

Marika Anttila

# **MITÄ PORMESTAREISTA PUHUTAAN**

Diskurssianalyttinen tutkimus pormestarimallia  
koskevasta julkisesta keskustelusta

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Joulukuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Marika Anttila: Mitä pormestareista puhutaan – Diskurssianalyttinen tutkimus pormestarimallia koskevasta julkisesta keskustelusta  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, kunta- ja aluejohtaminen  
Joulukuu 2020

---

Tutkimuksen aiheena on pormestarimallia koskeva julkinen keskustelu. Lähtökohtana on kuntajohtamisen teoreettinen viitekehys ja yhteiskuntafilosofi Michel Foucault'n ajatteluun pohjautuva tiedon ja vallan diskursiivinen käsitys sekä hallinnan analytiikka, joka on kehitetty Foucault'n työn pohjalta.

Tutkimuksen aineisto koostuu sanomalehtiartikkeleista ja blogiteksteistä, jotka käsittelevät pormestarimallia. Tutkimuksessa pormestarimallikeskustelua tarkastellaan kahden eri aikakauden konteksteissa: artikkelit ajalta tammikuu 2006 – maaliskuu 2017 sekä huhtikuu 2017 – heinäkuu 2020. Kaksi eri tarkastelujaksoa on perusteltua, koska niiden avulla voidaan eritellä diskurssien rakentumiseen vaikuttavia olosuhteita ja ehtoja. Ensimmäinen jakso alkaa vuodesta 2006, koska silloin annettu uusi kuntalaki mahdollisti kunnanjohtajan sijasta pormestarimallin käyttöönoton kunnissa ja tarkastelujakso päättyy aikaan ennen vuoden 2017 kuntavaaleja. Toinen jakso alkaa vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen ja päättyy heinäkuuhun 2020. Jaottelu on perusteltu, koska vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen Suomen pääkaupungissa Helsingissä alkoi pormestarien aikakausi ja sillä oletettavasti oli osaltaan vaikutusta julkisen keskustelun kiihtymiseen aihepiirin ympärillä, erityisesti valtakunnallisella tasolla.

Tutkimuksen keskiössä on kysymys kuntien johtamisjärjestelmän valta- ja vastadiskurssien muotoutumisesta pormestarimallia koskevassa julkisessa keskustelussa. Foucault'n ajattelun pohjalta kehitetyn hallinnan analyttisen näkökulman kautta tutkimus jäsentää pormestarimallikeskustelun muotoutumisen diskursiivisia reunaehtoja suhteessa kuntajohtamisen teoreettiseen viitekehykseen ja pormestarimallikeskustelussa ilmeneviin hallinnan rationaliteetteihin. Hallinnan rationaliteeteilla viitataan tapoihin, joilla totuuksia yhteiskunnasta tuotetaan ja perustellaan poliittisia päämääriä. Erilaiset teoriat kuntajohtamisen muutoksesta ja vallasta antoivat monipuolisia näkökulmia pormestarimallista käytävän julkisen keskustelun taustalla vaikuttavista seikoista. Tutkimuskysymyksenä on, että millaisten diskurssien puitteissa pormestarimallia koskeva julkinen keskustelu muodostuu? Miten diskurssit säätelevät kuntien johtamiseen, demokraattisuuteen ja vallan suhteisiin liittyviä hallinnan rationaliteetteja?

Pormestarimallikeskustelua hallitseva diskurssi on tutkimuksessani nimetty valtdiskurssiksi. Valtadiskurssin keskeinen muotoilu on se, että kunnan johtamisjärjestelmän muutos asetetaan ensisijaiseksi vaihtoehdoksi muihin ratkaisuihin verrattuna. Valtadiskurssi painottaa kunnanjohtajamallista siirtymistä pormestarimalliin. Toinen pormestarimallikeskustelun diskursseista on tutkimuksessani nimetty vastadiskurssiksi. Vastadiskurssi pyrkii toimimaan vastustavana voimana valtdiskurssille. Pormestarimallikeskustelussa vastadiskurssi reagoi valtdiskurssin sisältöön, joka korostaa toimintaympäristön muutokseen vastaamista johtamisjärjestelmän vaihtamisen kautta. Vastadiskurssissa kyseenalaistetaan käsitys johtamismallin vaihtamisen tarpeellisuudesta. Keskeisiä ulottuvuuksia diskursseissa ovat valtdiskurssissa painottunut vaatimus pormestarimalliin siirtymisestä muutoksen aikaansaamiseksi ja vastadiskurssissa tämän torjuminen. Vastadiskurssissa ei ole torjuttu uudistusten tarvetta, joka nousee kuntien toimintaympäristön muutoksesta ja pormestarimallin vastustamisen ohella esitetäänkin muita tapoja vastata muutokseen. Myös tyytymättömyys pormestarimallin tuomiin muutoksiin nousee esiin vastadiskurssissa. Vastadiskurssin katsantokannassa johtamismallin uudistaminen on toteutettavissa myös tehtävien uudelleen määrittelyn kautta kunnanjohtajavetoisessa johtamisjärjestelmässä.

Avainsanat: pormestarimalli, kunnallispolitiikka, johtamisjärjestelmä, diskurssianalyysi, valta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1	TUTKIELMAN TAUSTA JA TARKOITUS.....	1
1.2	TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TOTEUTUS.....	2
<b>2</b>	<b>KUNNALLISHALLINTO SUOMESSA</b> .....	<b>4</b>
2.1	KUNNALLINEN ITSEHALLINTO .....	4
2.2	JULKISEN JOHTAMISEN JA KUNTAJOHTAMISEN MUUTOS .....	5
2.3	JOHTAMISJÄRJESTELMÄN RAKENTEET .....	10
2.4	DUALISTINEN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ: AMMATILLISEN JA POLIITTISEN JOHTAMISEN EROTTELU .....	11
<b>3</b>	<b>KUNNALLISPOLITIikka</b> .....	<b>12</b>
3.1	MITEN POLITIikka MÄÄRITELLÄÄN .....	12
3.2	POLITIikka KUNNISSA .....	12
3.3	KUNTALAISTEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET .....	15
<b>4</b>	<b>PORMESTARIMALLI</b> .....	<b>17</b>
4.1	PORMESTARIN VALITSEMINEN .....	19
<b>5</b>	<b>VALTA, HALLINTA JA DISKURSSIT</b> .....	<b>21</b>
5.1	VALLANKÄYTTÖ JA LUOTTAMUS .....	21
5.2	MEDIAN VALTA POLITIIKASSA .....	24
5.3	FOUCAULT’LAINEN LÄHESTYMISTAPA TEOREETTISENA VIITEKEHYKSENÄ .....	26
5.3.1	<i>Tiedollinen järjestelmä</i> .....	27
5.3.2	<i>Vallan genealogia</i> .....	27
5.3.3	<i>Hallinnan analytiikka</i> .....	29
<b>6</b>	<b>AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ</b> .....	<b>31</b>
6.1	TUTKIMUSOTE.....	31
6.2	AINEISTONKERUU JA KÄYTETYT MENETELMÄT .....	31
6.3	AINEISTON ANALYYSIPROSESSI .....	34
6.4	DISKURSSIT JA DISKURSSIANALYYSI MENETELMÄNÄ .....	39
<b>7</b>	<b>ANALYYSI</b> .....	<b>42</b>
7.1	VALTADISKURSSI JA VASTADISKURSSI NOJAAVAT KUNTIEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSDISKURSSIIN .....	42
7.2	VALTADISKURSSIN PAINOPISTEET ENNEN VUODEN 2017 KUNTAVAALIEJA.....	45
7.3	VALTADISKURSSI JA KANNUSTAVAT KOKEMUKSET VUODEN 2017 KUNTAVAALIEN JÄLKEEN .....	48
7.4	VASTADISKURSSIN VAIHTOEHTOISET RATKAISUT ENNEN VUODEN 2017 KUNTAVAALIEJA .....	52
7.5	VASTADISKURSSI KESKITTYY PORMESTARIMALLIN ONGELMIIN VUODEN 2017 KUNTAVAALIEN JÄLKEEN .....	54

8	POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	57
	LÄHTEET .....	60

## TAULUKOT

TAULUKKO 1. AINEISTON ARTIKKELIEN LUKUMÄÄRÄT JULKAISUALUSTOITTAIN .....	32
TAULUKKO 2. AINEISTON ARTIKKELIEN LUKUMÄÄRÄT ARTIKKELITYYPEITTÄIN .....	33
TAULUKKO 3. KOMMENTOIVIEN ARTIKKELIEN KIRJOITTAJIEN TAUSTAT .....	34

## KUVIOT

KUVIO 1. ESIMERKKI TOIMIIJOISTA (AKTANTEISTA) GENERATIVISEN KULUN MALLISSA (Ks. GREIMAS 1980) .....	37
KUVIO 2. ANALYYSIN ETENEMINEN.....	39
KUVIO 3. TUTKIMUKSEN SUHDE TEOREETTISEEN VIITEKEHYKSEEN .....	41

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman tausta ja tarkoitus

”Pormestari kasaa rahaa ja valtaa”, ”Kohua kulisseissa” ja ”Maitotilan isäntä muutti 3-vuotiaana Puolangalle ja on nyt korpikunnan tuore pormestari”. Lehtien ja blogikirjoitusten otsikot ilmentävät värikästä keskustelua, joka on liittynyt kuntien johtamisjärjestelmän uudistamiseen. Pormestarimallin kannattajien ja vastustajien näkemykset ja perustellut tuntuivat eroavan toisistaan ja paikoin ilmassa on vastakkainasettelun tuntua. Tästä kumpuaa kiinnostukseni tutkimuksen aiheeseen: Mistä pormestarimalli keskustelussa oikein on kyse?

Kuntien toimintaympäristö on kiistatta murroksen keskellä. Samalla kuntien johtamisjärjestelmän uudistamisen tarve on noussut ajankohtaiseksi. Kunnanjohtajamallista on siirrytty pormestarimalliin, tai sen käyttöönottamisesta on päätetty, seitsemässä kunnassa Suomen 311:sta kunnasta, joten varsinaisesta ryntäyksestä uuteen johtamismalliin ei voida vielä puhua. Pormestari löytyy tai on löydettävissä pian seuraavista kunnista: Tampere (2007), Pirkkala (2009), Helsinki (2017), Tuusula (2017), Kärkölä (2018), Puolanka (2018) ja Turku (2021). Myös muissa kunnissa on käyty keskusteluja ja tehty selvityksiä malliin siirtymisestä. Mielenkiintoisen näkökulman aiheeseen tuo se, että osa mallin käyttöönottaneista kunnista on Suomen suurimpia ja osa pieniä kuntia, joten niiden taustat, odotukset, tavoitteet ja tulokset uuden mallin suhteen saattavat erota toisistaan. Aihe ei ole jäänyt pimentoon mediassa, vaan juuri siellä käydään keskustelua mallin hyvistä ja huonoista puolista, sekä esitetään puheenvuoroja niin puolesta ja kuin vastaan.

Tutkimuksen ytimessä on kysymys kuntien johtamisjärjestelmän valta- ja vastadiskursioiden muotoutumisesta pormestarimallia koskevassa julkisessa keskustelussa. Foucault’n ajattelun kautta kehitetyn hallinnan analytiikan pohjalta tutkimus erittelee pormestarialikeskustelun muotoutumisen diskursiivisia reunaehtoja suhteessa kuntajohtamisen teoreettiseen viitekehykseen ja pormestarialikeskustelussa esitettyihin perusteluihin ja oikeutuksiin. Hallinnan rationaliteeteilla viitataan tapoihin, joilla totuuksia yhteiskunnasta tuotetaan ja perustellaan poliittisia päämääriä.

Kunnallistieteellistä tutkimusta voidaan tarkastella kunnallispoliittisesta näkökulmasta. Tällöin huomio kohdistuu muun muassa kunnalliseen itsehallintoon, kuntademokratiaan ja kuntien poliittiseen johtamiseen. Kuntien arvojen ja tulevaisuuden tavoitteiden tulisi ilmentyä kunnallisen itsehallinnon ja yhteisöllisen, kuntalaisia osallistavan ja kuulevan, tahdon kautta. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryytänen & Siitonen 2007, 29).

## **1.2 Tutkimustehtävä ja toteutus**

Tässä tutkimuksessa tehtävänä on selvittää, minkälaisen diskurssien kautta kuntien johtamista koskeva keskustelu muodostuu. Tutkimus keskittyy erityisesti siihen osaan kuntia koskevaa julkista keskustelua, joka koskee kunnan johtamismallin muutosta siirryttäessä virkajohtajista poliittisiin johtajiin. Tutkimuksen aineisto koostuu pormestarimallia käsittelevistä sanomalehtiartikkeleista ja blogikirjoituksista.

Tutkimus nojaa teoreettisesti ja metodologisesti pääasiassa kahteen periaatteeseen. Tutkimuksen teoreettinen tausta perustuu kuntajohtamisen teoreettiseen viitekehykseen, kuitenkin huomioiden kuntien muutostarpeen nykymaailmassa. Tutkimuksen metodologinen pohja puolestaan perustuu Michel Foucault'n ajattelun pohjalta kehitettyyn hallinnan analyttiseen tutkimusotteeseen. Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Michel Foucault'n ajattelun kautta sovellettavan diskurssianalyysin tueksi tarvitaan kuitenkin menetelmä, jolla merkitysten ja niiden rakentumisen tarkastelu olisi mielekkäämpää, koska foucault'lainen lähestyminen ei tarjoa tähän kovinkaan selkeitä välineitä. Tutkimuksessa sovelletaankin analyysin tukena semiotiikkaan pohjaavaa generatiivisen kulun mallia ja sen narratiivisella tasolla rakentuvaa aktanttianalyysia. Tämän pohjalta diskurssien tunnistaminen helpottuu. Lisäksi diskurssien tunnistamisen edellytyksenä on, että ymmärretään kuntajohtamisen konteksti, jossa diskurssit ilmenevät.

Kuten sanottua, tutkimuksen aiheena on pormestarimallia koskeva julkinen keskustelu. Tutkimuksen taustalla on ajatus siitä, että hallinnan rationaliteetit muodostuvat osana diskursiivista taistelua, joka näyttäytyy osana julkista keskustelua. Tutkimuksessa pormestarimallikeskustelua tarkastellaan kahdessa eri ajanjaksossa: artikkelit ajalta tammikuu 2006 – maaliskuu 2017 sekä huhtikuu 2017 – heinäkuu 2020. Kaksi eri tarkastelujaksoa on perusteltua, koska niiden avulla voidaan eritellä diskurssien rakentumiseen vaikuttavia olosuhteita ja ehtoja. Ensimmäinen jakso alkaa vuodesta 2006, koska silloin annettu uusi kuntalaki mahdollisti kunnanjohtajamallin sijasta pormestarimallin käyttöönoton

kunnissa ja päättyy aikaan ennen vuoden 2017 kuntavaaleja. Toinen jakso alkaa vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen ja päättyy heinäkuuhun 2020. Tämä jaottelu on perusteltua, koska vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen Suomen pääkaupungissa Helsingissä alkoi pormestarien aikakausi ja sillä oletettavasti on vaikutusta julkisen keskustelun kiihtymiseen aihepiirin ympärillä, erityisesti valtakunnallisella tasolla. Tutkimusaineistossa on 32 artikkelia ennen vuoden 2017 kuntavaaleja ja 68 artikkelia kyseisten vaalien jälkeen.

Tutkimusaineistoa on perusteltua arvioida sen riittävyyden näkökulmasta. Aineiston laajuuden määrittely perustui siihen, että se olisi riittävän laaja, mutta kuitenkin mahdollista analysoida valitun metodin puitteissa. Lisäksi käytännöllisistä syistä johtuen aineiston laajuuteen vaikutti valmiin, saatavilla ja käytettävissä olevan aineiston laajuus. Analyysivaiheessa havaitsin, että tutkimuskysymyksiin vastaaminen oli mahdollista aineiston pohjalta.

Olen muotoillut tutkimuskysymykset seuraavasti:

- Millaisten diskurssien puitteissa pormestariamallia koskeva julkinen keskustelu muodostuu?
- Miten diskurssit säätelevät kuntien johtamiseen, demokraattisuuteen ja vallan suhteisiin liittyviä hallinnan rationaliteetteja?



## 2 KUNNALLISHALLINTO SUOMESSA

Seuraavissa kappaleissa esittelen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ja kuvaan tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä sekä niiden välisiä suhteita. Viitekehys on jaettu niin, että kappaleissa 2–4 keskitytään erityisesti siihen, mitä on pormestarimallin taustavaikuttimena sekä mitä pormestarimallista jo tiedetään. Kappaleessa 5, erityisesti alaluvussa 5.3., keskitytään käsittelemään tutkimuksen metodologisia lähtökohtia.

### 2.1 Kunnallinen itsehallinto

Kunnallinen itsehallinto on pohjimmiltaan oikeudellinen käsite. Sillä kuvataan sitä, että kunnassa päätetään ja huolehditaan omista asioista, jotka kunnalle on oikeudellisesti määriteltä toteutettavaksi valtapiirinsä sisäpuolella. Kunnallisen itsehallinnon kokonaisuus muodostuu poliittisten, toiminnallisten, taloudellisten, alueellisten ja oikeudellisten tekijöiden yhteisvaikutuksen seurauksista. Kunnan oikeus itsehallintoon toimii yhdistävänä tekijänä näille kokonaisuuden eri rakenneosille ja ilman sitä kuntaa ei olisi olemassa. Poliittisen kokonaisuuden osalta tärkeitä oikeudellisia tekijöitä kunnan sisällä ovat muun muassa kunnan toimielinten rakenne, keskinäiset suhteet, vaalit ja suoran demokratian soveltaminen. Kuntien sisältä voidaan lisäksi erottaa erilaisia yhteisöjä. Yksi niistä on poliittinen yhteisö, joka pyrkii kohti omia tavoitteitansa, itsehallinnon ja kansanvaltaisen organisaation mandaattien turvin. (Heuru, Mennola, Ryynänen 2011, 21-41).

