



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kunnan johtaminen - demokratia, työnjako ja vastuu

Kirsi Hämäläinen  
Kari Prättälä  
Aimo Ryyänen

Kuntajohtamisen  
kehittämishankkeen loppuraportti



Kunnat

## 6 Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

### 6.1 Poliittisen ja ammatillisen johdon vahvistaminen ja selkeä työnjako

Kuntien johtamisjärjestelmää koskeva keskustelu on viime vuosina ollut erittäin vilkasta. Osaltaan keskustelun on jo tosiasiallisesti vaikuttanut monissa kunnissa kuntien johtamiskulttuuriin, johtavien luottamushenkilöiden ja virkajohdon välisiin suhteisiin sekä luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen. Parhaillaan on vireillä myös Kuntaliiton ja Suomen Kuntajohtajat ry:n johtamista koskeva kehittämishanke (ks. kohta 5.4.2.), jonka avulla toimintakäytäntöjä voidaan edelleen uudistaa merkittävällä tavalla.

Toisaalta on runsaasti seikkoja, jotka puoltaisivat perusteellisempaa, *institutionaalisiin ja lainsäädännöllisiin* reunaehtoihin puuttuvaa uudistamista. Sellaisina olemme tuoneet esille demokratian vahvistamisen haasteen, työnjaon selkeyttämistarpeen, luottamushenkilöiden parempien vaikuttamismahdollisuuksien kehittämistarpeen, päätöksenteon kasvottamisen ja myös nykyistä vahvemman poliittisen tuen saamisen virkajohdon entistä haasteellisemmaksi muuttuneelle työlle.

Pormestarijärjestelmästä on parhaillaan käynnissä kaksi erilaista sovellutusta, Tampereen kaupungin ja Pirkkalan kunnan. Ne toimivat merkittävänä pilottihankkeina, joiden kautta on lähivuosina saatavissa kokemuksia sovellettaviksi myös muihin kuntiin. Tässä vaiheessa saatujen kokemusten ja vaikutelmien mukaan Tampereen johtamis- ja toimintamalli vaikuttaa kaupungin omaan poliittiseen ja toimintakulttuuriinsa soveltuvalla ratkaisulla. Sillä on voitu saavuttaa niitä tavoitteita, joita uudistamiselle kaupungissa asetettiin. Malli näyttää vastaavan myös niihin haasteisiin, joihin edellä johtamisjärjestelmän uudistamisen osalta olemme viitanneet. Tampereen pormestarimallin soveltuvuutta vaihtoehtona muihinkin kuntiin harkitaan varmasti monissa kunnissa, sillä se on saanut laajaa mielenkiintoa osakseen.

Kunnallisen toiminnan johtamisen vaikeutuessa taloudellisten ja muiden toimintaympäristön haasteiden vuoksi tarvitaan niin poliittisen kuin virka-

johdon vahvistamista ja niiden välisen työnjaon selkeyttämistä. Välttämättä se ei ainakaan kaikissa kunnissa onnistu nykyisten institutionaalisten muotojen avulla. Poliittisen johdon selkeyttäminen ja vahvistaminen ei nähdäksemme vie perustaa siltä, että tulevaisuudessakin tarvitaan virkajohtajaa. Uusi toimintamalli tarjoaisi virkajohtajalle selkeän poliittisen johdon tuen. Tällaisesta on toimivia malleja, esimerkiksi edellä viitattu Itävallan kuntien johtamisjärjestelmä, jossa on selkeä poliittinen johtaja (pormestari) ja vastuutettu virkajohtaja.

## 6.2 Suomalainen johtamisjärjestelmä

Olemme tarkastelleet kunnan johtamisjärjestelmää kunnan luottamushenkilöorganisaation ja johtavien viranhaltijoiden (kunnanvaltuuston ja -hallituksen ja niiden puheenjohtajien sekä viranhaltijajohdon) muodostamana kokonaisuutena. Silloinkin kun muutokset kohdistuvat johonkin johtamisjärjestelmän yksittäiseen osaan, on tärkeää tietää, minkälaiseen kokonaisnäkemykseen suomalaisen kuntademokratian kehittämisestä muutos perustuu ja mihin suuntaan se vie kehitystä.

Suomessa on sekä kunnissa että valtakunnallisessa kehittämistyössä keskitytty kuntien johtamisen käytäntöön. Tämän vuoksi olemme tarkastelleet erityisesti johtamisen *institutionaalisia puitteita* ja niiden muuttamistarpeita ja mahdollisuuksia.

Suomen kuntahallinnon perinteiselle johtamismallille on vaihtoehtoja, eivätkä nämä vaihtoehdot koske vain sitä, johtaako kuntaa kunnanjohtajan sijasta poliittinen johtaja, pormestari, tai sitä onko tuo pormestari valtuuston vai kuntalaisten suoralla vaalilla valitsema.

Kun Suomen kuntalakiin lisättiin säännös pormestarista, pormestarin toimenkuva muodostettiin siten, että kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviin sisällytettiin kunnanjohtajan tehtävät, mutta järjestelmää ei muilta osin muutettu.

Suoraa pormestarin vaalia ei sen sijaan ole syytä ottaa käyttöön niin, että nykyiseen pormestariin vain lisätään mahdollisuus suoraan vaaliin. Samalla on arvioitava tällaisen muutoksen vaikutukset valtuuston ja kunnanhallituksen välisiin suhteisiin ja koko kunnallisen demokratian toimintatapoihin.

Kun arvioidaan johtamisjärjestelmän institutionaalisia muutostarpeita, nykyisen johtamisjärjestelmän uudelleenarvioinnille on löydettävissä ainakin neljä vahvaa perustetta:

Ensimmäinen on demokratian vahvistamisen tarve. Vähentynyt kiinnostus valtuuston vaaliin ja siitä johtuva kunnallisen päätöksenteon legitimitietin heikentyminen sekä paine siirtyä edustuksellisesta demokratiasta suuremmassa määrin välittömään vaikuttamiseen, ovat seikkoja, joiden synnyttämää demokratiavajetta monissa maissa on pyritty kattamaan lisäämällä kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan johdon valintaan. Tässä yhteydessä

joudutaan vastaavasti arvioimaan muutosten vaikutuksia valtuuston asemaan – miten voidaan turvata valtuuston asema kunnan ylimpänä päättävänä elimenä erityisesti siinä tapauksessa, että myös kunnan johto on kuntalaisten suoraan valitsema?

