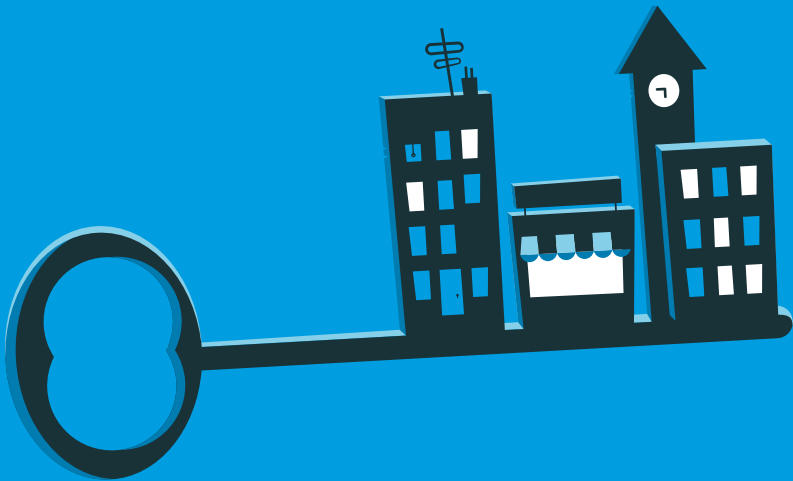


ANTTI MÖLLER

PORMESTARIMALLI

- AVOIMEMPAA JOHTAMISTA KUNTIIN



VISIO
ajatuspaja

JULKAISIJA:

Vihreä Sivistysliitto ry
Fredrikinkatu 33 A
00120 Helsinki
visio@visili.fi
www.visili.fi

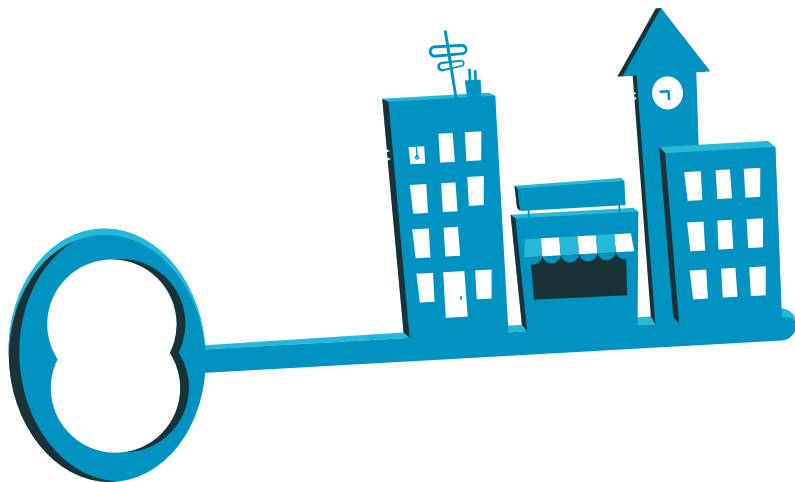
Teksti: Antti Möller
Ulkoasu: Kirmo Kivelä
Kuvitukset: Inari Savola
Paino: Nykypaino
Painettu 100 %:lle uusiopaperille

ISBN 978-952-5078-43-5

ANTTI MÖLLER

PORMESTARIMALLI

- AVOIMEMPAA JOHTAMISTA KUNTIIN



VISIO
ajatuspaja

SISÄLLYS

ESIPUHE	5
I JOHDANTO	6
Maailma muuttuu, seuraako kunta perässä?	6
Kunnan tehtävien lyhyt historia	9
II MIKSI PORMESTARIA TARVITAAN?	10
Läpinäkyvyys	10
Kansanvalta	12
Poliittinen ohjaus	14
Tehokkuus	15
Ammattitaito ja jatkuvuus	16
Seitsemän syytä, miksi kunnan kannattaa siirtyä pormestarimalliin	18
III PORMESTARIMALLEJA SUOMESTA JA MAAILMALTA	19
Pormestarimalli pähkinänkuoressa	19
Neljä erilaista pormestarimallia	20
Tukholma	20
Wien	22
Tampere	22
Pirkkala	24
IV MUITA TAPOJA KEHITTÄÄ KUNTADEMOKRATIAA	26
Espoo: Avainhenkilöille resurssit päätöksentekoon	26
Ministerimalli	27
V PORMESTARIMALLI - NYT	29
LIITTEET	31
Liite 1: Ote kuntalaista	31
Liite 2: Ote Tampereen kaupunginhallituksen johtosäännöstä	32
Liite 3: Ote Pirkkalan kunnanhallituksen johtosäännöstä	33
LÄHDELUETTELO	34

ESIPUHE

SUOMALAISEEN kuntademokratiaan liittyy epäselvää vallankäyttöä. Tällä hetkellä vallitsee tilanne, jossa muodollisesti puolueettomat viranhaltijajohtajat käyttävät suurta poliittista valtaa. Samaan aikaan vaaleilla valitut luottamushenkilöt kokevat vaikutusmahdollisuutensa rajallisiksi. Ongelma kiteytyy kunnanjohtajien asemassa.

Pormestarimalli tarjoaa keinon kunnan toiminnan selkeyttämiseen, poliittisen johtajuuden vahvistamiseen ja läpinäkyvyyden lisäämiseen. Sen avulla politiikka ja virkatyö on helpompi erottaa toisistaan kumppaneiksi. Samalla poliittinen valta sekä vastuunkanto saavat selkeämmän osoitteen.

Maailmalla on käytössä monia erilaisia pormestarimalleja. Esimerkiksi kotikaupungissani Tampereella pormestari johtaa kunnanhallitusta ja vastaa toiminnastaan valtuustolle, joka ottaa ja erottaa pormestarit. Valtuuston tahto kulkeutuu asioiden valmisteluun jo alkuvaiheista lähtien. Pormestari ohjaa konsernitasolla päätöksiä toimeenpanevia virkajohtajia, ja apulaispormestarit jalkauttavat valtuuston tahdon omien

vastuualueidensa valmisteluun. Kokeemukset ovat olleet pääosin positiivisia.

Pormestarimalli ei sellaisenaan tee ihmeitä. Sen hyötyjen realisoituminen edellyttää määrätietoista vuorovaikutusta asukkaiden kanssa, poliittista herkkyyttä valtuuston suuntaan ja selkeää roolijakoa kunnanhallinnossa. Mikään toimintamalli ei ole ”valmis”, vaan sen on syytä elää ja kehittyä ajassa.

Suomen hallitus valmisteleo parhailaan kuntalain kokonaisuudistusta, ja uuden kuntalain on tarkoitus astua voimaan vuoden 2015 alusta. Uudistuksen yhteydessä on tuhannen taalan paikka antaa kunnille lisää mahdollisuuksia parantaa demokratiaa.

Nykyaikainen pormestarimalli on siihen yksi oleellinen keino. Tässä selvityksessä käydään läpi pormestarin mallin taustaa ja eri kaupunkien variaatioita. Toivottavasti se osaltaan motivoi suomalaisia kuntapäittäjiä kehittämään kuntiensa toimintatapoja. Sitä Suomi tarvitsee.

Olli-Poika Parviainen

Tampereen apulaispormestari (vihr.)



JOHDANTO

MAAILMA MUUTTUU, SEURAAKO KUNTA PERÄSSÄ?

Suomessa asuvat ihmiset rakentavat identiteettinsä yleensä valtion kansalaisuuden kautta. Se on ymmärrettävää, sillä eduskunta on parlamentarismin ydin ja kansakunnan historia korostaa valtiokeskeisyyttä. Mutta jokainen suomalainen on myös kunnan asukas. Ja juuri kunta on keskeisin suomalaisille hyvinvointia tuottava yksikkö.

Eurooppalaisittain tarkasteltuna kunnan rooli palveluiden tuottajana on Suomessa poikkeuksellisen vahva. Julkista sektoria kohtaan asetetut vaatimukset ovat suoraan johtaneet siihen, että vuosien varrella kunnille on kasautunut yli 500 laissa määrättyä tehtävää.

Kunnanjohtajat ovat huomanneet toimintakentän muutostarpeen ja -vauhdin. Haminan kaupunginjohtaja **Hannu Muhonen**:

“Kuntajohtaminen on todella uudistumassa. Paljon entistä on jäljellä, mutta olemme aivan eri tilanteessa kuin viime vuosituhannella. Tänä päivänä tyypillisiä ovat nopeat yllättävät tapahtumat ja muutokset. Ikävät yllätykset ovat arkipäivää. Yllätyksiä aiheuttavat yritystoiminta, valtiovalta ja lainsäädäntö, ihmiset ja luonto.”¹

Myös idea kunnan asukkaan roolista on muuttunut: yhteiskunnan jäsenyys on vaihtunut passiivisesta alamaisuudesta aktiiviseksi kansalaisuudeksi. Viimeisten parin vuosikymmenen aikana ajatus kuntalaisesta asiakkaana on täydentynyt sisältämään myös yhteistoimijan roolin. Kuntalaiset ovat paitsi asukkaita myös harrastajia ja arkikokemusten asiantuntijoita, jotka edellyttävät uudenlaisia ja vahvoja vaikutuskanavia. Kuntalaiset haluavat muokata asuinympäristöään, ja siksi myös viranhaltijoilta odotetaan uudenlaista palveluallttiutta ja yhteistyökykyä.

KYSELYTUTKIMUKSET osoittavat, että ajatukset paremmasta demokratiasta eivät ole jalkautuneet. Mielipidemittausten mukaan kuntalaiset kokevat, että heidän äänensä ei kannaa.²

Samalla kuntalaisia edustavat luottamushenkilöt kokevat, että heidän asemansa on heikentynyt. Kunnallispoliitikkojen mukaan 2000-luvun aikana kunta on etääntynyt kansalaisista ja heidän tarpeistaan. Vuonna 2008 lievä enemmistö heistä katsoi, että kunta on

¹ Muhonen 2009, 55.

² Ilmapuntari 2011-2012.



“näennäisdemokraattinen päätöksentekojärjestelmä”. Sekä valtuutettujen että kuntalaisten selvä enemmistö kokee virkamiesvallan kasvaneen luottamushenkilöiden kustannuksella.³

Kuntajohtamisen nykymalli tuntui vielä vuosikymmeniä sitten toimivan suhteellisen hyvin, mutta tänä päivänä vallan oikeutukseen sekä kunnanjohtajan työtehtäviin kohdistuvat odotukset ovat aivan toisenlaiset. Näkemys kunnasta staattisena ja byrokraattisena kokonaisuutena ei enää vastaa ajan henkeä. Uudet hallinto- ja johtamisteoriat korostavat joustavuutta ja huokoista suhdetta niin kansalaisiin kuin yrityksiin ja muihin sidosryhmiin.⁴

Kunta palvelee asukkaitaan yhä enemmän palvelutuottajien ja kumppanuuksien kautta eli tilaajan ja mahdollistajan roolissa sopimuksin ja yhteistyöllä. Erityisesti isoissa kunnissa tämä on

Kuva: Tänä päivänä kunnalta ja viranhaltijoilta edellytetään avoimuutta ja yhteistyökykyä.

tehnyt kuntaorganisaatiosta monimutkaisemman.⁵ Kuntajohtamiselta vaaditaan nyt monialaisuutta, kokonaisuusien hahmotuskykyä ja taitoa johtaa kumppanuussuhteiden avulla. Samalla strategisen johtamisen tarve on lisääntynyt.

RAKENTEITA on kyllä yritetty muokata.

Vuonna 1976 kunnanjohtajan ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät erotettiin toisistaan. Seuraava kuntauudistuksen aalto pyyhki Suomea 1990-luvun alussa. Silloin tuli mahdolliseksi valita kunnanjohtaja vain määräajaksi sekä epäluottamuksen vallitessa erottaa hänet.

³ Ilmapuntari 2008/2.

⁴ Esim. Haveri & Anttiroiko 2009, 200.

⁵ Sandberg (toim.) 2013.

Näistä muutoksista huolimatta asetelma ei ole ratkaisevasti muuttunut.

