

LUOTTAMUSHENKIÖ JA VALTA

Kunnallissalan kehittämissäätiön
tutkimusjulkaisut, nro 29

© Pole-Kuntatieto Oy
ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2001

ISBN 952-9740-85-9

ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE 7

1	JOHDANTO	9
1.1	Kunnallishallinnon murros	9
1.2	Tutkimustehtävä, -menetelmä ja -aineisto	13
2	PÄÄTÖKSENTEON VAHVUUDET JA ONGELMAT	17
3	KUNNALLISET VALTARAKENTEET	21
3.1	Vallan olemus	21
3.2	Tutkimuskuntien valtarakenteet	22
3.3	Poliittisen kokemuksen, puoluekannan ja kunnallisessa päätöksenteossa saavutetun aseman vaikutus valtakäsityksiin	31
4	PÄÄTÖKSENTEON ILMAPIIRI	35
5	KUNNALLISEN PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTELMÄN NYKYTILA	40
5.1	Kunnanvaltuuston asema	40
5.2	Lautakuntien asema	47
5.3	Konsensus ja puoluekuri	49
5.4	Rekrytoituminen kunnallispolitiikkaan	52
5.5	Suhdeverkostot	54
6	KUNNALLISEN PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUDET	56
6.1	Muutosvalmius	56
6.2	Päätösvallan siirtäminen valtuustolle	57
6.3	Kunnanhallituksen valintatapa: suhteellinen vaali vai enemmistövaaliin perustuva kuntaparlamentarismi?	59
6.4	Lautakuntien vaali	65
6.5	Pormestarimalli	68
6.6	Virkojen määräaikaisuus	74
6.7	Luottamushenkilöiden puoli- tai kokopäivätoimisuus	76
6.8	Valtuustoryhmien työn tukeminen	77

7	KUNTALAISTEN SUORA OSALLISTUMINEN JA VAIKUTTAMINEN	80
7.1	Luottamushenkilö ja suora demokratia	80
7.2	Suorat osallistumis- ja vaikuttamismuodot	85
8	JOHTOPÄÄTÖKSET	90
8.1	Kunnallisen päätöksenteon uudistaminen	90
8.2	Kunnallisen valtatutkimuksen mahdollisuudet	99
	LÄHTEET	102

Esipuhe

Suomalainen kunnallishallinto on kokenut merkittäviä muutoksia viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana. Kunnallishallinnon kehittämispyrkimyksiä on leimannut yhtäältä managerismi ja tehokkuuden lisääminen, toisaalta kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Edustuksellisen kuntademokratian kehittäminen on jäänyt niiden jalkoihin. Nyt puheenvuoron saavat kunnalliset luottamushenkilöt. Huolimatta uuden kuntalain hengestä kunnallisesta demokratiasta käytyä keskustelua on leimannut ajattelu-tapa, että ”kunnat ovat veljeksiä” eli kunnallinen päätöksenteko toimii samalla tavoin kaikissa kunnissa ja että samat päätöksenteon mallit sopivat kaikkiin kuntiin.

Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen tutkijoiden, dosentti Ilkka Ruostetsaaren ja yhteiskuntatieteiden maisteri Jari Holttisen tutkimuksen kohteena ovat kuuden toisistaan poikkeavan, mm. väestömäärältään ja poliittiselta kulttuuriltaan erilaisen kunnan luottamushenkilöt. Tutkimus kysyy: Mitkä ovat kunnallisen päätöksenteon vahvuudet ja heikkoudet? Miten kuntien valtarakenteet poikkeavat toisistaan? Miten tulosohjattu päätöksentekojärjestelmä käytännössä toimii ja mihin suuntaan sitä voitaisiin kehittää? Mitä edellytyksiä on täydentää edustuksellista kuntademokratiaa kuntalaisten suoralla osallistumisella?

Elokuussa 2001

Ilkka Ruostetsaari

Jari Holttinen

1 Johdanto

1.1 Kunnallishallinnon murros

Suomalainen kunnallishallinto on kokenut merkittäviä muutoksia viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana. Jo 1980-luvun lopulla käynnistynyt vapaakuntakokeilu antoi kokeilukunnille, joita oli lähes puolet maamme kunnista, aikaisempaa enemmän liikkumatilaa päätöksentekojärjestelmänsä organisoinnissa. Muutos oli periaatteellisesti merkittävä, sillä tähän saakka kunnallislaki edellytti jokaiselta kunnalta samanlaista organisaatorakennetta. (Heuru 2001, 23–24.) Vuonna 1993 organisointivapaus laajennettiin kaikkia kuntia koskevaksi.

Kunnallishallinnon 1990-luvun muutoksen Kauko Heuru on tiivistänyt iskulauseeseen ”kohti tehokkuutta”, mikä kuvaa yleisemminkin koko julkisen hallinnon kehittämisideologiaa. Tämä managerismin mukainen ajattelutapa ammensi voimansa jo 1900-luvun alkuvuosikymmeninä virinneistä amerikkalaisista liikkeenjohto-opeista, jotka korostivat toiminnan tavoitteellisuutta ja organisaatioiden tehokasta johtamista. Yhteiskunnallisen palvelutuotannon parantaminen tuli Suomessa koko julkisen hallinnon uudistamisen keskeisimmäksi tavoitteeksi. (Mt., 30.)

Myös valtion ja kuntien välinen suhde oli muutettava valtionhallinnon uudistukseen sopivaksi. Toisin sanoen kuntienkin oli sopeuduttava tulosohtuun valtionhallintoon, mikä edellytti luopumista yksityiskohtaisesta ja eri tasoilla tapahtuvasta normiohjauksesta samoin kuin kuntien yksityiskohtaisesta kontrolloimisesta. Tehtäväkohtaisista ja kustannusperusteisista sekä tiukkaan valvontaan perustuvista valtionosuuksista luovuttiin vuonna 1993 ja siirryttiin asukaskohtaisesti määräytyviin laskennallisiin valtionosuuksiin, joiden käytön pääasiallinen valvonta uskottiin kunnan tilintarkastajan tehtäväksi. Heurun (2001, 33) mukaan tuskin mikään muu lainsäädännön uudistus on vahvistanut yhtä paljon kuntien itsehallintoa kuin kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus.

Kuntien itsehallinnon periaatteellisesta vahvistumisesta huolimatta valtion ohjausmahdollisuus yleisten normien kautta säilyi ennallaan. Yhteiskunnallisten tavoitteiden asettaminen, varsinkin kunnallishallinnon ydinalueilla sosiaali-

ja terveystoimessa ja peruskoulutuksessa säilyi valtion tehtävänä. Vaikka kuntien liikkumatilaa lisättiin, viime vuosisadan syvin lama vuosina 1991–1993 käytännössä kiristi valtion otetta kuntatalouteen. (Heuru 2001, 31.)

Kuntien tekemien hallinnonuudistusten linja muodostui tulosjohtamisen opeista. Manageristisen johtamisopin voittokulku merkitsi johtajuuden ja päätoimisen henkilöstön merkityksen korostamista. Vuonna 1992 tehtiin vuoden 1976 kunnallislakiin periaatteellisella tasolla merkittävä muutos, jolla mahdollistettiin valtuuston päätösvalan delegoiminen kunnan viranhaltijoille. Delegoimismahdollisuus säilyi uudessa, vuonna 1995 voimaan tulleessa kuntalaissa. Kun kunnallista itsehallintoa kaventanut alustusmenettely oli asteittain poistunut, uuden kuntalain myötä kunnille tuli laaja vapaus oman organisaationsa järjestämiseen. Ainoastaan valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta jäivät pakollisiksi hallinnollisiksi toimielimiksi (esim. Talvitie 2000, Valanta 2000).

Muutoksen suunta kunnissa kulki tulosjohtamisen oppeja kohti jopa hämmentävään yhdenmukaisena huolimatta kuntien huomattavistakin eroista esimerkiksi väestöpohjan ja taloudellisen aseman suhteen. Lautakuntien määrää karsittiin, valtuuston päätösvaltaa siirrettiin täytäntöönpanevalle organisaatiolle, viranhaltijoiden asemaa vahvistettiin, omaksuttiin yrityssektorin toimintatapoja, taloudellisen tuloksen tekeminen nousi entistä keskeisemmäksi tavoitteeksi, manageristinen asennoitumistapa yleistyi. Kunnallishallinnon murros merkitsi hallintolegalismin väistymistä managerismin tieltä. (Heuru 2001, 34, 58.)

Lautakunnilla on perinteisesti ollut merkittävä asema poliittisessa rekrytoimisessa. Ne ovat toimineet eräänlaisina ponnahduslautoina tai valmennusareenoina, joiden kautta on ensin noustu valtuustoon ja sitä kautta vaativampiin yhteiskunnallisiin luottamustehtäviin aina eduskuntaan saakka (esim. Kuitunen 2000, Ruostetsaari 2000). Vuodesta 1988 vuoteen 1996 tultaessa maamme kaikista lautakuntapaikoista oli kadonnut reilut 16 000 (43 %), mikä on merkinnyt yhteensä noin 30 %:n vähennystä kaikista kunnallisista luottamuselinpaikoista. (Valanta 2000, 12, Hartikainen 1994, 25–27, Pikkala 1997, 8.)

Lautakuntien ja samalla kunnallisten luottamustehtävien määrän rajua supistamista monet pitivät jo 1990-luvun alussa lyhytnäköisenä, koska se sekä kaventaa kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia että supistaa kunnallisen demokratian kasvatuksellista merkitystä poliittista rekrytoitumista ajatellen (esim. Ruostetsaari 1992, 307). Onkin perustellusti katsottu, että ”demokratia ei ole pelkästään käytännön päätöksentekoa demokraattisesti valituissa elimissä; se on myös tunne ja kokemus siitä, onko kunnan hallinto järjestetty demokraattisesti” (Hämäläinen 1999, 47).

Huomionarvoista on, että vaikka uuden kuntalain valmisteluasiakirjoissa toistuvasti korostetaan lain vahvistavan valtuuston asemaa, mitään kovin olennaisesti tähän suuntaan vaikuttavaa säännöstä lakiin ei kuitenkaan kirjattu (Heuru 2001, 56). Käytännössä valtuuston vahvistamispyrkimys on ilmennyt lähinnä vain pyrkimyksenä valita valtuutettuja myös kunnan muihin toimielimiin sekä lakiin kirjattuina mainintoina (13 §, 27 § ja 65 §) valtuuston kokonaisvastuusta kunnan toiminnasta ja taloudesta (Valanta 2000, 12).

Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana kunnissa on tehty uudistuksia, joilla on ollut vastakkaissuuntaisia vaikutuksia. Lainsäädännölliset uudistukset

eivät ole korostaneet pelkästään edustuksellisen demokratian vaan myös suoran vaikuttamisen lisäämistä, kuntalaisten osallisuutta. Toisaalta samaan aikaan kuntien taloudellisen aseman pysyvä epävarmuuden tila on asettanut kuntajohtamiselle entistä kovempia vaatimuksia. Johtamiselle on syntynyt tilaa yhtäältä normiohjauksen vähentyessä ja toisaalta taloudellisen riippumattomuuden, kunkohtaisen epävarmuuden vuoksi. On täytynyt hakea kunkohtaisia ratkaisuja niin organisaation toimintakykyyn ja sen reagointinopeuteen kuin talouden kunnossa pitämiseen. Tämä on vaatinut entistä enemmän toimitusjohtajamaista johtamista. Tässä kehityksessä luottamushenkilöt ovat jääneet varjoon, joko tietoisina ikävästä tehtävästä tai sitten tahtomattaan. Operatiivisen tason asioita koskevan päätösvallan delegoiminen viranhaltijoille on koettu luottamushenkilöiden vallan ja aseman kaventamiseksi. Tämä kehitys on synnyttänyt mustasukkaisuutta, joka koskee valtaa, onnistumisen hedelmien nauttimista, julkisuutta ja koko kunnan asioiden henkilöitymistä ammattijohtajaan. (Hämäläinen 1999, 52.)

Toisaalta demokratian ja osallisuuden korostaminen on luonut uusia jännitteitä. Luottamushenkilöt ovat voineet kokea kuntalaisten suoran osallisuuden korostamisen valtuustoryhmien ja poliittisten järjestöjen aseman heikentämiseksi ja vallan siirroksi suoraan yhden asian liikkeille. Kun virkamiesjohto ja valmistelukoneisto toimivat suoraan kuntalaisten kanssa, kunnallispoliitikot tuntevat jäävänsä sivustakatsojiksi. Suora kansalaistoiminta on suomalaisen kunnalliskulttuuriin ja sen päätöksentekomuotoihin tottuneille viranhaltijoille uutta ja outoa. (Mt., 52–53.)

Valtuuston aseman muutos on johtunut lähinnä kahdesta tekijästä. Ensinnäkin kameralistinen budjettijärjestelmä oli edellyttänyt kunnan talousarviolta yhden määrätarkoituksen tarkkuudella tapahtuvaa määrärahojen jakoa. Uudessa järjestelmässä kunnanhallitus, lautakunnat ja viranhaltijat alkoivat jakaa valtuuston myöntämät resurssit määrätarkoituksiin. Valtuuston vallan kannalta tärkeänä pidetty talousarvion yksityiskohtaisuusvaatimus siirtyi luottamushenkilöiden ulottumattomiin. Toiseksi valtuuston valtaa siirtävä vaikutus oli sillä, että tapauskohtaisista päätöksistä luovuttiin ja siirryttiin päättämään entistä enemmän periaatteista ja tavoitteista. Perinteisesti kunnallishallintoa leimannut hallintolegalismi oli korostanut päätöksenteon tapauskohtaisuutta. Tulosjohtamisen periaatteet edellyttivät strategisen päätöksenteon erottamista operatiivisesta päätöksenteosta. Strategisesta päätöksenteosta vastaavan valtuuston tulee osoittaa suunta, asettaa tavoitteet, joiden saavuttamisesta vastuu kuuluu operatiivisesta toiminnasta vastaavalle täytäntöönpanokoneistolle. Jotta tämä malli toimisi, tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittava keinovalikoima tulisi olla operatiivisen tason valittavissa. (Heuru 2001, 57.)

Kunnallishallinnon 1990-luvun murros ei pelkästään vähentänyt luottamushenkilöiden määrää vaan myös muutti heidän asemaansa olennaisesti. Tätä taustaa vasten ei olekaan yllättävää, että tutkijoiden mielenkiinto edustuksellista kunnallisdemokratiaa kohtaan on ollut kasvussa 1970- ja 1980-lukujen taitteen jälkeen. Tuolloinhan tehtiin useita kunnallisvaaleihin ja valtuustoihin liittyneitä laajahkoja tutkimuksia (Bühler 1977, Hoikka & Kiljunen 1983a ja 1983b, Hoikka et al. 1981, Grönholm et al. 1985). Näiden hankkeiden jälkeen ei vähään aikaan julkaistu laajamittaisia edustuksellisen kunnallisdemokratian empiirisiä analyys-

sejä. (Borg 1998, 10.) Selvin osoitus uudesta tutkimuksellisesta mielenkiinnosta edustuksellista kuntademokratiaa kohtaan on laaja-alainen KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelma. Teemaa käsitelleistä suurista aineistoista hyödyntäneistä tutkimuksista voidaan mainita erityisesti Borgin (1998), Kuitusen (2000) ja Pikkalan (1998) tutkimukset.

Tutkimuksellisesta mielenkiinnosta huolimatta voidaan Heuruun (2001, 39) yhtyen katsoa, että edustuksellinen itsehallinnollinen demokratia on Suomessa jätetty kehittämättä. Kunnallisesta demokratiasta viime vuosina käyty keskustelu on kohdistunut lähinnä edustuksellisen kunnallisdemokratian täydentämiseen ja jopa sen korvaamiseen suoralla demokratialla sekä kunnan poliittisen johtajuuden vahvistamiseen toimeenpanokoneiston huipulla.

Käytyä keskustelua on vaivannut ainakin kaksi ilmeistä puutetta. Ensinnäkään ei ole riittävässä määrin kiinnitetty huomiota siihen, mikä tulisi olemaan edustuksellisen (valtuusto, hallitus, lautakunnat) ja suoran demokratian (pormestari, kansanäänestykset ym.) välinen suhde ja työnjako. Pitkälti pohtimatta on jäänyt kysymys siitä, mitä vaikutuksia suoraa demokratiaa edustavilla elementeillä on edustukselliseen demokratiaan perustuvan kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimintaan (demokratian muotojen yhteen sovittaminen). Kun keskustelua on käyty lähinnä pormestarimallin puolesta ja vastaan, muut aiemmin kunnallispoliittisessa keskustelussa ja tieteellisessäkin tutkimuksessa esillä olleet keinot kuntien poliittisen johtajuuden vahvistamiseksi ovat käytännöllisesti katsoen unohtuneet.

Toiseksi keskustelua on leimannut hallintolegalistisen järjestelmän ajoilta periytyvä ajattelutapa, että kuntia johdetaan kutakuinkin yhdenmukaisen hallintomallin pohjalta. Toisin sanoen vaikka vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki antaa kunnille erittäin vapaat kädet hallintonsa järjestämiseen, kuntien johtamisesta käydyssä keskustelussa ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota kuntien erilaisuuteen ja sen kuntien organisaatiolle asettamiin vaatimuksiin ja haasteisiin. Itse asiassa samalla kun kuntien toimintavapaus suhteessa valtioon on lisääntynyt, kunnat ovat myös erilaistuneet. Esimerkiksi muuttoliike, ikärakenteen hidas vanhusvaltaistuminen ja työelämässä tapahtuvat rakenteelliset muutokset ovat jakaneet kuntia menestyjiin ja sinnittelijöihin (Kivelä 2000). Kunnan poliittisella kulttuurilla – joka koostuu vuosien ja jopa vuosikymmenten kuluessa vaikiintuneista tavoista hoitaa ”yhteisiä asioita”, puolueiden sisäisistä ja niiden välisistä yhteistyösuhteista ja kuntaorganisaation toimintatavoista – voi olla institutionaalisista rakenteista riippumaton vaikutus siten, että ominaisuuksiltaan (väestömäärä, elinkeinorakenne, taloudellinen asema jne.) jopa toisiaan lähellä olevien kuntien kunnallispoliittiset päätöksentekotyylit ja -tavat voivat olla hyvin erilaiset.

Käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on tarkastella edustuksellisen kunnallisdemokratian toimivuutta nimenomaan luottamushenkilöiden näkökulmasta. Voidaan sanoa, että manageristisen ajattelutavan ja tulosjohtamisen yleistymisen seurauksena kunnallishallinnossa edustuksellinen demokratia ”jäi ikään kuin jalkoihin” (Heuru 2001, 105). Pyrkimyksenä on siten tuoda yksi lisänäkökulma kuntademokratiasta käytävään keskusteluun, jota on paljolti hallinnut, sinänsä erittäin tärkeä, kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen suoran de-

mokratian avulla. Edustuksellista ja suoraa demokratiaa ei tässä(kään) yhteydessä haluta nähdä toisilleen vastakkaisina vaan toisiaan täydentävinä muotoina.

Vaikka väittämä kunnallispolitiikan kriisistä on vähintäänkin ennen aikainen, lokakuussa 2000 käytyjen kunnallisvaalien alhaisen äänestysprosentin (55,9) pitäisi riittää herättämään kysymys, onko kunnallisessa demokratiassa kaikkia kohdallaan. Laimeana pidetty äänestysaktiivisuus on syytä suhteuttaa kunnallisen poliittisen osallistumisen historiaan: yli 50 %:n osallistumisaktiivisuuteen kunnallisvaaleissa päästiin ensimmäisen kerran vasta sotien jälkeen vuonna 1945 (54,9 %). Korkeimmillaan kunnallisvaalien äänestysprosentti oli vuonna 1976 (78,5).

Tutkimuksen toinen keskeinen lähtökohta on edustuksellisen kunnallismokratian toimivuuden tarkastelu nimenomaan keskenään erilaisissa kunnissa. Kuntien erilaisuuden pohjalta pohditaan erilaisten johtamismallien hyödyntämismahdollisuuksia. Se johtamismalli, mikä sopii sukusluvultaan suureen palveluvaltaiseen ja vakaassa taloudellisessa asemassa olevaan, kahden puolueen hallitsemaan kaupunkiin, ei välttämättä – eikä todennäköisestikään – sovellu parin tuhannen asukkaan maa- ja metsätalousvaltaiseen ja velkaiseen maalaiskuntaan, jossa yhdellä puolueella on ehdoton enemmistö valtuustossa.

1.2 Tutkimustehtävä, -menetelmä ja -aineisto

Käsillä oleva tutkimus lähtee liikkeelle luottamushenkilöiden käsityksistä siitä, mitkä ovat tutkimuksen kohteena olevien kuntien päätöksentekojärjestelmien vahvuudet ja heikkoudet. Koska hallitseva teema luottamushenkilöiden vastauksissa liittyi kunnalliseen vallankäyttöön, tutkimuksen kolmannessa luvussa tarkastellaan kunnallisia valtarakenteita eli kunnallispoliittisen vallan jakautumista. Koska vallankäytöllä on aina omat vaikutuksensa, neljännessä luvussa tarkastellaan kuntien yleistä päätöksenteon ilmapiiriä ja siihen liittyviä ristiriitoja. Käytettävissä olevan aineiston avulla ei ole kuitenkaan mahdollista analysoida kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimivuutta sen tuottamien tuotosten pohjalta, esimerkiksi mittaamalla kuntalaisten tyytyväisyyttä kunnallisia palveluja kohtaan. Viidennessä luvussa siirrytään yksityiskohtaisesti tarkastelemaan kuntien nykyisiä päätöksentekojärjestelmiä ja niiden koettua toimivuutta. Päätöksentekojärjestelmien vallitsevan tilan kartoittamisen jälkeen kuudennessa luvussa voidaan siirtyä tarkastelemaan luottamushenkilöiden suhtautumista kuntien päätöksentekojärjestelmien erilaisiin kehittämismahdollisuuksiin. Kuudennessa luvussa tehtyjen analyysien pohjalta hahmotellaan visioita siitä, mihin suuntaan erityyppisten kuntien johtamisjärjestelmiä olisi mahdollista kehittää.

Tutkimuksen keskeinen lähtökohta on oletus kuntien erilaisuudesta, minä tulisi kuntalain hengessä heijastua myös niiden päätöksentekojärjestelmiin. Kuntatutkimuksessa kuntien erilaisuus on yleensä operationalisoitu lähinnä kuntien väestömäärän vaihteluksi, jolloin kunnat on jaettu mekaanisesti esimerkiksi pieniin, keskisuuriin ja suuriin kuntiin. Borgin mukaan erisuuruisten kuntien välillä voi kuitenkin esiintyä merkittäviä ”rakennetaustaisia” eroavuuksia poliittisen edustuksen toteutumisen kannalta. ”Kuntien asukasmäärään perustuva koko

on hyvin vahvasti niiden ominaispiirteitä yksinkertaistava jaottelu. Asukasmäärältään samankokoiset kunnat voivat olla pinta-alaltaan, taajamarakenteeltaan, seudulliselta sijainniltaan, taloudellisilta voimavaroiltaan, kunnallispoliittiselta koostumukseltaan, hallintokulttuuriltaan jne. niin paljon toisistaan poikkeavia, että niiden sijoittaminen samaan kuntakokoryhmittelyn luokkaan voi tuntua jopa epärationaaliselta tutkittavana olevien teemojen kannalta.” (Borg 1998, 25.)

Kun Borgin oman otantaan perustuvan tutkimuksen tavoitteena ei ollut kuntakohtainen tarkastelu vaan tuottaa tietoa valtakunnallisesta näkökulmasta, hän päätyi jakamaan kunnat väestömäärän perusteella pieniin, keskiuuriin ja suuriin kuntiin. Tutkimustulokset myös osoittivat kuntakoon hyvin voimakkaasti luottamushenkilöiden rekrytoitumista selittäväksi tekijäksi: esimerkiksi mitä suuremmasta kunnasta oli kyse, sitä varmemmin suodattumisprosessi ohjasi valtuustoon akateemisesti koulutetun henkilön. Erityisesti suurten kaupunkien ja muiden kuntien välillä oli huomattava ero valtuutettujen ehdollepanossa ja heitä koskevissa valintaperusteissa. (Borg 1998, 54–55.)

Niin ikään Sandberg ja Ståhlberg ovat korostaneet kuntakoon vaikutusta kunnallisen demokratian toimivuuteen. Heidän mukaansa kunnallinen demokratia toimii paremmin pienissä kuin suurissa kunnissa. Yleensä osallistuminen vaaleihin on selvästi vilkkaampaa pienissä kuin suurissa kunnissa kokoluokkien erojen ollessa huomattavia, noin 10 %. Sama koskee myös puolueaktiivisuuden vaihtelua. Käänteisesti vieraantuminen on suurinta isoimpien kuntien ryhmässä, kun taas se on pienintä pienimpien kuntien ryhmässä. (Sandberg & Ståhlberg 1997, 45–56.)

Käsillä oleva tutkimus ei pyri satunnaisotantaan perustuvan tutkimuksen tavoin tuottamaan tietoa kuntien päätöksentekojärjestelmien toiminnasta, joka olisi yleistettävissä kaikkiin Suomen kuntiin. Päinvastoin pyrkimyksenä on valottaa kuntien erilaisuutta, jotta kunnallisesta demokratiasta käytävään keskusteluun ja sitä koskevaan kehittämistoimintaan saataisiin uusia näkökulmia.

Tutkimuskunniksi valittiin kuusi väestömäärältään, elinkeinorakenteeltaan, taloudellisilta voimavaroiltaan ja poliittisilta voimasuhteiltaan erilaista kuntaa (taulukko 1). Tutkimuksen kohteena ovat Hämeenkyrö, Nokia, Tampere, Vammala

Taulukko 1: Tutkimuskuntien tunnuslukuja 31.12.1999

Kunta	Asukas- määrä	Elinkeinojen osuudet %			Työttömyys- aste	Veroäyrit/ asukas
		Maatalous	Teollisuus ja rakennus- toiminta	Yksityiset ja julkiset palvelut		
Hämeenkyrö	9 904	12,0	42,7	42,5	13,0	59 936
Nokia	26 691	1,6	47,8	48,0	12,7	71 140
Tampere	193 173	0,4	28,6	68,7	16,7	76 574
Vammala	15 517	7,5	33,0	56,4	13,8	61 064
Vesilahti	3 391	32,7	10,4	51,5	12,0	53 468
Viiala	5 219	3,0	47,2	47,0	19,0	54 886

Lähde: Pirkanmaan vuosikirja 2000

mala, Vesilahti ja Viiala kuuluvat samaan maakuntaan, Pirkanmaahan, mutta neljään eri seutukuntaan. Näin ollen tutkimuskunnat eivät maantieteelliseltä sijainniltaan poikkea merkittävästi toisistaan, vaan niiden voidaan olettaa kuuluvan (poliittiselta) kulttuuriltaan samaan ”suuralueeseen”. Tällä maantieteellisellä läheisyydellä pyrittiin varmistamaan se, että poliittisessa käyttäytymisessä eri alueiden välillä (esim. Itä-Suomi vs. Länsi-Suomi) vallitsevat erot eivät muodostuisi väliin tuleviksi, asennoitumiseroja selittäviksi muuttujiksi.

Poliittisilta voimasuhteiltaan tutkimuskunnat poikkeavat verraten paljon toisistaan. Hämeenkyrön valtuuston kaksi suurta puoluetta ovat Keskusta ja Kokoomus. Nokialla kaksi suurta puoluetta ovat Vasemmistoliitto ja sosiaalidemokraatit, joiden jälkeen vähän pienempänä puolueena tulee Kokoomus. Tampereella kaksi suurta ovat Kokoomus ja SDP, joiden jälkeen suurimmat ryhmät on Vasemmistoliitolla ja vihreillä. Vammalan puoluerakennetta leimaa hajautuneisuus: kutakuinkin yhtä suurten Keskustan, SDP:n ja Kokoomuksen rinnalle vuoden 2000 kunnallisvaaleissa nousi sitoutumattomien ryhmä. Vesilahden ja Viialan poliittista kenttää dominoi selvästi yksi puolue, ensiksi mainittua Keskusta ja jälkimmäistä SDP. (Taulukko 2.)

Taulukko 2: Vuosien 1996 ja 2000 kunnallisvaalien paikkajakauma tutkimuskunnissa (1996/2000)

Puolue	Hämeenk.	Nokia	Tampere	Vammala	Vesilahti	Viiala	Yht.
Kansallinen Kokoomus	11/10	9/8	20/19	11/8	4/5	5/4	60/54
Liberaalinen Kansanpuolue			2/0			2/0	4/0
Nuorsuomalainen Puolue			1/0				1/0
Rauhan ja sosialismin puolesta – kommunistinen työväenpuolue		2/0					2/0
Ruotsalainen kansanpuolue			1/1				1/1
Sitoutumattomat			4/6	2/9			6/15
Suomen Keskusta	11/11	3/4	2/3	11/10	11/11	1/1	39/40
Suomen Kommunistinen Puolue		0/3	0/1				0/4
Suomen Kristillinen Liitto	1/2	1/1	1/3	2/3	1/0	1/4	7/13
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	7/6	13/13	18/16	13/9	4/4	12/11	67/59
Vasemmistoliitto	5/6	12/11	12/10	3/3	1/1	6/7	39/38
Vihreä liitto		3/3	6/8	1/1			10/12
Paikkoja yhteensä	35	43	67	43	21	27	236

Tutkimuksen kohdejoukoksi valittiin vuoden 2000 lopussa valtuustoihin kuuluneet ja syksyn kunnallisvaaleissa valitut kunnanvaltuutetut sekä joulukuussa 2000 kunnanhallituksiin kuuluneet ja niihin tammikuussa 2001 valitut uudet jäsenet. Tutkimuksen perusjoukko käsittää näin ollen yhteensä 341 luottamushenkilöä.

Kuntien kunnallispoliittiseen päätöksentekojärjestelmään ja sen toimintatapoihin sisälle pääsemiseksi elo-syyskuussa 2000 tehtiin yhteensä 19 haastattelua (ks. lähdeluettelo) tutkimuskunnissa. Kustakin kunnasta haastateltiin kunnanjohtajaa, kunnan johtavaa puoluetta yleensä edustavaa valtuuston puheenjohtajaa ja vähemmistöasemassa olevan puolueen valtuutettua. Monet haastatelluista olivat myös kunnanhallitusten jäseniä. Haastateltujen sitaattit ovat tekstissä kursivoituja. Haastateltujen nimiä ei mainita heille taatun anonymiteetin vuoksi.

Haastattelujen pohjalta laadittiin kyselylomake, joka postitettiin luottamushenkilöille helmikuussa 2001. Vastausprosentti nousi 69,3:een, joskin kunnittain vastausprosentit vaihtelivat jonkin verran (Hämeenkyrö 66,0, Nokia 72,4, Tampere 62,0, Vammala 75,0, Vesilahti 76,5 ja Viiala 70,0). Kyselyyn vastanneiden poliittiset voimasuhteet vastaavat verraten hyvin tutkimuskuntien poliittisia voimasuhteita, joten aineistossa ei ole systemaattista katoa eikä vinoutumaa.

Kyselyyn vastanneista 61 % on miehiä ja 39 % naisia. Vastanneiden keski-ikä on 52 vuotta. Nuorten, alle 35-vuotiaiden luottamushenkilöiden osuus vastaajista on 7 %, 35–44-vuotiaiden 17 %, 45–54-vuotiaiden 33 %, 55–64-vuotiaiden 29 % ja 65 vuotta täyttäneiden 11 % (ei tietoa 2 %).

Aineisto mahdollistaa myös aiempaa kunnallispoliittista kokemusta vailla olevien ja kokeneiden luottamushenkilöiden vertaamisen, sillä uusia, ensimmäistä kertaa valtuustoon tai kunnanhallitukseen (ei aiempaa valtuustojäsenyyttä) valittujen osuus vastanneista on viidennes (21 %) ja vähintään kolme kautta valtuustossa istuneiden konkareiden osuus kolmannes (34 %). Yhden tai kaksi kautta valtuustossa istuneiden osuus on lähes puolet (45 %) vastanneista.

Kunnanvaltuutetut kuuluvat pääosiin puolueisiin, ja suurin osa heistä myös toimii aktiivisesti puolueensa luottamustehtävässä. Peräti 86 % kysymykseen vastanneista on sen puolueen jäsen, jonka listalta tuli valituksi. Ainoastaan 5 % oli puolueiden ulkopuolisena sitoutumattomana ehdokkaana, ja 9 % oli ehdokkaana puolueen listalla sitoutumattomana tai olematta puolueen jäsen. Näin ollen kunnallinen demokratia ankkuroituu yhä varsin vahvasti poliittisiin puolueisiin. Puolueensa luottamustehtävässä ilmoittaa toimivansa 58 % kaikista vastaajista ja peräti kaksi kolmannesta puolueiden jäsenistä. Muita yleisempää puolueaktiivisuus on Keskustassa ja pienpuolueissa, joiden paikalliset johtohenkilöt ovat yleensä itsestään selviä kunnallisvaaliehdokkaita. Harvinaisinta puolueaktiivisuus on Kokoomuksessa, mutta tätäkin puoluetta edustavista vastaajista kaksi kolmasosaa toimii puolueensa luottamustehtävässä.

2 Päätöksenteon vahvuudet ja ongelmat

Edustuksellisen kuntademokratian toimivuuden tarkastelu voidaan aloittaa kunnallisen päätöksentekoprosessin tilasta. Kyselyssä luottamushenkilöiltä tiedusteltiin avokysymyksellä oman kunnan päätöksenteon vahvuuksia ja ongelmia. Oman kunnan päätöksenteossa erityisen hyvin toimivana pidettiin *yhteistyötä* (38 % vastanneista). Yhteistyön osapuolia ei vastauksissa aina yksilöity, mutta joistakin yksityiskohtaisemmista vastauksista oli pääteltävissä, että yhteistyöllä tarkoitettiin useimmiten poliittisten ryhmien välistä yhteistyötä, toisinaan myös viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien yhteistyötä. Joissakin vastauksissa mainittiin lisäksi kunnan ja paikallisten yritysten välinen yhteistyö.

Kuntia vertailtaessa erityisesti Vesilahden kunnallispolitiikassa yhteistyö nousi esiin poikkeuksellisen vahvasti, sillä sen mainitsi vahvuutena neljä viidesosaa kysymykseen vastanneista kunnan poliittisista päättäjistä. Myös Hämeenkyrössä yli puolet luottamushenkilöistä pitää erityisen hyvin toimivana asiana yhteistyötä. Viiala edustaa tässä suhteessa toista ääripäätä, sillä kunnan luottamushenkilöistä yhteistyön mainitsi toimivaksi ainoastaan yksi valtuutettu, ja hänkin rajoitti sen ”isoihin asioihin”, joissa saavutetaan yksimielisyys yli puoluerajojen. Nokialla yhteistyön mainitsi hieman yli kolmannes, Tampereella ja Vammalassa vajaa kolmannes luottamushenkilöistä.

Yhteistyötä ei tosin aina koeta pelkästään positiiviseksi asiaksi, kun sen piiriin ei lueta kaikkia poliittisia osapuolia. Muutamissa Nokian ja Tampereen vastauksissa puhuttiin yhteistyöstä ainoastaan tärkeimpien poliittisten ryhmien välillä, mikä jättää muut päätöksenteon ulkopuolelle.

”Muutaman ryhmän hyvä yhteistyö.” ”Ryhmien välillä ei ole tasapuolista neuvotteluasemaa, vaan sd & kok ovat liitossa ja muut ulkona.” ”Suurimpien valtuustoryhmien yhteistyö toimii luotettavasti.”

Hyvin toimivana asiana nousi esiin myös yleinen päätöksenteon ja valmistelun toimivuus. Tampereen luottamushenkilöistä muita useampi mainitsi lisäksi tiedonsaannin ja talouden kunnallisessa päätöksenteossa hyvin toimivana asiana.

Kolme neljäsosaa tutkimuskuntien luottamushenkilöistä onkin samaa mieltä väittämän kanssa, että ”*puoluerajat ylittävä yhteistyö valtuutettujen välillä on yleistä kunnassani*”. Hämeenkyrössä ja Vesilahdella väittämään yhtyy yhdeksän kymmenestä luottamushenkilöstä, Nokialla ja Tampereella noin kolme neljäsosaa ja Vammalassa hieman harvempi. Viiala on kunnista ainoa, jonka vastaajista yli puolet on eri mieltä väittämän kanssa.

Tiedusteltaessa avokysymyksellä oman kunnan päätöksenteon suurinta ongelmaa tutkimuskuntien luottamushenkilöitä huolestutti eniten vallan keskittyminen. Kolmannes kysymykseen vastanneista luottamushenkilöistä mainitsi vakavimmaksi ongelmaksi kunnassaan vallan keskittymisen joko pienelle poliitikojen piirille, virkamiehille tai vallan yleisen keskittymisen määrittelemättä sen suuntaa tarkemmin. Toiseksi keskeisimmäksi ongelmaryhmäksi nousivat käytännön päätöksentekoon liittyvät asiat. (Taulukko 3.)

”Pieni johtoklikki, 3–4 ihmistä, päättää tosiasiassa kunnan asioista, tavallista kuntalaista ei kuunnella.” ”Muutamat voimakkaat vaikuttajat jyräävät eri puolueryhmissä.”

Taulukko 3: Suurin kunnallispoliittista päätöksentekoa koskeva ongelma kunnassa (%)

	Hämeenk.	Nokia	Tampere	Vammala	Vesilahti	Viiala	Kaikki	N
Vallan keskitt. yhteensä	29	28	51	32	6	38	34	63
– Pol. vallan keskittyminen	4	19	25	5	0	21	14	26
– Virkamiesvaltaisuus	13	3	22	5	6	4	10	19
– Vallan keskittyminen yleensä	13	6	8	21	0	17	11	21
Taloudelliset resurssit	33	13	10	13	63	8	19	34
Maankäyttö/kaavoitus	8	9	14	8	6	0	8	16
Palvelujen niukkuus	4	9	6	3	0	0	4	8
Päätöksenteon toimimattomuus	17	34	22	41	13	58	32	58
Muu	17	16	12	18	19	13	15	28
Yksittäinen hanke	0	3	2	8	19	4	5	9
Kysymykseen vastanneita	25	36	49	40	20	24	194	

Kuntien erityispiirteet nousevat selvästi esiin. Kun tamperelaisista luottamushenkilöistä puolet pitää vallan keskittymistä suurimpana kunnallispoliittista päätöksentekoa koskevana ongelmana, Vesilahdella sitä ei pidetä lainkaan ongelmana. Siellä ylivoimaisesti tärkein ongelma koskee taloudellisten resurssien riittämättömyyttä. Muissa kunnissa vallan keskittymistä ongelmana pitää hieman vajaa kolmannes luottamushenkilöistä, Viialassa tosin kaksi viidesosaa.

Vallan keskittymisellä ymmärretään eri kunnissa eri asioita. Nokialla vallan keskittymisestä huolestuneet tarkoittavat sillä poliittisen vallan keskittymistä, kun taas Tampereella vallan katsotaan keskittyvän sekä viranhaltijoille että muutamille keskeisille kunnallispoliitikoille. Viialassa ongelmaksi koetaan vallan keskittyminen johtaville poliitikoille sekä vallan keskittyminen yleensä, kun taas virkamiesvaltaa ei pidetä lainkaan ongelmana. Tosin kun kysymykseen vastanneiden henkilöiden lukumäärä on verraten pieni, pitkälle menevät johtopäätökset eivät tässä yhteydessä ole mahdollisia.

Päätöksenteon ongelmat askarruttavat etenkin Viialan mutta myös jossain määrin myös Vammalan päättäjiä. Päätöksenteon ongelmissa kysymys on sekä yhteistyöhalun ja -kyvyn, keskustelun ja yhteisten päämäärien puutteesta että heikosta sitoutumisesta tehtyihin päätöksiin. Päätöksentekoa vaikeuttavaksi ongelmaksi nähtiin myös poliittisen kentän pirstaleisuus ja tempoilevaa politiikkaa harjoittavat sitoutumattomat ja pienryhmät.

"Tempoilevat populistiset pienryhmät", "poliittisen kentän 'pirstaleisuus' eli liikaa pieniä ryhmiä", "selvän enemmistön puuttuminen valtuustosta".

Viranhaltijoitten liiallista valtaa arvosteltiin, mutta puutteellisen asioiden esittelyn koki ongelmaksi vain harva. Valmistelun ongelmaksi nähtiin lähinnä se, että esitykset tulevat poliittiseen käsittelyyn niin valmiina, että luottamushenkilöiden rooli jää liian vähäiseksi.

"Virkamiesvetoisuus. Asiat on päätetty virkamiestasolla, jopa julkistettu lehdissä ennen luottamushenkilöiden päätöksentekoa." "Asiat tuodaan valmisteltuina ilman että luottamushenkilöille on edes kerrottu etukäteen."

Koska aiempien tutkimusten perusteella oli odotettavissa, että vallankäytön keskittyminen voidaan kokea ongelmaksi kunnissa (esim. Tuittu 1994, Sinisalmi 1999), kyselylomakkeessa asiaa testattiin erityisen väittämän avulla. Väittämän mukaan *"valta kunnassani keskittyy pienelle johtavien poliitikkojen ja viranhaltijoiden muodostamalle ryhmälle"*. Samaa mieltä oli tutkimuskuntien luottamushenkilöistä peräti 79 %. Vesilahti on kunnista ainoa, jonka luottamushenkilöistä yli puolet (54 %) on eri mieltä väittämän kanssa. Vallan keskittymisessä esiin nousee erityisesti Tampere, jonka poliittisista päättäjistä 91 % on vähintään jokenkin samaa mieltä väittämän kanssa. Nokiassa ja Viialassa väitteeseen yhtyvien osuus on molemmissa 86 %, Vammalassa 78 % ja Hämeenkyrössä 70 %.

Vallan keskittymistä koskevan näkemyksen yleisyyden ohella sen painoarvoa korostaa se, että myös vallassa olevat luottamushenkilöt itse myöntävät tämän ongelman olemassaolon. Neljään suurimpaan puolueeseen kuulumattomista samoin kuin sitoutumattomista ja kunnassaan yleensä vähemmistöasemassa olevaa puoluetta edustavista luottamushenkilöistä käytännöllisesti katsoen kaikki katsovat vallan keskittyvän johtaville kunnallispolitiikoille ja viranhaltijoille. Puolueiden jäsenyyttä vailla olevista luottamushenkilöistä vallan kokee keskittyneeksi 88 %, mitä varsin lähellä ovat myös puolueen luottamustehtävissä toimivat (79 %) ja puolueiden rivijäsenet (74 %). Pitkään luottamustehtävissä toimineet yhtyvät vallan keskittymisväitteisiin hieman muita harvemmin, joskin vähintään kolme kautta valtuustossa olleistakin 71 % katsoo vallan kunnassaan keskittyvän johtaville poliitikoille ja viranhaltijoille. Suhtautuminen vallankäytön keskittymiseen on siinä mielessä ikäsidonainen, että kaikki tutkimuskuntien alle 35-vuotiaat luottamushenkilöt (n = 17) ja kaikki vähintään 65 vuotta täyttäneet (n = 24) katsovat vallan keskittyvän omassa kunnassa pienelle johtavien poliitikkojen ja viranhaltijoiden muodostamalle ryhmälle.

Kunnallisessa päätöksenteossa monista asioista sovitaan valtuustoryhmien välisissä neuvotteluissa, joten niihin osallistuvilla voidaan katsoa olevan muita enemmän valtaa. Valtuustoryhmien välisiin neuvotteluihin, aina kun niitä yli-

päänsä käydään, ilmoittaa osallistuvansa 43 % vastanneista luottamushenkilöistä. Ryhmien välisiin neuvotteluihin osallistumattomista peräti yhdeksän kymmenestä katsookin, että vallankäyttö kunnassa on keskittynyttä. Tosin samaa mieltä on kolme neljännestä myös niistä, jotka osallistuvat ryhmien välisiin neuvotteluihin jatkuvasti (74 %) tai ajoittain (76 %).

3 Kunnalliset valtarakenteet

3.1 *Vallan olemus*

Mutta jos valta keskittyy, mikä silloin keskittyy ja kenelle tai mille? Mitä eroja tässä suhteessa esiintyy erityyppisten kuntien ja luottamushenkilöryhmien välillä? Ennen kuin voimme vastata näihin kysymyksiin, on pohdittava vallan olemusta.

