

Arto Haveri

Pormestarihaastaa kunnanjohtajan – onko johtamismallilla väliä?

Pormestari haastaa kunnanjohtajan
– onko johtamismallilla väliä?

Arto Haveri

**Pormestari haastaa
kunnanjohtajan
– onko johtamismallilla väliä?**

PORMESTARI HAASTAA KUNNANJOHTAJAN
– ONKO JOHTAMISMALLILLA VÄLIÄ?

Kieliasun tarkistus:

Sirpa Ovaskainen

Kunnallisalan kehittämissäätiön

Polemia-sarjan julkaisu nro 122

© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2022

ISBN 978-952-349-086-4 (nid)

ISBN 978-952-349-087-1 (pdf)

ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE	7
JOHDANTO	8
PORMESTARIN HAASTE: VAHVAA POLIITTISTA JOHTAMISTA, LISÄÄ DEMOKRATIAA JA LÄPINÄKYVYYTTÄ?	11
Pormestarimalli saa huomiota	11
Miksi ja missä tilanteessa pormestarimallista keskustellaan ja mistä puhutaan, kun puhutaan pormestarimallista?	14
Millä argumenteilla pormestarimallin paremmuutta yleensä perustellaan – ja millä sitä vastustetaan?	15
ONKO SUOMALAINEN KUNNANJOHTAJA VAIN EUROOPPALAINEN KUMMAJAINEN VAI MYÖS POTENTIAALINEN VIENTITUOTE?	21
Euroopassa suomalainen kunnanjohtaja joutuu selittämään asemaansa	21
Eurooppalainen pormestari on ranskalainen	23
Vahva vai heikko pormestari?	24
Sveitsiläinen kuntakokous rakentuu suoran demokratian varaan	26
Kuntien tehtävillä on merkitystä, mutta muuttaako sote Suomen tilanteen?	27
Suoralla vaalilla valittu pormestari kasvattaa suosiotaan Euroopassa	30
Suomalainen kunnanjohtajamalli, sen tausta ja kehitys	31
Pitäisikö pormestari voida valita suoralla kansanvaalilla?	35
TARVITAANKO KUNNAN JOHTOON YKSINÄINEN SANKARI- JOHTAJA VAI ONKO TÄRKEÄMPÄÄ YHDESSÄ TEKEMINEN?	37
Vahvan johtajan malli on kansainvälisesti myötätuulessa	38

Vahvan yksilöjohtajuuden ja vallan keskittämisen hyödyt ja haitat	40
Valtaetäisyydet ovat Suomessa vähäisiä	42
Suomen kunnissa valta on ollut jaettua	43
Yhdessä tekeminen kunniaan: hallinta, uusi paikallisuus ja paikkaperusteinen johtaminen	46
HELSINGISTÄ PUOLANGALLE – SUOMEN PORMESTARIMALLIT PUNTARISSA	50
Amerikkalainen tutkimus puolustaa virkajohtajamallia, mutta monelta osin evidenssi on vajavaista ja suora soveltaminen Suomen tilanteeseen kyseenalaista	50
Tampere suomalaisen pormestarimallin edelläkävijänä	53
Helsingin pormestarimalli vahvisti poliittista johtajuutta ja keskitti valtaa	55
Kun poliittinen johtajuus vahvistuu, pitääkö virkajohdon aina kärsiä?	62
Näyttävätkö pienemmät pormestarikunnat tietä tulevaisuuteen?	65
Tutkimus ei yksiselitteisesti ratkaise mallien paremmuutta	68
HALLINNON JA POLITIIKAN RAJA, KENELLÄ ON LUPA YLITTÄÄ SE?	70
Mitä oikeastaan on poliittinen johtaminen?	70
Poliitikot päättävät, kun viranhaltijat valmistelevat ja toimeenpanevat – eikö tämä olekaan selvä asia?	72
Politiikan ja hallinnon työnjako on vaikeasti säädettävä	74
TITAANIEN TAISTELU: KUNNANJOHTAJA 3 – PORMESTARI 2	79
Johtamismalli ei ratkaise kaikkea, myös ihmiset ja tilanneyhteys vaikuttavat	79
Kunnanjohtaja ja pormestari johtajina merkitsevät erilaisia mahdollisuuksia ja riskejä	82
Kaikki lähtee valtuustosta	84
 Lähteet	 87

Esipuhe

Suomessa seitsemässä kunnassa on pormestari ja 302 kunnassa kunnan- tai kaupunginjohtaja. Tästä käy ilmi Suomen kunta-johtamisen tämän hetken valtavirta.

Keskustelu pormestari-mallista nousi esille kuntakentän kansainvälistymisen ja sittemmin Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Kunta- ja luottamusjohtajat olivat aiempaa enemmän tekemisissä pormestari-merkkisten kollegoiden kanssa. Syntyi vertailua.

Suomessa ja maailmalla keskusteluissa on ilmennyt lukuisia arviointikulmia: Paikallishallinnon historia. Kunnan tehtäväkentän määrä ja koko. Painotus ammattimaisuuteen tai edustuksellisuuteen. Yksilö- tai ryhmäkeskeisyys. Kaksi- tai monipuoluejärjestelmä. Halu saada järjestelmän muutoksella asioita liikkeelle. Pieni tai iso päättäjien piiri. Ja niin edelleen.

Säätiömme parin vuoden takaisessa kyselyssä pormestari-mallia kannatti lähes joka seitsemäs kuntien poliittisista päättäjistä ja virkamiesjohtajista. Luku ei ole suuri. Toisaalta kyselyissämme suuri joukko kansalaisista haluaisi valita kunta-johtajat suorilla vaaleilla.

Tässä Polemia-sarjan kirjassa ”Pormestari haastaa kunnanjohtajan – onko johtamismallilla väliä?” asiaan syvällisesti perehtynyt ja sitä tutkinut professori Arto Haveri avaa pormestari-mallin kansainvälisiä, teoreettisia, käytännöllisiä ja suomalaisia piirteitä. Lämmin kiitos kirjoittajalle!

Arto Haveri myös pisteyttää molemmat mallit. Tuloksen löydät kirjasta!

Helsingissä maaliskuussa 2022

Antti Mykkänen

asiamies

KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätiö

Johdanto

Kirjoitan viimeisiä virkkeitä tähän teokseen vuoden 2022 tammikuussa. Kutakuinkin tasan kaksikymmentä vuotta sitten eli 1.1.2002 aloitin työni Tampereen yliopiston virkaan nimitettynä kunnallispolitiikan professorina. Professuurin ala on kunta- ja alueyhteisöjen johtaminen ja toiminta.

Tutkimukseni ja muu ammatillinen aktiivisuuteni onkin kohdistunut merkittävältä osin juuri kuntien johtamisen kysymyksiin. Tärkeä osa tehtävääni on kuntien johtavien asiantuntijoiden kouluttaminen, ja jokaiselta vuosikurssilta yleensä muutama opiskelija päätyy ennemmin tai myöhemmin kunnan johtavaan virkaan kunnan- tai kaupunginjohtajaksi.

Professuurini alkuaikoina suhtauduin hyvin epäilevästi, jopa kielteisesti pormestariin. Sekä kirjoituksissani että median haastatteluissa – joita tuohon aikaan minulla oli runsaasti – ilmaisinkin yleensä melko jyrkästi, että Suomen ei kannata luopua kunnanjohtajamallista eikä pormestariin malli sovellu suomalaiseen kunnallishallintoon. Väitän, että tämä ei johtunut siitä, että koulutin itse kuntien johtavia viranhaltijoita, vaikka se kieltämättä saattoikin vaikuttaa näkemykseeni. Sen sijaan oleellista oli se hyvin myönteinen kuva suomalaisen kuntajohtamisen tilasta, joka minulle oli syntynyt tutkimuksen ja yhteistyöverkostoni kautta.

Kansainväliset kokemukseni pormestareista kuntien johdossa eivät olleet kovin rohkaisevia. Sen sijaan suomalainen kunnanjohtajajärjestelmä näyttäytyi ainutlaatuisena ja tehokkaana mallina suhteessa muihin loistaen erilaisten kansainvälisten ranking-listojen kärkipäässä. Näkemystä pormestari-

mallin tarpeettomuudesta vahvasti suomalaisten kuntien kansainvälisiä verrokkejaan suurempi rooli yhteiskunnassa ja laaja tehtäväkenttä, joka näytti ja näyttää edelleen edellyttävän vahvaa ammattijohtamista niin talouden kuin hallinnonkin osalta. Kotimaista kokemustahan meillä ei pormestareista tuolloin ollutkaan.

Tutkimustiedon ja kokemuksen kartuttua olen alkanut nähdä asiat vähemmän mustavalkoisina. Kieltämättä kummassakin johtamismallissa on omat vahvuudet ja heikkoudet, eikä malli lopulta edes ratkaise kaikkea, vaan sen toimivuus on aina kiinni toimintaympäristöstä ja sitä toteuttavista ihmisistä. Näen kuitenkin edelleen kunnanjohtajajärjestelmän sisältävän enemmän etuja ja vähemmän riskejä kuin nykyisin käytössä olevan pormestarihallinnon. Tämä koskee etenkin muita kuin suurempia kaupunkeja. Suoralla vaalilla valitun pormestarihallinnon en edelleenkään toivoisi rantautuvan Suomeen. Näistä tarkemmin sitten seuraavissa luvuissa.

Suomalainen kuntajohtamisjärjestelmä on pysynyt pääpiirteittensä osalta melko muuttumattomana jo vuosikymmenien ajan. Viime aikoina kuitenkin monet kehityskulut ja uudistusideat ovat alkaneet muokata uusiksi johtamisjärjestelmää ja sen osia, kuten poliitikkojen ja viranhaltijoiden rooleja sekä johtamistapaa.

Kansainvälisiä kehitystrendejä seuraten on pyritty vahvistamaan poliittista johtajuutta ja nimenomaan vahvaa yksilöjohtajuutta. Kuntiin on palkattu osa- ja kokopäivätoimisia luottamushenkilöitä ja perinteistä hallitus-/lautakuntajärjestelmää on uudistettu yhdistämällä lautakuntia ja siirtymällä valio-kuntamalliin ja puheenjohtajamalliin. Tähän on liittynyt usein toimielinten ja luottamushenkilöpaikkojen vähentäminen. Pormestarihallinnon on vähitellen alettu ottaa käyttöön sekä pienemmissä kunnissa että suurissa kaupungeissa.

Vahvalla poliittisella johtajuudella ajatellaan voitavan lisätä kuntien kilpailukykyä, taklata kuntataloutta uhkaavat ongelmat, vastata ilmastonmuutoksen aiheuttamaan haasteeseen sekä vähentää sosiaalista eriarvoisuutta. Suuret kaupungit näkevät yhteiskunnallisen roolinsa yhä merkittävämmäksi.

Niiden itseluottamus kasvaa kohisten, eivätkä ne koe tarvitse-
vansa valtiolta lupaa toimia aktiivisesti monilla areenoilla. Ne
myös asemoivat kilpailuympäristönsä yhä enemmän kansain-
väliseksi ja näkevät tämän edellyttävän johtamisen päivittä-
mistä uudelle tasolle.

Euroopassa kuntia johtavat lähes poikkeuksetta pormesta-
rit tai muilla nimikkeillä toimivat poliittiset johtajat. Suomes-
sa on kuitenkin oltu pitkään tyytyväisiä vuonna 1927 käyttöön
otettuun kunnanjohtajamalliin, jota on perusteltu muun mu-
assa kuntien laajan tehtäväkentän hoitamisen edellyttämällä
asiantuntemuksella. On kiinnostavaa nähdä, kykeneekö por-
mestarimalli haastamaan suomalaista virkajohtajamallia ja
saammeko lisää pormestarien johtamia kuntia. Pieniä mer-
kkejä tästä on olemassa. Mediassa mallista keskustellaan run-
saasti, ja kiinnostus pormestarimallia kohtaan on selvästi li-
sääntynyt. Toisaalta mielipidemittauksissa mallin kannatus ei
ole merkittävästi noussut. Tarkastelen tässä Polemia-julkaisus-
sa pormestarimallin haastetta monesta eri näkökulmasta ja
kerron käsitykseni siitä, miten asiaan tulisi suhtautua.

Tampereella helmikuussa 2022

Arto Haveri

kuntaprofessori

Pormestarin haaste: vahvaa poliittista johtamista, lisää demokratiaa ja läpinäkyvyyttä?

Pormestarimalli on saanut jonkun verran jalansijaa Suomessa, ja sekä painetussa että sosiaalisessa mediassa on keskusteltu vilkkaasti pormestarimallista. Tämä siitä huolimatta, että tutkimuksissa mitattu pormestarimallin kannatus ei ole kovinkaan paljon noussut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana.

Pormestarimallin nosto keskusteluun juontuu monista ja kunnittain vaihtelevista tekijöistä, kuten pettymyksestä kunnanjohtajaan, poliittisista ambatioista tai halusta saada seisovat vedet liikkeelle kunnan hallinnossa. Yleensä pormestarimallia perustellaan lisääntyvällä demokratialla, vahvemalla poliittisella johtajuudella ja läpinäkyvyydellä määrittelemättä sen tarkemmin, millaista demokratiaa pormestarimallilla tavoitellaan.

Pormestarimalli saa huomiota

Suomessa kunnan johtaminen on pitkään perustunut virka-johtajamalliin, jossa valtuusto valitsee ammattijohtajan kunnanjohtajaksi. Kunnanjohtaja johtaa kuntaa yhdessä kunnanhallituksen kanssa. Pormestarimallissa kunnanjohtajan korvaa päätoimisena luottamushenkilönä toimiva pormestari, joka hoitaa sekä kunnanhallituksen puheenjohtajalle että kunnanjohtajalle kuuluvia tehtäviä.

Käytännössä pormestarimallin kunnissa tarvitaan myös ylintä viranhaltijaa, joko kansliapäällikköä tai hallintojohtajaa, joka johtaa kunnan operatiivista toimintaa ja henkilöstöorganisaatiota. Pormestarijärjestelmässä kunnanhallituksen esittelijänä voi toimia pormestari itse tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija.

Pormestarimalli on viimeisen kymmenen vuoden aikana saanut runsaasti huomiota sekä sosiaalisessa että painetussa mediassa. Keskustelu on ollut jopa niin vilkasta, että sen perusteella voisi luulla pormestarimallin olevan vauhdilla valtaamassa jalansijaa suomalaisessa kuntajohtamisessa. Mutta onko näin ja mistä mediassa oikein puhutaan, kun puhutaan pormestarimallista? Enteileekö keskustelu suurta muutosta kuntien johtamisjärjestelmässä?

Tätä kirjoittaessani vuosien 2021/2022 vaihteessa seitsemän kuntaa on ottanut käyttöön pormestarimallin. Suuremmista kaupungeista ensin Tampere vuonna 2007, sitten Helsinki 2017 ja viimeksi Turku 2021. Pienemmistä kunnista ensimmäisenä pormestarimalliin siirtyi Tampereen kyljessä oleva Pirkkala vuonna 2009, joten suomalaisen pormestari-innovaation juuret ovat vahvasti Tampereen kaupunkiseudulla. Tuusula (2017), Kärkölä (2018) ja Puolanka (2018) edustavat uudempaa pormestariaaltoa.

Seitsemän kuntaa kolmestasadastayhdeksästä ei ole kovin paljon vielä. Pormestari-innovaation ei todellakaan voi sanoa levinneen nopeasti. Mutta kun otetaan huomioon, että pormestari johtaa kolmea kuudesta suurimmasta kaupungista, huomataan, että malli koskee suoraan jo reilusti yli miljoonaa suomalaista (tarkka luku 1 156 500) ja on siten tärkeä osa käytännön kunnallispolitiikkaa ja kuntalaisten arkea. Joka viides suomalainen asuu pormestarin johtamassa kunnassa.

Puhetta on kuitenkin ollut enemmän kuin tekoja. Lahdessa ehdittiin jo tehdä päätös siitä, että kaupunkia johtaa pormestari vuoden 2021 kuntavaalien jälkeen. Päätös kuitenkin peruttiin vuonna 2020. Tätä kirjoitettaessa esimerkiksi Oulussa on käyty vilkasta keskustelua pormestarimallin hyvistä ja huonoista puolista. Porissa keskustelu on myös aktivoitumassa.

Myös aiemmin tällä vuosituhanella ainakin Espoossa, Heino-
lassa, Hämeenlinnassa, Imatralla, Jämsässä, Kokkolassa, Kotkas-
sa, Nokiolla, Porissa, Rovaniemellä, Salossa, Seinäjoella, Van-
taalla ja Vihdissä on pohdittu pormestarimalliin siirtymistä.

Tutkimusten mukaan kuntien poliittinen ja virkajohto suh-
tautuvat edelleen melko torjuvasti pormestarimalliin. Kunnallis-
alan kehittämissäätiön vuonna 2020 julkaiseman kyselytutki-
muksen (Haveri 2021) perusteella pormestarimallin kannatus
kuntien poliittisessa ja virkajohdossa on noin viidentoista pro-
senttiyksikön luokkaa, ja se on vain vähän enemmän kuin 20
vuotta aiemmin tehdyssä mittauksessa. Suoralla vaalilla valittavan
pormestarin kannatus on vähän suurempaa kuin valtuuston va-
litseman. Kansalaisten käsityksestä ei ole olemassa kovin tuo-
retta tutkimusta. Sen sijaan Kansalaismielipide ja kunnat -Ilma-
puntarien mittausten perusteella melko suuri osa kansalaisis-
ta haluaisi valita kuntansa johtajan suoralla vaalilla riippumat-
ta siitä, onko kysymyksessä kunnanjohtaja vai pormestari.

KIRJASSA ESIINTYVIÄ KÄSITTEITÄ:

Kunnanjohtaja = Kunnanjohtaja on viranhaltija, joka johtaa
kuntaa, sen hallintoa ja taloutta sekä käyttää puhevaltaa
kunnanhallituksen puolesta. Kunnanjohtajan valitsee
kunnanvaltuusto joko määrääjäksi tai toistaiseksi.

Kunnanjohtajan erottamisesta päättää myös
kunnanvaltuusto.

Pormestari = Valtuuston vaaleilla enintään valtuuston
toimikaudeksi valitsema kuntajohtaja. Pormestari on
luottamushenkilö ja kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Kuntajohtaja = Kuntaa johtava kunnanjohtaja tai pormestari.

Virkajohtaja = Kuntaan virkasuhteessa oleva henkilö, joka on
valittu johtajaksi pätevyyden perusteella. Esimerkiksi
kunnanjohtaja tai kaupunginjohtaja.

Poliittinen johtaja = Vaaleilla valittu johtaja, jonka poliittinen
arvotausta on kuntalaisille näkyvissä ja joka johtaa politiikkaa
eli tekee poliittisia valintoja. Esimerkiksi pormestari tai
kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Ammattijohtaja = Johtajantyötä palkkaa vastaan tekevä
kouluttautunut tai kokemuksen perusteella pätevöitynyt
henkilö.

Hallinnollinen johtaja = Organisaation ja henkilöstön
johtamiseen erikoistunut johtaja.

Miksi ja missä tilanteessa pormestarimallista keskustellaan ja mistä puhutaan, kun puhutaan pormestarimallista?

Mediassa on viimeisen vuosikymmenen aikana käyty vilkasta keskustelua pormestarimallista. Jäntin, Haverin ja Airaksisen (2021a) tutkimuksen perusteella kunnan johtamismallin muutoksen nosto julkiseen keskusteluun juontuu monista ja kunnittain vaihtelevista tekijöistä.

Toimintaympäristön muutos ja siinä erityisesti pitkään valmisteltu sosiaali- ja terveydenhoidon uudistus on nähty tekijänä, joka edellyttää muutoksia myös kuntien johtamiseen. Etenkin pienemmissä kunnissa on keskusteltu siitä, tarvitaanko kunnassa enää kokopäivätoimista virkajohtajaa kunnan tehtävien ja budjetin puolittamisen jälkeen, kun myös johtajalta vaadittava palvelujen ja organisaation johtamisen asiantuntemus vähenee.

Kotimaiset ja kansainväliset esimerkit ovat osaltaan pontimena johtamismallin vaihdosta käytävälle keskustelulle. Pormestarimallia on usein markkinoitu ”eurooppalaisena”, mikä on liittänyt siihen tietynlaisia dynaamisia mielikuvia suhteessa suomalaiseen virkajohtajaan, jota eräs toimittaja kutsui artikkelissaan ”eurooppalaiseksi kummajaiseksi”. Tampere ja Pirkkala ovat usein saaneet nauttia edelläkävijän maineesta pormestarikeskustelussa.

Tyytymättömyys kunnan johtamiseen ja vallanjakoon on antanut sykäyksen pormestarimallin pohdinnalle useissa kunnissa. Joko niin, että virkamiesten valta koetaan liian suureksi, tai sitten kunnan poliittinen johto on vain muuten tyytymätön kunnanjohtajan johtamiseen ja saavutuksiin.

Näyttää siltä, että 2000-luvun kolmannen vuosikymmenen alkaessa kunnissa on poikkeuksellisen paljon niin sanottuja johtamiskriisejä, joissa kunnan poliittinen ja virkamiesjohto ovat ajautuneet konfliktiin. Tämä ennakoinee sitä, että keskustelu pormestareista jatkuu.

Joissakin tapauksissa pormestarimalli nousee esille ilman suurempia intohimoja puhtaasti käytännöllisistä syistä. Tällainen voi olla esimerkiksi kunnanjohtajan eläköityminen tai siirtyminen toisiin tehtäviin, jolloin kunnassa voidaan parhaim-

millaan vapaasti ilman henkilöön meneviä viittauksia pohtia johtamismallien etuja ja haittoja.

Millä argumenteilla pormestarimallin paremmuutta yleensä perustellaan – ja millä sitä vastustetaan?

Suomalaisen pormestarikeskustelun eipäs–joopas–näkökulmia voidaan hahmottaa Jäntin, Haverin ja Airaksisen tutkimuksen (2021b) pohjalta.

Yleisimpänä argumenttina pormestarimallin puolesta käytetään demokratiaa. Pormestarimallin uskotaan vahvistavan kuntademokratiaa. Ajatellaan, että kuntalaisten kiinnostus kunnan asioihin kasvaisi ja että suhde kunnan ja kuntalaisten välillä lähentyisi.

Demokratian ajatellaan vahvistuvan myös sitä kautta, että kuntavaalien tulos kanavoituu selkeämmin kunnan johtamiseen ja toimintaan. Kun eniten ääniä saanut puolue tai ryhmittymä saa pormestarin ja mahdolliset apulaispormestarien paikat ja nousee siten merkittäväksi vallankäyttäjäksi kunnassa, ryhmittymän poliittisia tavoitteita voidaan välittömästi ja tehokkaasti edistää kunnan toiminnassa.

Vaalituloksen voi ajatella heijastuvan paremmin kuntajohtamiseen myös siinä mielessä, että pormestarin tehtävässä kysymys on vaalikauden mittaisesta tehtävästä. Pormestarin toimikausi päättyy samaan aikaan, kun valtuusto lopettaa toimintansa ja uusi valitaan.

Eli muutokset poliittisissa voimasuhteissa näkyvät nopeammin kunnan toiminnassa, kun pormestari vahvana vallankäyttäjänä toimii valtuustolta – tai sen enemmistöltä – saadun mandaatin mukaisesti. Tätä näkemystä käytettiin argumenttina muun muassa Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisessa. Se on näyttänyt myös toteutuvan.

On myös esitetty, että pormestarimalli lisäisi äänestysaktiivisuutta kuntavaaleissa. Henkilövaalissa äänestysaktiivisuus on korkeampi, ja politiikan henkilöitymisen uskotaan yleisesti nostavan kiinnostusta äänestämiseen.

Edellä kuvattujen käytännöllisten näkökulmien lisäksi keskustelusta ei käy oikein ilmi, millaista demokratiaa pormestarihallinnalla tavoitellaan.

Varmaankin osittain on kysymys mielikuvista. Kuntalaisten kuntavaalissa antamien äänien perusteella tehtävään nimitetty pormestari vaikuttaa demokraattisemmalta kuin kunnanjohtaja, joka on valittu tehtäväänsä tiettyjen ammatillista pätevyyttä mittaavien kriteerien perusteella.

Vantaan kaupunginhallituksen puheenjohtajana toiminut Tapani Mäkinen on todennut: ”Kaupunginjohtajamalli on demokratian irvikuva. Pormestarihallinnassa toteutuu pitkälle vietty kaupunkilaisten tahto, jos valtuuston keskuudesta valitsema on pormestarina.” (YLE/Mättö 2010.)

Oma lukunsa on se, että useissa kaupungeissa, kuten Helsingissä, ylimmät viranhaltijat on perinteisesti valittu poliittisin perustein, vaikka ovatkin statukseltaan viranhaltijoita. Tällaisessa tilanteessa pormestarihallintaan sisältyvä valintamekanismi tuo läpinäkyvyyttä, ja sitä kautta voidaan puhua myös demokratian lisääntymisestä.