Valtiovarainministeriön selvityksessä todetaan, että kunnanjohtajan aseman sääntely ei ole ollut johdonmukaista. Vaikka kunnanjohtajan vahva asema on horjunut, ei poliittinen johto ole kyennyt täyttämään syntyntä tilaa.⁶

Tilanne on yhä kovin sekava, kuten Pirkkalan entinen kunnanjohtaja **Risto Koivisto** toteaa:

“Kunnissa vallitsee kolmen keisarin malli. On kunnanjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanvaltuuston puheenjohtaja. On henkilöistä kiinni, kuka näistä kolmesta pitää hallussaan kunnan poliittista johtajuutta. Joissakin kunnissa kunnanvaltuuston puheenjohtaja on ottanut ohjaket käsiinsä, joissakin taas kunnanjohtaja on suuna ja päänä myös poliittisissa kysymyksissä.”⁷

Ristiriitoja ja hämmennystä aiheuttava rakenne ei herätä luottamusta:

“Kunnanjohtaja on oikeudelliselta asemaltaan viranhaltija ja vain virkavastuussa, vaikka hänellä tosiasiaa on myös poliittista valtaa. Viimemainittuun kuuluisi olennaisena myös poliittinen vastuu, joka realisoituisi vaaleissa.”⁸

PORMESTARIMALLI on levinnyt Pohjois-, Keski- ja Itä-Eurooppaan, mutta Suomi on jäänyt kehityksestä jälkeen. Ei ole mitään syytä sille, miksi yleisesti Euroopassa käytössä oleva pormestarijärjestelmä ei soveltuisi tänne. Suomalaista kunnallishallintoa Euroopan unionissa noin viisitoista vuotta edustanut Risto Koivisto on joutunut selittelemään outoa demokratiakäsitystämme useaan otteeseen. Hänen mukaansa “suomalainen kunnanjohtaja on lajissaan ainut-

laatuinen, todellinen eurooppalainen kummajainen”.

Suomalaisten kunnanjohtajien enemmistö vastustaa pormestarimallia, mutta on helppo nähdä, että kyse on omaa asemaa koskevasta muutosvastarinnasta. Eläkevirasta ei haluaisi päästää irti. Kansainväliset kokemukset kuitenkin puhuvat aivan toista kieltä. Monet kotimaiset hallintoalan asiantuntijat, kuten **Aimo Ryytänen**, **Heikki Koski** ja Risto Koivisto, haluaisivat viedä suomalaista kuntademokratiaa yleiseurooppalaiseen suuntaan. Puhumattakaan siitä laajasta huolesta, joka alhaisen äänestämisen muodossa kohdistuu kotimaisen demokratian tilaan.

Erityisesti Suomessa kuntien laaja tehtäväkenttä korostaa läpinäkyvyyden ja selkeän johtajuuden tarvetta. Pormestarimallia soviteltiin Suomeen varsin avoimen keskustelun vallitessa 1990-luvun alussa. Tuolloin ei vielä muutosta saatu aikaan, mutta vuodesta 2006 lähtien kunnanjohtoon on voitu valita pormestari.

Tähän päivään mennessä kaksi kotimaista kuntaa on hyödyntänyt kuntalain muutoksen. Tampere siirtyi pormestarimalliin vuonna 2007, ja Pirkkala seurasi perässä kaksi vuotta myöhemmin. Mikä kunta on seuraava?

⁶ Valtiovarainministeriö 2011, 73.

⁷ Kuntalehti 5/2009, 25-26.

⁸ Ryytänen 2010, 129.

KUNNAN TEHTÄVIEN LYHYT HISTORIA

2009 Pormestarimalli käyttöön Pirkkalassa.

2007 Ensimmäisenä suomalaisena kuntana Tampere ottaa käyttöön pormestarimallin.

2006 kuntalakiin lisäys, jonka seurauksena kunnanjohtajan lisäksi myös pormestari voi johtaa kunnan hallintoa ja taloutta.

2000-LUKU Kohti kansalaiskuntaa

Vaatimus kunnan toiminnasta kuntalaisten kautta, ei vain heidän puolestaan, vahvistuu. Kuntalaiset kaipaavat lisää vaikutusmahdollisuuksia. Kunta toteuttaa tehtäviään yhä enemmän palvelutuottajien ja kumppanuuksien kautta.

1993 Mahdollistettiin määräaikaisen kunnanjohtajan valinta sekä kunnanjohtajan erottaminen epäluottamuksen perusteella.

1990-LUKU Viranomaiskunnasta palvelukuntaan

Valtionosuuksia leikataan. Valtion ohjaus vähenee ja kunnan itsehallinto kasvaa. New Public Management -ajattelun mukaisesti kuntalainen aletaan nähdä asiakkaana. Orastavat ajatukset kuntademokratian uudistamisesta eivät toteudu. Kuntavaalien äänestysprosentti romahtaa alle 60 prosenttiin.

1980-LUKU Kulttuuri-, vapaa-aika- ja liikuntapalveluista kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Valtuuston päätösvallan delegointi lauta- ja johtokunnille jatkuu.

1976 Kunnallislain muutos, jonka mukaan kunnanjohtaja ei enää voi olla kunnanhallituksen puheenjohtaja. Kuntavaalien äänestysprosentti korkeimmillaan lähes 80 prosentissa.

1970-LUKU Peruskoulu- ja päivähoitouudistukset

1960-LUKU Perinteinen viranomaiskunta rakentuu

Hyvinvointivaltion kuumiin rakentamisvaihe alkaa ja johtaa kunnan tehtävien kasvuun. Alkaa kunnanvaltuuston vallan delegointi muille toimielimille sekä valmisteleville viranhaltijoille.



MIKSI PORMESTARIA TARVITAAN?

AÄNESTYSAKTIIVISUUS on ollut laskusuhdanteessa 1980-luvun lopulta lähtien. Tänä päivänä noin 40 prosenttia suomalaisista äänioikeutetuista jättää äänestämättä kunnallisvaaleissa. Samalla poliitikot koetaan hyvin epäluotettaviksi. Keskustelu poliittisista virkanimityksistä sekä tehottomaksi koetusta päätöksenteosta on omiaan vahvistamaan näitä trendejä. Hämmennystä aiheuttavat myös päätöksentekoon liittyvä sekavuus ja ristiriidat.

Politiikkaan kohdistuvaan kritiikkiin on syytä suhtautua vakavasti. Hyvä uutinen on se, että monet ratkaisuisista ovat yksinkertaisia. Kunnanjohtajan uudistamisessa pormestariin käyttöönotto on sellainen.

Valtion tasolla toimielinten valtaoikeuksiin ja -suhteisiin on kiinnitetty huomiota, ja esimerkiksi presidentin ja pääministerin suhteeseen on saatu muutoksia. Sama fokus on kohdistettava kuntapolitiikkaan ja hyvinvointipalveluita tuottavien kuntien johtamiseen.

LÄPINÄKYVYYS

Kuntalaissa todetaan seuraavasti⁹:

“Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.”

Millä tavalla pormestari sitten eroaa nykyisestä kunnanjohtajasta? Mitä eroa on virkajohtajalla ja poliittisella pomolla?

Viranomainen on valittu tehtävään ansioidensa perusteella. Hän ei ole tekemisistään vastuussa kansalle, vaan toimii tehtävässään virkasuhteessa. Hänen tehtävänsä on hoitaa asioita ilman sekaantumista strategisiin linjapäätöksiin tai arvokeskusteluun.

Poliittinen päättäjä on kansan edustaja. Hänet on valittu edustamaan suurempaa ihmisjoukkoa, ja hän kantaa teoistaan poliittisen vastuun. Poliittinen päättäjä pohjaa toimintansa arvoihin.

Kunnanjohtaja on näiden kahden hämmäntävä välimuoto. Suurimmat ongelmat liittyvät valintaprosessin ja roolin

⁹ ks. tarkemmin, liite 1.

Ammattijohtaja = Johtajantyötä kokopäiväisen korvauksen mukaisesti tekevä henkilö.

Virkajohtaja = Kuntaan virkasuhteessa oleva henkilö, joka on valittu pätevyyden perusteella. Virkasopimus velvoittaa ja määrittää työtehtävät. Toimialana on valmistella ja toimeenpanna päätöksiä. Esimerkiksi kunnanjohtaja.

Poliittinen johtaja = Poliittisesti valittu johtaja, jonka arvotausta on julkisesti kaikkien tiedossa. Vastuussa valitsijoilleen. Tekee poliittisia linjauksia ja päätöksiä. Esimerkiksi pormestari.

Hallinnollinen johtaja = Organisaation ja henkilöstön johtamiseen erikoistunut johtaja.

epäselvyyteen sekä virkakauden kestoan.

Kunnanjohtaja on virkamies, mutta hänellä on yleensä vahva poliittinen tausta. Tällä hetkellä noin 2/3 kunnanjohtajista on puoluekirja tai puolue-tausta.¹⁰ Tämä johtuu siitä, että kunnanjohtaja on valittu tehtävänsä poliittisin perustein, ei pätevyytensä ansiosta. Esimerkiksi Vantaalla kaupunginjohtajan valinnan ratkaisee käytännössä kaksi suurinta puoluetta.

Tällaisessa järjestelmässä, jota tutkija **Ari Ylönen** on kutsunut politisoiduksi byrokratiaksi, on vaikea hahmottaa kenelle kunnanjohtaja on vastuullinen. Kaksipiippuinen asema aiheuttaa riskiä ja hämmennystä paitsi kansalaisissa myös tärkeissä sidosryhmissä, kuten median keskuudessa. Esimerkiksi poliittisista päätöksistä saatetaan haastatella kunnanjohtajaa, vaikka demokratian kannalta tulisi näkemystä pyytää kaupunginhallituksen puheenjohtajalta tai valtuustoryhmien puheenjohtajilta.

Henkilökohtaisista ominaisuuksista riippuen kunnan poliittista päätöksentekoa johtaa joko kunnanjohtaja, kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai kunnanvaltuuston puheenjohtaja. Kuntien välillä on eroja, mutta usein juuri

kunnanjohtaja on tärkein poliittinen johtaja. Tällöin hän on ottanut mandaa-tin, joka ei hänelle kuulu.

ESIMERKKI: ESPOO

Espoossa kaupunginjohtajan ja toimialajohtajien paikkoja ei ole jaettu poliittisin perustein. Nykyinen kaupunginjohtaja Jukka Mäkelä (kok.) edustaa kuitenkin kaupungin suurinta puoluetta ja on entinen kansanedustaja ja kaupunginhallituksen puheenjohtaja, joka valittiin kaupunginjohtajaksi valtuuston puheenjohtajan paikalta.

Erityisesti kuntauudistuskustelu on Espoossa henkilöitynyt vahvasti kaupunginjohtajaan luottamushenkilöiden jäädessä taustalle. Esimerkiksi Länsiväylä otsikoi 10.2.2012 ”Espoolaispäättäjiltä täystyrmäys kuntaliitokselle” (<http://bit.ly/espoo-ttkl>), mutta silti jutussa nostetaan tärkeimmäksi päättäjäksi juuri kaupunginjohtaja.

Myös valtuustostrategiana toimiva Espoo-tarina valmisteltiin vahvasti kaupunginjohtajan johdolla. Valmistelussa kuultiin laajasti asukkaita, työntekijöitä ja luottamushenkilöitä, mutta juuri kaupunginjohtaja antaa kasvot myös Espoo-tarinalle Youtube-esittelyvideolla. (<http://bit.ly/espoo-tarina>)

¹⁰ Ryyänen 2010, 29.

TOINEN vähintään kyseenalainen seikka on se, että monissa kunnista kunnanjohtajan pesti on eläkevirka. Kun kerran on tehtävään valittu, ei luottamusta tai kompetenssia tarvitse uudestaan mittauttaa. Tehtävän luonteelle sopii paremmin määräaikaisuus, jonka kunnatalaki on mahdollistanut parikymmentä vuotta. Jotkut kunnat ovatkin määrittäneet kunnanjohtajan virkakaudelle maksimipituuden: esimerkiksi Helsingissä kunnanjohtaja valitaan seitsemäksi vuodeksi kerrallaan, ja kausia saa olla enintään kaksi.

Nykyisen kuntalain puitteissa tilanne on helppo korjata siirtymällä pormestariin, sillä pormestari valitaan aina vain toimikaudeksi:

“Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi.”