Puolueiden rooli kunnallisen itsehallinnon toteuttamisessa voidaan pelkistetysti jakaa kahtia: politiikan tutkijat kannattavat tyypillisesti voimakkaampaa puoluepolitisoitumista kunnallisessa toiminnassa (konkurrenssidemokratia), kun taas oikeustieteen näkemys tästä on ollut epäpoliittisempi. Epäpoliittinen itsehallintomalli ei kuitenkaan enää vaikuta olevan puolustettavissa ja se onkin joutunut väistymään sivuun. Konkurrenssidemokratian, eli kilpailudemokratian, mukaan kunnallispolitiikan on oltava ideologisten ohjelmien mukaista, koska se sisältää voimakkaan sisällöllisen puoluepolitisoitumisen. Tämän seurauksena kuntalaisilla tarjoutuu kunnallisella tasolla mahdollisuus valita eri hallitusohjelmien väliltä. Mallissa on mukana myös henkilöiden vahva puoluepolitisoituminen, jossa toimijat ovat poliittisesti sitoutuneita. Lisäksi ero hallitus- ja oppositioryhmienvälillä on selkeä, joka samalla vahvistaa kuntalaisten kontrollia hallintoa kohtaan ja samalla ryhmien välisten konfliktien nähdään olevan osoitus elävästä demokratiasta.

Konkurrenssidemokratian mallissa nimenomaan valtuuston toimivaltuuksien vahvistamista pidetään keskeisenä. Toisaalta pormestarin valintaa suoralla vaalilla on torjuttu samasta syystä, koska tällaisen suoran demokratian muodon voidaan nähdä kaventavan valtuuston toimivaltuuksia. Suoran demokratian vaikutuksia pidetään lyhytnäköisinä ja kansalaisia toivottaisiin voitavan kanavoidsa osallistumaan enemmänkin puolueiden kautta, ja sitä kautta mahdollistaa heidän osallistumisensa valtuuston tavoiteasetteluihin. Samalla kuitenkin virassa olevien kunnanjohtajien tyypillisesti vahvaa asemaa on haluttu kaventaa puoluepoliittisin keinoin. Edellä esiteltyjen kahden kunnallisen itsehallinnollisen normatiivisen mallin lisäksi on olemassa kolmas malli: konkordanssidemokratia eli konsensusdemokratia. Siinä puolueperusteisesti harjoitettavaa politiikkaa ei nähdä modernin demokratian perustuksena, vaan puolueiden vaikutuksen tulisi rajautua ennemminkin periaatteellisiin asiaratkaisuihin. Myöskään ajatusta voimakkaasti henkilöityvästä puoluepolitiikasta ei pidetä mallin mukaan arvossa, sillä sen ei nähdä edesauttavan hallinnon kustannustehokasta toimintaa. (Ryynänen 2008, 48-50).

## **2.2 Julkisen johtamisen ja kuntajohtamisen muutos**

Käsitteinä johtajuus ja johtaminen ovat mittavasti tutkittuja ja aiheina hyvin moniulotteisia. Kuntajohtamisen voidaan ajatella olevan kunnan johtamistoimintaa, joka pyrkii ottamaan haltuun kunnan perustehtävän muuttuvassa toimintaympäristössä (Sallinen, Majoinen, Salenius 2012, 133). Kuntajohtamisen voidaan nähdä myös olevan tasapainoilua kunnan sisäisissä ja ulkoisissa hallintasuhteissa (Haveri, Airaksinen & Paananen 2013, 7).

Julkiset johtamisjärjestelmät voidaan julkisen hallinnon teorioiden mukaan jakaa kolmeen malliin: perinteiseen, uuteen julkiseen johtamiseen (New Public Management) ja uuteen julkiseen hallintaan (New Public Governance). Mallit eivät suoraan sellaisinaan esiinny käytännössä, mutta niiden avulla voidaan ymmärtää julkista johtamista järjestelmänä ja hahmottaa johtamistyöhön vaikuttavia tekijöitä. Seuraavaksi avaan näitä kolmea mallia sekä niiden taustoja ja niiden eroavaisuuksia.

Perinteisen mallin pohja-ajatuksena on, että julkisen hallinnon tarkoitus on mahdollisimman tehokkaasti ja suoraviivaisesti toteuttaa poliittisia tavoitteita. Näitä tavoitteita varten tuli luoda julkinen hallinto, jota johdetaan ylhäältä ja joka on toiminnaltaan hallittu. Yksinkertaistettuna ajatus on, että poliittiset päättäjät tekevät ratkaisuja, joita

hallintojärjestelmän on määrä toteuttaa. Yhteiskunta ja kansalaiset ovat toiminnan kohteita. Kansalaisten oikeudet palveluihin ovat riippuvaisia lainsäädännöstä, ja jotta järjestelmän oikeudenmukaisuus voidaan varmistaa, tulee olla valvontaa ja sääntelyä. Perinteisen mallin mukaisesti johtajilta ja hallinnon työntekijöiltä tuli voida odottaa ymmärrystä julkisen hallinnon erityispiirteistä. Heidän oli toimittava julkisen intressin hyväksi ja säisistettävä arvolähtökohdat toimintaansa ohjaavaksi voimaksi. Mallin keskiössä olivat byrokratian periaatteet. Max Weberin oppien mukaan byrokraattisten rakenteiden tuli taata se, että yhteiskunnassa toimitaan rationaalisesti. Valtionhallinnon oikeutus tuli demokratiasta ja johtajien oli vaalittava poliittisen päätöksenteon toimivuutta ja vaikuttavuutta. Hallinnon tehtävä oli pysyä lojaalina poliittiselle päätöksenteolle. Demokraattisen toiminnan ja sääntöjen mukaan valmistelutyön ja päätöksenteon ohjenuorana tuli pitää periaatteet sekä lainsäädännön noudattaminen. Jako puolueettomaan asioita valmistelemaan hallintoon sekä poliittiseen, lainsäädännöstä ja päätöksenteosta vastaavaan johtoon oli selvä – poliittinen tahto ohjaisi normeja ja virkamieshallinto toteuttaisi näitä normeja rationaalisesti. Julkinen hallinto pysyisi näin ennustettavana ja hallittuna poliittisia päätöksiä toteuttavana tahona. Mallissa korostettiin asiantuntijuutta ja julkisen johtajan uralla eteneminen tapahtui nimenomaan asiantuntijuuteen perustuen. Johtajan oikeutus vallankäyttöön tuli annettuna ja hierarkiassa alemmalla tasolla toimivien oli velvollisuus totella ylempänä olevaa toimijaa. Valta perustui näin ollen asemaan. Myös lojaalius ja etiikka olivat perustavanlaatuisessa asemassa pohjana kaikelle julkiselle toiminnalle, oikeudenmukaisuuden ja laillisuuden lisäksi. Näiden varmistamiseksi valvonta ja kontrolli kuuluivat tiiviinä osana perinteiseen malliin. (Stenvall & Virtanen 2019, 37-40).

Perinteiseen malliin kohdistunut kritiikki näkee byrokratian jäykkänä ja liian hitaana reagoimaan esiintyviin ongelmallisiin ilmiöihin. Lisäksi mallin haasteena oli selvän rajan vetäminen politiikan ja hallinnon välille. Mallia voidaan arvostella myös siitä, että johtajuuden erityispiirteet jäävät huomiotta. Nykytiedon valossa vahva asiaosaaminen ei ole tae pätevydestä johtamistehtäviin. Julkisen johtajan roolissa korostui liiaksi politiikan toteuttaminen ja toiminnan valvominen, joka perustui epäluottamukseen hallinnossa toimivaa henkilöstöä kohtaan. Henkilöstöä ei pystytty motivoimaan itseohjautuvuuteen ja tehtävien delegointi oli hankalaa. Tällainen lähtökohdiltaan negatiivinen johtamistyyli johtaa usein tehottomuuteen, joka liitetään nykyään tiiviisti mielikuvaan byrokraattisesta toiminnasta. Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä hitaat ja jäykät toimintaperiaatteet eivät ole olleet toimivia., joten muutosta tarvittiin. (emt. 2019, 37-40).

1990-luvun alussa uusi julkinen johtaminen (New Public Management) kehittyi ajattelutapana haastamaan perinteisen mallin. Hallintojärjestelmässä alkoi siirtymä kohti tuloksiin ja vaikuttavuuteen keskittymistä. Pyrkimyksenä oli lisätä hallinnon kustannustietoisuutta ja julkisten rajallisten resurssien käytön tehokkuutta. Toinen keskeinen seikka mallissa oli vaikutteiden poimiminen yksityisen sektorin puolelta julkiselle sektorille. Tämä johti johtamistapojen yhdenmukaistumiseen yksityisen ja julkisen sektorin välillä, kun yksityisellä puolella toimiviksi havaittuja keinoja alettiin soveltaa julkisjohtamisessa. Eri-laista perinteiseen malliin verrattuna oli, että toimijoiden ei luotettu aina toimivan järjestelmän eduksi, vaan he pyrkisivät itsekkäästi hyötymään järjestelmän luomista mahdollisuuksista. Hallintoa ja politiikan tekemistä ei katsottu enää voitavan selkeästi erottaa toisistaan, vaan hyväksyttiin tämän osittainen mahdottomuus. Virkamiehet ja poliitikot alkoivat muodostaa niin muodollisia kuin epämuodollisia yhteistyösuhteita, jonka lisäksi ylimmät virkamiehet saattoivat toimia poliittisten päättäjien neuvonantajina, samalla kun poliittiset päättäjät osallistuivat hallinnon toiminnan johtamiseen. Johtajilta edellytettiin poliittisten realiteettien hallintaa ja asiantuntijuutta poliittisia päätöksiä koskevissa asioissa, joten ylimpien johtajien poliittiset nimitykset tulivat sallituiksi. Uuden julkisen johtamisen mukainen johtamismalli onkin osittain esimerkiksi pormestarimalli, jossa poliittinen päättäjä ohjaa päätösten valmistelun suuntaa. Poliitiikan muotoileminen ja toteuttaminen on kuitenkin erotettava toisistaan ja toimeenpanoa varten tarvitaan kustakin toiminnoista vastaava julkinen organisaatio. Tausta-ajatuksena on joustavuuden lisääminen, yhteiskunnan kuunteleminen sekä toimintaympäristön tuntemuksen lisääminen, johon hajautetut, itsenäiset ja ammatillisesti toimivat organisaatiot pyrkivät vastaamaan. Päätöksien tasolla toiminnan tulee olla siis poliittista ja asiantuntevaa, kun taas toimeenpanosta vastaavan osapuolen rooli perustuu ammatillisiin lähtökohtiin. Avainasemassa organisaatioiden tuloksen ja tuottavuuden taustalla ovat johtajat ja tämä vaatii heidän toimintansa arvioimista, joka johtaa tilivelvollisuuden syntymiseen. Johtajien motivaatiota pyritään kasvattamaan luomalla ehtoja, jotka perustuvat suorituksiin. Johtajuuden tunnistetaan vaativan nimenomaan laaja-alaista johtamisosaamista ja johtajien tulee kyetä tulokselliseen toimintaan sekä pystyä tukemaan henkilöstöä tavoitteiden saavuttamisessa. Uuden julkisen johtamisen käytänteet ovat tuoneet mukanaan myös markkinaperustaisuuden ja yksityistämisen suosimisen julkiselle sektorille. Uusi julkinen johtaminen on edelleen tiivis osa julkisjohtamista ja siihen on tullut mukaan lisäksi uudempia periaatteita, kuten pyrkimys muutosten ja reformien tulokselliseen toteuttamiseen. (Stenvall & Virtanen 2019, 41-45).

Uuden julkisen johtamisen mallia on kritisoitu monin osin ristiriitaiseksi. Esimerkiksi samanaikaisesti pyritään hajauttamaan ja korostamaan toimeenpanevien organisaatioiden itsenäisyyttä, mutta samalla vaaditaan toimintojen keskittämistä. Toinen ristiriitaisuus liittyy siihen, että yhtäältä toimintaa pyritään tehostamaan vähentämällä resursseja, mutta halutaan samalla panostaa laatuun ja tuloksellisuuteen. Tuloksellisuuden arviointiinkin liittyy ongelmia, kun johto saattaa kuvata raportoivia tuloksia itselleen mahdollisimman edullisella tavalla, joka puolestaan saattaa antaa vääränlaisen kuvan todellisesta tilanteesta. Painavin kritiikki mallia kohtaan on kuitenkin tullut siitä, että missä määrin julkisen hallinnon on hyväksyttävää toiminnassaan keskittyä markkinalähtöisyyteen. (emt. 2019, 41-45).

2000-luvun alussa uuden julkisen hallinnan (New Public Governance) malli nousi esiin. Hallinnan (governance) käsitettä pidetään monitulkintaisena. Hallinnalla viitataan kuitenkin yleisesti uudenaikaisiin yhteistyöhön pohjautuviin vaikutussuhteisiin, joita julkishallinnossa esiintyy. Yksi tulkintatavoista on hallinnan näkeminen uudenaikaisina hallinnointitapoina, joilla koordinoidaan julkista toimintapolitiikkaa. Toimintatapana se on vuorovaikutteinen ja yhteistyötä lisäävä, kun julkinen hallinto on entistä enemmän vaikutuksessa eri sektorien toimijoiden kanssa ja yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa kytkeytyy osaksi asiakkaan tarpeita palvelevaa julkista toimintaa. Toiminnasta tulee näin monikasvoisempaa. Julkisen hallinnan keskiössä on ajatus toimijoiden itseohjautuvuudesta ja siitä, että toimintaa tulee pystyä muuttamaan, jos tilanne muuttuu. Julkinen hallinto joutuukin kohtaamaan entistä kompleksisempia asioita sekä arvojen ja vaatimusten ristiriitaa. Mallin ajattelun kautta voidaan nähdä hallinnon ikään kuin avautuneen, kun toimintaan hyväksytään impulsseja muualtakin kuin vain järjestäytyneistä ja vakiintuneista rakenteista. Yhteistyö rakentuu tarkemmin ottaen verkostoissa, joissa vaihdetaan tietoa ja neuvotellaan. Lisäksi mallissa ei voida selkeästi eriyttää politiikkaa ja hallintoa toisistaan. Tämä kehitys on johtanut sekä hallintajärjestelmän hajautumiseen ja sen myötä myös valtakeskittymän hajautumiseen. Toiminnan johtaminen jakautuu eri verkostoille, jotka voivat rakentaa toimintansa sisältöä itsenäisesti ja omien tavoitteidensa mukaisesti. Myös kunnan ja kuntalaisen välisen suhteen muuttuminen työntekijän ja asiakkaan väliseksi suhteeksi kasvattaa hajautumista. Informaatioteknologian kehitys tuo oman lisänsä vuorovaikutukseen, kun sosiaalinen media on kasvavassa määrin mukana uudenlaisten suhteiden muodostumisessa. Uudessa julkisessa hallinnassa johtajilta vaaditaan erityisesti palveluiden johtamisen osaamista. Heidän on kyettävä verkostoitumaan ja

johtamaan verkostoja. Sosiaaliset taidot ovatkin keskiössä tässä kehityksessä, kun pyritään luomaan luottamusta ja toimivuutta verkostoihin. Henkilöstön näkökulmasta julkisten johtajien on oltava kannustavia ja henkilöstön kehitystä tukevia, jotta itseohjautuvuus mahdollistuu. Uusi julkinen hallinta on vielä verrattain tuore johtamismalli, joten sen vaikutukset pidemmällä aikavälillä eivät ole täysin selvillä. Yksi sen ongelmista liittyy kuitenkin verkostojen itsetarkoituksellisuuteen, joka tarkoittaa yksinkertaisimmillaan sitä, että verkostomaisuudesta tulee tavoite eikä keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Onnistumisten mittaaminen on hankalaa ja jo verkostojen määrän kasvua saatetaankin pitää positiivisena asiana, eikä niinkään keskitytä sen avulla saavutettujen onnistumisten tarkasteluun. Toinen ongelma liittyy verkostojen avoimuuteen ja eettisiin kysymyksiin, kun julkisen sektorin johtaja voi samalla olla päätöksentekijänä verkoston kumppaniyrityksessä. Verkostoista saattaa pahimmillaan tulla monopoleja, kun verkoston vaikuttajat päättävät asioista keskenään. Toisessa ääripäässä on tilanne, jossa verkoston sisäinen kemia on heikkoa ja asioiden hoitoa tarkoituksellisesti jarrutellaan. (Stenvall & Virtanen 2019, 45-49).

Johtamisjärjestelmät eivät julkisessa toiminnassa edusta koskaan vain yhtä johtamismallia, vaan toiminnassa on usein mukana eri ajattelutapoja. Johtamisessa tulisi pyrkiä siihen, että eri ajattelutavat täydentävät toisiaan ja toimivat loogisesti yhtenä kokonaisuutena. Julkisen johtamisen haasteena onkin välttää konflikteja, kun malleja liitetään yhteen ja sovelletaan keskenään. (emt., 45-49).