Berntrand Russelin mukaan valta on yhteiskuntatieteen peruskäsitteitä samassa mielessä kuin energia on fysiikan peruskäsite (Russel 1938). Samalla tavoin kuin energia on luonnossa elämää ylläpitävä tekijä, yhteiskunnassa – kunnat mukaan lukien – tarvitaan valtaa ja sen käyttöä, jotta päätökset tulevat tehdyiksi. Näin ollen valtaa sinänsä ei voida pitää positiivisena tai negatiivisena asiana, joskin viimeksi mainittua puolta yhteiskunnallisessa keskustelussa on tapana painottaa ensiksi mainittua enemmän. Vastavuoroisesti vallan säilyminen edellyttää sen käyttämistä: henkilö tai organisaatio ei voi resursseistaan huolimatta loputtomasti säilyttää mahdollisuuttaan käyttää tulevaisuudessa uskottavasti valtaa (potentiaalinen tai latentti valta), ellei tämä aseta sitä koskaan käytännön testiin. Viimeksi mainitun vallan aspektin Hämäläinen (1999, 43) on määritellyt osuvasti tietoyhteiskunnan kontekstissa: ”Valta on kuin kännykän akku: siitä häviää virta, jos sitä ei käytetä.”

Valtaa käsittelevissä tutkimuksissa, myös kunnallisia valtarakenteita koskevissa, vallan käsite on tavanomaisesti määriteltä – mikäli se ylipäänsä on määriteltä – toimijan kyvyksi saada toinen toimija tekemään jotain sellaista, mitä tämä ei muutoin tekisi. Toisin sanoen valta ymmärretään weberiläisittäin kykynä voittaa toisen vastustus. Tämä määritelmä kuitenkin sopii verraten huonosti kunnallispolitiikan todellisuuteen, joten sen avulla on vaikeaa analysoida kunnallisia valtarakenteita. Weberiläiseen vallan määritelmään implisiittisesti sisältyvä ajatus, että jokaisella luottamushenkilöllä on kiteytynyt käsitys ja preferenssijärjestys jokaisen päätöksenteon kohteeksi tulevan asian suhteen, istuu huonosti virkamiesvalmistelun pohjalta toimivaan kunnalliseen päätöksentekojärjestelmään.

Valmistelun ja päätöksenteon kohteeksi nousevien asioiden valintaan ja niitä koskeviin ratkaisuvaihtoehtoihin vaikuttaminen merkitsee yleensä vahvempaa vallankäyttöä lopputuloksen kannalta kuin päätöksentekovaiheessa esitystä epäilevien tai vastustavien luottamushenkilöiden vastustuksen voittaminen. Näin ollen käsillä olevassa tutkimuksessa lähdetään siitä, että vaikutusvalta, jonka erityistapaus valta on, voi ilmiönä perustua sekä virallisissa toimivaltahierarkioissa oleviin asemiin ja niiden antamaan auktoriteettiin että epävirallisiin tekijöihin (esim. yksilöiden kyvyt, karisma), jotka eivät ole välittömästi palautettavissa virallisiin asemiin. Näin ollen vaikutusvaltaa yksilöllä tai organisaatiolla on siinä määrin kuin tämä kykenee vaikuttamaan toisen yksilön tai organisaation käyttäytymiseen edistääkseen omia tarkoituksiaan riippumatta siitä, mihin tämä kyky perustuu. Vaikutusvallan käsitteellä ei siten ole loogisesti mitään tekemistä toisen osapuolen intressin tai osapuolten välisen intressikonfliktin kanssa. (Ruostetsaari 1992, 37–38; vrt. esim. Lukes 1974.)

3.2 Tutkimuskuntien valtarakenteet

Kuuden pirkanmaalaisen tutkimuskunnan valtarakenteita pyrittiin kartoittamaan kahdella kysymyspatterilla, joista ensimmäisessä pyydettiin kunnanvaltuutettujen ja kunnanhallitusten jäsenten arvioita tietyissä virka- tai luottamushenkilöasemissa olevien henkilöiden tosiasiallisesta vaikutusvallasta oman kunnan asioista päätettäessä. Toisen kysymyspatterin käsitteli organisaatioiden ja väestöryhmien vaikutusvaltaa. Seuraavassa tarkastelussa kysymyspatterit on yhdistetty, mikä on mahdollista, koska molemmissa vastausvaihtoehdot olivat samat (erittäin paljon, melko paljon, vaikea sanoa, melko vähän, erittäin vähän). Näille vastausvaihtoehdoille on annettu indeksi-arvot siten, että erittäin paljon = 5 ja erittäin vähän = 1 vastausvaihtoehdon ”vaikea sanoa” saadessa arvon 3. Näin saadut valtaindeksit on esitetty taulukossa 4.

Valtarakenteen ytimen osalta tutkimuskunnat ovat identtiset siten, että kaikissa kunnan vaikutusvaltaisimmat toimijat (indeksi > 4,5) ovat luottamushenkilöiden arvion mukaan *kunnanjohtaja*¹ ja *kunnanhallitus*. Tulos on yhdenmukainen useimpien kunnallisia valtarakenteita käsitelleiden tutkimusten kanssa. Tästä huolimatta jo keskeisimpien vallankäyttäjien osalta eri kuntien valtarakenteiden välillä on eroja. Kuntien erilainen päätöksentekokulttuuri tulee hyvin esiin luottamushenkilöiden valtakäsityksissä. Puolessa tutkimuskunnista (Nokia, Vesilahti, Viiala) luottamushenkilöt arvioivat kunnanhallituksen kunnanjohtajan asemesta vaikutusvaltaisimmaksi tahoksi. Nokialla vallankäytön ytimeen nousee kunnanjohtajan rinnalle kunnanhallituksen puheenjohtaja, jolla eläkeläisenä on mahdollista käyttää runsaasti aikaa kunnan asioiden hoitoon.

Tarkasteltaessa vaikutusvallan jakautumista *henkilötasolla* kunnanjohtaja ei kaikissa kunnissa ole samalla tavalla vallan keskiössä kuin Tampereella, jossa peräti 95 % poliittisista päättäjistä katsoo kaupunginjohtajalla olevan erittäin paljon

¹ Tässä tutkimuksessa kunnan ylimmästä viranhaltijasta käytetään nimitystä kunnanjohtaja riippumatta kuntamuodosta.

Taulukko 4: Vaikutusvallan jakautuminen kunnissa (indekseinä)

	Hämeenk.	Nokia	Tampere	Vammala	Vesilahti	Viiala	Kaikki
Kunnanjohtaja	4,76	4,69	4,95	4,64	4,50	4,54	4,71
Kunnanhallitus	4,70	4,86	4,58	4,61	4,69	4,68	4,68
Kunnanvaltuusto	4,39	4,21	4,16	3,92	4,42	4,14	4,18
Kunnanhallituksen pj.	4,18	4,67	3,80	4,00	4,38	4,26	4,17
Viranhaltijat	4,06	4,14	4,16	3,84	4,23	4,11	4,08
Osastopäälliköt	4,28	4,10	4,15	3,84	3,88	3,96	4,04
Kunnanvaltuuston pj.	4,15	4,45	3,44	3,57	4,12	4,04	3,90
Valtuustoryhmät	3,70	4,05	4,02	3,86	3,58	3,71	3,86
Lautakunnat	4,03	4,10	3,82	3,27	4,08	3,64	3,79
Valtuustoryhmien pj:t	3,16	3,57	4,20	3,64	2,85	3,32	3,57
Lautakuntien pj:t	3,38	3,48	3,45	3,08	3,28	3,26	3,32
Tiedotusvälineet	3,12	3,26	3,63	3,35	2,42	2,68	3,19
Kuntien yhteistyöelimet	3,15	3,24	2,91	3,25	3,65	2,96	3,17
Vahvat yksilöt	3,09	2,85	3,16	3,24	2,92	3,32	3,11
Maakunnan liitto	2,78	2,98	2,87	3,20	3,50	3,22	3,06
Valtion piirihallintoviranomaiset	2,75	3,07	3,04	3,00	3,36	2,86	3,01
Valtion paikallisviranom.	2,88	3,10	2,95	2,98	3,32	2,89	3,00
Puolueiden kunnallisjärj.	2,76	2,79	3,24	2,75	2,54	3,36	2,92
Yritysjohdajat	2,84	2,79	2,67	3,24	2,42	2,50	2,79
Yritykset	2,61	2,76	2,80	3,24	2,54	2,25	2,76
Yrittäjäjärjestöt	2,64	2,69	2,76	3,14	2,77	2,21	2,75
Puolueiden kunn.järj. pj:t	2,44	2,57	2,75	2,48	2,54	3,07	2,63
Ammattiyhdistykset	2,27	2,60	2,58	2,51	2,35	2,68	2,51
Järjestöjen pj:t	2,31	2,26	2,39	2,56	2,31	2,46	2,39
Oppilaitokset	2,18	2,43	2,44	2,24	2,81	2,36	2,39
Asukasyhd./kylätoimik.	2,48	2,37	2,20	2,37	2,92	1,89	2,35
Pankit	2,27	2,40	2,20	2,43	2,46	2,29	2,34
Kirkko/seurakunta	2,30	2,33	2,05	2,31	3,12	2,25	2,34
Urheiluseurat	2,12	2,57	2,29	2,16	2,35	2,46	2,31
Eläkeläiset	2,18	2,64	2,04	2,16	2,50	2,11	2,25
Maataloustuottajajärjestöt	2,58	2,17	1,84	2,47	2,65	1,93	2,24
Nuoriso	2,03	2,14	1,78	1,90	2,38	1,93	1,99
Yhden asian liikkeet	2,12	1,88	2,11	1,98	1,92	1,75	1,98

valtaa ja loput 5 % melko paljon. Toiseksi eniten kunnanjohtajakeskeinen on Hämeenkyrö. Aivan yhtä keskeisenä vaikuttajana kunnanjohtajaa ei pidetä Vammalassa eikä Viialassa, joissa molemmissa kaksi kolmannelle katsoo kunnanjohtajalla olevan erittäin paljon valtaa. Vesilahdella puolestaan kunnanjohtajan vallan katsotaan olevan vähäisempää kuin muissa tutkimuskunnissa. Vesilahden luottamushenkilöt ovat muutenkin käyttäneet säästeliäästi erittäin paljon valtaa -vastausvaihtoehtoa, mikä viittaisi muista poikkeavaan päätöksentekokulttuuriin ja siihen, että vallankäyttö ei henkilöidy vahvasti tässä kunnassa.

Vallankäytön ensimmäisen sisäkehän (4,5–4,25) tasolla kuntien välille syntyy myös jonkin verran eroa. Ensinnäkin kaikki tutkimuskunnat käsittävässä aineistossa tämä huomattavan suurta vaikutusvaltaa ilmentävä kehä jää kokonaan

tyhjäksi, mikä korostaa kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen vaikutusvallan keskeisyyttä. Tutkimuskunnat poikkeavat toisistaan siinä, että niissä vaikutusvallan ensimmäisellä sisäkehällä on eri toimijoita. Hämeenkyrössä siihen nousevat kunnanvaltuusto ja osastopäälliköt, Nokialla kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Tampereella ja Vammalassa ei ainuttakaan tahoa, Vesilahdella kunnanvaltuusto ja kunnanhallituksen puheenjohtaja ja Viialassa kunnanhallituksen puheenjohtaja. Vesilahden poliittisessa kulttuurissa harrastettu vallan jakaminen tulee siten esille, sillä vaikutusvaltaiseksi arvioitu kunnanhallituksen puheenjohtaja ei edusta kunnan poliittista karttaa dominoivaa puoluetta. Muiden kuntien keskeisiksi arvioitujen henkilövaikuttajat edustavat suurinta puoluetta.

Melko suurta vaikutusvallan käyttöä kuvaavalle *toiselle sisäkehälle* (4,25–4,0) kuuluvat *kunnanvaltuusto, kunnanhallituksen puheenjohtaja, viranhaltijat yleensä ja osastopäälliköt*. Hämeenkyrössä kehälle kuuluvat edellisten lisäksi kunnanvaltuuston puheenjohtaja ja lautakunnat, Nokialla lautakunnat ja valtuustoryhmät. Tampere poikkeaa tutkimuskuntien keskiarvosta siinä, että vallankäytön toiselle sisäkehälle kuuluvat lisäksi valtuustoryhmät ja niiden puheenjohtajat; sitä vastoin kunnanvaltuuston ja kunnanhallitusten puheenjohtajat eivät kuulu tähän vallankäytön ryhmään, vaan vasta alemmalle kehälle. Vammala poikkeaa ”keskimääräisestä” tutkimuskunnasta huomattavasti siinä suhteessa, että toisen kehän ulkopuolelle jäävät niin kunnanvaltuusto kuin viranhaltijat ja osastopäällikötkin. Vesilahdella mukaan mahtuvat lisäksi kunnanvaltuuston puheenjohtaja ja lautakunnat, mutta eivät osastopäälliköt. Samoin Viialassa tähän ryhmään kuuluu myös kunnanhallituksen puheenjohtaja, mutta eivät osastopäälliköt.

Henkilövaikuttajista kunnanjohtajan jälkeen seuraavaksi eniten valtaa tutkimuskunnissa on *kunnanhallituksen puheenjohtajalla* (erittäin paljon valtaa 39 %, melko paljon 46 %). Kunnanhallituksen puheenjohtajan asema vaihtelee eri kunnissa huomattavasti siten, että Nokialla kunnanhallituksen puheenjohtajan merkitys on suurin ja Tampereella pienin. Nokialaisista kaksi kolmannelle pitää hallituksen puheenjohtajan valtaa erittäin suurena, kun Tampereella samaa mieltä on vain neljännes. Muihin kuntiin verrattuna varsin moni Tampereen vastaaja on katsonut, että hallituksen puheenjohtajalla on vain vähän valtaa (17 %).

Kaikki tutkimuskunnat käsittävässä aineistossa seuraavaksi vaikutusvaltaisimpana henkilönä kunnanhallituksen puheenjohtajan jälkeen luottamushenkilöt eivät pidä valtahierarkian ykköstä eli kunnanvaltuuston puheenjohtajaa, vaan hänen edelleen menevät *hallintokuntien osastopäälliköt*. Onkin ilmeistä, että kysymyksessä on vaikuttajaryhmä, joka aiemmissa tutkimuksissa ei ole juurikaan noussut esille vaan ikään kuin kätkeytynyt viranhaltijoiden hahmottomaan massaan. Osastopäälliköiden valta perustuu heidän varsin itsenäiseen asemaansa kuntalaisiin konkreettisesti vaikuttavien päätösten tekijöinä ja taloudellisten resursien allokoinnista päättäjinä.

”Nää suuret lautakunnat ja niitten esittelijät, ne käyttää todellista valtaa arjessa. Mutta se valta ei näy. Mutta se valta näkyy, joka sitten tehdään valtuustosalissa budjetin muodossa ja investointien muodossa. Siitä näkyy lehdissä kunnanjohtajan puheenvuorot ja kunnanjohtajan esitykset. Mutta se on todellista vallankäytön mahdollisuutta, esitys.”

Osastopäälliköt nousevat jopa valtuuston puheenjohtajan edelle, sillä 84 % luottamushenkilöistä katsoo osastopäälliköillä olevan paljon valtaa, kun vastaava osuus valtuuston puheenjohtajan kohdalla on 76 %. Hallinnonalojensa johtavien viranhaltijoiden valta näyttäisi olevan erityisen suurta Hämeenkyrössä, Nokilla ja Tampereella. Hämeenkyrössä osastopäälliköiden valta nähdään jopa kunnanhallituksen puheenjohtajan valtaa suuremmaksi. Hallinnonalojensa johtajien valtaa pidetään Vammalassa ja Vesilahdella pienempänä kuin muissa tutkimuskunnissa.

Vallankäytön *kolmannelle* ja viimeiselle, jonkin verran vaikutusvaltaa omaavien sisäkehälle (4,0–3,0) kaikki tutkimuskunnat käsittävässä aineistossa sijoittuvat *kunnanvaltuuston puheenjohtaja, valtuustoryhmät, lautakunnat, valtuustoryhmien puheenjohtajat, lautakuntien puheenjohtajat, tiedotusvälineet, kuntien yhteistyöelimet, vahvat yksilöt ja maakunnan liitto*. Kolmannenkin sisäkehän suhteen kunnat poikkeavat jonkin verran toisistaan. Hämeenkyrössä maakunnan liitto ja valtion piirihallintoviranomaiset jäävät tämän kolmannen vaikutusvallan kehän ulkopuolelle. Nokialla tämän kehän ulkopuolelle jäävät vahvat yksilöt ja maakunnan liitto, joiden sijaan sisäkehän puolelle mahtuvat valtion paikallisviranomaiset. Tampereella sisäkehän ulkopuolelle jäävät kuntien yhteistyöelimet ja maakunnan liitto, mutta selvästi sisäkehän puolelle kuuluvat puolueiden kunnallisjärjestöt. Vammalan erikoispiirre on yritysten, yritysjohtajien ja yrittäjäjärjestöjen kuuluminen muista kunnista poiketen vaikutusvaltaisten tahojen ryhmään. Vesilahti on lähellä aineiston keskiarvokuntaa siten, että vallan kolmannelle sisäkehälle kuuluvat myös valtion paikallisviranomaiset ja paikallisen valtarakenteen erityispiirteenä kirkko/seurakunta. Myös Viialassa ulkopuolelle jäävät valtion paikallisviranomaiset, mutta joukkoon nousevat myös puolueiden kunnallisjärjestöt ja niiden puheenjohtajat.

Silmiinpistävää on, että yritykset ja pankit, joiden vaikutuksesta kunnalliseen päätöksentekoon käytiin takavuosina verraten paljon keskustelua, ovat tutkimuskuntien kunnallisten luottamushenkilöiden silmissä verraten heikkoja vaikuttajia. Tulos on yhdensuuntainen vuonna 1999 tehdyn tutkimuksen (Sinä kunnanjohtaja 1999) kanssa, jossa kunnanjohtajat ja kunnanhallituksen puheenjohtajat pitivät yritysten ja yrittäjäjärjestöjen kunnallispoliittista valtaa jopa liian pienenä. Tutkimuskunnissa tehtyjen haastatteluiden valossa näyttääkin siltä, että yrityssektorin pyrkimys vaikuttaa kunnallispolitiikkaan sekä porvarillisiin että sosialistisiin valtuustoryhmiin kuuluvien ”omien”, tavallisesti kyseisen yrityksen palveluksessa olevien edustajien kautta on vähentynyt parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivät yritykset edelleenkin pyri vaikuttamaan kunnallispoliittiseen päätöksentekoon, esimerkiksi kilpailuttamalla kuntia. Tosin näyttää siltä, että yritykset eivät enää suhtaudu kielteisesti uusien yritysten tuloon kuntaan työvoimaa koskevan kilpailun pelossa, mitä monissa kunnissa näyttää tapahtuneen. 1990-luvun alun syvällä lamalla ja sen jälkeen suurena pysyneellä työttömyydellä lienee ollut tässä oma vaikutuksensa.

”Tänä päivänä ei meillä näy semmosta, että edustetaan jotain tiettyä yritystä. Kyllä meillä yrittäjien puolesta puhutaan paljon valtuustossa, mutta sillai yhden yrityksen edustajia ei enää ole.”

"Ainakin semmonen kiristysmentaliteetti on pois, ettei iso yritys, joka on kylässä olemassa sillai aseta puun ja kuoren väliin. – – Mutta kaavoitusasioissa kunnat, kaikki ympäristökunnat Tampere mukaan lukien, niin kohtuullisen hyvin palvelee näitä elinkeinoelämän tarpeita. Se ei paljon siitä kummene jos vaihtaa naapurikuntaan."

"Nykyäänhän on yrityksillä semmonen suuntaus, on sitten kysymys vaikka jostain vanhoista valtion yhtiöistä ja tämmösistä, joita on pidetty hyvin itsellisinä ja luotettavina työnantajina, niin nehan kilpailuttaa niin raakasti kuntia tänä päivänä, että ei siinä ole mitään eroa yksityiselle sektorille."

Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana kunnallisen valtakamppailun yhtenä selvimmin hävinneenä osapuolena voidaan pitää "pankkipuolueita", joilla viitataan keskenään kilpailevien pankkien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden keskuudessa muodostamiin, puoluerajat ylittäviin tukiryhmiin, leireihin. Muutokseen on vaikuttanut lähinnä keskenään kilpailevien pankkien määrän vähentyminen 1990-luvun alun pankkikriisin seurauksena sekä ylipäänsä pankkien roolin supistuminen kuntien rahoitusmarkkinoilla rahamarkkinoiden vapauduttua.

Erittäin vähän valtaa katsotaan olevan yhden asian liikkeillä, nuorisolla, maataloustuottajajärjestöillä (myös maatalousvaltaisella Vesilahdella) ja eläkeläisillä. Yhden asian liikkeiden vaikutusvallan jääminen pitkän vaikuttajalistan viimeiseksi neljässä kunnassa ja viiden vähiten vaikutusvaltaisimman joukkoon kaikissa kunnissa on merkillepantavaa niiden julkisuusarvoon nähden. Luottamushenkilöiden käsityksen mukaan niiden tosiasiallinen vaikutusvalta on erittäin vähäinen. Tampereellakin, jossa on useita tiettyjen päämäärin puolesta kunnallispolitiikassa vaikuttamaan pyrkiviä liikkeitä, ainoastaan 13 % luottamushenkilöistä katsoo niillä olevan edes jonkin verran vaikutusvaltaa kunnallisessa päätöksenteossa. Kaikkien tutkimuskuntien luottamushenkilöistä kolmanneksen mielestä niiden vaikutusvalta on erittäin vähäistä.

Tarkemman kuvan saamiseksi tutkimuskuntien valtarakenteista ja niiden välisistä eroista seuraavassa kuntasektorin toimijat on jaettu kuuteen toimijaryhmään. *Edustuksellisiin instituutioihin* kuuluvat kunnanvaltuusto, -hallitus ja lautakunnat sekä niiden puheenjohtajat. *Viranhaltijat*-ryhmään puolestaan kuuluvat kunnanjohtaja, viranhaltijat yleensä ja johtavat viranhaltijat eli osastopäälliköt. *Puolueorganisaatiot*-kategoriaan on sisällytetty valtuustoryhmät ja puolueiden kunnallisjärjestöt sekä niiden puheenjohtajat. *Järjestöt*-ryhmään kuuluvat ammattiyhdistykset, järjestöjen puheenjohtajat, asukasyhdistykset/kylätoimikunnat, maataloustuottajajärjestöt, urheiluseurat sekä yhden asian liikkeet. *Yritykset*-kategoriaan on puolestaan luokiteltu yritykset yleensä, yritysjohtajat, yrittäjäjärjestöt ja pankit. Viimeiseen *alueelliset toimijat* -ryhmään kuuluvat puolestaan kuntien yhteistyöelimet, maakunnan liitto, valtion piirihallintoviranomaiset ja valtion paikallishallintoviranomaiset.

Ensinnäkin Hämeenkyröä luonnehtii sekä edustuksellisen demokratian instituutioiden että virkamiesten keskimääräistä suurempi vaikutusvalta. Erityisesti kunnanvaltuusto ja johtavat viranhaltijat (kunnanjohtaja, osastopäälliköt) ovat näkyviä vaikuttajia. Sitä vastoin puolueorganisaatiot, yritykset ja alueelliset toimijat ovat keskimääräistä heikompia vaikuttajia. Kokonaisuudessaan Hämeenkyrölle tyypillistä on *valtarakenteen virallisuus tai normatiivisuus*: eniten valtaa

Taulukko 5: Toimijaryhmien vaikutusvalta kunnissa keskiarvoindeksinä (asteikko 1–5)

	Hämeenk.	Nokia	Tampere	Vammala	Vesilahti	Viiala	Kaikki
Edustukselliset inst. (6)	4,14	4,29	3,88	3,75	4,17	4,01	4,01
Viranhaltijat (3)	4,37	4,31	4,43	4,11	4,21	4,20	4,28
Puolueorganisaatiot (4)	3,03	3,24	3,56	3,18	2,88	3,37	3,25
Järjestöt (6)	2,32	2,31	2,23	2,34	2,42	2,20	2,30
Yritykset (3)	2,59	2,66	2,61	3,01	2,55	2,31	2,66
Alueelliset toimijat (4)	2,89	3,10	2,94	3,11	3,45	2,95	3,06

on niillä instituutioilla, joilla sitä edustuksellisen demokratian periaatteiden mukaan kuuluu ollakin. Kunnan edustuksellista demokratiaa painottavassa valtarakenteessa kuitenkin on myös olemassa pluralistinen, jopa suoraan vaikuttamiseen viittaava elementti, sillä asukasyhdistyksillä/kylätoimikunnilla ja yhden asian liikkeillä on keskimääräistä enemmän vaikutusta kunnalliseen päätöksentekoon. Kunnan elinkeinorakenne huomioon ottaen ei ole yllättävää, että maataloustuotajajärjestöillä on keskimääräistä enemmän vaikutusvaltaa. Sitä taustaa vasten, että Hämeenkyrössä on perinteisesti ollut yksi työllistäjänä merkittävä yritys, yritysten kokeminen verraten heikoiksi vaikuttajiksi kunnallisessa päätöksenteossa on silmiinpistävää.

Myös Nokialla edustukselliset instituutiot ja viranhaltijat ovat keskimääräistä vaikutusvaltaisempia. Siinä mielessä Nokian valtarakennetta voidaan luonnehtia jopa *virallisemmaksi* kuin Hämeenkyrön, että edustukselliset instituutiot ovat vieläkin vahvempia ja virkamiesvalta vastaavasti hieman heikompi. Nokialla myös alueelliset toimijat ovat keskimääräistä vahvempia, mikä voi viitata joko kunnan omaan pyrkimykseen rakentaa yhteistyösuhteita toimintaympäristöönsä tai sitten koettuun riippuvuuteen alueellisista toimijoista. Nokian valtarakenteessa on myös ns. *pomorakenteen* piirre, jolla tarkoitetaan vahvaa johtajuutta ja pienen vallankäyttäjien ydinryhmän olemassaoloa (Ståhlberg 1997, 128). Tosin tämäkin vallankäytön piirre pysyy edustuksellisen demokratian puitteissa, sillä vahvoiksi vallankäyttäjiksi koetaan sekä kunnanhallituksen että kunnanvaltuuston puheenjohtajat, ei niinkään kunnanjohtaja, kun taas vahvat yksilöt koetaan keskimääräistä heikommiksi vaikuttajiksi. Vahvat yksilöt -termiä ei kyselylomakkeessa tarkemmin määritelty, mutta koska vastaajilla oli mahdollista asiayhteydestä päätellä, että kysymyksessä eivät ole virallisissa johtoasemissa olevat, termin oli mahdollista tulkita viittaavan ns. harmaisiin eminesseihin eli ilman virallista asemaa oleviin vaikuttajiin.

Tampere eroaa valtarakenteeltaan huomattavan paljon Hämeenkyröstä ja Nokiasta. Valtarakennetta luonnehtii keskimääräistä suurempi *viranhaltijoiden ja puolueorganisaatioiden* painoarvo vallankäyttäjinä. Myös tamperelaiseen valtarakenteeseen sisältyy *pomoelementti*, joskin se on käännteinen Nokiaan verrattuna: kunnanjohtaja arvioidaan ylivertaiseksi vaikuttajaksi, kun taas kunnanhallituksen ja -valtuuston puheenjohtajat ovat keskimääräistä heikompia vaikuttajia. Tämä alleviivaa edustuksellisen demokratian mukaisten instituutioiden vaikutusvallan heikkoutta. Kunnanjohtajan ohella keskeisimmät vaikuttajat löytyvät

valtuustoryhmistä ja kunnallisjärjestöistä sekä niiden puheenjohtajista. Tampereen valtarakennetta voitaisiin siten luonnehtia eräänlaiseksi byrokraattis-poliittiseksi kompleksiksi. Tampereella vallankäytön ytimen voidaan katsoa muodostuvan tai muodostuneen jo pitkään kolmiosta, jonka kärkinä ovat kunnanjohtaja sekä kahden suurimman valtuustoryhmän, Kokoomuksen ja SDP:n, valtuustoryhmien puheenjohtajat. Virallisen valtahierarkian kaksi ylintä asemaa jäävät kokonaan tämän ytimen ulkopuolelle.

Kunnallisten päätöksentekokulttuurien erilaisuutta ilmentää hyvin kahden suuren kaupungin, Tampereen ja Turun, vertaaminen toisiinsa. Heikki Paloheimon analyysin mukaan Tampereen kunnallispoliittinen päätöksentekotyyli perustuu konsensuspolitiikkaan, jossa kaupunginjohtaja toimii aktiivisesti kuntakonsernin toimitusjohtajana. Kun päätettäväksi tarkoitettua kysymystä aletaan Tampereella valmistella, siitä keskustellaan ensin kaupunginjohtajan ja valtuustoryhmien puheenjohtajien kanssa. Sen jälkeen valtuustoryhmien puheenjohtajat keskusteluttavat asian omissa valtuustoryhmissään. Kun asiaa käsitellään kaupunginhallituksessa, kaupunginjohtajalla ja kaupunginhallituksen jäsenillä on jo käytettävissään valtuustoryhmiltä saatua palautetta. Kun kaupunginhallitus tekee sitten esityksensä valtuustolle, valtuustoryhmät ovat jo voineet vaikuttaa esityksen sisältöön ja esitys on pyritty muotoilemaan siten, että valtuuston enemmistö voi sen hyväksyä. Tämä päätöksentekotyyli johtaa siihen, että kaupunginhallituksen esitykset hyväksytään Tampereen valtuustossa lähes yksimielisesti. (Paloheimo 2001, 296–297.)

Vaikka Turun kaupunginvaltuustossa puolueiden lukumäärä on kutakuinkin yhtä suuri kuin Tampereella, valtuustoryhmiä on yli kaksinkertainen määrä. Valtuustoryhmien väliset yhteistyösuhteet ovat epävakaat. Kaupungin virkamiesjohdon ja valtuustoryhmien puheenjohtajien välillä ei ole samanlaista systemaattista vuoropuhelua kuin Tampereella. Kun asioita valmistellaan Turun virkamiesjohdossa ja kaupunginhallituksessa, ei ole takeita siitä, että valmistelussa syntyy esityksiä, joihin valtuuston poliittiset ryhmät sitoutuvat. Päinvastoin Turun valtuuston päätöksentekotyyli on ominaista, että valtuusto usein palauttaa hallituksen esityksen uuteen valmisteluun. Kun valtuustoryhmien puheenjohtajat eivät osallistu kaupunginhallituksen työskentelyyn, heidän ei tarvitse valtuuston kokouksissa sitoutua kaupunginhallituksen esityksiin. (Paloheimo 2001, 297–298.)

Turun kaupunginhallituksen tehtyä esityksensä valtuustossa alkaa kokonaan uusi peli: valtuustoryhmät neuvottelevat keskenään saadakseen tehdyksi päätöksiä satunnaisilla, niukoilla enemmistöillä. Nämä satunnaiset enemmistöt puolestaan kannustavat viranhaltijoita ja puolueita tuomaan samoja asioita yhä uudelleen valtuuston käsiteltäväksi. Enemmistöjen satunnaisuus johtaa siihen, että tehtyihin päätöksiin ei riittävästi sitouduta. (Mt., 298.)

Kun tamperelainen päätöksentekotyyli perustuu Paloheimon mukaan institutionalisoituun kabinettipolitiikkaan, jossa suurilla puolueilla on selvästi enemmän valtaa kuin pienillä, turkulainen päätöksenteko muistuttaa lottokonetta. Sosiaalidemokraatit ja Kokoomus esittävät valtuuston kokouksissa päätöksenteon perusvaihtoehdot, ja pienryhmät ratkaisevat sen, mikä vaihtoehto kulloinkin voittaa niukalla enemmistöllä. Tärkeitä päätöksiä on jouduttu tekemään jopa arpomalla. (Mt., 298.)

Myös kaupunginjohtajan rooli ja liikkumatila on hyvin erilainen Tampereella ja Turussa. Tampereella kaupunginjohtaja voi aktiivisesti tuottaa ideoita luottamushenkilökäsittelyyn, keskusteluttaa niitä valtuustoryhmissä ja työstää niitä kypsiksi hallitus- ja valtuustokäsittelyä varten. Turussa tämä ei ole mahdollista, sillä kaupungissa ei ole sellaista epävirallisen valmistelun kulttuuria, jossa kaupunginjohtaja voisi yhteistyössä poliittisten ryhmien kanssa kypsyttellä poliittisia aloitteita päätöksentekoa varten. Tamperelaista viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuoropuheluperinnettä ei Turussa ole. Mikäli Turun virkamiesjohto yrittää muulla tavalla nostaa profiiliaan, ”luottamusmiehet alkavat ampuu kovilla”. Kun Tampereella kaupunginjohtaja voi johtaa sekä uusien perusratkaisujen valmistelua (leadership) että päätösten hallinnollista täytäntöönpanoa (management), Turussa kaupunginjohtajalle ei juurikaan anneta tilaa leadership-johdajuuteen, vaan hänen on tyydyttävä johtamaan kaupungin managementia. (Mt., 298–299.)

Paloheimon analyysi viittaa siihen, että Turun kunnallispoliittinen valtarakenne on selvästi hajaantuneempi kuin Tampereen. Valtarakenteiden ja päätöksentekotyylien erot selittyvät sekä kuntien puoluerakenteiden että kunnallisen johtajuuden erityispiirteillä. Kun Turun poliittiset voimasuhteet ovat toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä muuttuneet paljon enemmän kuin Tampereen, ne ovat terävöittäneet puolueiden välistä kilpailua ja rajoittaneet niiden kykyä keskinäisen yhteistyön kehittämiseen. Sitä vastoin Tampereen ns. aseveli-akselin perustana ovat olleet varsin vakaat puolueiden väliset voimasuhteet, jotka ovat alkaneet muuttua merkittävämmässä määrin vasta 1990-luvulla. Kun Tampereen päätöksentekokulttuurissa on ollut tilaa vahvan johtajuuden muodostumiselle ja kaupunginjohtajiksi on jo 1950-luvulta lähtien valittu vahvoja persoonia, Turussa vastaavaa pomorakennetta ei ole syntynyt. (Ks. Paloheimo 2001, 299.)

Vaikka Tampereella on vain viisi laaja-alaista superlautakuntaa, joihin voisi kuvitella niiden oman alan päätöksenteon keskittyneen, ei lautakuntien eikä niiden puheenjohtajien asema päätöksenteossa ole luottamushenkilöiden mielestä erityisen keskeinen verrattuna muihin kunnallispolitiikan toimijoihin. Jopa tiedotusvälineillä katsotaan olevan enemmän vaikutusta päätöksenteossa kuin lautakuntien puheenjohtajilla. Medialla Tampereella koetaankin olevan keskimääräistä selvästi enemmän vaikutusta kunnallispolitiikkaan. Viialan ohella Tampere on kunnista ainoa, jossa puolueiden kunnallisjärjestöillä katsotaan olevan edes jonkin verran vaikutusvaltaa päätöksenteossa.

Vammalan valtarakenne on omaperäinen erityisesti siinä suhteessa, että *yritykset* ovat keskimääräistä huomattavasti merkittävämpiä vaikuttajia, mikä selitytynee kunnan vahvalla yritystoiminnan perinteellä. Sitä vastoin edustukselliset instituutiot ja viranhaltijat ovat keskimääräistä heikompia vaikuttajia. Tähän epävirallisen vaikuttamisen korostuneeseen kuvaan istuu vahvojen yksilöiden ja median keskimääräistä suuremmaksi koettu valta. Median vahvaa roolia selittää osaltaan se, että Vammalassa valtuuston kokoukset radioidaan ja televisioidaan suorana lähetyksenä paikallis-TV:ssä, millä on ollut vaikutusta valtuustotyöskentelyyn. Tämänkään kunnan valtarakenne ei ole kuitenkaan yksiulotteinen, vaan siihen liittyy myös *korporatiivinen ja seudullinen elementti*: järjestöt ja alueelliset toi-

mijat arvioidaan keskimääräistä vaikutusvaltaisemmiksi. Myös Vammalassa katsotaan valtuustoryhmien puheenjohtajien vallan olevan suurempi kuin valtuuston puheenjohtajan.

Vesilahden valtarakennetta voidaan puolestaan luonnehtia *edustuksellis-korporatiivis-regionaaliseksi*: edustuksellisten instituutioiden ja järjestöjen ohella alueellisilla toimijoilla on keskimääräistä enemmän valtaa kunnan päätöksenteossa. Vesilahti on kunnista ainoa, jossa lautakunnilla katsotaan olevan enemmän valtaa kuin hallintokuntien osastopäälliköillä. Erityisen vahvasti korostuu *alueellisten toimijoiden* vaikutusvalta, mikä selittyy pienen kunnan pyrkimyksellä selviytyä talouden rajoituksista rakentamalla yhteistyösuhteita lähiympäristöön. Tätä kautta selittyy myös asukasyhdistysten/kylätoimikuntien, nuorison ja oppilaslaitosten keskimääräistä suurempi vaikutusvalta. Kysymys on siitä, että Vesilahden väkiluku on kääntynyt kasvuun koulutuspalveluita ja työpaikkoja tarjoavan Tampereen naapurikuntana. Tätä kautta ei kuitenkaan voida selittää kunnan poikkeuksellista erityispiirrettä, kirkon keskimääräistä huomattavasti suurempaa vaikutusvaltaa.

Kun Vammalan valtarakennetta leimaa yritysten korostunut asema, Viialassa kunnallista päätöksentekoa hallitsevat *puolueorganisaatiot*. Tämä on kunnassa ainoa toimijaryhmä, jonka vaikutusvalta ylittää keskiarvon. Myös *ammattiyhdistyksillä* on keskimääräistä selvästi enemmän vaikutusvaltaa. Kunnan valtarakenteessa on kuitenkin organisaatiokeskeisyyden rinnalla vahvana elementtinä *yksilöihin* perustuva, ehkä osin epävirallinenkin vaikuttaminen. Kunnallisjärjestöjen puheenjohtajien, kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajien ohella Viialassa erityisesti vahvat yksilöt arvioidaan keskimääräistä vaikutusvaltaisemmiksi, mikä viittaa *pomorakenteeseen*.

Suurten kuntien kuten Tampereen kohdalla on selvää, että kuntien yhteistyöelimillä ja ylipäänsä alueellisilla toimijoilla ei ole taloudellisesti omavaraisen kunnan päätöksentekoon suurta vaikutusta. Sitä vastoin mielenkiintoista on havaita, että jopa pienissä kunnissa alueellisten toimijoiden asema kunnallispolitiikassa voi poiketa merkittävästi toistaan: kun Vesilahdella alueelliset toimijat arvioidaan varteenotettaviksi vaikuttajiksi, Viialassa tilanne on jokseenkin päinvastainen. Tämä viittaisi siihen, että Viiala preferoi Vesilahtea enemmän omavaraisuusstrategiaa kunnan kehittämisessä. Ylipäänsä yhteistyöllä on erilainen asema näiden kuntien poliittisessa kulttuurissa.

Taulukon 5 pohjalta on mahdollista etsiä kokonaistulkintaa kuntien valtarakenteen luonteesta. Mitä useammalla toimijaryhmällä kunnassa on keskimääräistä (taulukossa kaikki-sarake) enemmän vaikutusvaltaa kunnan päätöksenteossa, sitä hajautuneempi kunnan valtarakenne on suhteessa muihin tutkimuskuntiin. Kääntäen: mitä harvemmalla toimijaryhmällä on keskimääräistä enemmän vaikutusvaltaa, sitä keskittyneempi valtarakenne on. Näin mitattuna tutkimuskunnista hajautunut–keskittynyt–ulottuvuudella lähimmäksi hajautuneen valtarakenteen päätä sijoittuu Nokia, jonka jälkeen toiseksi hajautuneimman valtarakenteen ryhmänryhmän muodostavat Hämeenkyrö, Vammala ja Vesilahti. Tämän jälkeen tulee Tampere ja lähimpänä keskittyneen valtarakenteen päätä on Viiala. Näin ollen *edes yhden puolueen dominoimia kuntia* (Vesilahdella Kes-kusta, Viialassa SDP) *ei voida niputtaa yhdeksi vallankäyttömalliksi, sillä niiden*

valtarakenteet eivät välttämättä ole identtiset. Vesilahdella poliittista valtaa on jaettu enemmän kuin Viialassa ja poliittinen kulttuuri ylipäänsä on konsensushenkisempi.

Kuuden tutkimuskunnan vallankäytön analyysi, jossa nousi esille hyvinkin erilaisia valtarakenteita, viittaa siihen, että *puhuminen ”kunnallisesta valtarakenteesta” yksinkertaistaa todellisuutta verraten paljon ja kätkee kuntien erilaisuutta.* Edes valtarakenteiden ydinvaikuttajien eli kunnanjohtajien ja kunnanhallitusten keskinäinen järjestys ei ollut sama kaikissa tutkimuskunnissa.

3.3 Poliittisen kokemuksen, puoluekannan ja kunnallisessa päätöksenteossa saavutetun aseman vaikutus valtakäsityksiin

On mahdollista ja jopa todennäköistä, että luottamushenkilöiden valtakäsityksiin ei vaikuta pelkästään kunnan vuosikymmenten kuluessa muotoutunut päätöksentekokulttuuri vaan myös luottamushenkilön oma asema suhteessa kunnan päätöksentekojärjestelmään. On selvää, että ensimmäistä kertaa valitulla luottamushenkilöllä on erilainen perspektiivi arvioida vallankäyttöä kunnassa kuin useita kausia toimineella. Kummallakin perspektiivillä on omat etunsa ja haittapuolesta. Uusi valtuutettu voi ehkä ”ulkopuolisena” kyetä problematisoimaan käytäntöjä, joita pitkään mukana ollut luottamushenkilö pitää luonnollisina. Toisaalta taas uudella valtuutetulla ei ole sitä käytännössä hankittua kokemusta päätöksentekojärjestelmän toiminnasta, joka pitkään mukana olleella on. Puoluekanta voi jo sinänsä vaikuttaa normatiivisiin valtakäsityksiin, mutta todennäköisemmin sen vaikutus välittyy sen aseman kautta, joka puolueella on kunnan päätöksenteossa. Enemmistöasemassa olevaan puolueeseen kuuluvan henkilön näkökulma on erilainen kuin pientä puoluetta tai liittoutumisperitiikassa sivuraitteella olevaa puoluetta edustavan.

Erilaisesta perspektiivistä huolimatta kokeneiden ja uusien luottamushenkilöiden näkemykset kunnallisen päätöksenteon toimijaryhmien vallasta ovat hyvin samansuuntaiset, jopa yllättävän suuressa määrin. Erot ovat pieniä, mutta kuten taulukosta 6 voidaan nähdä, uudet luottamushenkilöt pitävät puolueorganisaatioiden, yritysten ja alueellisten toimijoiden valtaa kunnallispolitiikassa suurempana kuin pidempään vaikuttaneet. Kokeneemmat valtuutetut puolestaan

Taulukko 6: Toimijaryhmien vaikutusvalta luottamushenkilökokemuksen mukaan (indekseinä)

	uusi	väh. 1 kausi	väh. 3 kautta	kaikki
Edustukselliset inst. (6)	4,01	3,98	4,04	4,01
Viranhaltijat (3)	4,24	4,30	4,28	4,28
Puolueorganisaatiot (4)	3,35	3,26	3,17	3,25
Järjestöt (6)	2,30	2,32	2,27	2,30
Yritykset (3)	2,77	2,66	2,59	2,66
Alueelliset toimijat (4)	3,12	3,08	2,99	3,06

uskovat enemmänkin kunnan omien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vaikutusvaltaan. Tämä viittaisi siihen, että pitkä kokemus kunnallispolitiikasta sitouttaa luottamushenkilöitä virallisiin valtarakenteisiin.

Uusien ja kokeneiden poliittisten päättäjien käsitykset johtavissa asemissa olevien *henkilöiden* (kunnanjohtaja, hallintokuntien osastopäälliköt, kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajat sekä ryhmien ja lautakuntien puheenjohtajat) vaikutusvallasta ovat hämmästyttävänkin yhdensuuntaisia. Tosin uusille luottamushenkilöille heidän vaikutusvaltansa arvioiminen osoittautui ymmärrettävästi vaikeammaksi kuin kokeneille. Jonkin verran eroa on havaittavissa siinä, että uudet luottamushenkilöt pitävät puolueiden kunnallisjärjestöjen puheenjohtajia ja jossain määrin myös erilaisten järjestöjen puheenjohtajia vaikutusvaltaisempina kuin jonkin aikaa tai jo pitkään luottamustehtävissä olleet. Kun uusista kolmannes on sitä mieltä, että näillä on paljon valtaa, yhdestä kahteen kautta luottamustehtävissä olleista tätä mieltä on neljännes ja vähintään kolme kautta olleista enää seitsemäsosa. Pitkään luottamustehtävissä olleet pitävät myös kunnanvaltuuston vaikutusvaltaa muita suurempana.