Pormestari on tehtäväänsä kokopäiväisesti hoitava ammattijohtaja, mutta hänet on valittu poliittisen kaavan mukaan joko valtuuston tai kuntalaisten toimesta. Pormestariin poliittinen tausta ja ammattijohtajuus yhdistyvät luonnollisella ja läpinäkyvällä tavalla. Kenellekään ei ole epäselvää, kuka heiluttaa tahtipuikkoa.

Pormestarin toimikentästä ja valtuuksista on olemassa monia erilaisia variaatioita. Hän voi olla joko poliittinen johtaja tai myös henkilöstön johtamisesta vastaava hallintojohtaja. Erilaisia pormestariin käydään läpi luvussa kolme.

KANSANVALTA

Vielä muutama vuosikymmen sitten yleinen ilmapiiri suosi suoraviivaista päätöksentekoa. Valtion päämiehestä aina kunnanjohtoon asti oli tärkeää saada aikaan pikaisia päätöksiä. Valtikka

oli luovutettu muutamille päämiehille, joiden valistuneisuuteen oli vahva usko. Johtajat päättäköön, miten maa makaa.

Usko vahvoihin johtajiin elää Suomessa yhä lujassa, mutta sen rinnalle on syntynyt uudenlaisia käsityksiä demokratiasta ja johtamisesta. Ajallemme oireellisia ilmiöitä ovat lähidemokratia, joukkoistaminen ja alhaalta ylöspäinjohtaminen. Suomalaiset eivät enää tyydy passiiviseen alamaisuuteen, vaan haluavat osallistua ja vaikuttaa itse.

Siirryttäessä suorituskeskeisestä mahdollistavaan demokratiaan täytyy pitää huolta, että keskeisten toimielinten valtasuhteet ja vastuut ovat balanssissa.

Yksi yleinen epäluulo koskee pormestarin roolia suhteessa kunnanvaltuustoon. Onkin syytä varmistaa, että pormestari ei vie kunnanvaltuustolle – kunnan ylimmälle päättävälle elimelle – kuuluvaa valtaa. Tämän toteuttaminen on jokaisen kunnan vastuulla ja siksi valtuudet on kirjattava johtosääntöihin tarkasti ja aukottomasti.

On myös helposti nähtävissä, että valtuusto ei yksinään riitä takaamaan asukkaita edustavien valtuutettujen roolia. Kuten sivun 9 aikajanelta huomaa, on valtuuston tehtäviä delegoitu usean vuosikymmenen ajan. Valtuusto usein vahvistaa tosiasiallisesti muualla jo päätetyt asiat, ja myös tulosjohtaminen ja palvelutoiminnan ulkoistaminen ovat vähentäneet valtuuston päätösvaltaa. Valtuuston ohjausvalta pohjautuu yhä enemmän sopimuksiin.

Tässä tilanteessa pormestari olisi kunnan demokraattista päätöksentekoa vahvistava tekijä. Vuoden 2006 kuntalain muutoksen yhteydessä eduskunnan hallintovaliokunta totesi pormestariin mallista seuraavasti:

“Pormestariin antaa mahdollisuuden vahvistaa poliittista johtajuutta kunnassa ja tuoda johtamisjärjestelmään

nykyistä vahvemman kansanvaltaisen elementin. Ehdotus myös vahvistaa valtuuston asemaa.”¹¹

NYKYISELLÄ kunnanjohtajan mallilla voidaan toki saada aikaan järkeviä päätöksiä. Mutta mitä sitten, jos kuntalaiset tai heitä edustava kunnanvaltuusto ei ole tyytyväinen kunnanjohtajan linjaan tai toimintaan?

Kuntalain 25 pykälän nojalla valtuusto voi erottaa kunnanjohtajan, mikäli hän ei nauti valtuuston luottamusta. Erottamisprosessi käynnistyy, jos kaupunginhallitus tai 1/4 valtuustosta sitä vaatii. Varsinaiseen päätökseen vaaditaan kuitenkin 2/3 enemmistö valtuustosta. Sen sijaan pormestarin on mittaautettava luottamuksena jokaisen kunnallisvaalin yhteydessä. Tämä varmistaa, että kunnan ylin johtaja ei pääse liian vahvaan asemaan.

Tällä hetkellä Suomen kuntalaki ei mahdollista pormestarin valintaa suoralla kansanvaalilla, vaan valinnan tekee valtuusto. Valintatapa vaikuttaa oleellisesti pormestarin ja kunnanvaltuuston, ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen, suhteeseen.

Kunnanvaltuuston valitsema pormestari on valtuustolle suoraan alisteinen, minkä katsotaan pitävän yllä sopivaa vallan tasapainoa. Tästä näkökulmasta suoralla kansanvaalilla valitun pormestarin pelätään saavan liikaa valtaa. Kävisikö todella niin, että pormestarista tulisi valtuustosta riippumaton, kenties populismiin taipuvainen itsevalti?

ESIMERKKI: TORONTO

Toronton pormestari Rob Ford on herättänyt kansainvälistä huomiota ja osoittanut, että mikäli pormestari valitaan suoralla vaalilla, tulee vastuullisuuden kaupunginvaltuustolle olla kristallin kirkas. Ford on esiintynyt julkisesti humalassa ja jäänyt kiinni huumeiden käytöstä, jonka hän on myös myöntänyt. Fordin käytös ja kielenkäyttö on ollut toistuvasti asemaan sopimatonta, mutta silti hän ei suostu eroamaan.

Toronton kaupunginvaltuustolle tilanne on hankala. Sen valtaoikeudet eivät riitä erottamaan pormestaria niinkauan, kun tätä ei ole tuomittu rikoksesta. Tätä selvitystä kirjoitettaessa Toronton kaupunginvaltuusto on kyennyt vain riisumaan Fordin toimivaltaa, mutta Ford on yhä kaupungin johdossa.

Ryynänen katsoo, että suora pormestari vaali ei mitätöi vastuullisuutta valtuustolle.¹² Mikäli lainsäädäntö säilyttää keskeisen päätösvalan valtuustolla ja takaa riittävät kontrollikeinot suhteessa pormestariin, ei ongelmia ole. Saksan ja Itävallan kokemusten perusteella konfliktitilanteissa valtuusto on vahvemmassa asemassa.

Euroopassa suora pormestari vaali on viime vuosina yleistynyt, ja myös Euroopan neuvosto suosittelee sen käyttöönottoa. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia lisäävän suoran vaalin katsotaan parhaiten istuvan nykypäivän kuntademokratiaan. Myös suomalaisten kiinnostus siihen, miten kuntaa johdetaan, on lisääntynyt: sekä kuntalaisten että luottamushenkilöiden suhtautumisen kunnanjohtoon valintaan vaaleilla

¹¹ HaVM 6/2006.

¹² Ryynänen 2010, 111-115.

on muuttunut myönteisemmäksi läpi 2000-luvun.¹³

DEMOKRATIAN vahvistaminen hyödyttää kaikkia. Se lujittaa kansalaisten uskoa yhteiskuntaan ja lisää hallinnon legitimitettä. Ruohonjuuritasolta ponnistava kuntajohtaminen tuottaa parempia päätöksiä, kun yhä useampi on osallinen ratkaisujen synnyttämisessä.

POLIITTINEN OHJAUS

Laissa ja poliittisten toimielinten jotosäännöissä todetaan, että poliitikkojen tehtävä on ohjata päätöksentekoa. Käytännön tasolla tämä toteutuu liian harvoin. Luottamustehtävän vaatima aika, erityisasiantuntemuksen tarve sekä virastojen projektiluonteinen työ ovat lisääntyneet, mistä syystä päätöksenteon valmistelun merkitys on korostunut.

Kunnallinen päätöksenteko pohjautuu aina viranhaltijoiden esityksiin. Historia osoittaa, että valmistelussa valitusta tiestä on vaikea poiketa. Viimeisen päätöksen antava kokous ei oleärkevin vaihe käydä keskustelua vaihtoehdoista ja laajoista muutoksista. Turhautumisesta voi seurata mikrojohtamista: paikallispoliitikot astuvat viranhaltijoiden tontille ja puuttuvat yksityiskohtiin.

Poliittista ohjausta, joka edeltäisi valmistelutyötä ja antaisi viranhaltijoille selkeän suunnan, käytetään merkillisen vähän. Evästyksyet ja lähetekeskustelut ovat selkeä tapa viestiä viranhaltijoille poliittisesta tahdosta valmistelun selkärangaksi, mutta kunnilla ja lautakunnilla on niiden käytöstä hyvin vaihtelevia käytäntöjä.

Olisi myös toivottavaa, että valmistelulla kierrettäisiin ota tai jätä -tilanne ja asiakirjoissa tuotaisiin esiin useita vaihtoehtoja, joista päättäjät voisivat valita. Tällä hetkellä viranhaltijoiden pohjaesityksessä on yleensä vain yksi esitys: mikäli se ei edusta poliittista tahtoa, palautuu koko asia uudelleen valmisteluun. Tällöin poliitikko leimautuu helposti jarruttelijaksi, vaikka ongelma saattaa olla siinä, että keskustelua vaihtoehdoista ei oltu aiemmin käyty.

OLEELLISTA on konkreettisesti lisätä niitä vaikutuskeinoja, joilla politiikka pääsee määrittämään liikkeellelähtöä ja kunnan toiminnan ylätavoitteita. Juuri siksi politiikka pitää palauttaa kuntajohtamisen ytimeen.

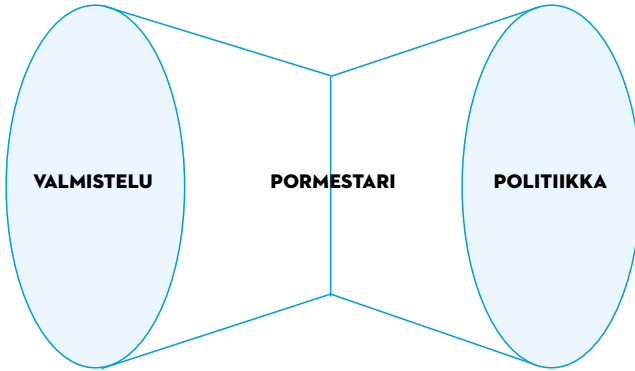
Pormestarimalli ei vähentäisi viranhaltijoiden merkitystä tai supistaisi heidän tehtäväkenttäänsä, vaan selkiyttäisi politiikan ja valmistelun eroa. Poliittisen ohjauksen lisäämisessä pormestari on avainroolissa, sillä hän suodattaa poliittista näkemystä osaksi viranomaistyötä. Kun tarvittavat selvitykset on tehty ja esitys saatu muotoiltua, kokoontuvat poliitikot tekemään lopullisen päätöksen, johon kaikkien on helpompi sitoutua.

ESIMERKKI: PIRKKALA

Pirkkala siirtyi pormestarijärjestelmään vuonna 2009. Pormestarin tehtäviä kuvataan näin:

“Pormestari toimii portinvartijana poliitikanteon ja virkavalmistelun välissä. Hänen kauttaan kulkee tieto poliittisesta tahdosta valmistelijoille ja hän antaa poliitikoille valmistelusta tietojä päätöksenteon tueksi. Pormestarin roolia voidaan kuvata suppilonä, jonka kautta tieto kulkee poliitikkojen ja virkakunnan välillä.”

¹³ Ilmapuntari 2011-2012.



Kuva: Pirkkalan kunnan näkemys pormestarin roolista suhteessa virkamiehiin ja poliitikkoihin.

Sama kaava pätee myös valtuustokauden tavoitteiden laatimiseen ja jalkauttamiseen. Monissa kunnissa kunnanvaltuusto määrittää heti vaalien jälkeen valtuustostrategian, mutta on vaara, että se jää kuolleeksi kirjaimiksi ilman käytännön vaikutusta. Näin voi käydä erityisesti silloin, jos kunnanjohtaja ei allekirjoita esitettyä linjaa. Sen sijaan valtuustolle vastuullisen pormestarin, jonka rooli ja vastuullisuus valtuustolle on kaikkien kuntalaisten tiedossa, on hyvin vaikea olla noudattamatta valtuuston tahtoa.

