitapauksen avulla huomataan, että kunnan edustaminen kuuluu pääasiassa vain kunnanneuvokselle. Suhteet kuntalaisiin ja muihin sidosryhmiin kuuluvat myös ”kunnanjohtajan” tehtäväkenttään. Kansliapäälliköllä on varsin vähäisessä määrin yhteyksiä kunnan ulkopuolelle.<sup>52</sup> Sen sijaan kunnanneuvos on se, jonka luo kuntalaiset ja muut henkilöt tulevat keskustelemaan asioista, ja hänellä onkin enemmän yhteyksiä kuntaorganisaation ulkopuolelle.<sup>53</sup>

Kansliapäällikön työtehtävien osuutta työajasta on mielenkiintoista tarkastella. Tärkeimpiä työtehtäviä ovat muiden työntekijöiden informoiminen, informaation kerääminen sekä keskustelut työntekijöiden kanssa ongelmien ratkaisemiseksi. Kansliapäällikkö ei siis kuluta huomattavasti aikaansa kokouksissa eikä työskentele paljoakaan talous- ja elinkeinoelämään liittyvien asioiden parissa.<sup>54</sup> Kansliapäällikön työtehtävät ovat sisäisen hallinnollisen työn lisäksi lähinnä keskusteluja, tapaamisia ja kokouksia hallinto-organisaation muiden viranhaltijoiden tai työntekijöiden kanssa. Kontakteja ulkopuolisiin organisaatioihin on jonkin

<sup>45</sup> Ks. esim. Enköpings kommun. Reglemente för kommunstyrelsen.

<sup>46</sup> Ks. Kuittinen 2000, 81.

<sup>47</sup> Linköping kommun. Reglemente för kommunstyrelsen.

<sup>48</sup> Ks. Kuittinen 2000, 84.

<sup>49</sup> Ks. Kuittinen 2000, 85.

<sup>50</sup> Ks. Paulsson–Riberdahl–Westerling 1997, 154.

<sup>51</sup> Ks. Kuittinen 2000, 83.

<sup>52</sup> Källström–Solli 1997, 46 ja 77.

<sup>53</sup> Kommunaktuellt 21/2000.

<sup>54</sup> Ks. Kuittinen 2000, 95–97. Ks. myös Källström–Solli 1997, 22.

verran. Kansliapäällikkö huolehtii mm. yhdessä kunnanneuvoksen kanssa ystävyyskunta-asioista (esim. vierailut).<sup>55</sup>

Kunnanneuvoksen työtehtävät näkyvät enemmän kuntaorganisaation ulkopuolella, ja hän on useammin kuin kansliapäällikkö yhteydessä ulkopuolisiin organisaatioihin ja niiden edustajiin. Hän osallistuu viihteellisiin tapahtumiin, ja hänellä on useita luottamustoimia muissa organisaatioissa. Tosin hänenkin työtehtäviinsä kuuluu jossain määrin työskentelyä kansliassa tavallisessa paperityössä.<sup>56</sup> Jos kunnassa on useita kunnanneuvoksia, valtuusto yleensä päättää kunkin kunnanneuvoksen vastuualueesta. Tällöin kunnanneuvoksen tehtäväkenttään kuuluvat esimerkiksi ympäristöasiat. Hänen on siis reagoitava lähinnä vastuualueeseen kuuluviin asioihin ja toimittava niiden parissa.

Vaikka jako hallinnolliseen ja poliittiseen johtamiseen on tunnettu ja ne on erotettu toisistaan, käytännössä hallinto ja politiikka kuitenkin sekoittuvat toisiinsa. Kansliapäällikkö hoitaa hallinnolliset tehtävät, mutta kunnanneuvos hoitaa sekä hallinnollisia että poliittisia tehtäviä. Kunnanneuvokselle on yleensä annettu laajempi toimivalta kuin kansliapäällikölle, ja lähes kaikkien kuntien hallitusten ohjesäännöissä määrätään kunnanneuvosten tehtävistä. Kansliapäällikön tehtävistä ei välttämättä määrätä mitään. Epäselvyydet työnjaossa johtavat usein konflikteihin ja suhteiden tulehtumiseen.<sup>57</sup>

Ruotsin kunnanjohtamisjärjestelmän työnjakoa tarkasteltaessa on muistettava, että kunnallislain säännösten puuttumisen vuoksi kunnat voivat itse järjestää johtamiseen kuuluvat asiat omien tarpeidensa ja halujensa mukaan. Näin ollen johtamiseen kuuluvat asiat poikkeavat aina jonkin verran kunnasta toiseen ja yleistyksiä on tarkasteltava aina hieman varauksellisesti.

<sup>55</sup> Kuittinen 2000, 98–99.

<sup>56</sup> Kuittinen 2000, 99–100.

<sup>57</sup> Ks. Kommunaktuellt 21/2000.