Vaikka Suomessa ei olekaan käytössä monissa Euroopan maissa ja Yhdysvalloissa yleistä suoraan kansanvaaliin perustuvaa pormestarihallintaa, kuntalaisten katsotaan voivan paremmin vaikuttaa pormestarin kuin kunnanjohtajan valintaan, koska pormestari valitaan yleensä eniten ääniä saaneesta puolueesta.

Poliittinen johtaja kunnanhallinnon ylimpänä vallankäyttäjänä vaikuttaa helposti päällisin puolin demokraattisemmalta johtajalta kuin kunnanjohtaja. Vaikutelmaa vahvistaa yleinen näkemys, jonka mukaan kunnanjohtajat käyttävät tehtävässään myös huomattavaa poliittista valtaa.

Kuitenkin demokratia-argumentti on monelta osin puutteellinen. Tämä johtuu siitä, että demokratiaa käytetään perusteluna kovin löysästi ankkuroimatta tarkemmin sen merkityksiä. Demokratian vahvistuminen voi tarkoittaa monia asioita. Se voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että eniten ääniä saaneiden ryhmien valta kunnassa vahvistuu tai että pormestarin toimeenpanokyky valtuuston valitsemana poliittisena keulahahmona vahvistuu. Se voi tarkoittaa myös sitä, että kaikki

valtuutetut voivat antaa panoksensa kunnan toimintaan ja kehittämiseen. Nämä ovat kaksi kovin erilaista lähestymistapaa johtamisjärjestelmän uudistamiseen. Tähän palaan myöhemmin tarkemmin kirjan seuraavissa luvuissa.

Demokratia-argumentin vastapainona ja puolustuksena virkajohtajamallille onkin käytetty vallan keskittymistä. Vallan keskittymistä pelätään ensiksikin sen vuoksi, että pormestari on yhtä aikaa sekä poliittisen prosessin että hallintokoneiston johtaja. Tämä sotii vastaan sitä perinteistä kaksoisjohtamisen ajatusta, jonka mukaan poliitikot päättävät ja viranhaltijat valmistelevat ja toimeenpanevat. Kaiken lisäksi pormestari voi halutessaan ottaa jopa esittelijän tehtäviä itselleen, jolloin hän voi toimia yhtä aikaa valmistelijan, esittelijän, päättäjän ja toimeenpanijan rooleissa.

Vallan nähdään voivan keskittyä myös siksi, että valta kasaantuu entistä pienemmälle poliittiselle eliitille, pormestarille ja hänen apulaispormestareilleen ja avustajilleen sekä pormestaripuoleille. Pormestaramallin pelätään johtavan kahden kerroksen päättäjiin ja oppositiossa olevien valtuutettujen toimintaedellytysten heikkenemiseen.

Luottamushenkilöiden työmäärä on viime vuosikymmeninä kasvanut, ja päätettävänä olevat asiat vaativat yhä enemmän perehtymistä, aikaa ja voimavaroja. Erityisesti tämä koskee tietysti lautakuntien, hallituksen ja valtuuston puheenjohtajistoa. Varsinkin suuremmissa kunnissa kuntien poliittiselta johdolta edellytetään yhä enemmän osaamista ja sitoutumista ja on puhuttu kuntapolitiikan ammattimaistumisesta.

Pormestaramalli on nähty vastauksena näihin kumpaankin eli politiikan ammattimaistumiseen ja luottamushenkilötyön vaativuuden kasvuun. Ei kuitenkaan ainoana. Vuonna 2021 kahdessakymmenessäkolmessa kunnassa oli osa-aikaisia tai kokopäivätoimisia kuntapoliitikkoja. Kuusi näistä oli pormestarikuntia ja loput sellaisia, joissa kunnanhallituksen, -valtuuston, jonkin lautakunnan tai useampien puheenjohtaja sai työstään palkkaa.

Pormestaramalli on nähty ratkaisuna luottamushenkilötyön ammattimaistumiseen, koska se tekee johtavien luottamus-

henkilöiden tehtävistä kokopäivätoimisia ja samalla houkuttelevia. Usein tähän liittyy valtuutettujen kokemus siitä, että kunnanjohtajalla on liikaa valtaa suhteessa johtaviin poliittikoihin juuri ajankäytön ja asiantuntemuksen vuoksi.

Luottamushenkilötyön ammattimaistuminen pormestariargumenttina käy hyvin ilmi seuraavasta mediatekstistä.

”Rovaniemen perussuomalaisten mukaan johtava poliittiko joutuu perehtymään entistä paremmin tehtäväänsä. [- -] Hänen mahdollisuutensa toimia toimialajohtajan tai kaupunginjohtajan työparina ovat harrastepohjalta rajalliset. [- -] Pormestari ehtisi ja kykenisi johtamaan laajaa kaupunginhallintoa sekä kaupunginhallitusta.” (YLE/ Haapanen 2016.)

Vastaavasti pormestarimallia vastustetaan siitä näkökulmasta, että asiantuntemus kunnan johdossa heikkenisi, kun siihen valittavalla ei enää olisi muuta pätevyysvaatimusta kuin suuri määrä ääniä kuntalaisilta. Kunnan virkajohtajilla on kelpoisuusvaatimukset, joilla pyritään varmistamaan se, että heillä on riittävät tiedot ja taidot kunnan johtamisesta. Pormestarin valinnassa tällaisia ei ole.

Jos katsomme historiassa vähän pidemmälle taaksepäin kuin viime vuosikymmeniin, tämä perustelu taitaa olla se, jolla pormestarimallia on yleisimmin vastustettu. Etenkin pienemmissä kunnissa, joilla niilläkin on Suomessa laaja tehtäväkenttä mutta ei kovin paljon hallintohenkilöstöä, kunnanjohtaja on usein nähty välttämättömäksi, jotta talouden ja hallinnon asiantuntemus voidaan varmistaa. Julkisuudessa on usein myös epäilty sitä, löytyykö läheskään kaikista kunnanvaltuustoista henkilöä, jonka taidot ja tiedot olisivat riittäviä kunnan johtamiseen.

Kolmantena pääasiallisena perusteluna pormestarimallille on uskomus, jonka mukaan johtamismallin vaihtamisen uskotaan uudistavan kunnan johtamiskäytäntöjä, murtavan pysähtyneen tilanteen – status quon – sekä panevan seisovat vedet liikkeelle kunnan hallinnossa ja tuovan sinne uudenlaista dynamiikkaa.

Pormestarimalliin yhdistetään usein sellaisia ominaisuuksia kuin dynaamisuus, eurooppalaisuus ja nopeus. Virkajohtajamalliin taas jähmeys ja byrokraattisuus, tosin myös vakaus ja varmuus. Pormestarimallin uskotaan tuovan kunnan päätöksentekoon ja hallintoon nopeutta, joustavuutta ja tehokkuutta. Esimerkiksi Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa vuodelta 2016 pormestarimalli nähtiin mahdollisuutena jättää hyvästit pölyttyneelle virastokulttuurille:

”Tämä on mahdollisuus: nyt on hetki, jolloin tsaarinaikuiselle ja patriarkaaliselle jäykälle virkakoneistolle voidaan sanoa hei hei. Päätöksentekohuoneita voidaan tuulettaa ikkunoiden lisäksi myös ovien kautta.”

Pormestarimallia voidaan siihen yhdistettyjen ominaisuuksien perusteella perustella myös imagotekijöillä. Ajatellaan, että pormestarimallilla kunta saa paremmin näkyvyyttä sekä uudistajan ja edelläkävijän maineen. Varsinkin vielä, kun pormestarikuntia on vain vähän, niiden arvioidaan erottuvan myönteisesti ”harmaasta massasta”.

Neljättä perustelua voidaan kutsua vallan kasvottumiseksi. Ensinnäkin pormestarimallin ajatellaan lähentävän kuntalaisien ja kunnan päätöksentekijöiden välistä suhdetta antamalla kasvot päätöksenteolle ja vallalle. Samalla kasvottuminen lisää toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, kun valta ja vastuu kohdentuvat pitkälti yhteen henkilöön ja kun poliittisia päätöksiä tehdään poliittisella mandaatilla – siis ei virkajohtajana. Myös poliittisen ja virkajohdon välisen työnjaon ajatellaan selkiytyvän tätä kautta.

* * *

Edellä olen käynyt läpi sitä, miksi pormestarimallista keskustellaan ja millaisilla näkökulmilla mallia perustellaan ja vastustetaan. Johtamismalleihin liitetyt perustelut saattavat olla tutkimukseen pohjautuvia, ideologisesti värittyneitä tavoitteita tai sitten puhtaasti uskomuksia ilman sen tarkempaa tietopohjaa.

Kunnan johtamismallissa on aina kysymys vallasta ja sen jakautumisesta puolueille, ryhmille ja yksilöille, ja sikäli johtamis-

mallia koskevien perustelujen takana on usein poliittisia ja egoistisia tavoitteita.

Mitä tutkimukset sitten kertovat pormestarihallin eduista ja haitoista? Voidaanko tutkimuksen kautta määritellä objektiivisesti eri johtamismallien vaikutukset ja niihin liittyvät hyvät ja huonot puolet? Palaan tähän tärkeään kysymykseen luvussa ”Helsingistä Puolangalle – Suomen pormestarihallit puntarissa”.

Onko suomalainen kunnanjohtaja vain eurooppalainen kummajainen vai myös potentiaalinen vientituote?

Suomalainen kunnanjohtajajärjestelmä on kieltämättä kummajainen eurooppalaisessa vertailussa, jossa kuntia johtavat lähes poikkeuksetta pormestarit tai muulla nimikkeellä toimivat poliittiset johtajat. Tätä käytetään usein myös argumenttina pormestarimallin puolesta.

Yhtä ainoaa ”pormestarimallia” ei kuitenkaan ole olemassa, vaan eurooppalaiset kunnanjohtamismallit sisältävät valtavan määrän variaatioita. Yhdysvalloissa virkajohtajan johtamia kuntia on suurin piirtein saman verran kuin pormestarin johtamia. Kunnanjohtajamalli on toiminut hyvin meidän olosuhteissamme.

Euroopassa suomalainen kunnanjohtaja joutuu selittämään asemaansa

Edellä viittasin siihen, kuinka eräs toimittaja kutsui Suomen kuntajohtajajärjestelmää ”eurooppalaiseksi kummajaiseksi”. Onko tällaiselle luonnehdinnalle olemassa perusteita? Miltä suomalainen kuntien johtamisjärjestelmä näyttää, kun sitä verrataan muihin eurooppalaisiin ja laajemmin länsimaissa käytössä oleviin malleihin? Entä mistä hakea esimerkkiä pormestarimallista Suomeen sovellettavaksi?

Puolan pääkaupunkia Varsovaa johtaa pormestari, jolla on vahva asema sekä politiikan että hallintokoneiston johtajana ja laajat toimivaltuudet. Varsovan kaupungin lisäksi pormestari johtaa kaupunkia ympäröivää maakuntaa. Pormestarin apuna ovat hänen valitsemansa neljä apulaispormestaria (määrä voi olla pienempikin kuin neljä), jotka pormestarin alaisuudessa toteuttavat hänen agendaansa toimien tiettyjen toimialojen johtajina. Tämän keskusjohdon lisäksi kaupunki on jaettu kahdeksaantoista kaupunginosaan, joilla jokaisella on oma valtuusto ja pormestari.

Euroopan unionin jäsenmaissa on 87 000 kuntaa. Kuten Varsovaa, valtaosaa niistä johtaa pormestari tai jollakin toisella nimikkeellä varustettu poliittisella mandaatilla toimiva johtaja. Pormestarin johtamien kuntien ihan tarkkaa lukua on vaikea sanoa, koska monissa maissa kuten Suomessakin on sekä jonkinlaisen virkajohtajan että pormestarin johtamia kuntia. Kun huomioidaan, että jotenkin Suomeen vertailukelpoinen malli on käytössä laajasti lähinnä Irlannissa ja Islannissa, joissa kummassakin kuntien määrä on vähäinen, voidaan todeta virkajohtajamallin todellakin olevan varsin harvinainen ja erityinen Euroopassa. Sen laajuus on vähemmän kuin 1/87, ehkä prosentin luokkaa kaikista kunnista.

Yhdysvalloissa tilanne on erilainen, ja siellä virkajohtajamalli on hallitsevampi johtamismalli lukuun ottamatta kaikkein suurimpia kaupunkeja, joita lähes poikkeuksetta johtaa pormestari. Kansainvälisen kaupungin- ja kuntajohtajien yhdistyksen kyselyn mukaan vuonna 2011 Yhdysvaltain kunnista noin kaksi kolmasosaa oli virkajohtajan johtamia.

Amerikkalaisessa kuntajohtamista koskevassa tutkimuksessa on huomattu, että johtamismallin muuttamista koskeva keskustelu on aktiivisempaa suuremmissa kaupungeissa kuin pienemmissä tai maaseutukunnissa. Tämän arvellaan johtuvan siitä, että kaupungeissa väestö on heterogeenisempää ja ongelmat ovat yleensä kompleksisempia. Toisissa kaupungeissa on käynnissä jatkuva taistelu virkajohtajamallin ja pormestari-

mallin välillä, ja keskustelu saattaa puhjeta saman tien uudestaan johtamismallin uudistamisen jälkeen. Tämäkin kertonee osaltaan siitä, että mallit tukevat erilaisia poliittisia tavoitteita, mutta niiden vaikutuksista kaupunkien suorituskykyyn ei ole olemassa kiistämätöntä tieteellistä näyttöä.

Pormestareiden hallitessa Euroopan kuntia ei siis ole ihme, että suomalaisten kunnan- ja kaupunginjohtajien ulkomaankäyttöön tarkoitetuissa käyntikorteissa on jo pitkään luenut ”mayor” eikä ”city manager” tai ”CEO, Chief Executive Officer”. Kunnanjohtajien on ollut työstä selittää asemaansa kansainvälisille virkaveljilleen ja -siskoilleen, ja siksi on ollut helpompaa käyttää mayor-titteliä. Kunnanjohtajat ovat myös asemaltaan parhaiten vertailukelpoisia juuri useiden maiden pormestareihin eivätkä esimerkiksi kansliapäällikköihin tai vastaaviin, kuten Alankomaiden pormestarin ja raatimiesten ohella hallinnon johtajana toimivaan gemeentesecretarikseen, suomalaisittain kunnansihteeriin.

Eurooppalainen pormestari on ranskalainen

Puhuminen eurooppalaisesta tai amerikkalaisesta pormestari-mallista on kuitenkin hieman harhaanjohtavaa. ”Pormestari-malli” sisältää sekä Euroopassa että Yhdysvalloissa lukuisia erilaisia variaatioita sekä pormestarien valinnan että aseman suhteen. Esimerkiksi Oslossa on käytössä kahden pormestarin malli. Valtuuston puheenjohtajana toimiva pormestari on kunnan laillinen edustaja ja toimii kaupungin kasvoina ja vastaa muun muassa kuntalaisten osallisuuden vahvistamisesta. Kaupunginhallitusta johtava pormestari puolestaan vastaa kaupungin hallinnon ja toimialojen organisoinnista.

Oslon mallia yleisempi Norjassa on vahvan poliittisen johtajan (ordfører) ja ammatillisen pätevyyden omaavan virkajohtajan (kommunedirektør) rinnakkaiseen asemaan perustuva johtamismalli. Sitä ei voi oikein kutsua pormestari-malliksi mutta ei virkajohtajamalliksikaan, vaan kyseessä on välimuoto. Kuitenkin siinä, kuten Ruotsissakin, poliittisen johtajan asema on vahvempi kuin Suomessa.

Alankomaissa, Belgiassa ja Luxemburgissa puolestaan pormestareilla on rooli sekä paikallisen väestön että valtionhallinnon edustajina. Tämä lähtee jo siitä, että valtion keskukselliset hallinto vahvistaa pormestarien nimitykset. Pormestarit johtavat omaa kuntaansa, mutta heillä on myös valtiollisia, kuten väestörekisterin ylläpitoon liittyviä, tehtäviä.

Yhdysvalloissa useimmissa kaupunginjohtajakaupungeissa on pormestari, jonka rooli johtajana on kuitenkin erilainen kuin varsinaisissa pormestarimallin kaupungeissa, ja siellä pormestari keskittyy pelkästään poliittiseen johtamiseen. Monissa tapauksissa pormestarin rooli on lähinnä seremoniallinen.

Selkein pormestarimalleja jakava asia on pormestarin valintatapa. Päävaihtoehdot ovat valtuuston valitsema pormestari ja suoralla kansanvaalilla valittu pormestari. Karkeasti yleistään pormestari on valtuuston valitsema useimmiten niissä (pohjoisen Euroopan) maissa, joissa kuntien tehtävät ovat laajempia ja kunnilla on vastuuta hyvinvointipalveluista. Suoralla vaalilla valittu pormestari on puolestaan käytössä laajasti Espanjassa, Italiassa, Ranskassa sekä eräissä Itä-Euroopan maissa ja Saksan osavaltioissa.

Kuntien määrällä mitattuna suoralla vaalilla valittu pormestari on Euroopassa selvästi yleisempi kuin valtuuston valitsema. Toki tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että kolmessa maassa eli Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa on yhteensä 51 027 kuntaa, joka on melkein 60 prosenttia Euroopan unionin kunnista. Jos halutaan määrittää eurooppalainen ”mediaanikunta”, se onkin ranskalainen, ja mediaanijohtaja on suoralla kansanvaalilla valittu pormestari.

Vahva vai heikko pormestari?

Eurooppalaisessa keskustelussa suoralla vaalilla valittua pormestaria luonnehditaan usein vahvaksi pormestariksi suhteessa valtuuston valitsemaan. Kun pormestari on kuntalaisten suoraan valitsema, hänen mandaattinsa toimia kuntalaisten puolesta on vahva. Parhaimmillaan tämä antaa pormestarille

liikkumavaraa ja auktoriteettia jopa suhteessa valtiollisiin päätöksentekijöihin.

Yhdysvalloissa vahvan pormestarin käsite saa hieman erilaisia sisältöjä, ja siihen liitetään valintatavan ohella myös pormestarin asemaan ja valtaoikeuksiin kytkeytyviä tekijöitä.

Amerikkalainen vahva pormestari toimii pormestari-valtuusto-mallissa (mayor-council) ja on poliittinen ja hallinnollinen johtaja, jolle on keskitetty runsaasti päätöksentekovaltaa. Pormestari ohjaa hallintokoneistoa, ja hänellä on valta rekrytoida tai erottaa keskeiset kaupungin virkamiehet. Pormestarilla on myös veto-oikeus valtuuston päätöksiin, eikä valtuusto valvo pormestarin päivittäistä johtamista.

Yhdysvalloissa myös virkajohtajamallin (council-manager) kunnissa on yleensä pormestari, jota kuitenkin luonnehditaan tutkimuskirjallisuudessa usein niin sanotuksi heikoksi pormestariksi. Heikon pormestarin mallille on tyypillistä, että valtuusto on sekä poliittisen että hallinnollisen auktoriteetin lähde. Pormestari ei ole hallinnon johtaja, eikä hänellä ole veto-oikeutta valtuuston päätöksiin, ja valtuusto voi tarttua päivittäisjohtamisen kysymyksiin. Virkajohtajamallin kunnissa on lisäksi usein monia sen hallinnosta riippumattomasti operoivia toimielimiä ja komissioita.

Heikon pormestarin käsitettä on myös kritisoitu tutkimuskirjallisuudessa. Monet tutkijat näkevät, että niin sanotun kovan vallan eli hallinnollisen auktoriteetin puuttuminen ei suoraan tarkoita sitä, että pormestari olisi heikko. Pikemminkin poliittiseen johtajuuteen nähdään oleellisesti kuuluvan juuri erilaiset pehmeän johtajuuden keinot, kuten suostuttelu, diplomatia ja vuorovaikutus.

Eurooppalaista ”heikon pormestarin” mallia edustaa konsensusdemokratiastaan tuttu Alankomaat, jossa pormestarin nimityksen vahvistaa valtion keskushallinto ja jossa pormestareilla on vain vähän toimeenpanevia hallinnollisia tehtäviä ja velvollisuuksia. Valta kuuluu pormestarin ja raatimiesten neuvostolle, joka toimii kollektiivina merkiten sitä, että pormestarilla yksilönä on vain vähän päätöksentekovaltaa. Lisäksi hollantilainen pormestari on hyvin riippuvainen kunnan-

valtuustosta, jolle hän on toimistaan vastuullinen. Itse asiassa hollantilaisen pormestarin odotetaan toimivan ei-poliittisessa roolissa. Karstenin ja Hendriksin (2016) tutkimuksessa eräs hollantilainen pormestari kuvaa rooliaan niin, että ”ensimmäinen asia, jonka opin, on istua tekemättä mitään ja olla ilman mielipidettä”. Tärkeitä ovat sosiaaliset taidot ja ihmisten tuominen yhteen.

Sveitsiläinen kuntakokous rakentuu suoran demokratian varaan

Kahden päämallin – pormestarin ja virkajohtajan – ohella kuntien johtamisessa on käytössä myös muita rakenteellisia malleja sekä Euroopassa että varsinkin Pohjois-Amerikassa. Esi-merkiksi Yhdysvalloissa noin joka kymmenennessä kunnassa on käytössä niin sanottu kuntakokousmalli.

Kuntakokousmallissa äänestäjät eli kunnan asukkaat kokoontuvat ja toimivat yhdessä tärkeimmät poliittiset päätökset tekevinä elimenä, äänestävät talousarviosta ja valitsevat hallituksen tai johtokunnan jäsenet hoitamaan käytännön asioita. Nämä luottamushenkilöt voivat sitten joko itse toimeenpanna kuntakokouksen vahvistamia linjauksia, tai he voivat delegoida kunnan päivittäisen hallinnon ammattijohtajalle/hallintovirkamiehille.

Suorasta demokratiasta sekä vahvasta kunnallisesta ja alueellisesta itsehallinnosta tunnetussa Sveitsissä on myös käytössä useita erilaisia johtamismalleja. Sveitsiläinen kuntakokousmalli rakentuu vahvasti suoran demokratian varaan. Kuntalaiset tapaavat kahdesta kolmeen kertaan vuodessa kuntakokouksessa, joka päättää isoista linjoista ja säännöistä, kuten budjetista. Päätösten toimeenpanosta vastaa kuntaraati sekä virkamieshallinto.

Oetwil an der Limmatin kunta sijaitsee Zürichin kantonissa. Asukkaita on noin 2 500. Kunnan hallinto perustuu muutaman kerran vuodessa kokoontuvaan kuntakokoukseen, jossa ensin keskustellaan ja sen jälkeen äänestetään

ja päätetään. Äänestyksen tulos sitoo viisijäsenistä kunta-
raatia. Jokainen raadin jäsen johtaa yhtä lautakuntaa tai toi-
mialaa, ja raati toimii kollegiona. Raadin puheenjohtaja on
kunnan presidentti, ja raadin alaisuudessa hoitaa juokse-
via asioita kunnansihteeri.

Useissa kunnissa juuri raadit johtavat kunnan toimeenpano-
valtaa (hallitus), mutta joissakin kunnissa myös lainsäädäntöä
(valtuusto). Kunnan toimeenpanevan raadin puheenjohtajas-
ta käytetään yleensä termiä presidentti tai pormestari. Raadit
toimivat kuitenkin kollegioina, niillä on yhteinen vastuu ja pää-
tökset ovat konsensuspäätöksiä, jotka kansalaiset voivat vielä
kansanäänestyksillä haastaa. Raadin jäsenet eli raatimiehet vas-
taavat usein yhdestä tai useammasta kunnan tehtäväalueesta,
ja tehtävät ovat kiertäviä.

Pormestari- ja kunnanjohtajamalli eivät siis ole ainoita
vaihtoehtoja kunnan johtamisen järjestämiseksi. Näiden mui-
den mallien merkitys on kuitenkin jäänyt suhteellisen vähäi-
seksi siinä mielessä, että ne eivät innovaatioina ole juurikaan
levinneet tai laajentuneet. Tässä on käsitelty eurooppalaisia ja
pohjoisamerikkalaisia malleja. Maailmassa on toki vielä mo-
nia muitakin, jos mentäisiin näiden alueiden ulkopuolelle.

Kuntien tehtävillä on merkitystä, mutta muuttaako sote Suomen tilanteen?

Eri maiden mallien tunteminen on hyödyllistä, koska ne avaa-
vat uusia näkökulmia omaan tekemiseemme ja parhaimmil-
laan antavat vinkkejä uudenlaisesta tavasta toimia. Mallien
suora kopiointi ei kuitenkaan ole järkevää. Kun mietitään sitä,
onko pormestari vai virkajohtaja parempi johtamaan kuntaa,
on huomattava, että kunnan johtamisen tarkastelussa on aina
huomioitava johtamisjärjestelmän kokonaisuus.

Kokonaisuuteen vaikuttavat johtamisen keulahahmon ohel-
la monet muut kunnan instituutiot ja käytännöt. Myös kun-
nan tehtävillä ja niiden laajuudella on huomattava merkitys
johtamiseen. Kunnat, jotka pintapuolisen tarkastelun perus-

teella näyttävät hyvinkin samanlaisilta, voivat erota huomattavasti toisistaan eri pormestarimallien sisällä.