Yhteistä kaikille luottamushenkilöille näyttää olevan vaikeus hahmottaa valtion paikallisten ja piirihallintoviranomaisten vaikutusta kunnalliseen päätöksentekoon (yli 40 % ”vaikea sanoa”). Pitkään luottamushenkilönä toimineissa oli kuitenkin hieman enemmän kuin lyhyemmän aikaa toimineissa niitä, jotka pitivät valtion viranomaisten ja myös Pirkanmaan liiton vaikutusvaltaa vähäisenä. Suhtautumisessa kuntien yhteistyöelinten merkitykseen uusien ja vanhojen luottamushenkilöitten välillä ei ollut käytännöllisesti katsoen lainkaan eroa. Tämä viittaisi siihen, että kuntien yhteistyösuhteiden hoito keskittyy kunnissa siinä määrin viranhaltijoille ja johtavassa asemassa oleville luottamushenkilöille, että useimmille luottamushenkilöille nämä kysymykset jäävät verraten vieraiksi.

Sitä vastoin uusilla luottamushenkilöillä on selvä käsitys tiedotusvälineiden vaikutusvallasta. Runsas puolet pitää tiedotusvälineitä ainakin melko vaikutusvaltaisina. Sitä vastoin kokeneista luottamushenkilöistä samaa mieltä on alle puolet. Silmiinpistävää on, että kun uusien luottamushenkilöiden käsitykset median vallasta ovat kiteytyneet, kokeneille luottamushenkilöille arvioiminen tuottaa vaikeuksia. Tätä voidaan tulkita ainakin kahdella tavalla. Uusille luottamushenkilöille tiedotusvälineet ja niiden kautta vaikuttaminen voivat olla jo olennainen osa vaalikampanjointia ja itse kunnallispolitiikan tekemistä. Toisaalta vähäisen kunnallispoliittisen kokemuksen vuoksi median roolin vahvistuminen valtakunnallisessa politiikanteossa on voinut synnyttää käsityksen median merkittävästä vaikutuksesta myös paikallispolitiikassa.

Eri puolueita edustavien luottamushenkilöiden käsitykset eri toimijaryhmien vaikutusvallasta poikkeavat merkittävästi toisistaan. Tosin vastausten jakaumaan luonnollisesti jossakin määrin vaikuttavat eri puolueiden erisuuriset voimasuhteet eri kunnissa. Erityisesti sosiaalidemokraattien, pienpuolueiden edustajien ja sitoutumattomien mielestä puoluejärjestöillä ja valtuustoryhmillä sekä niiden johdolla on vaikutusvaltaa. Etenkin Keskustan ja Kokoomuksen edustajat arvioivat puolueorganisaatioiden vallan varsin vähäiseksi. SDP:n ja Kokoomuksen luottamushenkilöiden valtakäsityksissä heijastuu näiden puolueiden perinteinen suhtautuminen puolueorganisaatioiden asemaan: kun SDP:ssä on ko-

rostettu puolueorganisaation asemaa eduskuntaryhmän kustannuksella, Kokoomuksessa tilanne on ollut päinvastainen.

Tutkimuskuntien kokoomuslaiset luottamushenkilöt näkevät yritysten vaikutusvallan heikommaksi kuin muiden puolueiden edustajat. Vasemmistoliiton edustajat puolestaan arvioivat puolueorganisaatioiden vaikutusvallan jopa heikommaksi kuin muiden puolueiden edustajat. Vasemmistoliiton edustajat profiloituvat puolestaan viranhaltijoiden vallan korostajina, mikä saattaa johtua siitäkin, että heistä suuri osa on Nokialta ja Tampereelta, joissa viranhaltijoiden valta muutenkin arvioidaan suureksi. Näyttää jopa siltä, että puolueita edustavilla henkilöillä on erilainen suhtautuminen valtaan ylipäänsä: kun sosiaalidemokraatit korostavat lähes kaikkien toimijaryhmien vaikutusvaltaa keskimääräistä enemmän, keskustalaisten arvioissa lähes kaikkien toimijaryhmien vaikutusvalta on keskimääräistä vähäisempi.

Taulukko 7: Toimijaryhmien vaikutusvalta puolueittain (indekseinä, asteikko 1–5)

	SDP	Kesk.	Kok.	Vas.	Muu	Kaikki
Edustukselliset inst. (6)	4,08	3,95	4,09	3,96	3,92	4,01
Viranhaltijat (3)	4,27	4,15	4,27	4,43	4,29	4,28
Puolueorganisaatiot (4)	3,47	2,91	3,08	3,21	3,47	3,24
Järjestöt (6)	2,35	2,30	2,28	2,23	2,30	2,30
Yritykset (3)	2,73	2,63	2,47	2,74	2,74	2,66
Alueelliset toimijat (4)	3,18	3,13	2,94	2,93	3,02	3,05

Tarkasteltaessa luottamushenkilöiden valtakäsityksiä sen mukaan, missä asemassa vastaajan edustama ryhmä on kunnallisessa päätöksenteossa, *sitoutumattomat* erottuvat selvimmin puolueeryhmiin kuuluvista. Heidän mukaansa edustuksellisilla elimillä kuten kunnanvaltuustolla, -hallituksella ja lautakunnilla on vähemmän valtaa kuin muiden mielestä. Toisin sanoen sitoutumattomat luottamushenkilöt näkevät muita huomattavasti useammin kunnallispoliittisen vaikutusvallan olevan muualla kuin demokraattisesti valituilla elimillä tai edes virkamieskunnalla. Tosin sitoutumattomiksi itsensä ilmoittanut ryhmä on varsin pieni, vain 20 henkilöä, joten tämän ryhmän perusteella ei ole syytä tehdä kovin laajoja yleistyksiä.

Sitoutumattomien arvioissa kunnallispoliittinen vaikutusvalta painottuu kahdelle taholle, yhtäältä kunnan sisällä johtavissa asemissa oleville luottamushenkilöille ja toisaalta kunnan virallisen päätöksentekojärjestelmän ulkopuolisille organisaatioille. Sitoutumattomat katsovat muita yleisemmin, että valtaa on keskittynyt valtuustoryhmien puheenjohtajille, puolueiden kunnallisjärjestöille ja niiden puheenjohtajille sekä yrityksille, järjestöille ja alueellisille toimijoille.

Taulukko 8: Toimijaryhmien vaikutusvalta vastaajan puolueen aseman mukaan kunnassa (indekseinä)

	sit.	vähemmistö	vaihtelee	enemmistö	kaikki
Edustukselliset inst. (6)	3,72	3,98	4,00	4,08	4,01
Viranhaltijat (3)	4,18	4,40	4,30	4,24	4,28
Puolueorganisaatiot (4)	3,52	3,18	3,17	3,26	3,25
Järjestöt (6)	2,47	2,18	2,32	2,30	2,29
Yritykset (3)	3,04	2,62	2,64	2,63	2,66
Alueelliset toimijat (4)	3,13	3,08	2,98	3,09	3,06

4 Päätöksenteon ilmapiiri

Kun kuntien valtarakenteet poikkeavat verraten paljon toistaan, on syytä kysyä, mitä vaikutuksia valtarakenteiden ominaispiirteillä, kuten vallan keskittymisellä, on kunnan toimintaan. Tässä yhteydessä tähän monitahoiseen kysymykseen ei voida etsiä tyhjentävää vastausta, vaan kuntien päätöksentekojärjestelmien ja -kulttuurien analyysia jatketaan tarkastelemalla kuntien välisessä ilmapiirissä esiintyviä eroja. Voidaan olettaa, että vallan keskittyminen heikentää kunnassa eri toimijoiden välistä yhteistyöilmapiiriä ja lisää vastaavasti niiden välisiä ristiriitoja. Tämän vuoksi kyselylomakkeessa esitettiin kysymyssarja, jolla luottamushenkilöitä pyydettiin arvioimaan 13 erilaisen toimijaparin välistä suhdetta omassa kunnassa asteikolla hyvin yhteistyöhakuinen–hyvin ristiriitainen (1–4).

Tarkasteltaessa kunnallisen päätöksenteon ilmapiiriä yhteistyöhakuisuus–ristiriitaisuus-akselilla tutkimuskunnat poikkeavat selvästi toisistaan. Kun Vesilahdella kunnallispolitiikka koetaan hyvin yleisesti ristiriidattomaksi, Viiala edustaa toista ääripäätä. Vesilahdella peräti kolme neljäsosaa luottamushenkilöistä

Taulukko 9: Ristiriitaisten vuorovaikutussuhteiden määrä kunnissa (%)

Kunta	0 kpl	1–4 kpl	5 tai en. kpl	Ristir. mainittu keskimäärin
Hämeenkyrö	27	58	15	2,30
Nokia	26	50	24	2,60
Tampere	9	57	33	3,48
Vammala	16	55	29	3,14
Vesilahti	73	27	0	0,46
Viiala	7	54	39	3,93
Yht.	23	52	25	2,80

katsoo, että kunnallispolitiikka on kaikkien tiedusteltujen toimijaryhmien välisen suhteiden osalta yhteistyöhakuista. Ero muihin tutkimuskuntiin verrattuna on huomattava. Viialassa vastaava osuus on 7 %. Myös Hämeenkyrössä ja Nokialla kunnallinen päätöksenteko on keskimääräistä yhteistyöhakuisempaa.

Näin ollen oletettu yhteys vallan keskittymisen ja kunnan ristiriitaisen ilmapiirin välillä saa ainakin osittaista tukea. Ne luottamushenkilöt, jotka muita enemmän katsovat demokraattisesti valituilla toimielimillä ja henkilöillä olevan valtaa, pitävät myös kuntansa ilmapiiriä muita yhteistyöhakuisempana. Valtarakenteeltaan keskittyneimmät kunnat ovat Viiala ja Tampere, joissa – vieläpä tässä järjestyksessä – myös ristiriitoja esiintyy eniten. Sitä vastoin valtarakenteen hajautuneisuuden ja ilmapiirin yhteistyöhakuisuuden välinen yhteys ei ole yhtä suoraviivainen: kun valtarakenteeltaan hajautunein kunta on Nokia, ilmapiiriltään yhteistyöhenkisin on Vesilahti.

Taulukko 10: Yhteistyöhakuisuus/ristiriitaisuus kunnan päätöksenteossa (indekseinä 1 = hyvin yhteistyöhakuinen, 4 = hyvin ristiriitainen)

	Hämeenk.	Nokia	Tampere	Vammala	Vesilahti	Viiala	Kaikki
Kunnan ja kansalaistoiminnan välillä	2,15	2,37	2,80	2,56	1,92	2,43	2,44
Kunnan eri alueiden välillä	2,24	2,29	2,36	2,42	2,12	2,14	2,29
Poliittisten ryhmien välillä	1,76	2,26	2,52	2,35	1,85	2,75	2,28
Kunnan ja kuntalaisten välillä	1,97	2,17	2,42	2,33	1,76	2,18	2,19
Hallintokuntien välillä	2,24	2,21	2,28	2,25	1,76	2,08	2,18
Kunnan ja kuntayhtymien välillä	2,09	2,02	2,20	2,31	1,85	2,32	2,15
Hallintokuntien sisällä	2,00	2,19	2,17	2,10	1,79	2,33	2,12
Kunnan ja naapurikuntien välillä	2,36	1,83	2,15	1,96	1,77	2,46	2,08
Kunnan ja elinkeinoelämän välillä	1,97	1,93	2,04	1,98	1,69	2,36	2,00
Yleensä luottamushenkilöiden välillä	1,72	2,00	2,06	2,06	1,58	2,18	1,96
Luottamuselinten ja hallinnon välillä yleensä	1,78	1,88	2,04	2,02	1,48	2,18	1,93
Joht. luott.henk. ja viranhalt. välillä	1,88	1,79	1,80	1,75	1,15	2,07	1,76
Oman ryhmän sisällä	1,55	1,90	1,82	1,67	1,50	1,64	1,71

Kun edellä on verrattu kuntia yleisesti niiden päätöksentekoilmapiirin yhteistyöhakuisuuden ja ristiriitaisuuden suhteen, nyt voidaan siirtyä tarkastelemaan ristiriitojen kohdentumista. Selvästi yleisin ristiriita 13:sta kyselylomakkeessa mainitusta koskee kunnan ja kansalaistoiminnan välistä suhdetta. Kaksi sen jälkeen yleisintä ristiriidan aihetta liittyvät kunnan eri alueiden välisiin ja eri poliittisten ryhmien välisiin suhteisiin.

Kolmen tärkeimmän ristiriidan joukossa kunnan ja kansalaistoiminnan välinen suhde on neljässä kunnassa kuudesta. Tässä suhteessa erityisen ristiriitai-

sia ovat Tampere ja Vammala, kun taas Hämeenkyrössä ja Vesilahdella kunnan ja kansalaistoiminnan ristiriidat eivät muista kunnista poiketen nousseet erityisesti esiin. Kyselylomakkeessa kansalaistoimintaa ei määritely, mutta asiayhteydestä oli pääteltävissä, että tämä ristiriita viittaa nimenomaan ongelmiin, joita esiintyy kunnan päätöksentekojärjestelmän ja kuntalaisten järjestöjen ja organisoitumattomien ryhmien (ns. kansalaisyhteiskunnan) kautta kanavoituvan osallistumisen välisessä vuorovaikutuksessa. Kun vuoden 2000 kunnallisvaalien varsin alhaisen äänestysprosentin yleisesti tulkittiin kertovan kuntalaisten vieraantumisen kunnallispolitiikasta, myös tutkimuskuntien luottamushenkilöiden käsitykset kuntien ilmapiiristä viittaavat edustuksellisessa kunnallisdemokratiassa esiintyviin ongelmiin.

Kunnan eri alueiden väliset ristiriidat ovat yllättävänkin voimakkaita, ja ne nousevat esiin jopa ilmapiiriltään muuten hyvin yhteistyöhakuisella Vesilahdella. Kaikista tutkimuskuntien luottamushenkilöistä kolmannes kokee kunnan eri alueiden väliset suhteet ongelmallisiksi. Erityisesti Vammalassa ja Tampereella alueiden välisissä suhteissa koetaan esiintyvän ongelmia. Eräissä kunnissa tämän ristiriidan perusta on jo kunnan jakautumisessa useampaan keskukseseen, mutta yleisemminkin palvelujen tasapuoliseen kehittämiseen (tai heikentämiseen esimerkiksi kyläkoulujen lakkauttamisen kohdalla) liittyy kunnissa voimakkaitakin alueellisia jännitteitä.

Viialan selkeä erityispiirre ovat muita kuntia voimakkaammat poliittisten ryhmien väliset ristiriidat. Se on kunnista ainoa, jossa yli puolet vastanneista (kaksi kolmasosaa) pitää poliittisten ryhmien välisiä suhteita ristiriitaisina. Tampereellakin, jossa toiseksi eniten korostetaan poliittisia ristiriitoja, yli puolet vastanneista on sitä mieltä, että poliittisten ryhmien välinen ilmapiiri on yhteistyöhakuinen. Viialan kunnalliselämää kuvaa puolueiden välisen vastakkainasettelun kääntöpuolelta puolueiden sisäinen yhtenäisyys, sillä se on hallintokuntien välisen yhteistyön lisäksi ainoa asia, jota lähes kaikki vastanneet pitävät yhteistyöhakuisena. Lisäksi Viialassa muita suurempi osa pitää yleistä luottamushenkilöiden välistä ilmapiiriä ristiriitaisena. Näin olen puolueiden välisten raja-aitojen ylittäminen näyttää Viialassa yhä vaikealta, kun taas erityisesti Hämeenkyrössä ja Vesilahdella niiden ylittäminen ja yhteistyö näyttää puolestaan hyvin yleiseltä.

Kuntien ja elinkeinoelämän välistä suhdetta valtaosa luottamushenkilöistä pitää yhteistyöhakuisena. Viiala on kunnista ainoa, jossa laajemmalti koetaan olevan ristiriitoja kunnan ja elinkeinoelämän välillä.

Myöskään poliittisten päättäjien käsityksen mukaan kuntien suhteet naapurikuntiin ja kuntayhtymiin eivät ole täysin ongelmattomat, millä voi olla vaikutusta kuntien väliselle yhteistyölle ja seutukuntaistumiselle. Kaikista luottamushenkilöistä viidesosa pitää suhteita naapurikuntiin ristiriitaisina. Etenkin Hämeenkyrön ja Viialan vastaajat kokevat kunnalla olevan ristiriitoja naapurikuntien kanssa. Hämeenkyrössä ristiriidoista eniten mainintoja sai nimenomaan kunnan ja naapurikuntien väliset ristiriidat. Noin neljännes näkee ristiriitaa myös kunnan ja kuntayhtymien välisessä suhteessa. Tätä mieltä on vammalalaisista vastaajista noin kolmannes ja viialalaisista hieman yli kolmannes.

Sitä taustaa vasten, että kuntien luottamushenkilöt verraten yleisesti katsovat vallankäytön keskittyvän pienelle johtavien poliitikkojen ja luottamushenki-

löiden muodostamalle piirille, on yllättävää, että he kokevat luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden väliset suhteet varsin yhteistyöhakuisiksi. Oman valtuustoryhmän sisäisistä yhteistyösuhteista, joiden arvioidaan toimivan parhaiten tarjotuista vaihtoehtoista, eivät jää paljoakaan jälkeen *johtavien* luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhteet. Ristiriitaisina niitä pitää erittäin harva, ainoastaan 8 % vastanneista. Mutta myös yleensä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhde nähdään pääasiassa yhteistyöhakuiseksi. Ainostaan 11 % vastanneista katsoo näissä suhteissa olevan ristiriitoja. Viialan muista poikkeava poliittinen kulttuuri näkyy myös tässä yhteydessä, sillä siellä yli viidennes katsoo viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhteissa olevan ristiriitoja. Yleisesti ottaen erilaisia ristiriitoja kunnassaan ovat maininneet muita enemmän vähemmistöasemassa oleviin ryhmiin kuuluvat. Viiala on tässäkin suhteessa poikkeus, sillä siellä ristiriitoja näkevät useammassa asiassa enemmistöasemassa oleviin ryhmiin kuuluvat luottamushenkilöt kuin vähemmistöasemassa oleviin ryhmiin kuuluvat.

Miten on ymmärrettävissä ristiriitaiselta näyttävä yhtälö, jossa viranhaltijat ovat keskeisiä vallankäyttäjä samanaikaisesti kun luottamushenkilöt kokevat vuorovaikutuksen heidän kanssaan yhteistyöhakuiseksi? Yksi mahdollinen selitys voi olla se, että luottamushenkilöiden näkökulmasta katsottuna kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimivuus perustuu virkamiesvalmisteluun, jolloin tälle ja samalla virkamiesvallalle ei ole olemassa realistista vaihtoehtoa. Niin ikään on mahdollista, että tiivis vuorovaikutus ja yhteistyö viranhaltijoiden ja johtavien luottamushenkilöiden välillä myös lähentää heidän näkökulmiaan, mikä voi heijastua esimerkiksi samanlaisina käsityksinä kunnallisesta vallankäytöstä (ks. Sinä kunnanjohtaja 1999). Tähän kysymykseen palataan tarkasteltaessa luottamushenkilöiden käsityksiä päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta käytännössä.

Kun uusien ja kokeneiden luottamushenkilöiden perspektiivi arvioida kunnan päätöksentekojärjestelmän ja paikallisen poliittisen kulttuurin tilaa on hyvin erilainen, on yllättävää, että näiden ryhmien käsitykset kunnan ilmapiiristä eli yhteistyöhakuisuudesta tai ristiriitaisuudesta eivät poikkea kovinkaan merkittävästi toisistaan. Selvin ero näkyy siinä, että uudet luottamushenkilöt pitävät luottamuselinten ja hallinnon välistä suhdetta vielä yhteistyöhakuisempaan kuin kokeneemmat. Vähintään kolme kautta luottamustehtävissä olleiden mielestä poliittisten ryhmien välillä on vähemmän ristiriitoja kuin heitä kokemattomampien luottamushenkilöiden mielestä. Näin ollen pitkä kokemus luottamustehtävissä näyttäisi laimentavan kritiikkiä ja integroivan luottamushenkilöitä vallitsevaan kunnalliskulttuuriin.

Luottamustehtävissä tapahtunutta kouliutumista suuremmassa määrin asema kunnan päätöksentekojärjestelmässä on yhteydessä käsityksiin kuntaorganisaation päätöksentekoilmapiiristä. Sitoutumattomien ja yleensä vähemmistöasemassa olevaan ryhmään kuuluvien mielipiteet ovat monissa asioissa samantyyppisiä. He näkevät luottamuselinten ja viranhaltijoiden suhteissa, poliittisten ryhmien välillä samoin kuin kunnan ja kuntalaisten välillä olevan enemmän ristiriitoja kuin enemmistöasemassa olevat. Sitoutumattomista luottamushenkilöistä neljännes ja vähemmistöasemassa olevistakin viidennes pitää luottamuselinten ja hallinnon välistä ilmapiiriä ristiriitaisena. Ero enemmistöasemassa oleviin on

huomattava, sillä heistä vajaat 4 % pitää suhdetta viranhaltijoihin ristiriitaisena. Lähes kolme neljästä vähemmistöasemassa olevasta kokee poliittisten ryhmien välisen ilmapiirin olevan ristiriitaisen. Sitoutumattomistakin tätä mieltä on puolet. Pääsääntöisesti kunnassaan enemmistöasemassa olevan ryhmän jäsenistä ainoastaan viidennes pitää ryhmien välisiä suhteita ristiriitaisina.

Sitä vastoin oman ryhmänsä sisäistä ilmapiiriä sitoutumattomat pitävät yhteistyöhakuisena, mikä sitoutumattomien pienen lukumäärän vuoksi on luonnollista, joskin toisaalta heiltä yleensä puuttuu puolueyhtymä ainakin periaatteessa yhdistävä ideologia ja siihen pohjautuvat tavoitteet. Kunnassaan enemmistönä oleviin ryhmiin kuuluvat puolestaan pitävät oman ryhmänsä sisäistä ilmapiiriä muita ristiriitaisempina. Enemmistöryhmät ovat ilmeisesti niin suuria, että niihin mahtuu myös erilaisia fraktioita. Niin ikään vallassa olevissa valtuustoryhmissä on muita enemmän niiden jäsenille jaettavia painavia luottamustehtäviä, mikä voi aiheuttaa kilpailua ja ristiriitoja. Muuten käsitykset kunnan ja ympäröivien toimijoiden suhteista eivät juuri vaihtelee vastaajan ryhmän aseman mukaan. Tässäkin tosin sitoutumattomat poikkeavat muista, sillä heistä muita hieman useampi näkee kunnan ja elinkeinoelämän sekä kuntayhtymien välisissä suhteissa ristiriitoja.

Enemmistössä olevista vain viidennes pitää kunnan ja kuntalaisten suhdetta ongelmallisena, kun vähemmistöryhmiin kuuluvista tätä mieltä on puolet. Enemmistöryhmiin kuuluville myös kunnan ja kansalaistoiminnan suhteet näyttäytyvät huomattavasti yhteistyöhakuisempina kuin vähemmistöön tai sitoutumattomiin kuuluville, joista selvästi yli puolet pitää kunnan ja kansalaistoiminnan välistä vuorovaikutusta ainakin jonkin verran ristiriitaisena. Näin ollen asema kunnan päätöksenteko-organisaatiossa on selvästi yhteydessä edustuksellisen järjestelmän koettuun toimivuuteen: sisäpiiriläisille päätöksentekojärjestelmä näyttäytyy yhteistyöhakuisempina kuin vallan ulkokehillä oleville. Tosin vallan keskittyminen on, kuten edellä kävi ilmi, asia jonka olemassaolon myöntävät lähes kaikki, niin enemmistö- ja vähemmistöasemassa olevat kuin sitoutumattomatkin.

5 Kunnallisen päätöksentekojärjestelmän nykytila

5.1 Kunnanvaltuuston asema

Vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut kunnanvaltuuston aseman ja kunnallisen demokratian vahvistaminen (esim. Harjula & Prättälä 2001, 8). Tässä tarkoituksessa kunnissa 1990-luvulla toteutetuilla hallinnonuudistuksilla on delegoitu rutiiniasioiden käsittelyä kunnanvaltuustolta kunnanhallituksen, lautakuntien ja viranhaltijoiden tehtäväksi, jotta valtuusto voisi keskittyä enemmän strategiseen johtamiseen eli suurempien kunnan kehittämistä koskevien linjapäätösten tekoon. Kun tutkimuskunnissa tehdyissä haastatteluissa tuli esille yksittäisiä näkemyksiä, joiden mukaan valtuustojen strateginen johtajuus ei ole toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla, tämän ajattelutavan yleisyyttä haluttiin testata. Tutkimuskunnissa luottamushenkilöille esitettyyn väittämään ”*valtuuston tehtävien siirtäminen viranhaltijoille ja lautakunnille on vahvistanut valtuuston valtaa ja sen mahdollisuuksia keskittyä kunnan kehittämiseen ja linjaratkaisujen pohtimiseen*” yhtyi vain reilu kolmannes (37 %) poliittisista päättäjistä. Eri mieltä väittämän kanssa oli kolme viidesosaa (58 %) luottamushenkilöistä.

Tutkimuskunnista ainoa, jossa yli puolet luottamushenkilöistä pitää väittämää oikeana, on pienin eli Vesilahti. Toinen ääripää on suurin tutkimuskunta Tampere, jossa hallinnonuudistus 1990-luvulla vietiin varsin pitkälle. Vain viidennes Tampereen luottamushenkilöistä katsoo valtuuston tehtävien siirtämisen lisänneen valtuuston valtaa ja mahdollisuuksia keskittyä kunnan kehittämiseen. Tampereen luottamushenkilöistä peräti kolmannes on täysin eri mieltä väittämän kanssa, minkä lisäksi kaksi viidesosaa jokseenkin eri mieltä.

Pitkän uran luottamustehtävissä tehneet ovat erityisen pettyneitä valtuuston vallan delegointiin, sillä vähintään kolme kautta luottamustehtävässä olleista 70 % katsoo valtuuston vallan vahvistumista koskevan väittämän vääräksi. Vähemmän aikaa kunnanvaltuustossa tai -hallituksessa olleista tätä mieltä on noin puolet.

”Että kun tää hallintouudistus, mikä 90-luvulla on tehty, niin se on siirtänyt paljon semmosia pikkuasioita pois valtuustosta ja ajatus oli, että sinne jäis todella nää suuret linjat. Niin tässä on musta selvä ongelma, että valtuusto ei ole sillä tavalla kyennyt täyspainoisesti tämmöseen strategiseen työskentelyyn. Että kyllähän ne strategiat siellä hyväksytään, mutta että se valtuusto ei ole osallistunut niitten strategioiden laatimiseen. – – Valtuusto käy intohimoisia keskusteluja monesti hirveen pienistä asioista, mutta tämmöiset suuret linjat sitten ohitetaan nuijan kopautuksella. Ja tajuumatta, että samalla sitoudutaan johonkin strategiaan, joka vuosikausiksi määrää ikään kuin kaupungin kehityslinjoja. Ja sitten tähän liittyy valtuustotasolla myös se, että kun väki, luottamushenkilöt, vaihtuu tai poliittiset tilanteet vaihtuu, niin ei ikään kuin muisteta enää, minkälainen strategia on valittu.”

”Väitän että kaikissa kunnissa tapahtuu niin, että virkamiehet tuo yhden mallin. Sen pohjalta lähdetään keskusteleen. On olemassa asioita, mihin pitäis sitä valmistella sillai, että on rinnakkain erilaisia vaihtoehtoja, että luottamushenkilöillä, ainakin kunnanhallitustasolla, olis mahdollisuutta valita, että mitä lähdetään viemään. Sitten jos niitä ruvetaan tekeen valtuustossa niitä mahdollisuuksia, siitähän ei tuu yhtään mitään. Valtuuston rooli on kyllä päättää. Se ei voi olla mikään suunnitteleva elin. Valtuustoryhmillä vois olla sillai taustat selvillä, että ne tietäs, että minkälaisia vaihtoehtoja tässä on matkan varrella mietitty ja mistä ollaan tähän päädytty ja minkä takia. Et ne taustat täytyy saada selville kysyttäessä. Nykyään ehkä saakin jonkun verran, mutta on tässä nähty aikoja, että siinä se on, päättäkää juu tai ei. Niin kyllä siinä vähän tavallisen valtuutetun eväät on vähissä.”

”Valtuutetut ovat erittäin nolossakin asemassa sitten kun he joutuvat, kiertävät tuolla niin sanotusti kentällä ja siellä ihmiset tietysti kysyy sitten, että miten se sitten se meidän tien kohtalo taikka tuleekos nyt sitten sitä meidän jotakin pukusuojaa tonne, niin niillä ei ole harmaata aavistustakaan, mistä ihmiset puhuu. Elleivät sitten ole tienneet ottaa varta vasten selvää siitä, mutta muuten automaattisesti he eivät sitä tiedä.”

Puolueittain tarkasteltaessa tyytyväisimpiä valtuuston toimintaedellytyksiin ovat Keskustan ja Kokoomuksen edustajat. Sen sijaa Vasemmistoliiton ja etenkin pienryhmien edustajista vain pieni osa katsoo valtuuston vallan vahvistuneen. Kunnassaan enemmistöryhmään kuuluvista jonkin verran useampi katsoo valtuuston vallan vahvistuneen, kun taas vähemmistöön tai sitoutumattomiin kuuluvista 70 % ei ole havainnut vallan vahvistumista.

Kuntansa valtuustoryhmien välisen suhteen yhteistyöhakuiseksi kokevista suhteellisen moni, kaksi viidesosaa, katsoo delegoinnin vahvistaneen valtuuston valtaa. Sitä vastoin ryhmien välisen ilmapiirin ristiriitaiseksi kokeneista tätä mieltä oli vain noin neljännes. Näin ollen valtuustoryhmien yhteistyö näyttää parantavan valtuuston – tai ainakin yhteistyöhön osallistuvien ryhmien – toimintamahdollisuuksia yhteisen linjan luojana ja vaikutusvaltaa suhteessa viranhaltijoihin.

Vallan keskittyminen on yhteydessä myös valtuuston vallan heikkouteen ja puutteelliseen toimintakykyyn. Kuntansa vallankäytön keskittyneeksi kokevista vain kolmannes katsoo delegoinnin parantaneen valtuuston toimintakykyä. Sitä vastoin niistä harvoista poliittisista päättäjistä (yhteensä 49), jotka eivät pidä vallankäyttöä kunnassaan keskittyneenä, runsaan puolen mielestä valtuuston valta ja kyky linjaratkaisuihin on lisääntynyt.

Suhtautuminen valtuuston valtaan on yhteydessä myös luottamushenkilön omaan asemaan kuntahierarkiassa. Kunnanhallitusten nykyisistä jäsenistä neljännes katsoo delegoinnin lisänneen valtuuston valtaa, kun taas hallitustyöskentelyyn osallistumattomista samaa mieltä on kaksi viidesosaa.

Luottamushenkilöiden käsityksiä valtuuston roolista testattiin myös toisella, edellisen kanssa vastakkaissuuntaisella väittämällä, johon ei kytketty kysymystä tehtävien delegoinnista. Tämäkin mittari osaltaan vahvistaa edellä syntynyttä kuvaa valtuuston asemaan liittyvistä ongelmista kunnan päätöksentekojärjestelmässä. Väittämän ”*valtuusto ei kykene käytännössä strategiseen johtamiseen eli määrittelemään riittävän hyvin kunnan kehittämisen suuria linjoja*” hyväksyy hieman yli puolet luottamushenkilöistä. Kunnista ainoastaan valtarakenteeltaan hajautuneimmassa Nokian kaupungissa (60 %) ja yhteistyöhenkisimmässä Vesilahden kunnassa (73 %) luottamushenkilöiden enemmistö on eri mieltä väittämän kanssa. Erityisesti Viialassa, valtarakenteeltaan keskittyneimmässä kunnassa yhdessä Tampereen kanssa, kaksi kolmasosaa on tyytymätön valtuuston kykyyn luoda suuria linjoja. Muiden kuntien luottamushenkilöiden kanta ei ole näin ehdoton, vaikka he pääosin pitävätkin valtuustoa ainakin jossain määrin kyvyttömänä kunnan kehittäjänä ja strategian luoja.

Edellä mainitut havainnot ovat hyvin yhdensuuntaisia aiempien valtuuston roolia strategisena johtajana käsitteiden tutkimusten kanssa. Kunnallisten poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisiä suhteita tutkineen Sakari Möttösen mukaan yrityssektorilta lainattu tulosjohtamismalli, jossa yritysten johtoelimiin rinnastettavat luottamuselimet omistajien edustajina määrittelevät kunnan päämäärät, ei toimi eikä voikaan toimia kunnallishallinnossa esikuvansa tavoin. ”Valtanäkökulmasta viranhaltijoiden kannalta on vaaratonta ja edullista tarjota poliittisille päättäjille yritysten hallintoelinten asemaa. Jos poliittiset päätöksentekuelimet toimivat kuten yritysten hallintoelimet, ne voivat tehdä vain ’kevyitä’ strategisia päätöksiä eli suunnata kunnan ja sen organisaation toimintaa vain suhteellisen ahtaissa rajoissa, joiden määrittelyssä viranhaltijat haluavat olla mukana. Sen sijaan julkisesta tehtävästään johtuen ne eivät voi tehdä virkakoneiston toimintaan oleellisesti vaikuttavia ’raskaita’ strategisia päätöksiä, jollaisia yritysmaailmassa tehdään ja jotka tarkoittaisivat toiminnan lopettamista, organisaation tai sen osan myymistä, toiminnan siirtämistä paikakunnalta toiselle tai sellaisen toiminnan aloittamista, jossa nykyisen henkilökunnan ammattitaitoa ei voida hyödyntää. Samalla viranhaltijat ja konsultit toivovat, että poliittiset päätöksentekuelimet ottaisivat sellaista oppia yritysmaailmasta, että he siirtäisivät operatiivisten asioiden hoitamisen ja niistä päättämisen toimivalle johdolle.” (Möttönen 1997, 356–357.)

Poliittiset päätöksentekijät eivät kuitenkaan ole valmiita hyväksymään tulosjohtamisen ideaalimalliin sisältyvää poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjako, jossa luottamushenkilöiden tulisi keskittyä pelkästään strategioiden luontiin ja tavoitteiden asettamiseen, vaan he katsovat, että kuntalaisten edustajina ja kunnallishallinnon päämiehinä heillä on myös yksittäisissä asioissa legitiimi oikeus tehdä päätöksiä, vaikka ne olisivatkin hyväksytyjen tavoitteiden vastaisia. Käytännössä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen tehtäväjako ei ole muuttunut tulosjohtamisen ideaalimallin mukaiseksi lukuun ottamatta sitä, että päätösvaltaa on siirretty poliittisilta päätöksentekijöiltä viranhaltijoille. Toisin sanoen tulosjohtaminen ei ole Möttösen mukaan parantanut poliittisten päätöksentekijöiden mahdollisuuksia ohjata virkakoneiston toimintaa. (Möttönen 1997, 356–357.)

Itse asiassa tulosjohtamisessa on elementtejä, jotka tekevät viranhaltijoiden aloitteellisuuden ja heidän ehdoillaan tapahtuvan toiminnan legitiimiksi. Kun viranhaltijat vastaavat strategioiden valmistelusta, he kunnan toiminnan uudistamisessa ovat käytännössä hierarkiassa poliittisia päätöksentekijöitä ylempänä. On kyseenalaista, että taustaltaan lisääntyvässä määrin epäyhtenäinen luottamushenkilöjoukko kokonaisuutena pystyisi tekemään käsitteellistä strategiatyötä ja johtamaan oman päätöskäyttäytymisensä vahvistetuista tavoitteista. (Mt., 366–367.)

Myös Heurun mukaan tulosjohtamiseen sisältyvä poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden keskinäisiä suhteita koskeva työnjako-oppi synnyttää edustukselliseen demokratiaan perustuvaan kuntademokratiaan useita ongelmia. Ensimmäinen niistä koskee tavoitteiden ja keinojen toisistaan erottamista. Toinen ongelma on siinä, että tavoitteenasettelua ei voida useinkaan tehdä, jos käytettävissä oleva keinovalikoima ei ole tiedossa. Kolmanneksi vaihtoehtoiset keinot eivät ole aina arvostuksellisesti neutraaleja, vaan niiden valintaan liittyy poliittista eli tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jonka tulisi kuulua valtuustolle eikä operatiiviselle täytäntöönpanon tasolle. (Heuru 2001, 58.)

Möttösen johtopäätös onkin, että tulosjohtamisen tavoitteiden toteutumattomuus johtuu siitä, että tulosjohtamisen periaatteet eivät sovellu poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen tehtäväjaon perustaksi. Tulosjohtamisopin tulevaisuuden suhteen Möttösen väitöskirjan visio on pessimistinen: koska soveltumattomuuden syyt ovat institutionaalisia, niitä ei voida poistaa kehittämällä tulosjohtamisen menetelmiä tai kouluttamalla poliittisia päättäjiä. (Mt., 373–374.) Yhtä pessimistiseen johtopäätökseen päättyy myös Heuru omassa väitöskirjassaan: ”Vallan palauttaminen valtuustolle on mahdotonta niin kauan kuin kunnissa yli-ihailaan tehokkuutta ja taloudellisen tuloksen tekoa” (HS 15.9.2000). Toisin sanoen näyttää siltä, että tulosjohtamismalliin implisiittisesti sisältyvä demokratiakäsitys on ristiriidassa kunnallisten luottamushenkilöiden demokratiakäsityksen kanssa.

Yksi keskeinen osa kunnissa 1990-luvulla toteutettuja hallinnonuudistuksia on ollut siirtyminen ns. raamibudjetointiin, jolla valtuuston hyväksymän talousarvion yksityiskohtaisuutta on vähennetty. Uudistuksen tavoitteena on ollut vähentää valtuustossa tapahtuvaa budjetin yksityiskohtaista käsittelyä ja siten vahvistaa sen mahdollisuuksia kunnan strategiseen johtamiseen Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että tätä tavoitetta ei ole saavutettu, vaan päinvastoin todellisuus ja tavoitetila ovat etääntyneet toisistaan.

”Siis tää on erittäin hankala apparaatti näiden suurien kokonaisuuksien hallinta ... Valtuutetut kysyvät, onko se oikein, että me emme päästä taksoista ja muista. Kuitenkin he päättävät siitä, mutta se on siellä tulostavoitteiden sisässä. Kyllä se kirjoitetaan ja heille kerrotaan se, mutta he ajattelevat silloin vielä suurempaa kokonaisuutta eli sen budjetin tasapainoa huomaamatta, että samalla he tekevät sitten tämmösen taksan korotuspäätöksen silloin kun muuttavat jotain tulostavoitetta sellaiseksi. Sitten se, että se taksa nousee, niin sehän on lautakunnan tekemä, pakon edessä tekemä, toteutuspäätös. Elikkä periaate on lyöty jo valtuustossa lukkoon.”

Tutkimuskuntien luottamushenkilöistä lähes kaksi kolmasosaa katsoo raamibudjetointiin siirtymisen kaventaneen valtuuston tosiasiallista valtaa. Tampe-

relaisista luottamushenkilöistä tätä mieltä on peräti kolme neljäsosaa, joskin myös Vammalassa ja Hämeenkyrössä kaksi kolmasosaa ja runsaat puolet Viialan (57 %) ja Nokian (55 %) luottamushenkilöistä on samaa mieltä. Vesilahti on ainoa kunta, jossa enemmistö luottamushenkilöistä on eri mieltä: vain kaksi viidesosaa luottamushenkilöistä katsoo raamibudjetoinnin supistaneen valtuuston valtaa.

Tämän havainnon merkitystä korostaa edelleen se, että ne, joilla on pitkä kokemus luottamustehtävistä ja siten myös aiemmista budjetointikäytännöistä, katsovat muita yleisemmin raamibudjetoinnin vieneen valtuuston vaikutusvaltaa. Sitä vastoin ei ole yllättävää, että tässäkin asiassa kunnassaan enemmistöasemassa olevat ovat vähemmän samaa mieltä (53 %) väittämän kanssa kuin sitoutumattomat (80 %) ja vähemmistöasemassa olevat (76 %), jotka pääosin katsovat valtuuston vallan vähentyneen raamibudjetoinnin vuoksi.

Kunnanvaltuuston roolin heikkouteen kunnan kehittämislinjojen määrittelijänä saattaa olla useita eri syitä. Yhtenä mahdollisena syynä haluttiin testata julkisessa keskustelussa esillä ollut ja käsillä olevassa tutkimuksessakin esiin nousut vallan keskittyminen viranhaltijoille ja valmistelukoneistolle. Oletus saakin vahvaa tukea, sillä luottamushenkilöiden valtaosa (76 %) katsoo, että *kunnanhallitus ja kunnan hallinto eivät tuota tarpeeksi vaihtoehtoja päätöksenteon pohjaksi*. Tosin kunnista Vesilahti muodostaa tässäkin asiassa poikkeuksen, sillä kunnan luottamushenkilöistä vain kaksi viidesosaa katsoo valmistelun tuottavan liian vähän vaihtoehtoja, kun vastaava osuus Hämeenkyrössä, Nokialla ja Tampereella on yli neljä viidesosaa. Vammalassa ja Viialassakin tätä mieltä on noin kolme neljännestä luottamushenkilöistä.

”Kyllä niinkun toivois, kun kaavoitetaan jotain, niin että niissä olisi erilaisia malleja ja visioita ja niitä tuotas ja niistä vois sitten valita ja miettiä ja yhdistellä ja muuta, niinkun tällainen tavallinen ihminen.”

Poliittisella kokemuksella on tässä yhteydessä merkitystä, sillä pitkään luottamustehtävissä olleet pitävät hallituksen ja virkakoneiston kykyä tuottaa vaihtoehtoja parempana – tai he eivät vaihtoehtoja kaipaakaan – kuin uudemmat luottamushenkilöt. Niin ikään asema kunnallisessa valtarakenteessa vaikuttaa valmistelukoneiston koettuun vaikutukseen. Enemmistössä oleviin ryhmiin kuuluvista luottamushenkilöistä valmistelun antamiin vaihtoehtoihin tyytymättömiä on kaksi kolmasosaa, vähemmistöryhmiin kuuluvista yhdeksän kymmenestä ja käytännöllisesti katsoen kaikki sitoutumattomat. Kunnanhallituksen jäsenet ovat hieman rivivaltuutettuja tyytyväisempiä hallituksen ja virkakoneiston valmistelutyöhön, mutta kunnanhallituksen jäsenenä olevistakin kaksi kolmannesta on silti tyytymätön valmistelun vaihtoehtottomuuteen. Hallitustyöhön nyt tai aiemmin osallistumattomista liian vähän vaihtoehtoja katsoo saavansa yhdeksän kymmenestä.

Eri puolueiden edustajien ero suhtautumisessa valmisteluun on myös merkittävä, sillä Vasemmistoliiton ja pienryhmien vastaajista jokseenkin kaikki pitävät valmistelun vaihtoehtoja riittämättöminä. Tyytyväisimpiä siihen ovat Keskustan ja Kokoomuksen edustajat.

Toiseksi valtuuston asemaa on voinut heikentää tehokkuuden ja managerismin nouseminen kunnallishallinnon johtavaksi kehittämisperiaatteeksi. Tut-

kimuskunnista tämä oletus ei kuitenkaan saa yksiselitteistä tukea, sillä luottamushenkilöiden suhtautumisessa oli runsaasti hajontaa väittämän suhteen, jonka mukaan ”*liikkeenjohdon tavoitteet ja menetelmät ovat liiaksi vallanneet alaa kunnan hallinnossa*”. Tampereen, Hämeenkyrön ja Vammalan luottamushenkilöistä yli puolet on samaa mieltä väittämän kanssa, kun taas Nokialla mielipiteet menevät jokseenkin tasan (41 % / 43 %). Sitä vastoin Vesilahdella, kuten muissakin kysymyksissä on tullut ilmi, hallintokulttuuri poikkeaa selvästi muista tutkimuskunnista: ainoastaan yhden luottamushenkilön mielestä liikkeenjohdolliset menetelmät ovat korostuneet liiaksi kunnan hallinnossa. Viialassakin kolme viidesosaa luottamushenkilöistä on eri mieltä väittämän kanssa. On mahdollista, että luottamushenkilöt eivät tulkinneet tulosjohtamista varsinaisesti ”liikkeenjohdon tavoitteiksi ja menetelmiksi”.

Edellä esitetty havainnot viittaavat siihen, että *luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden valta- ja vastuusuhteet ovat voineet hämärtyä* 1990-luvulla tehtyjen hallinnonuudistusten seurauksena. Tämä oletus ei kuitenkaan saa selvää tukea, sillä hieman alle puolet tutkimuskuntien luottamushenkilöistä on samaa mieltä tätä koskevan väittämän kanssa. Tosin kuntien väliset erot ovat verraten suuria, sillä selvä enemmistö Tampereen, Viialan ja Vammalan luottamushenkilöistä katsoo virkamiesten ja luottamushenkilöiden välisten valta- ja vastuusuhteiden hämärtyneen, kun taas Nokialla ja Hämeenkyrössä alle puolet on samaa mieltä. Vesilahti erottuu jälleen muista, sillä siellä ainoastaan kaksi luottamushenkilöä on jokseenkin eikä kukaan ole täysin samaa mieltä väittämän kanssa.