## Lähteet

Ansvar och inflytande. Politikerna och tjänstemännen. Teoksessa Kommunal självstyrelse Sken eller verklighet? Forskare och politiker om 80-talets problem. Akademilitteratur. Stockholm 1983.

Björkman, Ulla–Riberdahl, Curt: Det kommunala förtroendeuppdraget. Rättsliga villkor och förutsättningar. Stockholm 1997.

Enköpings kommun. Reglemente för kommunstyrelsen.

Granhölm, Arne–Karlöf, Bengt: Julkisen hallinnon uudet strategiat – asiakasnäkökulma. Helsinki 1990.

Hagevi, Magnus: Kommunala förtroendeuppdrag 1999. Svenska Kommunförbundet 1999.

- Haglund, Roger: Turbulence as a Way of Life. The Swedish Municipal CEO. Teoksessa Klausen, Kurt Klaudi–Magnier, Annick (ed.): The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government. Odense University Press. Odense 1998.
- Hultsfreds kommun. Delegationsordning för kommunstyrelsen.
- Hultsfreds kommun. Kommunkansli 1999.
- Hultsfreds kommun. Reglemente för kommunstyrelsen.
- Kommunaktuellt 21/2000. Maktkamp I kommunerna.
- Kuittinen, Sini: Suomen ja Ruotsin kunnanjohtamisjärjestelmät – oikeusvertailullinen tutkimus kunnan johtajien asemasta, tehtävistä ja toimivallasta. Kunnallisoikeuden gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Tampere 2000.
- Kunnalliskomitean mietintö 1993:33. Helsinki 1993.
- Källström, Anders–Solli, Rolf: Med takt och taktik. Om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet. Göteborg 1997.
- Linköpings kommun. Reglemente för kommunstyrelsen.
- Paulsson, Ingvar–Riberdahl, Curt–Westerling, Per: Kommunallagen – kommentarer och praxis. Stockholm 1997.
- Pikkala, Sari (red.): Kommuner och kommunala ledare i Norden. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Åbo 1996.
- Riberdahl, Curt: Förvaltningscheferna och kommunalrådets ställning i svensk kommunalrätt. Teoksessa Näkökulmia kunnallishallintoon 1990-luvulla. Juhlakirja Suomen Kaupunginsihteerien Yhdistyksen täyttäessä 60 vuotta. Helsinki 1998.
- Sinisalmi, Martti: Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998. Tutkimus kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokratian ja päätöksenteon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1999.
- Solli, Rolf–Källström, Anders: Kommundirektören, en studie av kommunens högste tjänsteman. Centrum för forskning om offentlig sektor, CEFOS. Arbetsrapport 8/1995. Göteborgs universitet. Göteborg 1995.
- SOU 1975:41 (Statens offentliga utredningar) Utredningen om den kommunala demokratin. Kommunala demokrati. Huvudbetänkande. Stockholm 1975.
- SOU 1989:108. Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter. Betänkande från förtroendeuppdragsutredning. Stockholm 1989.
- SOU 1990:24. Ny kommunallag. Betänkande av 1988 års kommunallagskomite. Stockholm 1990.
- Strömberg, Håkan: Kommunal rätt. Malmö 1995.
- Svenska Kommunförbundets underlag till reglemente för kommunstyrelsen, cirkulär 1991:147.
- af Ursin, Klaus–Heuru, Kauko: Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 3/1990. Tampere 1990.
- [www.hultsfred.se/kansli/polprotok.htm](http://www.hultsfred.se/kansli/polprotok.htm).

# Liite 3

MIRJA FALLENBORG

*Kunnallinen parlamentarismi kunnan  
johtamisjärjestelmän kannalta*

*– Norjan kunnallisen parlamentarismin  
soveltuminen Suomen kuntiin*

# Johdanto

**M**ahdollisuus parlamentaariseen hallintomalliin on Norjan kunnallislainsäädännön erityispiirre. Norjan voimassa olevan kunnallislainsäädännön kolmas luku käsittelee kuntien ja maakuntien parlamentarismia. Oslo on soveltanut kunnallista parlamentarismia hallinnossaan vuodesta 1986. Oslo oli pitkään ainoa parlamentarismiin siirtynyt kunta Norjassa. Vapaakuntakokeiluun osallistunut Hedmarkin maakunta kokeili parlamentaarista hallintomallia vuosina 1988–1992. Tällä hetkellä kunnista parlamentarismia soveltavat Oslon lisäksi Nordlandin maakunta ja Bergen. Bergen siirtyi parlamentaariseen hallintomalliin kesäkuun lopussa vuonna 2000.