Toinen peruste uudelleenarvioinnille on tarve selkeyttää poliittisen johdon ja virkajohdon työnjakoa. Tämä on ollut yhtenä keskeisenä perusteluna mm. Tampereen kaupungin organisaatiouudistuksessa.

Kolmanneksi, kunnallista kansanvaltaa voidaan vahvistaa parantamalla luottamushenkilöiden työskentely- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Keskeinen kysymys on, miten johtamisjärjestelmän uudistamisella voidaan tähän vaikuttaa.

Ja neljänneksi on perusteltua arvioida myös mahdollisuuksia virkatoiminnan ja ennen muuta virkajohtajan toimintaedellytysten parantamiseen uudistamalla poliittisen johtoa. Voidaanko nykyistä vahvemman tai selkeämmän poliittisen johdon myötä saada virkatoiminnasta vastaavalle johtajalle selkeä ja legitiimi tuki?

### 6.3 Demokratia – ammatillinen ja poliittinen johtaminen

Ne keskeiset kysymykset jotka sekä Suomen kunnallishallinnon kehittämiseksi että kuntien johtamisjärjestelmän kehittämiseksi kansainvälisestikin nousevat esille ovat

- demokratia,
- työnjako politiikan ja virkakoneiston välillä,
- luottamushenkilöiden työskentelyolosuhteet, sekä
- ammattijohdon asema ja yhteistoiminta poliittisen johdon kanssa.

Kaikki kysymykset koskevat toisaalta sitä, miten asukkaiden itsehallinto toteutuu kunnan toiminnassa ja miten toisaalta kunnan organisaatiota johdetaan niin, että kunta säilyttää elinvoimansa ja kuntalaisten asumiseen, ympäristöön ja hyvinvointipalveluihin liittyvät oikeudet turvataan.

Olemme keskittyneet omassa selvityksessämme edustukselliseen demokratiiaan ja kuntalaisten vaaleissa ilmaiseman tahdon välittymiseen, mutta keskeisenä demokratian haasteena on myös se, millä tavoin kuntalaiset voivat asukkaina ja palvelujen käyttäjinä suoraan vaikuttaa kuntaan ja sen päätöksentekoon.

#### *a. Demokratia*

---

Valtuustolla on kuntalaisten suoraan valitsemana toimielimenä oltava ylin päätösvalta kunnassa. Suomen kuntalain mukaan valtuuston asema ylimpänä

päätöksentekoaikana on asianmukaisella tavalla lainsäädännössä turvattu (ks. 5.2.1. Valtuusto kunnan ylimpänä toimeenpanon johtajana), mutta tosiasias-  
 päätöksentekoaikana on siirretty valmistelua ja toimeenpanoa johtavalle kunnanhallituk-  
 selle ja virkahallinnolle.

Olemme tarkastelleet erityisesti organisatorisia ratkaisuja, joiden avulla päätöksenteko toisaalta ja valmistelu ja voimaksi kytkeä nykyistä kiinteäm-  
 min toisiinsa (ks. erityisesti 5.2.2. Vahvemmin toimintaan osallistuva ja siitä  
 vastuuta kantava valtuusto) niin, että valtuusto myös tosiasias-  
 käyttöä laa-  
 jemmin kunnan päätöksentekoa.

Myös pormestarin asema ja valintatapa ovat demokratian näkökulmasta kes-  
 keisiä kysymyksiä. Suoralla vaalilla valittu pormestari ei ongelmitta ole istutetta-  
 vissa nykyisen valtuuston valitseman pormestarin paikalle. Olemme arvioineet,  
 mitä muutoksia suomalaisen kunnallishallinnon toimintatapaan vaadittaisiin,  
 jos pormestari valittaisiin suoralla vaalilla ja hän yleisen kansainvälisen mallin  
 mukaisesti toimisi ensisijaisesti valtuuston puheenjohtajana (ks. 5.6.).

#### *b. Työnjako politiikan ja virkakoneiston välillä*

---

Toisesta näkökulmasta samaa asiaa lähestytään silloin kun tarkastellaan pää-  
 tösten valmistelun ja toimeenpanon johtamista. Kun valtuusto keskittyy stra-  
 tegisen tason kysymyksiin ja myös kunnanhallituksen työssä tulevat yhä tär-  
 keämmiksi tulevaisuuden linjaukset, varsinaisen hallinnon liikkumavara kas-  
 vaa. Mitä etäämmällä valtuusto on valmistelusta ja toimeenpanosta, sitä tär-  
 keämmäksi tulee kysymys hallintoa johtavan henkilön poliittisesta vastuusta  
 ja siitä, millä tavoin poliittisen ja ammatillisen johtamisen raja määräytyy.  
 Pormestari on eräs ratkaisu tähän asiaan.

#### *c. Luottamushenkilöjohto ja sen työskentelyolosuhteet*

---

Riippumatta siitä, omaksutaanko kunnan johtamisessa pormestarihallinnon, suo-  
 malaisessa kunnallishallinnossa joudutaan pohtimaan sitä, voidaanko kun-  
 nissa jatkaa tulevaisuudessa nykyisellä laajalla luottamushenkilöorganisaati-  
 oilla, jossa ”toimijoita on paljon, mutta johtajia vähän”, kuten Ruotsin järjes-  
 telmästä on todettu.

Todennäköisesti sekä kunnallisdemokratian toimivuuden että hallinnon  
 tehokkuuden kannalta nykyistä parempi lopputulos olisi saavutettavissa sillä,  
 että valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajien toimivalta ja vastuu olisi  
 nykyistä selkeämmin määritelty ja heillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuu-  
 det omistautua osa- tai kokoaikaisesti työlleen. Nykyinenkään lainsäädäntö ei  
 tätä estä. Suomalaisen kuntahallinnon laajaa edustavuutta ja suhteellisuutta  
 korostava perinne ei kuitenkaan suosi yksilöjohtajia, vaikka heitä toisaalta kai-  
 vataan.