Luottamushenkilön oma asema kunnan poliittisella kartalla on selvästi yhteydessä suhtautumiseen vastuu- ja valtasuhteiden hämärtymiseen. Kunnassaan enemmistöasemassa oleviin valtuustoryhmiin kuuluvista kolmannes, mutta vähemmistöasemaan kuuluvista kaksi kolmasosaa ja sitoutumattomista yli neljä viidesosaa katsoo viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisten valta ja vastuukysymysten hämärtyneen.

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisten valta- ja vastuusuhteiden hämärtyminen näyttää hyödyttäneen enemmän viranhaltijoita, ainakin luottamushenkilöiden perspektiivistä tarkasteltuna. Vesilahtea lukuun ottamatta enemmistö kaikkien tutkimuskuntien luottamushenkilöistä katsoo *johtavien luottamushenkilöiden samastuvan liiaksi viranhaltijoiden näkemyksiin*. Erityisesti tätä mieltä ollaan Tampereella, jossa neljä viidesosaa vastaajista on samaa mieltä asiaa koskevan väittämän kanssa.

Väittämän kanssa ovat olleet samaa mieltä hieman muita useammin ne vastaajat, jotka katsovat johtavilla luottamushenkilöillä, kuten kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajilla sekä lautakuntien puheenjohtajilla, olevan vain vähän valtaa kunnan asioista päätettäessä ja joiden mielestä viranhaltijoilla on erittäin paljon valtaa kunnassa. Muita luottamushenkilöjohtajia selvemmin tämä näkyy lautakuntien puheenjohtajien kohdalla: niistä vastaajista, joiden mielestä lautakuntien puheenjohtajilla on vain vähän valtaa, kolme neljännessä myös katsoo johtavien luottamushenkilöiden samastuvan liikaa viranhaltijoiden näkemyksiin.

Niistä luottamushenkilöistä, jotka pitävät valtaa kunnassaan selvästi pienelle johtavien poliitikkojen ja viranhaltijoiden ryhmälle keskittyneenä, valtaosa

– neljä viidesosaa – katsoo myös luottamushenkilöiden samastuvan liiaksi viranhaltijoiden näkemyksiin.

Kunnan omien työntekijöiden suurta osuutta luottamuselimissä on pidetty kunnallisen päätöksenteon yhtenä ongelmana, koska se mm. voi hämärtää valta- ja vastuusuhteita. Kyselyyn vastanneista 29 % onkin kunnan, kunnallisen yhtiön tai liikelaitosten palveluksessa, minkä lisäksi 7 % on kuntayhtymien palveluksessa. Kunnan palveluksessa suoraan tai epäsuorasti olevia on kyselyyn vastanneiden joukossa eniten suurimmissa kunnissa Tampereella (39 %) ja Nokialla (33 %). Vähiten suoraan kunnan palveluksessa olevia on Vammalassa (17 %), mutta siellä luottamushenkilöissä on yhtä paljon kunnan ja kuntayhtymien palveluksessa olevia.

Luottamushenkilöistä lähes puolet onkin sitä mieltä, että *”kunnanhallitukseen tai valtuustoon valitut oman kunnan palveluksessa olevat henkilöt ajavat kohtuuttomasti oman ammattikuntansa etuja”*. Jos vastaajista jätetään pois kunnan ja kuntayhtymien palveluksessa olevat, niin muista poliittisista päättäjistä yli puolet katsoo kunnan työntekijöiden ajavan oman ammattiryhmänsä etua kohtuuttomasti. Kunnan palveluksessa itse olevat ovat vahvasti eri mieltä, sillä heistä väittämään yhtyy neljännes (24 %).

Tässäkin kuntien väliset erot ovat suuria, sillä Vammalassa ja Viialassa yli kolme viidesosaa kaikista luottamushenkilöistä (muista kuin kunnan tai kuntayhtymien palveluksessa olevista Vammalassa 76 % ja Viialassa 82 %) katsoo kunnan palveluksessa olevien ajavan kohtuuttomasti oman ammattiryhmänsä etua. Hämeenkyrössä ja Vesilahdella tätä mieltä on selvä vähemmistö (27 % ja 19 %).

Vaikka kunnan oman henkilöstön vahvaan edustukseen päätöksentekolimissä voi liittyä jääviys- ja lojaliteettiongelmia (kahdella pallilla istuminen eli esimiehen ja alaisen välisen suhteen vääristyminen), liittyy siihen myös etuja poliittisen ohjauksen näkökulmasta. Kunnan työntekijä on muita paremmin informoitu päätöksentekoprosessin etenemisestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä, mikä voi vahvistaa poliittisten päättäjien asemaa suhteessa viranhaltijoihin.

”Tottakai sitten tämmöset henkilöt vetää oman työpaikkansa suuntaan, mutta kyllä siinä sitten tieto kulkee paremmin, että ei sillä käytännössä mitään negatiivista vaikutusta mun mielestäni ole.”

”No pääosahan heistä osaa kyllä erottaa sen roolin, että kun he on luottamushenkilönä jossakin, niin he on luottamushenkilöitä, ja kun he on täällä töissä, niin he on työntekijöitä. Mutta sitten on joitakin, joille se roolin ottaminen on vähän hankalaa. Ja sitten kun joutuu vähän hakaukseen joskus tietyistä asioista ja meilläkin sanotaan sitten, kun päällikkönsä kanssa jos joutuu hakaukseen jostakin asiasta, niin kyllä sitä käytetään sitä sitten. Kun minä olen valtuutettu ja näin edelleen. Ikään kuin häntä pitäisi jotenkin erityisesti pokata myös työntekijänä sen takia.”

Yksi varsin luonnollinen syy viranhaltijoiden vahvaan asemaan ja luottamushenkilöiden riippuvuuteen virkamiesvalmistelusta liittyy *tietoon*. Tieto on vahva valtaresurssi missä tahansa organisaatiossa, saati sitten kunnassa, jossa kunkin toimialan viranhaltijat ovat sen professionaalisia substanssiasiantuntijoita mutta luottamushenkilöt amatöörejä. Tästä huolimatta tutkimuskuntien luottamushenkilöistä vain vajaa puolet (48 %) katsoo *tiedonpuutteen vaikeuttavan ai-*

nakin jonkin verran kannan ottamista valtuustossa käsiteltäviin asioihin. Havainto antaa ainakin osittain tukea Möttösen (1997, 373–375) väittämälle, että tulosojohtamisen institutionaalisperäisiä ongelmia ei voida poistaa koulutuksella. Kuntaorganisaation koolla näyttäisi tässä suhteessa olevan vaikutusta, sillä kahdessa pienimmässä kunnassa, Vesilahdella ja Viialassa, väittämään yhtyviä on vähiten, noin kolmasosa.

Vaikka voisi olettaa, että tiedonpuute olisi erityisesti uusien luottamushenkilöiden ongelma, näin ei näytä olevan. Uusista luottamushenkilöistä (53 %) vain hieman useampi kuin yhdestä kahteen kautta valtuustossa istuneista (49 %) kokee tiedonpuutteen ongelmaksi. Konkareista eli vähintään kolme valtuustokautta luottamustehtävissä olleista enää 44 % katsoo tiedon puutteen vaikeuttavan kannan ottamista valtuustossa.

5.2 Lautakuntien asema

Kuntien hallinnonuudistus ei ole merkinnyt pelkästään lautakuntien määrän voimakasta supistumista ja sitä kautta kuntalaisten osallistumisareenoiden vähentymistä, vaan myös jäljelle jääneiden lautakuntien toimialojen laajenemista. Käytännössä tämä on nostanut lautakuntien jäsenten faktisia – joskaan ei muodollisia – pätevyysvaatimuksia: enää ei kapean erikoisalan syvällinenkään asiantuntemus riitä, vaan jäsenten on hallittava aiempaa laajempia kokonaisuuksia. Tyyppillinen esimerkki tästä on sosiaalilautakunnan ja terveyslautakunnan yhdistäminen, jotka yleensä kunnissa ovat kaksi budjetiltaan suurinta lautakuntaa. Toki voidaan katsoa, että luottamushenkilöiltä ei tulekaan edellyttää tehtäväalueen erityisasiantuntemusta, vaan riittää, että he tuovat talonpoikaisjärkeä valmisteluun ja päätöksentekoon. Tällä näkökannalla on perustelunsa, mutta on ilmeistä, että jos luottamushenkilöltä puuttuu täysin lautakunnan käsittelemien asioiden sisällöllinen tuntemus, hän jää täysin virkamiesvalmistelusta riippuvaiseksi.

Tähän liittyen luottamushenkilöille esitettiin kyselylomakkeessa väite, että *”lautakuntien tehtäväalat ovat nykyisin niin laajat, että niiden jäsenillä on vaikeuksia hallita niitä”*. Tässä suhteessa päätöksenteon tehokkuutta korostaneet hallinnonuudistukset näyttävät vaikeuttaneen edustuksellisen demokratian toimintaa, sillä kaikista luottamushenkilöistä kolme viidesosaa (58 %) yhtyy väittämään. Eniten samaa mieltä ollaan Tampereella (70 %) ja Viialassa (68 %), joissa lautakuntien tehtäväalueet ovatkin tutkimuskunnista laajimmat. Myös Vammalan (63 %) ja Nokian (62 %) luottamushenkilöistä suurin osa yhtyy väittämään. Myös näissä kunnissa lautakuntien määrää on vähennetty varsin suuresti aiemmasta. Viialassa on tarkastus- ja vaalilautakunnan ohella jäljellä enää kolme lautakuntaa, Tampereella niitä on viisi ja Nokiassa ja Vammalassa molemmissa kuusi. Tampereella lautakuntia oli enimmillään yli 20, minkä lisäksi kouluilla oli omat johtokuntansa. (AL 15.7.2000.)

Kuntien väliset erot tulevat selvästi näkyviin. Lautakuntien tehtäväalueiden laajuutta ei pidetä merkittävänä ongelmana Hämeenkyrössä (44 %) eikä varsinkaan Vesilahdella (23 %). Päinvastoin näissä kunnissa lautakuntien määrän supistumisen katsotaan nopeuttaneen päätöksentekoa, vähentäneen byrokratiaa

ja päätösvaltaisuuden saavuttamisongelmia sekä ylipäänsä helpottaneen lautakuntien miehittämistä.

”Se jopa nopeuttaa päätöksentekoa. Tietenkin kokoukset on pitempiä, asioita enemmän näillä lautakunnilla, kun ei ole niinkun ihan ainoalla pienellä sektorilla omaa niin. Mutta siinä on tullut sitten tehokkuutta sitten kuitenkin ja varmaan vähän kustannussäästöäkin.”

Yhtenä ongelmana julkisessa keskustelussa on pidetty valtuuston ja lautakuntien toiminnan heikkoa koordinaatiota. Ehkä tavallisimmin tämän on katsottu johtuvan valtuustoon kuulumattomien suuresta osuudesta lautakunnissa, jolloin näiden toimielinten välisessä kommunikaatiossa on puutteita. Kun lautakuntien jäsenet ovat heikosti perillä kunnan yleisemmistä strategisista linjauksista, he voivat tehdä ratkaisuja, jotka eivät tule hyväksytyksi kunnanhallituksessa ja -valtuustossa. Tämä ”ylikäveleminen” puolestaan turhauttaa lautakuntien jäseniä. Tutkimuskunnissa hieman yli puolet (54 %) luottamushenkilöistä on kuitenkin sitä mieltä, että *lautakuntien toiminta kytkeytyy ongelmitta valtuuston määrittelemiin kunnan kehittämislinjoihin*. Muita kuntia enemmän tässä suhteessa ongelmia näyttää olevan Hämeenkyrössä, jossa kolme viidesosaa vastanneista katsoo, että lautakuntien toiminnan ja yleisempien kehityslinjojen yhteen sovittamisessa on vaikeuksia. Myös Vammalan luottamushenkilöistä puolet katsoo suhteessa olevan ongelmia. Vesilahti erottuu jälleen muista tässäkin kysymyksessä, sillä yli neljä viidesosaa luottamushenkilöistä katsoo lautakuntien toimivan kunnanvaltuustossa yhteisesti sovitun linjan mukaisesti.

”Sen ehkä haluaisin erikseen vielä tuoda esiin, että lautakuntien sitoutuminen näihin valtuuston linjauksiin, niin se on ollut jonkinmoinen ongelma jatkuvasti. Talousarvioiden teon yhteydessä, niin lautakunnan jäsenet tietysti painottaa enemmän sen oman lautakuntansa toimintaa ja sitten välttämättä niinkään sitä valtuuston näkemys ei siinä tule sitten sillai, että sitten joudutaan hallituksessa ja valtuustossa niitä esityksiä karsiin ja muuta. Se just, että siellä on niin paljon ei-valtuutettuja ja eivät ole mukana sitten näissä muissa kuvioissa, niin ehkä eivät sitten pysty sitoutumaan valtuuston linjauksiin, että sillä puolella on ongelmia. – Ehkä jonkun verran meilläkin saattaa ongelmia olla, että jos lautakunta valitsee jonkun linjauksen ja määrättyjä palveluja haluaa kehittää, sitten jos lautakunta on heikko, niin välttämättä viranhaltijat ei ole sitoutunut. Sanotaan, että viranhaltija ei välttämättä toimi ihan niin vahvasti valtuuston tahdon mukaisesti, jos on heikko lautakunta. Ja siinä mää koen, että just lautakuntien roolin pitäisi olla aika vahva, että niiden pitäisi pystyä siellä lautakunnissa toteuttamaan valtuuston linjauksia. Että jos ne ei pelaa, niin silloin viranhaltijat pystyy viemään sitä.”

Suhtautuminen valtuuston ja lautakuntien toiminnan koordinaatioon on yhteydessä luottamushenkilön omaan asemaan lautakuntajärjestelmässä. Lautakuntien jäsenenä parhaillaan olevista kahden kolmasosan mielestä lautakuntien ja kunnan yleisemmän strategian välisessä suhteessa ei ole ongelmia. Lautakuntien puheenjohtajista, joita on kyselyssä mukana on yhteensä 21, samaa mieltä on peräti neljä viidesosaa. Myös luottamushenkilön asemalla kunnallisessa päätöksentekohierarkiassa on vaikutusta tässäkin suhteessa, sillä enemmistöasemassa oleviin valtuustoryhmiin kuuluvista muista suurempi osa pitää lautakuntien ja valtuuston kehittämislinjan suhdetta ongelmattomana.

5.3 Konsensus ja puoluekuri

Tarkasteltaessa kunnallisten toimijoiden valtaa tuli esille, että luottamushenkilöt eivät pidä puolueiden kunnallisjärjestöjä kovinkaan merkittävinä kunnallispoliittisina vaikuttajina. Tästä huolimatta kolme neljäsosaa luottamushenkilöistä pitää *puolueita välttämättöminä kunnallisen demokratian toteutumisen kannalta*. Osuutta voi pitää pikemminkin pienenä kuin suurena, onhan valtaosa luottamushenkilöistä valittu puoluelistoilta. Erityisen painokkaasti puolueiden keskeistä roolia kuntademokratiassa korostavat Tampereen ja Vammalan luottamushenkilöt, joista yli puolet on täysin samaan mieltä asiaa koskevan väittämän kanssa. Muissa kunnissa täysin samaa mieltä olevien osuus jää alle kahden viidesosan. Tämä on erityisen huomionarvoista siitä syystä, että kunnat, joissa puolueiden roolia korostetaan eniten, ovat tutkimusaineistossa ainoat, joissa kunnanvaltuustossa myös todella on sitoutumattomia valtuutettuja.

”Se puoluejärjestöjen rooli, niin se on näitten vaalien ehdokasasettelussa ja sitten näissä lautakuntapaikkaneuvotteluissa. Sen enempiä ei puoluejärjestöt ole.”

Suhtautuminen puolueiden merkitykseen kuntademokratian toteutumisessa on vahvasti sukupolvi- tai ikäsidonnainen. Mitä vanhempi luottamushenkilö on, sitä varmemmin hän pitää puolueita välttämättöminä kuntademokratialle. Kun alle 35-vuotiaista näin ajattelevia on noin puolet, 65 vuotta täyttäneissä heitä on jo runsaat neljä viidesosaa. Tulos ei ole yllättävä. Kuntaliiton ja Nuorisoyhteistyö Allianssin vuodenvaihteessa 1998–1999 toteuttaman Nuorten Suomi 20001-tutkimuksen mukaan valtuustossa istuminen kiinnostaa vain kolmea kymmenestä 18–26-vuotiaasta nuoresta. Puolet nuorista ei voinut kuvitella toimivansa myöskään missään muussa kunnallisessa luottamustehtävässä. Ylipäänsä kunnallinen vaikuttaminen kiinnosti vain joka neljättä nuorta. Enemmistö vastanneista ilmoitti vaikuttaneensa asioihin allekirjoittamalla vetoituksen, muuttamalla omia kulutus- tai ostotottumuksiaan tai osallistumalla maksuboikotteihin. Tutkimuksen mukaan nuoret vierastavat päätöksentekoon vaikuttamisen keinoina poliittisia kanavia, barrikadeille nousua ja suoraa vaikuttamista viranomaisiin. (HS 5.9.2000.)

”Kaikki puolueethan nykyään niin arvostaa hirveesti nuoria ehdokkaita, niin siellähän ei voi olla siis tämmöstä poliittista taustaa kovin paljoo. Että kyllähän se nytkin näytti se ehdokkaiden löytäminen niin, varsinkin alkuun niin aika vaikeelta, että siinä ei sitten paljon kyselty, että mitä sää oot tehny tähän mennessä, kun vaan joku suostu.”

Käsillä olevaa tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa syntyi kuva nykyisen kunnallispolitiikan vahvasti konsensushenkisestä luonteesta, jolloin asioiden puoluepolitisoiminen on vähäistä ja puolueiden välinen yhteistyö yleistä. Tämä havainto sai tukea myös luottamushenkilöille suunnatusta kyselystä. Kolme neljästä luottamushenkilöstä katsoo *puoluerajat ylittävän yhteistyön olevan yleistä kunnassaan*. Harvinaisempaa kuin muissa kunnissa yhteistyö on Vammalassa ja varsinkin Viialassa, ainoassa tutkimuskunnassa, jossa yli puolet vastaajista (54 %) oli eri mieltä asiaa koskevan väittämän kanssa. Hämeenkyrössä ja Vesilahdella puolestaan lähes kaikki luottamushenkilöt pitivät puolueiden välistä yhteistyötä yleisenä.

”Joskus 70-luvulla vielä, kun tulin itte mukaan näihin kuvioihin, niin se oli niinkun ehdoton käyttäytymisraja, että vasemmisto ja ei-sosialistit, niin siinä oli selvä raja, jota ei sopinut ylittää. Esitys kun tuli vasemmistolta, niin ei-sosialistit pisti vastaan. Ja kun oli määräenemmistöpäätöksiä, niin eihän mitään uusia asioita saatu lävitse. Ne kaadettiin automaattisesti aina. Pikku hiljaa päästiin mun ymmärtääkseni siihen, että meillä on näistä päälinjoista voitu sopia aika hyvin ja laajasti.”

”Kyllä mulla on ihan sama kenen kanssa mä puhun ja käsittelen mitäkin asiaa. Että en yhtään niinkun hae niinkun omaa porukkaani taakse sen enempää kuin noin muita-kaan. Et meillä ei mun mielestä se näy se sillai. Toisaalta mää oon ite niinkun semmonen, että mää aina sanon, että mää en tee politiikkaa, et mää oon niinkun kunnallispolitiikassa sitä varten, että mä haluan olla yhteisten asioiden hoitamisessa mukana ja johonkin puolueeseen ennen vanhaan oli kuuluttava.”

Erityisesti kunnassaan yleensä enemmistöasemassa oleviin ryhmiin kuuluvat ja ne, joiden mielestä kunnassa ei ole erityistä vähemmistö-enemmistö-asetelmaa, katsovat puolueiden välisen yhteistyön olevan yleistä (neljä viidesosaa). Tätä näkökantaa ei voida pitää yllättävänä, mutta sitä vastoin huomionarvoista on, että sitoutumattomista ja vähemmistöasemassakin olevista noin puolet katsoo yhteistyön olevan yleistä.

Kokeneet, vähintään kolme kautta toimineet luottamushenkilöt pitävät puolueiden välistä yhteistyötä yleisempänä (81 %) kuin yhdestä kahteen kautta toimissaan olleet (74 %) tai aivan uudet luottamushenkilöt (65 %). Sitä vastoin käsitykset puolueiden välisestä yhteistyöstä eivät juurikaan riipu puoluekannasta.

Poliittisten ryhmien välinen yhteistyökyky on merkittävä resurssi kunnan tasapuoliselle ja pitkäjänteiselle kehittämiselle. Konsensuksella on kuitenkin myös kääntöpuolensa: yksimielisyysvaatimus voi muodostua rajoittavaksi tekijäksi, joka patoaa luottamushenkilöiden innovatiivisuutta ja voi osaltaan vieraannuttaa äänestäjiä edustuksellisesta demokratiasta. Yksimielisyysvaatimuksen negatiivisista vaikutuksista luottamushenkilöiden keskuudessa esiintyy kahdenlaista ajattelutapaa, kun sen sijaan paljon puhuttua ryhmäkuria ei selvästikään koeta ongelmaksi.

Luottamushenkilöistä 44 % ainakin jossain määrin yhtyy väittämään, jonka mukaan *”pyrkimys yksimielisyyteen on johtanut vaihtoehdottomaan politiikkaan kunnassani”*. Täysin samaa mieltä väittämän kanssa olevia on tosin vain 11 %. Eri mieltä on puolet luottamushenkilöistä. Muita useammin samaa mieltä ovat Vammalan ja Tampereen poliittiset päättäjät. Sen sijaan Vesilahdella, jossa kunnallinen päätöksenteko on poikkeuksellisen yhteistyöhakuista, konsensus ei ole kunnan luottamushenkilöiden mielestä vienyt päätöksenteosta vaihtoehtoja, sillä vain kolme vastaajaa katsoi sen johtaneen vaihtoehdottomuuteen.

Niistä, joiden mielestä yhteistyö kunnassa on yleistä, kaksi viidesosaa on sitä mieltä, että se on ainakin jossain määrin johtanut vaihtoehdottomuuteen. Sen sijaan ne luottamushenkilöt, joiden mielestä puolueiden rajat ylittävä yhteistyö ei ole yleistä, eivät pidä sitä erityisen toivottavanakaan, sillä heistä kolme viidesosaa katsoo yhteistyöpyrkimysten johtaneen vaihtoehdottomaan politiikkaan. Sitä taustaa vasten, että puolueiden väliset ristiriidat nousivat luottamushenkilöiden arvioissa kolmanneksi yleisimmäksi ristiriitaisuudeksi, puolueiden välisen yhteistyön yleisyys ei kuitenkaan näytä johtavan harmoniaan.

Ryhmäkurin sitovuuden suhteen luottamushenkilöt ovat varsin yksituumaisia, sillä vain 17 % kokee valtuustoryhmänsä ryhmäkurin rajoittavan mahdollisuuksia harkita itsenäisesti päätettäviä asioita. Tampereen päätöksentekokulttuuriin kuuluva ryhmien ja ryhmien johtajien vahva asema näkyy siten, että Tampereella ryhmäkuri koetaan hieman rajoittavammaksi kuin muissa kunnissa. Tosin Tampereellakin vain neljännes luottamushenkilöistä pitää ryhmäkuria toimintavapauttaan rajoittavana. Vaikka Viialassa ryhmien väliset ristiriidat koetaan muita kuntia suuremmiksi ja ryhmät sisäisesti muita yhteistyöhakuisemmiksi, sielläkin ainoastaan viidennes luottamushenkilöistä pitää ryhmäkuria itsenäistä päätöksentekoaan rajoittavana. Hämeenkyrössä (9 %), Nokialla (10 %) ja Vesilahdella (12 %) hyvin harvat luottamushenkilöt kokevat valtuustoryhmien ryhmäkurin itsenäisyyttään rajoittavaksi. Esimerkiksi Hämeenkyrössä puolueiden ryhmäkokoukset ovat avoimia kaikille kuntalaisille.

Vaikka perinteisesti ryhmäkuri on ollut vasemmistopuolueissa porvaripuolueita tiukempi – mikä käsitys tuli esille myös haastatteluissa – luottamushenkilökyselyn perusteella nykyisen Vasemmistoliiton edustajat eivät koe ryhmäkurin rajoittavan päätöksentekoaan. Sitä vastoin sosiaalidemokraatit kokevat ryhmäkurin rajoittavammaksi kuin muiden puolueiden edustajat. Myös Kokoomuksen edustajista viidennes katsoo ryhmänsä rajoittavan itsenäistä päätösten harkintaa. Näiden puolueiden suuret osuudet kuitenkin pitkälti selittyvät tutkimusjoukon selvästi suurimman kunnan Tampereen päätöksentekokulttuurilla, jossa kahden suurimman ryhmän, sosiaalidemokraattien ja Kokoomuksen, edustajista kolmannes katsoo, että ryhmä rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan itsenäiseen päätöksentekoon.

Ryhmäkuri näyttää kytkeytyvän kunnallispoliittiseen vallankäyttöön siten, että lähempänä vallan ydintä olevat eli ne luottamushenkilöt, joiden oma ryhmä on kunnassa yleensä enemmistöasemassa, kokevat sen rajoittavammaksi kuin muut. Tämä johtunee siitä, että enemmistössä olevilla ryhmillä ei ole muiden ryhmien tavoin varaa antaa jäsenilleen vapaita käsiä, koska ryhmän ratkaisut myös tosiasiallisesti muovaavat kuntaorganisaation päätöksiä, joista vaaleissa on kannettava vastuuta. Hieman yllättävää on, että koko aineistossa myös sitoutumattomat luottamushenkilöt kokevat muita enemmän ryhmänsä rajoittavan päätöksentekoaan, mikä sekin johtuu lähinnä Tampereen sitoutumattomien näkemyksistä.

Myöskään itse puolueen luottamustehtävissä toimivat eivät tunne ryhmänsä rajoittavan päätöksentekoaan, sillä heistä vain 10 % on samaa mieltä väittämän kanssa. Puolueiden rivijäsenistä tätä mieltä on neljännes (24 %) ja puolueiden jäsenyyttä vailla olevista lähes kolmannes (31 %).

Kokonaisuudessaan edellä esitetyt luottamushenkilökyselyn tulokset samoin kuin tutkimuskunnissa tehdyt haastattelut viittaavat siihen, että puoluekuri on höltynyt viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana kauttaaltaan sekä kunnissa että eri puolueryhmissä. Joka tapauksessa on ilmeistä, että kunnissa puoluekuri ei pidetä läheskään yhtä merkittävänä ongelmana kuin mediajulkisuudessa.

”Ehkä puolueen merkitys, tämmösen ryhmäkurin merkitys, niin on pienempi nykyään kun se on ollut aikaisemmin. Et kyllä ihmiset aika itsenäisesti tekee sitten ne päätöksensä ja käyttää puheenvuoronsa ja äänestää jos äänestykseen asti mennään, että sellanen itsellisyys on kyllä lisääntynyt.”

5.4 Rekrytoituminen kunnallispolitiikkaan

Poliittiseksi päättäjäksi rekrytoitumisessa on Suomessa ollut jo 1970-luvulta lähtien käynnissä muutos, joka on näkynyt puoluejärjestöissä hoidettujen luottamustehtävien merkityksen vähenemisenä kansanedustajaksi meritoitumisessa. Huomattava osa kansanedustajista edelleen kyllä kouliutuu kunnallisissa luottamustehtävissä ennen eduskuntauraa, mutta heidänkin osuutensa on supistumassa. (Ruostetsaari 2000.) Osittain tämä muutos on seurausta julkisuuden roolin korostumisesta politiikassa, jolloin eduskuntavaaleissa menestyminen edellyttää enemmän julkisuuden kautta saavutettua laajaa tunnettuutta kuin järjestötyössä tapahtuvaa kouliutumista. Tällöin voi olla apua esimerkiksi sellaisesta ammatista, joka tarjoaa luontevia kontakteja kuntalaisiin (esim. terveydenhoitohenkilöstö). Tärkeä tekijä tässä suhteessa on myös puolueiden järjestötoiminnan hiipuminen viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana kaikilla järjestötasoilla ja kaikissa puolueissa (ks. Sundberg 1996).

Kunnallispoliittikotyyppin mahdollisen muutoksen osalta tässä yhteydessä on rajoitettava tarkastelemaan pelkästään puolueiden kuntatason järjestötoiminnan hiipumisen vaikutuksia. Luottamushenkilöille esitettiin väittämä, jonka mukaan ”*puolueiden järjestötoiminnan heikkeneminen on vähentänyt kunnallisvaaleissa valituksi tulleiden valmiuksia hoitaa kunnallisia luottamustehtäviä*”. Väittämällä haluttiin testata luottamushenkilöiden omaa käsitystä puoluejärjestöjen merkityksestä kunnalliseksi luottamushenkilöksi kouliutumisessa.

Luottamushenkilöistä väittämän kanssa samaa mieltä on 42 % ja eri mieltä 52 %. Näin ollen luottamushenkilötasolla luottamus puoluejärjestöihin kunnallispoliittisen kouliutumisen areenana on säilynyt yllättävän vahvana. Luonnollista on, että eniten puolueiden kunnallispoliittisia valmiuksia antavaan vaikutukseen uskotaan itse puoluejärjestöissä: puolueiden luottamustehtävissä toimivista puolet on samaa mieltä väittämän kanssa. Sitä vastoin luottamustehtävissä toimimattomista puolueiden rivijäsenistä samaa mieltä on enää kolmannes ja puolueisiin kuulumattomista hieman yli viidennes. Erityisesti uudet puolueen luottamustehtävissä toimivat luottamushenkilöt katsovat muita useammin puolueen luottamustehtävien antavan valmiuksia myös valtuustotyöhön.

”Nykyisin hyvin monelta on hukassa aivan semmoiset perustaidot miten johdetaan. Se puheenjohtajuus jos iskee päälle tai jos joutuu sihteeriksi, niin ei ne taidot ole ihan yksinkertaisia.”

”Eikä sitten ole taustalla sitä tämmöstä ideologista ajattelua ja poliittisia tavoitteita, vaan että sinne tullaan aika lailla tietämättä oman puolueen tavoitteistakaan kovin paljon sitten.”

Kuntien välillä on jälleen eroja. Vammalan ja Viialan luottamushenkilöistä yli puolet ja puolueiden luottamustehtävissä toimivista yli kolme viidesosaa katsoo puolueiden järjestötoiminnan heikkenemisen vähentäneen luottamushenkilöiden kunnallispoliittisia valmiuksia. Yhteistä molemmille kunnille on se, että niiden luottamushenkilöiden joukossa enemmän puolueisiin kuulumattomia kuin muissa tutkimuskunnissa. Viialassa neljännes on tullut valituksi puolueiden listoilta sitoutumattomana tai kuulumatta puolueeseen, Vammalassa puolestaan si-

toutumattomien osuus on muita suurempi. Tämä viittaisi siihen, että puoluejärjestökokemusta vailla olevien uusien luottamushenkilöiden koetaan kokemattomuudellaan vaikeuttavan vakiintuneita ja ennakoitavissa olevia tapoja hoitaa asioita, sitä suuremmassa määrin, mitä enemmän heitä kunnassa on.

Etenkin vasemmistopuolueissa puolueiden järjestötoiminnan hiipumisen katsotaan johtaneen kunnallisvaaleissa valituksi tulleiden valmiuksien heikentymiseen. Vasemmistoliittoa edustavista luottamushenkilöistä asiaa koskevan väittämän hyväksyy kolme viidesosaa ja SDP:n edustajistakin hieman vajaa puolet. Muissa ryhmissä tätä mieltä olevia on noin kolmannes. Erityisesti merkille pantavaa on se, että perinteisesti vahvan järjestötoiminnan puolueena pidetyn Suomen Keskustan edustajista yksikään ei ollut täysin samaa mieltä väittämän kanssa. Tämä voi viitata siihen, että Keskustassa järjestötyön arvostus on vähenemässä tai sitten keskustalaiset eivät ole valmiita allekirjoittamaan sinänsä dokumentoitua väittämää puolueiden järjestötoiminnan heikkenemisestä.

Jälleen suhtautuminen puolueiden järjestötoiminnan koulutustehtävään on vahvasti sidoksissa ikään. Mitä vanhemmasta luottamushenkilöstä on kysymys, sitä varmemmin hän katsoo järjestötoiminnalla olevan merkitystä kunnallisiin luottamustehtäviin kouluutumisessa. Ainoan poikkeuksen muodostavat aktiivisessa ”luottamustehtäviässä” olevat eli 34–44-vuotiaat, joista peräti kolme neljäsosaa ei usko puolue tehtävien koulutukselliseen rooliin.

Luottamushenkilöiden luottamus puoluejärjestötoiminnan koulutukselliseen funktioon on yhteydessä heidän omaan koulutustasoonsa, sillä vähemmän koulutetut pitävät puolueiden järjestötoiminnan heikkenemistä suurempana ongelmana (49 %) kuin vähintään opistoasteen koulutuksen saaneet (37 %). Vasemmistoliitossa vähemmän koulutetuista (ammattikoulu tai vähemmän) 70 % on samaa mieltä väittämän kanssa, joskin tämä käsitys hyväksytään puolueessa varsin yleisesti lähinnä vain akateemisesti koulutettuja lukuun ottamatta.

Keskustassa muista puolueista poiketen koulutus näyttää lisäävän uskoa järjestötoiminnan kunnallispoliittisia valmiuksia antavaan merkitykseen: vähintään opistoasteen koulutuksen saaneista puolet samaa mieltä, muista viidennes. Puolueen poikkeuksellisuutta voitaisiin selittää sen muita puolueita vahvemmallalla organisaatorakenteella ja sen synnyttämällä järjestökulttuurilla, mutta tämäkään ei riitä selittämään koulutuksen ”vääransuuntaista” yhteyttä kunnallispoliittisiin valmiuksiin. Perinteisen käsityksen mukaan koulutus ja poliittinen kokemus toimivat vaihtoehtoisina resursseina poliittisessa rekrytaatiossa siten, että vähäistä koulutusta on voitu korvata puolueyössä hankitulla kouluutumisella pätevöidyttyäessä kunnallisiin ja valtiollisiin luottamustehtäviin (esim. Yrjölä 1973, 76). Suomessa tämä näkyy kansanedustajaksi rekrytoitumisessa siten, että kun kansanedustajien koulutustaso kääntyi 1960-luvun jälkipuoliskolla selvään nousuun, vastaavasti kokemus puolueorganisaation eri tason johtotehtävistä käy yhä harvinaisemmaksi. Tosin kunnallisten luottamustehtävien kansanedustajan uralle valmentava vaikutus on edelleen merkittävä, joskin vähenevässä määrin. Kun vielä 1960-luvun lopulla yhdeksän kymmenestä kansanedustajasta oli toiminut kunnanhallituksen tai -valtuuston jäsenenä ennen valintaa eduskuntaan, 1990-luvun puoliväliin tultaessa osuus oli pudonnut jo neljään viidesosaan. (Ruostesaari 1998). Keskustan korkeasti koulutettujen luottamushenkilöiden odotusten

vastainen suhtautuminen järjestötyöhön kunnallisten luottamustehtävien hoidolle valmiuksia antavana foorumina voikin selittyä sitä kautta, että osallistuminen puolue toimintaan edistää ylöspäin tapahtuvaa liikkuvuutta kahdella tavalla, ei pelkästään tarjoamalla poliittista koulutusta ja kouliintumista vaan luomalla myös poliittisia suhteita, suhdeverkostoja (Dogan 1961, 82). Järjestötoiminnan kautta korkeasti koulutetut ehdokkaat voivat myös etsiä kontakteja äänestäjiin ja pyrkiä siten madaltamaan oman ja äänestäjäkunnan sosioekonomista eroa.

5.5 Suhdeverkostot

Suhdeverkostojen tärkeä merkitys kunnallispolitiikassakin tulee esille siten, että lähes kolme neljännessä tutkimuskuntien luottamushenkilöistä katsoo *epävirallisilla henkilösuhteilla olevan keskeinen merkitys kuntansa päätöksenteossa*. Mitä suurempi kunta, sitä enemmän epävirallisilla henkilösuhteilla on merkitystä. Kun Tampereella 84 % ja Nokialla 79 % luottamushenkilöistä pitää henkilösuhteiden merkitystä keskeisenä ja muissa kunnissa samaa mieltä olevien osuus on 68–75 %, pienimmässä eli Vesilahden kunnassa osuus on enää 42 %. Henkilösuhteiden koettu merkitys ei juurikaan riipu henkilön luottamustehtävistä hankkiman kokemuksen pituudesta. Lähinnä vaikutusta on puoluekannalla siten, että erityisesti vasemmistopuolueet ja pienempien ryhmien edustajat pitävät epävirallisia henkilösuhteita tärkeämpinä kuin Keskustan ja Kokoomuksen edustajat.

Kunnan koon ja epävirallisten henkilösuhteiden tärkeyden välinen yhteys voi selittyä sillä, että väestömäärältään pienessä kunnassa organisaatio on pienempi ja matalampi, jolloin asioiden hoitaminen ei edellytä virallisen organisaation rinnalle siinä määrin epävirallisen verkoston luomista kuin suuremmassa ja organisaatio- ja toimivaltasuhteiltaan kompleksisemmassa kunnassa. Havainto on yhdenmukainen Möttösen (1997, 362) tutkimuksen kanssa, jossa tutkimuksen kohteena olleissa Joensuun ja Suolahden kaupungeissa konkreettisia yksittäisiä asioita päätettäessä ei formaalisella tuloksellisuutta koskevalla tunnuslukutiedolla ollut merkitystä, vaan informaalinen tietoaaines oli hallitsevassa asemassa. Toisin sanoen formaalisen ja informaalisen tiedon suhde päätöksenteossa oli päinvastainen kuin tulosjohtamisen ideaalimalli edellyttää.

Kun suomalainen kunnallispolitiikka on pitkälle konsensushakuista ja puolueiden väliset raja-aidat ovat madaltuneet, voitaisiin olettaa, että virkanimitykset ovat niitä kysymyksiä, joissa puolueiden ohjaava rooli tulee yhä selvästi esille. Poliittisia virkanimityksiä Suomessa kun on totuttu pitämään maan tapana (esim. Pikkala 1997b, 47). Hämeenkyrön ja Vesilahden luottamushenkilöitä lukuun ottamatta enemmistö yhtyy väittämään, että *”hakijoiden puoluekannalla on merkittävä vaikutus kunnassani tapahtuviin virkanimityksiin”*. Tampereen luottamushenkilöistä peräti kolme neljännessä ja Nokiallakin runsaat kaksi kolmasosaa luottamushenkilöistä on tätä mieltä. Viiala on jälleen erityistapaus, jossa kolme viidesosaa poliittisista päättäjistä yhtyy väittämään, mutta täysin samaa mieltä olevia on enemmän kuin muissa kunnissa, 42 %.

Hämeenkyrö ja Vesilahti poikkeavat selvästi muista kunnista, sillä molempien kuntien luottamushenkilöt katsovat lähes yksimielisesti, ettei puoluekan-

nalla ole merkittävää vaikutusta virkanimityksissä. Kummallekin kunnalle on yhteistä vasemmistopuolueiden heikko asema, mikä voi vaikuttaa siten, että vähemmistöpuolueeseen kuuluvat eivät vaivaudu edes hakemaan virkoja. Tällöin virantäyttöprosessi ei puoluepolitisoidu. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksen mukaan kunnanvaltuustossa suurin puolue onkin yleensä vahvasti edustettuna myös viranhaltijakunnassa. Kaikkein vahvin yhteys suurimman puolueen ja viranhaltijoiden puoluekannan välillä on ollut havaittavissa Ruotsalaisen Kansanpuolueen kohdalla: jos valtuuston suurin puolue on RKP, viranhaltijoista puolueen jäseniä on ollut noin puolet. Kunnissa, joissa valtuustoenemmistö on sosiaalidemokraateilla, Kokoomuksella tai Keskustalla, suurimpaan puolueeseen kuuluvien viranhaltijoiden osuus on ollut noin neljännes. (Pikkala 1997b, 49.) Toisaalta pienillä kunnilla ei ehkä ole varaa välittää liikaa harvojen hakijoiden puoluekannasta, mikäli he täyttävät kelpoisuusehdot.

Tässäkin asiassa luottamushenkilön asemalla puoluekartalla on merkitystä: kunnassaan enemmistöasemassa olevaan puolueeseen kuuluvista luottamushenkilöistä katsoo puoluekannalla olevan virkanimityksissä merkitystä selvästi pienempi osa (44 %) kuin yleensä vähemmistöasemassa olevista (86 %) ja sitoutumattomista (80 %). Puoluekannan mukaan selvimät vaihtelut esiintyvät Tampereella ja Vammalassa. Kun Vammalassa valtaosa muista kuin Keskustan ja Kokoomuksen edustajista pitää virkanimityksiä poliittisina, Tampereella valtapuolue SDP erottuu ainoana ryhmänä, jonka edustajat eivät katso puoluekannan vaikuttavan merkittävästi virkanimityksiin (30 %). Kun puolueiden vaikutus kunnallispolitiikkaan kanavoituu nykyisin pääosin valtuustoryhmien kautta, virkanimitykset muodostavat asiaryhmän, jossa puolueiden kunnallisjärjestöt, varsinkin vasemmistopuolueissa, ovat säilyttäneet suuremman määrän rooliaan.

6 Kunnallisen päätöksentekojärjestelmän kehittämismahdollisuudet

6.1 Muutosvalmius

Kuntien poliittisten päätöksentekijöiden näkemykset vallankäytön rakentumisesta, toimielinten välisistä suhteista samoin kuin heidän ja viranhaltijoiden keskinäisestä suhteesta viittaavat verraten yleiseen tyytymättömyyteen kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimintaa kohtaan. Vaikka puhuminen kunnallispolitiikan kriisistä on turhan pitkälle menevä kärjistys, kunnallisen päätöksentekojärjestelmän kehittämistarpeita on selvästi olemassa.

Tässä luvussa tarkastellaan aluksi kunnallisten luottamushenkilöiden esittämän kritiikin konkretisoitumista kunnallista päätöksentekojärjestelmää koskevaksi muutosvalmiudeksi. Sen jälkeen siirrytään tarkastelemaan kuntien päätöksentekojärjestelmien kehittämisvaihtoehtoja ottaen huomioon erityyppisten kuntien erilaiset tarpeet.

Luottamushenkilöille esitettiin joukko kunnallispoliittisessa keskustelussa esillä olleita malleja kuntaorganisaation uudistamiseksi ja tiedusteltiin heidän käsitystään niiden soveltuvuudesta juuri heidän kuntaansa. Taulukko 11 kuvaa eri kuntien luottamushenkilöiden halukkuutta uudistaa nykyistä päätöksentekojärjestelmää. Summamuuttuja on laskettu kyselylomakkeessa esitetyn 17 kuntaorganisaation järjestämismallin pohjalta, joista 14 merkitsee selvää muutosta ja 3 ennallaan säilymistä tai paluuta vanhaan käytäntöön. Muutoshalukkuuden aste on määritelty pieneksi, mikäli luottamushenkilö pitää korkeintaan 4:ää mallia erittäin tai melko hyvin omaan kuntaan soveltuvana. Keskinertainen muutoshalukkuus merkitsee 5–7 mallin ja suuri muutoshalukkuus vähintään 8 mallin kannatusta.

Eri kuntien poliittisten päätöksentekijöiden käsitykset kunnallisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeesta eroavat selvästi toisistaan. Kun kaikista tutkimuskuntien luottamushenkilöistä kolmannes edustaa suurta muutoshalukkuutta, Tampereella suuria muutoksia haluavien osuus on lähes kolme viidesosaa. Myös Vammalan luottamushenkilöistä muiden kuntien luottamushenki-

löitä suurempi osa haluaisi muuttaa kuntaorganisaatiota. Itse asiassa Vammalassa päätöksentekojärjestelmän ennallaan säilyttäjiä on vähemmän kuin Tampereella. Kun Vesilahden poliittisten päätöksentekijöiden kritiikki oman kunnan päätöksentekojärjestelmää kohtaan on laimeampaa kuin muissa kunnissa, on luonnollista, että muutoshalukkuuskin jää vähäiseksi. Peräti kolmella neljäsosalla Vesilahden poliittisista päättäjistä muutoshalukkuus on pieni. Myös Nokialla muutoshalukkuus on keskimääräistä vähäisempi. Viialan muutoshalukkuutta voi pitää jopa yllättävän pienenä luottamushenkilöiden kritiikin valossa.