Toisin sanoen valtuuston roolia valmistelussa ja linjaratkaisujen tekijänä vahvistaisi pormestari, joka toimii organisaattorina ja tärkeimpänä yhteishenkilönä viranhaltijoihin päin. Hän varmistaa, että päätöksentekokoneisto tuottaa strategian mukaisia, legitimejä ratkaisuja sujuvasti.

TEHOKKUUS

Politiikkaa syytetään päätöksenteon hitaudesta – ja syystä. Liian usein käy niin, että viime metreillä päätös kumotaan ja palautetaan uudelleen valmisteluun. Se voi tietää kuukausien, joskus jopa vuosien viivästyistä.

Yksisilmäisesti on helppo polarisoida demokratian ja tehokkuuden periaate. Tämä näkemys ei kuitenkaan kestä yksityiskohtaista tarkastelua.

Ryynäsen mukaan suomalaisessa johtamiskulttuurissa korostuu tehokkuuden vaatimus: asiat täytyy viedä päätökseen ja toteutukseen virtaviivaisesti ja nopeasti. Suomen kunnallinen hallinto on rakennettu tämän ihanteen mukaisesti mekanistiseksi byrokraatiaksi.

Kunnalta ei kuitenkaan voi odottaa samanlaista nopeutta kuin esimerkiksi yritykseltä. Julkinen hallinto on jatkuvan julkisen kontrollin alaista toimintaa, jota määrittävät demokratian askelmerkit. Lainsäädäntö on huomattavasti tiukempi kuin yrityspuolella, jossa voidaan toimia salassa ja muuttaa suuntaa vikkellästi.

Suomen lain kirjaimen mukaan kunnan johtamisen periaatteena on kansanvaltaisuus. Tehokkuudesta ei perustuslaissa tai kuntalaissa puhuta mitään, joten tärkeysjärjestys on kiistaton.

SAMALLA ajallemme on tunnusomais- ta yhä lisääntyvä avoimuus. Julkiselta hallinnolta vaaditaan läpinäkyvyyttä ja rajapintoja kansalaisiin ja kuntalai-

siin päin. Tällöin kunnan organisaatio nähdään paremminkin osana laajempaa paikallisyhteisöä kuin siitä irrallisena byrokraatiakoneistona.¹⁴

Voiko näitä tavoitteita yhdistää? Vai johtaako lisääntyvä avoimuus ja demokratia väkisin yhä tehottomampaan ja hitaampaan päätöksentekoon?

Myös pormestarin ja kunnanjohtajan osalta on helppo olettaa, että virkaan pätevyyskriteerein valittu viranhaltija kykenee hoitamaan asioita nopeammin kuin luottamushenkilö. Tällöin unohuu muutama seikka.

Tällä hetkellä etenkin suurten kaupunkien kuntademokratian ongelmana on se, että luottamushenkilöillä ei riitä aika tehtävänsä hoitamiseen. Monimutkaisiin asioihin perehtyminen vaatii aikaa, ja mikäli tehtävää hoidetaan oman päivätyön ohella, voi tilanne olla kestämaton. Luottamushenkilöiden riittämätön ajankäyttö on osaltaan johtanut siihen, että asioihin puututaan vasta kun valmistelu on jo pitkällä ja päätös viimeistä nuijan-kopautusta vaille valmis.

Päätöksenteon hitautta ja poukkoilevuutta aiheuttaa myös valmistelun puutteellinen linjaaminen. Kuten edellä todettiin, poliitikkojen pitäisi päästä ohjaamaan valmistelua: tämä nopeuttaisi asioiden viemistä päätökseen merkittävästi.

Pormestarin avulla varmistetaan, että ylätasoin poliittisen linjanvedot pitävät. Näin asioiden käsittely on alusta asti legitiimiä eli laajan hyväksynnän alaista. Se vähentää riskiä palauttaa asia valmisteluun tai pyörittää alempien poliittisten toimielinten aiempia päätöksiä.

Poukkoilevan päätöksenteon ja ristivedon syynä voi olla myös epäselvyys johtotason vastuista.

ESIMERKKI: HELSINKI

Helsingin kaupunginjohtaja ja neljä apulaiskaupunginjohtajaa on perinteisesti valittu poliittisten ryhmien kesken, vaikka muodollisesti ne ovat epäpoliittisia virkoja, joihin on avoin haku. Tällä hetkellä johtajistossa on kaksi kokoomuslaista, kaksi sosiaalidemokraattia ja yksi vihreä. Jotta kaupunginjohtajiston kokoonpano vastaisi valtuuston valtasuhteita, on kaupunginjohtajien viroista tehty määräaikaaisia. Kaupunginjohtajan kausi kestää seitsemän vuotta ja niitä voi olla peräkkäin enintään kaksi.

Helsingin malli on selkeä esimerkki siitä, miten virkamies- ja poliittisen johdon roolien epämääräinen yhdistäminen johtaa onnettomaan lopputulokseen. Koska kaupunginjohtajisto ei vaihdu vaaleissa, vaikka valtuuston kokoonpano muuttuisi, ei tilannetta voi pitää demokraattisena. Kun johtajien paikat vapautuvat yksitellen, seuraa jokaisesta valinnasta suuri riita puolueiden välillä, mikä taas hidastaa koko kaupungin päätöksentekoa. Lähes jokaisesta johtajavalinnasta on myös valittu hallinto-oikeuteen.

Johdonmukainen ja selkeä päätöksenteko lujittaa kansalaisten luottamusta kunnan toimintaan. Kun poliitikanteon sujuvuus on varmistettu kunnan johtotasolla, vähenee myös yleinen turhautuminen demokratiaan.

AMMATTITAITO JA JATKUVUUS

Meillä suomalaisilla on taipumus nostaa johtajan paikoille eri alojen erityisosaajia. Vanha perinne näkyy esimerkiksi teknisten ja kaupallisten alojen edusta-

¹⁴ esim. Haveri & Anttiroiko 2009, 195.

ijen suurena osuutena yritysmaailman toimitusjohtajaportaassa.

Mutta maailma muuttuu ja organisaatioiden johtoon kaivataan yhä enemmän monialaista osaamista – erityisesti kuntasektorilla.

2000-luvulla kunta on “hyvinvointipalvelujen tavaratalo”¹⁵, joka toteuttaa tehtävänsä yhä enemmän palvelusopimuksien ja yhteistyön kautta. Kunnan sisäisen ohjaamisen lisäksi nyt “kunnan johtajan tehtävänä on johtaa yhteisöjä, verkostoja ja kumppanuuksia”¹⁶. Tällöin yksityiskohdat pakenevat yhä kauemmaksi ja ammatillisessa osaamisessa korostuvat vuorovaikutus- ja prosessinhallintataidot, kyky johtaa laajempaa yhteisöä ja sidosryhmiä sekä strateginen päätöksenteko.

Uudet vaatimukset muistuttavat läheisesti hyvän luottamushenkilön ja poliitikon kriteereitä.¹⁷ Ne ovat myös asiantuntevan pormestarin hyveitä.

Entä sitten arvomaailma: kuuluuko se kunnanjohtajan professioon?

On helppo eksyä ajattelemaan, että poliittinen päättäjä tuottaa ammattitaidottomampia päätöksiä kuin objektiivisyyteen pyrkivä viranhaltija. Mutta ylimmän päätösvallan säilyttäminen täysin objektiiviselle ammattijohtajalle on vaatimuksena jo mahdoton. On mahdotonta tehdä valintoja ilman arvoja, joita ei kukaan voi kokonaan itsestään sammuttaa.

Päinvastoin kunnan ylimmältä päättäjältä on syytä odottaa arvojohtamista. Pormestarihallinnassa koko keskustelu arvovapaudesta osoittautuu turhaksi, sillä poliittinen johtaja on ennen kaikkea periaatteiden puolustaja, eräänlainen arvovalintojen ekspertti. Hänen tehtävänsä on punnita erilaisia vaihtoehtoja ja tehdä linjapäätöksiä. Kun asetelma on

avoin, niin pormestarin valitsijat tietävät, mitä he saavat.

Hyvien pormestarikandidaattien löytäminen ei ole ongelmatonta. Julkisen sektorin tuntijoita, joilta löytyy riittävästi oikeaa osaamista, on ollut vaikea löytää myös muualla Euroopassa. Jotta pormestarin tehtävät kiinnostaisivat myös yksityisen sektorilla kannuksen ansainneita ammattijohtajia, tulee pestin olla houkutteleva. Valtasuhteiden aukottomuus eli vastuiden sekä velvollisuuksien selkeys ovat perusvaatimuksia.

Ammattitaitoisen johtajan etsimisessä on muistettava, että myöskään vanha kunnanjohtajamalli ei tuota onnistumista. Suljettujen ovien takana kabineeteissa tehdyt poliittiset virkanimitykset eivät takaa ammattitaitoa. Myös tässä suhteessa pormestarihallinnalla on askel oikeaan, avoimempaan suuntaan.

KUNNANJOHTAJIEN pitkiä virkasuhteita on puolustettu sillä, että ne varmistavat kunnan toiminnan jatkuvuuden. Tällöin ajatellaan, että kunnanvaltuuston valtuustokausien yli jatkava kunnanjohtaja turvaa asioiden pitkäjänteisen hoitamisen kuntavaaleista huolimatta.

Ensinnäkin perustelussa on kansanvallan vastainen oletus. Mikäli tärkeintä on asioiden jatkuminen ennallaan, niin mihin vaaleja edes tarvitaan? Mikäli kuntalaisten äänestystulos ei pääse vaikuttamaan kuntajohtamisen oleellisiin päätöksiin, ei demokraattinen järjestelmä toimi oikein.

Toisekseen riittävästä jatkuvuudesta on parempi huolehtia askelta alemmalla tasolla. Valtakunnan tasolla ministeriöiden kansliapäälliköt pitävät huolen, että vaalit eivät nollaa käynnissä olevia prosesseja. Pormestarihallinnassa vastaava virka on mahdollista luoda myös kunnan keskushallintoon. Lisäksi virasto-

15 Rannisto 2009, 120.

16 Hakari, Stenvall & Rannisto 2013, 132.

17 Haveri & Majoinen 2009.

jen päälliköt jatkavat tehtävissään joka tapauksessa, vaikka poliittiset voima-suhteet muuttuisivat.

Esimerkiksi Tampereella konserni-johtajat ja tilaajapäälliköt pitävät huolen johto-organisaation pysyvyydestä.

ESIMERKKI: TAMPERE

Tampereen kaupunginvaltuusto valitsi Olli-Poika Parviaisen (vihr.) yhdeksi apulaispormestariksi kaudelle 2013–2016. Hänen vastuualueitaan ovat osaamis- ja elinkeinopalvelut, johon kuuluu mm. toisen asteen koulutus, ammattikorkeakoulutus ja elinkeinopolitiikka, sekä elämänlaatu- ja sivistyspalvelut, jotka sisältävät mm. kirjasto-, museo- ja liikuntapalvelut. Parviainen toimii näistä vastaavien lautakuntien puheenjohtajana.

Tyypillisenä työpäivänä apulaispormestari Parviainen vastaanottaa viidestäkymmenestä kahteensataan sähköpostia. Virastoaikana hän johtaa ohjausryhmiä, konsultoi asiantuntijoita eri aihepiireistä, tapaa sidosryhmien edustajia ja vastaa mediatiedusteluihin.

Normaalin työajan päälle tulee säännölliset lautakuntakokoukset sekä edustus-tehtäviä. Paneutumista vaativat myös kuntalaisten yhteydenotot ja palaute.

Apulaispormestari ei toimi virastojen johtajana tai henkilöstön esimiehenä. Tässä tehtävässä on vakituinen tilaajapäällikkö, joka tuo järjestelmään jatkuvuutta. Tilaajapäällikkö vastaa valmistelusta ja esittelee asiat lautakunnassa.

On turha pelko ajatella, että pormestari-mallissa kuntademokratia alkaisi muistuttaa anglosaksista kaksipuoluejärjestelmää, jossa vallanvaihto voi johtaa totaaliseen suunnanmuutokseen. Sen sijaan poliittisesti valittu pormestari ei voi sooloilla poliittisesta vastuusta liveenneen kunnanjohtajan tapaan. Pormestarin on sisäistettävä valtuustostrategia ja johdettava valitsijoilleen lupaamalla tavalla. Pormestarin ja virkajohtajien roolien selkeys vähentää epäselvyyksiä ja epäjohtonmukaisuutta, mikä lisää päätöksenteon sujuvuutta ja luotettavuutta.