Kuntien tehtävät vaikuttavat johtajan asemaan, valtaan ja häneltä edellytettävään osaamiseen. Suomessa kuntien tehtäväkenttä on ollut Euroopan laajin. Vain muut pohjoismaat ovat tässä suhteessa olleet jotenkin vertailukelpoisia Suomeen. Suomessa pienilläkin kunnilla on kymmenien miljoonien budjetit ja laajat vastuut hyvinvointipalveluissa, koulutuksessa ja vapaaajassa, kulttuurissa, rakentamisessa, teknisissä palveluissa ja ympäristökysymyksissä. Talouden ja hallinnon pyörittäminen vaatii asiantuntemusta ja ammattimaista johtamista.

Ranskassa, Italiassa, Espanjassa ja myös monissa Itä-Euroopan maissa kunnilla on vain vähän lakisääteisiä tehtäviä. Kuntajohtajan tehtävässä tämä näkyy niin, että pormestarien roolissa korostuvat erilaiset yhteisöllisyyden aktiviteetit, kuten identiteetin vahvistaminen, perinteiden vaaliminen ja erilaisten juhlien järjestäminen, yhteisen tuen hankkiminen heikossa asemassa oleville kuntalaisille ja ihmisten mobilisointi vapaaehtoistyöhön. Pormestarin roolia voitaisiin sanoittaa niin, että siinä korostuvat kyläpäällikön tehtävät. Keveimmillään pormestarin rooli voi olla lähinnä seremoniallinen, ja hän toimii tilaisuuksissa puhujana ja ”nauhanleikkaajana”.

Slovakialainen professorikollegani kuvaili tyyppillistä pienen slovakialaisen kunnan osa-aikaisen pormestarin päivää näin: ”Kunnantalolla postien lukemista ja vastaamista viesteihin, etenkin erilaisiin valtionhallinnon kyselyihin ja ohjeisiin reagoimista. Sitten kiertelyä kunnan raitilla, yhden vanhan rouvan pesukoneen korjaus, toisen vanhuksen kanssa veropapereiden täyttöä. Illalla vuotuisen syysjuhlan suunnittelua yhdessä vapaaehtoisten kanssa.”

On syytä täsmentää, että edellä mainitussa ja monissa muissakin Euroopan maissa kuntien ja siten myös pormestarien tehtävät ja toimialue vaihtelevat yleensä kunnan koon mukaan. Suomalainen yhtenäiskuntajärjestelmätyyppi, jossa kaikenkokoisia kuntia koskevat periaatteessa samat tehtävät ja

sääntely, on eurooppalaisittain vähemmistössä. Ranskassa valtaosa kunnista on pieniä, mutta kaupungeissa ja varsinkin suurissa kaupungeissa pormestarien tehtäväkenttä voi olla laaja. Tästä kertoo myös edellä kuvattu Varsovan esimerkki, jossa pormestari on kaupungin ohella myös kaupunkia ympäröivän maakunnan johtaja.

Kuntien tehtävien laajuuden ja aseman perusteella on perusteltua väittää, että suomalainen kunnallishallinto ja sitä myötä sen johtamisen edellytykset poikkeavat valtaosasta muita eurooppalaisia kuntia. Pienissäkin kunnissa lakisääteisiä tehtäviä on runsaasti, ja kuntien johdolla on vastuu euromäärältään merkittävän talouden pyörittämisestä. Useampi hallitus on vuosituhaten vaihteen jälkeen halunnut rajoittaa kuntien tehtävien kasvua ja jopa vähentää niitä. Tässä on kuitenkin epäonnistuttu, ja tehtävien määrä on jatkanut kasvuaan. Puhe suomalaisten kuntien johtamisen erityisyydestä ei siten ole myytti.

Tilanne on kuitenkin merkittävästi muuttumassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen astuessa voimaan vuonna 2023, kun kuntien tehtävistä budjetilla mitattuna yli puolet siirtyy hyvinvointialueille. Pitäisikö näkemystä Suomen kunnallishallinnon erityisyydestä korjata ja johtamisjärjestelmiä tarkastella uudelleen? Varmasti pitää, niin suuresta muutoksesta on kysymys. Siitäkin huolimatta, että eurooppalaisessa kuntavertailussa suomalaisten kuntien tehtävät ovat sotenkin jälkeen keskimääräistä eurooppalaista kuntaa suuremmat.

Sote ei ole ainoa kuntia onttoittava voima. OAJ:n tilastojen mukaan peruskoulujen määrä on vähentynyt puoleen viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana, ja Suomessa on tätä kirjoitettaessa 67 sellaista kuntaa, joissa on vain yksi koulu. Monet näistäkin ovat lakkautusuhan alla, ja on todennäköistä, että Suomessa tulee olemaan yhä enemmän kuntia, joilla ei ole omaa koulua, vaan harvoista oppilaista vastaa jokin kuntien yhteinen oppilaitos. Tämä onttoittaa monia kuntia entisestään.

Budjetin ja muodollisen päätösvallan puoliintumisen pitäisi herättää monia keskusteluita lähtien poliittisen organisaation

rakenteesta aina johtajien määrään ja rooliin sekä palkkoihin. Johtajien vastuitahan arvioidaan usein budjetin perusteella. Pormestarimalli voi nousta esille myös pienempien kuntien johtamismallina, jos ajatellaan, että kunnan johdossa ei tarvita enää niin suurta hallinnon asiantuntemusta kuin aikaisemmin. Johtamisen keulakuvana voi nousta esiin kyläpäällikkö, joka kokoaa vapaaehtoistyön voimat ja tukee johtamisellaan erityisesti yhteisöllisyyttä, paikallisdemokratiaa, paikallista identiteettiä ja elinvoiman aktiviteetteja.

Suoralla vaalilla valittu pormestari kasvattaa suosiotaan Euroopassa

Euroopassa kuntien johtamisjärjestelmäännovaatioista on eniten suosiotaan kasvattanut viime aikoina suoralla kansanvaalilla valitun pormestarin malli. Varsinkin monissa Itä-Euroopan maissa, kuten Puolassa, Romaniassa tai entisissä Itä-Saksan osavaltioissa, mutta myös eräissä Pohjois-Saksan osavaltioissa, Espanjassa ja jonkin verran Britanniassa, ovat kuntalaiset yhä useammassa kunnassa päässeet valitsemaan suoraan oman pormestarin. Vastaavasti virkajohtajamallia ei ole otettu laajemmin käyttöön yhdessäkään Euroopan unionin jäsenmaassa vuosituuhannen vaihteen jälkeen.

Euroopassa ei ole edes käynnissä minkäänlaista keskustelua virka- ja pormestarimallin välillä, esimerkiksi keskustelua eri mallien eduista tai haitoista. Tämä on sinänsä luonnollista, kun otetaan huomioon pormestarimallien dominointi Euroopassa. Se, mikä kiinnostaa, on pormestarien valintatapa ja asema sekä etenkin se, mitä eroa on valtuuston valintaan perustuvalla pormestarimallilla ja suoraan kansanvaaliin perustuvalla mallilla. Myös esimerkiksi suhde valtuustoon ja muihin kunnan hallintoelimiin, pormestarin riippumattomuus, pormestarin tehtävät ja apulaispormestarien asema ovat herättäneet keskustelua ja olleet tutkimuksen kohteena.

Bristolissa Britanniassa otettiin käyttöön suoralla kansanvaalilla valitun pormestarin malli vuonna 2012, jolloin

kaupunkilaiset valitsivat ensimmäiseksi ”vahvaksi” pormestariksi George Fergusonin. Bristolin yliopiston ja Länsi-Englannin yliopiston tutkijaryhmä seurasi ja arvioi johtamisjärjestelmän muutoksen vaikutuksia sen alusta lähtien. Tutkimuksen mukaan johtamisjärjestelmän muutos toi kasvot ja runsaasti näkyvyyttä kaupungin johtamiselle. Sen sijaan valtuutetut, varsinkin oppositiossa olevat kokivat, että heidän mahdollisuutensa osallistua ja vaikuttaa kaupungin päätöksentekoon olivat heikentyneet. Vallan nähtiin keskittyneen vahvasti pormestarille ja hänen lähipiirilleen.

Suomalainen kunnanjohtajamalli, sen tausta ja kehitys

Kuntalain mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari. Kunnanjohtajan valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi, ja hän on virkasuhteessa kuntaan.

Suomessa kaupungin- ja kunnanjohtajat saivat näkyvän aseman jo kunnanjohtajajärjestelmän perustamisen yhteydessä vuonna 1927. Pakolliseksi jokaiseen kuntaan kunnanjohtaja tuli kuitenkin vasta 1970-luvulla. Vielä 1950-luvulla oli tyyppilistä, että kunnan johtavana henkilönä oli luottamushenkilö ja hänen apulaisenaan kunnansihteeri. Tämä luottamushenkilö saattoi itse hoitaa monia käytännön hallintoon liittyviä tehtäviä, kuten rakennuslupien käsittelyn.

Vuosien varrella ja lainsäädännön muuttuessa kunnanjohtajan asema on välillä hieman vahvistunut ja välillä heikentynyt, mutta pääsääntöisesti se on kuitenkin ollut jatkuvasti huomattavan vahva ja itsenäinen. Vuonna 1976 kunnanjohtajan institutionaalinen asema heikentyi, kun kunnanjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan tehtävät erotettiin toisistaan. Tämä vahvuushan sitten itse asiassa palautettiin pormestariuudistuksen yhteydessä 2006 kuntajohtajille – tosin vain pormestareille. 1990-luvulla uudistettiin kuntajohtamista niin, että

johtaja voitiin valita määräaikaiseksi ja hänet voitiin epäluottamuksen perusteella erottaa. Määräaikaisuus ei koskaan noussut kovin suosituksi toimintamalliksi. Sen sijaan kunnanjohtajien erottamisia luottamuksen menettämisen perusteella on nähty aika paljon.

Tehtävien määrän ja laajuuden, kuntien perustuslakiin kytkeytyn oikeudellisen aseman sekä henkilöstön koulutustason mittareiden mukaan suomalainen kunnallishallinto on maailman voimakkaimpia. Suomalaista yhteiskuntaa ei voi ymmärtää ilman ymmärrystä kunnista, joilla on suuri merkitys kansalaisten palvelujen järjestäjinä, demokratian mahdollistajina ja paikallisen elinvoiman moottoreina. Vastaavasti kunnan johtohenkilöillä on paljon yhteiskunnallista valtaa ja vastuuta.

Kuntajohtajan paikka on todellinen vaikuttajan paikka. Monien palvelujen ohella kuntajohtajan työssä tiivistyvät kysymykset elinkeinoista ja työllisyydestä, ympäristöstä ja kestävästä kehityksestä, asumisesta, hyvinvoinnista ja demokratiasta. Kunnissa päätetään, mihin rakennusyhtiöt tai perheet rakentavat ja millaisia taloja ne voivat rakentaa, millaista koulutusta lapsille annetaan, miten työmatkat kannattaa tehdä, miten vesihuolto organisoidaan tai millaisin keinoin kunnan yritystoimintaa kehitetään.

Kunnat eivät kuitenkaan ole vain palvelukoneita tai julkisia organisaatioita, vaan yhtä paljon demokraattisia ihmisten yhteisöjä, joiden kautta lähidemokratia voi toteutua, joiden kautta asukkaat voivat vaikuttaa ja kokea osallisuutta ja joiden kautta kansalaiset voivat itse tehdä asioita yhteiskunnan hyväksi.

Kuntien itsehallinnon ja laajan tehtäväkentän ohella kunnanjohtajien asemaan vaikuttavat johtajan valintatapa ja virkasuhde, poliittisen johdon asema sekä kuntajohtajan oma koulutus ja osaaminen. Poliittisessa johdossa hallitsevana käytäntönä on edelleen tehtävän hoitaminen varsinaisen työn ohella, mikä tarkoittaa, että aika ja energia kunnan asioiden hoitamiseen on rajoitettu. Kunnanjohtajien koulutustausta on nykyisin paljon monipuolisempi kuin vielä joitakin kymmeniä vuosia sitten, jolloin valtaosa oli Tampereen yliopiston kunnallistutkinnon suorittaneita. Nyt kunnanjohtajiksi tullaan

hallintotieteellisen koulutuksen ohella muun muassa juristin, kauppatieteilijän, kasvatustieteilijän ja jopa sotatieteilijän koulutuksella.

Kuntajohtajien asemasta on toisinaan keskusteltu julkisuudessa, ja etenkin asema poliittisena vaikuttajana on koettu hankalaksi. Sekä lainsäätäjä että kunnat näyttävät kuitenkin pääsääntöisesti halunneen tukea ja ylläpitää kuntajohtajien vahvaa asemaa. Vaikka kuntajohtajien erottamista on helpotettu, asema on edelleen käytännössä hyvin vahva. Vaikka määräaikaisuus on ollut mahdollinen, kunnat ovat harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta halunneet valita johtajansa pysyvään virkaan. Asemaa vahvistaa se, että koulutettuna virkamiehenä kuntajohtaja on usein tiedoiltaan ylivoimainen oman toimensa ohella luottamustehtävää hoitaviin luottamushenkilöihin verrattuna.

Vuonna 2006 johtamismallia avattiin mahdollistamalla pormestarin valinta kunnan johtoon virkajohtajan sijaan. Nykyisen kuntalain mukaan kunta voi valita kunnan johtoon kunnanjohtajan sijasta pormestarin, joka laissa säädettyihin kunnanjohtajan tehtäviin perustuen johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Lisäksi pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana, ja tässä roolissa hänen tehtävänä on kuntalain mukaisesti johtaa poliittista yhteistyötä.

Kuntalain määrittelemän yleisen johtamistehtävän lisäksi pormestarikunnat ovat hallintosäännöissään antaneet pormestarille monenlaisia rooleja ja tehtäviä, joista eräät vahvistavat huomattavasti pormestarien valtaa.

- Pormestarille annetaan yleinen puhe- ja läsnäolo-oikeus lähes kaikissa kuntien toimielimissä.
- Valtuustotyöskentelyn osalta pormestareilla on yleensä ensisijainen puheoikeus valtuuston kokouksissa, ja esimerkiksi Tampereella hallintosääntö velvoittaa kunnanvaltuuston puheenjohtajaa antamaan ensimmäisen puheenvuoron kaupungin pormestarille.
- Pormestari vastaa talousarvion esittelystä Kärkölässä, Tampereella, Pirkkalassa ja Puolangalla.

- Pormestari kytketään usein kunnan sisäiseen valvontaan tai tarkastukseen ja on usein siitä vastuussa.
- Pormestareille annetaan usein selvä rooli kuntakonsernin tai konsernijaoston johdossa sekä kuntastrategian valmistelussa.
- Pormestari nimetään yleensä kunnan johtoryhmätyöskentelyn johtoon. Lisäksi pormestarille annetaan valtuudet nimetä johtoryhmänsä jäsenet ja jopa tehtävät.
- Tuusulassa pormestari on vastuussa kunnanhallituksen arvioinnista ja kehittämisestä.

Suomessa pormestarin tehtävässä yhdistyvät siis kunnan hallinnon ja talouden johtaminen sekä poliittisen yhteistyön johtaminen. Tämä yhdistelmä takaa pormestarille kunnanjohtajaan verrattuna vahvan valta-aseman kuntaorganisaatiossa.

Pitäisikö pormestari voida valita suoralla kansanvaalilla?

Pormestarimalleista Suomessa on siis käytössä vain valtuuston valitseman pormestarin malli. Suoralla vaalilla valitusta pormestarista on käyty julkisuudessa jonkin verran keskustelua, mutta vaihtoehto ei ole vielä koskaan vakavasti edennyt valmistelussa. Vuoden 2015 kuntalain uudistamisen yhteydessäkin suoran pormestarin mahdollisuutta pohdittiin, mutta sille ei kuitenkaan koettu olevan suurta tarvetta, ja vaihtoehto sivuutettiin aika nopeasti.

Suoralla kansanvaalilla valitun pormestarin asema poikkeaa monin tavoin valtuuston valitsemasta. Häntä kutsutaan usein ”vahvaksi pormestariksi” siitä syystä, että suoran kansanvaalin katsotaan antavan vahvan mandaatin johtamiseen. Monet tutkijat näkevät, että valintatapa antaa pormestarille vahvuutta myös suhteessa valtioonhallintoon.

Kieltämättä valintatapa tuottaa legitimitteettiä ja riippumattomuutta. Niin kauan kuin pormestarilla on kuntalaisten tuki takanaan, hänellä on vahva mandaatti tehdä haluamaansa politiikkaa. Tämä ei kuitenkaan riitä, ja valintatapaan sisältyykin

myös heikkouksia ja riskejä. Voidakseen toimia pormestari on aina ensisijaisesti riippuvainen valtuuston tuesta, ja varsinkin jos pormestari tulee hallitsevien valtuustoryhmien ulkopuolelta, hänellä voi olla suuria vaikeuksia saada vietyä eteenpäin haluamiaan asioita. Pahimmassa tapauksessa paikallispolitiikka lukkiutuu pormestarin ja valtuuston välisiin arvovaltakamppailuihin.

Valintatapaan sisältyy myös muita mahdollisia riskejä. Suoralla kansanvaalilla pormestariksi valikoituu helpommin julkisuuden henkilöitä, joilla ei ole poliittista tai hallinnollista kokemusta. Tästä on runsaasti kansainvälisiä esimerkkejä. Erottamistilanteet ovat puolestaan vaikeita, kun kansan valitsemaa pormestaria ei voi ainakaan valtuusto erottaa.

Ehkä eniten suoralla vaalilla valitun pormestarin mallia on perusteltu demokratian lisäämisellä. Nähdään, että kuntalaisten tulisi itse saada valita kunnan johtaja. Näkemys on Suomessakin yleinen kansan keskuudessa. Lisäksi suoran kansanvaalin uskotaan lisäävän kiinnostusta vaaleja ja kunnallispolitiikkaa kohtaan. Tälle näkemykselle on olemassa perusteita, kun otetaan huomioon, miten henkilöityneitä vaalit nykyään ovat.

Demokratia-argumenttikin on kuitenkin vaillinainen. Suora vaali pormestarin valinnassa tukee vahvaa yksilöjohtajuutta ja politiikan henkilöitymistä entisestään. Sen sijaan se ei tue valtuuston roolin vahvistamista. Kunnallisen demokratian kannalta valtuusto on kuitenkin avainasemassa.

Itse vierastan kunnallispolitiikan henkilöitymistä ja viihteellistymistä ja etenkin sitä, että kunnallinen demokratia lepäisi yhden tai muutamien ihmisten varassa. Mieluummin haluaisin sen edelleen perustuvan laajaan joukkoon kuntalaisten valitsemia edustajia, jolloin kunnan moniarvoisuus tulee paremmin huomioiduksi päätöksenteossa. Lisäksi valtuutetuilla on kapasiteettia, jota kunta tarvitsee. Kansainvälinen tutkimuskirjallisuuskään ei anna selkeää tukea suoralla vaalilla valitulle pormestarille suhteessa valtuuston valitsemaan.

Tarvitaanko kunnan johtoon yksinäinen sankarijohtaja vai onko tärkeämpää yhdessä tekeminen?

Viime vuosikymmeninä johtajuutta koskevassa keskustelussa on saanut paljon jalansijaa vahva yksilöjohtajuus, jota voidaan kutsua myös sankarijohtajan malliksi. Tämä on näkyvissä myös julkisen sektorin ja kuntien johtamista koskevassa kirjallisuudessa.

Yksilöjohtajuus perustuu siihen, että yhdellä henkilöllä on kaikki langat käsissään ja riittävästi valtaa toimeenpanna haluamiaan asioita. Pormestarimalli kytkeytyy yksilöjohtajuuteen korostaessaan toimivallan keskittämistä. Vahvasta pormestarimallista hyvä esimerkki on Los Angelesin pormestari, joka johtaa sekä politiikkaa että hallintokoneistoa, valitsee apulaispormestarit ja päättää näiden tehtävistä, jolla on veto-oikeus valtuuston päätöksiin ja laaja rekrytointivalta.

Konsensusdemokratioissa, kuten Suomessa, vahvaa yksilöjohtajuutta on yleensä karsastettu ja vahvuutena on nähty se, että kunnan poliittiset päättäjät yhdessä vastaavat asioiden hoitamisesta. Tämä näkyy parhaiten kunnanhallituksen roolissa Suomen kunnallishallinnossa. Keskitetyn johtajuuden etuna on mahdollisuus saada aikaan nopeita pakotettuja muutoksia. Toisaalta keskitetty johtajuus on henkilöriippuvaista ja riskialtista. Jaettu johtajuus on jähmeämpää, mutta tuo kestävämpiä tuloksia.

Vahvan johtajan malli on kansainvälisesti myötätulessa

Kuten emeritusprofessori Aimo Ryyänen (2012) on todennut, ”suomalainen kunnallishallinto ei ole koskaan ollut kansainvälisistä vaikutteista vapaa”. Kansainväliset esimerkit, niiden kopioiminen ja muokkaaminen suomalaiseen hallintoon sovellettaviksi ovat olleet taustalla lähes kaikissa merkittävästi kunnallishallinnon toimintakulttuurua muovanneissa uudistuksissa. Kunnallishallinnon varhaisemmissa kehitysvaiheissa mallia haettiin usein Saksasta ja muista pohjoismaista. Osittain varmasti kielen vuoksi viimeisten vuosikymmenien aikana vaikutteet ovat yhä useammin tulleet anglosaksisista maista, ja tämä koskee erityisesti hallinnon uudistamisen suuria aaltoja, Uusi julkisjohtaminen- eli New Public Management- sekä Uusi julkinen hallinta- eli New Public Governance -liikkeitä.

Kansainvälisessä ja erityisesti juuri anglosaksisessa johtajuutta koskevassa keskustelussa on viime vuosikymmeninä saanut paljon jalansijaa vahva yksilöjohtajuus, johon liittyy niin sanottu sankarijohtajan ideaali. Tämä on näkyvissä myös julkisen sektorin ja kuntien johtamista koskevassa kirjallisuudessa. Ehkä vaikutusvaltaisimmin tästä kirjallisuudesta, jossa sankarijohtajuutta on sanoitettu ja tuotu näkyviin, on Barberin vuonna 2013 ilmestynyt kirja *If Mayors Ruled the World?*

Barber kuvaa kirjassaan sellaista kaupunkien johtajuutta, joka hänen mukaansa on voimakas ja tehokas monissa erilaisissa olosuhteissa. Vaikka hän suitsuttaa ei-puoluepoliittista ja pragmaattista johtajuutta, hänen kuvaamansa pormestarit ovat institutionaalisesti vahvoja johtajia, joilla on myös selkeä henkilökohtainen poliittinen, vaikkakaan ei puoluepoliittinen profiili. Pormestarit ovat visionäärisiä ja tahdonvoimaisia johtajia, joilla on halu ja kyky hyödyntää valtaa tärkeiksi näkemiensä päämäärien saavuttamiseksi.

Vahvasta yksilöjohtajuudesta hyvä esimerkki on Los Angelesin pormestari. Los Angelesissa kaupungin hallinto on järjestetty pormestari–valtuusto (mayor–council) -mallilla. Pormestari valitaan suoralla kansanvaalilla neljäksi vuodeksi kerrallaan,

ja hän toimii sekä poliittisena että virkakoneiston johtajana. Pormestari nimittää tärkeimmät poliittiset ja hallinnon johtajat, esittelee budjetin sekä tekee esityksiä ja suosituksia valtuustolle. Merkittävä yksityiskohta on veto-oikeus valtuuston päätöksiin, eli pormestari voi halutessaan kumota yksittäisiä valtuuston päätöksiä.

Los Angelesin pormestarille on muutenkin keskitetty hyvin paljon valtaa. Hän johtaa kaupungin organisaatiota ja voi antaa henkilökuntaa sitovia ohjeita sekä määräyksiä monissa eri asioissa. Pormestarilla on suuri vapaus organisoida hallintoa haluamallaan tavalla. Pormestari nimittää haluamansa määrän apulaispormestareita ja määrää heidän työnkuvansa. Pormestarilla on laaja esikunta, johon kuuluu apulaispormestarien ohella avustajia, viestintäasiantuntijoita ja muiden alojen asiantuntijoita. Lisäksi hän nimittää suuren joukon osastojen, laitosten ja yritysten johtajia, jotka hekään eivät ole statukseltaan virkamiehiä ja siten nopeasti vaihdettavia. Sanomattakin on selvää, että kaikki edellä mainitut henkilöt ovat hyvin riippuvaisia pormestarin suosioista.

Pormestarimalli siis kytkeytyy varsin usein yksilöjohtajuuteen korostaessaan toimivallan keskittämistä. Toki, kuten edellä on jo tuotu esille, pormestarimalleja on erilaisia. Kuitenkin viime aikoina suosiotaan ovat lisänneet juuri vahvan pormestarin malliin liittyvät piirteet, kuten suora kansanvaali, asema hallintokoneiston johtajana ja valtasuhde kunnanvaltuustoon.