Taulukko 11: Päätöksentekojärjestelmää koskeva muutosvalmius (%)

	pieni	keskinkertainen	suuri	N
Hämeenkyrö	36	42	21	33
Nokia	41	43	17	42
Tampere	14	29	57	56
Vammala	12	44	44	50
Vesilahti	73	19	8	26
Viiala	36	36	29	28
Kaikki	31	36	33	235

Vaikka voisi olettaa, että muutoksia kunnalliseen päätöksentekojärjestelmään haluaisivat ennen muuta ne, joiden vaikutusmahdollisuudet nykyisessä järjestelmässä jäävät vähäisiksi, muutoksiin halukkaimpia ovatkin kunnallisen vallankäytön ytimeen kuuluvat eli kunnanhallituksen jäseninä toimivat luottamushenkilöt. Nykyisten kunnanhallitusten jäsenistä lähes puolet on sitä mieltä, että ehdotetuista uudistuksista yli puolet sopisi heidän kuntaansa. Tämä voi selittyä sillä, että kunnanhallitusten jäsenet joutuvat asemansa perusteella muita perusteellisemmin paneutumaan kuntansa hallintoon ja päätöksentekoon, jolloin myös mahdolliset ongelmat nousevat selvemmin esille. Yllättävää on myös se, että kunnallispoliittisen kokemuksen pituudella ei näytä olevan mitään yhteyttä muutoshalukkuuteen.

Seuraavassa tarkastellaankin erilaisia kuntaorganisaation järjestämisvaihtoehtoja ja niiden keskenään erityyppisissä kunnissa saamaa kannatusta. On muistettava, että vuoden 1995 kuntalain keskeisenä tavoitteena on juuri avata kunnille mahdollisuus erilaisiin ratkaisuihin hallinnon, talouden ja koko toimintansa järjestämisessä (Harjula & Prättälä 2001, 8).

6.2 Päätösvalan siirtäminen valtuustolle

Vaikka poliittiset päätöksentekijät kokevat kunnanvaltuuston vallan melko heikoksi verrattuna kunnanhallitukseen, valtaosa luottamushenkilöistä ei kuitenkaan haluaisi siirtää *valtaa kunnanhallitukselta ja lautakunnilta kunnanvaltuustolle*. Tutkimuskuntien luottamushenkilöistä vain 39 % katsoo, että tällainen vallansiirto

sopisi hyvin omaan kuntaan. Enemmän kuin muissa kunnissa valtaa haluttaisiin siirtää hallitukselta ja lautakunnilta valtuustolle Vammalassa ja Tampereella ja vähiten Vesilahdella ja Nokiolla.

Kunnanhallituksessa vuoden 2001 alussa aloittaneiden uusien jäsenten kanta ei tässä asiassa juurikaan poikkea muiden kannasta. Enemmän vallansiirtoa kunnanhallitukselta ja lautakunnilta vastustavat ne henkilöt, jotka ovat olleet kunnanhallituksessa jo edellisellä kaudella.

Vallansiirtoa lautakunnilta ja hallitukselta kunnanvaltuustolle kannattavat muita enemmän pienpuolueiden edustajat, joiden yhteenlaskettu kannatus siirrolle on 55 %. Suurten puolueiden edustajista Vasemmistoliiton (46 %) ja Keskustan edustajat (43 %) pitävät vallan siirtoa SDP:n (30 %) ja Kokoomuksen edustajia (24 %) paremmin kuntaansa sopivana ratkaisuna.

Valtuuston vallan vahvistamisen suhteen enemmistöryhmiin ja yleensä kunnassaan vähemmistöryhmään kuuluvien näkemykset ovat hyvin yhdenmukaiset. Ainoastaan sitoutumattomien enemmistö, kaksi kolmasosaa, kannattaa vallan siirtoa lautakunnilta ja kunnanhallitukselta valtuustolle.

Sitä vastoin *viranhaltijoiden* päätösvalan siirtämistä valtuustolle toivoisi, Vesilahden luottamushenkilöitä lukuun ottamatta, enemmistö kaikkien kuntien luottamushenkilöistä. Erityisesti tamperelaisista yli kolme neljäsosaa katsoo vallan siirtämisen pois viranhaltijoilta soveltuvan hyvin Tampereelle. Tämä ei ole yllättävää sitä taustaa vasten, että Tampereella virkamiesten valta arvioitiin suuremmaksi kuin muissa kunnissa. Muissa kunnissa siirtoa kannattavien osuus on kolme viidesosaa ja Vesilahdella ainoastaan kolmasosa.

Luottamushenkilöiden suhtautuminen päätöksentekovalan siirtämiseen valtuustolle liittyy läheisesti heidän käsityksiinsä vallan keskittymisestä. Mitä enemmän vallan katsotaan keskittyvän johtaville poliitikoille ja viranhaltijoille, sitä enemmän kannatetaan sen siirtoa valtuustolle. Viranhaltijoiden päätösvalan vähentämistä valtuuston hyväksi puoltavat näkevät myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastuusuhteiden hämärtyneen ja johtavien luottamushenkilöiden samastuvan liiaksi viranhaltijoiden näkemyksiin.

Yksi mahdollisuus valtuuston toimeenpanokoneistoon kohdistuvien poliittisten ohjausmahdollisuuksien vahvistamiseksi liittyy monissa kunnissa jo varsinkin budjetoinnin yhteydessä käytettyihin *lähetekeskusteluihin*. Kunnanhallituksessa ja virkakoneistossa tapahtuvan päätöksenteon suuntaamiseksi kunnanvaltuustossa käytävät lähetekeskustelut saavat runsaasti kannatusta kaikissa kunnissa, sillä niiden lisäämistä kannattaa 84 % kaikista vastanneista. Erityisesti Hämeenkyrössä ja Tampereella lähes kaikki vastaajat ovat painokkaasti niiden lisäämisen kannalla.

Enemmistöasemassa olevien ryhmien edustajat ilmeisesti saavat jo nykyisinkin mielipiteensä kuuluviin oppositior ryhmien edustajia paremmin, sillä heistä vain kolmannes on täysin samaa mieltä lähetekeskustelujen lisäämistä koskevan väittämän kanssa.

6.3 Kunnanhallituksen valintatapa: suhteellinen vaali vai enemmistövaaliin perustuva kuntaparlamentarismi?

Nykyisen käytännön mukaan kunnanhallitus ja lautakunnat valitaan suhteellista vaalitapaa noudattaen, jolloin kunnallisvaaleissa mukana olleilla puolueilla ja valitsijayhdistyksillä on oikeus saada kannatustaan vastaava edustus luottamuselimiin. Vaalitapa johtaa ”kaikkien puolueiden hallitukseen” kunnallishallinnossa (esim. Komulainen 1991). *Nykyinen tapa valita kunnanhallitus suhteellisella vaalitavalla* saa lähes kaikkien kyselyyn vastanneiden luottamushenkilöiden kannatuksen, sillä 93 % katsoo sen sopivan heidän kuntaansa. Suhteellisen vaalitavan kannatusta korostaa edelleen se, että luottamushenkilöistä jopa puolet katsoo sen soveltuvan erittäin hyvin omaan kuntaansa. Nykyisen suhteellisen vaalitavan kannatus on suurinta Nokialla, Tampereella ja Hämeenkyrössä, joissa selvästi yli puolet katsoo sen sopivan kuntaan erittäin hyvin. Muissa kunnissa runsas kolmannes poliittisista päättäjistä katsoo mallin sopivan kuntaansa erittäin hyvin.

Suhteellinen vaali ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen tapa valita kunnanhallitus. Kunnallisen parlamentarismien käsitteellä on viitattu vähän erityyppisiin järjestelyihin, mutta pohjalla on eduskunnan ja hallituksen suhteissa sovellettu suhdejärjestely, jossa hallituksen tulee olla eduskunnalle vastuunalainen ja nauttia sen luottamusta. Parlamentarismien käsitteen soveltamista kuntatasolle on arasteltu viittaamalla mm. siihen, että termi viittaa nimenomaan eduskunnan ja hallituksen väliseen suhteeseen ja että kunnanvaltuusto päätöksentekaelimenä ei täytä parlamentin määritelmää lainsäädäntöelimenä (esim. Mattila 1996, 460). Mutta koska parlamentarismien ydinsisällön voidaan katsoa liittyvän ylimmän edustuksellisen päätöksentekaelimen (eduskunta, valtuusto) ja sille alisteisen toimeenpanoelimen (valtioneuvosto, kunnanhallitus) välisen suhteen järjestelyyn, ei ole asiallista estettä parlamentarismien käsitteen soveltamiselle myöskään kunnallishallintoon.

Vuonna 1995 voimaan tullessa uudessa kuntalaissa parlamentarismien soveltaminen kuntatasolle tehtiin mahdolliseksi. Lain 21 §:n mukaan *valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitseman luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä*, jolloin epäluottamuslausetta ei voida antaa pelkästään yhdelle toimielimen jäsenelle. Tässä suhteessa kuntaparlamentarismi luonnollisesti poikkeaa eduskunnan ja hallituksen suhdetta säätelevästä parlamentarismista. Tämä kuntaparlamentarismien kauneusvirhe poistuisi keskustelussa esillä olleessa mallissa, jossa epäluottamuslause voitaisiin antaa *joko* koko kunnanhallitukselle *tai* sen yksittäiselle jäsenelle (ks. Komulainen 1991, 220).

Vielä lähemmäksi ”eduskuntaparlamentarismia” kuntatasolla veisi malli, jossa käytännössä valtuustoenemmistön poliittiseen tukeen nojaava puolue tai ryhmä miehittäisi hallituspaikat. Järjestelmä perustuisi hallituksen ja opposition vastakkainasetteluun. (Helander 2000.) Kunnanhallitus muodostettaisiin vain ”hallituspuolueista” *enemmistöperiaatteella*. Myös lautakuntien puheenjohtajat voitaisiin valita hallituspuolueista. Käytännössä tämä merkitsisi suhteellisuuspe-

riaatteen korvaamista enemmistöperiaatteella kunnanhallituksen valinnassa. (Oulasvirta 1992, 26, Komulainen 1991, 220–221.)

Komulainen (1991, 220) esitti jo 1990-luvun alussa kaksi vaihtoehtoista mallia kuntaparlamentarismista. Ensimmäisen mallin mukaan kunnanvaltuusto valitsee kunnanhallituksen, jonka jäsenistä kukin määrättäisiin hoitamaan nykyisin lautakunnille kuuluvia tehtäviä ja päätösvaltaa. Näin kunnanhallituksen jäsenistä, jotka korvaisivat lautakunnat, tulisi oman toimialansa ”ministereitä”. Toisen mallin mukaan lautakunnat säilytettäisiin ja niiden puheenjohtajista koottaisiin kunnanhallitus. Tällöin lautakunnat ja niiden puheenjohtajat vastaisivat ministeriöitä ja niiden päällikkönä olevia ministereitä.

Mattila (1996) on käynyt läpi eri tutkimuksissa kuntaparlamentarismiin liitettyjä etuja ja haittoja. Kuntaparlamentarismiin *hyvänä puolena* on ensinnäkin pidetty sitä, että se antaisi päätöksentekijöille kasvot, jolloin kuntalaisten harjoittama valvonta helpottuisi vastuullisten päätöksentekijöiden tullessa näkyviin. Oulasvirran (1992, 26) mukaan malli toimisi ehkä parhaiten isoissa kunnissa, joissa millään puolueella ei ole vakiintunutta enemmistöasemaa. Muussa tapauksessa enemmistöhallitusjärjestelmä merkitsisi vähemmistön aseman heikkenemistä verrattuna suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen hallituksen ja lautakuntien valinnassa.

Edelleen kuntaparlamentarismiin puolesta puhuvina tekijöinä on pidetty mm. valtuuston aseman korostumista ja sen toiminnan aktivoitumista, valiokuntalaitoksen syntymistä valtuustoon vastapainona hallituksen vallan kasvulle sekä poliittisen kilpailun lisääntymistä. Kuntaparlamentarismi saattaisi lisätä eri poliittisten ryhmien välistä kilpailua, mikä helpottaisi äänestäjien valintoja ja lisäisi kiinnostusta kunnallispolitiikkaan. (Mattila 1996, 461.)

Komulaisen (1991, 221) mukaan parlamentarismien käyttöönotto vahvistaisi luottamushenkilöiden valtaa. Koska kunnan tehtävät ovat varsin moninaiset, nykyisessä järjestelmässä vain harva luottamushenkilö pystyy käyttämään poliittista valtaa tehtäviinsä koulutettujen virkamiesten asiantuntijavaltaan nähden. Mahdollisuus vaihtaa kunnanhallituksen jäseniä aktivoisi valtuutettuja luottamustoimen hoidossa ja erityisesti yhteydenpidossa kuntalaisiin. Uusi menettely aktivoisi myös kuntalaisia, koska valtuuston päätöksenteko tulisi entistä avoimemmaksi, mikä edistäisi kuntalaisten mahdollisuuksia valvoa edustajiaan. Kuntaparlamentarismiin ehkä merkittävimpana etuna Komulainen kuitenkin pitää luottamushenkilöiden vallan ja vastuun kohtaamista samassa roolissa, koska perinteisessä kunnallispoliittisessa järjestelmässä luottamushenkilön taloudellinen, rikosoikeudellinen ja poliittinen vastuu ovat käytännössä teoreettisia. Myös Helanderin (2000) mukaan menettely kohdentaisi henkilöihin nyt ”yhteishallintojärjestelmän” taakse häviävää poliittista vastuuta samalla kun se tekisi poliittiset linjavaihtoehdot nykyistä näkyvämmiksi.

Kuntaparlamentarismia *vastaan puhuvina* tekijöinä voidaan pitää nykyisen käytännön vakiintuneisuutta, vähemmistön aseman heikentymistä ja luottamushenkilöiden mahdollista muuttumista ammattipoliitikoiksi. Kunnallishallinnon vahvaa politisoitumista, johon kuntaparlamentarismien soveltaminen voisi johtaa, ei ole pidetty hyvänä hallinnon tehokkuuden kannalta. Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikautta ei voi olla aiheuttamatta vakavaa häiriötä

hallinnon jatkuvuudelle. (Mattila 1996, 461–463.)

Komulaisen mukaan kuntaparlamentarismien keskeisin ongelma liittyy kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kaventumiseen, koska lautakuntalaitoksesta luopuminen vähentää luottamushenkilöpaikkoja. Niin ikään suhteellisuusperiaatteesta luopuminen voi johtaa enemmistövaltaan, jolloin kuntaan muodostuu hallituksen ja opposition vastakkaisasetelma, mitä ”ei voitane pitää paikallisten kysymysten ratkaisemiseen soveltuvana”. Kuntaparlamentarismi johtaisi myös suuremmissa kunnissa kokoaikaisten ja pienemmissä kunnissa osa-aikaisten luottamushenkilöiden palkkaamiseen, mikä kasvattaisi palkkauskustannuksia. Suhteellisuusperiaatteen hyvät puolet olisi kuitenkin mahdollista säilyttää esimerkiksi siten, että epäluottamuslause voitaisiin antaa ainoastaan kunnanhallituksen yksittäiselle jäsenelle (ministerille), jolloin hänen taustaryhmänsä joutuisi esittämään tilalle uuden, kunnanvaltuuston enemmistön luottamusta nauttivan henkilön. (Komulainen 1991, 220–222.)

Ryynäsen mukaan parlamentarismien eri kunnissa paikallisista erityisolosuhteista johtuvat haitalliset seuraukset voisivat olla arvaamattomia. Enemmistön yksinomainen valta sisältää aina mahdollisuuden myös vallan väärinkäyttöön. Parlamentarismien soveltamisessa epäilyttävää ovat myös kuntalaisten vähäiset suorat osallistumismahdollisuudet, koska ne voisivat osaltaan lieventää parlamentarismissa mahdollisten suppeiden klikkien diktatuuria. (Ryynänen 1992, 189.)

Kuntaparlamentarismia on itse asiassa jo kokeiltu eräissä kunnissa ennen kuntalain voimaantuloa. Juha Mattila (1998) on tutkinut kuntaparlamentarismien soveltamisesta vaalikaudella 1993–1996 aiheutuneita etuja ja haittoja haastatteleamalla neljän pienen kunnan, Kaustisen, Kempeleen, Padasjoen ja Paltamon luottamushenkilöitä. Parlamentarismien tunnusmerkkeinä Mattila (1998, 214) edellytti sen soveltamisessa täyttyvän joko kokonaan tai ainakin merkittävässä määrin seuraavien kriteerien, joiden voidaan katsoa täyttävän varsin hyvin parlamentin ja hallituksen välistä suhdetta luonnehtivan parlamentarismien ideaalimallin kriteerit :

- 1) kunnanhallituksen valitseminen joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi valtuutetuista (valiokuntamalli)
- 2) lautakuntapaikkojen täyttäminen joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi valtuutetuilla (valiokuntamalli)
- 3) lautakuntien puheenjohtajat ovat myös kunnanhallituksen jäseniä (ministerimalli)
- 4) valtuustolla on mahdollisuus antaa epäluottamuslause valitsemalleen toimielimelle
- 5) kunnan poliittisessa päätöksenteossa on otettu käyttöön kuntatasolle uusia, lähinnä päätettävien asioiden valmisteluun ja informaationkulun parantamiseen tarkoitettuja työmuotoja (iltakoulu, kyselytunti, valiokuntatoiminta jne.).

Keskeisiä syitä parlamentarismien käyttöönottoon tutkimuskunnissa olivat olleet mm. keskustelun, tiedonkulun ja päätöksenteon vastuullisuuden lisääminen, päätöksenteon ”ajanmukaistaminen” ja järkipäätöksentekeminen mm. lisäämällä sen nopeutta ja joustavuutta, valtuutettujen asiantuntemuksen lisääminen ja vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden aseman korostaminen päätöksenteossa sekä

yksimielisyyteen, sitoutumiseen ja kokonaisnäkemykseen pyrkiminen päätöksenteossa. Enemmistö haastatelluista luottamushenkilöistä kaikissa kohdekunnissa katsoi hallituksen ja lautakuntien uuden muodostamistavan hyväksi. Myönteisinä puolina nähtiin yleensä päätöksenteon vastuullisuuden, asiantuntemuksen ja työskentelyyn sitoutumisen lisääntyminen. Kielteisinä puolina tuotiin esille mm. vallan liiallinen keskittyminen, kunnallisen demokratian kaventuminen, hallituksen roolin liiallinen korostuminen ja asiantuntemuksen puute. Asiantuntemuksen katsottiin vähenevän sitä kautta, että pelkästään valtuutetuista kokoonpantaviin lautakuntiin ei voida enää valita henkilöitä, joilla on sellaista erityisasiantuntemusta, jota valtuutetuilta puuttuu. Sitä vastoin kaikissa kohdekunnissa kokemukset käyttöön otetuista uusista työmuodoista olivat pääosin myönteisiä. (Mattila 1998, 217.)

Edustuksellisen demokratian näkökulmasta kuntaparlamentarismiin siirtymisen koetut vaikutukset näyttivät kohdekunnissa voittopuolisesti kielteisiltä. Ensinnäkin haastattelujen perusteella valtuuston valta lisääntyi tarkasteltavasta neljästä kunnasta vain Kempeleessä. Useimmissa kohdekunnissa suurin osa haastatelluista valtuutetuista katsoi valtuuston vallan mieluummin vähentyneen kuin lisääntyneen. Myöskään luottamushenkilöiden valta suhteessa virkamiesvaltaan ei vahvistunut yhdessäkään kunnassa, päinvastoin varsin monet kokivat sen vähentyneen virkamiespäätösten kasvaneen määrän vuoksi. Mattilan mukaan on kuitenkin paljolti tulkintakysymys, lisääntyikö luottamushenkilöiden valta vai ei, sillä edellä mainittuun tulokseen vaikuttaa paljon se, miten valta määritellään. Nimittäin haastatelluista valtuutetuista ne, jotka katsoivat luottamushenkilöiden vallan lisääntyneen ja virkamiesvallan vähentyneen, ymmärsivät tällä vallalla lähinnä suurten linjaratkaisujen tekemistä; heidän mielestään vähäpätöisempien asioiden tuleekin olla ratkaistavissa juuri esimerkiksi virkamiespäätöksellä. Ne puolestaan, joiden mielestä valta väheni, katsoivat vallan lisääntyvän silloin, kun luottamushenkilöt saavat päättää mahdollisimman monista, myös vähämerkityksisistä asioista. Tässä törmätään jälleen jo edellä tarkasteltuun tulosjohtamisen ideaalimalliin sisältyvään vallanjako-oppiin, jota luottamushenkilöt eivät ole valmiita allekirjoittamaan. Itse asiassa tässä suhteessa puhe vähäpätöisemmistä asioista on harhaanjohtavaa, koska ei ole olemassa objektiivista kriteeriä vähäpätöisemmille ja tärkeämmille asioille, vaan eri asiat voivat olla tärkeitä eri luottamushenkilöille ja heidän edustamilleen ryhmille. Mattila korostaakin, että useimpien haastateltujen mielestä luottamushenkilöiden valta ei lisääntynyt vaan vähentyi kohdekunnissa. Joka tapauksessa luottamushenkilöiden valta muutti muotoaan parlamentarismien soveltamisen seurauksena. (Mt., 218.)

Vallan ja vastuun kohtaaminen (pätöksenteon kasvottuminen) parantui hieman, koska myönteinen tulos valtuutettujen vastausten osalta saatiin kahdesta kunnasta (Kempele ja Padasjoki). Sitä vastoin lähes kaikki haastatellut valtuutetut ja kaikki kunnanjohtajat katsoivat luottamushenkilöiden työmäärän kasvaneen merkittävästi. Tämä ei kuitenkaan välttämättä ole Mattilan mukaan johtamassa koko- tai osa-aikaisten luottamushenkilöiden palkkaamiseen kunnan palvelukseen, koska tukea olettamalla mahdollisesta siirtymisestä ammattipoliittikojärjestelmään parlamentarismien soveltamisen seurauksena saatiin vain kahdesta kohdekunnasta: Kaustisella ja Kempeleessä suurin osa niistä valtuutetuista, joi-

den mielestä työmäärä oli lisääntynyt, katsoi myös mahdolliseksi, että tämä saattaa johtaa koko- tai osapäivätoimisten luottamushenkilöiden palkkaamiseen. Molempien kuntien valtuutetut näkivät tämän kehityssuunnan voittopuolisesti negatiiviseksi kehitykseksi. (Mt., 219.)

Kuntaparlamentarismien soveltamisen aikana puolueyhmittymien välinen kilpailu ei haastateltujen mielestä lisääntynyt yhdessäkään kohdekunnassa. Syyksi tähän nähtiin mm. se, että poliittiset asetelmat olivat juurtuneita eikä toimeenpannuilla parlamentaarisilla uudistuksilla ollut vaikutusta kuntalaisten äänestyskäyttäytymiseen. Itse asiassa varsin monet haastatellut totesivat poliittisen kilpailun vähentyneen ja yhteistyön lisääntyneen kunnissa toimeenpantujen uudistusten jälkeen. (Mt., 219.) Tosin on mahdollista, että yhteistyön parantumiseen saattoi vaikuttaa parlamentarismien soveltamista enemmän tilannetekijä, vuosisadan syvimmän laman ajoittuminen valtuustokauteen 1993–1996. Mattilankin mukaan puolueiden välinen kilpailu siirtyi taka-alalle ja yhteistyö lisääntyi nimenomaan sen vuoksi, että yhä niukkenevat resurssit voitaisiin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Tosin puolueiden välisen yhteistyön kannalta olennaista on huomata, että kohdekunnissa toteutettu parlamentarismiuudistus jäi siinä mielessä keskeneräiseksi, että kunnanhallitus ja lautakunnat valittiin edelleen suhteellisilla vaaleilla, jolloin mitään puoluetta ei voitu kokonaan syrjäyttää ulos päätöksenteosta ”eduskuntaparlamentarismien” tavoin. Toisin sanoen hallitusoppositio-asetelmaa ei päässyt syntyään. (Mt., 219.)

Kunnallisen demokratian kannalta parlamentaaristen uudistusten loppusaldo riippuu näkökulmasta ja asemasta kuntaorganisaatiossa. Kempelettä lukuun ottamatta suurin osa muiden kolmen kohdekunnan valtuutetuista katsoi demokratian kaventuneen uudistusten myötä. Sitä vastoin kaikkien kohdekuntien kunnanjohtajat katsoivat kunnallisen demokratian päinvastoin vahvistuneen ja sen toimivuuden parantuneen kunnan uuden toimintamallin myötä. On mahdollista, että kunnanjohtajien arvioon vaikutti päätöksenteon nopeutuminen, vastuullisuuden ja päätöksiin sitoutumisen parantuminen ja luottamushenkilöiden asiantuntemuksen lisääntyminen, joita kaikkien kohdekuntien luottamushenkilötkin pitivät uudistusten myönteisinä seurauksina. (Mt., 220–221.)

Demokratian kaventumisen katsottiin johtuneen pääosin siitä, että toimielinten kokoonpano supistui. Toisin sanoen myös valtuuston ulkopuolisia tulisi voida käyttää hallituksessa ja lautakunnissa. Lisäksi valtuutettujen kuulumisen lautakuntiin katsottiin korostavan valtuuston valtaa lautakuntatyössä, mitä pidettiin kielteisenä ilmiönä. Lautakuntien määrän vähentämisen katsottiin lisänneen entisestään uudistusten aikaansaamaa demokratiavajetta. Myös ne haastatellut valtuutetut, jotka eivät katsoneet demokratiavajetta syntyneen, perustelivat kantaansa lähinnä nykyisten luottamushenkilöiden paremmalla asiantuntemuksella: vaikka ennen uudistuksia kunnassa oli monia lautakuntia ja niissä toimi suuri määrä luottamushenkilöitä, tämä ei silti tuonut asiantuntemusta päätöksentekoon. (Mt., 220.)

Edellä esille tulleet verraten kielteiset arviot huomioon ottaen on merkittävää, että kaiken kaikkiaan *parlamentarismien soveltamisesta seuranneet edut olivat haastateltavien käsitysten mukaan selvästi uudistuksista aiheutuneita haittoja suuremmat*: jokaisessa kohdekunnassa lähes kaikki haastatellut pitivät parlamen-

taarisin periaattein uudistettua kunnan poliittista päätöksentekoa perinteistä mallia parempana. (Mt., 222.)

Käsillä olevassa tutkimuksessa testattiin tutkimuskuntien luottamushenkilöiden suhtautumista eduskuntaparlamentarismia pitkälle muistuttavaan kuntaparlamentarismiin, jonka perustana on *”valtuuston enemmistövaaleilla valitsema kunnanhallitus, jonka jäsenet olisivat vastuussa valtuustolle (kuten eduskunnan ja hallituksen suhde)”*. Malli pitää sisällään mahdollisuuden epäluottamuslauseen antamiseen joko koko kunnanhallitukselle tai sen yksittäiselle jäsenelle. Kunnanhallituksen valitseminen enemmistövaalilla saakin jonkin verran kannatusta, sillä luottamushenkilöistä 41 % katsoo tämän vaalitavan sopivan ainakin melko hyvin omaan kuntaan. Tosin vain 12 % katsoo sen soveltuvan erittäin hyvin.

Enemmistövaalin kannattajia on enemmän kuin muissa kunnissa Vammalassa ja Vesilahdella, joissa noin puolet vastanneista katsoo sen sopivan hyvin kuntaan. Tampereella ja Viialassa kuntaparlamentarismin kannattajia on vajaa kaksi viidesosaa, mutta Hämeenkyrössä ja Nokialla enää noin kolmannes luottamushenkilöistä. Koska enemmistövaalin kannatus tai vastustus ei keskity kunnallispoliittiselta kulttuuriltaan samantyyppisiin kuntiin, suhtautuminen kuntaparlamentarismiin ei näytä selittyvän millään yksittäisellä, esimerkiksi valtakenteeseen tai kunnallispoliittiseen ilmapiiriin liittyvällä tekijällä.

On ilmeistä, että kuntaparlamentarismi ja nykyinen kunnanhallituksen suhteellinen vaalitapa eivät ole luottamushenkilöille toisensa poissulkevia menettelytapoja. Enemmistövaalia sopivana pitävistäkin yhdeksän kymmenestä katsoo myös nykyisen vaalitavan olevan ainakin melko hyvä.

Suhtautuminen enemmistövaaliin on selvästi yhteydessä luottamushenkilön kokemukseen kunnallisista luottamustehtävistä. Uusista luottamushenkilöistä kolme viidesosaa pitää kunnanhallituksen valintaa enemmistövaaleilla vähintäänkin melko sopivana kuntaansa, kun kokeneemmista luottamushenkilöistä tätä mieltä on vain noin kolmannes. Näin ollen kunnallispoliittinen kokemus joko tuo suhteellisen vaalitavan edut paremmin esille tai sitten se sosiaalistaa siinä määrin nykyiseen vaalitapaan, että vaihtoehdon kuvittelemisen sille on vaikeaa.

Yllättävänä ei voi pitää havaintoa, että suuriin valtuustoryhmiin kuuluvat pitävät enemmistövaalimallia sopivimpana kuin muut. Eniten kuntaparlamentarismilla on kannatusta Keskustassa, jonka edustajista puolet pitää sitä sopivana. Tässä yhteydessä on huomattava, että valtaosa tutkimusaineiston keskustalaisista toimii luottamushenkilöinä sellaisissa kunnissa, joissa puolueella on vahva asema kunnallispolitiikassa. Vähiten kannatusta malli saa Vasemmistoliitossa, jonka edustajista vain neljäsosa kannattaa sitä. Vasemmistoliiton kielteinen suhtautuminen enemmistövaaliin selittynee puolueen suhteellisen heikolla strategisella asemalla tutkimuskunnissa: sen osuus valtuustopaikoista on joko pieni (Vammala, Vesilahti) tai kohtalainen (Hämeenkyrö, Viiala), mutta jopa suuren kannatuksen kunnissa (Nokia, Tampere) se ei ole suurimman puolueen asemassa vaan pikemminkin hallitsevan liittoutuman ulkopuolella.

Tämä selitys saakin tukea siitä, että kunnassaan vähemmistöasemassa olevaan ryhmään kuuluvista luottamushenkilöistä vain neljäsosa pitää kuntaparlamentarismia sopivana. Huomionarvoista kuitenkin on, että myös kunnassaan

yleensä enemmistöasemassa olevaan ryhmään kuuluvista suurempi osa vastustaa kuin kannattaa mallia. On syytä muistaa, että enemmistö–vähemmistö–asetelmalla käsillä olevassa tutkimuksessa tarkoitetaan vastaajan omaa näkemystä oman ryhmän asemasta valtuustossa, mikä saattaa vaihdella samaan valtuustoryhmäänkin kuuluvien välillä. Kysymys ei ole vain tulkintaeroista, vaan valtuustoryhmän enemmistö- tai vähemmistöasema saattaa faktisesti vaihdella asiakohteisesti aina ryhmien kulloisenkin liittoutumisen mukaan.

Puolueiden listoilta valtuustoon valittuja mutta niiden jäsenkuntaan kuulumattomia luottamushenkilöitä on vastaajissa melko vähän (30), mutta heistä peräti puolet pitää enemmistövaalimallia sopivana heidän kuntaansa. Myös sitoutumattomien ryhmässä mallilla on varsin suuri kannatus, mikä suurelta osin johtuu Vammalan sitoutumattomien myönteisestä kannasta (kaksi kolmasosaa kannattaa). Puolueen rivijäsenten ja puolueen luottamustoimissa olevien puolueaktiivien mielipiteiden välillä ei juurikaan ole eroa. Puolueisiin kuulumattomien ja sitoutumattomien verraten vahva kuntaparlamentarismien kannatus on yllättävää, sillä kunnanhallituksen valinta enemmistövaalilla todennäköisesti heikentäisi kaikkien eniten juuri näiden ryhmien vaikutusmahdollisuuksia. Näin ollen mallin kannatus on joko periaatteellista, omien intressien edistämismahdollisuuksista riippumatonta tai sitten mallin mahdolliset vaikutukset eivät ole olleet vastaajien tiedossa.

6.4 Lautakuntien vaali

Lautakunnilla on keskeinen rooli kuntaparlamentarismissa. Mattilan (1998, 214) mukaan kunnan poliittisessa päätöksenteossa sovellettavan parlamentarismien kriteereitä ovat mm. lautakuntapaikkojen täyttäminen joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi valtuutetuista sekä kunnanhallituksen muodostaminen lautakuntien puheenjohtajista. Kysymys lautakuntien valintatavasta kunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä on sikäli keskeinen, että yksi yleisimmistä 1990-luvulla toteutettujen hallinnonuudistusten kritiikin kohteista on ollut lautakuntien määrän supistuminen, minkä on katsottu vähentäneen kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. Tosin lautakuntien alaisuuteen perustetut jaostot ovat voineet korvata ainakin osan lautakuntien määrän vähenemisestä aiheutuneesta luottamushenkilöpaikkojen supistumisesta.

Asiasta käytyyn keskusteluun nähden lautakuntien määrän lisäämistä kannattavien osuus tutkimuskunnissa jää loppujen lopuksi varsin kohtuulliseksi, sillä puolet (52 %) luottamushenkilöistä kannattaa sitä. Kuntien väliset erot ovat suuret ja yhteydessä lautakuntareformin laajuuteen 1990-luvulla. Erityisen runsaasti lautakuntien määrän lisääminen saa kannatusta tamperelaisilta luottamushenkilöiltä, joista peräti 89 % katsoo lautakuntien määrän lisäämisen soveltuvan vähintään melko hyvin Tampereelle. 29 %:n mielestä lautakuntien lisääminen soveltuisi jopa erittäin hyvin Tampereelle. Myös Vammalassa ja Viialassa yli puolet poliittisista päättäjistä kannattaa lautakuntien määrän lisäämistä. Hämeenkyrössä ja Vesilahdella sitä kannattaa vain pieni vähemmistö ja Nokialla selvästi alle puolet.

”Kun kuntalaisten kiinnostuminen kunnan asioihin vaatii tartuntapintoja ja lautakunnathan on erinomainen asia saada niitä tartuntapintoja ja varsinkin nuorten päästä mukaan siihen toimintaan ja nähdä mitä se on ja kantaa ja hoitaa asioita oikeisiin suuntiin. Ja sit kun nää tartuntapinnat kovasti vähenee, niin se mun mielestäni vähentää sitä kiinnostusta.”

Lautakuntien määrän lisäämistä tarpeellisenä pitävistä valtaosa (71 %) katsoo, että nykyisten lautakuntien tehtäväalat ovat liian laajat, jolloin niiden jäsenillä on vaikeuksia tehtävien hallitsemisessa. Tosin varsin suuri osa (43 %) myös niistä, jotka eivät halua lisätä lautakuntien määrää, on samaa mieltä.

Kuntien väliset erot selittynevät jo väestöpohjaan liittyvillä eroilla. Pienissä kunnissa aiemmin suuren lautakuntamäärän miehittäminen ilmeisesti koettiin hankalaksi pienen väestöpohjan vuoksi. Tämän vuoksi lautakuntien määrän supistumisesta seurannut asioiden käsittelyn nopeutuminen ja tehostuminen saattaa painaa vaakakupissa luottamuselinpaikkojen vähenemistä enemmän.

”Saattohan olla sitä, että valtaa todella siirtyi virkamiehille, mitä monet siellä painottaa tälläkin hetkellä, että pitäisi päästä takasin ja lautakuntia lisää. Mutta toisaalta lautakuntia ei tarte enää soitella kasaan, et ei ole riittävästi porukkaa, et mitä jos lähtisit koukukseen. Kyllähän kuntalaisen kannalta niin asioitten käsittely on paljon nopeemmaksi tullu. Just sitä kautta että virkamiehet tekee ratkaisuja heti ja usein semmosissa kysymyksissä, jotka ei sitä luottamusmiestä siihen tarvitse.”

Lautakuntajärjestelmän kehittämistarpeeseen viittaa myös se, että puolet (54 %) luottamushenkilöistä kannattaa valtuutettujen osuuden lisäämistä lautakuntien jäsenistä. Erityisesti tätä mallia kannattavat Vesilahden luottamushenkilöt (80 %). Asiasta onkin kunnassa käyty keskustelua. Nokialla valtuutettujen osuuden lisäämiseen tunnetaan tarvetta vähemmän kuin muissa kunnissa, sillä siellä tätä mieltä on ainoastaan kolmannes kunnan poliittisista päättäjistä.

Lautakunnan jäsenyyttä onkin pidetty tärkeänä sen vuoksi, että hallituksessa ja lautakunnissa tapahtuvaan valmisteluun osallistumattomille valtuutetuille jää valtuustossa vähän tosiasiallisia vaikuttamismahdollisuuksia, vaikka he kantavatkin viime kädessä poliittisen vastuun. Valtuutettujen lautakuntajäsenyyteen liittyy myös Voitto Helanderin korostama periaatteellisempi, edustuksellisen kuntademokratian perustaa koskeva aspekti. ”Kolmannes lautakuntien ja lähes viidennes kunnanhallitusten jäsenistä nauttii pelkästään paikallisten puoluejärjestöjen luottamusta. Kunnallishallinnon kansanvaltaisuuden näkökulmasta tällainen tilanne ei ole terve. Muut kuin vaalien kautta paikkansa saaneet kunnanhallitusten ja lautakuntien jäsenet ovat demokratian vapaamatkustajia.” (Helander 2000.)

Kunnallisen kansanvallan ja varsinkin valtuutettujen vallan vahvistamisen kannalta parempana onkin pidetty ns. *valiokuntamallia*, jossa kunnanhallituksen ja lautakuntien jäseniksi voitaisiin valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Mallin on katsottu takaavan sen, että valta ja vastuu kuntalaisille käyvät mahdollisimman pitkälle käsi kädessä, valtuutettujen perehtyneisyys asioihin paranee ja kokonaisnäkemys vahvistuu ja päätösten yhteen sovittaminen helpottuu (Helander 2000).

Pirkanmaalaisia tutkimuskuntia edustavat poliittiset päättäjät kannattavat huomattavasti enemmän valtuutettujen osuuden lisäämistä lautakuntien jäsenistä

kuin puhdasta valiokuntamallia. Luottamushenkilöistä vain 29 % katsoo valiokuntamallin soveltuvan omaan kuntaan. Erittäin hyvin valiokuntamallin katsoo soveltuvan vain 9 % vastanneista. Mallin kannatus ei nouse missään kunnassa kovin suureksi. Vahvimmillaan sen tuki on Vammalassa ja Vesilahdella, missä luottamushenkilöistä kolmasosa kannattaa sitä. Valiokuntamallin kannatus näyttää liittyvän luottamushenkilön oman aseman keskeisyyteen kuntaorganisaatiossa.

Luottamushenkilöiden verraten laimea mielenkiinto valiokuntamallia kohtaan voi johtua useista eri syistä, joiden suhteellista merkitystä ei tässä yhteydessä voida selvittää. Mahdollisia syitä ovat ainakin valtuutettujen työmäärän lisääntyminen, rekrytointipohjan kapenemisesta aiheutuva substanssiasiantuntemuksen heikkeneminen, osallistumisareenoiden väheneminen ja jopa vallan keskittyminen. On muistettava, että lautakunnat eivät ole toimineet pelkästään uusien valtuutettujen rekrytointikanavana vaan myös kunnallispoliittisen kouliutumisen foorumeina sekä puolueiden keinona palkita puolue- ja vaalityöhön aktiivisesti osallistuneita. Valtuutettujen määrän lisäämisellä ja puoluetäustalla ei ole kuitenkaan yhteyttä tutkimuskunnissa, eikä myöskään valiokuntamallin kannatuksessa ole suuria eroja vastaajien puoluetäustan mukaan. Ainoastaan sitoutumattomat pitävät sitä muita paremmin kuntaansa soveltuvana.

”Ja sitten lautakuntien puheenjohtajat on pyritty valitsemaan valtuutetuista, mutta siinäkin on poikkeuksia. Ja ei välttämättä siis aina valtuutetut, mutta kuitenkin nää vaaleissa ehdolla olevat ihmiset on etusijalla. Tottaban ne täytyy sitten jotenkin huomioida, jotka tekee tällöisen ubrauksen, että lähtee leikkiin mukaan.”

Luottamushenkilöiden kannattamassa valtuutettujen osuuden lisäämisessä lautakuntien jäsenistä ei näyttäisi kuitenkaan olevan kysymys siitä, että he kokisivat lautakuntien ja kunnanvaltuuston yleisemmän kehittämislinjan välillä olevan ristiriitaa esimerkiksi siten, että lautakunnissa ei tunneta tai haluta noudattaa valtuuston linjauksia tai että valtuusto kävelisi lautakuntien päätösten yli. Muita enemmän valtuutettuja lautakuntiin haluavat nimenomaan ne, joiden mielestä lautakuntien toiminta kytkeytyy jo ennestään ongelmitta kunnan yleiseen kehityslinjaan. Valiokuntamallin kannattamisen ja kunnan kehittämislinjoihin sitoutumisen välillä vastaavaa yhteyttä ei ole.

Toisaalta se, että jopa kaksi kolmasosaa luottamushenkilöistä kannattaa *lautakuntien puheenjohtajien valintaa vain valtuutettujen keskuudesta*, voi viitata siihen, että lautakunnat halutaan kytkeä nykyistä tiiviimmin valtuuston toimintaan. Kolmannes valtuutetuista, Hämeenkyrössä peräti yli puolet, katsoo mallin sopivan jopa erittäin hyvin omaan kuntaan.

Valtuutettujen valitseminen lautakuntien puheenjohtajiksi saa eniten kannatusta Kokoomuksen (80 %) ja Keskustan (75 %) piiristä. Sosiaalidemokraateista sitä kannattaa puolet ja vasemmistoliittolaisista hieman useampi (57 %).

Kuten jo edellä todettiin, lautakuntien jäsenyydet ja puheenjohtajuudet antavat puolueille mahdollisuuden palkita aktiivisia jäseniään, joten on ymmärrettävää, että puolueiden luottamustehtävissä toimivien kannatus pelkästään valtuutettujen valinnalle lautakuntiin ja niiden puheenjohtajiksi on selvästi muita pienempää. Heistä vain noin neljännes kannattaa valiokuntamallia. Niin ikään

puolueiden luottamustehtävissä toimivat kannattavat muita harvemmin valtuutettujen valitsemista lautakuntien puheenjohtajiksi. Valtuutettujen määrän lisäämiseen lautakunnissa puolueiden luottamushenkilöt sen sijaan suhtautuvat jopa hieman myönteisemmin kuin muut.

6.5 Pormestarimalli

Poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen välinen suhde on viime vuosina noussut yhdeksi kunnallispoliittisen keskustelun kestoteemaksi. Erityisesti virkamieskunnanjohtajien tosiasiallinen poliittinen valta ja vastuu on herättänyt mielenkiintoa. Äänestysaktiivisuuden tuntuva heikkeneminen vuoden 2000 kunnallisvaaleissa antoi osaltaan pontta vaatimuksille, että kuntalaisten mielenkiinnon lisäämiseksi kunnallispolitiikkaa kohtaan kunnallisen johtajuuden on saatava selkeämmät kasvot. Kuntajohtajien poliittisen vastuun on monissa keskustelupuheenvuoroissa katsottu olevan yhteydessä kuntajohtajan valintatapaan, ja perusasetelma keskustelussa onkin tiivistynyt vastakkainasetteluun yhtäältä ammattijohtajuutta ja toisaalta poliittista johtajuutta kannattavien välillä. (Valanta 2000b, 43.) Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastakkain asettamista onkin pidetty tarpeettomana (Heuru 2000, 93).

”Et minusta se korostaisi todella sitä kansalaisten suoraa vaikutusvaltaa, mikä niinkuin yleensäkin lainsäädännössä on selvästi noussut. Että siihen jopa kuntalakikin kehottaa etsimään uusia mahdollisuuksia. Ja tää niinkun korostais sitä ja tekisi kaupunginjohtajasta tavallaan riippumattoman suhteessa puolueisiin, mutta tietysti sitten korostaisi sitä hänen riippuvuuttaan sitten äänestäjiin.”