Erityisen syyn kunnan luottamushenkilöorganisaation kokonaisuuden pohdintaan antaa se, että kunnallishallinnossa on tapahtumassa laaja muutos ilman, että sen vaikutuksia peruskunnan organisaatioon on lainsäädännön näkökulmasta lainkaan arvioitu. Iso osa kunnista luovuttaa merkittäviä tehtäväalueita, ennen muuta perusterveydenhuollon ja usein pääosan sosiaalihuollon tehtävistäkin yhteistoimintaorganisaation hoidettaviksi. Eikö tällöin ole syytä ottaa pohdittavaksi luottamushenkilöorganisaation perusteet aina valtuuston koosta lähtien?

#### *d. Ammattijohtaminen*

---

Suomalaisessa kuntajärjestelmässä on totuttu vahvaan ammattijohtajaan, jolla on myös lakisääteinen asema. Kunnanjohtaja on kuitenkin tässä asemassa osittain myös sillä tontilla, joka kansainvälisesti tarkastellen kuuluu poliittiselle johtajalle. Kunnanjohtajan asemaa on myös kehitetty siihen suuntaan, että hänellä on tietynlainen poliittinen vastuu: hänet voidaan erottaa epäluottamuksen perusteella. Kansanvaltaisen legitimitietin, vaaleissa saadun valtuutuksen puute rajoittaa kunnanjohtajan mahdollisuuksia toimia kunnan poliittisena johtajana. Toisaalta hänellä ei ole yleensä esimiehenään poliittista johtajaa, joka kantaisi kunnan toimista poliittisen vastuun. Näin kunnanjohtaja on usein se, joka kuntalaisiin ja julkisuuteen päin kantaa vastuun kunnan tekemisistä.

Poliittisen ja ammatillisen johtamisen rajan selkeyttämisen ja poliittisen johtajuuden vahvistamisen ei tarvitse johtaa siihen, että virkajohtajan asema olennaisesti muuttuisi nykyisestä. Virkajohtaja vastaa pormestarin tai muun poliittisen johtajan alaisuudessa käytännön valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Voisi olettaa, että tällaisella toimintamallilla keskustelussa tärkeänä pidetty ammattitaito, josta virkajohtaja vastaa, kanavoituu oikeassa määrin kunnan johtamiseen. Poliittinen vastuu olisi kuitenkin määrääjäksi valitulla poliittisella johtajalla. Virkajohtajan ei pitäisikään olla valtuuston epäluottamuksen perusteella erotettavissa, vaan tässä suhteessa samassa asemassa kuin kunnan muutkin viranhaltijat.

## **6.4 Johtamisjärjestelmän kehittämisen suunnat**

Kansainvälisen vertailun ja suomalaisen johtamisjärjestelmän kehittämisestä käytävän keskustelun pohjalta olemme hahmotelleet erilaisia kehittämissuuntia kunnan johtamisjärjestelmän uudistamiselle.

Lähtökohtana hahmottelemillemme kehittämisen suunnille on valtuuston asema ja sen suhde kunnan muuhun hallintoon. Tämä suhde määrittää pitkälti myös sen, mihin suuntaan kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon asemaa tulee ja voidaan kehittää. Erityisesti silloin, jos pormestari valitaan suo-

ralla kansanvaalilla, on arvioitava, miten tällainen pormestari asettuu kunnan johtamisjärjestelmän kokonaisuuteen.

Mikään näistä ei sellaisenaan ole otettavissa uudistamisen pohjaksi. Niiden avulla voidaan kuitenkin havainnollistaa sitä, millä tavoin yksittäiset johtamisjärjestelmän muutokset liittyvät laajempaan kokonaisuuteen.

Hahmottelemamme kehittämissuunnat ovat:

*a. Vahvasti toimintaan osallistuva ja siitä vastuuta kantava valtuusto (valtuustokeskeinen malli).*

Tässä kehittämissuunnassa tavoitteena on se, että valtuusto ja sen jäsenet osallistuvat laajasti asioiden valmisteluun ja päätösten toimeenpanoon. Esikuvana voidaan pitää Tanskan kuntien hallintoa. Valtuusto ei ole pelkästään strategisista linjanvedoista vastaava päätöksentekuelin, vaan se on valiokuntineen kiinteästi mukana myös asioiden valmistelussa ja päätösten toimeenpanossa.

Suomessa kehittämissuunnan johdonmukainen toteuttaminen edellyttäisi, että valtuuston koko olisi ainakin suurissa kunnissa nykyistä pienempi. Tällaisena valtuusto voisi toimia nykyistä tehokkaammin ja vaikuttaa vahvemmin hallintoon. Se kykenisi myös valvomaan paremmin nykyistä vahvempaa poliittista johtoa tai virkajohtoa. Kääntöpuolena olisi edustavuuden kapeneminen ja siirtyminen laajemmin päätoimisiin ja merkittävää työpanosta vaativiin osaikaisiin luottamustoimiin.

Suomessa malli tarkoittaisi Suomen kuntalain sinänsä mahdollistaman valiokuntajärjestelmän muuttamista velvoittavaksi. Kunnanhallituksen asema ei olisi niin korostunut kuin nykyisin, vaikka valtuustoasioiden käsittelyn ja hallinnon koordinoimista sekä talouden hallintaa varten tarvittaisiinkin oma valiokuntansa.

Tämän mallin mukaisessa hallinnossa pormestari voisi olla sekä valtuuston että mahdollisen kunnanhallituksen (koordinaatiovaliokunnan) puheenjohtaja ja vastata omalta osaltaan myös hallinnon johtamisesta. Pormestari voisi olla joko suoralla vaalilla valittu tai valtuuston valitsema. Suoralla vaalilla valitun pormestarin olisi luontevaa olla myös valtuuston puheenjohtaja.