SEITSEMÄN SYYTÄ, MIKSI KUNNAN KANNATTAA SIIRTYÄ PORMESTARIMALLIIN

Pormestari-malli on rehellisempi, avoimempi ja kansanvaltaisempi järjestelmä.

1. Kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät ja demokratia vahvistuu
2. Kunnan johtotehtävissä olevien henkilöiden roolit selkiytyvät
3. Poliittiset virkanimitykset vähenevät ja kuntalaiset saavat avoimen poliittisesti valitun keulahahmon
4. Poliittinen ohjaus vahvistuu suhteessa viranhaltijoihin ja valmisteluun
5. Strategiset linjaukset läpäisevät koko kuntahallinnon
6. Poukkoileva päätöksenteko vähenee ja päätösten läpivienti nopeutuu
7. Politiikasta ja kuntajohtamisesta tulee johdonmukaisempaa ja kiinnostavampaa



PORMESTARIMALLEJA SUOMESTA JA MAAILMALTA

PORMESTARI on johtanut hyvin monia eurooppalaisia kaupunkeja jo pitkään.

Saksassa näin on ollut yli 50 vuoden ajan. Monessa osavaltiossa asukkaat pääsevät valitsemaan pormestarin, ja puolueet hakevat joko yhdessä tai erikseen päteviä ehdokkaita myös kunnan rajojen ulkopuolelta. Millään puolueella ei ole varaa esittää ehdokasta, johon asukkaat eivät voi luottaa: Esimerkiksi

Baden-Württembergin osavaltiossa noin 90 prosenttia pormestareista on hallinnon asiantuntijoita.

Tässä luvussa esitellään neljä erilaista pormestarijärjestelmää. Ne kertovat, että erot voivat olla suuria. Lisäksi harva johtamisjärjestelmän uudistus on kerralla valmis, ja siksi kokemuksien edellyttämille muutostarpeille on jätettävä tilaa. Kokemuksista myös muut kunnat voivat oppia.

PORMESTARIMALLI PÄHKINÄNKUORESSA

1. Nykyinen kuntalaki¹⁸ mahdollistaa kunnanjohtajan korvaamisen pormestarella.
2. Pormestari on aina avoimen poliittisesti valittu henkilö. Virkasuhteessa oleva kunnanjohtaja omaa myös piilopoliittista valtaa.
3. Nykyisen lainsäädännön mukaan kunnanvaltuusto valitsee pormestarin. Se ei salli suoraa pormestarinvaalia.
4. Pormestari joutuu mittauttamaan kannatuksensa kunnallisvaalien yhteydessä. Kunnanjohtaja voi yhä olla eläkevirka, josta erottaminen vaatii 2/3 enemmistön kunnanvaltuustossa.
5. Suuremmissa kunnissa apulaispormestarit korvaavat apulaiskaupunginjohtajat.

18 (ks. liite 1.)

NELJÄ ERILAISTA PORMESTARIMALLIA

	TUKHOLMA	WIEN	TAMPERE	PIRKKALA
Vaalikelpoisuus	Kaupunginvaltuutettu tai varavaltuutettu	Valtuuston jäsen tai vaalikelpoinen valtuustoon	Kaupunginvaltuutettu	Kunnanvaltuutettu
Kuka valitsee	Valtuusto	Valtuusto	Valtuusto	Valtuusto
Toimikausi	Valtuustokausi (4 v.)	Valtuustokausi (5 v.)	Valtuustokausi (4 v.)	Valtuustokausi (4 v.)
Suhde kunnanhallitukseen	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja ja esittelijä
Suhde kunnanvaltuustoon	Ei erityistä suhdetta	Valtuuston koollekutsuja + voidaan nimittää puheenjohtajaksi, jos on valtuuston jäsen	Ei erityistä suhdetta	Ei erityistä suhdetta
Suhde lautakuntiin	Talouslautakunnan puheenjohtaja	Paikka kaikissa lautakunnissa, laaja "otto-oikeus" (emergency competence)	Apulaispormestarien kautta	Läsnäolo- ja puheoikeus, lautakuntien puheenjohtajalaverien puheenjohtaja
Suhde virkakoneistoon ja valmisteluun	Johtaa valmistelua ja taloudenpitoa	Johtaa valmistelua, virkakoneiston esimies	Ohjaa valmistelua ja taloudenpitoa, omaa suoraa päätösvaltaa	Ohjaa valmistelua ja taloudenpitoa, omaa suoraa päätösvaltaa
Apulaispormestarit	11 kpl, joista 7 hallituksesta ja 4 oppositiosta. Hallitusta edustavat johtavat omia hallinnonalojaan	2 kpl	4 kpl, keskeisten tilaajalautakuntien puheenjohtajia	ei ole

TUKHOLMA

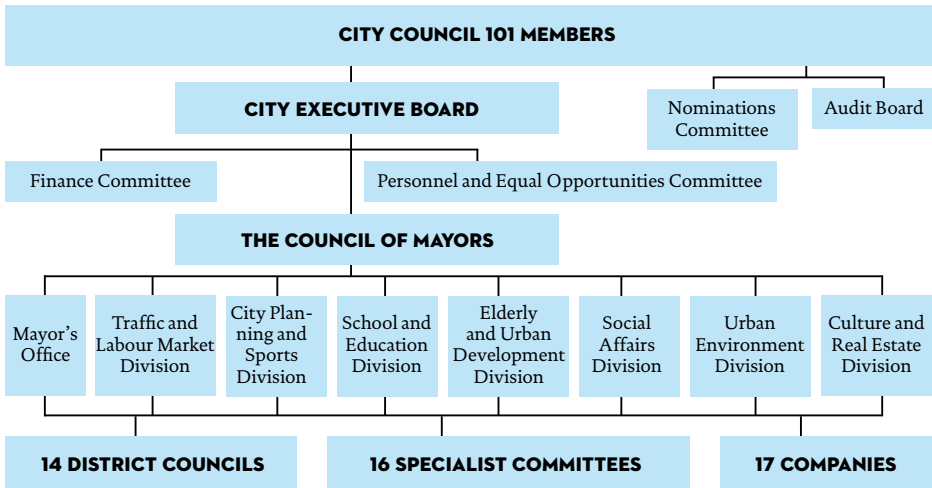
Tukholmassa on pormestari valittu suoralla kansanvaalilla jo vuodesta 1994. Hän johtaa pääkaupunkia yhdessä 11 apulaispormestarin kanssa. Ruotsissa kunnanjohtajan titteli on kuntaneuvos (*kommunalaråd*, Tukholmassa *borgarråd*). Sanaa bormästare ei Ruotsissa käytetä kunnanjohtajista.

Tukholman kaupunginhallituksen puheenjohtajana toimii finansborgarråd eli talouskuntaneuvos. Hänen toimivaltansa muistuttaa Tampereen pormestaria ja häntä pidetään kaupungin poliittisena johtajana. Tällä hetkellä Tukholman talouskuntaneuvoksena ja kaupunginhallituksen puheenjohtajana toimii maltillisen kokoomuksen **Sten Nordin**.

Ruotsin kunnissa käydään kunnallisvaalien jälkeen Suomen valtakunnantason vertautuvat hallitusneuvottelut. Kunnan suurin puolue kutsuu muut puolueet keskustelemaan siitä, millä ehdoilla muodostetaan kaupunginvaltuuston enemmistö.

Sopuun päässeet puolueet muodostavat hallintoa johtavan kuntaneuvoston (*borgarrådsberedningen*, engl. *Council of Mayors*), joka valmistelee asiat kaupunginhallitukselle. Hallituksessa olevat kuntaneuvokset johtavat kukin omaa rooteliaan eli hallinnonalaansa. Myös oppositio saa omat oppositiokuntaneuvoksensa, heidän tehtävänsä on valvoa enemmistön hoitamaa hallintoa. Hallitusvastuussa on kahdeksan kuntaneuvosta, ja neljä kuntaneuvospaikkaa on jyvitetty oppositiopuolueille. Kaikki kuntaneuvokset ovat kokopäiväisiä poliitikoita.

USEIN puolueet ovat jo ennen vaaleja ilmoittaneet, minkä puolueiden kanssa ne ovat valmiita yhteistyöhön. Tämä tekee vaaliaselman selväksi äänestäjille. Ruotsalaisissa kunnissa saattaa vaalien jälkeen vaihtua koko keskeinen johto ja poliittiset linjaukset. Mallia on demo-



Kuva: Kaavio Tukholman kaupungin päätöksentekojärjestelmästä.

kraattinen mutta sitä on myös kritisoitu joidenkin asioiden lyhytjänteisyydestä.

Tukholman mallin etuna on kansalaisille selkeämpi poliittinen asetelma. Hallitus johtaa kuntaa ja oppositio valvoo sen toimintaa salkuttomien kuntaneuvosten kautta.

WIEN

Itävallan perustuslaki on vuoden 1994 lähtien mahdollistanut pormestarin valinnan suoralla vaalilla. Enemmistö osavaltioista on tähän mahdollisuuteen myös tarttunut.

Wienissä näin ei ole, mikä johtuu tämän osavaltion erikoisuudesta: pormestari on samalla osavaltion pääministeri, joten häntä ei voi valita pormestarivaalilla. Sen sijaan valinnan tekee kaupunginvaltuusto.

Wienissä pormestarilla on luja asema. Laki tai säädökset eivät aseta ehtoja toimikausien lukumäärälle. Nykyinen pormestari **Michael Häupl** on johtanut kaupunkia vuodesta 1994 lähtien. Sosiaalidemokraatteja edustava Häupl nauttii edelleen kansan vahvaa suosiota.

YK:n kansalaisyhteiskunnan vahvistamista ajavan Lokale Agenda 21 in Wien -järjestön toiminnanjohtaja **Andrea Binder-Zehetner** kertoo, että pormestari oli keskeisessä asemassa järjestön toiminnan käynnistämisessä Wienissä.

– Pormestari Häupl on hyvin tunnettu ja maanläheinen poliitikko. Hänen katsotaan olevan eräänlainen isähahmo, vaikka toisaalta monet pitävät hänen asemaansa liian vahvana, Binder-Zehetner kertoo.

HENKILÖKOHTAISEN arvovallan lisäksi Wienin pormestari omaa vahvat hallin-

nolliset toimivaltuudet. Hän on suomalaisista kaupunginhallitusta vastaavan senaatin puheenjohtaja ja omaa laajan oikeuden ottaa omaan päätösvaltaan muiden poliittisten toimielinten alaisia asioita.

Pormestarille tärkeät projektit etenevät hallinnossa vauhdikkaasti.

– Tiettyt projektit, kuten Smart City -ohjelma ja EU:n Tonava-strategia, ovat hänelle hyvin tärkeitä. Siksi koko virkakoneisto työskentelee vahvalla mandaatilla näiden toteuttamiseksi, kymmenen vuotta järjestössä työskennellyt Binder-Zehetner toteaa.

Pormestarin tueksi valitaan kaupunginvaltuuston jäsenistä kaksi apulaispormestaria. He istuvat kaupunginhallituksessa ja muodostavat yhdessä pormestarin kanssa kaupunginjohtajiston.

TAMPERE

Tampere otti käyttöön pormestarimallin ensimmäisenä Suomessa vuonna 2007 heti vuosi sen jälkeen, kun lainsäädäntö tämän salli. Asiaa oli valmisteltu vuodesta 2001 osana mittavaa strategia-työtä, ja kantavana voimana hallintouudistuksessa oli kaupunginjohtaja **Jarmo Rantanen**.

Niinpä Tampereella päädyttiin tilaaja-tuottaja-malliin talouden ja toiminnan tehostamiseksi ja siirryttiin pormestarijärjestelmään. Pormestarijärjestelmää perusteltiin viranhaltijoiden ja poliitikkojen roolien selkiyttämällä sekä poliittisen ohjauksen lisäämisellä, sillä ison kaupungin valmistelusta suuri osa on strategista valmistelua, jossa johtavat virkamiehet tekevät jatkuvasti poliittisia linjauksia.