Kunnanjohtajan valitsemista poliittisilla vaaleilla kannattavien mielestä nykyjärjestelmän ongelmat tiivistyvät siihen, että maamme kuntajohtajilta puuttuu kansalaisten vaaleissa antama kansanvaltainen oikeutus. Ajattelutavalla on perustelunsa, sillä suomalaisten kunnanjohtajien asema ammattijohtajina on pohjoismaisessakin vertailussa varsin vahva. Suurin ero muihin Pohjoismaihin nähden on siinä, että Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa kuntaa johtaa poliittisesti valittu kokopäivätoiminen luottamushenkilöjohtaja, Suomessa puolestaan virkamiesasemaan nimitetty kunnanjohtaja. Norjassa on valtuuston ja hallituksen puheenjohtajuuden keskittäminen yhdelle ja samalle nelivuotiskaudeksi valitulle osatai kokopäivätoimiselle luottamushenkilölle ollut omiaan selkiyttämään hallinnollisen ja poliittisen johtajuuden eroa. Ruotsissa kunnan johtavana viranhaltijana toimii yleensä hallintojohtaja tai kansliapäällikkö. Useimmissa Ruotsin kunnissa on yksi tai useampia päätoimisia luottamushenkilöitä, kunnallisneuvoksia, jotka osallistuvat kunnan johtamiseen kiinteämmin kuin johtavat luottamushenkilöt Suomessa. Pormestari-nimikkeellä olevia kokopäivätoimisia luottamushenkilöjohtajia on vain Tanskassa. Asiallisesti sellainen on myös Norjan kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtaja, tosin ilman pormestarin titteliä. Tanskassa valtuusto valitsee pormestarin toimikaudeseen, ja hän on valtuuston ja hallitusta vastaavan talousvaliokunnan puheenjohtaja. (Valanta 2000b, 43; ks. myös Valli-Lintu 2000.)

Kunnanjohtajan poliittisen vastuullisuuden ja samalla luottamushenkilöiden vallan on katsottu lisääntyvän siirryttäessä ns. pormestarijärjestelmään, josta on olemassa useita variaatioita. Keskustelua on kuitenkin hallinnut kaksi mallia. Yhden mallin mukaan pormestari valittaisiin suoralla kansanvaalilla kunnallisvaalien yhteydessä. Hänet valittaisiin valtuustokauden ajaksi, ja hän toimisi myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Toisen mallin mukaan valtuusto valitsisi (keskuudestaan) pormestarin johtamaan kunnanhallitusta. Kunta voisi tässä mallissa päättää, että pormestari johtaisi myös kunnanvaltuustoa. Kummassakin mallissa pormestari on päätoiminen luottamushenkilö, joka olisi poliittisessa vastuussa toiminnastaan. (Valanta 2000b, 44.)

Kolmas malli on nykyisen kuntalain mahdollistama käytäntö, jossa vaalikauden ajaksi valittava määräaikainen kunnanjohtaja, ”viranhaltijapormestari”, toimisi samalla kunnanhallituksen puheenjohtajana. Ammattijohtajuuden kannattajat näkevät nykyjärjestelmän eduiksi erityisesti sen, että kunnan ammatillinen ja poliittinen johtajuus on selkeästi erotettu toisistaan ja että kunnanjohtajan aseman perustana on ammatillinen asiantuntemus. Heidän mielestään nykyinen kuntalaki antaa riittävästi mahdollisuuksia korostaa kunnan poliittista johtajuutta. Ensinnäkin kuntalaki antaa valtuustolle mahdollisuuden sekä nimitää kunnanjohtajan määräaikaiseen työsuhteeseen että erottaa hänet poliittisen epäluottamuksen vallitessa. Niin ikään laissa on kunnille annettu mahdollisuus korostaa kunnanjohtajan poliittista vastuuta, sillä valtuuston toimikaudeksi kunnanjohtaja voidaan valita myös hallituksen puheenjohtajaksi. Tässä mallissa poliittinen vastuu syntyy sitä kautta, että kunnanjohtajana ja hallituksen puheenjohtajana toimiminen on sidottu valtuuston toimikauteen. Lisäksi kunnallisen päätöksentekojärjestelmän poliittista valvontaa on mahdollista uuden kuntalain mukaan vahvistaa siten, että sama henkilö voi toimia sekä valtuuston että kunnanhallituksen puheenjohtajana. Näin ollen kuntaan voidaan nimetä vahva poliittinen luottamushenkilöjohtaja, joka voi ideaalitapauksessa toimia poliittisena vastavoimana kunnan korkeimmalle viranhaltijalle eli kunnanjohtajalle. (Valanta 2000, 44.)

Nykyjärjestelmää on perusteltu niin ikään sillä, että Suomen kunnissa ammatilliseen johtamiseen liittyvät osaamisvaatimukset ovat aivan toista luokkaa kuin Keski-Euroopassa ja Pohjoismaissa. Tämä johtuu siitä, että Suomen kunnissa on Euroopan suhteellisesti suurin yhteiskunnallisten palveluiden tuotantovolyyymi. Suomesta puuttuu palveluita tuottava itsenäinen, verotusoikeudella varustettu alue- tai maakuntahallinto, jollainen on muissa Euroopan ja Skandinavian maissa. (Hämäläinen 1999, 115.) Tämän ajattelutavan mukaan luottamustoiminen, amatööripohjainen poliittinen johtajuus ei riitä kunnan laajan tehtäväalueen hallintaan eikä anna kunnan toiminnalle tarvittavaa pitkäjänteisyyttä (Helander 2000). Tällöin avoimen poliittisesti valitun poliittisen johtajan rinnalle tarvittaisiin kunnallishallinnon ja palvelutuotannon substanssin hallitseva virkamiesjohtaja.

Pormestarimallin kannatus kuntalaisten keskuudessa on kohtalaisen suuri. Kuntaliiton vuonna 2000 tehdyn KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmaan kuuluvan tutkimuksen (47 kuntaa, n = 14 535, vastausprosentti 57) mukaan lähes puolet eli 47 % kuntalaisista haluaa valita kunnanjohtajan suoralla kansanvaalil-

la. Vajaa kolmasosa säilyttäisi nykyisen menettelyn. Voimakkaimmin suoraa vaalia kannatetaan verraten suurissa, 10 000–20 000 asukkaan kunnissa. Puolueittain eniten kannattajia on perussuomalaisten, Vasemmistoliiton ja sitoutumattomien äänestäjien joukossa. (Suomen Kuntaliitto 2001, AL 17.5.2001.)

Sitä vastoin kuuden pirkanmaalaisen tutkimuskunnan luottamushenkilöiden suhtautuminen pormestarimalliin ei ole läheskään yhtä myönteinen kuin Kuntaliiton tutkimukseen valikoituneiden kuntalaisten, sillä alle kolmannes (31 %) luottamushenkilöistä katsoo suorilla vaaleilla valittavan, kunnanhallituksen puheenjohtajana toimivan pormestarin soveltuvan heidän omaan kuntaansa. Muita hieman enemmän pormestarimallin kannattajia on Tampereella (43 %) ja Viialassa (44 %). Nokialla kolmasosa (34 %) luottamushenkilöistä katsoo mallin sopivan hyvin, kun taas Hämeenkyrössä (27 %) ja Vammalassa (27 %) mallin kannattajia on enää neljäsosa luottamushenkilöistä. Vesilahden luottamushenkilöissä puolestaan ei ole yhtään suorilla vaaleilla valittavan pormestarin kannattajaa. Huomionarvoista on, että kaikki tutkimuskunnat yhteen laskien sellaisia luottamushenkilöitä, joiden mielestä pormestarimalli soveltuu omaan kuntaan erittäin hyvin, on erittäin vähän, 9 %. Mainittavammin heitä on ainoastaan Tampereella (17 %) ja Viialassa (19 %). Näin ollen pormestarimallin kannatus on vahvinta kunnissa, joissa vallankäytön keskittyminen ja päätöksentekoilma-
piirin ristiriitaisuus korostuvat.

Suurempien puolueryhmien edustajista suorilla vaaleilla valittava pormestari saa eniten kannatusta Kokoomuksen (35 %) ja Vasemmistoliiton (32 %) ja vähiten Keskustan (13 %) luottamushenkilöiden keskuudessa. Neljännes (25 %) sosiaalidemokraateista katsoo mallin sopivan ainakin melko hyvin. Ryhmänä ”muut” tässä käsiteltyjen pienempien ryhmien edustajista pormestarimallia kannattaa jopa puolet (52 %). Pienemmistä ryhmistä pormestarimallin kannatus on erityisen suurta vihreissä (64 %), jopa selvästi suurempaa kuin sitoutumattomien keskuudessa (43 %).

Erityisesti kunnassaan enemmistöryhmiin kuuluvat pitävät pormestarimallia sopimattomana omaan kuntaansa (neljäsosa kannattaa). Tämä viittaa siihen, että vallassa oleviin puolueisiin kuuluvat luottamushenkilöt kokevat pormestarimallin mahdollisena uhkana omalle valta-asemalleen. Sitä vastoin enimmäkseen vähemmistöasemassa oleviin ryhmiin kuuluvista luottamushenkilöistä lähes puolet on pormestarimallin kannalla. Erityisen vähäistä pormestarimallin kannatus on pitkään luottamustehtävissä toimineiden keskuudessa, sillä kaikista enemmän kuin kaksi kautta toimineista luottamushenkilöistä sitä kannattaa vain viidennes.

Pormestarimallista käydyssä keskustelussa on yhtenä siihen liittyvänä haittapuolena pidetty sen valtaa keskittävää vaikutusta. Tämä epäily tuli esille myös tutkimuskunnissa tehdyissä haastatteluissa. Sitä vastoin postikyselyn perusteella tutkimuskuntien luottamushenkilöt näyttäisivät näkevän pormestarimallin pikemmin nykyisen vallan keskittymisen tasapainottajana ja purkajana, mihin mallin kannatuksen kuntakohtainen erilaisuus viittaa. Pormestarimallin kannatus on nimittäin selvästi suurempi (47 %) niiden keskuudessa, jotka ovat vahvasti sitä mieltä, että valta heidän kunnassaan on keskittynyt pienelle johtavien poliitikkojen ja viranhaltijoiden ryhmälle. Pormestarimallin kannatus onkin yhteydessä edustuksellisten elinten, erityisesti kunnanvaltuuston ja sen puheenjohtajan, koet-

tuun vähäiseen vaikutusvaltaan. Niistä melko harvoista vastaajista (20 henkilöä), jotka kokevat, että valtuustolla ei ole vaikutusvaltaa kunnan asioista päätettäessä, peräti kaksi kolmesta pitää pormestarimallia sopivana kuntaansa. Valtuuston vaikutusvaltaa vahvana pitävistä pormestarimallia kannattaa vain hieman yli neljännes.

Pormestarimalli ei kuitenkaan ole luottamushenkilöille vahvan virkamiesvallan vaihtoehto. Siitä melko pienestä ryhmästä poliittisia päättäjiä, joiden mielestä viranhaltijoilla on kunnassa vain vähän valtaa, muita suurempi osa kannattaa myös pormestarin valitsemista suoralla vaalilla. Pormestarin voisikin katsoa olevan enemmänkin vastapaino vahvoille valtuustoryhmien puheenjohtajille, sillä niistä henkilöistä, jotka katsovat valtuustoryhmien puheenjohtajilla olevan erittäin paljon vaikutusvaltaa kunnassaan, muita useampi (46 %) arvioi pormestari-mallin soveltuvan hyvin kuntaansa.

Yhtenä tärkeänä perusteluna suoralla kansanvaalilla valittavalle pormestarille on pidetty nykyistä äänestäjien vähäistä kiinnostusta kunnallispolitiikkaa kohtaan ja laimeaa äänestysaktiivisuutta. Pormestarin on ajateltu antavan kunnallispoliittiselle vallalle kasvot ja näin lisäävän kiinnostusta kunnallispolitiikkaan (esim. AL 17.5.2001). Tämäkään perustelu ei näytä vakuuttaneen luottamushenkilöitä, sillä niidenkin joukossa, jotka pitävät kuntalaisten mielenkiintoa kunnallispolitiikkaa kohtaan vähäisenä, suoralla vaalilla valittavan pormestarin kannatus on vain hieman muita suurempi (36 %).

Suomalaisen kunnallisen päätöksentekokulttuurin luonteenomainen piirre tänä päivänä on aikaisempaa vahvempi konsensushenkisyys, mikä ilmenee valtuustoryhmien yhteistyökäytännönä ja perinteisen puoluepolitiikoinnin vähentymisenä. Tämä päätöksentekokulttuurin kehityspiirre ja sen hyödylliseksi kokeminen kunnan kehittämisen kannalta tulivat selvästi esiin tehdyissä haastatteluissa. Pormestarimallin yhtenä pahimpana haittapuolena voidaankin pitää juuri sitä uhkaa, jonka se luo kuntien nykyisen päätöksentekojärjestelmän yhdelle vahvuustekijälle, konsensukselle. Tämän saman uhkatekijän on virkamiesjohdon näkökulmasta havainnut vastikään Tuusulan kunnanjohtajan virasta eronnut Jorma Hämäläinen (1999, 115): ”Jos yksi poliitikko, olipa hän sitten kunnanhallituksen tai -valtuuston johdossa, asetetaan muita selvästi korkeammalle, palkalliselle pallille kääntyneen kaikkineen, ei poliittisen yhteistyön valtuustossa voi olettaa siitä ainakaan paranevan. Yksi ryhmä saa muihin nähden ylivertaisen aseman, ja pormestari saa tuntea sen nahoissaan. Samaan aikaan pormestari ja organisaatiota muodollisesti johtava virkamies kävisivät jatkuvaa rajankäyntiä operatiivisesta johtamisesta.”

”Sehän merkitsi, että joku nousi toisten yläpuolelle. Ja mä oon huomannu, että poliittisella puolella, että ne kovasti haluaa varjella, että näin ei tapahtus. Että olis semmonen vallan tasapaino. Jolla tietysti on merkitystä sitten yhteistyöhön poliittisten ryhmien välillä. Ja sitten tietysti on, kun näistä on keskusteltu, niin oon kuunnellu, että myöskin se merkitsee entistä enemmän vallan keskittymistä, on yksi argumentti. Tietysti on kyllä ihan oikeen sekin näkemys, että pitäähän näillä olla sitten tuolla enempi sitä poliittista vastuuta, että vallalla olis kasvot kuntalaisiin nähden.”

”Ja nythän, vaikka tiedetään hyvinkin jokaisen kunnanjohtajan poliittinen tausta, niin lähdetään siitä, että se on virkamies, joka palvelee kaikkia poliittisia ryhmiä ja antaa apunsa ja ei tee puoluepolitiikkaa virassaan. Niin jos se on pormestari, niin sittenhän se

tekee puoluepolitiikkaa virassaan, koska se on sen takia siihen valittu ja sen kuuluukin tehdä. Niin sillon niiltä ryhmiltä, joilla ei sitä pormestaria oo, niin menee se luottamus, että he voi missä asioissa hyvänsä kääntyä tähän pormestarin puoleen ja hoitaa asioita sitä kautta. Ja jokainen tollanen asia, mistä voi, niin asetetaan kyseenalaiseks, että mitä tässä on takana, onko tässä politiikkaa, ketä tää palvelee. Ja sitä kautta se toiminta ois hyvin vaikeeta.”

Pormestarimallista käytyä keskustelua vasten on yllättävää, että tutkimuskunnissa luottamushenkilöt pitävät pormestarimallia keinona parantaa kunnan yhteistyöilmapiiriä. Tämä voidaan päätellä siitä, että pormestarin valitsemista suoralla kansanvaalilla kannattavat muita enemmän ne luottamushenkilöt, jotka pitävät poliittisten ryhmien välistä ilmapiiriä kunnassaan ristiriitaisena. Heistä runsas kaksi viidesosaa katsoo pormestarin valitsemisen suoralla vaalilla sopivan hyvin omaan kuntaansa, kun taas vastaava osuus kunnan ilmapiirin yhteistyöhakuiseksi kokevista on vain neljäsosa. Erityisesti ne päättäjät, jotka ovat sitoutumattomia tai kokevat olevansa kunnassaan vähemmistöasemassa ja pitävät ilmapiiriä ristiriitaisena, kannattavat suoraa pormestarivaalia. Puolueisiin kuulumattomista luottamushenkilöistä pormestarin valintaa suorilla vaaleilla kannattavia on enemmän kuin puoleisiin kuuluvista tai puolueiden luottamustehtävissä toimivista, mutta heistäkin puolet katsoo mallin sopivan huonosti omaan kuntaansa.

Miten sitten tämä luottamushenkilöiden odotusten vastainen suhtautuminen pormestarimalliin on selitettävissä? Yksi selitys voi löytyä siitä, että kunnallisen päätöksenteon ristiriitaiseksi kokevat ja vallankäytön sisäpiirin ulkopuolella olevat arvelevat, että pormestarimalli ei voi ainakaan huonontaa nykytilannetta.

Eräissä Manner-Euroopan valtioissa pormestari on valittava valtuutettujen joukosta. Heurun mukaan järjestelmä saattaa olla perusteltu suurissa kaupungeissa, joissa valtuutettujen joukossa kaiken todennäköisyyden mukaan on aina pormestariksi kelpollisia henkilöitä. Hänen mukaansa meidän oloissamme tällaista ei yleensä voitane olettaa. Tämän vuoksi pormestarin vaalikelpoisuuden rajoittaminen vain valtuustoon valittujen piiriin ei ole meille soveltuva ratkaisu, sillä pormestari tarvitsisi tällöin yleensä rinnalleen kunnallishallinnon substanssin tuntevan henkilön. (Heuru 2001, 94) Tämä sama argumentti sopii luonnollisesti myös vaaleilla valittavaan pormestariin.

Heurun mukaan pormestarilla tulisi olla kuntajohtajan tehtävän edellyttämä kyky ja taito eli riittävä koulutus, johtamistaito ja kunnallishallinnon tuntemus niin että kaksoisjohtajuutta ei tarvittaisi. Tällöin jokainen kunta voisi määritellä pormestarinsa kelpoisuusehdot, eikä niiden tulisi rajoittua yksinomaan poliittiseen kokemukseen eikä edes kunnan jäsenyyteen. Tässä suhteessa nykyinen kunnanjohtajajärjestelmä ei muuttuisi. (Heuru 2001, 94–95.)

Järjestelmää, jossa pormestari tulisi valita valtuutettujen keskuudesta, saatetaan Heurun mukaan perustella sillä, että hän on saanut kuntalaisten valtuutuksen. Näin olisi, mutta valtuutus olisi valtuutetuksi, ei pormestariksi. (Heuru 2001, 95.) Tämä ongelma olisi ratkaistavissa siten, että jo kunnallisvaalien ehdokasasetteluvaiheessa puolueet selvästi ilmoittaisivat, kuka on puolueen pormestariehdokas eli kenen valintaa pormestariksi puolue tukee vaaleissa saamansa kannatuksen ja sen mahdollistaman neuvotteluvoiman avulla. Käytännössä tämä merkitsisi pormestarin toimikauden sitomista valtuuston toimikauteen.

Jatkuvuuden kannalta pormestarin toimikausi olisi tällöin lyhyt, mutta se korostaisi valtuuston asemaa. Ongelmana tässä mallissa olisi se, että kunnallisvaalit voitaisiin joutua käymään pelkästään pormestariehdokkaiden persoonien ympärillä, jolloin asiakysymykset voisivat hautautua taka-alalle. Näin ei kuitenkaan välttämättä olisi, mikäli pormestariehdokkaat esittäisivät vaalien yhteydessä omat toimintaohjelmansa, joiden tukijoiksi puolueet ilmoittautuisivat.

Heurun mukaan kysymys siitä, valitsisiko pormestarin valtuusto vai valitaisiinko hänet suoralla kansanvaalilla, liittyy siihen, halutaanko valtuuston asemaa vahvistaa vai heikentää nykyisestä. ”Jos etusijalle nousee valtuuston aseman vahvistaminen, silloin pormestari olisi valittava valtuuston päätöksellä jotakuinkin samoin kuin nykyinen kunnanjohtaja. Jos taas valtuuston asemaa pyritään heikentämään, pormestari olisi valittava suoralla kansanvaalilla.” Heuru itse pitää parempana valtuuston suorittamaa vaalia, koska se vahvistaisi valtuuston asemaa. Suoralla vaalilla valittavasta pormestarista tulisi hänen mukaansa mitä ilmeisimmin valtuuston kanssa kilpaileva tai ainakin sille rinnakkainen valtakeskittymä. Kunnan poliittinen ohjaus onnistuisi parhaiten, jos pormestari olisi valtuuston alainen ja sen yhteistyökumppani eikä kunnanhallituksen alainen kuten kunnanjohtaja nykyisin on. Tässä mallissa pormestari korvaisi sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan että kunnanjohtajan. Lisäksi hän olisi kunnan hierarkiassa ensimmäisenä, jolloin valtuuston puheenjohtajalle jäisi vain valtuuston kokousten johtaminen. (Heuru 2001, 96–97).

Heurun mallissa pormestarilla tulisi olla hallinto-oikeudellinen virkavastuu ja viranomaisen asema, koska hän puoluekriittisessä hengessä katsoo, että ”suomalainen kunnallishallinto kaipaa poliittista mutta ei puoluepoliittista johtajaa (Heuru 2001, 94). Valtuuston valitessa pormestarin tämä toive tuskin toteutuu. Pikemminkin päinvastoin vallan keskittäminen yhdelle henkilölle lisää kaupankäyntiä puolueiden välillä ja siihen liittyviä jännitteitä.

”Oikeestaan tietysti siinä mielessä, että jos se valittais vaaleilla ja olis omat ehdokkaat sitten sitä pormestariutta varten, niin sit se jotenkuten menettelis, ehkä. Siis että vois ajatella, että sieltä nousis tosiaan semmonen ihminen. Aina tietysti, että onko omassa kunnassa ylipäättään semmosta ihmistä, joka olisi hyvä. Välttämättä ei jokaisessa tuhannen asukkaan kunnassa olekaan. Ei kukaan sillai vanhastaan, joka olis sitten vielä halukas oman uransa uhraamaan neljäs vuodeks ja niin edellensä. Jos se olis semmonen joku systeemi, että valtuusto valitsee, niin siis mun mielestä tällä demokratian suurin ongelma on se, että ei-hän valtuusto valitse mitään, ne puoluejärjestöthän valitsee.”

Kun tutkimuskunnissa pormestarin suoraa kansanvaalia kannattavat erityisesti ne, jotka kokivat valtuuston vallan heikoksi, voitaisiin Heurun argumentointia seuraten olettaa, että valtuuston valitsema pormestari olisi luottamushenkilöiden keskuudessa suoralla vaalilla valittavaa suositumpi malli. Näin ei kuitenkaan ole, päinvastoin.

Kunnanvaltuuston valtuutettujen joukosta valitseman määräaikaisen pormestarin, joka toimii myös kunnanhallituksen puheenjohtajana, katsoo kaikista tutkimuskuntien luottamushenkilöistä sopivan kuntaansa hieman harvempi (28 %) kuin suorilla vaaleilla valittavan pormestarin (31 %). Tamperetta lukuun ottamatta tämän mallin kannatus on melko pientä, korkeintaan 27 %. Tampere muodostaa tässä suhteessa poikkeuksen, sillä sen luottamushenkilöistä yli puolet pi-

tää valtuuston keskuudestaan valitsemaa pormestaria kaupunkiin sopivana. Tosin heistäkin vain hyvin harva pitää sitä erittäin hyvin sopivana (10 %). Myös tätä pormestarimallia kannattavat hieman muita enemmän ne, jotka ovat vahvasti sitä mieltä, että valta kunnassa keskittyy pienelle ryhmälle (39 %) ja että kunnan johtavat luottamushenkilöt samastuvat liikaa viranhaltijoiden näkemyksiin (35 %).

Suurten puolueiden edustajat eivät kannata tätäkään pormestarimallia. Yksiselitys voi olla siinä, että suuremmissa puolueissa pormestarin valinta omista riveistä on todennäköistä, mikä voi vähentää muiden luottamushenkilöiden valtaa. Valtakunnanpolitiikassakin kansanedustajan pahin vihollinen löytyy usein omasta vaalipiiristä ja omasta puolueesta. Tosin pienempien puolueiden ryhmässä erityisesti vihreät ovat myös tämän mallin kannalla (64 %).

Valtuuston valitseman pormestarin kannatus ei ole uusien luottamushenkilöiden keskuudessa suurempaa kuin kokeneiden keskuudessa, kuten suoralla vaalilla valittavan. Mallin kannatus on hyvin tasaista, kuitenkin niin, että pitkään luottamustehtävissä olleet kannattavat sitä hieman enemmän kuin uudet. Tämä malli ei myöskään saa vähemmistöasemassa oleviin ryhmiin kuuluvien kannatusta (23 %), vaikka sitoutumattomista sitä kannattaakin kaksi viidesosaa.

Pormestarimallin kokonaissuosiota voidaan arvioida laskemalla yhteen suoraan kansanvaaliin ja valtuuston suorittamaan valintaan perustuvien mallien kannatus luottamushenkilöiden keskuudessa. Lopputulos on, että poliittisten päättäjien keskuudessa kunnan poliittisen johtajuuden vahvistaminen nostamalla yksi poliitikko ylitse muiden ei nauti kovin vahvaa suosiota. Vähintään toista malleistakaan kannattaa 30 % ja molempia 14 % luottamushenkilöistä, jolloin pormestarimallin kokonaiskannatukseksi – vaalitavasta riippumatta – saadaan 44 %. Eriytyisesti Tampereella kunnan johtamiseen toivotaan muutosta, sillä siellä jomankumman mallin kannattajia on lähes kolme neljäsosaa ja molempien mallien kannattajia viidennes luottamushenkilöistä. Muissa kunnissa enemmistö luottamushenkilöistä pitää kumpaakin pormestarimallia omaan kuntaansa huonosti soveltuvana.

6.6 Virkojen määräaikaisuus

Kolmas kuntajohtamisen malli, kunnanjohtajan viran määräaikaistaminen, saa tutkimuskuntien luottamushenkiöiltä pormestarimalleja suuremman kannatuksen. *Määräaikaista virkamieskunnanjohtajaa* omaan kuntaansa pitää sopivana 41 % luottamushenkilöistä. Tosin erittäin sopivana sitä pitää vain 11 %. Hyvän vertailukohdan tarjoaa useimmissa kunnissa olemassa oleva käytäntö: kolme neljännestä luottamushenkilöistä pitää *pysyvään virkasuhteeseen nimitettyä virkamiesjohtajaa* kuntaansa sopivana kuntaorganisaation järjestämisvaihtoehtona. Sitä vastoin vuoden 1976 kunnallislain voimaantuloon saakka vallinnut käytäntö, *jossa kunnanjohtaja toimi myös kunnanhallituksen puheenjohtajana*, ei jaksakaan kiinnostaa juuri ketään. Luottamushenkilöistä ainoastaan 11 % pitää sitä sopivana omaan kuntaansa.

Tutkimuskunnista ainoastaan Hämeenkyrössä ja Tampereella yli puolet poliittisista päättäjistä pitää kunnanjohtajan määräaikaistamista kuntaansa hyvin soveltuvana ratkaisuna. Vesilahden vastaajista ainoastaan kaksi henkilöä on tätä mieltä. Muissa kunnissa vastaava osuus on noin kaksi viidesosaa luottamushenkilöistä.

Suhtautuminen viranhaltijakunnanjohtajaan on myös yhteydessä edustuksellisen demokratian tilaan siten, että pysyvää viranhaltijajohtajaa huonona ratkaisuna pitävien mielestä edustuksellisten instituutioiden (valtuusto, hallitus, lautakunnat ja niiden puheenjohtajat) valta on heikompi kuin tätä johtamismallia kannattavien mielestä. Sillä, miten vahvaksi luottamushenkilöt kokevat viranhaltijoiden vaikutusvallan, ei näytä olevan yhteyttä viranhaltijajohtajan määräaikaistamistoiveisiin.

Määräaikaista kunnanjohtajaa kannattavat eivät ole kannassaan kovinkaan ehdottomia, sillä mallin kannattajista yli puolet katsoo myös pysyvän viranhaltijajohtajan sopivan kuntaan ainakin melko hyvin.

Suurista puolueista Keskustan edustajissa on vähiten kunnanjohtajan määräaikaisuuden kannattajia (32 %). Muissa suurissa puolueissa kannatus on hyvin tasaista, kahden viidesosan luokkaa. Sen sijaan pienempien ryhmien edustajista runsas puolet katsoo määräaikaisen kunnanjohtajan omaan kuntaansa sopivaksi ratkaisuksi. Pienryhmiin on laskettu mukaan myös puolueiden ulkopuoliset ja sitoutumattomat, joiden näkemys ei tässä asiassa kuitenkaan eroa suurten puolueiden edustajien näkemyksistä.

Vastaajan omalla asemalla kunnallisessa valtarakenteessa näyttää myös olevan vaikutusta kunnanjohtajan viran määräaikaisuuden kannatukseen. Niistä luottamushenkilöistä, jotka kokevat olevansa vähemmistöasemassa kunnassaan, määräaikaista viranhaltijajohtajaa kannattaa peräti kolme viidesosaa. Selityksenä saattaa olla esimerkiksi se, että kun puolueiden väliset voimasuhteet voivat vaaleissa muuttua, nyt vähemmistöasemassa olevalle ryhmälle voi avautua vaikutusmahdollisuus, mikäli kunnanjohtajan virka täytetään seuraavan kerran kohtalaisen lyhyen ajan kuluttua. Toisaalta he voivat kokea nykyiset kunnanjohtajat poliittisilla perusteilla valituiksi suurten puolueiden edustajiksi, mihin tilanteeseen halutaan muutos.

Kunnanjohtajan viran määräaikaistamista selvästi enemmän luottamushenkilöt kannattavat *johtavien virkojen määräaikaistamista*. Tosin nykyisin voimassa oleva lainsäädäntö estänee pysyviä tehtäviä varten perustettujen virkojen muuttamisen määräaikaisiksi kunnanjohtajan virkaa lukuun ottamatta. Yli puolet (56 %) kaikista kyselyyn vastanneista pitää johtavien virkojen määräaikaistamista kuntaansa sopivana ratkaisuna. Erittäin sopivana sitä pitää vajaa neljännes (23 %). Johtavien virkojen määräaikaistaminen saa kannatusta erityisesti Tampereella, jossa peräti neljä viidesosaa luottamushenkilöistä katsoo määräaikaisuuden sopivan vähintään hyvin kaupungin hallintoon. Määräaikaisuuden kannatuksen vahvuutta Tampereella korostaa se, että kaksi viidesosaa kaupungin luottamushenkilöistä katsoo mallin sopivan erittäin hyvin. On ilmeistä, että johtavien virkojen määräaikaisuuden suosio Tampereella selittyy kaupungin virkamieskeskeisellä valtarakenteella. Myös Vammalassa (kaksi kolmasosaa) sekä Nokialla (kolme viidesosaa) malli saa runsaasti kannatusta. Viialassakin sen kannalla on puolet luottamushenkilöistä.

Puolueittain tarkasteltuna virkojen määräaikaistamisen kannatus on pienintä Keskustassa ja Kokoomuksessa (44 % ja 47 %). SDP:n kannattajista asiaa kannattaa puolet ja vasemmistoliittolaisista hieman useampi (59 %). Aivan omaa luokkaansa määräaikaisten virkojen kannatus on pienryhmissä, joissa yhteenlaskettu kannatus on peräti 84 %. Varsinkin ne luottamushenkilöt, jotka katsovat kuntiensa virantäytön tapahtuvan poliittisin perustein, kannattavat johtavien virkojen määräaikaisuutta.

Virkojen määräaikaistamista kannattavat lähes kaikki sitoutumattomat luottamushenkilöt, ja niistäkin, jotka kokevat ryhmänsä useimmissa asioissa olevan vähemmistöasemassa, tätä valintatapaa kannattaa kolme neljäsosaa.

Johtavien virkojen määräaikaistamista kannattavat luottamushenkilöt pitävät edustuksellisten instituutioiden vaikutusvaltaa kunnassaan merkittävästi heikompana kuin muut. Viranhaltijoiden ryhmän koetulla vaikutusvallalla ei ole yhteyttä määräaikaistamisen kannatukseen.

Tiivistetysti mitä lähempänä poliittinen päätöksentekijä on kunnallispoliittisen vallan ydintä, sitä vähemmän hän kannattaa johtavien virkojen määräaikaistamista. Tälle ryhmälle, joka kykenee vaikuttamaan virkanimityksiin, virkojen määräaikaisuus saattaa näyttäytyä riskinä, joka vain lisää byrokraattisia menettelytapoja ja voi ehkäistä pätevimpien hakijoiden hakeutumista kuntaan.

6.7 Luottamushenkilöiden puoli- tai kokopäivätoimisuus

Mahdollisuudet vahvistaa kunnan poliittista johtajuutta eivät luonnollisestikaan rajoitu pormestarijärjestelmään. Onkin katsottu, että tärkeämpää kuin nostaa yksi poliitikko ylitse muiden on parantaa poliittisten päättäjien ja heidän johtajiensa työskentelyedellytyksiä (Hämäläinen 1999, 115). Käytännössä raskaimman taakan kunnan poliittisesta johtamisesta kantaa kunnallisessa hierarkiassa ykkösenä olevaa kunnanvaltuuston puheenjohtajaa enemmän kunnanhallituksen puheenjohtaja. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävä vie verraten paljon aikaa eikä pelkästään iltaisin, vaan monet viranomaistapaamiset ja edustustehtävät edellyttävät käytännössä joustavaa siviilityöaikaa ja mahdollisuutta hoitaa kunnan asioita virka-aikanakin. Monissa kaupungeissa kaupunginhallituksen puheenjohtajuus on käytännössä jo hyvän matkaa professionaalistunut vähintään puolipäivätoimiseksi tehtäväksi siten, että tehtävään on valikoitunut henkilö, jolla on mahdollisuus virka-aikanakin hoitaa tätä luottamustehtävää.

”Kyllähän se on semmosta, varsinkin hallituksen puheenjohtajalta, että kyllä hän hirveesti joutuu irrottautuu, oli ne sitten työnantajan palveluksessa tai oma yritys, niin kyllä siinä voi puhua ainakin puoliammattilaisuudesta.”

Tutkimuskuntien poliittiset päättäjät myöntävät sen, että puhtaaseen luottamushenkilöhallintoon perustuva poliittinen johtajuus ei ylimpien luottamustehtävien osalta enää toimi. Kaikista kyselyyn vastanneista puolet on sitä mieltä, että *puoli- tai tarvittaessa kokopäivätoiminen kunnanhallituksen puheenjohtaja* soveltuisi hyvin heidän kuntaansa. Yllättävää ei ole, että suurissa kunnissa johtavien luottamushenkilöiden professionaalistuminen saa enemmän kannatusta kuin

pienemmissä kunnissa, koska suuremmissa kunnissa nämä luottamustehtävät kuormittavat enemmän kuin pienissä. Tampereella, Nokialla ja Vammalassa noin kolme viidesosaa poliittisista päättäjistä pitää tätä ”kuntaneuvosmallia” sopivana. Selvästi suurimmassa tutkimuskunnassa Tampereella jopa neljännes luottamushenkilöistä pitää mallia erittäin sopivana.

Kuntaneuvosmallin kannatus on selvästi yhteydessä vastaajan omaan kunnallispoliittiseen kokemukseen. Varsinkin uudet valtuutetut pitävät mallia tarpeettomana; heistä sitä kannattaa noin kolmannes, kun taas pidempään luottamustehtävissä olleista puoli- tai kokopäivätoimista kunnanhallituksen puheenjohtajaa pitää kuntaansa sopivana yli puolet.

Kunnanhallitusten uusista, vuonna 2001 valituista jäsenistä puheenjohtajan puoli- tai kokopäivätoimisuutta pitää tarpeellisenä ainoastaan vajaa kolmannes, kun taas edellisellä vaalikaudella kunnanhallituksen jäsenenä olleista sitä kannattaa peräti kolme neljännestä. Näin ollen ”Siperia näyttää opettavan” kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävän vaativuuden, jo pelkästään ajankäytön kannalta.

Puolueittain tarkasteltuna ainoastaan Keskustan edustajat erottuvat muista siinä, että he kannattavat mallia muita vähemmän. Tämä on ymmärrettävää sitä taustaa vasten, että pääosa heistä edustaa pieniä kuntia.

Päätoimista luottamusjohtamista on pidetty vieraana elementtinä kunnallishallinnolle, joka perustuu korvauksettomaan tai nimelliseen palkkioon perustuvaan vastuunkantoon yhteisistä asioista (ks. Helander 2000). Ajattelutavan taustalla on selvästikin sellainen ihannekuva kunnasta, joka ei ole enää vuosikymmeniin soveltunut mittavasta hyvinvointipalveluiden tarjonnasta vastaavaan kuntaorganisaatioon.

6.8 Valtuustoryhmien työn tukeminen

Pormestari- ja kuntaneuvosmallien ohella kunnan poliittista johtajuutta voidaan vahvistaa tukemalla valtuustoryhmien toimintaa. Tämä voi olla perusteltua jos sen vuoksi, että kansallisen ja piiritason puoluejärjestöistä poiketen poliittisen toiminnan henkilöresurssit ovat jääneet verraten vähäisiksi paikallisella tasolla. Valtakunnallisten puoluetuimistojen tavoin paikallistason puoluejärjestöjen ja valtuustoryhmien toimihenkilöiden määrä supistui huomattavasti 1990-luvulla. Päätoimisia puolueetyöntekijöitä oli vuonna 1997 koko maassa SDP:llä selvästi eniten, 14, kun Vasemmistoliitolla heitä oli laskentatavan mukaan 5–6, Kokoomuksella 3–5 ja RKP:llä 1–2. Valtuutettujen määrällä mitattuna suurimmalla kuntapuolueella Suomen Keskustalla ei ollut lainkaan päätoimisia puolueetyöntekijöitä paikallistasolla. Erot laskentatavoissa johtuvat siitä, että monissa puolueissa Helsingissä ja eräissä puolueissa muissakin suurissa kaupungeissa toimii sekä perustason puolueosastoja että piiriorganisaatio. (Ruostetsaari 1998, 49–50.)

Kun puoluetuimistojen ja vähäisemmässä määrin myös piirituimistojen henkilökunnan väheneminen selittyy lamalla ja sitä seuranneella puoluetuen supistumisella – mikä tosin lähes kompensoitui eduskuntaryhmien ryhmäkanslioiden saaman tuen kasvulla – paikallistason puoluebyrokratian supistumisen syy

on puolueverokertymien väheneminen. Tämä puolestaan johtuu kunnissa 1990-luvulla tehdyistä hallintoreformeista. Kunnallisten lautakuntien määrän dramaattinen väheneminen 1990-luvulla on vienyt koko maassa tuhansia luottamustehtäviä, minkä vuoksi myös puolueveroa kokouspalkkioistaan maksavien luottamushenkilöiden määrä on vähentynyt. (Mt., 50.)

Kyselylomakkeessa kunnallisille päättäjille tarjottiinkin vaihtoehto, jossa ”*poliittisen johtajuuden vahvistamiseksi valtuustoryhmät voisivat palkata päätoimisen sihteerin kunnan rahoituksella, jotta ne voisivat perehtyä riittävän aikaisessa vaiheessa viranhaltijoiden valmistelemiin esityksiin*”. Kaikki tutkimuskunnat yhteen laskien mallin suosio jää verraten vähäiseksi, joskin sen kannatus vaihtelee suuresti kuntien välillä. Kaikista vastaajista sitä pitää sopivana kuntaansa hieman yli kolmannes (35 %) ja erittäin sopivana vain yksi kymmenestä (9 %). Merkittävämmän kannatusta malli saa ainoastaan Tampereella, jossa kolme viidesosaa luottamushenkilöistä pitää sitä ainakin jossain määrin sopivana kuntaan. Itse asiassa malli on jo käytössä Tampereella, sillä suurimmilla valtuustoryhmillä on käytössään kunnallissihteerit, joskaan ei kaupungin vaan puolueen palkkaamina. Myös Nokian ja Vammalan luottamushenkilöitä löytyy mallille jonkin verran kannatusta (noin kaksi viidesosaa). Pienimmässä tutkimuskunnassa Vesilahdella päätoimisten sihteerien palkkaamista ei pidä tarpeellisena yksikään luottamushenkilö.

Palkattuihin valtuustoryhmäsihteereihin perustuvan mallin vieraus keskustalaisille näkyy tässäkin yhteydessä siten, että kaikista kyselyyn vastanneista keskustalaisista kuntapäättäjistä ajatusta pitää edes melko sopivana omaan kuntaan vain kolme henkilöä. Muissa puolueissa kannatus on suurempaa. Vasemmistoliiton edustajista mallia kannattaa lähes puolet (46 %) neljäsosan katsoessa sen sopivan kuntaan jopa erittäin hyvin. Pienpuolueiden ryhmässä kannatus on myös varsin suurta. Erityisesti vihreistä suurin osa kannattaa ajatusta, mikä johtunee siitä, että vihreitä on ainoastaan kolmessa suurimmassa tutkimuskunnassa. Sitoutumattomista päätoimisen sihteerin palkkaamista kannattaa vajaa kolmannes.

Kunnallista poliittista johtajuutta voidaan osaltaan vahvistaa *tukemalla kuntapäättäjien mahdollisuutta käyttää aikaansa luottamustehtävien hoitoon*. Jo nykyisin kunnallisten toimielinten jäsenille maksetaan kokouspalkkio, minkä lisäksi valtuuston ja hallituksen puheenjohtajat saavat kiinteän vuosipalkkion (KunL 365/95, 42 §). Vaikka nämä palkkiot ovat kuntien vapaasti päätettävissä, ne ovat useimmissa kunnissa verraten vaatimattomia. Puolueiden palkkioista perimä puoluevero pienentää vielä verotuksen jälkeen käteen jäävää osaa. Sitä vastoin valtuustoryhmien kokouksista palkkiota ei voida maksaa kunnan varoista (Harjula & Prättälä 2001, 278).

Virallisten kokousten ajalta luottamushenkilöillä on mahdollisuus saada lisäksi *ansionmenetykskorvausta*. Ongelmana tässä on, että huomattava osa varsinkin johtavassa asemassa olevien luottamushenkilöiden ajankäytöstä kohdistuu sellaisiin tehtäviin, joiden hoitaminen ei tapahdu virallisissa kokouksissa vaan epävirallisemmilla foorumeilla kuten neuvotteluissa.

”Että nää palkkiot on niin pieniä, että mää pelkään, että se on yks syy, mikä sitten kyllä haittaa motiivointia tässä asiassa. – – Että se vaikuttaa kumminkin siihen arvostukseen ja sitten haluun käyttää aikaa. Että se rupee kostauteun kyllä sillä, että me ei saada kunnol-

lista väkee kohta meidän hommiin. Kyllä tänä päivänä mitataan asioita rahassa aika paljon. Jos ei tehtävistä makseta kuin nimellinen palkkio, niin ei niitä arvostetakaan. – – Siinä vaadittais, mää kuvittelisin, että melkein tarttis Kuntaliiton taholta tehdä jonkinmoinen suositus näitten palkkioitten suhteen. Että se vois olla helpompi tie.”

”Kyllä tämä hoituu ihan tällä systeemillä. Mukana on ne, jotka asiasta on kiinnostuneita. En tiedä, tulisko sinne kyvykkäämpiä sitten sitä kautta, että rahaa maksettas vai tulisko sinne ahneemmat vai mitä siellä sitten tapahtus.”

Suurin osa tutkimuskuntien luottamushenkilöistä (57 %) kannattaa ansionmenetyskorvauksen laajentamista siten, että korvausta voitaisiin maksaa virallisiin kokouksiin osallistumisen ohella kaikista luottamustehtävien hoitamisesta aiheutuneista ansionmenetyksistä. Ainoastaan Hämeenkyrön ja Vesilahden edustajien enemmistö on sitä mieltä, että malli ei sovellu heidän kuntaansa. Vammalassa, Viialassa ja Tampereella jopa verraten suuri osa luottamushenkilöistä katsoo ansionmenetyskorvauksen laajentamisen soveltuvan erittäin hyvin.

Poliittisen kannan mukaan tarkasteltuna ansionmenetyskorvauksen laajentamista vastustetaan eniten Keskustassa. Myös Kokoomuksen edustajista alle puolet kannattaa sitä. Suurinta kannatus on Vasemmistoliitossa ja sitoutumattomissa, joista kolme neljännestä katsoo ansionmenetyskorvauksen laajentamisen sopivan hyvin omaan kuntaansa.

7 Kuntalaisten suora osallistuminen ja vaikuttaminen

7.1 Luottamushenkilö ja suora demokratia

Suomen kunnissa on hyvin vaihtelevalla innolla lähdetty täydentämään edustuksellista demokratiaa kuntalaisten erilaisilla suoran vaikuttamisen keinoilla ja menetelmillä. Kuntakohtaiset erot suorien osallistumiskanavien avaamisessa ovat suhteellisen suuria. Suoraa demokratiaa merkitsevien uudistusten toteuttamisen yleisyyttä Suomen kunnissa on vuonna 2000 tutkittu Suomen Kuntaliiton kyselyllä, johon 452 kunnasta vastasi 319. (Laiho ym. 2000, 95.)