Johtava viranhaltija suuntautuisi tässä mallissa nykyistä selkeämmin kunnan organisaation johtamiseen ja kunnan poliittinen johto kantaisi vastuun valtuustoon nähden.

*b. Parlamentaarisen toimintatavan vahvistaminen.*

Parlamentaarinen toimintatapa nojaa nykyjärjestelmän tapaan dualistiseen periaatteeseen: päätöksenteko on erotettu valmistelusta ja toimeenpanosta. Hallinnon vastuuta valtuustolle selkeytettäisiin. Valtuuston asema voidaan tässä rinnastaa kansallisten parlamenttien asemaan. Molemmat keskittyvät yleisten yleisluonteisten päätösten tekemiseen ja suhteellisen itsenäisesti toimivan hallinnon valvontaan. Kunnassa, jossa valtuustolla ei ole juurikaan lainsäädäntövaltaa rinnastettavaa norminantovaltaa, korostuu valtuuston strateginen rooli.

Parlamentaariseen malliin sinänsä soveltuu suomalaisen hallinnon nykylinja, jossa on pyritty erityisesti vahvistamaan kunnanhallituksen asemaa ja turvaamaan sen kyky johtaa kuntaa. Samoin Suomen kuntalaissa jo oleva mahdollisuus erottaa kunnan toimielin ja kunnanjohtaja epäluottamuksen johdosta on tämän linjan mukainen.

Yksittäisen kunnanhallituksen jäsenen ”parlamentaarinen vastuu” edellyttäisi hallituksen jäsenten selkeämpää keskinäistä työnjakoa esimerkiksi ”ministerimallin” mukaisesti. Tässä mallissa kunnanhallituksen jäsenet olisivat lisäksi lautakuntien puheenjohtajina vastuussa omasta toimialastaan. Nykyinen kuntalaki antaa mahdollisuuden tällaisen mallin toteuttamiseen. Tampere on omassa mallissaan edennyt tähän suuntaan vastuuttamalla apulaispormestarit lautakunnan puheenjohtajina omasta toimialastaan. He eivät kuitenkaan ole kunnanhallituksen jäseniä, mutta heidät voidaan kuntalain nojalla erottaa epäluottamuksen johdosta.

Ne tavat, joilla valtuusto valvoo kunnanhallituksen ja muun hallinnon toimintaa, vaativat parlamentaarisessa järjestelmässä erityistä huomiota. Tämä tarve korostuu erityisesti valmistelu- ja toimeenpanovallan käyttäjän (kunnanhallitus, kunnanjohtaja) tosiasiallisen vallan vahvistumisen myötä. Tehostunutta valvontaa vaatii myös mahdollinen johtamisjärjestelmän uudistaminen poliittisen johtamisen selkeyttämisen kautta (päätoiminen puheenjohtaja, pormestari).

Parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen herättää kysymään, pitäisikö kunnan hallinnossa omaksua laajemmin enemmistöperiaate nykyisen vahvan suhteellisuuden korostamisen sijasta. Tämä koskee sekä toimielinten puheenjohtajien paikkojen jakamista että toimielinten paikkojen jakamista.

Olemme todenneet, että suhteellisuus toimielimiä valittaessa on vakiintunut ja laajaa tukea nauttiva osa suomalaisen kunnallishallinnon järjestelmää, eikä tätä koskevan lainsäädännön muuttamiselle ole edellytyksiä eikä välttämättä vahvoja perusteitakaan. On kuitenkin ilmeistä, että tietyt parlamentarismipiirteet liittyvät kiinteästi pormestarijärjestelmään. Pormestari tarvitsee taakseen koalition, mikä korostaa enemmistöperiaatetta. Tähän liittyy toisaalta tarve mitata koalition ja pormestarin (ja mahdollisten apulaispormestareiden) luottamus myös valtuustokauden aikana, jolloin toimielimen erottamismahdollisuus saa uuden painoarvon.

Parlamentaarisen vastuun korostamiseen soveltuu hyvin Suomen kuntalain nykyinen pormestarimalli, jossa pormestari on valtuuston valitsema kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Suoralla vaalilla valittu pormestarikin voisi periaatteessa tulla kysymykseen parlamentaarisia piirteitä korostettaessa. Se olisi kuitenkin omiaan vahvistamaan toimeenpanoa suhteessa valtuustoon. Suora vaali antaisi toisaalta tällaiselle toimeenpanovallan haltijalle vahvemman legitimitetin, jolloin hän muodostaisi tietynlaisen vastapainon toiselle suoralla vaalilla valitulle toimielimelle, valtuustolle. Tämä vaatisi, että valtuustolla olisi vahvat valtuudet toi-



meenpanovallan valvontaan. Olemme kuitenkin pitäneet luontevampana, että suoralla vaalilla valittu pormestari olisi (myös) valtuuston puheenjohtaja.

*c. Nykyjärjestelmän kehittäminen.*

Jos valtuutetut ja muut luottamushenkilöt ovat edelleen pääsääntöisesti ”palkattomia”, täysimittainen valiokuntamalli on varsin raskas ja vaikeasti toteutettavissa. Näin on varsinkin kaupungeissa, joissa lautakuntia, johtokuntia ja muita elimiä on runsaasti.

Realistinen vaihtoehto voisi olla jonkinasteinen välimuoto, jossa omaksutaan tiettyjä piirteitä valtuustokeskeisestä tai parlamentaarisesta mallista. Sen mukaisesti kunnanhallitus sekä lautakuntien puheenjohtajat ja jäsenten enemmistö olisivat valtuutettuja. Kunnanhallituksen puheenjohtajista ja jäsenistä on jo nykyisin varsin suurin osa valtuutettuja.

Keskeisten toimielinten, ennen muuta valtuuston ja hallituksen puheenjohtajien tehtävät voisivat olla kokoaikaisia. Tämä säilyttäisi kunnallisen itsehallinnon alkuperäisen ideaalin: kenellä tahansa kunnan asukkaalla on mahdollisuus ottaa hoitaakseen kunnan luottamustoimi, mutta toisaalta kunnassa olisi mahdollisuus myös aidon poliittisen johtajan roolin omaksumiseen.