Onko meidän ajassamme sitten jotakin erityistä vahvan johtajuuden kaipuuta? Tuskinpa sentään. Historiallisesti tarkastellen vahvoja johtajia toivotaan pelastajiksi aina aika ajoin, kun yhteisö on ajautunut vakaviin ongelmiin eikä tiedä, miten päästä eteenpäin. Tai jos yhteisössä on koettu, että tarvitaan muutosta ja hallitseva regimi ei sitä pysty toteuttamaan. Tutkimustieto ei tue sellaista näkemystä, jonka mukaan 2000-luvun alku olisi jotenkin poikkeava sen suhteen, millaista johtajuutta halutaan.

Suhtautuminen johtajuuteen on myös sidoksissa kansakunnan kulttuuriin ja historiallisiin kokemuksiin, ja tätä tarkastellaan myöhemmin. Vahvan kaupunkijohtajuuden esiin

nousemisessa lienee enemmänkin kysymys hallintoideologioiden ja -doktriinien taistelusta, joka usein tapahtuu heilurimaisena liikkeenä niin, että tietynsuuntainen muutos nostaa esiin vastavoiman, joka puolestaan vie eteenpäin päivävästaita kehitystä.

Vahvan yksilöjohtajuuden ja vallan keskittämisen hyödyt ja haitat

Vahva yksilöjohtajuus perustuu siihen, että yhdellä henkilöllä on käsissään kaikki langat ja osaaminen sekä riittävästi valtaa toimeenpanna haluamiaan asioita. Vahvan yksilöjohtajuuden tarvetta puolustetaan yleensä erityisesti muutoksen aikaansaamisella ja nopeudella sekä usein pormestarimallien yhteydessä myös valta–vastuu-suhteiden selkeydellä. Tässä ollaankin selvästi oikeilla jäljillä. Toimivaltainen, päätöksentekokykyinen johtaja voi tarvittaessa toimia nopeasti ja riippumattomasti ilman laajoja konsultaatioita. Tilannetta parantaa edelleen se, jos kaupunkiorganisaation avainpaikat on miehitetty johtajan omilla kannattajilla, jotka ovat riippuvaisia hänestä. Keskitetty valta ja yksilöjohtajuus tukevat nimenomaan joustavaa muutoksiin reagoimista sekä nopeaa ja pakotettua muutosta.

Yksilöjohtajuudessa vastuu voidaan yhdistää tiettyyn henkilöön, eikä sitä ole helppo piilottaa. Yksilöjohtajuus tukee tässä mielessä myös demokratiaa, koska valta on läpinäkyvää, kuntalaiset näkevät, kuka sitä käyttää, ja voivat tarvittaessa viimeistään seuraavissa vaaleissa osoittaa tyytymättömyytensä ja vaihtaa vallanpitäjät.

Vallan keskittämisessä yhdelle tai harvoille henkilöille on kuitenkin aina myös varjopuolia ja uhkatekijöitä. Harvainvalta on helposti poissulkevaa, mikä kuntien tapauksessa tarkoittaa sitä, että osa poliittisista voimista eli valtuutetuista suljetaan helposti toiminnan ulkopuolelle, vaikka heillä saattaisi olla paljonkin annettavaa oman kuntansa kehittämiseen.

Sama ongelma voi koskea kunnan henkilöstöä ja myös kuntalaisia, jos nämä kokevat, että heitä ei riittävästi kuulla muutosten

suunnittelussa ja toteuttamisessa. Vaikka pakotettu muutos voi olla nopeaa, sen teho voi kuitenkin jäädä lyhytaikaiseksi ja heikoksi, mikäli kunnan keskeiset toimijat, valtuutetut, henkilöstö tai kuntalaiset eivät koe riittävää osallisuutta muutokseen.

Italian kuntahallinnossa on 1990-luvun lopulta lähtien toteutettu uudistuksia, joiden tarkoituksena on ollut vahvistaa poliittista johtajuutta nimenomaan pormestarin valintaan ja asemaan liittyvillä muutoksilla. Pormestarien yksilöjohtajina vahvistunutta asemaa tarkastellessaan Sancino ja Castellani (2016) toteavat, että pormestareista on tullut kuntalaisten ja kansalaisyhteiskunnan äänen portinvartijoita. Vahvat pormestarit ovat työntäneet syrjään poliittisia puolueita näiden perinteisestä roolista paikallisyhteisön intressien esiintuojina ja ajajina vähentäen moniarvoisuuden edustusta. Etenkin oppositio puolueiden toiminta valtuustoissa on heikentynyt ja niiden kykyä osallistua kuntien hallintoon on vaikeutettu niin, että monet ovat jopa luopuneet paikallispolitiikasta. Resursseja on kohdistettu lähinnä pormestarien toiminnan tukemiseen.

Sankarijohtaja on myös melkoinen riski organisaatiolle, joka on kovin haavoittuva silloin, kun kaikki on riippuvaista yhdestä ihmisestä. Sanotaan, että kukaan ei ole korvaamaton, mutta riippuvuus yhden johtajan osaamisesta, energiasta ja linjauksista voi kuitenkin tuottaa sopeutumisvaikeuksia tilanteiden muuttuessa. Suuremmilla kunnilla ja kaupungeilla, joilla on runsaasti eri alojen asiantuntijoita palkkalistoillaan, uhka ei ole niin välitön kuin pienemmissä kunnissa. On myös huomattava, että kuntien toiminnan tulisi olla pitkäjänteistä ja strategisen johtamisen tulisi ulottua vaalikausien ylitse.

Ylipäättään sankarijohtaja kaupungin kaikista asioista vastaavana keulahahmona on melkoinen myytti nykyisessä kompleksisessa maailmassa, jossa asiat ovat entistä monimutkaisempia ja vaikeammin ratkaistavia. Suurten kaupunkien ja pienempien kuntienkin johtajien tehtävä on tänä päivänä hyvin haastava, ja johtajiin kohdistuu monenlaisia erilaisia osaamisvaatimuksia. Vaikka johtaja olisi kuinka osaava ja taitava, on hänen yksin mahdotonta hallita kaikkia tarvittavia asioita. Valtaa omaavan johtajan viisautta onkin jakaa valtaansa niin paljon

kuin mahdollista ja luoda edellytyksiä muiden työlle. Näin on mahdollista hyödyntää laajemmin organisaatiossa ja sen ulkopuolella olevaa osaamista ja energiaa.

Suomalaisen pormestarimallin ja yksilöjohtajuuden tai yhdessä johtamisen yhteys on siinä, että pormestari malli luo edellytyksiä vahvalle yksilöjohtajuudelle ja vallan keskittämiseksi. Pormestari malli ei siis väistämättä tarkoita yksilöjohtamista, mutta se antaa siihen vahvemmat mahdollisuudet kuin virkaajohtajamalli, joka puolestaan tukee paremmin yhdessä johtamista. Lopulta pormestari voi itse valita, miten käyttää ulottuvillaan olevaa valtaa, keskittääkö ja pitää kaikki langat omissa käsissään vai delegoiko sitä ja mahdollistaa muiden johtamista.

Valtaetäisyydet ovat Suomessa vähäisiä

Hollantilainen kulttuurintutkija Geert Hofstede on jakanut kulttuurin ulottuvuudet viiteen osaan. Otan tässä näkyviin kaksi tämän aihepiirin kannalta keskeistä. Valtaetäisyys mittaa sitä, miten kyseisessä maassa suhtaudutaan ihmisten eriarvoisuuteen ja/tai samanarvoisuuteen ja miten hyväksyttäviiä hierarkiat ja valta ovat yhteiskunnassa. Toinen tärkeä ulottuvuus on epävarmuus, jonka painotukset vaihtelevat suuresti eri maiden välillä kuten valtaetäisyydessäkin. Kulttuuri voi olla joko epävarmuutta sietävä tai sitä välttävä.

Kuntajohtamisen arvostetut tutkijat Mouritzen ja Svava ovat selittäneet valtaetäisyyden ja epävarmuuden ulottuvuuksien avulla kuntien johtamismallien eroja eri maissa. Vahvan pormestarin ja siis vahvan yksilöjohtajuuden mallia suosivien maiden kulttuurille on tyypillistä epävarmuuden välttäminen ja korkea valtaetäisyys. Vallan epätasainen jakaantuminen on näissä maissa normaalia, ja suhteet ovat voimakkaiden hierarkioiden värittämiä. Epävarmuuden välttäminen heijastaa sitä, että kansalaiset tuntevat olevansa uhattuja epäselvissä tai tuntemattomissa tilanteissa ja ovat siksi luoneet käytäntöjä ja instituutioita, joilla näitä tilanteita yritetään välttää. Ihmisillä on sisäinen tarve säännöille, järjestykselle ja täsmällisyydelle.

Niissä maissa, kuten pohjoismaissa tai Alankomaissa, joissa valtaetäisyydet ovat vähäisiä ja epävarmuutta siedetään paremmin, vallan keskittäminen on vähemmän hyväksyttyä ja poliittiset johtajat ovat tasavertaisempia suhteessa muihin poliittikkoihin. Valta on hajautettua, sen keskittämiseen suhtaudutaan epäluuloisesti ja johtajat luottavat tiimityöhön ja tiimien asiantuntemukseen. Johtajia kutsutaan etunimeltä. Viestintä on suoraa ja osallistavaa. Kahden kerroksen poliitikot ovat harvinaisia, lähinnä suurempien kaupunkien soveltamia ratkaisuja.

Suomi on näillä ulottuuksilla kiinnostava poikkeus muista pohjoismaista siinä mielessä, että valtaetäisyydet ovat kansainvälisesti vertaillen pieniä kuten muissakin pohjoismaissa, mutta epävarmuutta kuitenkin siedetään huonosti. Kuinka tätä suomalaista suhtautumista valtaan ja sääntöihin voisi selittää ja mitä se tarkoittaa kuntajohtamisen näkökulmasta?

Suomen kunnissa valta on ollut jaettava

Niin sanotuissa konsensusdemokratioissa, joihin Suomi kuuluu, yhdessä johtaminen on perinteisesti ollut kuntien toiminnassa yleisempi malli kuin vahvojen yksilöiden toimintaan perustuva. Tämä siitä huolimatta, että Suomessakin on toki ollut vahvoja persoonia kuntien johdossa – sekä legendaarisia kuntapoliitikkoja että kunnan- ja kaupunginjohtajia.

Tämä siltoja rakentava ja yhdistävä johtajuus (bridging and bonding leadership) on luonteeltaan jaettava, yhdessä tekemiseen ja yhteiseen kollektiiviseen vastuuseen pikemminkin kuin voimakkaiden yksilöiden määräysvaltaan perustuvaa. Yhteiseen vastuuseen perustuvan johtamisen periaatteet ovat näkyvissä monissa kuntia koskevissa säädöksissä ja instituutioissa. Sen näkyvin ilmenemismuoto Suomen kunnallishallinnossa on kunnanhallitusten rooli toimieliminä, jotka laajasti edustavat kunnan eri puolueita ja jotka ovat yhteisesti vastuussa tehtävistään. Nämä säädökset ja instituutiot ovat olleet omiaan blokkamaan tietä yksilöiden vahvalta johtajuudelta ja tällaista kehityssuuntaa tukevilta hallinno uudistuksilta, esimerkiksi suoralla kansanvaalilla valitulta pormestarilta.

Kuntaliiton entinen lakimies Kari Prättälä kuvaa hyvin järjestelmän perusluonnetta haastattelussa, joka käsitteli johtajuutta metropolialueen kehittämisessä:

”Kyllä meillä tarvitaan selkeämmin määritelty poliittinen johtamissysteemi. Ei niitä poliittisia johtajia oikein tällaisessa järjestelmässä voi syntyä, jossa tärkeämpää on se, että kukaan ei saa liikaa valtaa, kuin se, että jollakin on valtaa lähteä viemään asioita eteenpäin.” (Harju & Haveri 2019)

Kunnanhallitusten jäsenillä on perinteisesti yhteinen vastuu kunnan kokonaistoiminnasta. Sellainen ajattelutapa, jossa kullekin kunnanhallituksen jäsenelle on annettu vastuu jostakin toimialasta tai sektorista – kuten niin sanottu ministerimalli, jossa hallituksen jäsenet ovat lautakuntien puheenjohtajia – on meillä suhteellisen uusi ja vielä vähän sovellettu. Ministerimalli ei sekään kuitenkaan riko peruseriaatetta hallituksen kokonaisvastuusta.

Kunnan johtamistehtävä on osoitettu kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle. Kunnanhallitus on johtamistehtävässään sidottu yhteistyöhön johtavan viranhaltijan eli kunnanjohtajan kanssa muun muassa siten, että kunnanjohtaja määrittää hallituksen agendan. Tämäkin piirre kuvastaa jaettua johtajuutta. Toimivan johtajuuden edellytyksenä on yhtäältä kunnanhallituksen sisäinen yhteistyö ja toisaalta kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välinen yhteistyö.

Yksilöiden vallankäyttö on edelleenkin vältetty puheenaihe Suomessa. Kunnanjohtajat eivät yleensä halua puhua omasta asemastaan ja vaikutusvallastaan. Myös suomalaisten pormestarien toiminnassa tämä on näkynyt niin, että oman vallankäytön merkitystä ei ole korostettu, vaan pyritty pikemminkin vähättelemään. Asian voisi ilmaista niin, että monet pormestarit näkevät, että ”kaupunkia pitää johtaa, mutta siitä ei saa jäädä kiinni”. Vahva johtajuus ja vallankäyttö tulkitaan helposti negatiiviseksi ja jotakin poissulkevaksi. Johtajiin suhtaudutaan epäluuloisesti, vaikka heitä myös usein huudetaan apuun, kun asiat menevät huonosti.

Mistä sitten tällainen perinne on syntynyt? Varmaankin edellä kuvatut kulttuuriin liittyvät valtaetäisyyden ja epävarmuuden heikon sietämisen ulottuvuudet selittävät suhtautumista johtajuuteen. Näiden syntyjuuria taas olisi haettava syvältä historiasta ja suomalaisuuden luonteesta. Jätän syvällisemmän analyysin kulttuurin ja historian tutkijoille, joilla tähän on riittävä asiantuntemus. Nostan kuitenkin esille joitakin ajatuksia siitä, miten muutamat historialliset tapahtumat ovat mahdollisesti heijastuneet nimenomaan kunnallishallinnon kulttuurin muotoutumiseen. Sodat ja niihin liittyvät kokemukset ovat tässä kuten monissa muissakin asioissa olleet merkittäviä toimintatapojen ja kulttuurin muovaajia.

Katkeran sisällissodan jälkeen vuonna 1918 sodan osapuolten eli valkoisten ja punaisten välinen sovinto oli kansallisen eheytyksen edellytys. Vuoden 1918 lopulla Suomessa valittiin ensimmäiset yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella valitut kunnanvaltuustot, joiden vaikeana tehtävänä oli johtaa kuntia kahtiajakautuneessa yhteiskunnassa. Eheytyksipolitiikan tärkeimmiksi vetureiksi nousivat tuolloin monissa kaupungeissa ja kunnissa kunnanvaltuustot, joissa punaiset ja valkoiset ratkaisivat yhdessä paikallistason konkreettisia ongelmia.

Ideologioiden sijaan pragmatismi ja vahvojen yksilöiden korostamisen sijaan vallan jakaminen ja yhdessä tekeminen alkoivat saada jalansijaa. Tuossa tilanteessa oli luonnollista vieroksua vahvoja johtajia jo sen vuoksi, että heidän tulkittiin väistämättä edustavan suoraan jompaakumpaa sodan osapuolta. Toisen osapuolen vahvan johtajuuden ansiosta syntynyt päätös oli toteutusvoimaltaan heikko, koska toinen osapuoli ei voinut siihen sitoutua. Legitimaatio tarvitsi yhteisiä päätöksiä, jotka usein olivat vaikeiden neuvottelujen perusteella aikaansaatuja kompromisseja.

Historiantutkija Jarmo Peltola kertoo Janakkalan historiaa käsittelevässä teoksessaan tarinan siitä, kuinka 1918 lokakuussa Janakkalan kunnanvaltuusto sai Hämeenlinnan piirin kansakoulujen tarkastajalta kirjelmän, jossa esitettiin, että kansakoulun opettajien palkat vaativat korjaamista. Puhuttiin niin sanotun kalliin ajan korotuksista. Valtuuston keskustelu ja

päätöksenteko tästä palkankorotuksesta ja siitä, kenelle sitä voitaisiin maksaa, kuvastaa hyvin tilannetta, jossa äskettäin sodan vastakkaisilla puolilla taistelleet yhteisen keskustelu- ja päätöksentekofoorumin kautta ja konkreettisia paikallisia kysymyksiä ratkomalla alkoivat vähentää ristiriitojaan.

Vastaavasti historiantutkija Kati Katajisto kuvaa vuonna 2018 ilmestyneessä kirjassaan ”Sodasta sovintoon” monien arkipäiväisten päätöstilanteiden kautta sitä, kuinka Helsingin uudistettu kunnallishallinto lähti liikkeelle sisällissodan jälkeen ja sai aikaan tuloksia yhteistyön ja jaetun johtajuuden avulla. Kaupungin asioista alettiin päättää yhteistyössä kaikkien ryhmien kanssa eikä pienempiäkään ryhmiä suljettu ulkopuolelle, vaikka sosiaalidemokraatit ja ruotsalainen kansanpuolue olivatkin selvästi suurimmat.

Talvi- ja jatkosodan jälkeen oltiin hieman erilaisessa tilanteessa, jossa siinäkin kuitenkin kansallinen ja paikallinen yhteistyö oli välttämätön edellytys yhteiskunnan kehitykselle. Maa oli jälleenrakennettava sodan jäljiltä, maksettavat sotakorvaukset Neuvostoliitolle ja asutettava luovuteltuilta alueilta siirtynyt väestö uudelleen. Pragmatismi tässäkin tilanteessa pikemmin kuin visionäärisyys tai idealismi nousi pintaan – ja näiden ohella valitettavasti myös teknokraattisuus.

Tässäkin tilanteessa kuntien päättävien elimien sisäisellä yhteistyöllä oli usein merkittävä rooli. Näkyvä ilmaisu tästä oli monissa kaupungeissa suurimpina puolueina olevien sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen välinen yhteistyö, ja maaseudulla taas monet kunnat olivat keskustan hallitsemia, mutta silti valta oli jaettua eri ryhmien välillä. Tosin on huomattava, että edellä kuvattu yhteistyö sisälsi monissa kunnissa, kuten Tampereella, myös eksklusiivisia, pienempiä ryhmiä poisulkevia regiimihallinnon piirteitä.

Yhdessä tekeminen kunniaan: hallinta, uusi paikallisuus ja paikkaperusteinen johtaminen

Nykypäivän kunnallishallinnossa jaetulle johtajuudelle on enemmän tarvetta kuin ehkä koskaan aiemmin. Kuntien ja

kaupunkien perinteisten ja yleensä melko selkeiden tehtävien rinnalle on noussut yhä enemmän uusia ja vaikeasti haltuun otettavia haasteita, jotka liittyvät esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaan, sosiaalisen segregaaation ehkäisyyn tai paikallisen elinvoiman luomiseen ja ylläpitämiseen.

Monet tutkijat ovatkin viime vuosina nostaneet esille ajatusta, jonka mukaan kaupunkien ja kuntien menestymisen kannalta oleellista on mobilisoida ja hyödyntää maksimaalisesti niiden käytössä olevia resursseja, etenkin inhimillisiä resursseja, joihin kuuluvat valtuutettujen ja virkahenkilöstön ohella myös kuntalaiset sekä yritysten ja järjestöjen edustajat. Teoreettisesti näitä ideoita on kehitelty erityisesti hallinnan (governance), uuden paikallisuuden (new localism) ja paikka-perusteisen johtajuuden (place-based leadership) teorioissa.

Hallinta – tai uusi julkinen hallinta – korostaa, että julkinen hallinto ei pysty enää selviämään haasteistaan toimimalla yksin tai käskyttämällä muita. Sen sijaan menestyksekkäs toiminta perustuu yhä enemmän verkostoihin, joissa kunnat, yritykset, vapaaehtoisorganisaatiot ja kuntalaiset toimivat yhdessä järjestäen palveluita tai innovoiden uudenlaisia kehittämisen, osallistumisen ja elinvoiman aktiviteetteja. Yhteisen tekemisen lähtökohta on keskinäinen riippuvuus. Monimutkaisia asioita ei voi hallita yksinkertaisilla ratkaisuilla tai järjestelmillä, ja siksi hierarkkinen ja johtajakeskeinen johtaminen vähitellen menettää merkitystään.

Johtaminen perustuu yhä enemmän yhteistyöhön yhtäältä kuntaorganisaation sisällä luottamushenkilöiden ja virkahenkilöiden välillä ja toisaalta kuntayhteisön sisällä kuntalaisien, yritysten ja järjestöjen kanssa. Tällaisessa johtamisessa hyödynnetään neuvotteluja, diplomatiata sekä vuorovaikutustaitoja enemmän kuin suoraa käskytystä. Se edellyttää eri osapuolten välisen ymmärryksen löytämistä tilanteissa, joita usein leimaavat erilaiset tavoitteet ja toimintakulttuurit.

Kunnanjohtajalle tämä näyttäytyy kokoelmana erilaisia poliittisia ja muita ryhmiä, yhtiöitä, kuntayhtymiä, säätiöitä, neuvottelukuntia, projekteja ja yhteistyöverkostoja, jotka suhteellisen itsenäisinä toteuttavat jotakin kunnalle tärkeää tehtävää

ja joiden kanssa johtaja pyrkii saavuttamaan omia tavoitteitaan.

Uusi paikallisuus ilmaisee asian siten, että tulevaisuuden kaupungeissa johtamisen ytimessä on erilaisten resurssien hyödyntäminen. Uuden paikallisuuden näkökulmasta kaupungeissa on runsaasti voimavaroja, joita ei ole tunnistettu ja otettu tehokkaasti käyttöön tulevaisuuden luomisessa. Resurssit voivat olla sekä materiaalisia (kuten tila, rakennukset, yksityinen pääoma) että toimijoihin liittyviä (kaupunkilaiset, kumppanuus järjestöjen ja yritysten sekä julkisen sektorin toimijoiden kanssa).

Esimerkiksi yksityisten investointien houkuttelulla voidaan oleellisesti vaikuttaa menestymiseen globaalissa kilpailussa. Vastaavasti asukkaat ovat kaupunkien kehittämisen ja tiedon merkittävin voimavara. Tämän voimavaran hyödyntäminen edellyttää kulttuurista muutosta, jossa hylätään monissa kunnissa vallalla ollut näkemys asukkaista lähinnä palveluita kuluttavana rasitteena.

Johtamisen muutos edellyttää ymmärrystä eri toimijoiden rooleista ja merkityksestä ja perinteisen johtamisen vajavaisesta kyvystä yhdistää kaupungin toimijoita tekemään asioita yhdessä. Johdon roolissa korostuu mahdollistava, jaettu johtajuus, jossa olennaista on luottamuksen rakentaminen eri toimijoiden välillä. Tällainen johtaminen haastaa myös perinteisen vallanjaon hajauttaen valtaa yhtäältä organisaation sisällä sekä toisaalta kaupunkiorganisaatiolta kaupunkiyhteisölle.

Paikkaperusteisessa johtamisessa (place leadership tai place-based leadership) paikkaperusteisuus tarkoittaa sitä, että josakin tietyssä paikassa sijaitseva yhteisö, kunta, kylä tai alue on tärkeä siellä toimiville ja vaikuttaa heidän motivaatioonsa ja haluunsa toimia paikan puolesta. Paikkaperusteisuus nähdään usein antiteesinä paikattomalle ja kasvottomalle vallalle, kuten kansainvälisille organisaatioille ja suuryrityksille, joiden strategioissa paikat eivät juurikaan merkitse mitään.

Suurten kansainvälisten yritysten ja muiden organisaatioiden päätöksenteossa maantieteellä ei ole merkitystä. Paikkaperusteisuus merkitsee avainresurssien, kompetenssien ja

vallanmuotojen mobilisointia ja koordinoitua yli organisatorajojen kyseisen alueen tai kaupungin kehitystä palvelevalla tavalla.

Paikkaperusteisessa johtamisessa korostetaan sitä, että johtamiskapasiteetti on hajautunut yhteisön eri toimijoille. Kunnan johtajien on otettava tämä huomioon ja saatava kapasiteetti käyttöön, jos haluavat aktiivisesti kehittää kuntaansa. Johtajuus jaetaan kuntavaaleissa valittujen poliitikkojen suorittamaan poliittiseen johtajuuteen, kunnan virkahenkilöiden hallinnolliseen johtajuuteen sekä järjestöjen ja yritysten harjoittamaan yhteisöjohtajuuteen. Viimeinen ryhmä tarkoittaa niitä yritysten ja järjestöjen aktiiveja, jotka ovat valmiita panostamaan aikaa ja energiaa kunnan asioiden hoitamiseen, esimerkiksi elinvoiman vahvistamiseen tai sosiaalisiin aktiviteetteihin.