Yhteiskunnan ja kuntien toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset heijastuvat kuntiin ja tämä on johtanut kehitykseen, jossa toimintatavat sekä hallinto- ja päätöksentekorakenteet kunnissa ovat monimuotoistuneet. Kunnat ovat saaneet uusia rooleja toimiessaan palvelujen tuottajan roolin lisäksi palvelujen tilaajana, rahoittajina, sopimuskumppaneina ja osallistujina. Hallinnon moniportaistuminen ja kuntien toimintaympäristön kompleksoituminen vaativat kunnan johtamiselta selkeyttä sekä päätöksenteon ja vastuunjaon täsmentämistä. Kuntalaisten näkökulmasta heille on tarjottava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Tarve päätöksenteon ja viestinnän avoimuudelle on myös korostunut. Kehitystrendeinä kuntien hallinnossa voidaankin nähdä johtamisjärjestelmien moninaistuminen ja muutokset päätöksenteko-organisaatioissa, jotka johtuvat tarpeesta löytää toiminnalle toimiva järjestelmä tai malli. (VM 2020, 277). Kuntien toiminnan tarkastelu organisaation, hallinnon ja johtamisen kautta on yksi näkökulma. Näin huomio

voidaan kohdistaa toiminnan johtamiseen, tuloksellisuuteen ja organisointiin. Viranomaistoiminnan tarkastelun ohella voidaan kiinnittää huomiota myös esimerkiksi henkilöstöön ja työyhteisön tilanteeseen. Pelkän hierarkkisen ohjauksen asemasta kunnan johtamisen tulisi pohjautua toimijoiden väliseen tasavertaisuuteen ja vuorovaikutussuhteiden hallintaan. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 29-30). Muutoskehitystä ilmentävät esimerkiksi johtamismalleissa pormestarimallin ja valiokuntamallien yleistyminen. Vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asema korostuu molemmissa malleissa sekä päätöksenteossa, että kunnallisten päätösten valmistelussa. Pyrkimyksenä on päättäjien poliittisen vastuun lisääminen äänestäjiä kohtaan. (VM 2020, 278).

### **2.3 Johtamisjärjestelmän rakenteet**

Kunnassa on oltava kuntalain (410/2015, 30 §) mukaisesti pakolliset toimielimet eli valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Lisäksi vaalilain (714/1998, 13 §) mukaan valtuuston on asetettava kuntaan toimikaudekseen kunnan keskusvaalilautakunta. Kunnan asukkaiden valitsema valtuusto käyttää ylintä päätösvaltaa ja sillä on kokonaisvastuu kunnan toiminnasta, toimintarakenteista, johtamisen tuloksellisuudesta ja talouden kestävydestä. Kunnanhallitus on keskeisessä asemassa kunnan johtamisessa ja se johtaa kunnan toimintaa, taloutta ja hallintoa. Kokonaisvastuun ollessa valtuustolla, kunnanhallituksen vastuu on käytännönläheisempää valtuuston vastuuseen verrattuna. Tarkastuslautakunta puolestaan toimii valtuuston alaisuudessa ja vastaa talouden tarkastuksesta ja arvioinnin järjestämisestä. Kuntalain määritelmässä yleiset säännökset hallinnon järjestämiselle, kuntia velvoitetaan määrittämään luottamushenkilöitä ja muuta organisaatiota, kuten toimielimiä, koskevat toimivallan ja tehtävien jaot hallintosäännössä. Kuntalaissa kunnille on haluttu taata organisointivapautta ja mahdollisuus kehittää vaihtoehtoisia toimielinorganisaatiomalleja. Esimerkiksi perusmallissa, joka on vakiintunut suurimpaan osaan kunnista tällä hetkellä, voidaan pakollisten toimielinten lisäksi perustaa lautakuntia, johtokuntia ja jaostoja, joiden olemassaolosta ja tehtävistä kunta päättää itse. Vaihtoehtoisia kuntalaissa valmiina tunnistettuja toimielinorganisaatiomalleja ovat valiokuntamalli ja puheenjohtajamalli. (Sallinen & Vainionpää 2015, 8-13).

## 2.4 Dualistinen johtamisjärjestelmä: ammatillisen ja poliittisen johtamisen erottelu

Menestyvässä organisaatiossa esitetään usein olevan kaksi perustyyppiä johtajuudesta. Toista niistä voidaan nimittää poliittiseksi johtajuudeksi ja toista byrokraattiseksi johtajuudeksi. Nämä kummatkin johtajuuden tyypit tulevat esille kunnan johtamisessa, mutta poliittinen johtajuus on ikään kuin piilotettua tai peiteltyä. (Heuru 2006, 3). Seuraavassa jaottelen ammatillisen ja poliittisen johtamisen eroavaisuuksia.

Kunnanjohtajan valitseminen kuntaan korostaa ammatillista johtamista ja henkilö voidaan valita tehtävään joko toistaiseksi tai määräajaksi. Kunnanjohtaja on virkasuhteinen johtaja. Johtajana kunnanjohtajan asema on lainsäädännöllisesti vankka: toimielinten päätösten täytäntöönpanon ja henkilöstöorganisaation johtamisen lisäksi hänellä on merkittävä rooli toiminnan suunnan määrittämisessä ja kunnan tavoiteasetannassa. Usein kuntalaisten näkökulmasta kunnan johtaminen henkilöityykin nimenomaan kunnanjohtajaan, eikä niinkään kunnanhallituksen tai valtuuston puheenjohtajaan. (Sallinen & Vainionpää 2015, 21). Asioiden järjestyksessä pitäminen kuuluu keskeisesti ammatilliseen, toisin sanoen byrokraattiseen, johtajuuteen. Näin ollen ammatillisen johtajan ei tule itse pyrkiä vallankäyttäjäksi eikä niin sanotusti sekaantua poliittisiin asioihin. Johtajan vastuu perustuu hyvän byrokraatian hoitamisen vaatimuksiin. (Heuru 2006, 3).

Pormestarin valitseminen kuntaan korostaa puolestaan poliittista johtamista ja poliittisen vastuun merkityksen lisääntymistä. Tämän seurauksena viranhaltijavalmistelun ja poliittisen päätöksenteon välinen raja selkeytyy, sekä poliittinen ohjaus ja poliittinen päätöksenteko vahvistuvat. Poliittista yhteistyötä kunnassa johtaa kunnanhallituksen puheenjohtaja ja pormestariin siirtyneissä kunnissa juuri pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. (Sallinen & Vainionpää 2015, 21-24). Poliittinen johtaja on vallankäyttäjät, jonka tulee tietoisesti pyrkiä valtaa kohti. Vastapainona vallalle on poliittinen vastuu, joka on kohdattava vähintään uudelleenvalintatilanteen tullessa eteen. Poliittiseen johtajuuteen sisältyy ratkaisujen ajaminen ja etsiminen, joiden tehtävänä on tarkoituksenmukaisesti säilyttää, muuttaa tai kumota yhteisössä vallitsevia olosuhteita. Toimintaan ei ensisijaisesti sisälly puoluepoliittista ohjausta. (Heuru 2006, 3).



## **3 KUNNALLISPOLITIikka**

### **3.1 Miten politiikka määritellään**

Kuinka politiikkaa voidaan määritellä? Poliittinen vastaus kysymykseen on, että politiikka vaihtelee tilanteen ja tarkoitusten mukaan. Jos otetaan huomioon implisiittiset ja eksplisiittiset määritelmät, jotka löytyvät sekä perinteisestä politiikan tutkimuksesta että politiikan diskurssitutkimuksista, voidaan muodostaa kaksi laajaa määritelmää. Yhtäältä politiikkaa pidetään valtataisteluna kahden puolen välillä. Valtataistelussa toisella puolella ovat ne, jotka pyrkivät puolustamaan ja ylläpitämään valtaansa ja toisella puolella ne, jotka pyrkivät vastustamaan tätä. Toisaalta politiikkaa pidetään yhteistyönä, sillä yhteiskunnissa on olemassa käytäntöjä ja instituutioita, joilla ratkaistaan esimerkiksi rahan tai vapautteen liittyviä ristiriitoja. Näiden kahden suuntauksen lisäksi on myös toinen taso, jolla voidaan havaita eroavaisuuksia: mikro- ja makrotaso. Mikrotasolla ilmenee intressien ristiriitoja, taistelua valta-aseman puolesta ja pyrkimyksiä yksilöiden ja erilaisten sosiaaliryhmien väliseen yhteistyöhön. Makrotasolla taas on valtion poliittisia instituutioita, jotka pyrkivät palvelemaan eturistiriitojen ratkaisemista ja toisaalta taas palvelevat hallitsevan osapuolen voimaa. Tällaiset valtiolliset instituutiot ovat demokratiassa usein kirjattuna lakiin. Näihin valtion instituutioihin ovat yhdistettynä puolueet ja poliitikot sekä muut sosiaaliset kokoonpanot, kuten eturyhmät. Perinteisestä politiikan tutkimuksesta puuttuu se, että edellä mainitut mikrotason käyttäytymismuodot ovat itseasiassa eräänlaista kielitoimintaa, toisin sanoen diskursssia. Vastaavasti myös makrotason instituutiot sisältävät eri tyyppisiä diskursseja, esimerkkinä parlamentaariset keskustelut. Perustuslaki ja lait edustavat myös diskursseja – kirjoitettu diskurssi tai teksti on itseasiassa hyvin spesifistä tyyppiä. (Chilton 2004, 3-4).

### **3.2 Poliitiikka kunnissa**

Kunnallishallinnossa poliittinen toiminta on Suomessa verrattain uutta ja se on rakentunut vaihe vaiheelta vuosikymmenten aikana. Modernin kunnallishallinnon katsotaan syntyneen 1860-luvulla, jolloin toiminta ei vielä ollut politisoitunutta, mutta demokratia alkoi juurtua osaksi kunnallishallintoa. Palveluiden kehittämisen aikakausi ajoittui vuosiin 1900-1945, jolloin kunnat alkoivat haalia itselleen uusia tehtäviä. Mitä laajemmaksi kun-

tien tehtäväkenttä kasvoi, sitä kiinnostavampia niistä tuli poliittisten puolueiden silmissä. (Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 66-67). Hyvinvointivaltion rakentamisen kiihtymisen yhteydessä 1960-luvulla rakentui myös perinteinen viranomaiskunta ja kunnanvaltuuston valtaa ryhdyttiin delegoimaan viranhaltijoille ja muille toimielimille, jotta pystyttiin vastaamaan kunnan tehtävien kasvuun. Kunnallislain muutoksen myötä vuonna 1976 valta jatkoi pirstaloitumistaan ja kunnanjohtaja ei voinut toimia enää kunnanhallituksen puheenjohtajana. 1990-luvulla New Public Management ajattelun myötä tapahtui muutos viranomaiskunnasta palvelukuntaa, jolloin kuntalaisen asema muuttui hallittavasta alamaisestä asiakkaaksi. Samalla kuntademokratian uudistamiselle olisi ollut tarvetta, mutta silloiset ajatukset eivät toteutuneet. Kunnanjohtajan vahvaa asemaa kuitenkin heikennettiin mahdollistamalla sopimuksen määräaikaisuus ja kunnanjohtajan erottaminen epäluottamuksen perusteella. Kunnanjohtajan asemaan kohdistuvat muutokset voidaan nähdä epäjohtonmukaisina ja epäselvä rakenne ei ole herättänyt luottamusta. (Möller 2014, 7-9).

Kunnallispolitiikan käsite itsessään on laaja ja sen voisi sanoa olevan vailla täsmällistä määritelmää. Kunnallispolitiikan käsitteeseen voidaan liittää muun muassa kunnanvaltuuston tai viranhaltijoiden työskentely, yksittäisen kuntalaisen vaikuttamiseen pyrkivät toimet kunnassa, poliitikkojen neuvottelut tai vaikkapa kunnallistalouden kehityksestä huolissaan oleminen. Käsitteen siirtyminen kohti vaikeampaa määrittelyä vaikeuttaa ymmärryksen kehittymistä kunnallishallintokeskeisistä ilmiöistä sekä näin ollen vaikeuttaa niiden kehittämiseen pyrkiviä toimia. Kunnallispolitiikka voidaan määritellä prosessiksi, jossa kuntaa ja kuntalaisia koskevia ristiriitoja käsitellään ja ratkaistaan. Tämä määrittely kuitenkin sivuuttaa osin kunnallispolitiikan poliittiset tavoitteet ja arvot. (Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 41-42). Harisalon ym. (1992, 43-45) mukaan kunnallispolitiikan näkeminen prosessina voidaan Ellsworthin ja Stahnken (1976) tarkastelemana jakaa viiteen vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe on ongelman tunnistaminen, joka syntyy, kun havaitaan ongelma, jonka ratkaiseminen helpottaisi elämää (esimerkiksi liikenneuhkat tai naapuruston rauhattomuus). Tämän ei kuitenkaan voida nähdä käynnistävän kunnallispoliittista prosessia, sillä ihminen havaitsee jatkuvasti ympärillään ongelmia, joiden korjaantuminen olisi helpotus, mutta niitä ei silti vaadita julkisesti korjattaviksi. Julkinen vaatimus onkin kunnallispoliittisen prosessin toinen vaihe, jossa henkilö pyrkii julkisella vaatimuksellaan saamaan ongelman poliittisten päättäjien huomionkohteeksi. Tällöin ongelmasta saadaan yleensä yhteiskunnallisesti merkittävä. Toiseen vaiheeseen liittyy tiiviisti

prosessin kolmas vaihe, vastavaatimusten esittäminen, sillä pelkkä vaatimusten esittäminen harvoin saa jakamatonta hyväksyntää puolelleen. Osa kuntalaisista alkaa vastavaatimuksena vaatia, että kunta ei ryhtyisi minkäänlaisiin toimiin, sillä esitetyt vaatimukset olisivat heidän etujensa vastaisia tai he vastustavat niitä muista syistä. Näin ongelmasta muodostuu kiistakysymys. Neljäs vaihe kunnallispoliittisessa prosessissa on vaihtoehtojen generointi ja kehittäminen, sillä siinä pyritään kehittämään keinoja kiistakysymyksen ratkaisemiseksi. Kunnallisessa demokratiassa vaihtoehtojen generointiin voivat osallistua esimerkiksi puolueet, kuntalaiset sekä vaatimusten ja vastavaatimusten esittäjät. Tämän vaiheen seurauksena aiempien vaiheiden toimet saatetaan syrjäyttää kokonaan. Poliittisen ohjelman päättäminen ja toteuttaminen ovat viides vaihe prosessissa. Kunnalta vaaditaan virallista kantaa siitä, kuinka vaatimuksiin reagoidaan ja ylipäätään mihin niistä reagoidaan. Tästä syntyy linjaus tai poliittinen ohjelma, jonka tulisi olla yhteneväinen aiempien aiheeseen liittyvien päätösten kanssa.

Politiikassa puolueet pyrkivät kohti ryhmän etua yksilön edun sijasta. Tämä on nähtävissä lähes kaikessa politiikassa, eikä se koske vain kunnallispolitiikkaa. Eri puolueiden intressit eroavat toisistaan kuitenkin siinä määrin, että ryhmien on vaikea saavuttaa kaikille yhteistä etua. Yksilöt voivat luopua tavoitteistaan ryhmän edun nimissä, mutta ryhmät keskenään eivät toimi näin. (Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 42). Poliittikka vaatii usein myös uhrauksia, sillä jotta jotakin voidaan saavuttaa rajallisten resurssien maailmassa, on jostakin samanaikaisesti luovuttava tai päätettävä jättää tekemättä.

Hallinnon ja politiikan välinen suhde sekä kiinnittyneisyys toisiinsa ovat saaneet huomiota hallintotieteellisessä keskustelussa. Yksi katsantokanta tähän on, että niiden tulisi olla toisistaan erotettuja: poliittinen puoli vastaisi arvolähtöisestä päätöksenteosta ja hallintopuoli keskittyisi rationaaliseen toimintaan ja toimeenpanoon. Toinen lähestymistapa katsoo, että politiikkaa ja hallintoa ei voida erottaa toisistaan. Poliittiset virkanimitykset ovat näin ollen hyväksytyjä, vaikka suomalainen näkökulma on ollut, että virkamiehet tulee nimittää asiantuntemuksen mukaan. Käytännössä ylimpiin virkoihin nimitettävät henkilöt ovat kuitenkin tarvinneet ainakin jonkin puoleen vahvan tuen päästäkseen virkaan. Toimintaympäristön ja ajattelun muuttuessa jatkuvasti, tulee myös demokratian asema ja suhde hallintoon uudistumaan. Tätä suhdetta on toistuvasti analysoitava, jotta varmistetaan demokratian toimivuus sekä turvataan kansalaisten vaikutusmahdollisuudet tulevaisuudessa. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 100-101).

### 3.3 Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet

Kunnassa asioiden hoito perustuu kuntalaisten itsehallinnolliseen vastuuseen. Suomen perustuslaissa (731/1999, 121 §) todetaan: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Myös kuntalaissa (410/2015, 1 §) todetaan samaa: ”...lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa.”

Paikallisella tasolla demokratia merkitsee kuntalaisten valtaa suhteessa kunnallisiin poliittisiin päätöksiin ja hallintoon. Yksi keino lisätä kuntalaisten osallistumista, on pyrkiä kasvattamaan kuntalaisten äänestysaktiivisuutta. Osallistuminen ei kuitenkaan tarkoita samaa asiaa kuin vaikuttaminen. Perinteistä äänestämistä on jopa epäilty heikosta vaikuttavuudesta, vaikka juuri äänestämällä kuntalainen voi olla mukana valitsemassa luottamushenkilöitä kuntaan. (Kettunen 2004, 19). Vaikka osa kuntalaisista käyttäytyy passiivisesti ja jättää äänestämättä kunnallisvaaleissa, heissä on kuitenkin piilevää aktiivisuutta: uudenlaiset osallistumis- ja vaikuttamistavat voisivat olla keino saada tämä joukko liikkeelle (em. 2004, 73).