Norjassa on kunnallisen parlamentarismien lisäksi ollut myös muunlaisia kokeiluja kuntatasolla. Suomesta poiketen on valtuustossa ja hallituksessa puheenjohtajana sama henkilö. Hänen asemansa on pormestarityyppinen, mutta valinta ei tapahdu suoralla vaalilla. Baldersheimin mukaan erityisesti isojen kuntien valtuutettujen legitimitetti on heikentynyt. Sitä voitaisiin hänen mukaansa vahvistaa vaalijärjestelmällä, joka antaisi selvemmän mandaatin. Tällainen vaihtoehto olisi esimerkiksi puheenjohtajan valinta suorilla vaaleilla, jolloin poliittinen vastuu korostuu. (Baldersheim 1991, 205–306.) Syksyn 1999 kunnallisvaalien yhteydessä Norjassa kokeiltiin ensimmäisen kerran puheenjohtajan valintaa suoralla kansanvaalilla. Kokeiluun osallistui 20 kuntaa ympäri Norjaa. Kokeilun tarkoituksena oli muun muassa kuntalaisten aktivoiminen. (NOU 2001:3.) Myös Norjassa äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on ollut kovin vähäinen. Valtuutuksen tullessa suoraan kuntalaisilta puheenjohtajan poliittinen vastuu epäilemättä korostuu.

Suomen kuntalaki mahdollistaa saman henkilön valinnan valtuuston ja hallituksen puheenjohtajaksi, ja tätä kautta kunnilla on mahdollisuus vahvaan poliittiseen luottamushenkilöjohtajaan (Harjula–Prättälä 1998, 137). Vahva poliittinen luottamushenkilöjohtaja lisää kunnallisen päätöksenteko- ja hallintojärjestelmän poliittista kontrollia ja voi toimia poliittisena vastavoimana kunnanjohtajalle (Valanta 2000, 44). Suomessa on ollut esillä kunnanjohtajan poliitti-

sen aseman korostaminen pormestarimallin avulla. Erään näkemyksen mukaan pormestarimalli tarkoittaa sitä, että kunnan poliittinen johtajuus ja virkajohtajuus yhdistetään samalle henkilölle. Johtamistoiminnot ovat kokonaisuus, eikä poliittisia asioita voi erottaa ammatillisista. Pormestari toimisi myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Pormestari valittaisiin määräajaksi, ja kuntalaiset tekisivät valinnan suorilla vaaleilla tai kunnanvaltuusto valitsisi pormestarin valtuutettujen joukosta. (Ylönen 2000, 16–17.)

Kuntalaisten aktivoimista ja kiinnostusta paikallisten asioiden hoitamiseen on yritetty herätellä monin tavoin. Esimerkiksi Oslossa on ollut myös kokeilu, jossa kaupunginosan asukkailla oli mahdollisuus valita kunnanosa- ja valtuuston jäsenet suorilla vaaleilla. (Lund 1995, 57–61.)

## Kunnallisen itsehallinnon asema Norjassa

Kunnilla on Norjassa vahva asema, mutta oikeudellisesti niiden asema on erilainen kuin muissa Pohjoismaissa. Norjassa kunnilla ei ole perustuslaillista suojaa. Norjan hyväksyessä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vuonna 1988 käytiin maassa keskustelua tarpeesta säätää paikallisen itsehallinnon asemasta perustuslain tasolla. Kunnallisella itsehallinnolla todettiin kuitenkin olevan niin pitkät perinteet, ettei sitä pidetty tarpeellisena. Ehdotuksessa yhteiseksi laiksi kunnille ja maakunnille käsiteltiin myös Norjan liittymistä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Ehdotuksen mukaan uusi kuntalaki täyttäisi peruskirjan vaatimukset tyydyttävästi huolimatta siitä, että peruskirja sisältää vahvan kehotuksen säätää kunnallisesta itsehallinnosta perustuslain tasolla. (NOU 1990:13, 339.)

## Kunnallisen parlamentarismin lainsäädännöllinen tausta

Vuoden 1992 lakiuudistus yhdisti kunnallishallintoa (1954) ja maakuntahallintoa (1961) koskevat erilliset lait yhdeksi ja samaksi laiksi. Tarkoituksena oli antaa kunnille ja maakunnille enemmän vapautta järjestää toimintansa paikallisten tarpeiden ja edellytysten mukaisesti. Lain mukaan kunnat ja maakunnat voivat valita hallintomallikseen joko perinteisen mallin eli kunnanhallitusmallin (formannskapsmodellen) tai parlamentaarisen hallintomallin (parlamentariske modellen). Norjan kunnalliskomitean mietintö uudeksi kuntalaiksi perustui kunnallisen parlamentarismin osalta vuoden 1985 kokeilulakiin ja malliin kansallisesta parlamentarismita. (NOU 1990:13, 22.) Vuoden 1985 väliaikai-

nen laki erityisten hallintomuotojen kokeilusta oli voimassa 1990-luvun alkupuolelle saakka, ja sitä on kutsuttu myös parlamentarismilaiksi.