Professori Markku Sotaraudan paikkaperusteista aluekehittämistä koskevan kansainvälisen vertailututkimuksen mukaan paikkaperustainen johtajuus ei muodostu vain yksittäisten johtajien varaan, vaan kaikissa tutkituissa tapauksissa johtajuuden ottaa jonkinlainen koalitio. Se, kuka tai ketkä johtavat koalitiota, vaihtelee tapauksittain. Paikallinen ja kansallinen kulttuuri ja hallintojärjestelmä luovat ne puitteet, joissa johtajuus löytää muotonsa.

Helsingistä Puolangalle – Suomen pormestarimallit puntarissa

Suomessa seitsemän kuntaa on siirtynyt pormestari-malliin, Tampere niistä ensimmäisenä. Kuntien tapa so-veltaa mallia on erilainen ja myös saadut kokemukset poikkeavat.

Helsinki saavutti suurimman osan pormestarimallille aset-tamista tavoitteista – mutta sai myös odottamattomia kyl-kiäisiä. Puolanka puolestaan on 2 700 asukkaan kainuulais-kunta, joka haluaa, että kuntaa kehittävät siihen sitoutuneet ja kunnassa asuvat ihmiset.

Amerikkalainen tutkimus puolustaa virkajohtajamallia, mutta monelta osin evidenssi on vajavaista ja suora soveltaminen Suomen tilanteeseen kyseenalaista

Seuraavaksi tarkastelen sitä, miten tutkimuksissa arvioidaan pormestarimallin ja virkajohtajamallin eroja. Suomessa on toistaiseksi tutkittu lähinnä Tampereen ja Helsingin kokemuk-sia. Kansainvälistäkään tutkimusta ei ole valtavaa määrää. Ku-ten edellä jo todettiin, Euroopassa kysymys pormestarimallin haastamisesta ei ole ollut kiinnostava pormestarimallin domi-noivan aseman vuoksi, ja siksi eurooppalainen tutkimus on keskittynyt enemmän erilaisten pormestarimallien vertailuun.

Sen sijaan Yhdysvalloissa on tehty jonkin verran tutki-musta johtamismallin vaikutuksista kaupungin hallintaan, sen

tehokkuuteen, vaikuttavuuteen ja demokraattisuuteen. Hyvän katsauksen tästä tutkimuksesta on julkaissut professori Jered B. Carr vuonna 2015. Tarkastelen aluksi tämän amerikkalaisen tutkimuksen johtopäätöksiä ja sen jälkeen kotimaisia kokemuksia.

Carrin metatutkimuksen lähtökohtana on Yhdysvalloissa yleiseksi uskomukseksi muodostunut käsitys, jonka mukaan virkajohtajavetoiset kunnat ja kaupungit selviytyvät tehtävistään paremmin ja tehokkaammin kuin pormestarien johtamat. Hän käy läpi kymmenen tähän liittyvää väitettä olemassa olevan empiirisen tutkimuksen perusteella.

Carrin mukaan hänen arvioimansa tutkimus tarjoaa huomattavaa evidenssiä tukemaan väitettä virkajohtajamallin paremmuudesta, mutta evidenssi ei kuitenkaan ole niin selkeää ja vahvaa kuin monet virkajohtajamallin kannattajat olettavat. Joidenkin johtamismallia koskevien väitteiden tueksi on olemassa jo vahvaa tutkimuksellista näyttöä, osa taas on heikommin tai hyvin heikosti tutkimuksellisesti perusteltuja.

Vahvaa empiiristä näyttöä on siitä, että virkajohtajavetoiset kaupungit pyrkivät palvelemaan laajempaa joukkoa kaupungin väestöstä ja palveluita ja kehittämistä tehdään tasapuolisemmin eri kaupunginosissa. Viranhaltijat myös kokevat pystyvänsä suuntaamaan ajankäyttönsä tehokkaammin johtamiseen niissä kaupungeissa, joita ei johda pormestari. Toisaalta kaupunginjohtajien johtamisessa kaupungeissa on matalampi äänestysaktiivisuus.

Melko vahvaa näyttöä on siitä, että kaupunginjohtaja-kaupungit pystyvät kehittämään kaupungin toimintoja kokonaisvaltaisemmin ja niiden hallinnossa esiintyy vähemmän ristiriitoja. Lisäksi kaupunginjohtajamallin kaupungit omaksuvat ja ottavat helpommin käyttöön uusia innovaatioita ja toimintakäytäntöjä kuin pormestarimallin kaupungit.

Jonkin verran näyttöä saa myös väite, jonka mukaan johtamismallilla olisi merkitystä sille, miten kaupungit reagoivat voimakkaampien vaaliipiirien esittämiin tarpeisiin. Eli pormestarien johtamisessa kaupungeissa priorisoidaan pormestarille tärkeitä alueita. Samoin jonkin verran on näyttöä siitä, että

johtamismalli vaikuttaa kuntalaisten poliittiseen ja muuhun osallistumiseen.

Vastaavasti Nelsonin ja Afonson vuonna 2019 julkaistu tutkimus antaa vahvoja viitteitä siitä, että pormestarijohtoiset kaupungit ovat alttiimpia korruptiolle kuin virkajohtajavetoiset. Valtuusto–johtaja-mallissa toimiva ammattijohtaja on yleensä poliittisesti valittua pormestaria kyvykkäämpi luomaan kunnan hallintorakenteisiin sellaisia sisäisiä mekanismeja ja periaatteita, joilla ehkäistään korruptiota. Korruption nähdään myös liittyvän pormestarin suureen riippumattomuuteen yhtäältä valtuustosta (suoralla vaalilla valittu pormestari) ja toisaalta kunnan hallinnosta. Virkajohtajamalliin on sisäänrakennettu enemmän vallan tasapainoa ja sisäistä tarkistusta (checks and balances) edistäviä mekanismeja.

Tämänkään tutkimuksen tuloksia ei sinänsä voida suoraan soveltaa suomalaiseen kontekstiin, eli vaikka tutkimus onkin luotettavasti toteutettu ja uskottava, en silti menisi sen perusteella sanomaan, että suomalainen pormestari malli lisää korruptiota kunnissa. Mutta on totta, että väärinkäytösten mahdollisuus kasvaa silloin, kun valta on harvoissa käsissä eikä sitä pystytä valvomaan tehokkaasti. Kotimaisessa pormestari keskustelussa onkin epäilty pormestari mallin vaikeuttavan johtajien valvontaa, vaikka varsinaisia väärinkäytöksiä ei ole tullut missään esille.

Amerikkalaisen tutkimuksen suoraa soveltamista heikentää kontekstien erilaisuus. Yhtäältä amerikkalaiset pormestari mallit ovat erilaisia kuin meillä tällä hetkellä sovellettava valtuuston valitsemaan pormestariin perustuva malli, ja toisaalta koko hallintokulttuuri on varsin erityislaatuinen. Toki amerikkalainen paikallishallinto sisältää myös monia erilaisia variaatioita. Puhunta yhdestä amerikkalaisesta pormestari mallista on yhtä yksinkertaistavaa kuin puhunta yhdestä eurooppalaisesta.

Varmaan suurta yleisöä kiinnostavin kysymys olisi johtamismallin vaikutus kunnan palveluihin ja kuntaorganisaation tehokkuuteen yleisesti. Valitettavasti juuri näistä teemoista on olemassa vain hyvin heikkoa tutkimuksellista näyttöä. Lisäksi on syytä todeta, että johtamismallien eroja suhteessa kaupungin toimintojen taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja vai-

kuttavuuteen on Yhdysvalloissakin tutkittu hyvin vähän. Esi-merkiksi johtamismallin vaikutuksesta palveluiden järjestämi- sen tehokkuuteen on tehty vain muutamia tutkimuksia, vaikka palvelut ovat Yhdysvalloissakin tärkeä osa varsinkin kaupun- kien tehtäväkenttää.

Tuoreinta amerikkalaista tutkimusta kaupunginjohtaja- mallin ja pormestarimallin eroista hämmentää jonkin verran se, että kaksi tärkeintä johtamismallia ovat lähentyneet toi- siaan. Puhutaan niin sanotusta kolmostyyppin kaupungista, joka on pormestarimallin ja virkajohtajamallin hybridi. Kolmostyyppi on kehittynyt siksi, että pormestarikaupungit ja kaupunginjohtajakaupungit ovat omaksuneet erilaisia raken- teellisia piirteitä toisiltaan, jolloin raja ”puhtaiden” johtamis- mallien välillä on hämärtynyt. Tällöin myös vertailun edelly- tykset heikkenevät.

Kaupunkien johtamisjärjestelmiä käsittelevät tutkimukset kohdistavat sekä Euroopassa että Yhdysvalloissa huomionsa lähinnä ykkösjohtajiin eli pormestareihin ja kaupunginjohta- jiin. Sen sijaan apulaispormestarit ovat jääneet lähes kokonaan tutkimuksellisen huomion ulkopuolelle. Tätä saattaa selittää se, että hyvin usein apulaispormestarit ovat riippuvaisia por- mestareista tai heidän roolinsa on muiden johtamisjärjestel- mään sisältyvien seikkojen takia vähemmän kiinnostava.

Itse päätin paikata tätä aukkoa edes hieman yrittämällä ke- rätä Euroopan eri maista kaupunkien verkkosivuilta tietoa apu- laispormestarien asemasta ja tehtävistä. Jouduin kuitenkin to- teamaan tehtävän vaikeaksi. Kaupungit esittelevät verkko- sivuillaan mieluummin apulaispormestarien perhetaustoja, työuraa tai muita jäsenyyksiä sekä harrastuksia kuin heidän velvollisuuksiaan tai valtaoikeuksiaan.

Tampere suomalaisen pormestarimallin edelläkävijänä

Pormestarimallin otti ensimmäisenä kuntana Suomessa käyttöön Tampereen kaupunki vuonna 2007. Tampereen pormestari- malli toteutettiin alun perin osana laajempaa toimintamallin

uudistamista, joka sisälsi myös tilaaja–tuottaja-malliin sekä asiakaslähtöiseen prosessimalliin eli elinkaarimalliin siirtymisen. Tampereen yliopiston tutkijat arvioivat mallia kahdessa eri arviointitutkimuksessa, joista ensimmäisen julkaisivat Stenvall ja Airaksinen vuonna 2009 ja myöhemmän Rannisto vuonna 2015.

Pormestarimallin vaikutusten arviointia vaikeutti jonkin verran tuo edellä mainittu seikka, että kaupungissa uudistettiin pormestarimallin ohella useita toimintatapoja. Sama arviointitutkimuksen perushaaste tosin oli myös Tampereen yliopiston 2019–2021 toteuttamassa Helsingin johtamisjärjestelmän arviointitutkimuksessa. Pormestarimallin vaikutusten ”eristäminen” muista toteutetuista uudistuksista onkin hankalaa, joskaan ei mahdotonta.

Ranniston Tampereen mallia koskevan arviointitutkimuksen perusteella Tampereen pormestarimalli kykeni tavoitteensa mukaisesti vahvistamaan poliittista päätöksentekoa ja selkiyttämään poliittista ohjausta. Tampereella, kuten monissa muissakin suuremmissa kaupungeissa, oli usein kritisoitu virkamiesten valtaa liian suureksi ja nähty virkamiesten toimivan turhan aktiivisesti myös politiikan puolella. Erityisesti tätä taustaa vasten peilattuna poliittisen johtajuuden vahvistuminen nähtiin hyvänä ja tavoiteltuna asiana.

Muutenkin pormestarimallin arvioitiin toimivan pääasiallisesti hyvin joistakin ongelmalliseksi nähdyistä piirteistä huolimatta. Näistä keskeinen oli mallin alkuvaiheessa apulaispormestarien asema ja rooli, jota oli vaikea sovittaa järjestelmään järkevällä tavalla. Tosin tuolloin Tampereella elettiin vielä tilaaja–tuottaja-mallin aikaa, jossa sekä tilaaja- että tuottajalautakunnilla oli oma poliittinen johtonsa. Onneksi kokemuksesta otettiin oppia ja mallia korjattiin.

Toinen ongelmallisena koettu asia oli se, että poliittisen johdon ja viranhaltijajohdon tasapaino ja työnjako eivät tutkimuksen mukaan olleet selkeytyneet. Sen sijaan varsinkin johtotehtävissä toimivat näkivät työnjakoon liittyvien ongelmien kasvaneen. Viranhaltijajohto arvioi hallinnon tehokkuuden ja puolueettomuuden kärsineen jonkun verran poliittisen ohjauksen vahvistumisen myötä. Viranhaltijajohto ja valmistelijat

näkökulmista politiikan työntyvän liian syvälle valmisteluun ja näin vaikeuttavan virkamiesten työtä ja tiedolla johtamista. Poliittisen ohjauksen koettiin myös hidastavan valmistelutyötä.

Edellä kerrottu voidaan positiivisesti tulkita niin, että poliittiset näkökulmat voidaan Tampereella huomioida paremmin jo asioiden valmisteluvaiheessa ja näin parannetaan poliittisen päätöksenteon edellytyksiä. Arviointitutkimuksessa kävi ilmi, että poliittinen johto toivoi mahdollisimman suurta vaikutusvaltaa valmisteltaviin ja päätettäviin asioihin sekä valtaa, tilaa ja aikaa poliittiselle harkinnalle sekä tietoa valmistelun vaiheista ja logiikoista ennen päätöksentekoa. Virkajohto taas toivoi työrauhaa valmistella asioita huolellisesti kaupungin etu huomioiden ja mahdollisuutta tehdä juridis-hallinnollisesti huolellista työtä. Arviointitutkimuksen johtopäätöksissä nostetaankin tärkeänä kehittämistoimena esille tarve kaksoisjohtamisen eli poliittisen ja virkajohtamisen yhteistyön ja työnjaon vahvistamiseen.

Tamperelaisena voin esittää myös oman kokemuseräisen ja subjektiivisen arvioni Tampereen pormestarimallista. Se voidaan tiivistää niin, että pormestarimalli näyttää toimineen hyvin Tampereella ja vastanneen moniin siihen kohdistettuihin odotuksiin. Virkajohdon ja pormestariston työnjakokin on selkeytynyt alun hapuilujen jälkeen.

Harvoin olen kuullut kenenkään tamperelaisen kaupunkilaisen tai ulkopuolisen asiantuntijan painavasti kritisoivan kaupunkimme johtamismallia. Sen sijaan olen kuullut monia myönteisiä arvioita sekä mallista että johtajista. Näyttääkin siltä, että Tampereella pormestarimalli on onnistuttu sovittamaan oikein tilanneyhteyteen ja lisäksi pormestarit ovat onnistuneesti käyttäneet valtaansa luoden kaupunkiin yhteistyötä tukevan ilmapiirin.

Helsingin pormestarimalli vahvisti poliittista johtajuutta ja keskitti valtaa

Helsingin kaupunki uudisti johtamisjärjestelmänsä vuonna 2017 ja siirtyi samalla kaupunginjohtajamallista pormestari-malliin, jossa pormestari valitaan eniten ääniä saaneesta

puolueesta ja hänen lisäksi neljä apulaispormestaria muista suurista puolueista. Ensimmäiseksi pormestariksi valittiin Jan Vapaavuori, ja vuoden 2021 vaalien jälkeen pormestariksi vaihtui Juhana Vartiainen. Aiemmin myös Helsingin kaupunginjohtaja oli perinteisesti valittu puoluepoliittisin perustein, mitä julkisessa keskustelussa käytettiin yhtenä tärkeänä perusteluna pormestarihallintamalliin siirtymisessä. Valtuuston asettamia tavoitteita pormestarihallintamallille oli kolme:

1. Kuntavaalien tuloksen haluttiin heijastuvan suuremmin kaupungin johtamiseen.
2. Toivottiin parempaa ja vaikuttavampaa demokraattista päätöksentekoa.
3. Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen roolia kaupungin johtamisessa haluttiin vahvistaa.

Helsingin kaupungin johtamiselle ennen uudistusta oli tyypillistä vahva virkajohto ja jokseenkin byrokraattinen ja jähmeä hallintatapa. Tästä ei kuitenkaan voi syyttää vain kaupunginjohtajamallia, vaan kysymys oli enemmän pitkän aikavälin kuluessa toimintakulttuuriksi muodostuneista käytännöistä, ohjauksen ja talouden byrokraattisuudesta, raskaasta ja tehottomasta lausuntojärjestelmästä sekä siitä, että hallinto koostui yli kolmestakymmenestä autonomisesta virastosta. Kaupungin toimintakulttuuriin oli iskostunut ymmärrys siitä, kenelle mikin asia kuuluu ja mikä on oikea tapa tehdä asioita.

Virastojen ja viranhaltijoiden asemaa vahvisti myös kaupunkiorganisaation suuruus. Virkajohtajamallin ongelma tässä tilanteessa oli se, että sillä ei ollut voimaa haastaa hallintokulttuuria tai muuttaa käytäntöjä. Vahva pormestari tarjosi mahdollisuuden tämän status quon murtamiseen.

Tampereen yliopiston toteuttaman arviointitutkimuksen tuloksena todetaan, että johtamisjärjestelmän uudistus on saavuttanut monia sille asetettuja tavoitteita, mutta ei kuitenkaan kaikkia.

Kuntavaalitulokset tosiaan heijastuu selvästi aiempaa välittömämmin kaupungin johtamiseen. Kun pormestari on vahva

vallankäyttäjät sekä politiikan että hallinnon puolella ja pormestari valitaan automaattisesti suurimmasta puolueesta, yhteys äänestämisen ja kaupungin organisaation toiminnan välillä on selkeä. Tätä vahvistaa myös apulaispormestarien valinta ja heidän roolinsa toimialojen poliittisina johtajina. Pormestarihallinnalla on mahdollisuus vaikuttaa voimakkaasti ja nopeasti siihen, mitä kaupungissa tapahtuu, varsinkin jos se toimii yhteistyössä ja yhteisen agendan pohjalta.

Poliittinen johtaminen kokonaisuutena on vahvistunut, ja vallalla on kasvot. Pormestari on asemansa puolesta mahdollisuus toteuttaa poliittisia linjauksia suoraviivaisesti hallintokoneiston kautta. Pormestari johtaa kaupunkioorganisaatiota, hän voi rekrytoida henkilöstöä, tehdä itsenäisesti päätöksiä, perustaa tiimejä ja määrätä niiden jäsenet ja laittaa liikkeelle kehittämishankkeita. Apulaispormestareiden asema puolestaan mahdollistaa laajan poliittisen vaikutusvallan kaupungissa, he toimivat ikään kuin välittäjäroolissa, yhtäältä kaupunkioorganisaation sisällä ja toisaalta suhteessa kaupunkilaisiin. Koko pormestarihallinnon työtä helpottaa itse valittu poliittinen avustajajoukko. Vallankäytössä taas erityisen suuressa roolissa on tiedonsaanti, joka pormestarihallinnalla on huomattavan paljon parempi kuin muilla valtuutetuilla.

Eräs tärkeä yksityiskohta on kaupunkistrategia, jonka suunnittelussa ja toimeenpanossa pormestari ja apulaispormestareilla on suuri merkitys. Erityisesti erilaisissa kaupungin hallinnon sektoreita poikkileikkaavissa hankkeissa pormestari toimii merkittävänä liikkeellepanijana, ja apulaispormestari puolestaan luovat yhteyksiä eri toimijoiden välille ja pitivät myös huolta yhdyspinnasta kaupunkilaisten suuntaan.

Pormestari Jan Vapaavuoren johtamassa Helsingin kaupungissa hallinnon käytännöt ja toimintatavat alkoivat muuttua, ja entisestä jähmeästä hallinnosta sukeutui nopeammin muutoksiin reagoiva ja parhaimmillaan jopa dynaamiselta vaikuttava kaupunki. Sekä valtuutetut että virkahenkilöt olivat haastattelussa suurelta osin sitä mieltä, että kaupungin kehittäminen on vauhdittunut ja sen näkyvyys – sekä kotimainen että kansainvälinen – on parantunut jättiaskelein. Eräs kaupungin

työntekijä kuvasi muutosta niin, että kaupungin on vallannut kehittämisinto. Toiset taas puhuivat rytmin muutoksesta.

Kaupungin toimintakulttuuri ei tietenkään mullistu muutamassa vuodessa, mutta on selvää, että johtamismallin uudistus ja Vapaavuoren johtaminen saivat aikaan merkittäviä muutoksia Helsingin kaupungin toiminnassa. Näkyvyyden osalta Vapaavuoren persoonalla ja henkilökohtaisella panoksella lieinee kuitenkin suurempi merkitys kuin itse pormestarimallilla. Vapaavuori oli näkyvästi esillä kaupunkien yhteisen edunvalvonnan rakentamisessa. Hän esiintyi johtohahmona kuuden suurimman kaupungin six pack -yhteistyössä ja perusti 21 kaupungin C21-verkoston.

Vuonna 2017 Vapaavuoren aktiivisuus johti siihen, että kuusi suurinta kaupunkia eli Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku esittivät yhteisessä kannanotossaan rankkaa kritiikkiä valmisteltavana olevaa sote- ja maakuntauudistusta vastaan. Vuonna 2018 Vapaavuori kritisoi puolestaan Kuntaliittoa voimakkaasti kaupunkien edunvalvonnan laiminlyömisestä todeten, että Helsinki maksaa vuodessa Kuntaliiton jäsenmaksua noin kaksi miljoonaa euroa. ”Pormestarina velvollisuuteni on miettiä ja selvittää, ovatko nämä fiksusti käytettyjä rahoja.”

Myös Helsingin kansainvälinen näkyvyys ja painoarvo vahvistuivat Vapaavuoren pormestarikaudella. Helsingin kaupunki aloitti niin sanotun strategisen tason kaupunkiyhteistyön muun muassa Pekingin ja New Yorkin kaupunkien kanssa. Helsingin kaupunki vahvisti myös rooliaan monissa merkittävässä globaaleissa kaupunkiverkostoissa, kuten Urban20- ja City Possible -verkostoissa. Kansainväliset asiat olivat näkyvästi esillä nimenomaan Vapaavuoren ansiosta, ja käytännössä kansainvälisten asioiden uudella organisoinnilla oli myös suuri vaikutus niiden painoarvon nousuun.

Keväällä 2021 Helsingin kaupunki ilmoitti uusista kansainvälisyyteen liittyvistä uudelleenorganisoinneista niin, että se varautuu kiihtyvään kansainväliseen kilpailuun yhdistämällä Helsinki Business Hubin ja Helsinki Marketingin toiminnot uuteen Helsinki Partners -kaupunkimarkkinointi- ja invest in -yhtiöön.

Johtamismallillakin on tässä asiassa merkitystä. Pormestarella on selvästi virkajohtajaa legitiimimpi mandaatti toimia erilaisissa ulkoisissa verkostoissa, joissa liikutaan jatkuvasti hallinnon ja politiikan raja-alueilla. Suhteessa valtioon, kansainvälisiin yhteistyökumppaneihin tai muihin kaupunkeihin johtaja joutuu jatkuvasti ottamaan kantaa asioihin, joilla on poliittista luonnetta. Siksi pormestarina on luontevampaa liikua maailmalla. Tosin virkajohtajallekin se on mahdollista, ja pormestarillekin on mahdollista jättää nämä asiat vähemmälle. Vapaavuoren kanssa samaan aikaan Tampereen pormestarina toiminut Lauri Lyly ei kiinnittänyt huomiota kansainväliseen näkyvyyteen läheskään samalla intensiteetillä.

Helsingissä pormestari malli merkitsi vallan keskittämistä. Vahvistunut poliittinen johtajuus kanavoituu keskitetyn mallin kautta, jossa valtuutetut ovat vähintäänkin kahden kerroksen poliitikkoja. Itse asiassa kaupunkiin muodostui peräti neliportainen valtarakenne, jossa hierarkian ylimpänä on pormestari ja hänestä (jo jonkin matkan päässä) apulaispormestarit, sitten kaupunginhallituksessa olevat puolueet ja pahnappohjimmaisina muut puolueet ja näiden valtuutetut.

Merkittävä ero aiempaan on se, että pormestaristo valitaan suuremmista puolueista, jolloin se ei edusta valtuuston kokonaisuutta samaan tapaan kuin kaupunginhallitus ennen uudistusta. Tämä piirre on askel enemmistöparlamentarismiin suuntaan siinä mielessä, että voittanut ryhmittymä tekee poliittiset valinnat muiden vaikutusmahdollisuuksien jäädessä heikoiksi. Pormestari puolueet ovat muita paremmassa asemassa, koska ne voivat saada asioita tehtyä pormestariston kautta sekä kanavat ja resurssit vaikuttaa päätöksentekoon ja jopa valmisteluun. Niillä on myös laajemmat mahdollisuudet saada tietoa kaupungin asioista.