Kuntavaaleissa ehdolle asettuneista ryhmittymistä ja ehdokkaista kuntalaiset valitsevat edustajansa kuntien valtuustoihin. Puolueiden näkökulmasta vaalit ovat ennen kaikkea tilaisuus hankkia vaikutusvaltaa valtuustopaikkojen ja luottamustehtävien kautta. Verrattuna esimerkiksi eduskuntavaaleihin, kuntavaaleissa on paljon enemmän ehdokkaita. Tämä korostaa vaalien merkityksellisyyttä puolueille. Medioituneessa politiikassa puolueiden kampanjointi on jatkuvaa. Myös alueellisten tiedotusvälineiden rooli kuntavaaleissa on suurempi verrattuna valtakunnallisiin vaaleihin, koska siinä korostuvat paikalliset tekijät. Oletettavasti kuntavaaleissa äänestämiseen vaikuttavat oman kunnan politiikan tuntemuksen lisäksi arviot valtakunnallisesta politiikasta. Lisäksi päätöksiin vaikuttavat äänestäjän suhtautuminen puolueisiin ja ehdokkaisiin, oli suhtautuminen sitten tilapäistä tai pitkäaikaista. Suomen kuntavaalien äänestysprosentit ovat lähes aina pysyneet matalampina kuin yleisten vaalien. (Borg 2018, 15-16). Vaihtelut äänestysaktiivisuudessa kuntien välillä saattavat liittyä eroihin ehdokastuntemuksessa, osallistumisnormeissa tai eroihin yhden äänen merkityksellisyydessä lopputuloksen kannalta. Kuntavaalien kampanjat ja vaaliviestintä painottavat toisaalta sekä valtakunnallisia politiikan kysymyksiä

että paikallisia asiakysymyksiä ja muita kuntakokoon liittyviä tekijöitä (em. 2018, 33-34). Valtakunnallisella tasolla kuntavaalien äänestysprosentti nousi vuosien 2012 ja 2017 kuntavaalien välillä 0,6 %. Äänestysaktiivisuus nousi samalla vertailulla 87 kunnassa ja laski 202 kunnassa. Helsingissä äänestysprosentti nousi jopa 4,4 %, todennäköisesti mielenkiinnosta pormestarikamppailua kohtaan. (em. 2018, 101).

Kuntalaisille on pyritty mahdollistamaan suoran vaikuttamisen kanavia, sillä niille on ollut tarvetta. Kuntalain säännökset eivät silti tarjoa tähän kovinkaan paljoa edellytyksiä. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 60). Kuntalaissa (410/2015, 22 §) on lueteltuna keinot kunnan asukkaiden suoran vaikuttamisen toteuttamiseksi:

*”Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.*

*Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:*

- 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;*
- 2) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;*
- 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;*
- 4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;*
- 5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;*
- 6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.”*

Todellisuudessa kuntalaisten suora vaikuttaminen on kuitenkin melko pitkälti luottamuselementin ja virkamiesten harkinnan varassa ja järjestelmä on ensisijaisesti edustuksellinen (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 60). Valtuuston roolia kuntalaisten edustajana on kuitenkin kyseenalaistettu useissa maissa. Merkkinä tästä voidaan pitää alhaista osallistumista kunnallisvaalien ehdokasasetteluun, tosin luottamustoimen houkuttelevuuden vähentymiseen vaikuttavat muutkin seikat, kuten potentiaalisen ehdokkaan kokemus vaikeus yhdistää ammatti ja luottamustoimi. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 39).

## 4 PORMESTARIMALLI

Vuodesta 2006 lähtien pormestarin valitseminen kunnanjohtoon on ollut mahdollista. Kuntalaissa (410/2015, 44 §) määritellään pormestarin rooli:

*”Pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.*

*Pormestarin valitsee valtuusto. Pormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. Valtuusto voi päättää, että pormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu. Henkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan pormestariksi.*

*Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi ja toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.*

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

*Pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.”*

Pormestarimallissa voi olla pormestarin lisäksi yksi tai useampi apulaispormestari, joiden tehtävistä määrätään kunnan hallintosäännössä. Kuntalaissa (410/2015, 45 §) määritellään apulaispormestarin rooli:

*”Pormestarin lisäksi kunnassa voi olla apulaispormestareita. Apulaispormestari on luottamushenkilö, jonka valintaan, vaalikelpoisuuteen ja toimikauteen sovelletaan, mitä 44 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään pormestari-  
rista.*

*Apulaispormestarin tehtävistä määrätään kunnan hallintosäännössä. Lautakunnan puheenjohtajana toimivan apulaispormestarin vaali toimitetaan ennen lautakunnan vaalia.”*

Suomessa pormestari on vaihtoehto kunnanjohtajalle. Pormestari näin ollen hoitaa kunnanjohtajalle kuuluvat tehtävät. Olennaista kuntalain muutoksessa on se, että kunnan johtamisfunktiot ovat samalla henkilöllä: pormestari vastaa valmistelusta ja hallinnon johdosta sekä toimii samalla kunnanhallituksen puheenjohtajana. Tämä yhdistelmä takaa pormestarille vahvan vaikutusvallan ja mahdollistaa asioiden viemisen hänen haluaansa suuntaan. Kunnan tärkeimpänä luottamushenkilönä on nimittäin pidetty kunnanhallituksen puheenjohtajaa. (Ryynänen 2008, 62). Pormestari valitaan enintään toimikaudeksi ja valinnan tekee valtuusto. Pormestarin toimikausi jatkuu, kunnes uusi pormestari valitaan tai palataan kunnanjohtajamalliin ja kunnanjohtaja valitaan jälleen. Koska pormestarin toimikausi on sidottu valtuuston toimikauteen, tarkoittaa tämä sitä, että jokaisella valtuustolla on vaalien jälkeen oikeus valita pormestari. Valittu pormestari hoitaa sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviä että kunnanjohtajalle perinteisesti kuuluneita tehtäviä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että pormestarille kuuluu sekä ammatillisia että poliittisia tehtäviä, joka voi aiheuttaa ylimmän viranhaltijajohdon kanssa epäselvyyksiä tehtävien ja työnjaon jakautumisesta. Vaikka kunta siirtyisi pormestarimalliin, tarvitaan edelleen operatiivista toimintaa ja henkilöstöorganisaatiota johtamaan ylin viranhaltija. Pormestarimallissa pormestari voi itse toimia esittelijänä tai siihen tehtävään voidaan hallintosäännössä määrätä viranhaltija. (Sallinen & Vainionpää 2015, 21). Pormestarimalliin siirtymisestä tarvitaan valtuuston päätös. Valtuuston on myös päätettävien vaatimista muista järjestelyistä. Viranperustamispäätöstä ei tarvita, koska pormestari ei ole virkasuhteessa. Kunnassa ei myöskään voi olla enää kunnanjohtajaa eikä apulaiskunnanjohtajaa, jos kunta päättää siirtyä pormestarimalliin. Vastaavasti apulaispormestarin luottamustoimen mahdollistaa vain se, että kunnassa on pormestari. Pormestarijärjestelmästä siirtyminen takaisin kunnanjohtajajärjestelmään on mahdollista, jos valtuusto niin päättää. (Heuru 2006, 4-5).

Pormestarin asema luottamushenkilönä on erityislaatuinen. Hänen asemaansa kunnallisen luottamushenkilönä ei voida pelkästään kuvata tavallisten kunnan luottamushenkilöä koskevien oppien mukaan. Tyypillisesti luottamushenkilö ei ole kunnan valvonnan alainen, koska luottamustoimisuhte ei ole palvelussuhde. Luottamushenkilö ei myöskään

ole sidottu mihinkään muuhunkaan alaisuussuhteeseen, sillä häntä pidetään yksittäisenä henkilönä. Tästä syystä luottamushenkilö ei voi toimia esimiehenä kellekään viranhaltijalle. Pormestari voi kuitenkin olla julkisen vallan käyttäjä ja samalla toimia kunnan viranhaltijoiden ylimpänä esimiehenä asemansa puolesta. Samalla pormestari on kunnanhallituksen ohjaus- ja valvontavallan alainen, vaikka hän ei olekaan palvelussuhteessa kuntaan. Pormestarin alaisuus voidaan nähdä kaksijakoisena: yhtäällä hän on asemaltaan luottamushenkilö kunnanhallituksen puheenjohtajana ja jäsenenä, samalla hänen yksittäisenä toimijana lähennellessään viranhaltijan asemaa. Lisää kaksijakoisuutta tuo se, että hän on vastuussa valtuustolle, vaikka onkin kunnanhallituksen alainen. (Heuru 2006, 9). Pormestarin vastuusta puhuttaessa voidaan erottaa vastuun olemassaolo sekä sen toteutuminen. Vastuun olemassaoloon liittyy se, että pormestari on vastuussa omasta ja kunnan toiminnasta, joka on kuitenkin sidoksissa vain hallinto-oikeudelliseen poliittiseen vastuuseen ja se toteutuu pormestarin erottamis- ja uudelleenvalintatilanteessa. Rikosoikeudellisesti pormestari on virkamies ja virkamiehevastuu sitoo häntä rikosoikeudellisesti. (Heuru 2006, 11).

#### **4.1 Pormestarin valitseminen**

Jos kunnassa päätetään siirtyä kunnanjohtajamallista pormestariin, niin toistaiseksi virkaan valittu kunnanjohtaja tulee siirtää toiseen hänelle soveltuvaan virkaan tai työsuhteeseen. Kunnanjohtajan ollessa määräaikainen, hänet siirretään toiseen virkaan tai työsuhteeseen sopimuksen loppuajaksi. (Sallinen & Vainionpää 2015, 21). Kuntalain (410/2015, 41 §) mukaan kunnanjohtajalla, joka on siirretty toiseen virkaan tai työsuhteeseen, on oikeus saada tehtävään kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut.

Suuremmissa kaupungeissa on suuremmalla todennäköisyydellä löydettävissä päteviä ehdokkaita pormestarin tehtävään, sillä valtuutettujen joukkokin on laajempi. Tästä herää kysymys, että onko malli yhtä kelvollisesti jalkautettavissa pienempiin kuntiin? Tällöin voisikin olla perusteltua mahdollistaa myös muiden kuin valtuutettujen valinta pormestariksi. Ongelmallista on se, että tällöin henkilö ei ole poliittinen johtaja, vaan hänellä on valtuuston valitsemana vain välillinen mandaatti. Huomattava on, että tämä sama tilanne koskee myös nykykuotoista kunnanhallituksen puheenjohtajaa. Pormestarin edellytykset



poliittiseksi johtajaksi voisivatkin olla puhtaammat suoralla vaalilla valittuna, ainakin kansanvallan näkökulmasta. (Ryynänen 2008, 62-63).

Suora vaali pormestarin valitsemiseksi on Suomessa ainakin toistaiseksi toteuttamatta, vaikka sen mahdollistaminen saattaisi olla perusteltua ja aihe ollut mukana julkisessa keskustelussa. Perusteluna sille, että pormestarin valintaa ei tulisi tehdä suoralla vaalilla, on erityisesti käytetty sitä, että kunnallishallinto on ensisijaisesti edustuksellinen demokratia ja suora demokratia on kunnassa merkitykseltään ainoastaan täydentävää, vaikkakin sitä on viime vuosina lainsäädännöllä vahvistettu. Valtuuston on siis oltava kunnan merkittävimpien ratkaisujen tekijä. Huomionarvoista on myös se, että suoralla kansanvaalilla valitun pormestarin erottaminen olisi todennäköisesti hankalaa. (Heuru 2006, 8). Paine suoran demokratian keinojen lisäämiseksi on kuitenkin olemassa, josta ovat osoituksena muun muassa asennemuutokset kansalaisten keskuudessa sekä vireillä olleet kehittämissankkeet Suomessa (Ryynänen 2008, 64).

Demokratiamallia on kehitettävä eteenpäin ja jopa muotoiltava uudelleen. Koska paine tälle muutokselle on olemassa, vaikuttaa jääminen perinteiseen edustukselliseen demokratiaan asukkaiden ainoana itsehallinnon toteuttamiskeinona kehityksen pysähtymiseltä. Jo pormestarimalliin siirtyminen voidaan nähdä irtautumisena perinteisestä valtiokeskeisestä kunnallisesta toiminnasta, jossa itsehallinto näyttäytyi vain pakollisena reunaehtoisena ulottuvuutena ja virkamiesmäisyys, oikeudellinen varmuus ja säännösidonnaisuus korostuivat. Virkajohtajat ovat olleet juuri oikeanlaisia toteuttamaan tällaista roolia. Tässä yhteydessä olisikin syytä muistaa, että kunta on paikallinen yhteisö ja sillä on oikeus paikalliseen politiikkaan. Paikallisten kysymysten ratkaisuun tarvitaan vuorovaikutusta, kykyä työstää ja perustella erilaisia vaihtoehtoja sekä kykyä saada näille hyväksyntä. Hallintokulttuurin kannalta muutos olisi suuri ja merkittävä, mutta on todettava, että poliittisella johtajalla, joka olisi suoraan vastuussa kuntalaisille, voisi joistakin näkökulmista katsottuna olla perustellut edellytykset toimia kuntayhteisön johdossa. (Ryynänen 2008, 64-65).

## 5 VALTA, HALLINTA JA DISKURSSIT

### 5.1 Vallankäyttö ja luottamus

Ihmisten välinen kanssakäyminen ja yhteistyö perustuu pohjimmiltaan luottamukseen. Yhteiskunnassa luottamuksen saavuttaminen ja säilyttäminen ovat näin ollen ensisijaisen tärkeitä, jotta yhteiskunta pystyy toimimaan, kehittymään ja muuttumaan. Harisalo & Miettinen (2010, 15-20) kuvailevat teoriassaan luottamusjohtamisesta ja vuorovaikutuksen pääomista, kuinka kaikki rakentuu pohjimmiltaan luottamuspääoman varaan, josta voidaan johtaa omiksi alakäsitteisikseen tulkinnallinen pääoma, tiedollinen pääoma, sosiaalinen pääoma ja taloudellinen pääoma. Keskiössä olevan luottamuspääoman ollessa vahvalla pohjalla, se tehostaa samalla muiden pääomien toimivuutta. Kullakin näillä neljällä johdetulla pääomalla on myös omat tuotoksensa, jotka ovat vuorovaikutus, innovatiivisuus, verkostot ja moraalitalous. Paradoksaalisesti yhteiskunnissa priorisoidaan investoinneissa teknologiaa ja organisaatioiden kehittämistä, vaikkeivat ne vastaa luottamuksen kysyntään, vaan itseasiassa ne voivat olla kannattavia investointeja vain siinä tapauksessa, että on olemassa riittävästi luottamusta. Luottamus on yhteiskunnissa suuri pääoma ja se muodostaa pohjan inhimilliselle, muut huomioon ottavalle vuorovaikutukselle, jossa oman edun turvaaminen ja tavoittelu eivät ole etusijalla. Kun epäluottamusta alkaa syntyä, ihmiset ryhtyvät epäilemään ja etäännyttämään toisistaan. Halu auttaa ja tukea muita vähenee, keskittymisen samalla suuntautuen itsensä ja oman organisaation suojaamiseen. Tällöin lisääntyvät riskit konflikteille ja vastakkainasettelulle.

Yllä kuvatun luottamuspääoman pohjalta organisaatioiden sisäisten asioiden ja olosuhteiden laaja-alainen kehittäminen mahdollistuu ja tämä valmistaa kohtaamaan muutoksia sekä tukee muutosten hallinnassa. Luottamuksen ja vuorovaikutuksen viisi pääomaa tarjoavatkin vaihtoehdon perinteiselle johtamisajattelulle, koska ne korostavat tasavertaista yhteistyötä ja hajauttavat johtamista. Näin johtamisessa voidaan ottaa useampia ulottuvuuksia huomioon, joka enteilee näkökulmien parempaa ymmärrystä niin yksilö, työyhteisö kuin yhteiskuntatasolla. (Harisalo & Miettinen 2010, 21-22).

Pureuduttaessa tarkemmin luottamuksen käsitteeseen, voidaan todeta sen syntyvän pikemminkin vuorovaikutuksesta kuin ennustettavuudesta. Luottamusta ei voi lainata, vaan se on ansaittava. Modernien yhteiskuntien yhteydessä on kuitenkin puhuttu yleistetystä

luottamuksesta, jossa ihmiset voivat luottaa toisiinsa riippumatta heidän lähtökohdistaan eivätkä he pelkää petoksia tai väärinkäytöksiä. Erilaisuus nähdään rikkautena. Perinteisten yhteiskuntien omaisuutena voidaan puolestaan pitää rajaavaa luottamusta, jossa tyypillisesti luotetaan vain läheisiin tai omaan lähiyhteisöön. Suomalaiset ovat lähempänä rajaavan luottamuksen yhteiskuntaa, jolloin muun muassa väärinkäytösten uhkaa pidetään todellisena. (Harisalo & Miettinen 2010, 30-31).

Epäluottamus on luottamuksen toinen puoli ja sen vastavoima. Ne esiintyvät yleensä samanaikaisesti ja eri tekijät ihmisten ja organisaatioiden välisissä suhteissa ylläpitävät niitä. Epäluottamus kehittyy tyypillisesti nopeammin kuin luottamus ja se todennäköisesti painaa vaakakupissa enemmän. Epäluottamuksella on myös tapana levitä. Organisaatioiden tulisi näin ollen keskittyä sekä luottamukseen että epäluottamukseen, eikä vain toiseen näistä. Jos organisaatiossa esiintyy epäluottamusta, on tapana kääntää syyttävä sormi johtajiin, mutta kuten sanottua, myös muut tekijät kuin vain johtajat synnyttävät osaltaan epäluottamusta. Johtajien katsotaan silti olevan vastuullisia asioista, vaikkei heillä todellisuudessa olisi tietoa kiistojen alkuperästä. Organisaatioiden olisi toivottavaa pystyä itse ratkomaan ongelmat, jotka epäluottamus on aiheuttanut. Tämä voi olla haasteellista toteuttaa pelkästään organisaation sisältä päin, jolloin voi olla perusteltua harkita ulkoisen asiantuntijan tukea, jos välit ja tilanne ovat tulehtuneet pitkälle. Luottamuksen näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että ihmiset organisaation sisällä ottavat asiat haltuunsa niin pian kuin mahdollista. (Harisalo & Miettinen 2010, 46-55). Epäluottamuksen leviävästä luonteesta johtuen, silloin kun kahdenvälistä epäluottamusta ei pystytä rakentavasti käsittelemään, alkavat sen vaikutukset levitä työyhteisössä, samalla kun ihmiset alkavat hakea tukea itselleen turvatakseen oman selustansa. Näin huomio alkaa todellisten ongelmien ja käsiteltävien asioiden sijasta siirtyä heidän keskinäisiin suhteisiinsa. Tällöin muun muassa toisten persoonallisuuden piirteet saavat enemmän huomiota ja yhteisiin ponnisteluihin panostaminen vähenee, samalla kun aletaan intuitiivisesti suojautua ennakolta mahdollisten yllätysten varalta. (Harisalo 2009, 55). Tämän lisäksi usein myös henkilökemioilla on vaikutusta johtamiseen ja toiminnan mahdollistamiseen. Esimerkiksi kuntafuusion onnistuminen voi olla riippuvainen siitä millaiset ihmiset prosessia ovat vievässä eteenpäin, saatikka johtamassa kuntaliitosta. Tarvitaan keskinäistä kunnioitusta, luottamusta ja yhteisymmärrystä. (Orenius 2009, 118.)