Tutkimuksessa erilaisista suoran demokratian muotojen käytön yleisyydestä tehtiin summamuuttuja, jota käytettiin mittarina edustuksellisen ja suoran demokratian painottamiselle kuntien kunnallisdemokratiaa koskevassa kehittämiss politiikassa. Tulosten mukaan enemmistö kunnista pitäytyy perinteisiin edustuksellisen demokratian toimintatapoihin ja kehittää suhteellisen varovaisesti suoria osallistumis- ja vaikuttamistapoja. Muita kuntia enemmän sekä edustuksellista että suoraa demokratiaa kehittämään lähteneitä 319 kyselyyn vastanneesta kunnasta oli 103 kuntaa. Ne luokiteltiin *edelläkävijöiksi*, jotka ovat päässeet selvästi muita pidemmälle *joko* edustuksellisen demokratian muotojen kehittämisessä *tai* suorien osallistumis- ja vaikuttamiskanavien luomisessa. Näistä ns. *kärkikunniksi* voitiin luokitella 34 kuntaa, joissa *sekä* edustuksellisen *että* suoran osallistumisen muotoja kehitetään samanaikaisesti voimakkaammin kuin muissa kunnissa. Edelläkävijäkuntiin kuuluu väestömäärältään suuria ja suurehkoja kuntia sekä keskimäärin useammin myös väestökehitykseltään muuttovoittoisia kuntia. (Mt., 96.)

Toisessa ääripäässä, kunnallista demokratiaa koskevien kehittämistoimien *peränpitäjiin* kuului 67 kuntaa, joissa oli jätetty suurimmalta osin hyödyntämättä sekä suoraa demokratiaa että edustuksellisen demokratian avoimuutta koskevat kehittämismahdollisuudet. Tyypillisesti tähän ryhmään kuului asukasmäärältään pieniä ja muuttotappiollisia kuntia. *Edustuksellisen demokratian toimintatapojen* painottajia kehittämistoimenpiteissään kunnista oli puolestaan 75, joista

suhteellisesti suurin osa oli pieniä, alle 5 000 asukkaan kuntia ja toiseksi eniten keskisuuria, 10 000–20 000 asukkaan kuntia. (Mt., 97.)

Kuntaliiton kyselyyn vastanneista 319 kunnasta kehittämistyön painopiste oli vain 14 kunnassa enemmän suoran vaikuttamisen kuin edustuksellisen demokratian puolella. Keskimääräistä useammin tähän ryhmään kuului pieniä alle 5 000 asukkaan ja pienehköjä 5 000–10 000 asukkaan kuntia. ”Keskiarvokunniksi” voitiin luokitella 60 kuntaa, joissa edetään melko varovaisesti sekä suoran vaikuttamisen että edustuksellisen demokratian keinovalikoiman käyttämisessä ja laajentamisessa. (Mt., 97–98.)

Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki lähtee aiempien kunnallislakien tapaan siitä, että päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Edustuksellisuus kunnallishallinnon periaatteena ei kuitenkaan sulje pois kuntalaisten suoraan osallistumista ja vaikuttamista. Itse asiassa vielä kunnallishallintomme synnytyvaiheissa ajateltiin, että kuntakokous, johon kaikki saivat osallistua, oli alkuperäisempi ja siksi myös oikeampi ja kansanvaltaisempi muoto kuin edustuksellisuuden periaatteelle rakentuva valtuusto. Kuntalaissa tämä suoran osallistumisen muoto näkyy varsinkin kunnallista kansanäänestystä koskevissa säännöksissä. (Harjula & Prättälä 2001, 207.)

Kuntalain (365/95) 27 §:n mukaan kunnanvaltuuston on ”pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan”. Laissa esitetään esimerkinomainen, ei tyhjentävä luettelo toimenpiteistä, joilla osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti (Mt., 208–209):

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin
- 2) järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kuntalaisten suora vaikuttaminen saa pirkanmaalaisten tutkimuskuntien luottamushenkilöiltä vahvan periaatteellisen kannatuksen, sillä kaksi kolmannelta kyselyyn vastanneista katsoo, että kuntalaisten tulisi voida nykyistä enemmän osallistua ja vaikuttaa suoraan asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Erityisesti tätä mieltä poliittiset päättäjät ovat Hämeenkyrössä (79 %), Tampereella (75 %) ja Nokialla (71 %), joskin pienimmissäkin kunnissa yli puolet luottamushenkilöistä kannattaa suoran osallistumisen ja vaikuttamisen lisäämistä (Vammalassa 61 %, Vesilahdella 52 %, Viialassa 52 %). Näin ollen vaikka suoran demokratian kannatus ei lisäännykään aivan suoraan kuntakoon kasvaessa, näyttää ilmeiseltä, että pienissä kunnissa luottamushenkilöt kokevat kuntalaiskontaktinsa toimivammiksi kuin kollegat suuremmissa kunnissa. Pienessä kunnassa luottamushenkilöt eivät jää samalla tavalla kasvottomiksi ja pelkästään median välityksellä kohdattaviksi kuin suurissa kaupungeissa.

Tutkimuskuntien poliittisten päättäjien erilaisesta suhtautumisesta suorien vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseen ei kuitenkaan voida tehdä sitä johtopäätöstä, että edustuksellisen demokratian tila olisi huono niissä kunnissa, joissa

suoria kanavia toivotaan lisättävän. Esimerkiksi sekä Hämeenkyrön että Vesilahden luottamushenkilöiden suuri enemmistö kokee kunnan ja kuntalaisten sekä kunnan ja kansalaistoiminnan väliset suhteet hyviksi. Hämeenkyrössä tunnetaan tarvetta lisätä suoraa vaikuttamista, Vesilahdella ei.

Suhtautuminen kuntalaisten suoran vaikuttamisen lisäämiseen jakautuu selvästi sukupuolen mukaan. Kun naisista peräti 81 % kannattaa nykyistä suurempaa suoraa vaikuttamista, miehistä vastaava osuus on 58 %. Poliittisten päättäjien kokemuksella kunnallisista luottamustehtävistä ei sitä vastoin ole olennaista vaikutusta. Tosin pitkään luottamustoimissa olleiden suhtautuminen suoran demokratian kehittämiseen on hieman varauksellisempaa kuin uusien luottamushenkilöiden.

Suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannatus lisääntyy siirryttäessä poliittisella kartalla oikealta vasemmalle. Suurempien puolueiden edustajista ainoastaan kokoomuslaisten enemmistö (60 %) ei kannata kuntalaisten suoran vaikuttamisen lisäämistä. Keskustalaisista kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä kannattaa 59 %, sosiaalidemokraateista 72 % ja vasemmistolaisista peräti 86 %. Myös pienemmissä puolueissa niiden yhteenlaskettu kannatus kuntalaisten suoralle vaikuttamiselle on merkittävää (77 %). Pienempien puolueiden piirissä kannatus on jopa varauksettomampaa kuin suuremmissa puolueissa, joissa Vasemmistoliittoa lukuun ottamatta väittämän kanssa *täysin* samaa mieltä olevia ei ole kovinkaan paljoa. Pienpuolueiden ryhmässä heitä on 57 % ja Vasemmistoliitossakin 31 %.

Sitoutumattomista ja kunnassaan vähemmistössä olevien ryhmien jäsenistä noin kolme neljännestä kannattaa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien laajentamisesta. Enemmistöryhmiin kuuluviinkin on yli puolet väittämän kanssa ainakin jokseenkin samaa mieltä, mutta täysin samaa mieltä heistä on vain 9 %. Näin ollen kunnallispoliittisen vallankäytön ytimen läheisyys ei suinkaan poista vaan laimentaa suoran demokratian kannatusta.

Myös puolueiden luottamustehtävissä toimivista suurin osa kannattaa suoran vaikuttamisen lisäämistä (65 %), tosin hieman vähemmän kuin puolueiden rivijäsenet (72 %). Puolueisiin kuulumattomien luottamushenkilöiden keskuudessa kannatus on samaa luokkaa kuin puolueaktiiveillakin (63 %).

Kunnallisten poliittisten päättäjien positiivinen yleisasenne kuntalaisten suoraa osallistumista ja vaikuttamista kohtaan näkyy myös siinä, että he kannattavat myös *vuoropuhelun lisäämistä kuntalaisten kanssa kunnallisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa*. Vastanneista peräti 81 % on samaa mieltä asiaa koskevan väittämän kanssa. Erityisen paljon täysin samaa mieltä asiaa koskevan väittämän kanssa olevia on Hämeenkyrössä (42 %) ja muita kuntia vähemmän Vesilahdella (12 %). Mielenkiintoiseksi tämän eron tekee se, että ne ovat poliittiselta rakenteeltaan samantyyppisiä, vahvasti keskustajohtoisia kuntia. Elinkeinorakenteeltaan ne ovat kuitenkin verraten erilaisia Vesilahden ollessa vahvasti maa- ja metsätalousvoittoinen ja Hämeenkyrön vielä vahvemmin teollisuusvoittoinen, joskin vahvan maatalousperinteen omaava. Aiemmat Vesilahden poliittisesta kulttuurista tehdyt havainnot viittaisivat siihen, että vesilahtelaisten poliittisten päättäjien vähäisen mielenkiinnon syy vuoropuhelun lisäämiseen on se, että vahvasti konsensushenkisessä kunnassa sitä koetaan olevan jo ennestään riittävän paljon.

Kuntalaisten suoran vaikuttamisen lisäämistä toivovien luottamushenkilöiden mielestä kunnallinen päätöksenteko sisältää enemmän ristiriitoja ja yhteistyö poliittisten ryhmien välillä on vähäisempää kuin muiden mielestä. Suoran vaikuttamisen lisäämisen vastustajat puolestaan kokevat ryhmien välisen yhteistyön toimivan hyvin ja katsovat muutenkin nykyisen päätöksentekotavan olevan yhteistyöhakuinen.

Suoran demokratian lisääminen ei myöskään tarkoita sitä, että poliittiset puolueet koettaisiin tarpeettomiksi. Sekä suoran vaikuttamisen lisäämisen kannattajista että lisäämistä tarpeettomana pitävistä kolme neljästä pitää poliittisia puolueita edelleen välttämättöminä. Poliittisille kuntapäättäjille kunnallinen demokratia ei siis näyttäydy *joko* edustuksellisenä *tai* suorana vaan *sekä että*. Kääntäen tämä tarkoittaa sitä, että ongelmia ei katsota liittyvän pelkästään nykyisen edustuksellisen demokratian toimivuuteen vaan yhtä hyvin myös suoraan demokratiaan.

”Minusta on semmoista henkeä, että täällä, mä en tiedä onko se pelkoa vai mustasukkasuutta vai. Täällä monet näistä vanhoista poliitikoista korostaa sitä edustuksellisen demokratian merkitystä, että se on ikään kuin todellista demokratiaa, kun siinä kaikki äänestäjät ovat päässeet sanomaan sanansa ja päässeet valitsemaan edustajat. Ja sitten nämä kansalaisliikkeet edustavat jotain pientä aktivistien joukkoa, joka ei välttämättä edusta enemmistöä. Tätä korostetaan ja musta tämä on virheellinen tapa ajatella, että ei edustuksellinen demokratia, ne ei ole toistensa vaihtoehtoja, vaan nimenomaan täydentää toisiaan. Molempia tarvitaan.”

Vaikka kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisellä onkin poliittisten päättäjien vankka tuki, tästä huolimatta niiden kannatus ei ole varauksetonta. Yli puolet (56 %) luottamushenkilöistä yhtyy väittämän, että *”suorien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen esim. kansanäänestyksin tuottaisi helposti huonoja ja lyhytjänteisiä päätöksiä”*. Tosin tämän väittämän kanssa täysin samaa mieltä on vain 17 % vastanneista. Ainoa tutkimuskunta, jossa näkemys suoran osallistumisen mahdollisista haittapuolista jää vähemmistöön, on Nokia. Erityisen paljon suoraan osallistumiseen epäilevästi suhtautuvia on Viialassa, jossa päättäjistä lähes kolme neljännestä uskoo sen synnyttävän helposti huonoja ja lyhytjänteisiä päätöksiä. Skeptinen suhtautuminen suoraan demokratiaan yhdessä puoluerajojen jyrkkyyden kanssa viittaa siihen, että puoluekeskeisellä asioiden hoitamisen perinteellä on yhä vahva asema Viialan kunnallispolitiikassa.

Luottamushenkilön sukupuolella on tässäkin kohdin merkitystä, sillä naispuoliset poliittiset päättäjät luottavat miehiä selvästi enemmän kuntalaisten harkintakykyyn. Kun miehistä kaksi kolmannelle katsoo suorien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen voivan tuottaa huonoja päätöksiä, naisista näin ajattelee vain kaksi viidesosaa.

Pitkään luottamustehtävissä toimineet uskovat muita yleisemmin suoran vaikuttamisen tuottavan helposti huonoja päätöksiä (63 % vähintään kolme kautta olleista). Uusien luottamushenkilöiden mielipiteet tässä asiassa menevät melko tarkkaan tasan samaa ja eri mieltä olevien kesken. Uusissa luottamushenkilöissä tosin ei ole juurikaan niitä, jotka olisivat täysin samaa mieltä väittämän kanssa.

Vastoin yleistä odotusta poliittisten päätöksentekijöiden suhtautuminen suoraan demokratiaan ei ole ikäsidonnaista. Suorien osallistumis- ja vaikutta-

miskanavien suosio ei vähene siirryttäessä nuoremmista vanhempien luottamushenkilöiden ryhmään. Pikemminkin päinvastoin eläkeläiset eli 65 vuotta täyttäneet kaipaavat kuntalaisille suoria vaikutusmahdollisuuksia enemmän kuin nuoret ikäluokat. Toisaalta taas vähiten niistä on kiinnostunut vähän nuorempi, 55–65-vuotiaiden ikäluokka. Vanhimman ikäluokan myötemielisyyttä suoraa demokratiaa kohtaan kuvaa myös se, että se ei myöskään pelkää suoran demokratian tuottavan huonoja ja lyhytjänteisiä päätöksiä. Vanhinta ikäluokkaa vähemmän huolissaan on vain 35–44-vuotiaiden ikäluokka. Jopa alle 35-vuotiaat ovat enemmän huolissaan suoran demokratian tuottamista päätöksistä kuin eläkeläiset. Kun 55–65-vuotiaat luottamushenkilöt ovat vähiten kiinnostuneita suoran demokratian lisäämisestä, he ovat myös muita ikäluokkia enemmän huolissaan sen tuottamista päätöksistä.

Kokoomus ja Vasemmistoliitto edustavat siinä suhteessa ääripäitä, että Kokoomuksen edustajista lähes kaikki (90 %) uskovat kuntalaisten suoran vaikuttamisen voivan johtaa huonoihin ja lyhytjänteisiin päätöksiin. Vasemmistoliiton edustajista tätä mieltä on vain kolmannes (33 %). Näiden ääripäiden väliin sijoittuvat keskustalaiset ja sosiaalidemokraatit (molemmista hieman yli 60 %). Pienpuolueissa näin uskovia on vielä vähemmän (24 %).

Luottamushenkilön käsitys suoran vaikuttamisen haitoista liittyy selvästi hänen omaan asemaansa kunnassa, sillä useimmissa asioissa vähemmistöön jäävistä vain kolmannes uskoo suorien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen tuottavan huonoja päätöksiä. Enemmistöasemassa olevista tätä mieltä on kaksi kolmannesta.

Keskeisesti suoran demokratian toimivuuteen vaikuttava kysymys on *kuntalaisten mielenkiinto kunnallista osallistumisesta ja vaikuttamisesta kohtaan*. Lain-säädännöllä voidaan luoda osallistumisen edellytyksiä, mutta esimerkiksi vuoden 1976 kunnallislain kunnanosa-hallintoa koskevat säännökset ovat osoittaneet, että muodollisten osallistumisjärjestelmien luominen ei tuota tuloksia, jos halu niiden käyttöön ottamiseen puuttuu (Harjula & Prättälä 2001, 208). Suoran demokratian ideaalimalliin on ikään kuin sisäänrakennettu oletus kuntalaisten verraten suuresta osallistumisvalmiudesta, kunhan vain kanavat tätä varten avataan. Kunnalliset päättäjät eivät kuitenkaan ole tässä suhteessa kovin optimistisia, sillä heistä yli puolet (55 %) pitää kuntalaisten mielenkiintoa kunnalliseen päätöksentekoon vähäisenä. Selvän poikkeuksen muodostaa pienin kunnista, Vesilahti, jossa tätä mieltä on vajaa neljännes luottamushenkilöistä. Kunnan koko ei kuitenkaan sinänsä ole selittävä tekijä, sillä kuntalaisia vähiten kunnan asioista kiinnostuneina pitävät tutkimuskunnista toiseksi ja kolmanneksi pienimmän kunnan, Hämeenkyrön (71 %) ja Viialan (71 %), luottamushenkilöt.

Kuntalaisten mielenkiinnon vähäisyys – olettaen, että luottamushenkilöiden mielikuva päämiestensä ajattelutavasta on oikea – kunnallisia asioita kohtaan saattaa johtaa siihen, että vain aktiivisten ja osallistumisresursseja (aikaa, koulutusta, rahaa ym.) omaavien kansalaisten ja kansalaisryhmien ääni tulee kuuluksi. Toisaalta voidaan myös ajatella, että uusien osallistumiskanavien avaaminen lisää kuntalaisten mielenkiintoa kunnallispolitiikkaan. Näin näyttävät ajattelevalle ne tutkimuskuntien luottamushenkilöt, jotka pitävät kuntalaisten mie-

lenkiintoa kunnallisia asioita kohtaan vähäisenä, sillä heistä valtaosa kannattaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä.

7.2 Suorat osallistumis- ja vaikuttamismuodot

Luottamushenkilöiltä tiedusteltiin heidän arviotaan useista kunnallispoliittisessa keskustelussa esillä olleista kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia lisäävistä menettelytavoista. Suurinta osaa esitetyistä vaikutuskeinoista pidettiin vähintään melko hyvinä. Parhaiksi kuntalaisten vaikutuskanaviksi luottamushenkilöt kokivat kuntalaisten kuulemistilaisuudet, yhteissuunnittelutilaisuudet ja kuntalaiskyselyt.

Viialassa usko kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksiin on heikompaa kuin muissa kunnissa, sillä siellä yli puolet vastaajista ei pitänyt mitään luetelluista vaikutuskeinoista erittäin hyvänä. Samoin puolueittain tarkasteltuna Kokoomus erottuu muista, sillä yli puolet sen edustajista ei pidä mitään suoran vaikuttamisen keinoa erittäin hyvänä vaikutusmahdollisuuksien lisääjänä.

Näyttäisikin siltä, että päättäjät suosivat enemmänkin sellaisia osallistumismuotoja, joissa tieto ja sen myötä vaikuttaminen kulkevat ylhäältä alaspäin. Kuntalaisten mielipiteitä kuunnellaan mielellään, jos niitä ei ole pakko ottaa huomioon. Sen sijaan päätösvallan, edes neuvoa-antavan, antaminen suoraan kuntalaisille itselleen ei juurikaan saa luottamushenkilöiden kannatusta. Seuraavassa tarkastellaan kunnallisten poliittisten päätöksentekijöiden suhtautumista suoran osallistumisen muotoihin erikokoisissa ja poliittiselta kulttuuriltaan toisistaan poikkeavissa kunnissa.

Taulukko 12: Suorien osallistumis- ja vaikuttamismuotojen soveltuvuus tutkimuskuntiin (erittäin hyvä- ja melko hyvä -vastanneiden prosenttiosuudet)

	Hämeenk.	Nokia	Tampere	Vammala	Vesilahti	Viiala	Kaikki
Kuntalaisten kuulemistilaisuudet	100	90	91	96	100	82	93
Yhteissuunnittelutilaisuudet	91	86	81	80	84	71	82
Kuntakyselyt	81	81	87	68	85	70	79
Vammaisneuvosto	76	81	74	73	58	30	68
Säännöllinen keskustelufoorumi yhdistysten ja liikkeiden kanssa	67	74	75	63	44	41	64
Keskustelupalsta paikallislehdessä	58	80	69	65	40	57	64
Vanhusneuvosto	79	63	69	61	50	33	61
Nuorisovaltuusto	73	56	61	58	36	44	57
Palautepuhelin	45	62	60	43	42	48	51
Keskustelupalsta Internetissä	42	57	57	39	35	63	49
Kunnallinen kansanäänestys	48	46	49	39	19	30	41
Kunnanosavaluusto	12	36	26	31	27	30	27
Neuvoa antavat äänestykset Internetin välityksellä	12	24	26	25	19	19	22

Kuntalaisten kuulemistilaisuuksia pidetään kaikissa kunnissa hyvin yksimielisesti erittäin hyvinä kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääjinä. Tutkimuskunnissa päätöksentekijöitä onkin jo jalkautettu järjestämällä keskustelutilaisuuksia kuntalaisille kunnanviraston ulkopuolella ja eri osissa kuntaa.

Vaikka kuulemistilaisuuksien yleinen kannatus on suurta, se ei kuitenkaan ole aivan varauksetonta, sillä vain Hämeenkyrössä ja Vesilahdella yli puolet päätäjistä pitää kuulemistilaisuuksia *erittäin* hyvänä tapana lisätä kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista. On mahdollista, että varauksellisuus liittyy luottamushenkilöiden ongelmalliseen asemaan strategisen ja operatiivisen johtamisen välisessä kentässä: kun luottamushenkilöt ja epäilemättä myös viranhaltijat toivoisivat kuulemistilaisuuksista eväitä kunnan yleisemmälle kehittämiselle, kuulemistilaisuuksien anti rajoittuu etupäässä joidenkin kunnanosan konkreettisten hankkeiden toteuttamiseen tai toteuttamatta jättämiseen. Kunnanosan väestön näkökulmasta nämä saattavat olla huomattavasti olennaisempia kysymyksiä kuin pitkän tähtäimen visioinnit.

”Että silloin kun se koskee ihan konkreettisesti omaa itseensä, niin silloin kyllä ollaan aktiivisia. Että kaava-asiat on ehkä kaikkein, ja tieasiat siltä osin kun tieasioita yleensä valtuustossa on, niin nekin.”

Myös *yhteissuunnittelutilaisuudet*, joissa kuntalaiset pääsevät yhdessä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kanssa pohtimaan jonkin hankkeen ratkaisuvaihtoehtoja, saavat valtaosan kannatuksen (82 %). Viialassa yhteissuunnittelutilaisuuksien kannatus on vähäisempää kuin muissa kunnissa: viidennes luottamushenkilöistä pitää niitä huonoina osallistumismahdollisuuksien lisääjinä. Kuntaliiton tutkimuksen mukaan yhteissuunnittelutilaisuudet ja kuntalaistilaisuudet ovatkin yleisimpiä, Suomen kunnista yli kahden kolmasosan käyttämiä menettelyjä kuntalaisten mielipiteiden kartoittamiseksi (Laiho ym. 2000, 88).

Kuntalaiskyselytkin saavat useimpien luottamushenkilöiden kannatuksen (79 %). Ainoastaan Vammalassa ja Viialassa on hieman muita enemmän niitä, jotka eivät pidä kyselyitä hyvänä tapana lisätä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Tätäkin vaikuttamismahdollisuutta kannatetaan Kokoomuksessa vähemmän kuin muissa puolueissa. Tosin ei sitä juuri vastustetakaan, sillä neljänneksellä kokoomuslaisista luottamushenkilöistä ei ole asiasta mielipidettä. Vastaava osuus muissa ryhmissä on alle 10 %.

Vammaisneuvosto, vanhusneuvosto ja nuorisovaltuustokin saavat tutkimuskunnissa verraten suuren kannatuksen. Näiden muotojen yleisyyttä Suomen kunnissa ilmentää se, että vuonna 2000 vammaisneuvosto oli 58 %:ssa, vanhusneuvosto 23 %:ssa ja nuorisovaltuusto 15 %:ssa Kuntaliiton kyselyyn vastanneista 319 kunnasta. Koko maan mittakaavassa näiden osallistumismuotojen yleisyys lisääntyy kuntakoon kasvaessa. (Laiho ym. 2000, 83.) Hyvänä tapana lisätä kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia pitää tutkimuskuntien luottamushenkilöistä vammaisneuvostoa 68 %, vanhusneuvostoa 61 % ja nuorisovaltuustoa 57 %. Varsinkin Viialassa ja mutta myös Vesilahdella näiden osallistumismuotojen kannatus on vähäisempää kuin muissa kunnissa. Näissäkään kunnissa näitä toimielimiä ei varsinaisesti pidetä huonoina vaikutuskanavina, vaan

suurella osalla kuntapäättäjiä ei ole mielipidettä asiasta. Hämeenkyrössä puolestaan vanhusneuvoston ja nuorisovaltuuston kannatus on suurempaa kuin muissa kunnissa.

Näiden osallistumismuotojen, varsinkin nuorisovaltuuston, kannatus on erityisen suurta uusien luottamushenkilöiden keskuudessa. On varsin ymmärrettävää, että nuoret luottamushenkilöt kannattavat nuorisovaltuustoja, mutta vähemmän itsestään selvää on, että he kannattavat myös vanhus- ja vammaisneuvostoja jonkin verran enemmän kuin vanhemmat. Myös sukupuolten välinen ero on tässä kysymyksessä hyvin selvä, sillä kaikkien näiden toimielinten kannatus on naisten keskuudessa noin 20 prosenttiyksikköä suurempi kuin miespuolisten keskuudessa.

Kaksi kolmasosaa kaikista tutkimuskuntien poliittisista päättäjistä pitää säännöllistä keskustelufoorumia yhdistysten ja liikkeiden kanssa hyvänä tapana lisätä osallistumista. Ajatus saa kannatusta erityisesti Nokialla ja Tampereella, joissa kolme neljännestä vastaajista pitää sitä hyvänä menettelytapana. Muita vähäisempää kannatus on kahdessa pienimmässä kunnassa, Vesilahdella ja Viialassa, joissa kaksi viidesosaa vastanneista kannattaa sitä. Keskustelufoorumin tarpeellisuuden suhteen uusien ja kokeneiden luottamushenkilöiden mielipiteet eivät poikkeakaan toisistaan lainkaan. Eri puolueiden edustajista ainoastaan keskustalaisista vähemmän kuin puolet kannattaa ajatusta.

Myös paikallislehden keskustelupalsta nousee luottamushenkilöiden arvioissa tärkeäksi vaikutuskanavaksi, sillä kaksi kolmasosaa pitää sitä hyvänä tapana lisätä kuntalaisten osallistumista. Erityisen tärkeäksi se nousee Nokialla, jossa neljä viidesosaa vastanneista pitää sitä hyvänä osallistumiskanavana. Muita toimivampana välineenä paikallislehden keskustelupalsta pitävät Vasemmistoliiton ja pienten puolueiden edustajat. Keskustan edustajat puolestaan pitävät sitä muita huonompana.

Paikallislehti on erityisen hyvä vaikutuskanava niiden päättäjien mielestä, jotka kokevat olevansa useimmissa asioissa vähemmistöasemassa kunnassaan, sillä heistä neljä viidesosaa pitää paikallislehdessä olevaa keskustelupalsta hyvänä tapana lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. Näin ollen media koetaan virallisia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia kompensoivaksi kanavaksi.

Noin puolet tutkimuskuntien poliittisista päättäjistä pitää kunnan palautepuhelinta ainakin jossain määrin hyvänä ratkaisuna. Nokialla ja Tampereella sitä pidetään jonkin verran parempana keinona kuin muualla. Puhelimitse annetussa palautteessa on ongelmana varmistaa sen välittyminen asiasta päättävälle taholle, joten palautepuhelimien toimivuus riippuu hyvin paljon siitä, miten näitä palautetta käsitellään. Suurin osa palautteesta koskee ilmeisesti enemmän viranhaltijoiden kuin luottamushenkilöiden toimivaltaan kuuluvia yksittäisiä päätöksiä. Näin ollen palautepuhelin voi edistää lähinnä palveluiden käyttäjien vaikutusmahdollisuuksia eli asiakasdemokratiaa (ks. Dahlberg & Vedung 2001).

Muiden puolueiden edustajista poiketen Keskustan ja Kokoomuksen edustajat eivät pidä palautepuhelintakaan erityisen hyvänä keinona lisätä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Sitä vastoin tutkimuskuntien luottamushenkilöiden mielenkiinto suoran demokratian prototyyppeistä, kunnallista kansanäänestystä, kohtaan jää verraten lai-

meaksi. Päättäjistä 41 % pitää kunnallista kansanäänestystä hyvänä tapana lisätä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Erittäin myönteisesti kansanäänestykseen suhtautuu kuitenkin vain hyvin harva, 12 % luottamushenkilöistä. Tällä osallistumismuodolla on lähes yhtä paljon vastustajia kuin kannattajiakin, minkä lisäksi viidenneksellä ei ole kantaa asiaan. Hämeenkyrössä, Nokialla ja Tampereella lähes puolet päättäjistä suhtautuu kunnallisiin kansanäänestyksiin myönteisesti. Vesilahdella kannattajia ei ole kuin muutama ja yli kolmanneksella ei ole mitään mielipidettä asiasta. Viialassa ilmenee selvimmin kielteistä suhtautumista, sillä siellä lähes kaikilla on jokin kanta asiaan ja peräti kolme viidesosaa katsoo kansanäänestyksen olevan huono keino lisätä kuntalaisten vaikutusvaltaa.

Enemmistöasemassa kunnassaan oleviin puolueisiin kuuluvat suhtautuvat kunnalliseen kansanäänestykseen muita kielteisemmin. Heistäkin kuitenkin vajaa puolet pitää sitä huonona ratkaisuna. Sitoutumattomista ja vähemmistössä yleensä olevista yli puolet on kunnallisen kansanäänestyksen kannalla.

Sukupuoli vaikuttaa tässäkin asiassa, sillä naispuolisista päättäjistä lähes puolet (48 %) suhtautuu kansanäänestyksiin myönteisesti, miehistä vain kolmannes (36 %). Nuoremmat luottamushenkilöt suhtautuvat kunnalliseen kansanäänestykseen myönteisemmin kuin vanhemmat. Alle 35-vuotiaista sitä pitää hyvänä menettelytapana lähes 60 %, 35–54-vuotiaista 46 %, mutta 55 vuotta täytäneistä vain 30 %.

Kansanäänestystäkin vähäisempi mielenkiinto kohdistuu *kunnanosalvaltuustoihin* keinona lisätä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Kaikista kyselyyn vastanneista 28 %:lla on myönteinen kanta kunnanosalvaltuustoihin, mutta vain 7 % pitää niitä erittäin hyvänä ratkaisuna. Hieman useammalla ei ole mitään kantaa asiaan (29 %). Ainoastaan Hämeenkyrössä ja Viialassa yli puolet päättäjistä suhtautuu kunnanosalvaltuustoihin kielteisesti. Vesilahden luottamushenkilöistä peräti kahdella viidesosalla ei ole kantaa asiaan ja neljäsosan kanta on myönteinen. Vesilahdella on kaksi taajamaa, ja kunnan ilmapiirissä ainoa merkittäväksi koettu ristiriita liittyy juuri kunnan alueiden välisiin suhteisiin, joten olisi voinut odottaa, että luottamushenkilöillä olisi ollut kunnanosalvaltuustoista selkeämpi mielipide. Samoin Hämeenkyrössä on kaksi keskusta, mutta niiden väliset suhteet ovat nykyisin ongelmattomat siitä päätellen, että kunnan poliittisten päättäjien arvioiden mukaan kunnan eri alueiden väliset ristiriidat ovat jopa tutkimuskuntien keskiarvoa vähäisemmät.

Puolueittain tarkasteltuna ainoastaan Kokoomus poikkeaa muista suurista puolueista, sillä sen edustajista vain kahdeksasosa kannattaa kunnanosalvaltuustoja. Vihreistä lähes puolet kannattaa niitä.

Kunnanosalvaltuustojen samoin kuin kunnallisen kansanäänestyksen kohdalla on huomionarvoista, että suoran demokratian suosio ei lisäännä luottamushenkilöiden koulutustason nousun myötä, kuten ehkä voisi odottaa.

Teledemokratian muodoista on erityisesti Internetistä viime aikoina käyty keskustelua kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääjänä. Puolet kuntien päättäjistä pitääkin *Internetin välityksellä toimivaa keskustelupalstaa* hyvänä tapana lisätä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Neljänneksellä ei ole mielipidettä asiasta, ja toinen neljännes pitää keskustelupalstaa huonona. Tosin erittäin hyvänä Internetiä pitää vain 10 %. Varsin paljon

keskustelupalsta Internetissä saa kannatusta Viialassa, Nokiolla ja Tampereella (kolme viidesosaa). Vähiten kannatusta se saa pienimmässä kunnassa Vesilahdella, jossa vain hieman yli kolmannes pitää sitä edes jossain määrin hyvänä ratkaisuna. Vammalassa puolestaan Internetin keskustelupalstaa huonona vaikuttamiskanavana pitäviä on hieman enemmän kuin muissa kunnissa (35 %), mikä saattaa osittain johtua haastatteluissakin esille tulleista kunnassa käytössä olleeseen keskustelupalstaan liittyneistä ongelmista. Keskustelupalstalla arvosteltiin paikkakunnan henkilöitä ja yrityksiä nimeltä mainiten, mikä herätti suurta kiinnostusta kuntalaisissa mutta ei ehkä ollut omiaan edistämään yhteisten asioiden hoitoa. Nykyään kunnan keskustelupalsta käsittää vain viestejä päättäjille -osion ja keskustelu on siirretty muulle foorumille.

Kokoomuksen (42 %) ja Keskustan (37 %) edustajat pitävät hieman harvemmin kuin muiden puolueiden edustajat Internetin keskustelupalstaa hyvänä keinona lisätä osallistumismahdollisuuksia. Erityisesti uudet luottamushenkilöt kokevat Internetin paremmaksi vaikutuskanavaksi kuin kokeneemmat luottamushenkilöt. Internetin käyttö on jossain määrin ikäkysymyksen, mutta iäkkäämmistäkin päättäjistä yllättävän moni pitää Internetin välityksellä käytävää keskustelua hyvänä menettelytapana. (55 vuotta täyttäneistä 41 %).

Koska julkisessa keskustelussa on Internetille varattu varsin huomattava rooli demokratian kehittämisessä, esimerkiksi siirtämällä vaaleissa äänestäminen verkon kautta tapahtuvaksi, kuntapäättäjille suunnatussa kyselylomakkeessa haluttiin testata heidän valmiuttaan keskustelua pidemmälle menevään Internetin hyödyntämiseen. Tarjottua vaihtoehtoa *Internetin välityksellä käytävistä neuvoo-antavista äänestyksistä* tutkimuskuntien luottamushenkilöt eivät kuitenkaan mainittavasti kannata. Melko hyvänä menettelytapana niitä pitää 19 % ja erittäin hyvänä vain 3 % luottamushenkilöistä. Tässäkin kohdin vaikea sanoa -vaihtoehdon on valinnut peräti kolmannes vastanneista. Kolmessa suurimmassa kunnassa kannatus on hieman suurempaa (24–27 %) kuin kolmessa pienimmässä (12–19 %).

Toisin kuin muita suoran vaikuttamisen muotoja Vasemmistoliiton edustajat eivät juurikaan kannata neuvoo-antavia Internet-äänestyksiä (14 %). Keskustan edustajilta Internet-äänestyksillekään ei heru kannatusta juuri lainkaan (7 %). Pienemmissä puolueissa kannatusta on selvästi enemmän (38 %), mitä nostaa vihreiden myönteinen kanta, sillä heistä Internet-äänestyksiä kannattaa kolme viidesosaa. Erityisen kielteisiä ovat ne kuntien luottamushenkilöt, joilla on puolueiden luottamustoimia, sillä heistä Internet-äänestyksiä kannattaa alle viidennes ja kolme viidesosaa suhtautuu kielteisesti. Puolueiden rivijäsenistä ja puolueisiin kuulumattomista menettelytapaa kannattaa vain hieman yli neljännes suuren osan ollessa vailla kantaa asiaan.

Myös luottamushenkilöiden kokemuksella on merkitystä, sillä uusista luottamushenkilöistä jopa 36 % kannattaa ajatusta neuvoo-antavista äänestyksistä Internetin välityksellä. Nuorimmassakin, alle 35-vuotiaiden ikäluokassa ajatuksen myönteisesti suhtautuvia päättäjiä on vain runsas kolmannes. Varauksellinen suhtautuminen Internetin käyttöön kuntademokratian vahvistajana onkin ymmärrettävää niin kauan, kunnes monet sen käyttöön liittyvät asiat (esim. tarvittava koulutus, tietokoneiden saatavilla olo) saadaan hoidetuiksi.

8 Johtopäätökset

8.1 Kunnallisen päätöksenteon uudistaminen

Käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on ollut kartoittaa edustuksellisen kuntademokratian toimivuutta luottamushenkilöiden näkökulmasta, joiden varaan kunnallinen demokratia uudenkin, vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain mukaan rakentuu. Yksityiskohtaisen analyysin kohteena on ollut kuusi väestömäärältään, elinkeinorakenteeltaan, taloudellisilta voimavaroiltaan ja poliittisilta voimasuhteiltaan erilaista kuntaa. Keskeinen lähtökohta tutkimukselle on ollut näkemys, että kunnallispoliittista keskustelua on liiaksi leimannut kuntien tarkasteleminen homogeenisina kokonaisuuksina, vaikka kuntalaki antaa kunnille mahdollisuuden kehittää organisaatiotaan ja menettelytapojaan omista lähtökohdistaan käsin.

Kunnat poikkeavatkin tehtyjen analyysien mukaan merkittävästi toisistaan sekä valtarakenteeltaan, yhteistyöilmapiiriltään että päätöksentekokulttuuriltaan. Läheskään kaikki kuntien väliset erot eivät selity kuntien väestöpohjan eroilla. Johtopäätösten ja yleistysten tekemisessä kunnan koon ja demokratian toimivuuden välisestä suhteesta on syytä olla varovainen, koska monet väliin tulevat muuttujat, kuten juuri yhteistyöilmapiiri, vakiintunut päätöksentekokulttuuri, puolueiden voimasuhteet ja jopa vahvojen yksilöiden olemassaolo voivat vaikuttaa kuntien välisiin eroihin enemmän kuin erot väestömäärissä. Kuntademokratian toimivuuden arviointia monimutkaistaa edelleen se, että kansanvallalla on proseduaalisen aspektin ohella myös sisällöllinen puoli, millä tarkoitetaan sitä, että tehtyjen päätösten tulee vastata päätöksenteon kohteena olevien intressejä. Tällöin ei ole itsestään selvää, että toimiva edustuksellinen kuntademokratia esimerkiksi tuottaa kuntalaisten haluamia palveluita. Tosin luottamushenkilöiden käsitysten pohjalta syntyy kuva, että pikemminkin kunnan pieni kuin suuri koko on yhteydessä toimivaan edustukselliseen demokratiaan.

Suomen kunnilla on toki monia yhteisiä piirteitä. Kunnallisen päätöksenteon vahvoja puolia on valtuustoryhmien välinen verraten hyvä yhteistyökyky.

Tämä näkyy käytännössä siten, että perinteisen puoluepolitiikoinnin merkitys on vähitellen supistunut ja puoluerajat eivät muodosta ylittämätöntä estettä käytännön asioiden hoidolle. Konsensus on niin jopa vahvaa, että ajoittain sen kääntöpuoli, vaihtoehdottomuus, nousee keskusteluun. Tämä voi olla yksi syy kunta-laisten mielenkiinnon vähenemiseen kunnallispolitiikkaa kohtaan.

Käsillä olevaa tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa tuli yllättävän vahvasti esille puoluepolitiikoinnin vähäinen rooli nykyisessä kunnallispolitiikassa. Politikoinnin vähentymisen on havainnut myös Möttönen, jonka mukaan poliittinen peli ei enää ole niin näkyvää kuin aikaisemmin eivätkä poliittiset rintamalinjat niin selkeitä kuin ennen. (Möttönen 1997, 278.) Tätä ei kuitenkaan pidä tulkita siten, että politikointi olisi kokonaan jäänyt historiaan, vaan edelleenkin se ajoittain leimahtaa, varsinkin median ollessa paikalla ja vaalien läheisyydessä.

Voidaanko tästä kuitenkaan tehdä se johtopäätös, että kunnallispolitiikan poliittisuuden aste olisi vähentynyt 1990-luvulla? Näin ei ole käynyt. Ensinnäkin kunnallispolitiikan alue laajeni Suomessakin pitkään hyvinvointivaltion rakentamisen seurauksena. Yhä uusia toiminta-alueita politisoitiin eli otettiin julkisen toiminnan piiriin ja poliittis-hallinnollisen areenan esityslistoille. Esimerkiksi elinkeinopolitiikasta on tullut kuntien keskeinen toiminta-alue. Kuntaa onkin ryhdytty pitämään erilaisten toimintojen mahdollistajana ja edellytysten luojana. Tulosjohtaminen ja yleisemminkin managerismi voidaan nähdä yrityksenä löytää ratkaisu, jolla säädellään yhtäältä sitä, mitkä asiat politisoidaan ja toisaalta sitä, ketkä käsittelevät politisoituvia uusia kysymyksiä. Tästä näkökulmasta käsin tulosjohtaminen ei ole keino vähentää politiikkaa vaan sulkea politisoitavia asioita politikoinnin piiristä. Asioiden politisointi pyritään tekemään siten, ettei avautuisi sellaista pelitilaa, jossa poliittisilla päätöksentekijöillä olisi mahdollisuuksia politikointiin. Tätä pyrkimystä vapauttaa hallinto politiikasta voidaan kutsua politiikan hallinnoistumiseksi. (Möttönen 1997, 379.)

Tätä kunnallispolitiikan hallinnoistumisen epäonnistumista eli tulosjohtamisen ideaalimallin toimimattomuutta poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa – mikä tuli selvästi esille myös käsillä olevaa tutkimusta varten tehdyssä luottamushenkilökyselyssä – voidaan Möttösen mielestä pitää merkinä kunnallisen edustuksellisen demokratian vahvuudesta ja puolustautumiskyvystä. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä jännitettä voidaan pitää osoituksena siitä, että viranhaltijoiden valta ei ole päässyt irtautumaan kokonaan kansanvaltaisesta kontrollista, vaikka heidän valtansa onkin kasvanut. Jännitteen katoaminen ilmentäisi sitä, että poliittisten päätöksentekijöiden kautta ei kanavoidu virkamiesnäkemyksille vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja käytännön viisautta ja että politiikka on muuttunut viranhaltijoiden suunnitteleman toimintalinjan legitimoinniksi. (Möttönen 1997, 386–387.) Tähän on huomautettava, että laajasta kritiikistä huolimatta tulosjohtamisoppi muodostaa edelleen poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisen työnjaon perustan, mikä painaa ”valan vaakaa” viranhaltijoiden suuntaan. Luottamushenkilöiden näkökulmasta tarkasteltuna tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavien keinojen siirtyminen toimeenpanokoneiston valittavaksi on epäilemättä merkinnyt kunnallispolitiikan hallinnoistumista ja depolitisoitumista.

Vaikka pidemmällä aikaperspektiivillä kunnissa on tapahtunut politisoimista eli uusien kysymysten nousemista agendalle, 1990-luvun alun jälkeen on kiistatta tapahtunut myös depolisoitumista. 1990-luvun alkupuolen ”suuri lama” supisti kuntien päätöksenteon liikkumavaran niin ahtaaksi, ettei kunnille juurikaan jäänyt toimintavaihtoehtoja. Taloudellisen liikkumavaran supistuminen on saanut kaksi ilmenemismuotoa. Yhtäältä on tapahtunut taloudellisen liikkumavaran tosiasiallista supistumista (esim. valtionosuuksien leikkaukset), mikä on merkinnyt sitä, että kuntien toimintaan on tullut ulkoa johdetun organisaation piirteitä. Toisaalta liikkumavaran supistumista on voitu käyttää valtapoliittisena perusteluna toisten asioiden (yleensä viranhaltijoiden preferoimien) hyväksymiselle ja toisten (yleensä poliittisten päättäjien kannattamien) hylkäämiselle. (Möttönen 1997, 380.) Niin ikään depolitisoitumiseksi on tulkittava 1990-luvulla yleistynyt yhtiöittäminen, jolla kuntaorganisaation perinteisesti hoitamia tehtäviä siirretään managerismin hengessä osakeyhtiön hoidettavaksi ja samalla paljolti edustuksellisten toimielinten kontrollin ulkopuolelle.

Edustuksellisen kuntademokratian toimivuudessa ilmeneviin ongelmiin tai vähintään kitkaan viittaa kuitenkin se, että kunnan asioiden hoidossa yleisin ristiriita, jopa luottamushenkilöiden mielestä, liittyy kunnan ja kansalaistoiminnan väliseen suhteeseen. Tämän jälkeen yleisimmin koetut ristiriidat koskevat kunnan eri alueiden ja poliittisten ryhmien välisiä suhteita. Tämä viittaa siihen, että alueellisesta eriarvoistumisesta käydyssä keskustelussa etelän ja pohjoisen välinen jännite on peittänyt alleen kuntien sisäisen eriarvoistumisen, jota koskeva huoli näyttää olevan aiheellinen sekä suurissa että pienissä kunnissa niin rinta- mailla kuin perinteisissä maalaiskunnissa. Konsensuskaan ei ole rikkomaton, koska poliittisten ryhmien väliset ristiriidat nousevat näinkin vahvasti esille.