Huolimatta lain sisältämästä mahdollisuudesta on parlamentarismien soveltaminen kuntatasolla vielä Norjassakin harvinaista. Syinä voidaan nähdä parlamentarismiin kohdistunut kritiikki. Parlamentaarisesta hallintojärjestystä pidetään kalliina. Aiheutuvat kustannukset johtuvat epäilemättä lähinnä henkilöstökuluista ammattipoliitikkojen määrän lisääntyessä (ks. Østtveiten 22.9.1999). Tämä voi tuntua erityisen voimakkaasti pienten kuntien taloudessa. Parlamentaarisesta hallintomallista voidaankin pitää lähinnä suurten kuntien vaihtoehtona. Norjassa kuntakoko on suhteellisen pieni, sillä keskimääräinen asukasluku on 9 000. Lisäksi kritiikkiä on kohdistunut hallituksen asemaan, joka voisi muodostua liian vahvaksi suhteessa muihin luottamuselimiin (NOU 1988:38, 84). Monissa isoissa kunnissa on puoluepoliittisten näkökulmien tukemiseksi siirrytty puheenjohtajien ja kunnanhallituksen jäsenten palkkaukseen. Kunnissa on ollut havaittavissa siirtymistä yritysmäiseen organisaatiokulttuuriin. (Baldersheim 1993, 12.) Taloudellisten näkökohtien lisäksi parlamentarismia on kritisoitu muun muassa siitä, että johtamisesta tulee byrokraattista. Lisäksi parlamentarismi koetaan uhkana demokratialle (Baastad 23.6. 2000). Demokratiaperspektiivistä tarkasteltuna parlamentaarisessa mallissa korostuu erityisesti vallan ja vastuun keskittyminen. Perinteisessä mallissa korostetaan sen sijaan vallan ja vastuun jakoa. Myös puoluekonfliktien merkitys kasvaa parlamentaarisessa hallintomallissa, kun taas perinteinen hallintomalli painottaa puolueyhtenäisyyttä ja harmoniaa. (Ks. Fevolden et al. 1994, 178.)

## Parlamentarismista vaikutukset kunnallishallintoon

Norjan kuntalain 18 §:n mukaan kunnat voivat itse päättää yksinkertaisella enemmistöllä siirtymisestä parlamentarismiin. Aikaisempi lainsäädäntö edellytti 2/3:n enemmistöä, mutta vuonna 1999 lakia muutettiin siten, että yksinkertainen enemmistö riittää. Siirtyminen parlamentarismiin tapahtuu, kun seuraavan vaalikauden kunnanvaltuusto on siitä lopullisesti päättänyt. Hallintojärjestelmän vaihtaminen koetaan niin tärkeäksi ja perustavanlaatuiseksi muutokseksi, että valitsijoilla tulee sitä ennen olla mahdollisuus ilmaista siitä mielipiteensä ja ymmärryksensä. (Kommunenenes Sentralforbund 1999, 15.) Kuntalaisten vaikutusvalta on näennäistä, sillä se rajoittuu lähinnä päätösvallan käyttämiseen, kun valitaan jäseniä seuraavaksi vaalikaudeksi. Norjan kuntaissa ei ole säädetty kunnallisen kansanäänestyksen toimittamisesta. Kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen voisi olla erityisesti kuntalaisten kannalta tärkeää, kun kunnan siirtymistä parlamentarismiin käsitellään.

Päätös parlamentaarisen hallintomallin lakkauttamisesta edellyttää valtuuston yksinkertaista enemmistöä. Asia voidaan ratkaista milloin tahansa vaalikau-

den aikana. Vanhaan järjestelmään voidaan palata seuraavien kunnallisvaalien jälkeen. Ensin tehty myönteinen päätös velvoittaa kuntaa kokeilemaan parlamentarismia. Säännön tarkoituksena on varmistaa, että parlamentarismista saadaan riittävästi kokemusta, jotta voidaan arvioida, kannattaako sitä jatkaa vai ei. (Bernt et al. 1994, 351–353.)

Valtuustolla on keskeinen ja määrävä asema päätösvallan käyttäjänä. Kunnanhallituksen luonne perinteisessä ja parlamentaarisisessa mallissa eroaa siinä, että parlamentaarisisessa mallissa hallituksen ei ole tarkoitus olla samalla tavalla kunnanvaltuuston kokoonpanoa kuvaava. Näin ollen vain valtuuston enemmistöpuolueet saavat jäseniään hallitukseen. (Ot. prp. nr. 20.) Norjassa parlamentaariseen malliin siirtyminen tarkoittaa käytännössä sitä, että kunnassa hallintoa johtaa poliittisesti valittu kollegiaalinen orgaani hallintojohtajan sijaan. Laki mahdollistaa myös sen, että kunnat voivat ottaa käyttöön sellaisen hallintomallin, joka sijoittuu parlamentaarisen ja perinteisen hallintomallin väliin. Hallintojohtajan poistuminen ei estä kuntaa pitämästä muuten samanlaista hallintorakennetta kuin perinteisessä kunnanhallitusmallissa. Kunnanvaltuuston päätöksellä voi päivittäinen hallinnollinen johtaminen olla kuitenkin yhden ihmisen käsissä. Keskeistä on kunnanhallituksen valinta enemmistöperiaatteen mukaisesti ja erottamismahdollisuus vaalikauden aikana. (Bernt et al. 1994, 355.)