Pormestari olisi nykyiseen tapaan kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja. Pormestarin vaihtoehtona voisi edelleen olla kokopäiväinen kunnanhallituksen puheenjohtaja, kuntaneuvos.

Poliittisen johdon aseman korostaminen ei sulje pois sitä, että hänen lisäkseen kunnassa on viranhaltija-kunnanjohtaja tai kunnan hallinnosta kokonaisvastuun poliittisen johdon alaisena kantava muu virkajohtaja. Kysymys on siitä, millainen työnjako poliittisella johdolla ja kunnan virkamiesjohdolla on. Jo nykyinen lainsäädäntö antaa mahdollisuuden näiden roolien erilaiseen painotukseen, joskin suomalaisessa järjestelmässä kunnanjohtaja osallistuu laajemmin poliittiseen johtamiseen kuin virkajohtaja yleensä.

Myös kunnanjohtajan aseman kehittäminen selkeämmin kunnan toimitusjohtajaksi voi tapahtua pitkälti nykyjärjestelmän puitteissa. Emme ole kuitenkaan pitäneet suomalaisen kunnallishallintoon kovin hyvin sopivana toimitusjohtajatyypistä kunnanjohtajaa, jolla olisi nykyistä kunnanjohtajaa vahvemmat oikeudet kunnan toiminnan johtamiseen. Kunnanjohtajan vahvaan asemaan virkajohtajana, jolla ei ole aitoa poliittista vastuuta, kohdistuu jo nykyisin arvostelua.

## 6.5 Poliittisen ja ammatillisen johtamisen kehittämisehdotukset

Suomen kuntalaki avaa sinänsä jo suhteellisen laajat mahdollisuudet kuntajohtamisen kehittämiseksi. Lainsäädännön avaamia mahdollisuuksia ei ole käytetty täysimääräisesti hyväksi. Seuraavassa keskitymme kunnan poliittisen

ja ammatillisen johtamisen kehittämiseen kolmen eri mallin pohjalta, joista kaksi ensimmäistä perustuu nykylainsäädäntöön ja viimeinen, suoralla vaalilla valittu pormestari, edellyttää lainsäädännön muuttamista.

*a. Kunnanhallitus, hallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja*

Erityisesti poliittisen johtamisen kehittämiseen perinteinen kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan yhteistoimintaan perustuva malli antaa laajemmat mahdollisuudet kuin suomalaisessa kunnallishallinnossa on ollut käytäntönä. Esimerkkinä tästä on Ruotsi, jossa ilman lainsäädännön nimenomaista tukea on vahvistettu hallituksen puheenjohtajan asemaa (kuntaneuvos).

Suomessa on pyritty kehittämään hallituksen toimintaa kokonaisuutena korostamatta puheenjohtajan tai yksittäisen hallituksen jäsenen asemaa tai vastuuta. Kehittämisessä olisi tarkasteltava nykyistä ennakkoluulottomammin hallituksen puheenjohtajan roolia ja työskentelyedellytyksiä. Turku on toistaiseksi ainoana kaupunkina ottanut käyttöön kokopäiväisen hallituksen puheenjohtajan. Suomalaisessa laajalle suhteellisuusperiaatteelle rakentuvassa kunnallishallinnossa puheenjohtajan on joka tapauksessa tukeuduttava koko kunnanhallitukseen ja tehtävä hyvää yhteistyötä lakisääteisenä kuntaorganisaation johtajana toimivan kunnanjohtajan kanssa, joten hallituksen puheenjohtajan on vaikea saada liian vahvaa asemaa.

Laki mahdollistaa myös edellä ”ministerimallin” sovelluksen, jossa kunnanhallitukseen kuuluva ministeri johtaa oman hallinnonalansa lautakuntaa. Sen täysipainoinen toteuttaminen vaatisi hallituksen jäsenenä toimivien lautakuntien puheenjohtajien poliittisen johtajan roolin kirkastamista vähintään johtosäännöissä.

*Kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa voidaan vahvistaa Ruotsin tapaan siten, että johtosäännössä määritellään hänelle tehtäviä ja vastuuta sekä tehtävästä maksettava palkkio. Siinä tapauksessa, että kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman vahvistaminen mahdollistaisi luopumisen kunnanjohtajan virasta ja sen korvaamisen virkajohtajalla, laissa on säädettävä puheenjohtajan asemasta (tehtävät ja toimivalta jne).*

Kunnanjohtajan työhön ja työskentelyolosuhteisiin on kiinnitetty viime vuosina paljonkin huomiota sekä julkisessa keskustelussa että käytännön kehittämistoiminnassa. Kunnanjohtaja on virkajohtaja, mutta hänellä on perinteistä johtuen (kunnanhallituksen itseoikeutettu puheenjohtaja vuoteen 1977 saakka) myös poliittisen johtamisen piiriin kuuluvia tehtäviä ja vaikutusvaltaa.

Kuntalakiin 1990-luvun alkupuolella otettu erottamismahdollisuus epäluottamuksen perusteella on tuonut kunnanjohtajalle myös tietynlaisen poliittisen vastuun. Tämä on lisännyt työn epävarmuutta ja altistanut kunnanjohtajan kantamaan vastuuta asioista, joiden kuuluisi olla selkeän poliittisen vastuun piirissä.

Poliittisen johdon tehtävien ja vastuun määrittely selkeyttäisi kunnanjohtajan asemaa ja vastuuta virkajohtajana. Poliittisen ja ammatillisen johtamisen rajan selkeyttäminen saattaisi poistaa työhön liittyviä epämuokavuustekijöitä ja houkuttella kuntajohtajiksi sellaisiakin henkilöitä, jotka eivät ole valmiita kantamaan sitä poliittisen johtajan roolia, joka kuntajohtajalle katsotaan nykyisin kuuluvan.