Tampereen pormestari ohjaa valmistelua ja taloudenpitoa: hän esittelee budjetin sekä strategian kaupunginhal-

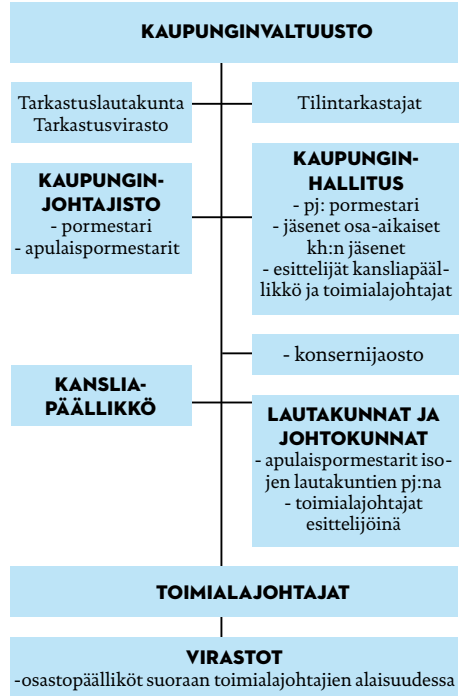
litukselle ja -valtuustolle, ja voi ottaa esittelyyn minkä tahansa asian. Hänellä on myös suoraa päätösvaltaa. Hänen tulee olla valtuuston jäsen ja nauttia valtuuston enemmistön luottamusta.

Pormestari on neljän apulaispormestarin esimies. Apulaispormestarit toimivat keskeisten tilaajalautakuntien puheenjohtajina. He eivät ole organisaatioiden johtajia, vaan tässä tehtävässä toimivat toimialajohtajien ominaisuudessa olevat tilaajapäälliköt, jotka ovat viranhaltijoita.

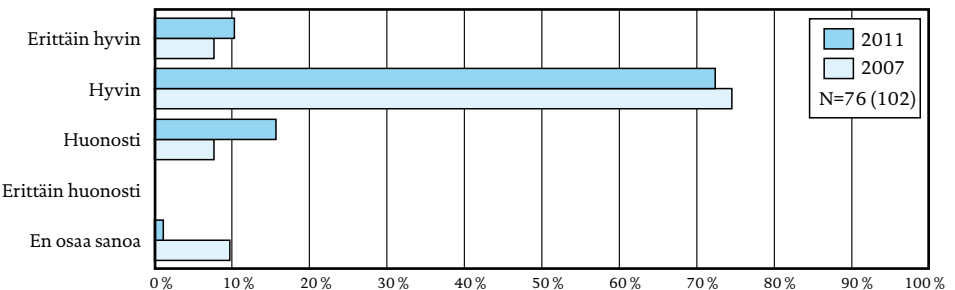
KUINKA pormestarin esiintulo sitten on vaikuttanut?

Ensinnäkin hän on uudistanut poliittista valta-asetelmaa. Tämä havaittiin jo ensimmäisen pormestarin valinnan yhteydessä, kun 1940-luvulta asti vallinnut valtakoalitio murtui. Poliittiset asetelmat ovat terästyneet, kun pienempi puolueiden asema on korostunut.

Myös kaupunginvaltuuston ja lautakuntien ohjausvaikutus on kasvanut. Pormestarin ja apulaispormestarien, jotka toimivat keskeisten lautakuntien puheenjohtajina, kautta valtuuston enemmistön tahto kanavoituu suoraan valmisteluun. Poliittikkaa piristänyt



Kuva: Tampereella pormestari johtaa kaupunginhallitusta ja apulaispormestarit tärkeimpiä lautakuntia.



Kuva: Päätäjien ja johtavien viranhaltijoiden luottamus pormestarijärjestelmään on vahva.

toimintamalli on johtanut entistä laajempaan neuvotteluprosessiin kaikessa päätöksenteossa.

Tampereen kaupunki on tehnyt kyselytutkimuksen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemyksistä. Pormestarin roolista ja uudesta johdon työnjaosta kysyttäessä luottamushenkilöistä 80 prosenttia ja viranomaisista 75 prosenttia piti uutta järjestelyä yleisesti ottaen hyvänä. Merkittävä enemmistö siis katsoo uudistuksen olleen järkevä.

Yksittäisissä kysymyksissä seitsemän vuotta käytössä ollut pormestarihallinnon hakee yhä muotoaan. Palautteen perusteella luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyö on lisääntynyt, mutta sen onnistumisesta menevät mielipiteet osittain ristiin.

Lisäksi apulaispormestarien rooli ja valinta aiheuttaa hämmennystä ja jakaa mielipiteitä. Ensimmäiset kaksi vuotta apulaispormestarit edustivat myös oppositiota. Järjestelmää muutettiin niin, että nykyään heidät valitaan pormestaria tukevasta puoluerhmittymästä. Lisäksi jännitettä aiheuttaa se, että keskeisiä lautakuntia johtavat apulaispormestarit eivät ole kaupunginhallituksen jäseniä.

Osa katsoo, että siirtyminen suoraan pormestarihallintaan olisi ratkaisu, jolla vältettäisiin nykymuotoinen taktikointi.

PIRKKALA

Tampereen ohella Pirkkala on toinen kotimainen kunta, jota johtaa pormestari. Uuteen johtamisjärjestelmään siirryttiin vuoden 2009 alusta, ja sen tavoitteena oli poliittisen päätöksenteon aseman vahvistaminen sekä kunnallishallinnon tuominen lähemmäksi kuntalaisia. Vahva vaikuttaja pormestarihallinnon käyttöön otossa oli Pirkkalan viimeinen kunnanjohtaja **Risto Koivisto**.

18 000 asukkaan Pirkkalassa pormestari on poliittinen johtaja, joka johtaa kunnan hallintoa ja taloudenpitoa. Hän toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Operatiivista toimintaa johtaa pormestarin nimittämä kansliapäällikkö.

Kyseessä ei ole Tampereen pormestarijärjestelmän kopio.

– Pirkkalassa pormestari toimii kunnanhallituksessa myös esittelijänä. Näin ollen hän on lähempänä perinteistä kunnanjohtajaa kuin Tampereella, jossa pormestari ei ole tätä tehtävää, Pirkkalan hallintojohtaja **Olli Niemi** kertoo.

Pirkkalassa ei ole lainkaan apulaispormestareita. Sen sijaan pormestari saa vihiä laajemmasta valtuuston tahdosta poliittisen valiokunnan kautta. Pelkästään tiedonvaihtoon tarkoitettussa poliittisessa valiokunnassa kokoontuvat pormestarin lisäksi valtuustoryhmien puheenjohtajat.

VUONNA 2011 Pirkkalassa asetettiin poikkipuolueellinen kehittämistoimikunta, joka teki esityksiä kuntajohtamisen kehittämiseksi eteenpäin. Ehdotukset astuivat voimaan vuonna 2013, jolloin esimerkiksi luovuttiin puolipäivätoimisista kuntaneuvoksista, joille ei löytynyt sopivaa roolia kuntaorganisaatiossa.

Lisäksi pormestarin edustamistehävien eroa suhteessa kunnanvaltuuston puheenjohtajaan haluttiin selkiyttää. Samalla pormestarin tehtävien painoarvoa lisättiin, kun hänelle asetettiin vastuu parantaa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

– Tämä on myös toteutunut, sillä pormestari järjestää paljon erilaisia asukas-tilaisuuksia ja kuulemisia.

Aluksi pirkkalalaiset eivät hahmottaneet, miten pormestari muuttaa kuntademokratiaa entiseen nähden.

PIRKKALASSA KEHITTÄMISTOIMIKUNTA ASETTI PORMESTARILLE LISÄÄ TEHTÄVIÄ.

- kuntalaisdemokratia
- työnjako politiikan ja virkakoneiston välillä
- yhteistyö ammattijohdon ja poliittisen johdon välillä
- luottamushenkilöiden työskentelyolosuhteet
- edustustehtävät ja kunnan edunvalvonta
- kuntastrategian valmistelun johtaminen
- kunnan talouden johtaminen
- sekä sisäisen että ulkoisen tiedotustoiminnan johtaminen
- tiedonkulusta huolehtiminen
- uusien näkemysten ja ideoiden tuominen kunnan kehittämiseen
- kunnanhallitukselle esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista määrääminen
- kriisitilanteiden johtoryhmätyöstä vastaaminen

Lähde: Pirkkalan kaupunki

Niemen mukaan se on ymmärrettävää, sillä kyseessä on suomalaisille vielä vieras kulttuuri. Nyt kunnassa kuitenkin ollaan tyytyväisiä pormestarimalliin.

– Kaikille on valjennut, että pormes-

tari on kunnan kasvot. Asukkaiden on helppo lähestyä häntä. Mielestäni myös poliitikot ja viranhaltijat seisovat pormestarijärjestelmän takana, Niemi toteaa.

IV

MUITA TAPOJA KEHITTÄÄ KUNTADEMOKRATIAA

PORMESTARIJÄRJESTELMÄN ohella on myös muita keinoja uudistaa kunnanhallintoa ja kehittää poliittista ohjausta. Tässä luvussa esiteltyjen mallien pontimina on yleinen huoli tärkeimpien luottamushenkilöiden voimavarojen riittävydestä.

On syytä korostaa, että seuraavat mallit eivät korjaa läpinäkyvyyteen tai johtamisroolien selkiyttämiseen liittyviä ongelmia. Silti ne tasapainottavat viranhaltijoiden ja kaupunginhallituksen avainhenkilöiden välistä suhdetta.

ESPOO: AVAINHENKILÖILLE RESURSSIT PÄÄTÖKSEN- TEKOON

Kunnanjohto on vaativa tehtävä. Tänä päivänä luottamushenkilöiden riittämätön ajankäyttö kuntapolitiikan tekemiseen on yleinen ongelma. Pirkkalan entinen kunnanjohtaja Risto Koivisto on todennut, että kuntien poliittinen johtamisen tila on häpeällisen heikko.

Erityisesti päätöksenteon keskiössä olevan kaupunginhallituksen jäsenien työtaakka on suuri. Työmäärä käytännössä rajaa kaupunginhallituksen ulkopuolelle monia päteviä, mutta esimer-

kiksi kokopäiväisessä ansiotyössä olevia kandidaatteja.

Kaupunginhallituksen vaativaa poliittista tehtävää tulisi pystyä tekemään myös toimeentulon puitteissa. Kuntaliiton elokuussa 2013 toteuttaman kyselytutkimuksen mukaan kaksi kolmasosaa kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajista katsoi, että kunnanhallituksen puheenjohtajan tulisi saada tehtävästään osa- tai koko-aikainen korvaus. Yleinen käytäntö on muutaman tuhannen euron vuosittainen korvaus.

Muutama suomalainen kaupunki on toteuttanut vaadittavan uudistuksen. Tällä hetkellä Turku, Oulu ja Lahti maksavat kokopäiväiselle kaupunginhallituksen puheenjohtajalle noin 5000 euron kuukausikorvauksen. Osa-aikaisen korvauksen maksaa Hämeenlinna ja Rovaniemi.

Vuoden 2013 alusta lähtien myös Espoossa kaupunginhallituksen puheenjohtajistolla on ollut mahdollisuus saada kuukausikorvausta tehtävän osa-aikaisesta hoitamisesta.

– Kun kävi selväksi, että Espoossa poliittinen tilanne ei ole vielä kypsä pormestarihallitulle, lähdimme vahvistamaan poliittista johtajuutta toisella tapaa.

Tavoitelimme kaupunginhallituksen puheenjohtajistolle mahdollisuutta keskittyä tehtävään kokopäiväisesti, mutta neuvottelujen jälkeen päädyttiin osa-aikaisuuden, kertoo kaupunginhallituksen 1. varapuheenjohtaja **Tiina Elo** (vihr.).

Espoon mallissa kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien on tarkoitus johtaa yhtä kolmesta kaupunginhallituksen jaostosta. Vaalikauden alun poliittisissa paikkajakoneuvotteluissa lisättiin kuitenkin yksi varapuheenjohtajan paikka, jolloin yksi varapuheenjohtajista jäi vastaavasti ilman jaoston puheenjohtajuutta. Tämä on johtanut siihen, että puheenjohtajiston kesken työmäärä vaihtelee.