Pormestariston valtaa vahvistaa edelleen mahdollisuus hyödyntää henkilökohtaisia poliittisia avustajia sekä se, että he voivat keskittyä työhönsä kokopäivätoimisesti. Sekä pormestari la että apulaispormestareilla on Helsingissä omat poliittisesti valitut erityisavustajat, Vapaavuoren staabiin kuului kahden erityisavustajan lisäksi kaksi yhteysjohtajaa ja eräitä muita

hänen itse rekrytoimiaan johtajia. Poliittisen johtajuuden vahvistumisessa tällä henkilöstöllä oli tärkeä rooli.

Vallalla on myös kasvot, mikä on parantanut johtamisjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Keskitetyssä pyramidimaisessa hallinnossa kaikki näkevät, kuka lopulta on vastuussa asioista, ja kuntalaiset voivat – ainakin vaaleissa – antaa tuomionsa vallankäytölle. Aiempaan kaupunginjohtajajärjestelmään verrattuna läpinäkyvyyttä lisää se, että pormestaristo on valittu tehtävänsä vaaleilla poliittisin perustein ja he ovat avoimen poliittisia toimijoita.

Helsingissä, kuten monissa muissakin kaupungeissa, puoluepolitiikalla oli merkittävä rooli kaupunginjohtajan valinnassa. Oikean puolueen jäsenkirja oli valinnan edellytys. Myös muissa kunnissa puoluepolitiikka oli usein merkittävässä roolissa johtajien valinnassa vielä viime vuosituhannen puolella. Tavanomaista oli myös se, että kunnanjohtajat toimivat aktiivisesti puolueensa organisaatioissa ja sen mandaatilla eri järjestöissä. 1990-luvulta lähtien puoluepolitiikan merkitys on kuitenkin jatkuvasti vähentynyt kuntajohtajien valinnassa, ja nuoremman sukupolven kuntajohtajat näkevätkin itsensä mielellään toimitusjohtajan kaltaisina riippumattomina viranhaltijoina.

Helsingissä vallan keskittyminen merkitsi sitä, että kaupunginvaltuusto ja hallitus kollektiiveina eivät vahvistuneet vaan menettivät merkitystään. Samansuuntaisia tuloksia saatiin myös Tampereen pormestarihallinnon arvioinnin yhteydessä. Yksittäisten valtuutettujenkin vallan ja vaikutusmahdollisuuksien koettiin heikentyneen. Pohdittaessa asiaa demokratian näkökulmasta voidaan todeta valtuuston enemmistön tahdon kanavoituvan entistä tehokkaammin kaupungin toimintaan. Sen sijaan yksittäisten rivivaltuutettujen kohdalla ei voida puhua demokratian laajenemisesta vaan supistumisesta etenkin niiden puolueiden valtuutettujen kohdalla, jotka eivät ole pormestaripuolueista.

Pormestarina Vapaavuori otti ja käytti rohkeasti sitä valtaa, minkä malli hänelle tarjosi. Vapaavuori sai tästä kiitosta yhtäältä kaupungin sisältä henkilöstöltä ja muidenkin kuin oman puolueensa valtuutetuilta sekä toisaalta valtakunnallisesti monilta eri tahoilta.

Luonnollisesti aktiivinen vallankäyttö herätti myös epäluuloja ja suoranaista pahaan verta monissa. Kaupunki halusi vahvaa poliittista johtajuutta, mutta kun sitä saatiin, tilanne näytti tulevan monille yllätyksenä. Vapaavuori edusti kaupunkia aktiivisesti kotimaassa ja ulkomailla ottaen kantaa asioihin. Hän käytti valtaoikeuksiaan kaupungin hallintokoneiston johtajana perustaen omia työryhmiään, muokkaamalla käytäntöjä, ottamalla suoraan yhteyttä eri viranhaltijoihin ohittaen tärkeitä henkilöitä komentoketjussa ja pyrki usein puuttumaan varsin yksityiskohtaisiin asioihin kaupungin hallinnossa. Jotkut puhuivat mikromanageeruksesta.

Vapaavuori on korostanut monissa kirjoituksissaan ja puheissaan sitä, että hän ei näe itseään poliittisena johtajana eikä kaupungeissa juuri tarvita poliittista johtamista. Blogissaan ”Pormestarimalli epäilyttää edelleen” (18.10.2020) hän toteaa, että ”mallin keskeisin heikkous on tapa, jolla se korostaa poliittista ulottuvuutta kaupungin johtamisessa”.

Poliittinen pormestarimalli tuo kiistatta kaupungin johtamiseen ”kasvot”, josta on omat hyötynsä. Pormestarimalliin kohdistuu isoja poliittisia odotusarvoja, mikä johtaa harhaan sen suhteen, mikä on tärkeää. Näkemys ja operatiivinen kyvykkyys ovat olennaisia, eivätkä ne ole kovin ideologisia asioita. Olen osaltani johdonmukaisesti pyrkinyt epäpolitisoidaan kaupungin johtamista.

(Jan Vapaavuori 18.10.2020)

Luin edellä kuvattua blogia suurehkolla hämmästyksellä, vaikka olin toki aiemminkin tiennyt Vapaavuoren tämänsuuntaisista näkemyksistä. Kuitenkin se tapa, jolla hän korosti pormestarin epäpoliittisuutta ja kaupungin johtamisen operatiivista luonnetta, ei minusta sopinut oikein poliittisesti valitun johtajan pirtaan.

Mielestäni kaupungin ylin johtaminen sisältää mitä suuremmissa määrin poliittisia valintoja. Esimerkiksi juuri tätä kirjoittaessani marraskuussa 2021 Helsingin kaupunki on tehnyt päätöksen, jonka mukaan kaupunki ei enää tarjoa lihaa

kaupungin tilaisuuksissa. Tämä on sinänsä pieni mutta selkeä esimerkki poliittisesta arvopohjaisesta päätöksestä.

Suuremmassa kuvassa kaupunki päättää siitä, missä ja miten ihmiset asuvat ja liikkuvat, sekä vaikuttaa heidän kulutustottumuksiinsa ja vapaa-ajanviettoharrastuksiin, kouluttautumiseen ja osallistumismahdollisuuksiin. Kaupunki ohjaa yritystoiminnan sijoittumista ja kehittymisen mahdollisuuksia. Kaupunki vaikuttaa luonnonympäristöön, voi torjua ilmastonmuutosta ja tukea tai olla osaltaan tukematta monikulttuurisuutta.

Toisaalta pormestarin valinta on poliittinen ja luulisi, että kuntalaiset pormestarin valitessaan äänestävät juuri jotakin heille sopivia arvoja edustavaa kandidaattia. Kuntavaali, jossa valitaan poliittisesti neutraaleja virkamiesjohtajia, kuulostaa jo lähtökohtaisesti absurdilta.

Pormestarin idea ja vahvuus on juuri siinä, että pormestari valitaan edistämään tiettyjä arvoja kaupungin johtamisessa, ja tällä mallilla sen ajatellaan toimivan paremmin kuin siinä tapauksessa, että johdossa on arvoista riippumaton kunnanjohtaja. Pormestaria ei valita johtamaan arvovapaasti eikä häneltä voida edellyttää tietynlaista koulutusta, osaamista tai hallinnollista pätevyyttä. Ehkä minä ja Vapaavuori ymmärsimme ”politiikan” ja poliittisen johtamisen eri tavalla: itse ajattelen sitä lähinnä arvovalintoina, Vapaavuori ehkä puhui enemmän puoluepolitiikasta, josta hän kyllä tekojensakin puolesta näytti yrittävän irtautua.

Kun poliittinen johtajuus vahvistuu, pitääkö virkajohdon aina kärsiä?

Helsingin pormestarinmallissa poliittinen johtajuus vahvistui, mutta se tapahtui osittain virkajohdon kustannuksella heikentäen vastuiden ja työnjaon selkeyttä. Jo edellä siteerattu amerikkalainen kuntajohdon tutkija professori James Svava puhuu politiikan ja hallinnon täydentävyyden mallista, jolloin on saatutettu ideaali tasapaino poliittisen ja virkajohtajuuden välillä.

Täydentävyys sisältää erilliset osat, mutta osat, jotka yhdistyvät toisiaan tukevalla tavalla. Toinen täydentää toista, jotta

voitaisiin luoda toimiva kokonaisuus. Lähtökohtaisesti poliitikot ja virkajohtajat ovat riippuvaisia toisistaan pyrkiessään johtamaan kaupunkia menestyksekkäästi. Kummallakin ryhmällä pitäisi olla oma erityinen roolinsa johtamisessa perustuen erilaiseen osaamiseen, arvoihin ja toiminnan logiikkaan.

Kuitenkin johtamisen tasapaino järkkyy usein esimerkiksi siksi, että poliitikot eivät kunnioita virkajohdon autonomiaa, osaamista ja sitoutumista. Poliittinen johtaminen voi olla heikkoa ja osaamatonta, tai virkajohto ei toimi vastuullisesti eikä anna tilaa poliittiselle harkinnalle ja linjanmuodostukselle.

Johtamisen ideaali on tilanne, jossa kumpikin voi parhaalla mahdollisella tavalla tuoda oman erityisen panoksensa kaupungin hallintaan. Jos virkajohdon autonomia on vahva ja luottamushenkilöiden poliittinen johtaminen heikkoa, ollaan lähellä byrokraattista ja teknokraattista johtajuutta. Tästä on varmasti usein kysymys silloin, kun kunnanjohtajia arvostellaan liiasta vallasta ja kurottautumisesta politiikan puolelle. Jos luottamushenkilöiden johtaminen on vahvaa mutta virkajohdon autonomia heikko, ajaudutaan puolestaan poliittiseen dominanssiin.

Kaikkein huonoimmin asiat ovat luonnollisesti silloin, kun sekä luottamushenkilöiden harjoittama poliittinen johtajuus että virkajohdon toiminta ovat heikkoja. Tällöin voidaan puhua ”antaa mennä” -johtajuudesta tai pattitilanteesta. Minulta on usein kysytty jonkin kunnan sellaisesta tilanteesta, jossa virkajohtajaa syytetään liian vahvasta ja itsenäisestä johtamisesta. Joku tai jotkut johtavat poliitikot ovat kokeneet, että heitä ohjailaan liikaa ja heidän vaikutusmahdollisuutensa ovat heikot. Yleensä olen tällaisessa tilanteessa kehottanut johtavia poliitikkoja katsomaan peiliin ja tarvittaessa ottamaan sen valan, mikä etenkin kunnanhallituksen puheenjohtajalle kunnanjohtajan esimiehenä kuuluu – ja huomauttanut samalla, että on hyvä, että sentään joku johtaa kuntaa.

Helsingin kaupungin johtamisuudistuksen piti toteuttaa siirtymä byrokraattisesta johtajuudesta täydentävään johtamiseen. Tässä ei kuitenkaan täysin onnistuttu, vaan siirtymä pysähtyi jonnekin täydentävän johtajuuden ja poliittisen dominanssin

välimaastoon. Arviointitutkimuksen perusteella virkajohto koki vahvasti, että sen asema ja toimintamahdollisuudet olivat heikentyneet. Tosin tästä ei voida syyttää pelkästään pormestarimallia, vaan myös mallin toteutusta, jota olisi voitu parantaa luomalla paremmat pelisäännöt keskeisten toimijoiden työnjaolle, vastuille ja oikeuksille.

Helsinki ei ole ainoa kaupunki, jossa pormestarimallin käyttöönoton nähtiin johtavan virkajohdon autonomian heikentymiseen. Samansuuntaisia tuloksia saatiin aiemmin kuvatussa Tampereen mallin arviointitutkimuksessa. Myös amerikkalaisissa johtamisjärjestelmän muutoksia koskevissa tutkimuksissa on usein päädytty vastaaviin tuloksiin ja osin vielä kärjistyneemmin, koska amerikkalainen vahva pormestari kykenee valtaoikeuksiensa nojalla suomalaista radikaalimpiin muutoksiin.

Äärimmäisessä tapauksessa pormestari on voinut palkata lähes kokonaan uuden oman henkilökuntansa ja syrjäyttää puolueettomat virkailijat työstä. Tästä voisi tehdä johtopäätöksen, että johtamismallin uudistaminen pormestarijohtoiseksi ei välttämättä johda hallinnon ja politiikan parempaan tasapainoon, vaan usein siirtää heiluria reilusti toiseen äärilaitaan.

Edellä totesin, että yksi poliittista johtamista vahvistanut ilmiö on pormestariston itselleen valitsema avustajakunta. Helsingin kaupunki oli Suomessa ensimmäinen kunta, joka alkoi suhteellisen laajamittaisesti hyödyntää pormestarin mahdollisuutta palkata omaa henkilökuntaansa. Tampereella pormestarit olivat siihen saakka hyödyntäneet kaupungin virkahenkilöstöä.

Ilmiössä on kysymys hallinnon politisoitumisesta, ja se on pohjimmiltaan sama kuin mikä on tapahtunut valtakunnan politiikassa, kun ministerit ovat palkanneet itselleen valtiosuhteereitä ja muita poliittisia avustajia. Sanna Marinin hallitus teki tässä uuden ennätyksen tuplaamalla poliittisen staabin Juha Sipilän hallituksen ajoista.

Näen tämän ilmiön monella tapaa ongelmallisena sekä valtakunnan tasolla että kunnissa. Poliittinen staabi sekoittaa virkahenkilöiden normaalia valmistelu- ja toimeenpanotoimintaa enemmän kuin mikään muu yksittäinen tekijä hallinnossa.

Valtiosihtereillä ja erityisavustajilla näyttää usein olevan suuri houkutus viedä poliittinen ohjaus tasolle, jossa asioiden valmistelua ei enää voida tehdä parhaiden virkahenkilökäytäntöjen, siis hyvän hallinnon mukaisesti. Ministerien tai pormestarien lähimpinä henkilöinä heillä on merkittävää valtaa suhteessa hallintokoneistoon. Osittain kysymys on ”ennaltaehkäisevää vääntä”, joka toimii jopa ilman, että he itse pyrkisivät sitä aktiivisesti käyttämään, ja heidän viestinsä tulkitaan helposti ylimmältä poliittiselta johtajalta tulevaksi käskyksi.

Helsingin pormestarimallin arviointitutkimuksessa poliittisen esikunnan rooli näkyi vahvasti hallinnon autonomiaa heikentävänä sekä politiikan ja hallinnon rajaa sekoittavana tekijänä. Esikunnan koettiin usein pyrkivän ohjaamaan yksityiskohtaisesti valmistelua, vaikuttavan asioiden priorisointiin tai puuttuvan yksittäisiin virkahenkilöille kuuluviin päätöksiin. Osittain kysymys on varmasti tulkinnoista eli edellä kuvaamastani ilmiöstä, jossa pormestarin erityisavustajan viesti otetaan käskynä, vaikka sitä ei sellaiseksi olisi tarkoitettukaan.

Näyttävätkö pienemmät pormestarikunnat tietä tulevaisuuteen?

Pienempien pormestarikuntien eli Pirkkalan, Tuusulan, Puolangan ja Kärkölen kokemuksista ei tätä kirjoitettaessa ole vielä tutkittua tietoa. Mediauutisoiteja seuraamalla voisi päätellä, että ainakin Pirkkalan kuntalaiset ovat olleet pääosin hyvin tyytyväisiä pormestareihinsa ja sitä kautta myös johtamismalliin. Tuusula, Kärkölä ja Puolanka ovat olleet myös esillä julkisuudessa, mutta ristiriitaisemmin soinnuin. Varsinkin Kärkölen ja Puolangan pormestarimallin syntyä ja alkuvuosia voisikin luonnehtia vähintään värikkäiksi suomalaisessa kunnallishallinnossa.

Kärkölässä pormestarmalliin siirtymisen taustalla oli kunnassa perustettu sitoutumattomien Kärkölä-ryhmä, joka syntyi käytännössä tyhjästä, mutta kykeni heti ensimmäisissä vaaleissaan saamaan yli puolet kuntavaalien äänistä. Ryhmä käytti yksinkertaisen enemmistön tuomaa valtaansa aktiivisesti, ja

yksi tärkeimmistä vallankäytön toimista oli vaihtaa kunnanjohtaja pormestariin. Erityisen poikkeuksellisen Kärkölän pormestariin siirtymisestä tekee se, että muutos toteutettiin kesken vaalikauden, ilman että asiasta olisi keskusteltu ennen vaaleja. Hallinto-oikeus totesi päätöksen aluksi lainvastaiseksi, mutta korkein hallinto-oikeus KHO päätyi toiselle kannalle ja antoi ratkaisulle hyväksyntänsä.

Muiden puolueiden valtuutetut ovat kritisoineet voimakkaasti Kärkölä-ryhmän toimintaa yksinvallostasta ja kunnan johtamisen heikentymisestä. Toisaalta nämä kriitikotkin myöntävät, että kunnassa on saatu aikaan myös myönteistä kehitystä. Kuntavaalien 2021 jälkeen pormestariksi valittiin edelleen Kärkölä-ryhmän Markku Koskinen.

Kuntalehden 17.8.2021 uutisoinnin mukaan keskustelu kunnanjohtajasta tai pormestarista oli keskeinen vaaliteema Kärkölässä ja Markku Koskinen arvioi, että ”tästä pormestariallista on kesän aikana keskusteltu hyvinkin paljon ja on mahdollista, että neljän vuoden kuluttua siirrytään takaisin kuntajohtaja-malliin”. On kiinnostavaa nähdä, miten Kärkölässä edetään ja mitä päätetään seuraavien vaalien jälkeen.

Puolangan tilannetta ruodittiin myös jo vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen melko vivahteikkaasti lehdistössä. Vuonna 2021 loppukesällä ja syksyllä pormestaria valittaessa ja valinnan jälkeen uutisointi vain kiihtyi. Kuntalehden uutisen (30.8.2021) mukaan Parempi Puolanka -valtuustoryhmä kritisoi Puolangan pormestariin siirtämistä, että pormestarin virkavastuu ei toteudu, koska yleensä pormestari on valtuustoryhmän edustaja ja siksi hänen tekemiään virheitä ei arvioida puolueettomasti.

”Pormestariin siirtäminen ei toimi, koska ainoa, joka valvoo pormestarin tekemisiä ja kulkemisia, on valtuuston puheenjohtaja, joka todennäköisesti on saman puolue-ryhmän edustaja. Kunnanjohtajalla on useampi valvoja, joilla ei lisäksi ole poliittista yhteyttä valvottavaan.”

Kuntavaalien jälkeen ryhmä vasemmiston ja perussuomalaisen valtuutettuja vaati ylimääräisen valtuuston kutsumista

koolle ja pormestarimallista luopumista. Aloite jäi kuitenkin suutariksi, ja Harri Peltola saattoi aloittaa toisen kautensa Puolangan pormestarina.

Haastattelin Harri Peltolaa marraskuussa 2021. Edellä käsitelin sitä, miksi ja missä tilanteissa pormestarimallista Suomen kunnissa aletaan puhua. Harri Peltolan kertomuksen perusteella voi päätellä, että Puolangan johtamismallin uudistamisen taustalla olivat etenkin tyytymättömyys kunnan johtamiseen ja käytännölliset syyt. Kokemus oli, että oikeanlaista kunnanjohtajaa oli vaikea löytää, kunnanjohtajien vaihtuvuus oli suurta eivätkä he sitoutuneet paikkakunnalle.

Peltolan mukaan pienelle paikkakunnalle tullaan usein vain hakemaan kokemusta, jota tarvitaan sitten siirtymisessä suurempiin ja merkittävämpiin tehtäviin. Kunnalle tällainen harjoittelukouluna toimiminen ei ole kovin motivoivaa, ja lisäksi se on kallista. Tämä herätti ajatuksen pormestarimallista, jossa kuntaa kehittävät siellä asuvat ihmiset. Puolangalla pormestarimalliin ei ladattu mitään erityisiä ideologioita tai poliittisia tavoitteita.

Pormestarin tehtävän Peltola näkee niin, että se mahdollistaa kunnanhallituksen paremman osallistumisen kunnan johtamiseen ja kehittämiseen. Etenkin tämä näkyy asioiden valmistelussa, jossa kunnanhallitus pääsee pormestarin kautta mukaan asioiden valmisteluun jo varhaisessa vaiheessa. Tällöin ei tehdä turhaa työtä, kun tiedetään, mitä halutaan ja mikä voi mennä läpi. Pormestarimalliin liittyvää vallan keskittymistä Peltola kommentoi niin, että ”ilman poliittista enemmistöä et voi toimia päivääkään tässä hommassa, kunnanjohtajana voit pinnistellä pidempäänkin”.

Pormestarin arki on Puolangalla ollut pitkälti samaa kuin kunnanjohtajalla eli hallintotehtävien pyörittämistä, jopa varsin yksityiskohtaisissa asioissa. Peltola halusi suunnata energiaansa enemmän kunnan kehittämiseen ja uskoo sen onnistuvan ajan myötä, kun asiat saadaan rullaamaan. ”Enemmän pitäisi olla aikaa pitää yhteyttä kuntalaisiin ja vähemmän kunnanviraston hallintorutiineja.”

Pirkkalan, Kärkölan, Puolangan ja Tuusulan esimerkeillä lie-
nee suuri merkitys pormestari-innovaation leviämislle pienissä

ja keskokokoisissa kunnissa, samaan tapaan kuin Tampereen esimerkki on kirvoittanut isompia kaupunkeja ottamaan käyttöön uuden johtamismallin. Kaikki ovat tässä mielessä edelläkävijöitä, ja ne ovat muiden jatkuvan tarkkailun ja kiinnostuksen kohteena. Esimerkki voi olla rohkaiseva, kuten ainakin Pirkkalan esimerkki on tähän saakka ollut. Vastaavasti Kärkölän ja Puolangan suhmuroinnit ja ristiriidat ovat synnyttäneet varovaista, jopa huvittunutta suhtautumista pormestarimallia kohtaan, vaikka tapahtumissa ei välttämättä ole vielä itse mallia tai sen toimivuutta mitattukaan.

Joka tapauksessa pormestarikuntien tapahtumia seurataan monessa kunnassa suurella mielenkiinnolla, ja niillä on vaikutuksia siihen, miten pormestarimallia arvotetaan kuntajohtamisen muotona.

Tutkimus ei yksiselitteisesti ratkaise mallien paremmuutta

Johtamismalleja koskevan tutkimuskatsauksen perusteella voi päätyä lopputulokseen, jonka mukaan kuntien johtamisjärjestelmiä koskevat tutkimukset – kansainväliset tai kotimaiset – eivät yksiselitteisesti kerro sitä, onko pormestarimalli virkajohtamista parempi vai huonompi tai millainen pormestari-malli olisi Suomeen hyvä vaihtoehto. Tutkimuksen perusteella voidaan silti päätellä monia asioita.

Ensinnäkin tutkimus kertoo sen, että vaaleilla valitun (suora tai epäsuora vaali) pormestarin ja virkaan nimitetyn ammatti-johtajan rooli, asema ja osaaminen luovat erilaiset lähtökohdat kunnan johtamiselle. Kysymys ei ole vain johtajan koulustausta ja osaamisesta, joka tietysti on hyvin tärkeä. Kysymys on myös poliittisen toiminnan logiikasta, virkamiesetiikasta, aseman antamasta vallasta ja kuntalaisten johtajaan kohdistamista odotuksista. Kaikki nämä tuottavat erilaisia vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja riskejä, joita olisi hyvä puntaroida, kun mietitään, mitä johtamisjärjestelmältä halutaan.

Tutkimuksen perusteella voidaan myös tehdä melko vahvasti se johtopäätös, että virkajohtaja-/ammattijohtajamalleihin

sisältyy enemmän vallankäyttöä kontrolloivia ja tasapainottavia (checks and balances) sekä jaettuun johtajuuteen kannustavia elementtejä. Vastaavasti pormestarimalleista monet tukevat selvemmin vahvaa yksilöjohtajuutta ja keskitettyä valtaa.

Voidaan myös todeta, että pormestarmallit tukevat paremmin poliittista johtajuutta eli politiikan läpäisyä kunnan hallintokoneistoon, mutta tämä tapahtuu olemassa olevien esimerkkien perusteella lähinnä keskitetyn ja niin sanotun toimeenpanevan johtajuuden (executive) kautta.

Kolmanneksi tutkimus kertoo siitä, että konteksti eli aika ja paikka vaikuttaa siihen, miten johtamismalli voi toimia. Tilanne on tältä osin sama kuin muidenkin kunnallishallinnon instituutioiden kanssa; ne ovat syvällisesti sidoksissa kulttuurin piirteisiin. Mallien suora kopioiminen ja siirtäminen maasta toiseen ei usein tuota toivottua lopputulosta. Tilanne on verrattavissa suuren puun siirtämiseen juurineen, sillä joskus se voi onnistua mutta ei läheskään aina. Lisäksi on huomattava, että mallin soveltamisen edellytykset vaihtelevat myös ajassa eikä pelkästään paikassa. Esimerkiksi kuntajohtamisessa tarvittava osaaminen samoin kuin luottamushenkilötyön vaatimukset saattavat hyvinkin vaihdella eri aikakausina.