*Esitämmekin erääksi kehittämisvaihtoehdoksi, että kunnassa, jossa kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa on korostettu määrittelemällä hänelle tietyt tehtävät ja edellytykset niiden hoitamiseen, voisi kunnanjohtajan sijasta toimia johtaja, jolla olisi normaali viranhaltijan asema ("virkajohtaja"). Häntä ei voitaisi erottaa valtuuston ilmaiseman epäluottamuksen perusteella. Vastaavasti laissa säädetty viranhaltija-johtaja voisi selkeyttää johtamisjärjestelmää myös niissä kunnissa, joissa on pormestari.*

#### *b. Kuntalain mukainen pormestari*

Pormestarijärjestelmään on siirtynyt kaksi kuntaa, Tampereen kaupunki vuoden 2007 alussa ja Pirkkalan kunta vuoden 2009 alussa. Tampereella pormestarijohtoiseen hallintomalliin siirtymisen yhteydessä toteutettiin myös tilaaja-tuottaja-malli kaikissa kaupungin palveluissa. Pormestari-malli on toteutettu yhteensopivaksi toimintamallin kokonaisuudistuksen kanssa. Sen lähtökohdiana on ns. vahva pormestari täydennettynä neljällä apulaispormestarilla. Merkittävä periaatteellinen linjaus oli se, että pormestarin ja apulaispormestarien tuli olla valtuutettuja.

Pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja samalla myös kaupungin johtajana. Pormestarin rinnalla ei ole yhtä virkamiesjohtajaa vaan kaupunginhallituksessa esittelijöinä toimivat pormestarin lisäksi konsernihallinnon johtajat. Pormestariilla ei ole runsaasti esiteltäviä asioita. Hän esittelee toimikautensa seutu- ja kaupunkistrategian, vuosittaisen varsinaisen talousarvion ja -suunnitelman sekä kuntademokratiaan liittyvät asiat. Konsernihallinnon ryhmien johtajat puolestaan esittelevät toimivaltaansa kuuluvat asiat.

Apulaispormestarit eivät esittele kaupunginhallituksessa. He vastaavat lautakuntien puheenjohtajina palveluiden tilaamisesta. Heillä ei ole varsinaista organisaatiota alaisenaan, vaan lautakuntia palveleva tilaajaorganisaatio on osa konsernihallintoa.

*Pirkkalan* käyttöön ottama johtamismalli eroaa Tampereen kaupungin toteutuksesta. Pormestarin rinnalla toimii kaksi kuntaneuvosta, jotka ovat luottamushenkilöitä. Valtuusto valitsee toimikaudekseen luottamustehtäviin valittujen joukosta kaksi puolipäivätoimista kuntaneuvosta. Heillä ei kuitenkaan ole tiettyä omaa vastuualuetta. Kuntaneuvokset valitaan siten, että pormestari ja kaksi kuntaneuvosta edustavat kolmea kunnallisvaaleissa eniten ääniä saanutta puoluetta tai valitsijayhdistystä.

*Demokratian näkökulmasta* olisi luontevaa, että pormestari olisi nimenomaan valtuuston puheenjohtaja. Valtuuston puheenjohtajana toimivan pormestarin istuttaminen suomalaiseen järjestelmään vaatisi kuitenkin hallintoon muutoksia valtuustokeskeisemmän toimintatavan suuntaan. Valtuuston puheenjohtajan mahdollisuudet johtaa kuntaa ja hallintoa ovat melko vähäiset, jollei päätösten valmistelu ja toimeenpano ole lähempänä valtuustoa kuin mitä se nykyjärjestelmässä on. Lähinnä kysymykseen tulisi valiokuntamallin käyttöönotto.

Silloinkin kun pormestari nykyisen kuntalain mukaisesti toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana ja kunnanjohtajana, on harkittava, mitä muita muutoksia johtamisjärjestelmään ja kunnan toimintatapoihin on tehtävä. Esimerkiksi Tampereella on pormestarin lisäksi apulaispormestareita. Käyttöön otettiin samanaikaisesti tilaaja-tuottajajärjestelmä, joka muutti kunnan toimintatapoja paljon syvemältä kuin siirtyminen pormestarijohtoiseen järjestelmään.

Suomalaisessa nykyjärjestelmässä pormestarin paikka on kunnanhallituksen puheenjohtajana. Tämä malli selkeyttää nykymuotoisen kunnanjohtajajärjestelmän työnjako-ongelmia valmistelun ja täytäntöönpanon johtamisessa: johtamistoiminnot ovat selkeästi yksi kokonaisuus ja tehtävän hoitajalla on selkeä vastuu kokonaisuudesta. Toisaalta myös pormestari tarvitsee tuekseen virkajohdon, joten poliittisen ja ammatillisen johtamisen työnjakoa joudutaan suorittamaan tässäkin järjestelmässä.

Malli, jossa pormestari on kunnanhallituksen puheenjohtaja, on kuitenkin ongelmallinen kahdesta syystä. Ensinnäkin valtuusto ja sitä julkisuudessa edustava valtuuston puheenjohtaja jäävät entistä enemmän sivuun kunnan poliittisesta ja hallinnollisesta arjesta. Toiseksi kansanvallan näkökulmasta puutteena voidaan pitää sitä, että kuntalaisten suoralla vaalilla valitseman toimielimen puheenjohtaja ei poliittiselta painoarvoltaan olekaan kuntalaisten ”ensimmäinen edustaja”.

Nämä ovat painavimpia perusteita sille, että kansainvälisessä pormestarijärjestelmäkäytännössä pormestari yleisesti on valtuuston puheenjohtaja.