Tulkinnallisen pääoman, yhden viidestä pääomasta, tarkastelussa voidaan havaita, että sen keskeisin tuotos eli vuorovaikutus, liittyy olennaisesti valtaan. Ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa vallan asema on kiistaton. Vallan käyttö saa ihmiset liikkeelle ja se voi korvata monia asioita, kuten puuttuvia lakeja, joten sen ajatellaan olevan tarpeellista. Myönteinen näkökulma vallasta on se, että se ruokkii keskinäistä vuorovaikutusta tiettyjen ehtojen toteutuessa: vallan tulee tavoitteen sijasta olla keino, ihmisten tulee kokea hyötyvänsä ponnisteluistaan, osallistumalla ihmisten tulee saada konkreettisesti vaikuttaa vaihtoehtoihin ja vallan tulee tuottaa yhteistä menestystä. Vallalla on kuitenkin tapana motivoida ihmisiä myös huonolla tavalla ja se saa heidät ajamaan omia intressejään seurauksista piittaamatta. Esimerkiksi organisaation legitimizeetikriisissä ihmiset eivät enää pidä heitä koskevia päätöksiä hyväksyttävänä ja kriisin pitkittyessä ihmiset alkavat kilpailla keskenään eivätkä ole enää yhtä valmiita sopimaan. Näin jo rakennettu luottamus alkaa romuttua. (Harisalo & Miettinen 2010, 77-81).

Vallan rakentuminen perustuu sosiaalisissa tilanteissa tapahtuvaan vuorovaikutukseen. Siinä ilmenevät niin osapuolten odotukset, toteutumattomat odotukset kuin seuraukset tästä, samoin kuin vallankäytön takana vaikuttavat arvot. Keskeinen keino vallankäyttämiseksi on positiointi, jonka voidaan sanoa tuovan esille sekä vallankäyttäjän odotukset että kertovan vuorovaikutussuhteen laadusta jotakin. (Kuusela 2010, 164-165). Tulkinnallista pääomaa ja vuorovaikutusta voidaan hyödyntää käyttämällä puhetta. Puhe on moniulotteista ja siihen vaikuttavat samanaikaisesti kolme erilaista toisiinsa kiinnittyvää keskustelua. Yhdellä tasolla käydään niin sanottua ”mitä tapahtui” -keskustelua, jonka merkitys on siinä, että ihmisillä on usein erilainen käsitys tapahtumista ja tapahtumiin vaikuttavista tekijöistä. Toinen taso on tunnekeskustelu. Ihmiset eivät tarkastele asioita puhtaasti järjellä, vaan tunteiden kanta on aina mukana myös ”mitä tapahtui” -keskusteluissa. Yleensä tunnekeskustelu on se, joka muodostaa ihmisten suhtautumisen johonkin asiaan, vaikkei heillä konkreettisesti olisikaan osaa kyseiseen asiaan. Kolmas taso on identiteettikeskustelu, joka ilmentää sitä, että keskustelussa puhuja tuo mukanaan aina myös oman identiteettinsä ja sen kautta on mahdollisuus saada käsitys puhujan persoonallisuudesta. Identiteettikeskustelusta heijastuvien merkkien avulla voidaan perustaa käsitys siitä, onko puhuja esimerkiksi vastuullinen tai vastuuton. Nämä vedetyt johtopäätökset saattavat joko vahvistaa tai heikentää uskomusta puhujan ammatillisesta identiteetistä ja vaikuttaa sitä kautta häneen kohdistuvaan luottamukseen. (Harisalo & Miettinen 2010, 84-86).

## 5.2 Median valta politiikassa

Viime vuosikymmeninä julkaistut tutkimukset ovat osoittaneet median vallan kasvaneen yhteiskunnassa. Perinteisesti journalistisen median resurssit ovat ilmentäneet median valtaa. Suomalaiset vallankäyttäjät ovat toimineet julkisuudessa mediaympäristössä ja median on nähty toimivan vallankäyttäjien vahtikoirana. Suomessa media on suhteellisen vapaa poliittisesta painostuksesta. Median vallan mittaaminen suhteessa politiikkaan on kuitenkin ollut haastavaa. Olemassa olevasta vallasta kertoo kuitenkin se, että poliittisten päättäjien ja median välit ovat pysyneet jännitteisinä. Median modernina tarkoituksena on ollut tiedottaa kansalaisia yhteiskunnallisesta päätöksenteosta, seurata vallankäyttäjien toimia kriittisesti ja mahdollistaa keskustelu. (Noppari & Niemi 2017, 191). Tämän prosessin myötä mediasta on tullut tärkeä poliittisten instituutioiden ja toimijoiden poliittiselle legitimitetille (Hjarvard 2013, 41). Poliitikkojen puolestaan on hyödyllistä olla esillä mediassa, koska siellä he voivat hakea kansalaisiin yhteyttä ja pyrkiä pitämään yllä myönteistä julkisuuskuvaa (Noppari & Niemi 2017, 191). Poliittisen vallankäytön ja median suhdetta voidaan havainnollistaa medioitumisen käsitteellä. Medioitumisen käsite tarkoittaa yksinkertaistettuna sitä, että median vaikutus yhteiskuntaan ja kulttuuriin on tullut tärkeämmäksi ja voimistunut. (Hjarvard 2013, 17).

Yksi politiikan medioitumisen merkittävimmistä tuotoksista on se, että mediasta on tullut mielipiteiden tuottaja. Median vaikutus julkisen mielipiteen muodostumiseen on institutionalisoitunut pysyväksi osaksi modernia politiikkaa. Se ei enää puhtaasti heijastele politiikan muutoksia, vaan media on tullut tiiviiksi osaksi itse politiikan tekemisen vaihetta. Media mielipiteiden tuottajana keskittyy edelleen politiikan valtapiiriin, mutta sitä ohjaavat politiikkainstituutioiden ulkopuolelta tulevat logiikat. Koska tiedotusvälineet hallitsevat osittain julkista asialistaa ja muodostavat julkisen suostumuksen poliittisiin päätöksiin ja toimiin, on tullut tärkeäksi, että kaikki poliittiset sidosryhmät käyttävät resurssejaan vaikuttaakseen tiedotusvälineisiin. Yksi syy olla kutsumatta mediaa poliittiseksi instituutioksi on se, että tiedotusvälineet ja journalismi eivät välttämättä toimi yhdessä. Medioitumisen prosessi tarkoittaakin sitä, että mediasta tulee instituutio, jossa tiedotusvälineet ovat vain yksi osa kokonaisuudessa. Viime vuosikymmenien kehitys on antanut etuoikeuden tiedotusvälineiden käsiin. Tämä ei ole ollut vain hyödyksi journalismille, koska kehitys on toisinaan vahingoittanut journalismin autonomiaa. Journalismin logiikka, mukaan lukien journalistisen ammatin normit (kuten lehdistön idea neljäntenä

valtana), on jossain määrin ollut paineessa vastaamaan median vaatimukseen yleisesti. Esimerkiksi tiedotusvälineiden konvergenssi on muuttanut uutisoinnin luonnetta laajemmaksi ja toimittajat ovat yhä enemmän mukana eri medioiden välisessä tuotannossa. (Hjarvard 2013, 52-54).

Median vaikutus politiikkaan on ensinnäkin seurausta tiedotusvälineiden roolista neuvottelijana julkisen suostumuksen saamiseksi poliittisiin päätöksiin. Poliittisessa demokratiassa on tärkeää saada julkinen suostumus sekä poliittisiin päätöksiin että poliittista toimintaa motivoiviin poliittisiin näkemyksiin. Edustuksellisessa demokratiassa poliittisen toiminnan valtuudet on siirretty paikallisella, kansallisella tai kansainvälisellä tasolla toimiville poliitikoille vaalien kautta ja valitut poliitikot voivat periaatteessa toimia vapaasti haluamallaan tavalla, kun heidät on valittu. Virallinen demokraattinen vaalimenettely varmistaa poliittisten toimijoiden legitimitetin, eikä ole tarpeen muodollisesti kuulla äänestäjiä päivittäin tämän legitimiuden varmistamiseksi. Medioituneessa poliittisessä todellisuudessa tätä virallista legitimitettiä on kuitenkin täydennettävä jatkuvalla kuulemisprosessilla poliitikkojen, median ja äänestäjien välillä julkisen suostumuksen saamiseksi poliittiseen toimintaan. (Hjarvard 2013, 55).

Tätä voidaan havainnollistaa teorialla poliittisen joukkoviestinnän kaksoispiiristä. Siinä toimittaja yhdistää solmun ja toimii portinvartijana kahden eri kommunikaatioakselin välillä: poliittisten toimijoiden välillä sekä poliitikkojen ja yleisön välillä. Koska kaksi viestintäkulmaa on kytketty yhteen kommunikaatiopiiriin, niitä voidaan lukea kahdesta eri näkökulmasta: yleisö lukee uutisia keinona kuulla poliittisten toimijoiden välistä keskustelua toimittajien toimiessa välittäjinä. Toisaalta poliittiset toimijat lukevat uutisia keinona kuulla toimittajien ja suuren yleisön välistä keskustelua. Tämä yhteen kytkeminen luo yhteisen julkisen alustan, mutta sen osallistujat voivat tulkita uutiset indikaattoreina erilaisista ilmiöistä. Yleisö lukee uutiset yleensä indikaattorina poliittisen eliitin vallitsevista mielipiteistä. Poliittiset toimijat eivät lue uutisia puhtaasti tiedonlähteenä muista poliittisista toimijoista, vaan tulkitsevat uutiset myös tärkeänä indikaattorina sille, mikä on yleisön mieleen. Näin ollen poliittiset toimijat ja yleisö lukevat täsmälleen saman uutisällön ymmärtääkseen toistensa agendat ja näkemykset, jotta voivat mukauttaa omia näkemyksiään ja toimintaansa tämän mielipiteen perusteella. (Hjarvard 2013, 56).

Noppiari & Niemen (2017, 210) mukaan median ja politiikan välinen valta liittyy pitkältä tasapainoiluun piilottamisen, paljastamisen, näkyvyyden ja näkymättömyyden kanssa.

Jotta päättäjät vaikuttaisivat äänestäjien silmissä vaikuttavilta, heidän on saatava näkyvyyttä työlleen. Sama pätee myös päätösten läpiviemiseen: julkisuutta tarvitaan, jotta kansalaiset on helpompi puhua tukemaan ajettuja uudistuksia.

### **5.3 Foucault’lainen lähestymistapa teoreettisena viitekehyksenä**

Tämän tutkimuksen kontekstissa subjektilla tarkoitetaan toimijaa, joka tavoittelee objektia ja objektilla tavoitellun toiminnan kohdetta. Subjektin saa toimimaan lähettäjä ja subjektin toiminnan tulokset vaikuttavat vastaanottajaan. Avaan näitä tarkemmin kappaleessa 6.3. Diskurssilla puolestaan viitataan tutkimuksessa diskursiivisiin käytänteisiin, eli kielellisiin tapoihin antaa asioille merkityksiä, jotka yhdessä muodostavat diskurssiksi kutsuttavan kokonaisuuden, joka on esitelty tutkimuksen kannalta tarkemmin kappaleessa 6.4.

Tutkimusaihetta lähestyessäni hyödynnän filosofi Michel Foucault’n ajattelua tiedosta diskursiivisina käytäntöinä ja vallasta hallintakäytäntöinä. Foucault’n tuotanto voidaan jakaa arkeologiseen, genealogiseen ja genealogiasta johdettuun hallinnan analytiikan vaiheisiin. Foucault rakensi ajatteluaan jatkumona ja ajattelu kerrostui aiempien teosten päälle, koska hänellä oli tapana tarkastella sitä takautuvasti omia aiempia tekstejään kommentoiden. Foucault’n ajattelu on innoittanut monia tutkijoita ja erityisesti viime vuosikymmeninä hänen ajattelunsa pohjalta on noussut suosioon hallinnan analytiikka tutkimusmenetelmänä. Foucault’n tuotanto on kuitenkin saanut myös kritiikkiä varsinkin valkeaselkoisuudesta, joka saattaa johtua hänen tavastaan harjoittaa tutkimustyötä:

”Kirjoitan vain siksi, että en vielä tiedä, mitä tarkalleen ajatella asiasta, jota haluan ajatella. Tällä tavoin kirja muuttaa minua ja minun ajatteluani. Jokainen kirja muuttaa sitä, mitä ajattelin lopettaessani edellisen kirjan. Olen kokeilija, en teoreetikko. Kutsun teoreetikoksi sellaista henkilöä, joka rakentaa yleisen järjestelmän deduktion tai analyysin avulla ja soveltaa sitä yhdenmukaisella tavalla eri alueille. Tämä ei päde minuun. Olen kokeilija siinä merkityksessä, että kirjoitan muuttaakseni itseäni ja jotta en ajattelisi samoin kuin aikaisemmin.” (Foucault 1980, ks. Alhanen 2007, 14).

### 5.3.1 Tiedollinen järjestelmä

Alhasen (2007, 51-56) mukaan Foucault'n (1969) tiedon arkeologiassa hänen arkeologinen analyysinsä perustuu diskurssien asettamiselle eri ajallisiin sarjoihin. Sarjallisessa historiassa tekstien sisältämiä tietoja järjestetään kronologisesti. Tämä mahdollistaa säännöllisyyksien ja ehtojen paljastamisen tutkittavista ilmiöistä. Historiaa ei voida kuvata jatkumona, vaan siinä on katkoksia ja vanhat tapahtumat ovat muotoutuneet uudellaisiksi. Foucault'n mukaan käsitys historiasta jatkumona johtuu siitä, että toiminnan ja ajattelun takana on tietoinen, yhtenäinen subjekti. Välttääkseen perusteettomat historialliset oletukset, diskurssien arkeologisessa tutkimuksessa tulisikin lähteä liikkeelle oikealta analyysin tasolta. Tämä taso ei kuitenkaan sisällä pelkästään kieltä, merkkejä tai totuutta. Foucault on esittänyt etenemisjärjestyksen, jotta diskursiivisten käytäntöjen tutkiminen mahdollistuu: jo aineistoa valikoitaessa tulee pyrkiä välttämään olettamusta, että niiden väliltä löytyy yhteys. Myöskään se, että aineisto koostuu saman alan teksteistä, ei anna syytä olettaa tutkittavaa diskurssia yhteneväiseksi. Oletuksien välttämiseksi on myös hylättävä vakiintuneet käsitteet ja niihin perustuvat selitysmallit. Diskurssin muutosten ei näin ollen oleteta olevan kausaalisten vaikutussuhteiden alaisia, eikä osa yhtenäisempää kehitystä. Vaikka ajanhengen voidaan ajatella vaikuttavan diskurssien taustalla, sitä ei kuitenkaan Foucault'n mukaan tulisi pitää vaikuttavana tekijänä. Foucault painottaa, että tiedon arkeologia ei ole tulkintaa eikä analyysi pyri selvittämään kirjoittajien pyrkimyksiä teksteillään. Diskurssien ei ajatella myöskään paljastavan mitään taustalla olevaa lausumatonta. Hän kuitenkin korostaa, että edellä luoteltuja käsityksiä ei ole syytä hylätä kokonaan, mutta ne on ainakin asetettava sivuun, jotta saavutetaan oikea analyysin taso: teksteistä on poimittava niiden sisältämät lausumat ja analysoitava niiden suhdetta toisiinsa. Välttämällä perinteisiä luokitteluja, esimerkiksi tieteenalan perusteella, jää jäljelle lausumajoukko, jota voidaan tarkastella diskursiivisina tapahtumina. Tiedon arkeologia vaikuttaa diskurssien muotoutumiseen ja tutkimuksessani analyysissä on taustalla vaikutteita siitä.

### 5.3.2 Vallan genealogia

Foucault'n genealogiassa keskitytään tiedon ja vallan välisten suhteiden analyysiin. Alhasen (2007, 102-115) mukaan Foucault (1975, 1976) ajattelee länsimaiden siirtyneen modernina aikakautena suvereeninvallasta kurivaltaan, jossa tavoitteena on valvoa yksilöitä jatkuvasti. Analysoidessaan tiedon ja vallan välisiä suhteita, hän osoittaa



diskursiivisten käytäntöjen vaikuttavan ei-diskursiivisiin käytäntöihin ja päinvastoin. Esimerkiksi instituutioiden yhteydessä käydyt keskustelut muokkaavat tapaa ohjata niissä toimivia ihmisiä ja sitä, miten nämä käytännöt taas edelleen muokkaavat diskursseja. Ihmisten toimintaa hallitaan ja valvotaan myös muokkaamalla heidän fyysistä ympäristöään, jossa he toimivat.