Kuntalain 23 §:n mukaiset hallintojohtajan tehtävät siirtyvät muodostetun kunnanhallituksen hoidettavaksi. Parlamentaarisisessa mallissa valtuusto valitsee hallituksen johtajan kunnanhallituksen jäsenten keskuudesta. Kunnanhallituksen johtajan valinnan suorittamisesta säädetään lain 19 §:ssä. Hallituksen johtaja on verrannollisesti kunnan pääministeri. Kuntalain 19 §:stä ilmenee myös kuntatason parlamentarismien tärkein ydinajatus eli kunnanhallituksen parlamentaarinen vastuu valtuustolle. Mahdollisuus erottaa hallitus tai sen yksittäinen jäsen vahvistaa valtuuston asemaa. Parlamentarismiin kuuluu, että hallitus nauttii valtuuston luottamusta. Hallitus on kollegiaalisesti ja sen yksittäiset jäsenet parlamentaarisisessa vastuussa valtuustolle. Parlamentarismilain voimassaoloaikana ei sen sijaan yksittäisen hallituksen jäsenen erottaminen ollut mahdollista. Nykyisessä Norjan kuntalaissa ei ole mainintaa luottamusvelvollisuudesta vaan ainoastaan hallituksen velvollisuudesta erota valtuuston niin päättäessä. Epäluottamuslause voi kohdistua myös hallituksen yhteen jäseneseen. Sekä hallitus että sen yksittäinen jäsen voivat erota myös omasta tahdostaan.

Hallituksen keskeisen aseman johdosta on välttämätöntä, että erottamis- päätöksestä huolimatta toiminta jatkuu, kunnes uusi hallitus on valittu. Uuden hallituksen valintaan saakka nykyinen hallitus toimii toimitusministeriönä (forretningsministerium). (Ot. prp. nr. 20.) Lain mukaan hallituksen yksittäisen jäsenen erottua valtuuston päätöksestä tai omasta toivomuksestaan valitaan uusi jäsen hallituksen esityksen pohjalta. Hallituksen johtajan eroaminen tietää puolestaan koko hallituksen uudelleen valintaa. Valtuuston tehdessä erottamispäätöstään luottamuksen asteella ei ole merkitystä, eikä valtuuston tarvitse perustella uuden hallituksen valintaa. Oikeudellisena vaatimuksena kuitenkin on, että valtuuston enemmistö on ensin äänestänyt, että istuvan hallituksen tulee erota tai että hallitus itse on ilmoittanut eroavansa (Kommunenenes Sentralforbund 1999, 15).



# Opposition asema

Parlamentarismiin periaatteisiin kuuluu hallituksessa olevan puolueen tai puolueiden ja opposition välinen jännite. Parlamentarismi, sen varsinaisessa merkityksessä, ei toteudu suomalaisessa sovelletussa kunnallisessa parlamentarismissa, sillä oppositio puuttuu täysin. Norjan kunnallisessa parlamentarismissa on sen sijaan havaittavissa selkeä oppositioasetelma ja puolueyhmiön välistä kilpailua. Parlamentaarisen mallin voidaan nähdä selventävän puolueiden välisiä eroja, kun muodostuu oppositio ja enemmistöasema. Tämä edistää poliittista keskustelua ja herättää kuntalaisten kiinnostusta osallistua siihen. Poliittisen vaikutusvallan ja vastuullisuuden merkitys korostuu verrattuna perinteiseen malliin (Fevolden et al. 1994, 174–176.) Puolueiden kannatuksen muutosta voidaan arvioida hallituksen toimien näkökulmasta. Hallituksen onnistuneella toiminnalla voi olla puolueen kannatusta lisäävä vaikutus.

Suhteellisuusperiaatteen vuoksi ei suomalaisessa kunnallishallinnossa pääse syntymään selkeää hallituspuolue- ja oppositioasetelmaa. Norjan parlamentaarisessa mallissa se kuitenkin muodostuu väistämättä. Hallituspuolueen tai puolueiden ja opposition välistä epätasapainoa tasoittaa kuntalaisten taholta tuleva valvonta. Kun jollakin poliittisella puolueella tai puolueiden koalitiolla on selkeä poliittinen vastuu kunnan taloudesta ja palveluista, on sillä todennäköisesti enemmän kiinnostusta pitää lupauksensa. Lupausten pettäminen saa äänestäjät mahdollisesti seuraavissa vaaleissa rankaisemaan puoluetta. (Fevolden et al. 1994, 174–176.)