Neljänneksi tutkimus kertoo siitä, että johtajan henkilöllä on mallin soveltamisessa merkittävä rooli. Pormestari voi vahvankin pormestarin johtamismallissa päättää, millaista johtajuutta toteuttaa, käyttääkö itse kaiken hänelle suodun vallan vai pyrkiikö jakamaan sitä muiden kanssa. Tästä on runsaasti kansainvälisiä esimerkkejä, mutta myös suomalaiset, toistaiseksi vähäiset, kokemukset pormestarmallista näyttävät sen, että pormestarina toimivat henkilöt voivat käyttää varsin erilaista johtamisotetta työssään ja hyödyntää eri tavoin johtamismallin antamia mahdollisuuksia.

Kysymys pormestarista ja virkajohtajasta palautuu pitkälti kysymykseen politiikan ja hallinnon suhteesta ja tarkoituksenmukaisesta työnjaosta kunnallishallinnossa. Näissä joudutaan aina hakemaan oikeanlaista tasapainoa. Tasapaino taas määritellään pitkälti paikallisessa politiikassa vallitsevien arvojen yhteensovittamisen perusteella.

Hallinnon ja politiikan raja, kenellä on lupa ylittää se?

Hallinnon ja politiikan tutkimuksessa kysymys hallinnon ja politiikan suhteesta sekä oikeista rooleista ja työnjaosta poliittisten ja hallinnon johtajien välillä on klassinen. Siitä on väitely vuosisatoja, ja vallalla oleva näkemys on vaihdellut vuosikymmenien kuluessa.

Välillä on korostettu hallinnon ja politiikan tiukkaa erottamista toisistaan ja kummankin tehtävän osoittamista eri henkilöille ja/tai organisaatioille. Välillä taas hallinnon ja politiikan välisen rajan on nähty olevan hämärämpi ja sen ylittäminen on sallittua tai jopa toivottua.

Empiirisen tutkimuksen perusteella varmaa on ainakin se, että työnjako on vaikeasti säädettävä, ja säätönapuloita pitää ruuvata toistuvasti erilaisten uudistusten yhteydessä.

Mitä oikeastaan on poliittinen johtaminen?

Poliittista johtamista halutaan vahvistaa, mutta mitä itse asiassa on poliittinen johtajuus. Jos virkajohdon työ on hallinnollisten asioiden hoitamista, suunnittelua, valmistelua, toimeenpanoa, organisointia ja valvontaa, mitä sisältyy poliittisten johtajien työhön? Ja missä on raja politiikan ja hallinnon välillä? Vai onko rajaa ollenkaan? Asian tärkeyden huomioiden kunnallishallinnon poliittisesta johtamisesta on kirjoitettu ihmeen vähän. Jopa poliittisen johtajuuden määritelmä on vakiintumaton.

Useissa poliittisen johtajuuden määritelmässä siihen liitetään sellaisia toimintoja kuin agendan asettaminen, ratkaisujen

löytäminen kysymyksiin ja tuen mobilisoiminen valitulle suunnalle. Näiden kautta poliittiset tavoitteet ja valinnat sitten kanavoituvat käytännön toiminnaksi ja erilaisiksi esimerkiksi palveluja, rakentamista ja kehittämistä koskeviksi valinnoiksi. Huomionarvoista on, että vaikka poliittisen johtajuuden toiminnot eivät ole samoja kuin virkajohtajien, niissä kuitenkin on jo määritelmällisesti näkyvissä leikkauspisteitä.

Poliittinen johtajuus perustuu aina vaaleilla demokraattisesti valittujen henkilöiden toimintaan eli siihen, että he istuvat ohjaajan paikalla, tekevät päätöksiä ja valvovat niiden toteutumista eli samalla hallintoa. Menestyksekkäs poliittinen johtajuus tarkoittaa yleensä jaetun ymmärryksen luomista yhteisössä tavoiteltavista asioista.

Poliittisen johtajuuden ja poliittisten taitojen välille ei pidä laittaa yhtä kuin -merkkiä, vaikka ne monin osin leikkaavatkin toisiaan. Poliittisiin taitoihin kuuluu oleellisesti kyky ymmärtää ihmisiä ja erityisesti ihmismassoja – heidän halujaan, motiivejaan ja toiminnan logiikkaa – sekä käyttää tätä ymmärrystä ohjaamaan muiden käyttäytymistä halutulla tavalla. Poliittisia taitoja tarvitsevat erityisesti poliittiset johtajat, mutta niistä on hyötyä muillekin, kuten viranhaltijoille. Yhteiskunnan monimutkaistuminen ja verkostojen merkityksen kasvu lisäävät poliittisten taitojen tärkeyttä virkajohtajien työkalupakissa, mikä samalla lähentää virkajohtajien ja poliittisten johtajien osaamisprofiileja.

Poliittisen ja hallinnollisen/ammattijohtamisen erottaminen eli niin sanottu dualistinen malli on laajasti sovellettu kansainvälinen periaate ja myös Suomen kuntalaissa näkyvissä oleva toimintamalli. Sen perusta on työnjako, jonka mukaan luottamushenkilöt päättävät ja virkahenkilöt valmistelevat ja toimeenpanevat. Kunnanjohtajia on syytetty liian ahkerasta rajanylityksestä politiikan puolelle ja pormestarimallilla on pyritty selkeyttämään joitakin rajankäyntiin liittyviä asioita. Toisaalta pormestarimalli myös sekoittaa työnjakoa yhdistäessään politiikan ja hallinnon. Dualistinen malli ja toimijoiden roolitus tarvitsevatkin uudelleenarviointia, koska paikallisen hallinnon monimutkaistumisen vuoksi politiikan ja hallinnon leikkaus-/yhdyspinta laajenee.

Poliitikot päättävät, kun viranhaltijat valmistelevat ja toimeenpanevat – eikö tämä olekaan selvä asia?

Ajatus politiikan ja hallinnon roolien selkeästä erottamisesta kunnan johtamisessa on kiinteä osa suomalaisen kuntajohtamisen instituutiota. Tämä dualistiseksi johtamiseksi, duaali-johtamiseksi tai kaksoisjohtamiseksi kutsuttu periaate on hyvin näkyvissä kuntalaissa ja sen valmistelussa.

Hallituksen esityksessä nykyiseksi kuntalaiksi (HE 268/2014) todetaan, että kunnan johtaminen on poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhteistyötä. Poliittiseen johtamiseen kuuluu tavoitteenasettelu, toiminnan suuntaviivoista päättäminen sekä linjaratkaisujen tekeminen. Ammatillinen johtaminen on poliittisen päätöksenteon apuna toimivan valmistelu- ja täytäntöönpano-organisaation johtamista. Käytännössä dualistinen periaate siis tarkoittaa sitä, että poliitikkojen pitäisi päättää ja viranhaltijoiden valmistella ja toimeenpanna päätökset.

Vastaavasti esimerkiksi Yhdysvaltojen kunnallishallinnossa dualistinen periaate on ollut voimassa 1930-luvulta lähtien. Kaupunginjohtajien järjestöllä (ICMA) oli varsin tiukka kanta siitä, että virkajohtajien tulee keskittyä vain hallintoon, ja tämä sanoitettiin vuoden 1938 kaupunginjohtajien eettisissä periaatteissa. Yleisesti korostettiin näkemystä, jonka mukaan virkajohtajan pitäisi pysyä poissa politiikan valokeilasta niin paljon kuin mahdollista.

Kuten tiedetään, käytännössä kahtiajako sisältää monia ongelmia eikä läheskään aina toteudu. Kunnanjohtajia on usein – varsinkin vielä viime vuosituhannen puolella – syytetty aktiivisesta politiikan tekemisestä. Eikä aivan suotta. Etenkin 1960-luvulta 1990-luvulle kunnanjohtajalla oli usein merkittävä rooli politiikassa, ja häntä oli vaikea nähdä puhtaasti ammattijohtajana. Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana kuntajohtajien rooli politiikassa on kuitenkin vähentynyt.

Pitkälti kysymys on johtajasukupolvien muutoksesta. Suurten ikäluokkien kuntajohtajien profiili oli selvästi useammin poliittinen ja aatteellinen kuin nuoremman polven kuntajohtajien, joista monet näkevät itsensä toimitusjohtajien kaltaisina riippu-

mattomina ja objektiivisina johtajina. Johtajien sukupolvissa on muitakin eroja. Suurten ikäluokkien johtajat olivat elämäntapajohtajia, joille työ oli myös harrastus ja kiinnostuksen kohde. Ura valittiin, koska haluttiin vaikuttaa yhteiskuntaan. Asuminen johdettavassa kunnassa oli itsestään selvä asia toisin kuin nyt.

Vaikka johtajien profiili on muuttunut, virkajohtajien työ liukuu vieläkin usein politiikan puolelle. Kunnanjohtaja voi käyttää monissa asioissa varsin laajaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Valmistelun merkitys päätöksentekoon vaikuttavana tekijänä on kasvanut asioiden monimutkaistuesssa ja luottamushenkilöiden työtaakan kasvaessa. Virkavalmistelu ei kuitenkaan monissa asioissa ole puhdasta teknistä valmistelua, jonka seurauksena syntyneistä vaihtoehdoista poliitikot sitten valitsisivat sopivaksi katsomansa.

Kunnanjohtaja myös edustaa kuntaa ja toimii tärkeimpänä linkkinä erilaisissa kunnan ulkosuhteiden verkostoissa, joissa houkutus lipsua politiikan puolelle on monista käytännön syistä suuri.

Muita tyypillisiä poliittisen vaikuttamisen paikkoja ja tapoja virkajohdolla ovat ensinnäkin tiedon kontrollointi ja poliitikkojen päätöksenteon kohteena olevien vaihtoehtojen rajaaminen tai laajentaminen. Virkajohto päättää siitä, millaista tietoa se tarjoaa poliitikoille päätöksenteon pohjaksi, ja voi tahoen tai tahattomasti painottaa joitakin näkökulmia ja faktoja toisten kustannuksella. Virkajohto voi myös päättää, millaisia vaihtoehtoisia toimintamalleja tarjoaa päätöksentekijöille. Nämä päätökset voivat olla luonteeltaan teknisiä, mutta mitä monimutkaisemmista asioista on kysymys, sitä todennäköisemmin tähän sisältyy luonteeltaan arvosidonnaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Johtaja voi pelata aikaa viivyttämällä tai kiirehtimällä päätöksiä tai käyttämällä erilaisia menettelytavallisia ”temppeja” saadakseen aikaan haluamansa kaltaisen ratkaisun. Jopa käytetyllä terminologialla ja käsitteillä voi olla poliittinen ulottuvuus. Niillä selkeytetään, hämärretään tai vääristellään käsiteltävänä olevia asioita. Vaikuttaminen yhteistyöverkostojen kautta

sidosryhmien käsityksiin voi rajoittaa, edistää tai häiritä poliitikkojen kykyä poliittiseen harkintaan ja linjanmuodostukseen.

Kysymys ei kuitenkaan ole vain virkajohdon vierailuista politiikan puolelle, vaan myös toisensuuntaista liikennettä tapahtuu. Valmisteluun liittyvät kysymykset ovat keskeisin alue, jossa johtavat poliitikot kokevat tärkeäksi osallistua virkajohdon toimintaan. Tavaton ei ole sellainen tilanne, jossa poliittinen johto pyrkii sanelemaan kunnanjohtajalle sen, millainen ratkaisuvaihtoehto hänen tulisi valmistella. Tällöin kunnanjohtajan roolina on lähinnä keksiä päätökselle tukevat perustelut.

Melko tyypillinen on myös tilanne, jossa kunnanhallituksen puheenjohtaja viettää paljon aikaa kunnan virastoissa antaen yksityiskohtaisiakin käytännön ohjeita siitä, miten jokin asia kunnassa pitäisi hoitaa. Kun kunnanhallituksen puheenjohtaja kehottaa parantamaan jonkin tietyn kadun kunnossapitoa, jää sitten viranhaltijan oman tulkinnan varaan, onko ylimmän poliittisen johtajan viesti otettava käskynä vai onko kysymyksessä jokaiselle kuntalaiselle kuuluva oikeus antaa palautetta kunnan toiminnasta. Poliitikkojen kerrotaan sekaantuneen myös jopa suorittavan tason virkahenkilöstön rekrytointeihin.

Politiikan ja hallinnon työnjako on vaikeasti säädettävä

Päällisin puolin siis jako päättämiseen ja valmisteluun/toimeenpanoon näyttää selkeältä, mutta käytännön hallinnassa rajojen hahmottaminen on vaikeaa monestakin syystä. Joskus se on myös ei-tarkoituksenmukaista. Edellä jo useasti siteerattu James Svava on verrannut jakoa veteen piirrettyyn viivaan. Sitä, mitä päätösvaltaan lopulta kuuluu, ei ole koskaan saatu aukottomasti määritettyä. Erityisesti valmistelun ja päätösvallan rajanveto on hankalaa. Aika yleinen on tilanne, jossa päättäjät pyrkii ohjaamaan valmistelua suuntaan, jossa päätettäväksi tulee hänen haluamiaan asioita ja ratkaisuvaihtoehtoja. Kuuluuko tämä vai pitäisikö sen kuulua päätösvallan piiriin?

Tärkein syy rajanvedon ongelmallisuuteen on se, että monet kuntien ja kaupunkien päätöstilanteet ovat pohjimmiltaan

hyvin monimutkaisia. Tutkijat käyttävät tässä yhteydessä piirullisten tai ilkeiden ongelmien käsitettä. Kysymys on ongelmista, joiden luonnetta on vaikea määritellä (ovatko ne ongelmia lainkaan?), niitä on vaikea rajata, ne ovat monien poliittisten määrittelyjen ja intressien kohteena ja niihin on vaikea löytää selkeitä ratkaisuja. Tyypillisiä tällaisia ovat juuri esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaan, elinvoiman ja osaamisen kehittämiseen tai asuinalueiden segregaatian torjuntaan liittyvät päätökset.

Kysymys on päätöksistä, joissa politiikka enemmän tai vähemmän astuu kuvaan mukaan väistämättä jo valmisteluvaiheessa. Helpoimpia työnjaon näkökulmasta ovat sen sijaan teknisuonteiset päätökset, joissa voidaan rationaalisen valmisteluprosessin kautta hahmottaa vaihtoehdot ja niiden seuraukset eri osapuolille.

Asioiden monimutkaistuesssa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolit ovatkin lähestyneet ja samankaltaistuneet, eikä selkeää rajanvetoa rooleihin tai tehtäviin ole aina tehtävissä. Kuntastrategian suunnittelu on erityinen hyvä esimerkki kaikille kunnille tyypillisestä päätöksentekotilanteesta, jossa tarvitaan politiikan ja hallinnon rajat ylittävää toimintaa. On vaikea kuvitella, että kunta voisi toimia strategisesti menestyksekkäästi ilman, että sekä poliittinen että virkajohto osallistuu aktiivisesti niin strategian suunnitteluprosessiin kuin sen toimeenpanoon.

Kuntastrategian suunnittelussa – kuten muidenkin organisaatioiden strategisessa suunnittelussa – hyödynnetään faktatietoja sekä erilaisia analyysyjä tuottamaan tietoon perustuvia valintavaihtoehtoja ja ratkaisuja. Kuitenkin strategian valintaan ja toteuttamiseen liittyvissä kysymyksissä ei koskaan voida nojata vain faktoihin, vaan ne ovat oleellisilta osin poliittisia valintoja. Strategian suuntaamista tehdään jo suunnittelun alkuvaiheessa, kun lähdetään karsimaan erilaisia vaihtoehtoja monimutkaisuuden keskellä.

Kunnan valitsemassa tulevaisuuden visiossa ja strategisissa valinnoissa on pohjimmiltaan kysymys siitä, millaisen tulevaisuuden kunta yrittää itselleen rakentaa näkyvissä olevien toiminta-

ympäristömuutosten keskellä, eikä siitä, kuinka hyvin tulevaisuutta pystytään ennustamaan ja kuinka siihen sopeudutaan.

Strategisen johtamisen ohella verkostot hämärtävät hallinnon ja politiikan rajaa ja kuntajohtajien rooleja. Monimutkaisuuteen liittyy se, että yhä suurempi osa kuntajohtamisesta tapahtuu verkostoissa, alustoilla ja osana ekosysteemejä, joissa kunnalla tai sen johtajalla ei ole suoraa käskyvaltaa. Johtaminen tapahtuu yhteistyösuhteiden, neuvottelujen ja diplomatian avulla, ja se on usein luonteeltaan fasilitoivaa ja mahdollistavaa enemmän kuin käskyttävää ja ohjeistavaa. Lisäksi se edellyttää eri osapuolten välisen ymmärryksen löytämistä.

Kuntajohtamisen osa-alueista eniten merkitystään on lisännyt juuri edellä kuvattu verkostohallinta, joka tarkoittaa huomion kiinnittämistä johtamisessa enemmän organisaation ulkopuolelle eli sidosryhmiin, kuten yrityksiin, toisiin kuntiin, järjestöihin, valtion organisaatioihin, kansalaisliikkeisiin, kansainvälisiin kumppaneihin ja muihin toimijoihin.

Tällöin lähtökohtana on kunnan näkeminen virasto-organisaatiota laajempänä paikallisena ja alueellisena toimijana, jossa johtamisen tulee synnyttää ja ohjata kunnan elinvoiman ja paikallisen hyvinvoinnin kannalta oleellisia aktiviteetteja. Johtajan tehtävä on tuoda sidosryhmiä yhteen erilaisissa elinvoiman luomisen, kestävän kehityksen, sosiaalisten ongelmien ja palvelujen järjestämisen kysymyksissä ja pyrkiä vaikuttamaan niiden toimintaan yhteisen intressin edistämiseksi.

Toimiminen menestyksekkäästi näissä verkostoissa edellyttää johtajalta hyvää liikkumavaraa ja kykyä tehdä myös poliittisluonteisia linjauksia ilman, että hakee jokaiselle ratkaisulle erikseen varmistuksen poliittisilta päättäjiltä. Ulkosuhteet ovat tyyppillinen asia, jossa virkajohtajat joutuvat menemään poliittisen vallan puolelle. Vastaavasti pormestarien poliittisen mandaatin ja hallinnollisen vallan yhdistelmän kautta heille on luontevampaa toimia erilaissa verkostoissa, etenkin edunvalvontaverkostoissa ja yhteistyösuhteessa valtioon ja muihin kaupunkeihin.

Verkostojen johtamisessa tarvitaan eittämyttä myös poliittisia johtajia, ja verkostojen merkitys kasvaa heidän johtamisroolissaan.

Edellä puhuttiin poliittisen ja virkajohdon täydentävyyden mallista, joka on tärkeä osa politiikan ja hallinnon välisen suhteen ymmärtämistä ja järjestämistä viisaalla tavalla. Toinen tätä kompleksista suhdetta avaava idea on Alfordin ja kumppaneiden vuonna 2017 nimeämä violetti vyöhyke (joskus myös harmaaksi kutsuttu), joka on se alue, jossa politiikka ja hallinto ovat yhtä aikaa läsnä. Hallinnon ja politiikan välinen alue ei tämän ajattelun mukaan olekaan viiva vaan vyöhyke, jossa niiden rinnakkaiselo on menestyksekkään toiminnan edellytys.

Poliittisen johtamisen tilassa päätöksenteko on tärkein tehtävä viranhaltijoiden valmistellessa ja toimeenpannessa. Violetilla vyöhykkeellä ”politiikan punainen ja hallinnon sininen” asettuvat samaan tilaan ja ovat kumpikin oman ydinalueensa ulkopuolella. Violetti vyöhyke ei ole alue, jossa vietetään paljon aikaa, vaan se on pikemminkin tilapäisten vierailujen kohde. Violetin vyöhykkeen hyödyntämisen paikkoja ovat erityisesti edellä kuvatut monimutkaiset päätöksentekotilanteet, kuntastrategian suunnittelu, erilaiset elinvoimaisuuteen liittyvät muutoshankkeet ja kunnan yhteistyösuhteet muiden toimijoiden kanssa.

Edellä käsiteltyä yhteen vetäen voi todeta, että poliittisen ja virkajohdon roolit ja tehtävät kurottautuvat jonkin verran toisiaan kohten. Erityisesti tähän vaikuttavat päätettävänä olevien asioiden monimutkaistuminen ja verkostojen painoarvon lisääntyminen kuntajohtamisessa. Kurottautuminen näkyy ensiksikin siitä, että poliittisen ja hallinnollisen johtajuuden välillä on aiempaa vaikeampaa vetää tiukkaa rajaa ja oikea tasapaino näiden välille on hankalasti säädettävä asia. Rajan sijasta on parempi puhua vyöhykkeestä, jossa roolit leikkaavat. On asioita ja tilanteita, joissa vierailut politiikan ja hallinnon yhdistävälle violetille vyöhykkeelle ovat sallittuja ja jopa toivottavia.

On kuitenkin tärkeää, että violetin vyöhykkeen vierailut ovat tilapäisiä eivätkä pysyvän oleskelun tiloja ja että ne tapahtuvat tarkoituksenmukaisissa tilanteissa. Roolien sekoittumisessa on myös riskinsä erityisesti silloin, jos valta- ja vastuukysymykset

eivät ole selkeästi määriteltyjä. Pahimmillaan kunnan organisaatiota ohjataan monesta suunnasta yhtä aikaa erilaisin tavoittein.

Poliitikkojen ja viranhaltijoiden ydinroolien pitäminen erillään on edelleen tavoiteltavaa yhtäältä eettisesti kestävästä mutta toisaalta myös tehokkaasta ja demokraattisesta kuntajohtamisen näkökulmasta. Tässä mielessä sellaiseen johtamismalliin, jossa sama henkilö voi yhtä aikaa toimia valmistelijana, esittelijänä, päätöksentekijänä ja toimeenpanijana rooleissa, kannattaa suhtautua suurella varovaisuudella.

Poliittinen ja ammatillinen johtaminen kurottautuvat toisiinsa myös sitä kautta, että niissä vaadittavat kompetenssit lähentyvät toisiaan. Poliittinen johtaminen ammattimaistuu. Yhä useammat kunnallispoliitikot ovat palkattuja johtajia, joko kokopäivätoimisia tai osa-aikaisia puheenjohtajia tai varapuheenjohtajia. Työhön on mahdollista käyttää aikaa ja resursseja, ja työote sekä työssä käytettävät menetelmät ja välineet ovat aiempaa ammattimaisempia. Poliittiset johtajat suosivat tiedolla johtamista, ja he käyttävät uusia johtamisen menetelmiä ja tietojärjestelmiä ammattijohtajien tapaan.

Samaan aikaan sellaiset yleensä enemmän poliittiseen johtamiseen yhdistetyt kompetenssit kuin sosiaaliset taidot, ihmisyhteisöjen johtajuus, aktiivinen vuorovaikutus ja mielihyvämuokkaus ovat yhä tärkeämmässä roolissa ammattijohtajien työssä. Ammattijohtajien työ näyttää yhä enemmän olevan vuorovaikutusta, joka tapahtuu erilaisilla rajapinnoilla kuntaorganisaation sisällä sekä suhteessa kansalaisiin, yrityksiin ja muihin sidosryhmiin.

Titaanien taistelu: kunnanjohtaja 3 – pormestari 2

Johtamismalli luo kehyksen, jonka sisällä toimitaan, valtasuhteet rakentuvat ja päätöksiä tehdään. Sen merkitystä ei pidä yli- eikä aliarvioida. Myös pelaajilla (henkilöt) ja pelikentällä (olosuhteilla) on merkitystä.

Suomalainen kunnanjohtajamalli on eräistä puutteistaan huolimatta hyvin kilpailukykyinen. Kunnanjohtajamalli on ”tylsempi” kuin pormestarimalli, eikä se herätä mediassa samanlaista kiinnostusta. Se ei perustu vahvaan yksilöjohtajuuteen ja vallan keskittämiseen vaan hajautettuun johtajuuteen, jossa koko virkahenkilöstön ja luottamushenkilöiden potentiaalia ja työpanosta voidaan hyödyntää kunnan kehittämiseksi. Pormestarimalli johtaa herkästi elitistiseen demokratiaan ja siihen, että kuntavaaleissa kaikki huomio keskittyy pormestariehdokkaisiin.

Johtamismalli ei määritä kaikkea, vaan paikalliset olosuhteet ja ihmiset ratkaisevat. Kuitenkin ainakin suomalaisessa todellisuudessa kunnanjohtaja lyö pormestarin 3–2.

Johtamismalli ei ratkaise kaikkea, myös ihmiset ja tilanneyhteys vaikuttavat

Mikä on johtamismallin merkitys kunnan toiminnalle ja tavoitteiden saavuttamiselle? Näen asian niin, että johtamismalli on erinomaisen tärkeä osa tavoitteiden saavuttamista. Johtamismalli luo kehyksen, jonka sisällä eri toimijoiden väliset valta-

suhteet rakentuvat, joka määrittää, miten ja missä vuorovaikutetaan ja viestitään, miten virkakoneistoa ohjataan ja kuinka päätöksiä tehdään. Johtamismalli määrittää viralliset roolit ja sen, kuka todennäköisesti puhuu kenenkin kanssa, kuka antaa määräyksiä ja ohjeita ja miten näihin suhtaudutaan. Johtamismalli tarjoaa kehyksen myös osallistumisen pelisäännöille ja henkilöstön valinnalle.