*Jos Suomen kunnallishallintoa kehitettäisiin valtuustokeskeisemmäksi, pormestari voisi olla valtuuston puheenjohtajana tai mahdollisesti sekä valtuuston että hallituksen puheenjohtajana. Tällaiseen malliin siirtyminen vaatii kuitenkin niin pitkän kypsytelyn, että sitä ei voitane lähivuosina toteuttaa. Etätavoitteena, jota voitaisiin jossain kunnassa kokeilla, se sen sijaan voi olla. Keskitetyn toimivaltuuden saava pormestari olisi luontevaa valita suoralla vaalilla, jolloin pormestarin aseman sääntelyssä tulisi ottaa huomioon niitä näkökohtia, joita jäljempänä esitämme lähinnä nykymuotoisen suoralla vaalilla valittavan pormestarin vaalia koskien.*

Kuntalaki jättää nyt kokonaan avoimeksi virkajohdon järjestämisen niissä kunnissa, joita johtaa pormestari. Tätä pormestarijärjestelmä ei vaadi, vaan

laissa voitaisiin hyvin säätää, että kunnan hallintoa johtaa pormestarin ja /tai kunnanhallituksen alaisena laissa säädetty viranhaltija. Maissa, jossa on pormestari tai vastaava luottamushenkilöjohtaja, laissa usein edellytetään, että kunnalla on kunnanjohtaja tai muu virkajohtaja.

Suomessa kunnanjohtaja on syytä säilyttää nykyisin tarkoittaman kunnanjohtajan nimikkeenä, mutta kuntalain pormestarisäännöksiä voitaisiin täydentää siten, että kunnassa, jossa on pormestari, kunnan hallintoa johtaa (kunnanhallituksen ja) pormestarin alaisena, virkajohtaja, jolle laissa olisi annettava tehtävää kuvaava nimike, mutta jonka virkanimikkeestä päättäisi kukin kunta, jossa tällaiseen järjestykseen siirrytään.

Virkajohtajan irtisanomissuoja olisi sama kuin kunnan muidenkin viranhaltijoiden. Häntä ei voitaisi erottaa valtuuston antaman epäluottamuslauseen perusteella. Lainsäädäntöä valmisteltaessa olisi pohdittava, pitäisikö laissa olla nimenomainen mahdollisuus valita hänet määrääjäksi.

*Kuntalakia tulisi täydentää siten, että kunnassa, jossa on pormestari, kunnan hallintoa ym. johtaa kunnanhallituksen ja pormestarin alaisena virkajohtaja. Tällä tavoin korotettaisiin sitä, että myös niissä kunnissa, joissa on pormestari, tarvitaan virkajohtaja. Toisaalta hallinnon johtajan asemaa virkajohtajana selkeyttäisi se, että hänellä on laissa määritetty poliittisen vastuun kantava esimies. Viran ei kuitenkaan tulisi olla pakollinen.*

#### c. Suoralla vaalilla valittava pormestari

---

Pormestarin suorassa vaalissa ei ole kysymys vain siitä, että kuntalain mukainen pormestari valittaisiin suoralla vaalilla. Suoralla vaalilla valittavan pormestarin tehtäviä, asemaa ym. koskeva sääntely vaikuttaa merkittäväällä tavalla kunnan eri toimielinten välisiin valtasuhteisiin sekä kunnan ja kuntalaisten välisiin suhteisiin. Tämän vuoksi tärkeätä on nostaa keskusteluun periaatteellisia näkökohtia, joiden pohjalta voidaan harkita, millaisia edellytyksiä esimerkiksi pormestarin suoran vaalin kokeilulle tulisi asettaa.

Ensimmäinen periaatteellinen näkökohta, joka vaatii laajempaa keskustelua, on perustelut pormestarin suoralle vaalille. Se, mitä suoralla vaalilla tavoitellaan, määrittelee myös sitä, millainen asema tällaiselle pormestarille kunnan hallinnossa annetaan. Olemme raportin 2 luvussa laajalti selostaneet eurooppalaisten kuntien johtamista ja suoralla vaalilla valitusta pormestarista saatuja kokemuksia sekä Euroopan neuvoston asiaa koskevia suosituksia. Katsaus osoittaa, että yhtenäistä eurooppalaista mallia ei ole, vaikka yleisenä kehityspiirteenä voikin todeta toimeenpanovallan yhä laajemmin henkilöityvän. Euroopan neuvoston eri suosituksissa on viime vuosina kuitenkin ollut selkeä puolto johtajan suoran vaalin käyttönotolle.

Yleensä suoraa vaalia perustellaan demokratian laajentamisella tai päätösten toimeenpanon tehostamisella. Suoralla vaalilla valitulla johtajalla on suurempi poliittinen, demokraattinen ja moraalinen legitimitetti. Suora vaali on kansanvaltainen ja motivoi osallistumaan (nostaa äänestysaktiivisuutta, antaa hallinnolle selkeät kasvot). Vahvan, keskitetyemmän toimeenpanovallan toivotaan antavan kunnan toiminnalle selkeämmän suunnan ja luovan yhtenäisyyttä hallintoon. Suoralla vaalilla valittu pormestari on myös toimistaan suoraan vastuussa kuntalaisille.

Keskeinen kysymys suoralla vaalilla valitun pormestarin aseman järjestämisessä koskee suhdetta valtuustoon. Pormestarin on toisaalta oltava valtuustolle alisteinen, mutta toisaalta toimeenpanon tehostaminen vaatii, että hänellä on riittävä liikkuma-ala. On löydettävä institutionaalinen tasapaino suoralla vaalilla valittujen toimielinten, valtuuston ja pormestarin välille. Valtuustolla on oltava mahdollisuudet ohjata ja valvoa kunnan johtoa.

Pormestarin ja valtuuston väliseen valtasuhteeseen vaikuttaa merkittävästi ensinnäkin se, minkä toimielimen tai toimielinten puheenjohtajana hän toimii: onko pormestari valtuuston, kunnanhallituksen vai molempien puheenjohtaja?

*Olemme päätyneet siihen, että eri toimielinten välisen valtatasapainon näkökulmasta luontevampi – ja myös laajemmin eurooppalaisessa käytännössä koeteltu – malli on se, että pormestari toimii ainakin valtuuston puheenjohtajana. Tämä merkitsee kuitenkin melkoista haastetta suomalaiselle kunnallishallinnon kehittämiseksi, joka on perustunut melko vahvasti päätöksenteon ja toimeenpanon erotteluun ja kunnanhallituksen aseman vahvistamiseen. Suoralla vaalilla valittu pormestari edellyttäisi siirtymistä kohti edellä käsiteltyä vahvasti toimintaan osallistuvaa ja siitä vastuuta kantavaa valtuustoa.*

Jos taas suoralla vaalilla valittu pormestari olisi kunnanhallituksen puheenjohtaja, valtuuston ja hallituksen voimatasapaino edellyttäisi parlamentaaristen toimintatapojen vahvempaa painottamista.