Opposition vaikutusvaltaan vaikuttaa myös hallituksessa oleva asetelma. Hallituksen perustuessa valtuuston stabiiliin enemmistöön on opposition vaikutusvalta vähäisempi. Pysyvät ryhmittymät korvaavat perinteiselle mallille tyyppilliset vaihtelevat liitot ja ryhmittymien välisen yhteistyön, jolloin päätökset ovat helpommin tehtävissä. (Baldershaim 1991, 220–221.)

Nauttiakseen valtuuston luottamusta hallituksen tulee harjoittaa valtuuston haluamaa politiikkaa. Hallituksen poliittinen vastuu korostuu näin ollen selvästi. Hallituksen toimintaa leimaavat vahvasti vaatimukset, joita asettavat puolueen lisäksi paikallisyhteiskunta ja muu tahot. Vastuullisuuden korostuminen on myös kuntalaisten kannalta olennaista heidän tietäessään, mikä puolue tai puoluekoalitio on kulloinkin vastuussa kunnassa harjoitettavasta politiikasta. Parlamentaarinen malli mahdollistaa päätöksenteon delegoinnin valtuustolta muille toimielimille. Kuntalain 6 § antaa valtuustolle hyvinkin suuren päätöksenteon delegointimahdollisuuden. Delegoimalla päätöksentekoa vähemmän tärkeissä asioissa valtuusto voi keskittyä suurin linjauksia koskeviin kysymyksiin. On hyvin pitkälle kiinni valtuuston omasta päätöksestä, missä määrin se delegoi päätöksentekoa hallitukselle ja muille toimielimille. Pahimmassa tapauksessa valtuusto voi delegoida päätöksentekovaltaa sellaisissa asioissa, joissa sen erityisesti tulisi pidättää päätöksentekovalta itsellään (ks. Hågård 1997, 41).

Avoimuus on vastuullisuuden selkiyttämisen lisäksi tavoitteena parlamentaarisessa hallintomallissa. Julkisuus onkin yksi hallinnon yleisperiaatteista ja

kansalaisvalvonnan ja oikeusturvan tärkeimpiä takeita. Hallinnon julkisuusperiaatetta toteuttaa osaltaan kunnan tiedottamisvelvollisuus. (Harjula–Prättälä 1998, 207.) Suomen kuntalain 29 § velvoittaa kuntaa tiedottamaan asukkailleen viireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Myös Norjan kuntalain 4 §:n mukaan kunnan tulee aktiivisesti tiedottaa toiminnastaan. Lisäksi hallinto on järjestettävä siten, että julkinen tarkkailu on mahdollista. Norjasta saatujen kokemusten valossa vaikuttaa siltä, että avoimuudelle asetetut tavoitteet kuitenkin jäävät osittain saavuttamatta. Parlamentarisessa hallintomallissa hallituksen kokoukset pidetään suljettujen ovien takana, kun taas perinteisessä mallissa kokoukset ovat muiden luottamuselinten tapaan yleensä julkisia. Tietysti tulee ottaa huomioon lainsäädännön asettamat rajoitukset tiettyjen asioiden osalta, kuten vaitiolovelvollisuuteen liittyvät asiat tai julkisen edun vaatimukset. Tämä voidaan nähdä parlamentaarisen mallin epäkohdaksi, ja sen johdosta eivät pyrkimykset kunta-laisten aktivoimiseksi välttämättä onnistu. Kuntalaiset voivat pikemminkin passivoitua entisestään, jos heistä tuntuu, että tosiasialliset vaikuttamismahdollisuudet ovat vähäiset. Suomessa myös muiden elinten kuin valtuuston kokoukset voivat olla julkisia. Valanta toteaa kokousten julkisuudesta, että kunnat toimivat yhä edelleen hyvin perinteisen kaavan mukaisesti ja pitävät toimielinten kokoukset suljettujen ovien takana (Valanta 2000, 38).