ESPOOSSA kaupunginhallituksen puheenjohtajiston osa-aikaisuudelle on selvät perusteet. Elon laskelmien mukaan hän istuu kokouksissa keskimäärin 15 tuntia viikossa. Tähän päälle tulee valmistautuminen, edustaminen sekä yhteydenpito asukkaisiin ja omaan valtuustoryhmään. Kahtena maanantaina kuussa kaupunginhallituksen ja -valtuuston kokoukset osuvat samalle päivälle, jolloin poliittinen työ vie koko päivän aamukahdeksasta iltamyöhään.

Käytännössä 2000 euron kuukausipalkkio on antanut Elolle paremmat mahdollisuudet toteuttaa kuntapolitiikan tehtävää. Se on mahdollistanut riittävän paneutumisen asioihin sekä sovittujen asioiden ja tehtyjen päätösten toimeenpanon seuraamisen.

Ennen kaikkea ajankäyttö on mahdollistanut paremman ja varhaisemmassa vaiheessa tapahtuvan yhteydenpidon valmisteleviin virkamiehiin sekä asukkaisiin ja muihin osallisiin. Elo pyrkii varmistamaan poliittisten linjausten suodattamisen valmisteluun jo ennen virallista päätöksentekoa.

– Jos jää odottamaan esityslistaa ja varsinaista kokousta, niin on jo pahasti myöhässä. Tämä korostuu kaupunginhallituksessa, jossa esityslistat ovat pitkiä ja päätöksenteko hyvin muodollista, Elo painottaa.

Lisäksi Tiina Elo pitää tärkeänä puolueiden valtuustoryhmien puheenjohtajista koostuvan neuvottelutoimikunnan roolia. Se on yksi tapa tuoda koko valtuuston kannat paremmin esiin ja osaksi valmistelua. Kaupunginhallituksen puheenjohtajiston keskeisenä tehtävänä on johtaa valmistelua siten, että asiat etenevät mahdollisimman sujuvasti politiikan rattaissa.

MINISTERIMALLI

Vielä pidemmälle viety toimintatapa on ns. ministerimalli.

Merkittävä ero esimerkiksi Espoon malliin on se, että kaupunginhallituksen jäsenet toimivat keskeisten lautakuntien puheenjohtajina. Näin ollen kaupunginhallituksesta tulisi entistäkin vahvempi kuntademokratian vallankäytön hermokeskus. Kaupunginhallituksessa voi istua myös ns. salkuttomia jäseniä, joilla ei ole lautakunnan vetovastuuta.

Ministerimalliin voidaan liittää myös riittävän rahallisen korvauksen maksaminen näille keskeisille luottamushenkilöille. Korvaus maksettaisiin joko palkkana tai palkkiona. Tällöin mahdollisuus keskittyä vaativaan luottamustehtävään taattaisiin laajemmalle joukolle.

Ministerimalli lähentäisi lautakuntia ja kaupunginhallitusta toisiinsa. Se varmistaisi johdonmukaisemman päätöksenteon, kun kaupungin johdon päätökset ja linjat pitää myös lautakuntatasolla. Tiedonkulku olisi myös yksinkertaisempaa: ministerimallissa ei tarvittaisi kaupunginhallituksen valvoja

ainakaan niissä lautakunnissa, joita johtaisivat täysipäiväiset kaupunginhallituksen jäsenet.

Heikkoutena on toimivallan keskittyminen rajatun joukon käsiin. Ja Espoon mallin tapaan tässäkin ei korjata kaupunginjohtajan valintaan ja asemaan liittyviä ongelmia.

Ministerimallissa täytyy myös ratkaista kunnanhallituksen jäsenten status: vaadittaisiinko heiltä kokopäiväistä omistautumista hallitustyöhön ja lautakuntien johtamiseen, jos heille maksetaan siitä kokopäiväistä palkkaa vastaava palkkio? Kuka valvoisi heidän työtään? Voisiko oma puolue ryhmä erottaa hallituksen jäsenen luottamuspuolan takia, kuten valtiotason ministerit?

MINISTERIMALLIIN siirtymistä on valmisteltu Hämeenlinnassa ja Porissa.

Hämeenlinnassa ei löytynyt poliittista tahtoa mallin käyttöönottoon, mutta Porissa on edetty jo pitkälle. Vuonna 2012 tehtiin valtuustosopimus, jonka mukaan vuonna 2014 päätetään onko “keskeisten lautakuntien puheenjohtajien oltava kaupunginhallituksen jäseniä ja miten heidän toimintaedellytyksensä turvataan”.¹⁹ Tällä hetkellä Porissa on käynnissä työkorvausta koskeva valmistelu. Lisäksi Posiolla on otettu käyttöön vastuuvaltuutettu-järjestelmä, joka on pienempään kuntaan istuva muunnelma ministerimallista.

Kuntaliitossa on seurattu kehitystä mielenkiinnolla.

– Suomessa tarvitaan lisää uusia avauksia ja pilotteja, jotta saamme kokemuksia erilaisista kuntajohtamisen tavoista, toteaa Kuntaliiton kehityspäällikkö **Markus Pauni**.

¹⁹ Porin kaupungin valtuustosopimus 2013-2016, 2.

V

PORMESTARIMALLI - NYT

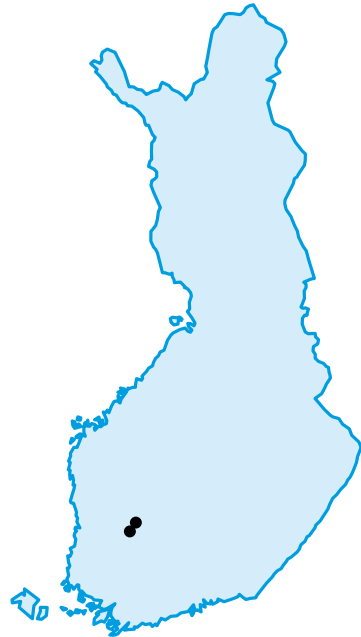
TÄSSÄ selvityksessä on esitelty erilaisia pormestarimalleja Suomesta ja rajojen ulkopuolelta sekä nostettu esiin kuntajohtamisen selkiyttämisen ja avoimuuden lisäämisen etuja.

Demokratiaa vääristävistä ja tehotonmuutta tuottavista poliittisista virkänimityksistä on monessa Euroopan kaupungista päästy eroon valitsemalla kaupungin johtoon pormestari. Valtuusto on mukana jo päätösten valmistelussa ja tekee tarvittavat poliittiset arvoratkaisut. Pormestari toimii valtuuston organisaattorina, mutta lopulliset päätökset tekee edelleen valtuusto. Virkamiehet valitaan ammattipätevyyden perusteella ja he avustavat valtuustoa sen päätöksenteossa. Pormestarin ei tarvitse olla virkamiesten esimies, vaan heillä voi olla oma hallintojohtajansa.

Eurooppalaisissa mallissa puolueet asettavat pormestariehdokkaat joko yksin tai yhdessä toisten puolueiden kanssa. Pätevyyden varmistamiseksi ehdokkaita voidaan hakea myös kunnan rajojen ulkopuolelta.

Pieni askelia kohti parempaa kunta-politiikkaa on otettu muutamissa Suomen kunnissa, kuten Lahdessa, Oulussa, Porissa ja Posiolla. Kun kunnanhallituksen avainhenkilöille annetaan

taloudellinen mahdollisuus keskittyä luottamustehtäväänsä, palautuu politiikka kunnan päätöksenteon ytimeen. Tällainen uudistus ei siis ratkaise demokratiaan ja avoimuuteen liittyviä kysymyksiä, mistä syystä pormestari malli on



Kuva: Suomessa pormestari johtaa vain Tampere ja Pirkkalaa.

parempi tie avoimempaan ja demokraattisempaan kuntajohtamiseen.

VASTA kahta kuntaa johtaa pormestari, vaikka lainsäädäntö on sen sallinut jo seitsemän vuotta. Vaikka muutostarve sinänsä olisikin kaikkien tiedossa, niin suuremmat strategiset muutokset törmäävät helposti perinteen jatkamisen seinään. Tutkimusten mukaan Suomessa kuntien poliittiset organisaatiot muuttuvat hitaasti.²⁰ Demokratia on siitä kärsinyt.

“Ongelmaton ja suoraviivainen ei sanottu kunnallisen demokratian kehitys kuitenkaan ole ollut. Voidaan nimittäin sanoa, että julkisen toiminnan ja hallinnon yleinen valtavirta on käytännössä ollut sille vastainen.”²¹

Johtosääntöjen ja organisaatio-kaavioiden myllerryksessä on hyvä muistaa, että viime kädessä muutos lähtee aina ihmisistä. Tarvitaan sekä ulkoista että sisäistä avautumista.

“Rakenteelliset uudistukset toimivat kuitenkin vain mahdollistajina. Todellinen muutos syntyy vasta sitten, kun organisaatioissa toimivat ihmiset muuttavat toimintatapojaan.”²²

Parhaillaan Suomessa on käynnissä laaja kuntalain kokonaisuudistus. Tässä selvityksessä esitetyt perustelut tulisi huomioida myös kuntalaissa. Suomessa tulisi myös mahdollistaa suora pormestarinvaali. Asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien ja politiikan vahvistaminen vaatii tekoja – nyt.

20 Esimerkiksi Sandberg (toim.) 2013.

21 Anttiroiko ym. 2003, 123.

22 Hakari 2009, 85.

LIITTEET

LIITE 1: OTE KUNTALAISTA

24 § Kunnanjohtaja ja pormestari

Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Jos kunnanjohtajan virka on täytettynä pormestarin toimikauden alkaessa, valtuusto päättää kunnanjohtajan siirtämisestä hänelle soveltuvaan toiseen virkaan tai työsuhteen siirtämiseen. Määräaikainen kunnanjohtaja siirretään jäljellä olevaksi määräajaksi toiseen virkaan tai työsuhteen siirtämiseen. Toiseen virkaan tai työsuhteen siirtämisestä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut.

Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Jos kunnanjohtajan tai pormestarin vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi. Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia.

Kunnanjohtajalla tai pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapittoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

24 a § Apulaispormestari

Pormestarin lisäksi kunnassa voi olla apulaispormestareita. Apulaispormestarin valitsee valtuusto. Apulaispormestari on luottamushenkilö, jonka toimikaudesta on voimassa, mitä 24 §:n 3 momentissa säädetään pormestarin toimikaudesta.

Apulaispormestarin tehtävistä määrätään kunnan johtosäännössä. Lautakunnan puheenjohtajana toimivan apulaispormestarin vaali toimitetaan ennen lautakunnan vaalia.

32 a § Pormestarin ja apulaispormestarin asema luottamushenkilönä

Pormestariksi ja apulaispormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole. Henkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan pormestariksi tai apulaispormestariksi. Valtuusto voi päättää, että pormestarin ja apulaispormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu.

Pormestariksi ja apulaispormestariksi voidaan valita henkilö, joka on kirjallisesti suostunut vastaanottamaan tehtävän.

Valtuusto päättää pormestarille ja apulaispormestarille maksettavasta palkasta ja korvauksista. Pormestarilla ja apulaispormestarilla on oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata samoin perustein kuin kunnallinen viranhaltija.

LIITE 2: OTE TAMPEREEN KAUPUNGINHALLITUKSEN JOHTOSÄÄNNÖSTÄ

4 § Kaupungin johtaminen

Kaupungin johtamista varten on kaupunginhallituksen alaisena pormestari.

Kaupunginhallituksen ja pormestarin alaisuudessa on neljä (4) apulaispormestaria, neljä (4) konsernihallinnon ryhmän johtajaa, joista kolme on konsernijohtajaa, yksi tilaaja johtaja ja tarkastusjohtaja.

Kaupunkikonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä vastaavaan konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, pormestari ja konsernihallinnon hallinto- ja hyvinvointipalveluryhmän, kaupunkikehitysryhmän sekä talous- ja liiketoimintaryhmän johtajat.