Foucault on dispositiivin (dispositif) käsitteellä pyrkinyt jäsentämään toisiinsa kytkeytyvien käytäntöjen kokonaisuutta. Peruslähtökohtana on, että dispositiivi koostuu käytännöistä ja niiden välisistä suhteista. Diskursiiviset ja ei-diskursiiviset käytännöt eivät kuitenkaan aina kytkeydy samalla tavoin toisiinsa, vaan tässä vaikuttavat myös niiden keskinäiset vaihtelevat suhteensa. Dispositiiveja voidaan analysoida käytäntöjen muodostamien funktionaalisten suhteiden kautta. Funktioilla Foucault tarkoittaa käytäntöjen välisiä monitahoisia riippuvuussuhteita ja samalla yksittäisen käytännön tehtävää dispositiivissa, joka sekin riippuu siitä, millaiset suhteet sillä on muihin dispositiivissa vaikuttaviin käytäntöihin. Käytännöt voivat olla lisäksi jännitteisiä keskenään. (em. 2007, 102-115)

Dispositiiveissa tapahtuu myös objektivointia ja subjektivointia. Ihmisiä muokataan tietynlaisiksi subjekteiksi, kun diskursseissa syntyneet objektivoinnin muodot siirtyvät ei-diskursiivisiin käytäntöihin. Ihmisten subjektivointi ruumiillistuu diskurssien objektivoinnin kautta. Foucault analysoi erityisesti sitä, kuinka ihmisiä yksilöllisen identiteetin omaavina olentoina subjektivoidaan ja kuinka heidät saatetaan tietynlaisiin itsereflektiviin suhteisiin. Foucault'n kiinnostuksen keskiössä eivät ole vain yksittäiset dispositiivit, vaan se miten eri dispositiivit linkittyvät toisiinsa yhteiskunnassa. Tapahtumallistamisen termillä hän kuvaa analyysitapaansa, joka on käytäntöjen syntyyn ja muutokseen johtavien syiden kausaalista moninkertaistamista. Jos historialliset prosessit kausaalisesti moninkertaistuvat, johtaa tämä siihen, että käytäntöjen muutoksia aletaan selittää yhden mallin tai mekanismin sijasta useilla eri syillä. (em. 2007, 102-115).

Alhasen (2007, 116-121) mukaan Foucault on verrattain tunnettu juuri valtaa koskevista käsityksistään. Vaikka hän ei korostanut käytännön merkitystä yleisluontoisessa vallassa, käsittelee hän tutkimuksissaan käytännöissä vaikuttavia valtasuhteita, joiden tulkinta selkiyttää hänen valta-analyysejään. Foucault'n mukaan selvittäessä sitä, miten ihmiset objektivoidaan subjekteiksi käytännöissä kohdistetun subjektivoivan vallankäytön kautta, on valtasuhteiden analysoiminen välttämätöntä. Lisäksi valtasuhteiden yksinkertaistamisen välttämiseksi valtasuhteita tulee analysoida alhaalta ylöspäin – paikalliselta tasolta

kohti yhteiskunnallista hallintaa. Tulkitakseen Foucault'n käsitystä vallasta, tulee erottaa vallan ja voiman käsitteet. Voima tarkoittaa ihmisten kykyä toteuttaa erilaisia asioita. Myös kyvyt ajatella, pakottaa ja suostutella ovat voimaa. Valta puolestaan pyrkii hallitsemaan voimia. Tästä voidaan johtaa se, että valtasuhteet on käsitettävä tavoiksi ohjata, muokata ja hallita voimia. Valtaa voidaan käyttää myös strategisesti. Keskeistä Foucault'n näkemyksessä on se, että valta on toimintaa eikä vain ominaisuus: sitä on jatkuvasti harjoitettava hallitakseen voimia. Valta ei lähtökohtaisesti myöskään tukahduta, vaan valta on ennen kaikkea tuottavaa. Mitkään ihmisten väliset suhteet eivät ole vapaita vallasta, eikä valta ole erillistä muusta sosiaalisesta toiminnasta, vaan vaikuttaa sisäisesti. Merkittävää Foucault'n valtakäsityksessä on se, että vallasta ei voi päästä eroon, sillä hän katsoo vallan olevan yksilöitä edeltävää, eikä niin, että yksilöt edeltäisivät valtaa (Pulkkinen 1998, 99).

### **5.3.3 Hallinnan analytiikka**

Foucault'n genealogisen työn pohjalta kehittyi hallinnan analytiikka, jonka tuoma näkökulma tarjoaa mahdollisuuden tarkastella hallinnan rationaliteetteja, eli kuinka totuuksia tuotetaan ja kuinka totuuksien avulla rationalisoidaan vallankäyttöä. Rationaliteetit tarkoittavat hallinnallisia ajattelutapoja ja järkeilytyylejä, joissa ominaisesti esiintyy tietynlainen moraalinen muoto sekä omanlainen puhetapa ja tyypillisesti asiantuntijatietoon perustuva ymmärrys asioista. Hallinnan analytiikan tutkimus voidaan yksinkertaistaa muotoon vallankäytön tutkimus. Sen merkittävimpiä kehittäjiä ovat brittiläiset Peter Miller ja Nikolas Rose sekä australialainen Mitchell Dean. Hallinnan analytiikka painottaa kysymyksissään sitä, miten valtaa käytetään konkreettisesti ja millaisia toimia yksilöt tämän seurauksena tekevät sekä millaisia ajatuksia heille syntyy. Siinä ei niinkään painoteta kysymystä siitä, miksi kukakin taho käyttää valtaa. Hallinnan analytiikka pyrkii lisäksi välttämään yksinkertaistettuja kausaalisia suhteita. (Harni, Nikkola & Saari 2018, 33-34).

Poliittisen vallan rationaalisia ja tiedollisia ulottuvuuksia korostetaan foucault'laisessa hallinnan analytiikassa. Hallinta (*gouvernement*) voidaan ymmärtää laskelmoituna ja rationaalisenä toimintana, jota eri toimijat ja auktoriteetit harjoittavat. Siinä käytetään hyväkseen erilaisia tekniikoita ja tietomuotoja, joiden avulla pyritään uskomuksia ja haluja työstämällä muokkaamaan käyttäytymistä (*conduct*). Tällaisella muovaamisella on selvät ja samalla kuitenkin muuttuvat päämäärät, joka tekee sen seurauksista ennakoimattomia. Kun politiikka, organisaation johtamistavat ja hallintojärjestelyt käsitetään hallinnaksi,

tarkastellaan niitä strategioina ja tekniikoina, jotka muokkaavat ihmisten käyttäytymistä. Kaiken kaikkiaan hallinnan analyysi painottuu uutta luoviin piirteisiin, joita vallanharjoituksen ja politiikan käytäntöjen kekseliäisyys tuovat. (Helén 2004, 209-210). Kritiikkinä hallinnan analytiikalle on esitetty, että se ei painota kiistan elementtiä, jonka vuoksi sen on vaikea hahmottaa hallinnan dynamiikkaa. Tämä johtuu osittain siitä, että hallinnan analyytikot eivät tee eroa poliittisen ja ei-poliittisen välille. Analytiikassa huomioidaan yksityiskohtaisesti poliittisen hallitsemisen asetelmia ja rationaalisuuksia, mutta asetelmien sisällä olevat jännitteet jäävät käsittelyssä sivuun. Hallinnan analytiikan suurimpana haasteena voidaankin pitää sitä, että sen tulisi kehittää käsitteellisiä genealogisia työkaluja, joilla tarkastella hallinnan politisoitumista ja epäpolitisoitumista konkreettisesti ja historiallisesti, yksilöllistävien elämäkäytäntöjen kautta. (em. 2004, 231).

## **6 AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ**

### **6.1 Tutkimusote**

Tämä pormestarimallikeskustelua tarkasteleva tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Laamasen (2007, 55) mukaan Alasuutari (1999) on painottanut, että diskurssianalyysissä ei tavoitella tulkinnoille yleistettävän faktan asemaa – näytteet ovat osa maailmaa, mutta niiden perusteella tehtävät johtopäätökset eivät ole yleistettävissä universaalisti. Ne liittyvät vain kulttuuriseen kokonaisuuteen, jonka osia ne ovat. Diskurssianalyysin merkitys perustuukin siihen, että se auttaa jäsentämään tutkimuksen kohdetta ja sen pohjalta voidaan nostaa esiin uusia tutkimusongelmia.

### **6.2 Aineistonkeruu ja käytetyt menetelmät**

Julkinen keskustelu tarkoittaa yleisesti tunnettujen aiheiden käsittelyä mediassa. Mediatekstit ovatkin varteenotettavia tutkimuskohteita, kun tulkitaan yhteiskuntapoliittisten määrittelyjen välistä kamppailua ja muutoksia valtasuhteissa. (Laamanen 2007, 34).

Tutkimuksen aineisto käsittää yhteensä 100 sanomalehtiartikkelia ja blogikirjoitusta. Sanomalehtiartikkelit on kerätty sanomalehtien sähköisiä arkistoja käyttäen ja blogikirjoitukset on kerätty Googlen avulla käyttämällä aiheeseen liittyviä hakusanoja. Sanomalehtiartikkeleita on kerätty kuuden eri sanomalehden verkkosivuilta tekstihakutoimintoja käyttämällä. Aineistossa on useita eri juttutyyppejä: pääkirjoituksia, asiantuntija-artikkeleita, uutisia, mielipidekirjoituksia ja blogitekstejä. Artikkelin juttutyyppi ei aina käynyt sivustoilta selvästi ilmi, joten pääasiallisesti sijoitin asiantuntija-artikkelit ja mielipidekirjoitukset 'kommentoivat artikkelit' kategorian alle.

Lehti	Kappalemäärä	Blogialusta	Kappalemäärä
Savon sanomat	1	Kaleva	2
Yle	22	Uusi Suomi	4
Helsingin sanomat	37	Aamulehti	1
Aamulehti	9	Vihreä lanka	1
Iltalehti	2	Varsinais-Suomen liitto	1
Talouselämä	5	Salkunrakentaja	1
		Iltalehti	1
		Kaks	1
		Verkkouutiset	1
		Henkilökohtainen blogi	11
	<b>Yhteensä</b>		<b>Yhteensä</b>
	76		24

Taulukko 1. Aineiston artikkelien lukumäärät julkaisualustoittain

Tutkimuksessa jokainen artikkeli on oma argumentatiivinen kokonaisuutensa. Jokainen artikkeli on myös oma havaintoyksikkönsä ja tallennettu sellaisenaan. Ominaisuuksiksi havaintoyksiköille määrittelin seuraavat: ilmestymisajankohta (vuoden ja kuukauden tarkkuudella), sanomalehden nimi tai blogialusta sekä artikkelityyppi. Aineiston ajallisen vertailujakson perusteella oli mielekästä jakaa aineisto kahteen eri aikakauteen: artikkelit ajalta tammikuu 2006 – maaliskuu 2017 sekä huhtikuu 2017 – heinäkuu 2020. Ensimmäinen jakso alkaa vuodesta 2006, koska silloin annettu uusi kuntalaki mahdollisti pormestarihallinnon käyttöönoton kunnissa. Jakso päättyy aikaan ennen vuoden 2017 kuntavaaleja. Toinen tarkastelujakso alkaa vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen ja päättyy heinäkuuhun 2020. Tämä jaottelu oli perusteltu, koska vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen Suomen pääkaupungissa Helsingissä alkoi pormestarien aikakausi ja sillä oletettavasti oli vaikutusta julkisen keskustelun kiihtymiseen aihepiirin ympärillä, erityisesti valtakunnallisella tasolla. Tutkimusaineistossa on 32 artikkelia ennen vuoden 2017 kuntavaaleja ja 68 artikkelia kyseisten vaalien jälkeen.

Sanomalehtiartikkeleista on huomattava se, toimittaja on aina rakentanut uutisesta esityksen. Uutisen esittäminen ensisijaisesti tapahtumasta kertovana tuotoksena häivyttää toimittajan osuuden esityksen luomisessa: toimittaja valikoi ja muokkaa ainestoa, kuten haastatteluja, ja muodostaa niistä esityksen. On silti osittain paikkansa pitävää, että esimerkiksi lausunnon antaminen on eittämättä tapahtuma, vaikka se ei olekaan uutisessa keskiössä – keskiössä on itse lausunnon aihe ja sisältö. Huomattava on, että uutisten

raportointi kuitenkin usein perustuu jonkin tahon, esimerkiksi viranomaisen, esittämään kuvaukseen tapahtumasta, vaikkei se uutisesta kävisikään ilmi. Tämän pohjalta voidaan sanoa, että uutiset ovat esityksiä esityksistä ja vasta tämän pohjalta ne ovat raportteja tapahtumista. (Pietilä 1991, 5).

<b>Artikkelityyppi</b>	
<b>Pääkirjoitus</b>	<b>7</b>
<b>Kommentoiva artikkeli</b>	<b>47</b>
<b>Kommentoiva artikkeli (blogiteksti)</b>	<b>23</b>
<b>Uutinen</b>	<b>22</b>
<b>Uutinen (blogiteksti)</b>	<b>1</b>

Taulukko 2. Aineiston artikkelien lukumäärät artikkelityypeittäin

Journalistinen kertoja pyrkii usein olemaan asettumatta jonkin poliittisen intressin puolestapuhujaksi ja poliitikkoja saatetaankin tarkastella hieman ylimielisesti. Silti aiheet ja näkökulmat ovat tarkkaan harkittuja esimerkiksi siltä kannalta, että kuinka relevantteja ne ovat yleisön intresseille. Tämä tulee esiin muun muassa aihevalintojen kautta. Poliittisen journalismin voidaankin ajatella puhuttelevan lukijoita enemmänkin intresantteina kuin intressittöminä sivustaseuraajina. Lisäksi on mainittava, että yleisön intressit eivät ole kuitenkaan viestimistä riippumattomia, sillä ne ovat osa ihmisten elinympäristöä ja intressit muovautuvat ympäristön vaikutuksessa. Näin ollen journalismi ei voi vain heijastella yleisön intressejä, vaan on osana tuottamassa ja ylläpitämässä niitä. (Reunanen 2003, 54).

Olen lisäksi käyttänyt pormestarimallikeskusteluun osallistuneita blogitekstejä osana aineistoa. Bloggaamisen juuret ovat verkkopäiväkirjoissa, joiden katsotaan syntyneen 1990-luvulla. 2000-luvun aikana ne ovat tulleet osaksi verkkomedian valtavirtaa ja toiminta on alkanut saada ammattimaisia piirteitä. Blogit ovat osa sosiaalista mediaa. Sosiaalinen media sisältää akateemisen tutkimuksen näkökulmasta useita myönteisiä piirteitä, kuten sen tarjoama mahdollisuus toteuttaa laadukasta ja innovatiivista tutkimusta. Ratkaistaessa tutkimuksen eettisyyttä, on pohdittava materiaalien julkisuutta, tutkittavien koskemattomuutta sekä tutkimuksen tarkoitusta. (Terkamo-Moisio, Halkoaho & Pietilä 2016, 141-142). Tutkimuksessani en keskity blogien kirjoittajiin tai heidän taustoihinsa

enkä ensisijaisesti tutki blogitekstejä henkilökohtaisina mielipiteinä, vaan tarkastelen heidän argumentaatorakennettaan tavoittaakseni diskurssit, joihin blogitekstit liittyvät.

Diskurssien lisäksi kielenkäytön keskeinen luokittelukeino on genre, josta suomeksi käytetään usein nimitystä tekstilaji (Lehti, Haapanen & Kääntä 2018, 8). Tämän vuoksi olen analyysissä tyypitelty tekstilajit. Genre on keskeinen kaikessa inhimillisessä toiminnassa, jossa tuotetaan, välitetään ja tulkitaan merkityksiä. Genre on myös toimintamalli, joka kulttuurisidonnaisena ohjaa ihmisen sosiaalista käytöstä ja tapaa hahmottaa maailmaa. Tällainen tyypittely liittyykin kiinteästi kaikkeen ajatteluun, havainnointiin ja toimintaan. (Heikkinen & Voutilainen 2012, 17).

Kirjoittaja	Yhteensä
Lehden toimitus	44
Kunnan luottamushenkilö	8
Kuntalaismielipide	5
Tutkimustahon edustaja	1
Valtakunnallinen poliitikko (ministeri, kansanedustaja)	8
Elinkeinoelämän edustaja	2
Maakunnan liiton edustaja	1
Muu	2

Taulukko 3. Kommentoivien artikkelien kirjoittajien taustat

### 6.3 Aineiston analyysiprosessi

Seuraavassa kerron aineiston analyysiprosessista. Ensimmäisenä oli vuorossa aineiston esikäsittely. Tutkimusaiheen pohjalta määrittelin jaottelun, jossa aineisto luokiteltiin sen perusteella, että käsittelikö artikkeli pormestarimallia yleisellä tasolla vai paikallisella tasolla. Perusteluna tähän on se, että lehdissä toteutunut aiheen käsittelyn taso kohdistui usein joko pormestarimalliin yleisesti johtamisen mallina tai erityisesti jonkin tietyn kunnan pormestarimallia koskevaan keskusteluun, jolloin nämä keskustelut voidaan nähdä paikallisina. Tämän kaltainen luokittelu ei kuitenkaan diskursiivisessa mielessä ole hedelmällistä, vaan se toimii vain ensimmäisenä tasona aineiston mielekkäämmän hallittavuuden ja sisäistämisen kannalta. Laamasen (2007, 48) mukaan diskurssit läpäisevät

valtakunnallisen tason keskustelun paikallisiin, kuntatasoisiin keskusteluihin asti ja päinvastoin. Siksi on mahdotonta erotella puhtaasti paikallisella tasolla toteutuvaa hallinnollista rationaliteettia pormestarimallikeskustelussa tai tarkastella vain paikallista diskursia. Todellisuudessa paikallinen ja valtakunnallisella tasolla käytävä keskustelu kietoutuvat toisiinsa ja diskurssit liittyvät kumpaankin tasoon. Paikallisen tason keskusteluissa viitataan ja kyseenalaistetaan valtakunnallisen tason tavoitteita ja vastaavasti valtakunnallisella tasolla puhutaan myös paikallisen tason keskustelun tavoitteista.

Analyysissä artikkelityypeistä keskiössä olivat kommentoivat artikkelit ja pääkirjoitukset, sillä niille on tyypillistä, että argumentaatorakenne etenee johdonmukaisesti. Tarkasteltaessa argumentaatorakenteita on mahdollista huomioida samanaikaisesti asiaa koskeva kuvaus tai väite sekä johtopäätös ja perustelut, jotka ovat tärkeitä kommentoivien juttujen ja pääkirjoitusten tarkastelussa, koska ne nimenomaisesti pyrkivät ottamaan kantaa asiaan ja perustelemaan siihen kohdistuvat puolesta ja vastaan -näkökymykset. Analyysissä on mukana myös uutisartikkeleita, mutta ne ovat tyyliltään enemmänkin kerronnallisia, jolloin niiden tutkimuksen kannalta oleelliset rakenteet eivät ole yhtä selkeästi tarkasteltavissa. Tästä syystä kuljetan uutisia analyysin rinnalla tukemassa enemmän vertaillullisessa mielessä.