## Lainsäädännölliset erot kuntatason parlamentarismien soveltamisessa

Suomen ja Norjan välillä on keskeisiä lainsäädännöllisiä eroja kuntatason parlamentarismien soveltamisessa. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että Suomessa ei ole varsinaista parlamentarismia kuntatasolla vaan kunnallishallinnossa voidaan ainoastaan soveltaa parlamentarismien piirteitä. Keskeinen ero on kunnanhallituksen valinta enemmistöperiaatetta noudattaen. Suomessa kunnanhallituksen valinta tapahtuu suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Lisäksi Norjassa parlamentarismiin siirtyneessä kunnassa hallintojohtajan tehtävät siirtyvät kunnanhallitukselle. Suhteellisuusperiaate on ongelmallinen silloin kun erottamispäätöksen jälkeen valitaan uutta hallitusta. Suhteellisuusperiaate mahdollistaa sen, että valituksi tulevat ne henkilöt, joiden vuoksi epäluottamuslause annettiin. Suomessa parlamentarismiin kuuluvaa enemmistöperiaatetta vierastetaan. Suhteellisuusperiaate on paikallisten asioiden hoidossa tärkeä asia, sillä sen hyvänä puolena on ”kaikkien puolueiden hallituksen” toteutuminen kunnallishallinnossa. (Komulainen 1991, 220–221.) Erottamispäätöspäätös koskee aina kaikkia toimielimen luottamushenkilöitä. Uudelleenvalinnassa suhteellisuusperiaate mahdollistaa sen, että henkilöt, joiden vuoksi epäluottamuslause alun perin annettiin, voivat riittävän kannatuksen saatuaan tulla uudelleen valituiksi (KM 1993:33, 357).

Hallitus ja sen yksittäiset jäsenet ovat parlamentaarisessa vastuussa valtuustolle. Suomessa sen sijaan parlamentaarinen vastuu on kollegiaalista. Epäluottamuslauseesta johtuva erottaminen tietää siis koko toimielimen erottamista. Tämä on varsin kohtuutonta, jos epäluottamuslause kohdistuu vain yhteen hallituksen jäseneseen. Suomen kuntalain 25 §:n mukaan kunnanjohtajan irtisanomista valmisteltassa on ilmoitettava luottamuksen menetykseen johtaneet syyt. Sen sijaan valtuuston ei tarvitse perustella, mihin hallituksen erottaminen perustuu. Norjan kuntalakiaan ei sisällä valtuuston perusteluvollisuutta. Perusteluvuorituksen puuttuminen voidaan nähdä negatiivisena seikkana. Hallituksen ja sen yksittäisen jäsenen tulisi saada tietää perusteet, joiden perusteella valtuusto on päätöksensä tehnyt. Erottamispäätöksen taustalla voi olla esimerkiksi poliittisia syitä. Tarkoitussidonnaisuuden periaate ei välttämättä ole yksin riittävä kriteeri valtuuston tehdessä erottamispäätöstään. Toisaalta erottamispäätöksen puuttuminen takaa valtuustolle enemmän vapautta arvostella hallitusta ja sen toimintaa. Erottamisuhan alaisena toimiminen voi tehostaa hallituksen toimintaa valtuuston toivomalla tavalla.

Suomen voimassa oleva kuntalaki mahdollistaa valiokuntamallin. Kuntalain 18 §:n mukaan valtuusto voi johtosäännöillä määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Niin sanotun ministerimallin mahdollistaa se, että lautakuntien puheenjohtajien on kunnan johtosäännön perusteella oltava valtuutettuja ja heidät valitaan kunnanhallituksen jäseniksi. Norjan kuntalain mukaan hallituksen jäsenyyden edellytyksenä ei ole jäsenyys valtuustossa, vaan hallituksen jäseniä voidaan valita myös valtuuston ulkopuolelta. Ministerimallin toteutumista yhtä laajasti kuin Norjassa rajoittaa Suomessa erityislainsäädäntö (Harjula–Prättälä 1998, 164). Norjassa sen sijaan ”kuntatason ministereillä” voi olla hyvinkin paljon toimivaltaa. Sekä Suomessa että Norjassa valtuutetut istuvat useilla luottamuspaikoilla yhtä aikaa. Norjan parlamentaarisen mallin mukaan kunnanhallituksen jäsenyys tietää muista paikoista luopumista.

Suomen niin sanotussa sovelletussa kuntatason parlamentarismissa olisi mahdollisuuksia kehittyä syvempään kuntatason parlamentarismiin suuntaan. Norjan kuntalain parlamentarismia koskeva lainsäädäntö ei sellaisenaan sovellu otettavaksi Suomen kuntalakiin, mutta joitakin sen sisältämiä piirteitä voitaisiin mahdollisuuksien mukaan hyödyntää. Kunnille tulisi tehdä mahdolliseksi laajempi hallintoa koskevien ratkaisujen tekeminen ja suoda paremmat mahdollisuudet järjestää hallintonsa paikallisten tarpeiden mukaisesti. Suomen kuntalakiin voisi Norjan kunnallislainsäädännön tapaan sisällyttää oman lukunsa parlamentarismien soveltamisesta kunnallishallinnossa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin säätää väliaikainen keilulaki, joka mahdollistaisi parlamentarismien soveltamisen kunnallishallinnossa.