Hallinto- ja hyvinvointipalveluryhmän johtajan alaisuudessa on hyvinvointipalvelujen tuotannon ohjaus, millä koordinoidaan konserniohjaus hyvinvointipalvelujen tuotannon osalta. Talous- ja liiketoimintaryhmän johtajan alaisuudessa on liiketoiminnan ohjaus, millä koordinoidaan konserniohjaus liiketoiminnan osalta.

Pormestarin alaisessa konsernihallinnossa on myös tilaajatoiminnasta vastaava tilaajaryhmä sekä sisäinen tarkastus.

Valtuusto valitsee varsinaisista valtuutetuista pormestarin ja apulaispormestarit toimikaudekseen.

Pormestarin ja apulaispormestareiden tulee antaa suostumuksensa valintaan ennen valintapäätöstä.

Pormestarin varahenkilöinä lukuun ottamatta kaupunginhallituksen puheenjohtajuutta toimivat apulaispormestarit kaupunginhallituksen määräämässä sijaantulojärjestyksessä.

Apulaispormestareiden varahenkilöinä lukuun ottamatta lautakunnan puheenjohtajuutta toimivat muut apulaispormestarit pormestarin määräämässä sijaantulojärjestyksessä.

Valtuusto valitsee varsinaisista valtuutetuista pormestarille ja apulaispormestarille sijaisen, mikäli tämän poissaolo kestää yli kaksi kuukautta.

Pormestari päättää johtoryhmästään ja apuelimistään sekä niiden tehtävistä.

Apulaispormestarien toimialueista ja tehtävistä määrätään lautakuntien johtosäännössä.

Päätösvallasta ja toiminnasta häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana ja varalta määrätään Tampereen kaupungin häiriötilanteiden ja poikkeusolojen johtosäännössä.

14 § Pormestarin tehtävät ja ratkaisuvallta

Lain mukaisten tehtävien lisäksi pormestarin tehtävänä on, jollei muualla johtosäännössä toisin määrätä,

1. toimia kaupunginhallituksen ja sen suunnittelukokouksen puheenjohtajana
2. johtaa asioiden käsittelyä kaupunginhallituksen kokouksissa ja määrätä, mitkä asiat käsitellään ja missä järjestyksessä
3. määrätä kaupunginhallitukselle esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista
4. johtaa, kehittää, ohjata ja valvoo kaupungin hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa sekä vastata hallinnollisen ja taloudellisen kokonaisuuden toimivuudesta ja tehdä sen edellyttämät päätökset toimivaltansa rajoissa
5. vastata hyvän johtamis- ja hallintotavan, riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä kaupunginhallituksen hyväksymien menettelytapojen mukaisesti johtaa kaupunkistrategian valmistelua
7. edistää kuntademokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia
8. vastata kuntayhteistyön valmistelusta
9. seurata kaupunginhallituksen alaisten viranomaisten päätösten laillisuutta ja tarkoitukseenmukaisuutta sekä tarvittaessa päättää otto-oikeuden käyttämisestä
10. johtaa tilaaja-tuottaja-toimintojen yhteensovittamista sekä edistää kaupunginhallituksen ja kaupungin muiden toimielinten välistä yhteistoimintaa
11. vastata kaupungin edunvalvonnasta, edustamisesta ja yhteydenpidosta eri sidosryhmiin
12. johtaa viestintää ja ulkoisia suhteita sekä valvoo kaupunginvaakunan käyttöä
13. päättää konsernihallinnon ja konsernipalvelujen toimintayksiköiden toimintasäännöistä, ellei muualla toisin määrätä

LIITE 3: OTE PIRKKALAN KUNNANHALLITUKSEN JOHTOSÄÄNNÖSTÄ

14. päättää konsernihallinnon ja pelastuslaitoksen henkilöstösuunnitelmista
15. päättää konsernihallinnon tuotteiden hinnoista lukuun ottamatta konsernipalvelujen toimintayksiköitä
16. päättää kaupunginhallituksen käyttöön varattujen määrärahojen käyttämisestä kaupunginhallituksen päättämässä rajoissa
17. päättää sijoitus- ja lainanottosuunnitelman hyväksymisestä
18. päättää alaistaan hallintoa koskevista sopimuksista, ellei muualla toisin määrätä
19. päättää lausuntojen antamisesta, ellei se kuulu kaupunginhallituksen toimivaltaan, esitysten tekemisestä ja muutoksenhakuun liittyvien lausuntojen hyväksymisestä
20. päättää vahingonkorvauksesta asetettujen rajojen puitteissa
21. päättää konsernihallinnon irtaimen omaisuuden, tuotteiden ja palvelusten hankinnasta, luovuttamisesta ja vuokrauksesta, ellei muualla ole toisin määrätty tai päätetty
22. päättää konsernihallinnossa päätettävistä asioista, jotka eivät kuulu konsernihallinnon ryhmien johtajien, konsernipalvelujen toimintayksiköiden johtajien tai tarkastusjohtajan ratkaisovaltaan
23. päättää muiden kuin kaupunginhallituksessa valittavien välittömien alaistensa ottamisesta, erottamisesta ja kelpoisuusvaatimuksista
24. päättää välittömien alaistensa varahenkilöiden nimeämisestä, ellei muualla ole toisin määrätty
25. päättää kaupungin edustajan nimeämisestä, ellei se kuulu kaupunginhallituksen tai muun viranomaisen toimivaltaan
26. päättää kaupungin edustustilaisuuksien ja juhlaputuksen järjestämisestä sekä vieraanvaraisuuden osoittamisesta
27. päättää kaupungin osallistumisesta suurtapah-tumiin
28. päättää muista kuin kaupunginhallituksen henkilöstöjaoston toimivaltaan kuuluvista luottamushenkilöiden matkoista, ellei muualla toisin määrätä
29. päättää toimivaltaansa kuuluvan asian siirtämisestä viranhaltijan ratkaistavaksi.

1 § Kunnanhallituksen kokoonpano ja toimikausi

Valtuusto valitsee varsinaisista valtuutetuista pormestarin toimikaudekseen, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana ja esittelijänä, ja sen jälkeen kunnanhallituksen kymmenen jäsentä ja näistä ensimmäisen ja toisen varapuheenjohtajan. Pormestarille ja kunnanhallituksen jäsenille valitaan henkilökohtaiset varajäsenet.

Kunnanhallituksen jäsenistä vähintään kaksi kolmannelta on oltava varsinaisia valtuutettuja ja loppujen varsinaisia tai varavaltuutettuja. Kunnanhallituksen puheenjohtajiston on koostuttava varsinaisista valtuutetuista.

Pormestarin estyneenä tai esteellisenä ollessa toimii esittelijänä kansliapäällikkö ja kansliapäällikönkin estyneenä tai esteellisenä ollessa hänen sijaisensa.

Toimikausi on kaksi (2) vuotta.

3 § Pormestarin tehtävät ja ratkaisovalta

Pormestari toimii kunnan protokollan mukaisena johtajana. Lain mukaisten tehtävien lisäksi pormestarin tehtävänä on, jollei muualla johtosäännöissä toisin määrätä

1. päättää neuvottelu-, tiedotus- ja edustustilaisuuksien järjestämistä ja juhlaputuksen järjestämisestä sekä vieraanvaraisuuden osoittamisesta
2. edustaa kuntaa kokouksissa, neuvotteluissa ja edustustilaisuuksissa itse tai määräämällä kunnan muun viranhaltijan tai kutsumalla luottamushenkilön edustamaan kuntaa
3. vastata kunnan edunvalvonnasta
4. päättää työryhmien asettamisesta
5. päättää kunnan vaakunan käytöstä
6. edistää kuntademokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia
7. määrätä kunnanhallitukselle esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista
8. johtaa kuntastrategian valmistelua
9. toimia kunnan kriisitilanteen aikaisena johtajana
10. vastata valmiussuunnittelun johtamisesta

11. käyttää poikkeusoloissa ja häiriötilanteiden aikana normaaliolojen johtosäntöjen määrittelemästä toimivallasta poiketen päätösvaltaa peruspalvelujen turvaamiseksi ja häiriötilanteen normalisoimiseksi milloin asia koskee toimenpiteiden yhteensovittamista eri toimialueiden välillä, taloudellisten resurssien tai henkilöstöresurssien suuntaamista, tiedottamista tai muuta häiriötilanteen hoitamiseksi välttämätöntä päätöstä,
12. päättää viranhaltijalle ja työntekijälle maksettavaa palkkaa myönnettäessä virkavapautta ja työlomaa muun syyn kuin sairauden, tapaturman, raskauden tai synnytyksen vuoksi.
13. ratkaista asiat, jotka koskevat valtuuston ja kunnanhallituksen jäsenten koulutusta sekä kuntakohtaisen yhteiskoulutuksen järjestämistä kunnan luottamushenkilöille
14. Pormestari päättää lisäksi henkilöstöjohtajan esittelystä virka- ja työehtosopimusten harkinnanvaraisesta toimeenpanosta ja soveltamisesta, mikäli hallintosäännön 12 §:ssä ei ole toisin määrätty

LÄHDELUETTELO

Anttiroiko Ari-Veikko, Haveri Arto ym. (toim.): *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. 2003.

Application of Article 3.2 on the Charter on the basis of the 5th general report on monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government: *Report on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy*. 29.4.2002.

Hakari Kari: Tampereen toimintamallin uudistus - vastaus tulevaisuuden haasteisiin. Teoksessa Haveri Arto, Majoinen Kaija, Jäntti Anni (toim.): *Haastava kuntajohtaminen*. 2009.

Hakari Kari, Stenvall Jari, Rannisto Pasi-Heikki: Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – Uuden julkisen hallinnan näkökulma. Teoksessa *Hallinnon tutkimus 2/2013*.

Hallintovaliokunnan mietintö 6/2006. (<http://bit.ly/hvkm6-2006>)

Haveri Arto & Anttiroiko Ari-Veikko: Kunta-johtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. 2009.

Haveri Arto & Majoinen Kaija: Haastava kunta-johtajuus. Kunnanjohtajan ja poliittisen johtajan pätevyys- ja taitoprofililit. Teoksessa **Haveri Arto, Majoinen Kaija, Jäntti Anni** (toim.): *Haastava kuntajohtaminen*. 2009.

Koivisto Risto: Pahaa pormestaria ken pelkäisi... Teoksessa *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2007*.

Kunnallisan kehittämissäätiö: *Kunnon valtuute-tut? Ilmapuntari 2008*, osa 2. 2008.

Kunnallisan kehittämissäätiö: *Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2010-2011*. 2011. (<http://bit.ly/ilmapuntari>)

Kuntaliitto: Kysely kuntajohtamisen kehittämistä 2013. (<http://bit.ly/kkk2013>)

Muhonen Hannu: Kunta ja rakennemuutos: johtajan haasteet ja niihin vastaaminen. Teoksessa **Haveri Arto, Majoinen Kaija, Jäntti Anni** (toim.): *Haastava kuntajohtaminen 2009*.

Pirkkalan pormestarimallin kehittäminen. Raportti 2011. (<http://bit.ly/pirkkala-pm>)

Porin kaupungin valtuustosopimus 2013-2016. (<http://bit.ly/pori13-16>)

Rannisto Pasi-Heikki: Strategian toteuttaminen monimutkaisuuden olosuhteissa. Teoksessa **Haveri Arto, Majoinen Kaija, Jäntti Anni** (toim.): *Haastava kuntajohtaminen 2009*.

Ryynänen Aimo: Pormestari. 2010.

Sandberg Siv (toim.): *Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot*. Suomen Kuntaliitto 2013. (<http://bit.ly/kksh-sandberg>)

Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011. (<http://bit.ly/skut2011>)

Suomen kuntalaki. (<http://bit.ly/kuntalaki>)

Uuden sukupolven organisaatio ja johtaminen -verkostohanke. 2013. (<http://bit.ly/usoij2013>)

Vartola Juha: *Näkökulmia byrokraatiaan*. 2006.

Ylönen Ari: Pormestari ja vallan legitimeetti. Teoksessa *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2007*.

VIHREÄ SIVISTYSLIITTO RY

Fredrikinkatu 33 A, 00120 Helsinki

puh. 044 727 3240 | visio@visili.fi

www.visili.fi



VISIO
ajatuspaja