Johtamismalli ei kuitenkaan ole irrallinen tai riippumaton tehokkuutta selittävä tekijä, vaan se vaikuttaa yhdessä kontekstin ja toimijoiden (johtajan henkilö) kanssa. Siksi sama malli voi tuottaa erilaisia tuloksia eri paikoissa ja eri aikoina. Ja siksi kansainvälisten tai kotimaistenkin menestyksekkäiksi osoittautuneiden mallien suora kopiointi ei välttämättä tuota haluttuja tuloksia omassa kunnassa. Johtamismallin menestys riippuu tilanteesta, ajasta, paikasta, poliittisista voimasuhteista, johtajien osaamisesta ja persoonasta sekä toimintakulttuurista.

Henkilöiden merkitys eli johtajien persoona ja osaaminen painottuvat sitä enemmän, mitä enemmän valta on keskitettyä. Mitä enemmän valta on hajautettu, sitä enemmän toimijat voivat tasapainottaa toistensa osaamisesta, kokemuksesta ja persoonasta johtuvia heikkouksia. Mitä enemmän valta on hajautettu, sitä laajempi on se osaamisen piiri, jota johtamisessa voidaan hyödyntää. Nämä ovat keskeisimpiä etuja suomalaisessa kuntajohtamisessa, joka perinteisesti perustuu kunnanhallituksen ja kuntajohtajan yhteistyöhön sekä kaikkien valtuutettujen mahdollisuuteen antaa panoksensa päätöksentekoon.

Pormestaripuheissa kuuluu joskus vahvan johtajan kaipuu. Silloin tehdään yleensä virhearvio, koska kunnan johtaminen tänään on vielä vähemmän kuin aikaisemmin yhden miehen tai naisen show. Toisaalta vahvan aseman saanut pormestarikin päättää itse, keskittääkö kaiken vallan itselleen vai suosii ko delegointia ja jaettua johtajuutta.

Johtamisjärjestelmien uudistamisessa on historiallisesti vaihdellut se, uskotaanko enemmän rakenteiden uudistamiseen vai inhimillisiin voimavaroihin, johtajan persoonaan ja

johtajuuden laatuun. Teoreettisia perusteita on löydettävissä kummallekin painotukselle. Yhtä yleisesti hyväksyttyä ajatusta johtamismallien merkityksestä kaupunkien johtamisessa ei ole olemassa. Voitaneen ajatella niin, että hyvällä johtajuudella voidaan kompensoida huononkin mallin aiheuttamia ongelmia. Toisaalta toimintaympäristöön soveltuva oikea johtamismalli yhdessä hyvän johtajuuden kanssa voi tuottaa erinomaisia tuloksia.

Vuonna 2015 yhdessä Jenni Airaksisen ja Henna Paanasen kanssa toteuttamamme uuden sukupolven kuntajohtajia koskevan tutkimuksen eräs mielenkiintoinen havainto oli se, että kuntien erilainen aika ja paikka näyttävät vaativan erilaista johtamistapaa, jotta johtaja voisi menestyä työssään. Esimerkiksi elinkeinoelämän ongelmat tai tavoitteet kasvun vahvistamiseksi edellyttävät elinkeinoelämän ja paikallisen päätöksenteon yhteyksiä rakentavaa sillanrakentajaa, joka rakentaa johtajuuttaan kunnan elinvoiman edistämisen ehdoilla. Kyläpäällikön ihmissuhdetaitoja ja karismaa kannattaa hyödyntää silloin, kun paikallisyhteisön ja päätöksenteon välinen vuoropuhelu on katkennut. Toisissa kunnissa taas johtajaksi soveltuu parhaiten toimitusjohtaja- tai valmentaja-tyyppinen johtaja.

Edellä kerrottu tarkoittaa yhtäältä sitä, että kuntajohtajaa rekrytoivien poliitikkojen tulisi tunnistaa oman kuntansa tilanne ja se, millaista johtajaa tarvitaan. Epäonnistunut rekrytointi on hankalasti korjattavissa ja tulee kalliiksi. Toisaalta myös johtajan tulisi ymmärtää, millaiseen kuntaan hän on tulossa töihin ja mitkä ovat johtamisympäristön oleelliset piirteet. Menestyvän johtajuuden rakentaminen on johtamistyylin, persoonan ja kontekstin yhteispeliä, eikä kaikkiin kuntiin kaikkina aikoina soveltuva johtamisen tapaa ole mahdollista määrittellä.

Pormestarmallissa sopivan johtajan löytäminen on vaikeampaa kuin kunnanjohtajamallissa, koska vaihtoehdot ovat vähäisemmät. Kunnanjohtajamallissa potentiaalisia heikkouksia ovat johtajan kyvyttömyys olla huomaamatta johtamisympäristössä tapahtunutta muutosta sekä kyvyttömyys muuttaa johtamistapaansa.

Kunnanjohtaja ja pormestari johtajina merkitsevät erilaisia mahdollisuuksia ja riskejä

Edellä käsitellystä on jo selvästi käynyt ilmi, ettei ole merkityksetöntä, johtaako kuntaa pormestari vai kunnanjohtaja. Virkaan nimitetyn ammattijohtajan ja vaaleilla valitun pormestarin rooli, asema ja osaaminen poikkeavat toisistaan, mikä merkitsee erilaisia vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja riskejä.

Kunnanjohtaja on yleensä valittu virkaansa toistaiseksi, eikä hän ole poliitikkojen tavoin sidottu vaalikausiin. Kunnanjohtajan ei myöskään tarvitse poliittisten johtajien tavoin tavoitella uudelleenvalintaa joka neljäs vuosi. Pormestarin on puolestaan huolehdittava yhtäältä siitä, että hänellä on riittävä tuki valtuustossa, ja toisaalta äänestäjien kannatuksesta, mikä korostuu erityisesti vaalien lähestyessä. Tämä voi vaikuttaa niin, että pormestarin harjoittama johtaminen on lyhytjänteisempää kuin kunnanjohtajan. Kuntapolitiikassa asiat vaativat kuitenkin monilta osin vaalikaudet ylittävää ja pitkäjänteistä orientaatiota. Kunnanjohtajan voi olla myös helpompi viedä eteenpäin talouden tasapainotusta ja muita kipeitä päätöksiä ilman jatkuvaa huolta uudelleenvalinnasta.

Toisaalta pormestari voi valtuustolta mandaatin saaneena politiikan ja hallinnon vahvana johtajana uudistaa kuntaa nopeastikin haluttuun suuntaan. Pormestarilla on politiikan ja hallinnon johtajana sekä kunnanhallituksen puheenjohtajana huomattavasti kunnanjohtajaa laajemmat valtaoikeudet ja siten mahdollisuudet vaikuttaa kunnan kehittämiseen. Pormestarihallitukset tukevatkin paremmin poliittista johtajuutta eli politiikan läpäisyä kunnan hallintokoneistoon. Siinä, missä kunnanjohtajamalli suosii pitkäjänteisyyttä ja vakautta, pormestarihallitus voi rikkoa pysähtyneisyyden olotilan ja mobilisoida muutosta haluavat voimat uudistamisen taakse.

Pormestari voi virkajohtajaa paremmin antaa kasvot kunnan johtamiselle, ja tämä voi lisätä vastuullisuutta siinä mielessä, että kuntalaiset voivat suoraan antaa tuomionsa vallankäytölle kuntavaaleissa. Kunnan päätöksentekijän vastuullisuutta ei voi kuitenkaan kiinnittää pelkästään kerran neljässä

vuodessa tapahtuviin kuntavaaleihin, vaan siihen sisältyy monia erilaisia elementtejä. Pormestarihan voi lisäksi olla päättänyt, että kuluva kausi jää hänen viimeisekseen.

Kunnanjohtajalla on tehtävänsä soveltuva koulutus, jonka kautta hänellä on yleensä asiantuntemusta hallinnon ja talouden hoitamiseen. Pormestarit pätevöityvät tehtävänsä politiikassa, ja pormestariksi voidaankin valita henkilö, jolla ei ole minkäänlaista hallinnollista johtamiskokemusta. Suuremmisissa kunnissa pormestarin tehtävään on helpompi löytää päteviä henkilöitä, mutta pienemmissä se voi olla vaikeaa: Vaikka päteviä olisikin saatavilla, oman työn jättäminen epävarman määräaikaispestin vuoksi ei välttämättä houkuttele parhaita osaajia.

On toki huomattava, ettei pätevien kuntajohtajien rekrytointikaan ole ollut viime aikoina helppoa kaikissa kunnissa. Valittavan usein on jouduttu tyytymään vaihtoehtoon, joka ei täytä alun perin asetettuja kriteereitä.

Virkajohtajamalliin sisältyy enemmän vallankäyttöä kontrolloivia ja tasapainottavia piirteitä, ja se tukee paremmin hajautettua ja jaettua johtajuutta. Kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisuudessa ja johtaa vain kunnan hallintoa eli valmistelu- ja toimeenpano-organisaatiota. Virkajohtajamalli luo tasapainoa poliittisten jännitteiden välille ja tukee pienempienkin valtuustoryhmien osallistumista kunnan päätöksentekoon. Viranhaltijana kunnanjohtajan tehtävä on palvella koko valtuustoa, tuottaa objektiivista tietoa sen päätöksenteon perustaksi ja viestiä tasapuolisesti eri ryhmien suuntaan.

Pormestari malli puolestaan tukee yksilöjohtajuutta ja keskitettyä vallankäyttöä, jossa on omat hyötynsä, mutta joka sisältää myös riskejä, etenkin pienemmissä kunnissa. Poliittisen johtamisen ja demokratian näkökulmasta suurin riski on paikallispoliittisen vallan päätyminen liian harvoihin käsiin. Jos pormestari yksin edustaa poliittista johtajuutta, valtuuston painoarvo heikkenee. Jos valtuuston painoarvo heikkenee, valtuutettujen panosta ei voida täysimääräisesti hyödyntää kunnan kehittämisessä. Kuten edellä on jo todettu useampaan kertaan, pormestari mallikin mahdollistaa jaetun johtajuuden ja

koko valtuuston osallistumisen, mutta riski keskitettyyn järjestelmään on siinä suurempi.

Pormestarimallin ja virkajohtajamallin välinen suuri ero on siinä, kenellä on kontrolli päivittäisiin hallintokoneiston toimiin. Pormestarimallin riski onkin hallinnon liiallinen politisoituminen. Se voi johtaa poliittisen ja virkajohdon epätasapainoon sekä poliittisen ja virkajohdon roolien sekoittumiseen, kuten edellä kuvatussa Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksessa koettiin. Mitä suurempi on pormestarin ympärilleen kokoama poliittinen esikunta, sitä suurempi riski on.

Pormestarimalli johtaa herkästi elitistiseen demokratiaan ja siihen, että kuntavaaleissa kaikki huomio keskittyy pormestari ehdokkaisiin. Tämä voidaan nähdä myönteisenä asiana, jos tavoitellaan politiikan henkilöitymistä ja viihteellistymistä. Kunnanjohtajamalli on ”tylsempi” kuin pormestarimalli, eikä se herätä mediassa samanlaista kiinnostusta. Se ei perustu sankarijohtajiin, vahvaan yksilöjohtajuuteen ja vallan keskittämiseen vaan hajautettuun johtajuuteen, jossa pyritään hyödyntämään koko virkahenkilöstön ja luottamushenkilöiden potentiaalia kunnan kehittämiseksi.

Kaikki lähtee valtuustosta

Kuntajohtamisessa kaiken tulee lähteä valtuustosta. Valtuusto edustaa kuntalaisten tahtoa, ja jokaisella valtuutetulla tulee olla mahdollisuus antaa panoksensa kunnan asioista päättämiseen ja kunnan kehittämiseen. Valtuusto voi valita käyttöönsä sopivaksi katsomansa johtamisjärjestelmän, joka on pohjimmiltaan aina valtuuston työkalu kunnan poliittisen ja operatiivisen johtamisen järjestämiseksi.

Mikään järjestelmä, oli se sitten virkajohtajamalli tai pormestarimalli, ei ole täydellinen, vaan niissä painottuvat erilaiset arvostukset, vahvuudet ja heikkoudet. On myös huomattava, että maailma ja sen myötä olosuhteet muuttuvat ja niiden myötä edellytykset johtamisjärjestelmien sopivuudelle paikallisiin olosuhteisiin.

Johtamismallin valinnassa yksi lähtökohta on käsitys kunnan perusluonteesta. Kunta voidaan ymmärtää yhtäältä kilpailuvien intressien pelikentäksi, jossa erilaiset toimijat kilpailevat vaikutusvallasta ja yrittävät hankkia itselleen haluamiaan etuja. Toisesta näkökulmasta kunta voidaan nähdä paikallisyhteisöksi (huomaa edellä viitattu paikkaperusteinen johtajuus), jonka on mahdollista löytää yhteiset kuntaa hyödyttävät arvot ja tavoitteet.

Ensimmäinen kuntakuva nostaa esille vahvan johtajuuden merkityksen. Vahvaa johtajuutta tarvitaan konfliktien ratkaisuun ja etujen kanavointiin ja sitä saadaan pormestarimallin avulla. Jälkimmäinen taas näkee, että eri ryhmät voivat toimia yhdessä kunnan eduksi ja jaettu johtajuus ilmentää yhteisiä tavoitteita.

Tämä ero kuntakäsityksissä tarjoaa yhden mahdollisen selityksen sille, miksi pormestarimalli niin meillä kuin Yhdysvalloissakin on suositumpi suuremmissa kaupungeissa. Pie-nissä kunnissa yhteisöllisyyden näkeminen on yleensä helpompaa, kun taas suuret kaupungit ovat toimijoiltaan ja arvo-perustaltaan monimutkaisempia.

Minkä johtamismallin valtuusto sitten valitseekin, se on syytä valmistella huolellisesti ja laajaan osallistumiseen perustuen. Mitä laajempi tuki johtamismallille kunnassa on, sitä todennäköisempää on, että se toimii suunniteltujen tavoitteiden mukaisesti ja konfliktit jäävät vähemmälle.

Päinvastaisessa tilanteessa johtamismalli jää helposti hie-tämään eri toimijoiden välistä yhteistyötä, ja siihen liittyvä vatvominen voi saada suhteettoman suuren painoarvon paikallises-sä kunnallispoliittisessa keskustelussa. Toki mallin arvioi-minen ja kokemusten hyödyntäminen on tärkeää, mutta tämän tulisi tapahtua järjestelmällisesti ja tutkittuun tietoon perustuen eikä subjektiivisten käsitysten ja yksittäisten tapahtumien tai mielikuvien perusteella.

Pormestarilla ja virkajohtajalla on tyypillisesti erilaiset am-matilliset kannustimet ja poliittiset motiivit. On perusteltua odottaa, että ne vaikuttavat siihen, miten kunta hoitaa tehtä-viään. Virkajohtaja toimii yhdessä valtuuston kanssa, ja tärkeä

osa tätä työtä on tiedon ja päätöksenteon vaihtoehtojen puoluepolitiikasta vapaa tarjonta kaikille valtuutetuille. Pormestari-mallissa pormestari on merkittävä poliittinen auktoriteetti, joka voi helposti vähentää valtuuston roolia, ellei pormestari tietoisesti tee töitä mahdollistaakseen koko valtuuston osallistumista päätöksentekoon.

Parhaimmillaan johtajan rooli kunnallishallinnossa onkin demokraattisen päätöksenteon ja hyvän hallinnon edistäjä. Oli kysymys sitten virkajohtajasta tai pormestarista, oleellista on toimia demokraattisten prosessien edistäjänä, päätöksenteon laadun varmistajana sekä kuntahallinnon eettisyyden ja integriteetin vartijana.

Johtajilla on keskeinen rooli näihin liittyvän toimintakulttuurin muokkaamisessa johtamiskäytäntöjen ja prosessien kautta. Prosessiarvot eli prosessin reiluus/oikeudenmukaisuus, läpinäkyvyys ja vastuullisuus ovat tässä yhtä tärkeitä kuin sisältöihin ja lopputuloksiin liitetyt arvot. Johtajat tuovat ihmisiä yhteen, tarjoavat heille tieto- ja resurssiperustan päätöksentekoon ja näin mahdollistavat eri ryhmien osallistumisen kunnan kehittämiseen. Vielä oleellisempaa kuin se, kuka kuntaa johtaa, on se, miten kuntaa johdetaan.

Lähteet

- Alford, J., Hartley, J., Yates, S. & Hughes, O. (2017) Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. *American Review of Public Administration*. 47:7.
- Carr Jered B. (2015) What Have We Learned about the Performance of Council-Manager Government? A Review and Synthesis of the Research. *Public Administration Review*. 75:5.
- Jääntti Anni, Haveri Arto & Airaksinen Jenni (2021a) Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan? *Hallinnon tutkimus* 2/2021.
- Jääntti Anni, Haveri Arto & Airaksinen Jenni (2021b) Pormestarimalli kuntajohtamisen muotona: Pormestarimalliin liitetyt tavoitteet, odotukset ja uskomukset. *Politiikka*. 63:2.
- Haveri Arto, Airaksinen Jenni & Paananen Henna (2015) Uuden sukupolven kuntajohtajat. *Acta* nro 261. Kuntaliitto. Helsinki.
- Karsten Niels & Hendriks Frank (2016) Don't call me a leader, but I am one: The Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership*. 13/2.
- Katajisto Kati (2018) *Sodasta sovintoon*. Otava.
- Nelson Kimberly L. & Whitney Afonso B. (2019) Ethics by Design: The Impacts of Form of Government on Municipal Corruption. *Public Administration Review*. 79:4.
- Peltola Jarmo (2015) *Pääradan ja kolmostien kunta: Janakkalan historia 1866–2014*. Janakkalan kunta. Turenki.
- Rannisto Pasi-Heikki toim. (2015) *Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi*. *Acta* nro 257. Suomen kuntaliitto.
- Ryynänen Aimo (2012) *Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet*. Tampere University Press. Tampere.
- Sancino Alessandro & Castellani Lorenzo (2016) New development: Directly elected mayors in Italy—creating a strong leader doesn't always mean creating strong leadership. *Public Money and Management*.
- Stenvall Jari & Airaksinen Jenni (2009) *Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. *Acta* nro 211. Suomen kuntaliitto.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen,
Olli Kangas, Jorma Sipilä, Asko Suikkanen ja
Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN
– sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIIKKA PAKKORATKAISUJEN
EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen
kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISYHTEISKUNTA
(1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995

- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)
- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON
TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA
JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)

- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)
- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja
hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)

- 45 Arvo Myllymäki
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN?
(2002)
- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ?
(2003)
- 50 Esko Juntunen
KUNNAN ELINKAARIHYPPY
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen
ALAISTAITO
Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)

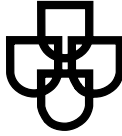
- 60 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)
- 62 Markku Lehto
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)
- 63 Pasi Holm
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto
PARAS TUOTTAKOON!
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg
HILJAA HYVÄ TULEE
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista
(2008)
- 72 Matti Wiberg
HALLITSEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen
HELSINKI
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)

- 75 Laura Berg–Mari K. Niemi
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)
- 76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS –
KUNTALAISEN ITSEHALLINTO (2010)
- 77 Esko Kalevi Juntunen
SULJETUSTA AVOIMEEN –
TALOUDEN GLOBAALIMYRSKY (2010)
- 78 Anne Luomala – Tuomo Puumala
BUDJETTI – JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN
JULKISUUS? (2010)
- 79 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2010–2011 (2011)
- 80 Terho Pursiainen
MIELEKÄS ELÄMÄ, MIELEKÄS YHTEISKUNTA (2011)
- 81 Antti Mykkänen (toim.)
KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA (2011)
- 82 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2011–2012 (2012)
- 83 Antti Mykkänen (toim.)
KUNTAYHTYMÄ PELASTAA? (2012)
- 84 Ari Mölsä (toim.)
KUNTARAKENNEKIRJA (2012)
- 85 Timo Reina
KAHDEN TULEN VÄLISSÄ –
ALUEHALLINNON TILA JA TULEVAISUUS? (2012)
- 86 Tarja Cronberg
ESTEJUOKSU LUOVAAN SUOMEEN (2012)
- 87 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2012 (2013)
- 88 Marja-Liisa Manka, Laura Bordi ja
Kirsi Heikkilä-Tammi
PERUSASIOISTA PIENIIN IHMEISIIN –
KUNTAJOHTAMISEN KUVA (2013)
- 89 Kari Välimäki
KAKKUA JAETTAVAKSI (2013)

- 90 Wille Rydman
UNELMASTA PAINAJAISEKSI?
– Kuinka hyvinvointivaltio syö itse itsensä (2013)
- 91 Yrjö Hakanen
MARKKINOIDEN VAI IHMISEN HYVÄKSI?
– Kommunistin puheenvuoro (2013)
- 92 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2013 (2014)
- 93 Heljä Misukka
KOULUTUKSEN SUURVALTA TIENHAARASSA
(2014)
- 94 Markku Lehto
MARKKINAT, SOSIAALITURVA JA YKSILÖN VOIMA
(2014)
- 95 Mikael Jungner
SATTUMA, TAHTO JA KOHTALO (2014)
- 96 Juha Kuisma ja Matti Mäkelä
KYLIEN TULEVAISUUS (2015)
- 97 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2014 (2015)
- 98 Pekka Sauri
JULKISHALLINTO JA SOSIAALINEN MEDIA (2015)
- 99 Eero Ojanen
HYVÄ PÄÄTÖS?
Filosofisia näkökulmia päätöksentekoon (2015)
- 100 Kauko Sipponen
SE SUURI KUNTAUUDISTUS (2016)
- 101 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2015 (2016)
- 102 Päivi Lipponen ja Antton Rönholm
PULPETISTA TABLETTIIN
– suomalainen koulu edelläkävijäksi maailman
muutoksessa (2016)
- 103 Antti Mykkänen (toim.)
MAAKUNTAITSEHALLINTO (2016)

- 104 Heikki Saxén ja Salla Saxén
MITEN BIOETIIKKA VOI MUUTTA
SUOMALAISTA TERVEYDENHUOLTOA? (2016)
- 105 Raili Mäkitalo
SUOMESTA IKÄIHMISTEN MALLIMAA (2016)
- 106 Karina Jutila
PILAAKO ELIITTI SUOMEN? (2016)
- 107 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2016 (2017)
- 108 Pekka Sauri
KUNNAT JÄLKEEN SOTEN (2017)
- 109 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2017 (2018)
- 110 Veli-Antti Savolainen
GLOKALISAATIO – PAIKALLISEN ISO UUSI KUVA
(2018)
- 111 Anders Blom
MAAN TAPA MURROKSESSA (2019)
- 112 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2018 (2019)
- 113 Jan Erola
UUSIEN IDEOIDEN SUOMI (2019)
- 114 Juha Kuisma
PAIKALLINEN ILMASTOPOLITIikka (2019)
- 115 Pekka Sauri
JULKISHALLINTO JA SOSIAALINEN MEDIA 2020
(2019)
- 116 Timo Soini
POPULISMI (2020)
- 117 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2019 (2020)

- 118 Markus Leikola
MAAILMA KORONAN JÄLKEEN (2020)
- 119 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2020 (2021)
- 120 Olavi Ala-Nissilä ja Esa Härmälä
SEUTUKAUPUNGIT JA VOIMAVAROJEN SUOMI
(2021)
- 121 Juha Kuisma ja Pekka Sauri
ETÄTYÖ JA MONIPAIKKAISUUS SUOMESSA
(2021)
- 122 Arto Haveri
PORMESTARI HAASTAA KUNNANJOHTAJAN
– ONKO JOHTAMISMALLILLA VÄLIÄ?
(2022)



KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden 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 tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Julkaisut-sarja, jossa esitellään tutkimustietoa tai yhteiskunnallisia keskustelun avauksia.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi, p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi, p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Maarit Vaittinen, maarit.vaittinen@kaks.fi, p. 040 716 4807

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

POLEMIA

Arto Haveri

Pormestari haastaa kunnanjohtajan – onko johtamismallilla väliä?

Miksi pormestarihalli? Mitä etuja ja mitä haittoja siitä on kokemus- ja tutkimusperäisesti? Millainen on pormestarin valta Los Angelesissa? Entä Espanjan, Italian ja Ranskan kymmenissä tuhansissa kunnissa? Tai Tampereella? Millainen kuntajohtamisen malli sopii Suomeen?

Muun muassa näihin kysymyksiin antaa vastauksia professori Arto Haverin Polemia-sarjan kirja "Pormestari haastaa kunnanjohtajan – onko johtamismallilla väliä?"



Otavan Kirjapaino Oy



ISBN 978-952-349-086-4 (nid)
ISBN 978-952-349-087-1 (pdf)
ISSN 1235-6964