Tutkimuksen metodologia lähtökohtia on teoriaosuudessa kuvattu Michel Foucault'n ajattelun kautta. Kannatteleva ajatus on, että diskurssit voidaan nähdä tiedon muotona, ja tiedon, vallan sekä kielen välisiä suhteita tarkastellaan diskursiivisesti. Laamasen (2007, 43) mukaan diskursiivisuuden voidaan ymmärtää nousevan merkitysvälitteisyydestä. Pohjana kielen käytön ja merkitysrakenteiden tutkimiselle on, että kieltä käyttäessä annetaan merkityksiä asioille ja ilmiöille. Tämä johtaa siihen, että ympäröivää sosiaalista todellisuutta muutetaan ja uudistetaan jatkuvasti eri tavoin. Foucault'n ajattelussa diskursseja tutkittaessa pyritään historiallisten olosuhteiden erittelyn kautta ymmärtämään puitteet, joissa diskurssit ilmenevät ja tulevat todeksi. Analyysin tueksi tarvitaan kuitenkin tekniikka, jolla merkitysten ja niiden rakentumisen tarkastelu olisi mielekkäämpää, koska foucault'lainen lähestyminen ei tarjoa tähän kovinkaan selkeitä välineitä. Seuraavaksi kuvaankin analyysin tukena soveltamaani semiotiikkaan pohjaavaa generatiivisen kulun mallia.

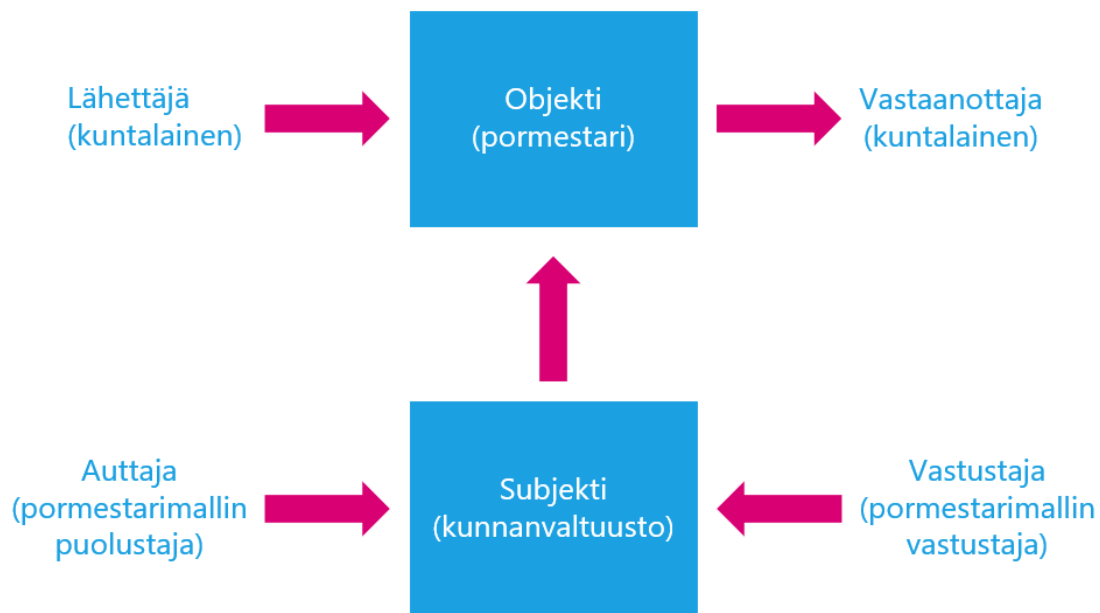
Generatiivisen kulun malli kuvaa semioottisen teorian tavan sovittaa asiat yhteen. Semiotiikka on filosofinen suuntaus, joka yksinkertaistettuna kuvaa merkkien merkityksiä,



tapoja yhdistellä merkkejä sekä Greimasin suuntauksen hengessä; merkkejä sosiaalisessa elämässä. Semioottiset subjektit voidaan määritellä niiden tuotantotavan mukaan, joten voidaan olettaa, että prosessiin tulevat komponentit kytkeytyvät toisiinsa. Malli kulkee yksinkertaisimmasta monimutkaisimpaan ja toisin sanoen abstraktista konkreettiseen. (Greimas & Courtés 1982, 132-133). Generatiivisen kulun malli on yksi ranskalaisen semiootikko Greimasin tunnetuimmista teoreettisista tuotoksista. Yksinkertaistettuna malli koostuu hierarkkisesti päällekkäisistä tasoista. Niistä ylimpänä kuvataan syvätasot ja alimpina pintatasot. Syvin taso on perustaso, keskitaso on narratiivinen taso ja pinnallisina tasoina on diskurssitaso. Perustasoa voidaan luonnehtia niin, että siinä kohteen merkitys on abstrakti. Narratiivisella tasolla merkitys puolestaan rakentuu aktanttirakenteena ja aktanttien toiminnan rakenteena. Tärkeimmät aktantit, eli toimijat, ovat subjekti (ongelmanratkaisija), objekti (subjektin tavoitellun toiminnan kohde), lähettäjä (subjektin auktoriteetti) ja vastaanottaja (perii ja arvioi subjektin tavoitteleman objektin). Vastaanottaja voidaan tyypillisesti nähdä samana aktanttina kuin lähettäjä. Lisäksi on hyvä tiedostaa, että kaikki aktantit on mahdollista monistaa itselleen vastustajaksi (anti-subjekti), auttajaksi (ei-anti-subjekti) ja vastustajansa auttajaksi (ei-subjekti). Generatiivisen kulun mallin viimeisellä tasolla, eli diskursiivisella tasolla, mukaan malliin astuvat konkreettiset yksityiskohdat, kuten aktorit eli konkreettiset toimijat, sekä aika, paikka ja kulttuuri. Generatiivisen kulun malli on tulkittavissa puhtaasti metodologisesti. Näin tulkittuna se kertoo enemmän semiotiikan käyttämästä metakielestä kuin itse tutkittavan kohteen ominaisuuksista. Tästä voidaan päätellä, että jos tutkittavalla kohteella on jokin yhteneväinen merkitysrakenne, niin sen pitäisi olla tutkimuksen metakielellä ilmaistavissa tiivistetysti. (Pikkarainen 2004, 112-114). Generatiivinen kulun malli on siitä ihanteellinen rakenne, että se on riippumaton kielestä tai ympäristöstä, joten se auttaa siihen sijoitettujen semioottisten järjestelmien ilmentämisessä (Greimas & Courtés 1982, 134).

Seuraavaksi kuvailen soveltamaani Greimasin aktanttianalyysia sen yksinkertaisimmassa muodossaan, joka linkittyy generatiivisen kulun mallin narratiiviseen tasoon. Lukutapanani oli aktanttimallia soveltaen sellainen, että kiinnitin erityisesti huomiota siihen, mitä asiaa tavoitellaan, millä perusteilla asian tavoittelemista puolletaan tai mitkä seikat tuovat asian tavoittelemiselle esteitä. Yhteiskunnalliselle keskustelulle on tyypillistä, että poliittisia kysymyksiä käsittelevä julkinen keskustelu kärjistyy ja jotakin asiaa, useimmiten muutosta, ryhdytään vastustamaan tai puolustamaan. Pormestarimallia koskeva keskustelu ei ole poikkeus tästä. Valtakunnallisen tason pormestarimallikeskustelu keskittyy

useimmiten argumentoimaan uuden johtamismallin puolesta tai vastaan. Samoin paikallisen tason keskustelussa argumentointi keskittyi tyypillisesti puolustamaan tai vastustamaan sitä. Tämän pohjalta ryhmittelin pormestarimallista yleisellä tasolla lausutut jutut niihin, joissa muutosta vaaditaan johonkin tarpeeseen tai vaatimukseen perustuen sekä niihin, joissa sitä vastustettiin. Samalla tavoin jaoin paikallisella tasolla pormestarimallia koskevat artikkelit muutosta puolustaviin ja vastustaviin.



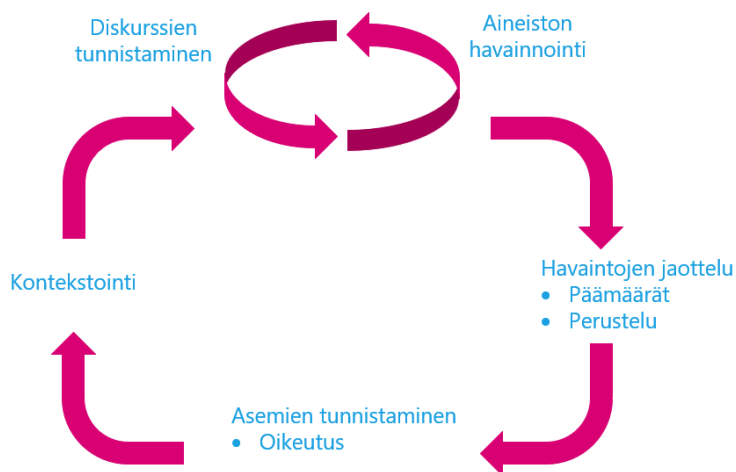
Kuvio 1. Esimerkki toimijoista (aktanteista) generatiivisen kulun mallissa (Ks. Greimas 1980)

Seuraavaksi analyysissäni pyrin muodostamaan käsityksen siitä, millaisia erilaisia jäsenyksiä artikkeleista on löydettävissä. Kantaaottavan ja usein perustellun tyylinä puolesta pääkirjoitukset, kommentoivat artikkelit ja blogitekstit jakautuivat suurimmilta osin selkeästi kategorioihin ”pormestarimalli” tai ”ei pormestarimalli” sekä ”kannatus” ja ”vastustus”. ”Ei pormestarimalli” merkitsee tässä yhteydessä jotakin muuta ratkaisua kuin pormestarimallia, esimerkiksi kunnanjohtajamallissa pitäytymistä ja sen uudistamista. Jos esimerkiksi artikkelin päämääränä oli pormestarimallin vastustaminen, se sijoittui kategorioihin ”pormestarimalli” ja ”vastustus”. Jos taas artikkelissa argumentoitiin sen puolesta, että pormestarimalliin siirtymistä perustellumpi vaihtoehto olisi kunnanjohtajan viran muuttaminen määräaikaiseksi, niin se sijoittui kategoriaan ”ei pormestarimalli” ja

”kannatus”. Näiden lisäksi jotkin aineiston artikkeleista eivät suoraan ottaneet kantaa pormestarimalliin siirtymiseen tai johtamisjärjestelmän muutostarpeeseen, joten luokittelin ne kategorioihin ”valikoidusti pormestarimalli” ja ”ei kantaa pormestarimalliin”. ”Valikoidusti pormestarimalli” kategoriaan asetin ne artikkelit, joissa esitettiin tai pohdittiin seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa pormestarimalliin siirtymisen tarkoituksenmukaisuuteen, mutta ei suoranaisesti puolustettu tai vastustettu sitä.

Tämän jälkeen seurasi analyysin kannalta hyvin oleellinen vaihe: oli pureuduttava artikkelien perusteluihin, joiden avulla ne pyrkivät päämääränsä, kuten pormestarimalliin siirtymisen kannatukseen. Perusteluja pormestarimallin kannatukselle olivat esimerkiksi poliittisen ja ammatillisen työnjaon selkiyttäminen ja läpinäkyvyyden lisääminen, päätöksentekoprosessien nopeuttaminen, kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen sekä pätevän pormestarin kunnalle tuomat imagohyödyt. Perusteluja pormestarimallin vastustamiselle puolestaan olivat esimerkiksi vallan keskittyminen, toiminnan muuttuminen lyhytjänteiseksi ja pormestarin mahdollinen epäpätevyys. Päämäärän tavoittelemiseen liittyvät perustelut toimivat ikään kuin porttina päästä tarkastelemaan niiden taustalla kaikuvaa oikeutusta. Esitettyjä perusteluita avaan tarkemmin tutkimuksen analyysikapaleessa. Perusteluiden kategorisoinnin jälkeen muodostin oikeutuksista kategorioita, kuten demokratia, tehokkuus ja laatu. Oikeutuksien kategorisointi valotti kuvaa siitä, että mihin oikeutuksiin tuli perustaa puheensa tai mistä oli mahdollista puhua, kun haluttiin puolustaa tai vastustaa pormestarimallia. Osa kategorioista oli myöhemmän jäsentelyn perusteella havaittavissa yhteneväisiksi, jolloin ne oli perusteltua yhdistää saman aihepiirin kategorian alle. Analyysin vaihe pyrki yksinkertaistettua aktanttianalyysia mukaillen löytämään artikkelien tavoitteleman päämäärän sekä perustelut, joita esitettiin tukemaan päämäärää.

(Laamasta 2007, 43-46, mukaillen).



Kuvio 2. Analyysin eteneminen

## 6.4 Diskurssit ja diskurssianalyysi menetelmänä

Mitä diskurssit ovat? Diskurssia on käsitteenä määritelty monin eri tavoin. Sanakirjan mukaan diskurssi on keskustelua. Keskustelu sisältää puheen, puhutun kielen ja ymmärtämisen. Kielellä on valtaa ja vallan voidaan ajatella näkyvän erityisesti diskursseissa, jotka ovat institutionalisoituneet ja muuttuneet kyseenalaistamattomiksi ja hallitseviksi (Sorsa, Pälli, Vaara & Peltola 2010, 101).

Jokinen, Juhila & Suoninen (2016, 17) määrittelee diskurssianalyysin ”sellaiseksi kielenkäytön ja muun merkitysvälitteisen toiminnan tutkimukseksi, jossa analysoidaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalista todellisuutta tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä”. Tutkimusmenetelmä voidaan hahmotella viiden teoreettisen lähtöoletuksen pohjalta:

- 1) oletus kielenkäytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta luonteesta,
- 2) oletus useiden rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien merkityssystemien olemassaolosta,
- 3) oletus merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuudesta,
- 4) oletus toimijoiden kiinnittymisestä merkityssystemeihin sekä
- 5) oletus kielenkäytön seurauksia tuottavasta luonteesta. (emt. 2016, 20-21).

Diskurssit eivät vain kuvaa ympäröivää sosiaalista todellisuutta, vaan kategorisoivat sitä ja tuovat ilmiöt näkyville. Voidaan argumentoida, että diskurssit mahdollistavat ihmisten

nähdä asioita, joita ei todellisuudessa ole nähtävillä: kun objekti on tunnistettu diskurssissa, on vaikeaa olla viittaamatta siihen todellisena. Diskurssit tarjoavat raamit yhdelle tavalle puhua todellisuudesta muiden tapojen ylitse. Myös henkilöt ovat diskurssien objekteja. Kun tarkastellaan diskursseja niiden historiallisessa kontekstissa, käy selväksi, että ne ovat melko johdonmukaisia ja tutkimuksen sekä jokapäiväisen elämän myötä niistä kehittyi systemaattisempia. Diskurssianalyysi järjestää erilaisia tapoja puhua, jotta niitä voidaan ymmärtää paremmin. Diskurssin dynamiikka lähtee tästä tarkastellakseen diskurssien jännitteitä ja tapaa, jolla ne toistavat ja muuttavat maailmaa. Diskurssin toimivana määritelmänä tulisi olla, että se on järjestelmä lauseita, jotka konstruivat objekteja. Potter & Wetherellin (1987) mukaan diskurssianalyysi ei ole kuitenkaan selkeä tutkimusmenetelmä, vaan se perustuu erilaisten tekniikoiden soveltamiseen tunnistetussa diskurssien osia ja niiden välisiä suhteita. (Parker 1992, 5).

Seuraavassa esitän seitsemän kriteeriä ja kolme apukriteeriä diskurssien erottelunsa Parkeria (1992, 6-20) mukailleen sekä niistä johdetut askeleet analyysin mahdollistamiseksi:

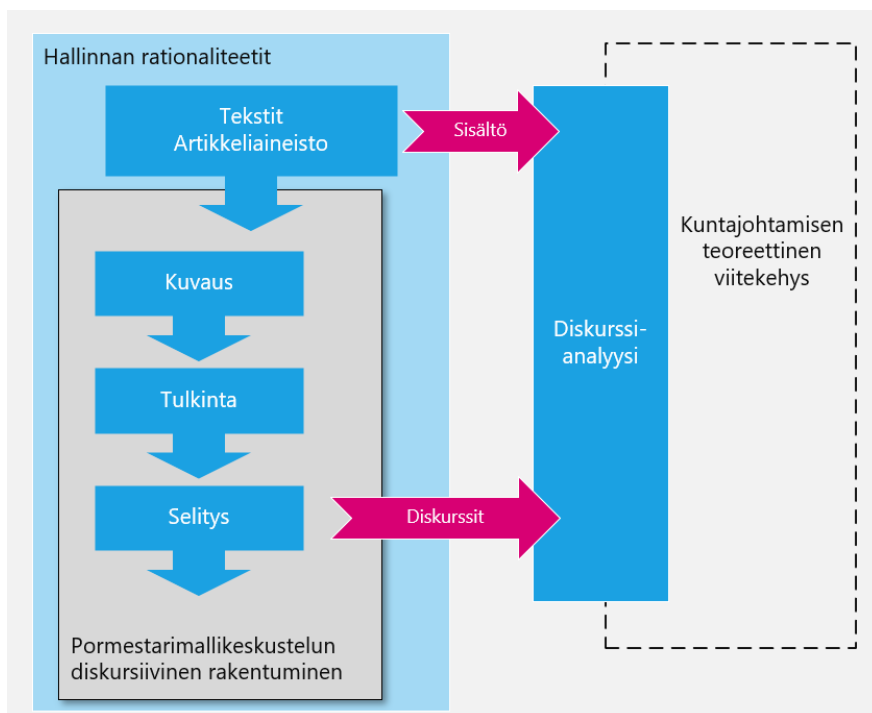
- 1) Diskurssi löytyy teksteistä; käsitellään tutkimuksen objekteja teksteinä, jotka ovat sanoin kuvailtuja ja havainnoidaan konnotaatioita vapaan assosiaation kautta.
- 2) Diskurssi kertoo objekteista; mihin objekteihin viitataan ja miten, sekä puhutaan puheesta kuin se olisi objekti.
- 3) Diskursseihin sisältyy subjekteja; eritellään henkilöt, joista diskurssissa puhutaan, vaikka heidät olisi jo identifioitu objekteiksi sekä spekuloidaan mitä henkilöt voivat sanoa kyseisessä tilanteessa tai mitä joku muu heihin identifioituva voisi sanoa.
- 4) Diskurssi on merkitysten johdonmukainen systeemi; maalataan kuva maailmasta, jota diskurssi esittää sekä selvitetään, miten diskurssia käyttävä teksti käsittelee terminologiaa koskevia vastalauseita.
- 5) Diskurssi liittyy muihin diskursseihin; asetetaan kontrastiksi muita tapoja puhua ja katsotaan millaisia objekteja ne muodostavat.
- 6) Diskurssi reflektoi omaa puhetapaansa; viitataan muihin teksteihin muokataksimme ilmenevää diskurssia ja suunnataan eri kohdeyleisölle sekä pohditaan käytettävää termiä, joka sisältää analyysoijan poliittiset valinnat.