Suoraan pormestarin vaaliin liittyy muitakin periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä, kuten esimerkiksi valmistelun ja toimeenpanon organisointi. Kun suoralla vaalilla valitulla pormestarilla on vahva valtuutus kuntalaisilta, on myös pohdittava, pitäisikö hänellä olla mahdollisuus vaikuttaa toimeenpanevan toimielimen valintaan tai jopa päättää valmistelun ja toimeenpanon organisointitavasta.

Suoralla vaalilla valitulla poliittisella johtajalla tulisi olla riittävä toimivaltuus johtamisessa, jotta suoran vaalin käyttöönotolla olisi sen tarkoittama mielekkäisyys. Siksi hänen tulisi ihannetapauksessa omata yhteys sekä päätöksentekoon että valmisteluun ja täytäntöönpanoon: hänellä tulisi siksi olla sekä

valtuuston että hallituksen puheenjohtajuus. Tällaisessa mallissa virkakoneiston johto on virkajohtajan käsissä, mutta tätä toimintaa tukisi vahvoin vaikuttamismahdollisuuksin suoran vaalin legitimoima pormestari. Pormestari olisi asiallisesti sidottu tätä kautta vaikuttamaan asioiden eteenpäinvientiin niin hallituksessa kuin valtuustossa.

Suoran vaalin käyttöönotto voisi myös poistaa ongelmia, joita pormestarin valinta kunnallisvaaleissa valituista valtuutetuista aiheuttaa (kunnallisvaalien muuttuminen leimallisesti pormestarivaaleiksi). Suora vaali voisi olla eriaikainen valtuuston vaalin kanssa, jolloin kahden eri toimijan vaalit eivät sekoita vaalikeskusteluja ja valmisteluja. Valtuuston toimikautta pidemmäksi ajaksi (5 – 7 vuotta) valittu pormestari toisi myös riittävän jatkuvuuden kunnan hallintoon.

Siirtyminen tämänkaltaiseen johtamisjärjestelmään ei välttämättä olisi niin suuri muutos kuin monissa puheenvuoroissa on epäilty. Nykyisessäkin toimintamallissa virkajohtaja joutuu asioita valmistellessaan ottamaan huomioon poliittisen tahon näkemykset. Ongelma on siinä, että tämä poliittinen ohjaus ei ole riittävän avointa tai vastuuta ottavaa. Kaiken lisäksi se voi olla ristiriitaista, koska selkeää yhtä vastuunkantajaa poliittisella taholla ei ole. Poliittinen ohjaus voi olla myös puutteellista: virkajohtaja ei saa tukea sellaisissa asioissa joissa se olisi tarpeen. Kääntöpuolena taas voi olla yliohtaus: poliittinen johto puuttuu selkeästi virkajohtajan tontille kuuluvaan vastuupiiriin.

Valtuuston ja toimeenpanovallan suhteen näkökulmasta olennainen kysymys on myös pormestarin erottaminen. Periaatteessa valtuustolla ei pitäisi tällaista valtaa olla silloin kun pormestari on suoralla vaalilla valittu, mutta käytännössä tämä on usein katsottu välttämättömäksi.

Suoraa vaalia lainsäädännöllä järjestettäessä tulisi pohtia ainakin:

- tehtävän avoimeksi julistamista (ilmoituksen julkaisutapa ja ajankohta: riittävän ajoissa ennen valintaa, esim. puoli vuotta ennen vaalipäivää ja vuosi ennen paikan vapautumista);
- ehdokkaiden ilmoittautumismenettelyä (puolueiden nimeämät ja kannattajalistan ehdokkaat; kannattajalistan allekirjoittajien minimimäärä ym.);
- ehdokkaiden esittelyä (kuten pormestariohjelman pakollisuus, siitä tiedottaminen); vaalimenettelyä (varsinainen vaali; ellei kukaan saa enemmistöä, uusintavaalin suorittaminen);
- vaalikelpoisuutta (yleismääräys riittävästä kelpoisuudesta; voiko vaaliajankohtana olla ulkokuntalainen);
- toimikauden pituutta (valtuustokausi vai pitempi?), ja
- muita tehtävän hoitoon liittyviä seikkoja.

On ilmeistä, että suoralla vaalilla valittavaa pormestaria koskevien säännösten tulisi olla yleisluontoisia, jolloin kunnille jäisi mahdollisuus sovittaa pormestari omaan hallintoonsa. Kysymys on merkittävästä suomalaista kunnallishallintoa koskevasta periaateratkaisusta, jota koskeva yksityiskohtaisempi keskustelu on ollut vähäistä. Suora pormestarin vaali on otettu onnistuneesti käyttöön monissa Keski-Euroopan maissa (Saksa ja Itävalta ennen muuta), mutta esimerkiksi Norjassa suoran vaalin kokeilusta on tarkoitus luopua kolmen valtuustokauden jälkeen. Pormestarin suora vaali muuttaa kunnallishallinnon eri instituutioiden välisiä suhteita erityisesti Suomen kaltaisessa maassa, jossa valtuuston valitsemasta pormestariakin on suhteellisen rajoitetusti kokemuksia.

*Pidämmekin pysyvän lainsäädännön muuttamisen sijasta ensisijaisena vaihtoehtona sitä, että mahdollisuus suoraan pormestarin vaaliin avataisiin väljillä kokeilusäännöksillä. Kokeilun pohjalta olisi mahdollisuus arvioida mallin soveltuvuutta erityyppisiin kuntiin. Esimerkiksi suuri kaupunki ja pieni kunta, jonka palvelutehtävät ovat vähäiset, voisivat molemmat olla sopivia kokeiluun, mutta pormestarin asema olisi niissä aivan erilainen.*