Parlamentarismien perustana oleva ajatus enemmistöperiaatteesta tulisi ottaa huomioon myös Suomen kuntalaissa. Hallituksen valitseminen suhteellisuusperiaatteen sijasta enemmistöperiaatetta noudattaen olisi parlamentaarisen vastuunkannon osalta olennaista. Kuntalaiset voisivat vaaleissa arvioida harjoitetun politiikan onnistumista. Suhteellisuusperiaate on kuitenkin niin vahva osa suomalaista kunnallishallintoa, että kuntalain muuttaminen siltä osin lienee ongelmallista. Enemmistöperiaatteen avulla saataisiin kuntiin kuitenkin oppositioasetelma, ja mahdollisesti sen myötä myös kuntalaisten kiinnostus paikallispolitiikkaa kohtaan saataisiin herätettyä.

# Lähteet

- Baastad, Siri (2000): All makt til fylkesrådet i Nordland. Kommunal-Rapport 23. 6. 2000. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) URL:<http://www.kommunal-rapport.no/index.db2?id=3863>. (Luettu 23.11.2001.)
- Baldersheim, Harald (1991): Kontrollerte reformer eller ad hoc-kratisk spill? Teoksessa: Bildeng, Morten og Fürst, Roland (red.): Norge trenger en storbypolitikk. En debatt om de store byenes funksjoner og særtrekk. Kommuneforlaget. Oslo, 203–207.
- Baldersheim, Harald (1993): Rådmannen – fra politisk embetsmann til lojal manager? Teoksessa: Baldersheim, Harald (red.): Ledelse og innovasjon i kommunene. 2. utgave. Tano. Oslo, 58–59.
- Bernt, Jan Fridthjof–Overå, Oddvar–Hove, Harald (1994): Kommunalrett. Tano.Oslo.
- Fevolden, Trond–Hagen, Terje P.–Sørensen, Rune (1994): Kommunal organisering. Styring, effektivitet og demokrati. 3. utgave. Tano. Oslo.
- Harjula, Heikki–Prättälä, Kari (1998): Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Gummerus. Helsinki.
- Hågård, Svein (1997): Opne eller lukka møte. Det juridiske fakultets skriftserie nr. 67. Universitet i Bergen. Bergen.
- Kommunenes Sentralforbund (1999): Hovedtrekkene i kommuneloven. 3. utgave. Kommuneforlaget. Oslo.
- Komulainen, Teuvo (1991): Kasvot kunnalle: Parlamentarismi kuntaan. KTA 19:2.1991, 219–222.
- Lund, Bernt H. (1995): Styringssystemet i Oslo kommune. Parlamentarisme og desentralisering. Kommuneforlaget. Oslo.
- NOU 1988:38. Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.
- NOU 1990:13. Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.
- NOU 2001:3. Velgere, valgordning, valgte. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) URL:<http://www.odin.dep.no/krd/norsk/publ/u...U/016001-020006/index-ved006-b-f-a.html>. (Luettu 27.2.2001.)
- Valanta, José (toim.) (2000): Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Ylönen, Jorma (2000): Pormestarmalli jakaa mielipiteet. Kuntalehti 11/2000, 16–17.
- Østtveiten, Helge (1999): Er parlamentarisk kommune veien å gå? Kommunal-Rapport 22.9.1999. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) URL:<http://www.kommunal-rapport.no/index.db2?id=10091>. (Luettu 23.11.2001.)

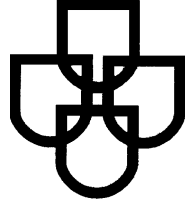
## *Virallislähteet*

- Ot. prp. nr. 20. 1998–99. Om lov om endringer i lov om kommuneloven. Endringer i reglene om parlamentarisk styreform. Saatavilla [www.muodossa URL:http://www.odin.dep.no/krd/norsk/publ/otprp/016005-050011/index-hov005-b-f-a.html](http://www.odin.dep.no/krd/norsk/publ/otprp/016005-050011/index-hov005-b-f-a.html). (Luettu 22.1.2001.)
- Frikommuneloven 16/1986. Midlertidig lov om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner.
- KM 1993:33. Kunnalliskomitean mietintö. Kuntalaki.
- Kommuneloven 107/1992. Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. September 1992.
- KunL 17.3. 1995/365.

*Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisujen sarjassa  
ovat ilmestyneet*

- 1 Pirjo Mäkinen  
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS  
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom  
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen  
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA  
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö  
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS  
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo  
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen  
KUNTA VALINTATILANTEESSA  
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen  
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti  
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA  
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen  
ERILAISET KUNNAT  
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa  
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA  
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko  
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus  
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman  
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto  
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo  
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA  
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola  
RAKENNERAHASTOT  
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen  
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen  
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius  
JULKISUUSKOE  
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi  
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki  
MAASEUDUN MENESTYJÄT  
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen  
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg  
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen  
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman  
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN  
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryyänen  
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)



Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

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

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

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan teki-jätähon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Tuulikki Saarinen, (09) 6226 5730

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!