Vahvuuksista huolimatta kuntien päätöksentekojärjestelmään liittyy myös ongelmia, joista vakavimpien joukkoon kuuluvat vallan keskittyminen ja puutteet demokratian toimivuudessa. Peräti neljä viidesosaa tutkimuskuntien luottamushenkilöistä yhtyi väittämään, että valta omassa kunnassa keskittyy pienelle johtavien poliitikkojen ja viranhaltijoiden muodostamalle ryhmälle. Jo tässä suhteessa, menemättä yksityiskohtiin, kuntien valtarakenteiden välillä on huomattavia eroja. Kun joidenkin kuntien valtarakenteissa korostuu virallisten edustuksellisten toimielinten ja asemien rooli, toisissa taas painottuu enemmän viranhaltijoiden, puolueorganisaatioiden tai järjestöjen tai molempien vaikutusvalta. Kun eräissä kunnissa vaikutusvaltaisimmat yksilöt löytyvät valtuuston ja hallitusten johtopaikoilta, joidenkin kuntien valtarakennetta luonnehtii ns. pomorakenne (Ståhlberg 1997) siten, että vaikutusvaltaisimmat henkilöt löytyvät edustuksellisten toimielinten johtotehtävien ulkopuolelta. Kun suurimmassa tutkimuskunnassa yhdeksän kymmenestä luottamushenkilöstä allekirjoitti vallan keskittymistä koskevan väittämän, pienimmässä kunnassa vastaava osuus oli vain puolet.

Kunnallisen valtarakenteen sijasta kuntien todellisuudelle tekeekin paremmin oikeutta puhuminen monikossa *kunnallisista valtarakenteista*. Näiden valtarakenteiden ydin kuitenkin koostuu kaikissa tutkimuskunnissa kunnanjohtajasta ja kunnanhallituksesta, joskaan edes kunnanjohtaja ei ole kaikissa kunnissa vaikutusvaltaisin toimija. Kunnanjohtajan jälkeen vaikutusvaltaisin henkilö useim-

missä kunnissa on kunnanhallituksen puheenjohtaja, jonka jälkeen tulevat, ennen virallisessa protokollassa ykkösenä olevaa kunnanvaltuuston puheenjohtajaa, hallintokuntien osastopäälliköt. Nämä johtavassa asemassa olevat viranhaltijat, jotka harvemmin julkisessa valtakeskustelussa noteerataan, voivat tehdä itsenäisesti markkamääräisestikin suuria kuntalaisten elämään vaikuttavia päätöksiä.

Vallan keskittyminen ilmiönä ei ole tuttu vain kunnallisissa luottamustehävissä toimiville, vaan se on tullut moneen kertaan osoitetusti hallintotieteellisissä kunnallista päätöksentekoa viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana käsitellyissä väitöskirjoissa (Tuittu 1994, Karila 1997, Möttönen 1997, Lehvävirta 1999, Sinisalmi 1999, Heuru 2000). Nämä ja monet muutkin tutkimukset ovat empiirisen aineiston pohjalta osoittaneet demokratiaongelmat, joita tehokkuuden lisäämiseen pyrkinyt tulosjohtaminen ja managerismi ovat tuoneet sivutuotteenaan kunnallishallintoon. Valtuusto, jonka kunnassa tulisi kuntalainkin mukaan edustaa ylintä demokraattista päätöksentekovaltaa, on menettänyt valtaansa, eikä se käytännössä kykene olemaan kokonaisvastuussa kunnan asioiden hoidosta. Heuru on tiivistänyt tämän kehityksen siten, että itsenäisempien ja aikaisempaa suuremmista kokonaisuuksista vastuussa olevien lautakuntien olemassaolo, delegointi, palvelu- ja asiakasorientoituneisuuden korostuminen, talousarvion muuttuminen yhä harvempia kokonaisuusmäärärahoja sisältäväksi ja yhdistäminen ovat korostaneet suorittavan hallinnon merkitystä. Erityisesti talousarvion rakennemuutos on edistänyt tätä kehitystä. Kunnallinen päätöksentekoprosessi on valtuuston kannalta muuttunut merkittävästi sellaiseksi, että valtuusto vahvistaa muualla jo tosiasiallisesti tehdyt päätökset ja kaiken lisäksi entistä harvemmista asioista. Kunnanhallitukselle kuuluva valmistelupakko ja voimakas delegointi ovat olleet keskeiset tätä kehitystä edistäneet tekijät. Käytännössä valtuusto on päätöksiä tehdessään hallituksen alaisen hallintokoneiston valmistelemien ja hallituksen esittämien vaihtoehtojen varassa. (Heuru 2000, 355–357.)

Miten valtuuston valtaa ja asemaa ylimpänä kuntalaisia edustavana elimenä sitten voitaisiin lujittaa? Tulosjohtamisen punaisena lankana on ollut pyrkimys tehdä valtuustosta strateginen johtaja, joka määrittelee kunnan kehittämisen tavoitteet, joiden saavuttamiseksi tarvittavat keinot puolestaan toimeenpanokoneisto määrittelee. Monissa tutkimuksissa tämä ideaali on jo todettu eri syistä toimimattomaksi, jolloin tulosjohtamisen periaatteet eivät myöskään sovellu poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisen tehtäväjaon perustaksi (Möttönen 1997, 373). Tutkimuskuntien luottamushenkilöistä vain runsas kolmannes yhtyi ajatukseen, että valtuuston tehtävien siirtäminen viranhaltijoille ja lautakunnille on vahvistanut valtuuston valtaa ja sen mahdollisuuksia keskittyä kunnan kehittämiseen ja linjaratkaisujen pohtimiseen. Eri mieltä on jopa kolme viidesosaa kuntapäättäjistä.

Poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa ilmeneviä ongelmia ei voida Möttösen mukaan poistaa tulosjohtamisen menetelmiä kehittämällä tai kouluttamalla poliittisia päättäjiä, koska tulosjohtamisen toimimattomuuden syyt ovat institutionaalisia. Kysymys on juuri siitä, että poliittiset päättäjät eivät suostu siihen tulosjohtamisjärjestelmän mukaiseen asemaan, jonka vi-

ranhaltijat ja hallinnon uudistajat heille kunnan poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä osoittavat. (Möttönen 1997, 373–374.) Heurun mukaan mitä pitemmälle tulosjohtaminen ja managerismi kunnallishallinnossa viedään, sitä enemmän valtuuston asema muuttuu kunnan päätösvallan käyttäjästä kunnan toiminnan legitimoijaksi.

Voitaisiinko valtuuston valtaa sitten lisätä luopumalla tulosjohtamismallin soveltamisesta ja palaamalla ”vanhaan hyvään aikaan”, jossa valtuusto oli tosiasiallisesti tärkein ja vaikutusvaltaisin toimija kunnan päätöksenteossa? Tätä sopii epäillä. On muistettava, että ennen vuoden 1976 kunnallislain voimaantuloa kunnanjohtaja toimi myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Tämän jälkeen kunnan tehtävien määrä ja kompleksisuus on vain kasvanut. Tässä tilanteessa *ei ole tarkoituksenmukaista lähteä etsimään keinoja edustuksellisen kuntademokratian vahvistamiseen perinteisen maallikkoihin perustuvan hallintomallin pohjalta. On ilmeistä, että ammattimaisten viranhaltijoiden ja amatööriluottamushenkilöiden väliseen suhteeseen perustuvan kunnallishallinnon logiikka väistämättä johtaa vallan keskittymiseen johtaville viranhaltijoille ja kunnanhallitukselle. Pikemminkin kunnallista kansanvaltaa voidaan lisätä vahvistamalla poliittisen johtajuuden professionaalista perustaa yhdistämällä siihen suoran demokratian elementtejä. Toisin sanoen viranhaltijoiden valtaa on tasapainotettava aikaisempaa ammattimaisemmalla poliittisellä johtajuudella. Koska tämä voi ääritapauksessa johtaa kuntalaisten intresseistä etäännyneen poliittisen luokan syntymiseen, on lisättävä kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismuotoja, joiden avulla myös uusia, edustuksellisen järjestelmän mahdollisesti laiminlyömiä asioita voidaan nostaa agendalle.*

Aimo Rynäsén mukaan kunnanvaltuusto voidaan rinnastaa parlamentteihin, sillä kunnan asukkaita edustava elin – valtuusto – on asemansa, funktionsa, organisaationsa ja jäsentensä oikeusaseman nojalla ”laadullisesti” yhdenvertainen valtiollisten parlamenttien kanssa. Modernin parlamentin olennaisina funktiona voidaan pitää seitsemää tekijää, jotka ovat edustusfunktio, yleinen tahdonmuodostus- ja päätöksentekofunktio ylimmän toimielimen roolissa, lainsäädäntöfunktio, kansanvallan legitimaation välitysfunktio (erityisesti hallituksen muodostaminen), kontrollifunktio, keskustelu-, julkisuus-, artikulaatio- ja tahdonmuodostusfunktio sekä vallanjakofunktio. (Heuru 2000, 359, Rynäsén 1996, 74–79.)

Kuntalain 21 § toi ns. *sovelletun parlamentarism*in kunnallishallintoon. Sen mukaan valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Enemmistöpäätöksellä tehtävä erottaminen koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Sana *sovellettu* kunnallisen parlamentarismen lisämääränä viittaa siihen, että kyseessä ei ole valtiollisessa järjestelmässä käytössä oleva enemmistöparlamentarismi. Kuntalakia säädettäessä ei haluttu luopua Suomen kunnallishallintoon kuuluvasta suhteellisuusperiaatteesta, jonka mukaan eri poliittisten ryhmien on saatava kannatustaan vastaava suhteellinen osuus kunnan luottamushenkilöpaikoista. (Harjula & Prättälä 2001, 178–179.)

Koska kunnallinen itsehallinto järjestetään tulevaisuudessakin ensisijaisesti edustuksellisen demokratian varaan ja siten, että yleisillä vaaleilla valittavalla val-

tuustolla on keskeinen asema kunnan tahdon muodostuksessa, on perusteltua verrata nykyistä kunnallishallinnollista järjestelmäämme edustuksellisen demokratian järjestelyyn länsimaissa demokratioissa yleensä. Heurun mukaan kaksi tätä koskevaa periaatetta ovat vallanjaon ja parlamentarismin periaatteet, joiden molempien tulee toteutua demokraattisessa valtiossa. Mikäli demokratia halutaan kattavaksi, ei riitä, että hallitus- ja hallintotoimintaa ohjataan demokraattisesti valitun edustuselimen päättämillä laeilla, vaan sen lisäksi myös hallitus- ja hallintotoiminnan tarkoituksenmukaisuutta on voitava valvoa. (Heuru 2000, 271–272.)

Oikeustieteilijä Heurun (2000, 374) mukaan nämä kaksi edustuksellisen demokratian toteuttamiseen liittyvää oleellista periaatetta toteutuvat nykyisessä kunnallishallinnossa huonosti. Sitä vastoin käsillä olevan tutkimuksen tulosten mukaan suomalaiset kunnalliset poliittiset päätöksentekijät ovat varsin tyytyväi-

Taulukko 13: Omaan kuntaan sopivat kuntaorganisaation järjestämisvaihtoehdot (%)

	Hämeenk.	Nokia	Tampere	Vammala	Vesilahti	Viiala	Kaikki
Suhteellisella vaalitivalla valittava kunnanhallitus	85	100	94	90	100	86	93
Enemmistövaaleilla valittava kunnanhallitus	31	33	38	53	50	37	40
Suorilla vaaleilla valittava pormestari	27	34	43	26		44	31
Kunnanvaltuuston valitsema pormestari	18	21	54	27	12	27	29
Määräaikainen viranhaltijajohtaja	53	38	52	40	8	43	41
Pysyvä viranhaltijajohtaja	79	88	57	76	100	62	75
Kunnanhallituksen pj. vähintään puolipäiväinen	38	60	63	60	12	43	50
Kunnanjohtaja myös kunnanhallit. pj.	15	13	9	10	13	7	11
Johtavat virat määräaikaisia	34	59	78	65	25	50	57
Lautakuntien määrää lisättäisiin	13	43	89	59	21	54	52
Valtuutettujen osuutta lautakuntien jäsenistä lisättäisiin	48	33	56	62	80	50	54
Kh:ssa ja lautakunnissa vain kv:n (vara)jäseniä	30	14	34	36	36	21	29
Lautakuntien pj:ina vain valtuutettuja	79	38	70	67	56	79	65
Valtaa lautakunnilta ja kh:lta valtuustolle	39	29	42	49	24	39	38
Valtaa viranhaltijoilta valtuustolle	59	60	77	62	36	61	62
Ryhmille sihteeri	15	45	59	39		21	35
Ansionmenetyskorvausta laajennettaisiin	45	67	53	74	36	54	57
Vastaajia yhteensä	33	42	57	51	26	28	237

siä kuntien nykyiseen johtamisjärjestelmään. Yhdeksän kymmenestä tutkimuskuntien luottamushenkilöstä katsoo suhteellisella vaalilla valittavan kunnanhallituksen soveltuvan hyvin omaan kuntaansa. Kolme neljästä pitää pysyvää viranhaltijajohtajaa hyvänä kuntajohtamisen mallina. Ylipäänsä kunnallisten luottamushenkilöiden päätöksentekojärjestelmää koskeva muutosvalmius on verraten vähäinen.

Heuru kuitenkin katsoo, että edustuksellinen demokratia kunnallishallinnossakin olisi turvattavissa juuri vallanjaon ja parlamentarismien periaatteita soveltamalla. Tämä tarkoittaa sitä, että vallankäyttö ja siitä aiheutuva poliittinen vastuu olisi tunnustettava ja järjestettävä. Tämä puolestaan johtaa vaatimukseen vallan ja vastuun selvästä normatiivisesta järjestelystä kunnan ylimmän poliittisen johdon osalta. Tällaisen järjestelyn kautta kaikki ne tahot, jotka voivat käyttää kunnan päätösvaltaa tai olla vaikuttavasti osallisina siinä, voidaan saattaa parlamentarismien periaatteen mukaisesti tarkoituksenmukaisuusvastuuseen valtuustolle. (Heuru 2000, 374.)

Analysoimatta erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja Heuru päätyy johtopäätökseen, että ”käytännössä tämän vastuu voinee olla järkevintä toteuttaa vain yhden henkilön kautta”. Tämä tarkoittaisi yksiselitteisen selvän poliittisen johtajuuden muodostamista kunnallishallintoon siten, että johtajalla on yhtäältä valta johtaa kunnan operatiivista toimintaa ja toisaalta vastuu tästä toiminnasta valtuustolle. Tämäkään järjestely ei Heurun mukaan sinänsä takaa rationaalista päätöksentekoa eikä tulosjohtamisen idean edellyttämää mahdollisuutta erottaa strateginen ja operatiivinen toiminta. Se kuitenkin vahvistaisi valtuuston valtaa edellyttäen, että kunnan poliittinen johtaja sitoutetaan valtuustoon eikä kunnanhallitukseen kuten nykyisin. Toisin sanoen kunnan poliittisen johtajan tulisi olla valtuuston alainen. (Heuru 2000, 374.)

Kuntapäätäjien epäileväinen suhtautuminen pormestarimalliin ei kuitenkaan lupaa mallin laajaa soveltamista käytäntöön. Tutkimuskuntien luottamushenkilöistä vain alle kolmannes kannattaa pormestarimallia. Kannatusta tuskin löytyy lainkaan kunnanjohtajien keskuudesta. Tästä huolimatta pormestarimallia kuitenkin kannattaisi kokeilla erityisesti suurissa kunnissa. Tällöin saataisiin selvyys siitä, missä määrin mallin oletetut hyvät (esim. vallankäytön kasvottuminen, vastuun ja vallan parempi kohdentuminen) ja huonot puolet (esim. vallan keskittyminen, konsensuksen rikkominen, populismi vaaleissa) realisoituvat.

Kehittämistarpeita näyttäisi olevan erityisesti *lautakuntajärjestelmässä*, sillä yli puolet poliittisista päätöksentekijöistä haluaisi lisätä lautakuntien määrää ja valtuutettujen osuutta lautakunnissa sekä antaa lautakunnan puheenjohtajuuden vain valtuutetuille. Lautakuntien miehittäminen pelkästään valtuutetuilla tai varavaltuutetuilla, mitä tosin kannattaa alle kolmasosa luottamushenkilöistä, on osa *kuntaparlamentarismia*. Kuntaparlamentarismi eduskuntaparlamentarismien tavoin sovellettuna merkitsee *valtuustolle vastuunalaisen kunnanhallituksen valitsemista enemmistövaalilla*. Mallin kannatus on kuntapäätäjien keskuudessa selvästi pormestarimallia suurempi, sillä kaksi viidesosaa tutkimuskuntien luottamushenkilöistä kannattaa sitä. Jo tämän perusteella sen kokeileminen erikokoisissa ja poliittiselta kulttuuriltaan erilaisissa kunnissa olisi perusteltua. Kuntaparlamentarismi sopinee parhaiten kuntiin, joiden puoluejärjestelmä koostuu useista verraten

tasavahvoista puolueista tai ryhmittymistä, mikä mahdollistaa kunnanhallituksen pohjan vaihtumisen vaaleissa.

Pormestarimalleja suositumpi on myös kunnallispoliittisessa keskustelussa vähemmän esillä ollut *kuntaneuvosmalli*, jossa kunnanhallituksen puheenjohtaja on puoli- tai kokopäivätoiminen luottamushenkilö. Mallia kannattaa kaksi viidesosaa tutkimuskuntien poliittisista päättäjistä. Nykyiseen kunnanjohtajajärjestelmään sovitettuna malli vahvistaisi ja tasapainottaisi poliittisen johdon asemaa suhteessa virkamiesasemassa olevaan ammattikunnanjohtajaan, koska kunnanhallituksen puheenjohtaja voisi nykyistä paremmin keskittyä valmistelun johtamiseen. Kuntaneuvosmallia olisi syytä kokeilla puolipäiväisenä keskiuurissa kunnissa ja kokopäiväisenä suuremmissa kunnissa. Pieniin kuntiin pormestarihalli voisi olla riittävä.

Kuntaneuvosmallin yksi ongelma, joka koskee myös pormestarihalli, liittyy siihen, että vaikka se tarjoaa vastapainon virkamiesvallan keskittymiselle, se vastaavasti keskittää poliittista valtaa yhdelle henkilölle. Tätä voitaisiin ehkäistä lähinnä suurissa kunnissa *kahden kuntaneuvoksen* järjestelmällä, joista toinen, kunnan enemmistöasemassa olevan puolueen ehdokkaana valittu, johtaisi kunnanhallitusta ja toinen, toiseksi suurimman puolueen ehdokkaana valittu, johtaisi kunnanvaltuustoa. Menettelytapa vahvistaisi sekä valmistelukoneiston poliittista ohjausta että valtuuston asemaa suhteessa toimeenpanovaltaan, istuisi valtaa jakavana kuntien konsensuspohjaiseen päätöksentekokulttuuriin sekä turvaisi kuntaorganisaation ja palvelutuotannon johtamisessa tarvittavan asiantuntemuksen säilyttämällä nykyisen kunnanjohtajajärjestelmän, ehkä määräaikaisuuden käyttöä lisäten. Kriittinen kysymys mallin toimivuuden kannalta on kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välisen työnjaon organisoiminen. Tämä työnjako-ongelma poistuisi ja palkkauskustannuksia säästyisi yhdistämällä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät siten, että määräaikainen kunnanjohtaja toimisi kunnanhallituksen puheenjohtajana, jonka poliittisena vastapainona olisi osa- tai kokopäivätoiminen valtuuston puheenjohtaja. Koska valmistelun kontrollointi on avain kunnallispoliittiseen vallankäyttöön, tämä malli voisi olla poliittisen ohjauksen kannalta heikompi kuin kunnanhallituksen osa- tai päätoimiseen puheenjohtajuuteen perustuva ratkaisu.

Puoli- tai kokopäiväisiin kuntaneuvoksiin siirtyminen merkitsisi etääntymistä nykyisin periaatteessa maallikkohallintoon perustuvasta järjestelmästä poliittisen johtamisen professionalistumisen suuntaan. Käytännössä muutos ei olisi dramaattinen, koska monissa kunnissa kunnanhallitusten johtoon on jo nyt valikoitunut henkilö, jonka mahdollisuus käyttää joustavasti aikaansa tekee tämän aikaa vievän luottamustehtävän hoitamisen mahdolliseksi. Käytännössä tätä mallia kohti voidaan edetä muuttamalla lainsäädäntöä siten, että ansionmenetykskorvauksia voitaisiin maksaa myös muusta kunnallisten asioiden hoidosta kuin virallisiin kokouksiin osallistumisesta aiheutuneista kuluista. Tutkimuskuntien luottamushenkilöistä lähes kolme viidesosaa kannattaa ansionmenetykskorvauskäytännön muuttamista tällä tavalla. Kunnan ja kuntalaisten edun mukaista ei ole, että tärkeimmän ja vaativimman poliittisen luottamustehtävän hoitaminen on sen ajankäytölle asettamien vaatimusten vuoksi nykyisin käytännössä mahdollista vain verraten suppealle joukolle luottamushenkilöitä.

Käsillä oleva tutkimus antaa selvää tukea sille, että kuntalain hengessä ei ole syytä pakottaa erilaisia ja -tyyppisiä kuntia samaan muottiin, vaan tarvitaan erilaisten johtamismallien kokeilemistä. *Kunnallisten päättäjien keskuudessa näyttäisi olevan asenteellista valmiutta sen suhteen, että ainakin kuntaparlamentarismia (kunnanhallitus valitaan enemmistövaalilla), kuntaneuvosmallia (kunnanhallituksen puheenjohtaja puoli- tai kokopäivätoiminen) ja pormestarimallia kokeillaan erityyppisissä kunnissa.* Neljäntenä poliittisen ohjauksen keinona voidaan vielä mainita *johtavien virkojen määräaikaistaminen*, mikä toimiessaan voisi tasapainottaa pysyvien viranhaltijoiden ja määräaikaisten luottamushenkilöiden välistä suhdetta. Tutkimuskuntien luottamushenkilöistä johtavien virkojen määräaikaistamista, mikä käytännössä tarkoittaa osastopäällikkötasoa tai sitä ylempiä virkoja, kannattaa kaksi viidesosaa. Yhtä suuren kannatuksen saa määräaikainen viranhaltijajohtajuus.

Käytännössä nämä neljä kunnallisen johtajuuden kehittämislinjaa eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan päinvastoin niitä voidaan yhdistellä toisiinsa. Monet niistä myös edellyttävät nykyisen lainsäädännön muuttamista. Joka tapauksessa lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että erilaiset kokeilut tulisivat mahdollisiksi. Niin ikään kaikki nämä neljä kehittämislinjaa pitäytyvät edustukselliseen demokratiaan. On kuitenkin olemassa selviä paineita siihen suuntaan, että kunnallista päätöksentekojärjestelmää tulisi täydentää nimenomaan suoran demokratian pohjalta.

Kunnallisten poliittisten päättäjien kuntalaisten suoraa osallistumista ja vaikuttamista koskevat asenteet ovat varsin positiivisia. Kaksi kolmannesta luottamushenkilöistä katsoo, että kuntalaisten tulisi voida nykyistä enemmän osallistua ja vaikuttaa suoraan asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Neljä viidesosaa kaipaa lisää vuoropuhelua kuntalaisten kanssa suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Kunnallinen demokratia ei ole kuntien poliittisten päättäjien käsityksen mukaan joko edustuksellista tai suoraa vaan sekä että. Kääntäen tämä tarkoittaa, että ongelmia ei katsota liittyvän pelkästään nykyisen edustuksellisen demokratian toimivuuteen vaan myös suoraan demokratiaan. Yli puolet luottamushenkilöistä yhtyy väittämään, että kuntalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen esimerkiksi kansanäänestyksin tuottaisi helposti huonoja ja lyhytjänteisiä päätöksiä. Keskeinen suoran demokratian toimivuuteen liittyvä kysymys koskee kuntalaisten mielenkiintoa osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Tässä suhteessa kuntapäättäjät eivät ole kovin optimistisia, sillä yli puolet pitää kuntalaisten mielenkiintoa kunnallista päätöksentekoa kohtaan vähäisenä.

Luottamushenkilöiden keskuudessa eniten kannatusta nykyistä suoremista osallistumisen muodoista saavat kuulemistilaisuudet, yhteissuunnittelutilaisuudet ja kuntalaiskyselyt sekä vammaisneuvostot, vanhusneuvostot ja nuorisovaltuustot. Jopa kaksi kolmasosaa kaikista tutkimuskuntien valtuustojen ja hallitusten jäsenistä pitää säännöllistä keskustelufoorumia yhdistysten ja liikkeiden kanssa hyvänä tapana lisätä osallistumista. Sitä vastoin vain kaksi viidesosaa kannattaa kunnallisia kansanäänestyksiä. Ylipäänsä kansanäänestyksen idea ei innosta kunnallisia luottamushenkilöitä, sillä Internetin välitykselläkin tapahtuvaa kansanäänestystä kannattaa vain viidennes. Tässä ei ole kuitenkaan kysymys

modernin tietotekniikan vierastamisesta osallistumisen välineenä, sillä Internetin välityksellä toimivaa keskustelupalstaa kannattaa puolet kuntapäätäjistä.

Näin ollen kunnalliset poliittiset päättäjät eivät näytä pelkäävän (ehkä kansanäänestysmenettelyä lukuun ottamatta), että suora demokratia veisi heiltä valtaa ja tekisi heistä sivustakatsojia viranhaltijoiden, kansalaisjärjestöjen ja -liikkeiden ja kuntalaisten välisessä vuoropuhelussa. Tämä merkitsee sitä, että Suomen kunnissa on kohtalaisen hyvät asenteelliset edellytykset kehittää suoran demokratian muotoja.

8.2 Kunnallisen valtatutkimuksen mahdollisuudet

Käsillä olevassa tutkimuksessa kuntien valtarakenteita ja päätöksentekomuotojen kehittämistä on kartoitettu pelkästään luottamushenkilöiden näkökulmasta. Tämä näkökulma valittiin sen vuoksi, koska viimeaikaisessa osallistumiskeskustelussa juuri heidän näkökulmansa on jäänyt vähemmälle huomiolle. Kun kunnallinen demokratia tulee vielä pitkään rakentumaan edustuksellisen demokratian varaan, suoraa demokratiaa ei voida kunnissa kehittää ikään kuin tabula rasa-tilanteesta käsin.

Kunnalliseen valtatutkimukseen käsillä oleva tutkimus tuo oman kontribuutionsa valottamalla kuntien valtarakenteiden erilaisuutta, joka ei ole selitettävissä edes kuntakoon vaihtelulla. Kunnilla on omat poliittis-hallinnolliset järjestelmänsä, joiden toimintakulttuurin muotoutumiseen ovat vaikuttaneet monet eri tekijät kuten elinkeinorakenne, poliittisen osallistumisen ja vaikuttamisen perinne sekä puoluerakenne.

Kun tässä tutkimuksessa kuntien valtarakenteita on tarkasteltu pelkästään yhdestä, luottamushenkilöiden näkökulmasta käsin, tuloksena on väistämättä rajallinen kokonaiskuva, joskin tärkeä sellainen. Kuntien poliittis-hallinnollisia järjestelmiä tulisikin tarkastella eri toimijoiden näkökulmasta käsin, erilaisten linssien läpi ikään kuin valokuvaaja, joka saa aikaan erilaisia kuvia samasta kohteesta vaihtamalla kuvaussuuntaa ja linsejä: kun laajakulmalla syntyy hyvä kokonaiskuva yksityiskohtien tarkkuuden kustannuksella, pitkäpolttovälinen objektiivi poimii kohteesta vain harvoja yksityiskohtia kokonaiskuvan jäädessä suppeaksi. Eri linssien avulla samasta kohteesta syntyvät kuvat ovat keskenään hiukan erilaiset, mutta mikään niistä ei ole ainoa oikea.

Aiemmin kunnallista valtatutkimusta on tehty mm. eliittitutkimuksen traditiosta käsin (esim. Hoikka 1975, Tuittu 1994, Sinisalmi 1995). Lähestymistapaan perustuvia tutkimuksia on kritisoitu kysymällä, kuinka hyödyllistä on nostaa yhdysvaltalaisiin olosuhteisiin sovitettu vuosikymmenten takainen eliittiteoria suomalaisen valtatutkimuksen taustateoriaksi (Möttönen 1997, 392; Ryynänen 1996, 139; Johanson & Uusikylä 1996, 123). Ryynäsen (1996, 139) mukaan näissä tutkimuksissa ongelmana on ollut historiallisen taustan ja olosuhteiden erilaisuuden unohtaminen. Kun näiden kuntatutkimusten tutkimustehtävänä ei ole edes ollut Suomen vertaaminen Yhdysvaltoihin, esitetty kritiikki sopii ehkä paremminkin siihen kuntien johtamisesta käytyyn keskusteluun, jossa keski- ja eteläeurooppalaisia johtamismalleja on pyritty siirtämään Suomeen problemati-

soimatta maiden välillä esimerkiksi hallintotraditioissa, poliittisissa kulttuureissa ja kuntien tehtävärakenteissa olevia eroja.

Kunnallisen valtarakenteen kuvaamisen on katsottu edellyttävän eliitin jäsenten välisen vuorovaikutusrakenteen selvittämistä ja systemaattista analyysia siitä, mikä tämän sosiaalisen verkoston vaikutus on ollut kunnassa tehtyihin ratkaisuihin (Johanson & Uusikylä 1996, 123). Tähän on helppo yhtyä. Yhden hedelmällisen teoreettisen viitekehyksen tälle analyysille tarjoaa juuri – oikein ymmärrettynä – amerikkalainen millsläinen valtateoria (1956), koska se ei kohdistu vain yhteen vallankäyttäjryhmään, esimerkiksi poliittisiin päättäjiin, vaan suuntaa huomion myös muihin mahdollisiin vallankäyttäjiin kuten virkamieskuntaan, järjestöihin, yrityksiin sekä niiden väliseen vuorovaikutukseen ja koheesioon. Tutkimusmenetelmänä voidaan tällöin käyttää esimerkiksi verkostanalyysia, jolloin vuorovaikutussuhteiden kartoittaminen ei jää empiirisen selvityksen tasolle vaan saa teoreettisen viitekehyksensä eliittiteorian pohjalta. Kuntatutkimusta kuten muutakaan yhteiskuntatieteellistä tutkimusta ei ole syytä rajata pelkästään empiirisiin selvityksiin ja samalla unohtaa hallitsemista ja johtamista koskeva vuosisatoja pitkä teoriaperinne.

Toinen hedelmällinen kunnallisen valtatutkimuksen viitekehys näyttäisi avautuvan hallinnan käsitteen (governance) kautta, jolla viitataan mm. hallintokoneistojen ja kansalaisyhteiskunnan väliseen kanssakäymiseen. Hallintapyrkimyksillä tarkoitetaan tällöin vuorovaikutuksen pohjalta syntyviä tapoja saada aikaan muutoksia monimutkaisissa, dynaamisissa sosiaalisissa ja poliittisissa järjestelmissä. Hallinta ei tarkoita pelkästään hallintokoneistojen toimintaa, vaan kyse on pikemminkin jatkuvasta kanssakäymisestä erilaisten kansalaisryhmien, julkisten ja puolijulkisten instituutioiden ja auktoriteettien välillä. (Pekonen 1995, 87; ks. Kooiman 1993; Pierre & Peters 2000.)

Vuorovaikutussuhteiden kartoittamiseen perustuvan verkostanalyysin systemaattinen soveltaminen toimijoiden välisiin suhteisiin kuntien sisällä ja niiden välillä voi osaltaan jäntevöittää sekä empiirisen evidenssin että teoreettisen pohjan osalta kunnallistutkimuksen verkostojatella. Kunnissa tapahtuvaan verkottumiseen on liitetty kevyesti perusteltuja aksiomaattisia oletuksia vallan väijäämättömästä hajautumisesta (ks. esim. Kuntademokratian ja johtamisen tulevaisuuden näkymät 2000). Ei ole syytä unohtaa verkostotutkimuksen lähtökoh-
taa, jonka mukaan toimijan rakenteellinen asema verkostossa on yhteydessä sen vaikutusvaltaan. Toimijan valta ei riipu vain sen omista resursseista vaan myös sen mahdollisuuksista päästä hyödyntämään muiden toimijoiden resursseja. (Galaskiewicz 1989, 82–83.) Kaikkeen vuorovaikutukseen liittyy valtaa, mutta elävässä elämässä muodostuvat vuorovaikutusverkostot voivat vaihdella hajautunut-keskittynyt-ulottuvuuden suhteen hyvinkin paljon aina löyhästä, asiakohtaisesta, kaikille esillä olevasta asiasta kiinnostuneille avoinna olevasta verkostosta uusilta toimijoilta suljettuun, useita eri asia-alueita pysyvästi dominoimaan ”rautakolmioon” (esim. van Waarden 1992) tai ”politiikkayhteisöön” (Rhodes 1997). Toisin sanoen erityyppiset politiikkaverkostot rajoittavat erilaisin tavoin yksilöiden ja organisaatioiden osallistumista, määrittelevät toimijoiden roolit, rajavat agendalle nostettavat ja ulkopuolelle jäävät asiat sekä antavat etuoikeuksia tietyille intresenteille sisällyttämällä ne päätöksentekoon ja suosimalla niiden

preferoimia ratkaisuja (Rhodes 1997). Suomessa tarvitaankin verkostolähestymistapaan perustuvaa case study -tyyppistä valtatutkimusta erikokoisissa ja -tyyppisissä kunnissa.

Verkostoyhteiskuntaa analysoitaessa ei ole myöskään syytä pitäytyä perinteisessä weberiläisessä valtakäsityksessä, jolloin valta määritellään kyvyksi saada toiset toimijat tekemään jotakin, mitä he eivät muuten tekisi. Esimerkiksi kunnallisten luottamushenkilöiden käsitykset kunnanhallitusten kaikkien esitysten suhteen tuskin ovat etukäteen siinä määrin kiteytyneet, että heihin olisi mahdollista vaikuttaa vain murtamalla heidän vastarintansa.

Lähteet

- Borg, Sami (1998): *Puolueet ja kunnallisdemokratia*. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen julkaisuja 1. Tampere.
- Bühler, Waldemar (1977): *Valtuutus kuntalaisilta*. Kunnallispaino. Vantaa.
- Dahlberg, Magnus & Vedung, Evert (2001): *Demokrati och brukarutvärdering*. Studentlitteratur. Lund 2001.
- Dogan, Matei (1961): *Political Ascent in a Class Society. French Members of Parliament 1870–1958*. Reprinted from Marwick, Dwaine (toim.), *Political Decision-Makers*. The Free Press. Glencoe, Ill.
- Galaskiewicz, Joseph (1989): Interorganizational Networks Mobilizing Action at the Metropolitan Level. Teoksessa Perrucci, Robert & Potter Harry R. (toim.), *Networks of Power. Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels*. Aldine de Gruyter. New York.
- Grönholm, Christoffer & Hoikka, Paavo & Koivula, Samuli & Oksanen, Matti & Pesonen, Pertti & Rönkkö, Pertti (1985): *Kunnallisvaalit Suomen poliittisessa järjestelmässä*. Kunnallispaino. Vantaa.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2001): Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 4. uud. p. Kauppa-kaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki.
- Hartikainen, Juha (1994): *Lautakuntia liikelaitoksesta bevosottoon*. Acta 41/94. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Helander, Voitto (2000): Valtaa viety, vastuu jäljellä kuntien rivivaltuutetuilla. Helsingin Sanomat 20.9.2000.
- Heuru, Kauko (2000): *Kunnan päätösvalan siirtyminen*. Acta Universitatis Tampensis, Ser A, Vol 760. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Heuru, Kauko (2001): *Itsehallinnon aika*. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Helsinki.
- Hoikka, Paavo (1975): *Paikallisen itsehallinnon valtarakenne*. Tampereen yliopisto. Poliittikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 40. Tampere.
- Hoikka, Paavo & Kiljunen, Pentti (1983a): *Naiset kunnallisvaaliehdokkaina ja valtuutettuina*. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos, kunnallistieteen aineryhmä. Julkaisuja A 4. Tampere.
- Hoikka, Paavo & Kiljunen, Pentti (1983b): *Luottamus henkilöiden asema kunnallisessa päätöksenteossa*. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos, kunnallistieteen aineryhmä. Julkaisuja A 1. Tampere.
- Hoikka, Paavo & Koivula, Samuli & Oksanen, Matti & Pesonen, Pertti (1981): *Vuoden 1981 kunnallisvaalit*. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos, kunnallistieteen aineryhmä. Julkaisusarja A 2. Tampere.

- Hämäläinen, Jorma (1999): *Minä kunnanjohtaja*. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 34. Helsinki.
- Johanson, Jan-Erik (1996): Verkostanalyysi kuntatutkimuksessa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2, 113–131.
- Karila, Alpo (1998): *Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kivelä, Susanna (2000): *Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta*. Suomen Kuntaliitto, ACTA nro 128. Helsinki.
- Kooiman, Jan (1993): Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. Teoksessa Kooiman, Jan (toim.), *Modern Governance. New Government – Society Interactions*. Sage. London.
- Komulainen, Teuvo (1991): Kasvot kunnalle – Parlamentarismi kuntaan. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2, 219–222.
- Kuitunen, Soili (2000): *Kuntalaisesta ehdokkaaksi, ehdokkaasta valtuutetuksi*. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C, osa 157. Turku.
- Kuntademokratian ja johtamisen tulevaisuudennäkymät (2000)*. III Kuntien tulevaisuusfoorumi. Tutkimus- ja kehitysyksikön työpapereita. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Laiho, Ulla-Maija & Kurikka, Päivi & Laamanen, Elina (2000): Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen kunnissa. Teoksessa Valanta, José (toim.), *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000*. Suomen Kuntaliitto. ACTA nro 125. Helsinki.
- Lehvävirta, Leena (1999): *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Lukes, Steven (1974): *Power: A Radical View*. Macmillan. London.
- Mattila, Juha (1996): Parlamentarismien soveltamisen mahdollisuudet kunnan poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4, 459–467.
- Mattila, Juha (1998): Kuntatason parlamentarismien vaikutukset, esikartoitus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3, 213–222.
- Mills, C. Wright (1956): *The Power Elite*. Oxford University Press. New York.
- Möttönen, Sakari (1997): *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Oulasvirta, Lasse (1992): *Kuinka kunta toimii*. Suomen Kaupunkiliitto / Suomen Kunnallisliitto. 3. uud. p. Gummerus. Jyväskylä.
- Paloheimo, Heikki (2001): *Vasen koukku, oikea suora*. Boxing Books. Turku.
- Pekonen, Kyösti (1995): *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa*. Hallinnon kehittämiskeskus / Painatuskeskus. Helsinki.
- Pierre, Jon & Peters, Guy B. (2000): *Governance, Politics and the State*. Macmillan. Lontoo.
- Pikkala, Sari (1997a): Luottamushenkilöt lähikuvassa. Teoksessa Pikkala, Sari (toim.), *Kunnat ja päättäjät*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 9. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Pikkala, Sari (1997b): Viranhaltijat lähikuvassa. Teoksessa Pikkala, Sari (toim.), *Kunnat ja päättäjät*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 9. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Pikkala, Sari (1998): *Eikö kunnallinen demokratia ansaitse valtuutetun luottamusta?* Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, A: 486.
- Pirkanmaan vuosikirja 2000*. Pirkanmaan liitto. Tampere.
- Rhodes, R. A. W (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press. London.
- Ruostetsaari, Ilkka (1992): *Vallan ytimessä*. Gaudeamus. Helsinki.
- Ruostetsaari, Ilkka (1998): *Politiikan professionalisoituminen ja poliittisen luokan muotoutuminen Suomessa*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Julkaisuja 2/1998.
- Ruostetsaari, Ilkka (2000): From Political Amateur to Professional Politician and Expert Representative: Parliamentary Recruitment in Finland since 1863. Teoksessa Best, Heinrich & Cotta, Maurizio (toim.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford University Press. Oxford.

- Russel, Bertrand (1938): *Power*. London.
- Ryynänen, Aimo (1992): Kasvot kunnalle – Kunnallisen parlamentarismien käyttöönotolla vai organisaatioita uudistamalla? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2, 181–191.
- Ryynänen, Aimo (1996): *Kunnan uusi toimintamalli*. Gummerus. Jyväskylä.
- Sandberg, Siv & Ståhlberg, Krister (1997): *Kuntalaisten kunta ja valtio*. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 25. Helsinki.
- Sinisalmi, Martti (1995): Kaupunginjohtaja päätöksentekijänä. Julkaisematon kunnallispolitiikan lisensiaatintutkielma. Tampereen yliopisto. Kunnallispolitiikan laitos. Tampere.
- Sinisalmi, Martti (1999): *Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Sinä kunnanjohtaja* (1999). Kunnallisalan kehittämissäätiö. Helsinki.
- Sunberg, Jan (1996): *Partier och partisystem i Finland*. Schilds. Esbo
- Suomen Kuntaliitto (2001): Tiedote.kuntaliitto.www.fi
- Ståhlberg, Krister (1997): Kunnalliset valtarakenteet. Teoksessa Pikkala, Sari (toim.), *Kunnat ja päättäjät*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 9. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Tuittu, Hannu (1994): *Eliitti, valta ja budjetti*. Acta Universitatis Tamperensis, Ser A, Vol 429. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Waarden, F. van (1992): Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, Vol 21, Nos 1–2, 29–52.
- Valanta, José (2000a): Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. Teoksessa Valanta, José (toim.), *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000*. Suomen Kuntaliitto. ACTA nro 125. Helsinki.
- Valanta, José (2000b): Kuntajohtajat kuntapuntarissa. *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000*. Suomen Kuntaliitto. ACTA nro 125. Helsinki.
- Valli-Lintu, Auli (2000): *Kommun organisationen i Sverige, Norge, Danmark och Finland – förtroendevalda, organens ställning och medborgarnas påverkningmöjligheter*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Yrjölä, Pentti (1973): Ministeriura. Teoksessa Hakovirta, Harto & Koskiahho, Tapio (toim.), *Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945–1973*. Gaudeamus. Helsinki.
- Aamulehti (AL) 17.5.2001
- Helsingin Sanomat (HS) 5.9.2001, 15.9.2001
- Kuntalaki 365/95

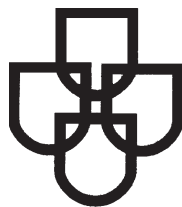
Haastattelut:

Borg, Olavi, kaupunginvaltuutettu (lib.), Tampere 23.8.2000
Eskonen, Lasse, apulaiskaupunginjohtaja, Tampere 18.9.2000
Halme, Esko, kunnanvaltuutettu, kunnanhallituksen puheenjohtaja (kok.),
Vesilahti 13.9. 2000
Husa, Risto, kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja (kok.), Nokia 19.9.2000
Karrimaa, Jaana, kunnanjohtaja, Viiala 5.9.2000
Karlsson, Lea, kunnanvaltuutettu, kunnanhallituksen varapuheenjohtaja (sd.),
Vesilahti 7.9. 2000
Koivu, Petri, kaupunginvaltuutettu (Vammalan parhaaksi), Vammala 4.10.2000
Niiniharju, Esa, kunnanjohtaja, Hämeenkyrö 25.8.2000
Ojala, Reino, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja (sd.), Nokia 13.9.2000
Paavola, Merja, kunnanvaltuuston varapuheenjohtaja (kok.), Viiala 20.9.2000
Paavola, Pekka, kaupunginvaltuutettu (tapu), Tampere 10.10.2000
Paloniemi, Erkki, kunnanjohtaja, Vesilahti 5.9.2000
Pakarinen, Reijo, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Vammala 9.10.2000
Pentti, Klaus, kunnanvaltuuston puheenjohtaja (kesk.), Hämeenkyrö 6.9.2000
Rahikkala, Markku, kaupunginjohtaja, Nokia 8.9.2000
Ranta, Sirkku, kunnanvaltuutettu, kunnanhallituksen jäsen (sd.), Hämeenkyrö 6.9.2000
Rantala, Harri, kunnanvaltuuston puheenjohtaja (sd.), Viiala 12.9.2000
Salli, Paavo, kaupunginjohtaja, Vammala 20.9.2000
Välimäki, Pauli, kaupunginvaltuutettu, kaupunginhallituksen jäsen (vihr.),
Tampere 31.8. 2000

*Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa
ovat ilmestyneet*

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Rynnänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)
- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)



Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

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

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Tuulikki Saarinen, (09) 6226 5730

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!