- 7) Diskurssi sijoittuu historiallisesti johonkin aikaan; tarkastellaan missä ja kuinka diskurssit ovat muodostuneet sekä kuvaillaan kuinka ne ovat muuttuneet.

Näiden lisäksi on kannattavaa hyödyntää vielä kolmea apukriteeriä:

- 8) Diskurssit tukevat instituutioita; mitkä instituutiot vahvistuvat, kun diskurssia käytetään ja mitä instituutioita kohti hyökätään, kun diskurssia käytetään.
- 9) Diskurssit muokkaavat voimasuhteita; ketkä hyötyvät ja ketkä heikkenevät diskurssia käytettäessä sekä kuka haluaa käyttää ja kuka välttää kyseistä diskurssia.
- 10) Diskursseilla on ideologisia vaikutuksia; näytetään, kuinka diskurssi yhdistyy muihin diskursseihin edistään sortoa sekä osoitetaan, kuinka diskurssit antavat hallitsevien ryhmien kertoa kertomuksensa menneisyydestä perustellakseen nykyisyyttä ja estääkseen alistettuja diskursseja käyttäviä tekemästä historiaa.

Diskursiiviset lähestymistavat laadullisten aineistojen analyysissä ovat osoittaneet, että puhe on toimintaa eikä ole mahdollista irrottaa yksittäisiä sanoja kontekstista. Diskurssi-analyysillisesti kommunikaatiota ei kuitenkaan voida esittää todellisuuden rakentajana, koska tämä on liian yksinkertaistava käsitys kielestä. Tämä johtuu siitä, että kieli ei ole kaikille samamerkityksistä eikä läpinäkyvää. (Salo 2015, 176, 183).



Kuvio 3. Tutkimuksen suhde teoreettiseen viitekehykseen

## 7 ANALYYSI

Analyysissä tekemiäni havaintoja havainnollistetaan lukijalle nostamalla esiin katkelmia blogiteksteistä ja artikkeleista. Katkelmien avulla kuva elävöityy lukijalle ja samalla lukijan on mahdollista arvioida tekemiäni tulkintoja. Seuraavissa kappaleissa tarkastelen valtakurssin muotoutumista pormestarimallikeskustelussa sekä siihen reaktiona rakentuvaa vastadiskurssia.

### 7.1 Valtadiskurssi ja vastadiskurssi nojaavat kuntien toimintaympäristön muutosdiskurssiin

Pormestarimallin aikakaudella keskustelu toimenpiteistä kuntien johtamisjärjestelmän kehittämiseksi on tihentynyt. Helsingin Sanomat nostaa esille kuntien toimintaympäristön muuttumista koskevan ulottuvuuden ja sitoo sen osaksi kuntien johtamisjärjestelmäkeskustelua. Valtadiskurssi nojaakin kuntien toimintaympäristöä koskevaan muutosdiskurssiin, jossa keskiössä ovat muun muassa tulevat sote- ja maakuntauudistukset sekä kaupungistumisen ilmiö. Helsingin Sanomien artikkeli vahvistaa oikeutusta, jonka mukaan kuntien on väistämätöntä muuttua, koska nykyiset päätökset ja rakenteet eivät vastaa kiihtyvään muutostahtiin. Artikkelin viittaa myös Helsingin pormestari Jan Vapaavuoren itselleen ja Helsingin kaupungille saamaansa suureen mediahuomioon ja siihen, että osittain huomio perustuu annettuihin olosuhteisiin, eli muutoksen tarpeeseen ja alati epäonnistuviin uudistuksiin:

KAUPUNGISTUMINEN ON GLOBAALI MEGATRENDI ja kaupungit elävät tällä hetkellä suurta murrosvaihetta. Kaikki muuttuu nyt nopeasti: se miten me liikumme, mitä me syömme, miten meidän talomme lämmitetään, keitä naapurissamme asuu ja miten me vietämme vapaa-aikamme. Suomen poliittinen johto on heräillyt näihin kysymyksiin hitaasti. Tavallaan omena on siis vain odottanut, että jollain olisi otsaa ottaa se käteensä. HS 30.3.2018, kommentoiva artikkeli

Kuntien toimintaympäristön muutosdiskurssi korostaa valtakurssissa sitä, että kuntien on joka tapauksessa tehtävä muutoksia johtamisjärjestelmään. Helsingin Sanomien artikkelin mukaan kunnilta odotetaan vastuuta siinä, että ne pystyvät uudistamaan hallintoaan.

Espoon kaupunginjohtaja Jukka Mäkelä sanoo, että päätöksenteko on muuttamassa poliittisemmaksi suurissa kaupungeissa kaupungistumisen myötä. Pormestarimalli voisi tarjota tähän ratkaisun ja Espoossa sitä harkittiinkin:

JOS ESPOO PÄÄTTÄISI siirtyä pormestarimalliin, tarkoittaisi se, että seuraavat kuntavaalit olisivat pormestarivaalit. Mikäli Espoo päättää olla siirtymättä uuteen johtamisjärjestelmään, on sen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja sen maakuntauudistuksen toteutuessa uudistettava hallintoa joka tapauksessa jollakin tavalla. Mäkelä ei halua ottaa kantaa siihen, miten pormestarimalliin siirtyminen vaikuttaisi hänen asemaansa tai toimenkuvaansa. Mäkelä ei myöskään suostu kertomaan, mitä mieltä itse on. ”On näkemykseni on, että päätöksenteko muuttuu isoissa kaupungeissa [kaupungistumisen myötä] muutenkin poliittisemmaksi. Päättäjien on mahdollista tuntea asioita läpikotaisin, ja siksi niistä päätetään poliittisen ohjauksen kautta. Pienemmillä paikkakunnilla voidaan tehdä päätöksiä enemmän asiakohtaisesti.” HS 1.12.2018, kommentoiva artikkeli

Kuntien johtamisjärjestelmä on ennenkin ollut kaiken aikaa muutosvaatimusten edessä, todetaan Ylen artikkelin asiantuntijahaastatteluosiossa. Samassa artikkelissa tuodaan esille myös maakuntauudistuksen tuomat muutospaineet. Ryynänen esittää artikkelissa uskovansa, että maakuntauudistuksen jälkeen useampi kunta siirtyy pormestarimalliin. Tämä johtuu hänen mukaansa siitä, että kuntien tehtävien kaventuessa entisestään, johtamisen uudistaminen alkaa kiinnostaa kuntia entisestään. Taustalla voi vaikuttaa ajatus siitä, että valtaa ei haluta päästää valumaan liiaksi kunnilta maakuntiin. Nykytilanteessa kuntien suhtautumista johtamisjärjestelmän muuttamiseen kuvataan toisaalta asenteiltaan jähmeiksi. Valtadiskurssissa toteutuu näkökulma kunnan johtamisjärjestelmästä muuttuvana välineenä, ei itseisarvona sellaisenaan:

RYYNÄNEN MUISTUTTAA, että suomalainen kuntien johtamisjärjestelmä on ollut muutoksen kourissa kaiken aikaa. Kaupunginjohtajajärjestelmä tuli käyttöön 1920-luvulla, mutta esimerkiksi ympäröiviin maalaiskuntiin kunnanjohtajat tulivat vasta 1960-luvun puolivälissä. 1970-luvun puolivälissä kunnanhallituksen puheenjohtajuus siirrettiin kunnanjohtajalta luottamushenkilölle. Kunnanjohtajat menettivät hallituksen puheenjohtajuuden. Emeritusprofessorin mukaan nämäkin muutokset ottivat kunnissa



koville. – Nyt ollaan tähän malliin sitten niin rakastuttu, ettei haluta nähdä, että nyt on tarve muuttaa taas uudessa ajassa johtamisjärjestelmää, hän totea. [–] – Suomalainen kunnallishallintojärjestelmä on kovin konservatiivista, sellaisten muutosten tekeminen tuntuu olevan kovin kitkaista, Ryy-nänen naurahtaa. Yle 12.2.2018, kommentoiva artikkeli

Suomessa on käyty runsaasti keskustelua siitä, onko pormestarimalli nykyisen muotoisena riittävä johtamisuudistus vai tulisiko sitä kehittää tai muokata paremmaksi. Samalla on keskusteltu myös siitä, voisiko kunnanjohtamisjärjestelmää uudistaa muulla tavoin kuin siirtymällä pormestarimalliin. Vastadiskurssi nojaakin aineiston perusteella muutosdiskurssiin valtakurssia vähemmän, mutta vaatimusta johtamisjärjestelmän uudistamisen tarpeesta ei siinäkään kielletä. Vaikka valtakurssin ja vastadiskurssin tapa vastata muutokseen eroavat toisistaan, niissä kummassakin katsotaan kuntien toiminnan olevan muutoksessa. Aamulehden mielipidekirjoituksessa pormestarimallin sijasta ratkaisua haetaan muunlaisesta kuntajohtamisen uudistamisesta:

KUN KANGASALLA edellisen kunnanjohtajan eläkeikä lähenee arvioimme kumpi malli valitaan, kunnanjohtaja vai pormestari. Tutustuimme Tampereen ja Pirkkalan pormestarijärjestelmiin, jotka ovat erilaisia. Arvioinnin jälkeen yksimielisesti totesimme, että Kangasala tarvitsee muutosjohtajan, joka laittaa meidän taloutemme kuntoon ja modernisoi meidän organisaation. Katsoimme että pormestarimallilla emme tällaista johtajaa löydä. Muutosjohtajan saimmekin. Oskari Auvisen kunnanjohtaja-aikana vuoden 2014 alusta kunnan talous on saatu kuntoon rakenteellisilla toimilla, jotka eivät ole hetkellisiä vaan pitkäjänteisiä. Virasto-organisaatio on tiivistetty vastaamaan kasvavan kunnan tuomiin haasteisiin. Luottamushenkilöorganisaatio on uudistettu huomioiden virasto-organisaation muutokset. Aamulehti 23.2.2017, Raimo Kouhia, mielipidekirjoitus

Oulun kaupunkiin liittyvässä Ylen artikkelissa todetaan, että kun maakunnat perustetaan, kaupungin talous pienenee noin puoleen nykyisestä ja samalla kaupunkiorganisaatio ja päätöksentekorakenteet muuttuvat. Muutos tuo tilaisuuden ja osittain myös pakottaa kuntia kehittämään tilalle jotain uutta. Pyrkimys johtamisjärjestelmän uudistamiseen pormestarimallin kautta ohittaa kuitenkin sen seikan, että pormestarimalli ei artikkelin mukaan

itse asiassa edusta uutta ratkaisua muutokseen, vaan siitä maalataan kuva paluuna historiaan:

KAUPUNGIN ROOLI, asema ja tehtävät muuttuvat jos ja kun maakunta perustetaan. Kaupunki voi keskittyä jatkossa elinvoimaan, vetovoimatekijöihin, koulutukseen, maankäyttöön ja asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Muutos on taas uusi mahdollisuus, arvioi Laajala. [– –] Pormestarimalli on tavallaan paluu vanhaan. Ensimmäinen maininta pormestarin olemassaolosta Suomessa on Turusta vuodelta 1324. Pormestari on mielletty vaihtelevasti sekä kaupunkilaisten luottamusmieheksi että kruunun edustajaksi kaupunginhallinnossa eri vuosisadoilla. Vuonna 1927 kunnallislakiin tuli kaupunkia koskeva muutos, jolla perustettiin kaupunginhallitus, jota johti kaupunginjohtaja. Vuoden 1948 kunnallislaki ulotti menettelyn myös kuntiin. Vuoden 1976 kuntalaissa kunnan- ja kaupunginjohtaja tuli pakolliseksi ja muuttui esittelijäksi, jolla ei ole äänestys-oikeutta. Yle 7.4.2017, kommentoiva artikkeli

## **7.2 Valtadiskurssin painopisteet ennen vuoden 2017 kuntavaaleja**

Ennen vuoden 2017 kuntavaaleja johtamisjärjestelmäkeskustelussa korostui byrokratiadiskurssi, joka vaikutti olevan yksi valtakurssin painopisteistä. Byrokratiadiskurssissa heijastuvat epäselvyys, päällekkäisyys, läpinäkymättömyys ja tehottomuus. Pormestarimalliin siirtymistä vaadittiin, koska pormestarimallin ominaisuuksia sovellettiin jo epävirallisesti kunnanjohtajamallissa, joka toi epäselvyyttä pelisääntöihin:

HELSINGIN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ ON PAKKO MUUTTAA, koska virkamiesten pitää olla virkamiehiä ja poliitikkojen poliitikkoja. Niin kauan kun säännöt ovat nämä, niiden mukaan on pakko toimia. Helsingissä on oikeastaan liki sata vuotta sovellettu epävirallista versiota niin sanotusta pormestarimallista, jollaisen Tampere otti käyttöön tämän vaalikauden alussa. Kaupunginjohtajat ja apulaiskaupunginjohtajat on valittu muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta valtuutettujen keskuudesta ja jonkinlaista poliittista tasapuolisuutta noudattaen. [– –] Varsinaisesta pormestarimallista Helsingissä noudatettu käytäntö on poikennut vain siinä, että

kaupunginjohtajia ei valita vaalikaudeksi kerrallaan ja että valinnoista ei ole selviä pelisääntöjä. Henkilökohtainen blogi 4.9.2014, Osmo Soininvaara, blogiteksti

Byrokratian verhoa haluttiin valtakurssissa avata. Byrokratiadiskurssissa ongelmat liittyivät erityisesti kuntajohtamisen läpinäkymättömyyteen. Kunnanjohtajamallissa virkamiehet valitaan useissa tapauksissa poliittisin perustein, joka ei alla olevan blogitekstin mukaan korosta kunnanjohtajaan liitettyjä ammattimaisuuden piirteitä:

EI OLE LAINKAAN VÄHÄPÄTÖISTÄ, että kaupungin johtajien roolit ovat kristallinkirkkaat. Tällä hetkellä Helsingin ylin johtaja on kaupunginjohtaja, yhdessä neljän apulaiskaupunginjohtajan kanssa. He ovat viranhaltijoita, joita ei kuitenkaan ole valittu tehtäväänsä pätevyyden perusteella vaan poliittisin perustein. Suomessa  $\frac{2}{3}$  kunnanjohtajista on puoluekirja tai -tausta: näin myös Helsingissä. Henkilökohtainen blogi 15.3.2017, Antti Möller, blogiteksti

Valtakurssissa selvyttä vaadittiin myös kunnanjohtajamallin lainmukaisuudesta ja seuraavassa blogitekstissä huomautettiin johtamisjärjestelmän dualististen periaatteiden noudattamisen merkityksestä, joka ei Helsingin kunnanjohtajamallissa toteutunut:

HELSINGIN KAUPUNGIN MALLI valita nimellisesti puolueettomille virkamiespaikoille poliittisten ryhmien edustajia on itse asiassa varsin omiainen, kun katsoo sitä kuntalain valossa. Kuntalaki lähtee siitä, että kunnanjohtaja on virkamies ja pormestari poliittinen luottamushenkilö. Kuinka moni tietää, että Helsingin kaupunginjohtajat ja apulaiskaupunginjohtajat osallistuvat oman poliittisen ryhmänsä ryhmäkokouksiin? Henkilökohtainen blogi 25.4.2012, Ville Ylikahri, blogiteksti

Pormestarimallin tuoma uudistus liittyy myös nykyisen kunnanjohtajamallin mahdollistamien epäkohtien poistamiseen. Pormestarimallin sanottiin tarjoavan ratkaisun demokratian ja itsehallinnon vahvistamiselle kohdennettuihin vaateisiin. Johtamisjärjestelmäuudistuksen tuomat vaikutukset eivät olisi niin voimakkaasti kaupungin johdon heterogeenisyyttä rajoittavia, kuin pelätään, sillä nykyisessä kunnanjohtajamallissakin kunnanjohtajat valitaan usein kaupunginvaltuutettujen keskuudesta. Alla blogitekstissä toivotaan, että nykytilanne avaisi silmät muutokselle:

HELSINGISSÄ ESITETTY MALLI POLITISOI VIRKAMIESHALLINNON. Se on eräänlaista tosiasioiden tunnustamista: oman muistini mukaan Helsingin kaupunginjohtaja ja lähes kaikki apulaiskaupunginjohtajat on melkein poikkeuksetta valittu kaupunginvaltuutettujen joukosta. Varsinais-Suomen liiton blogi 8.7.2015, Kari Häkämies, blogiteksti

Kunnan johtamisjärjestelmän selkiyttämisen on ajateltu mahdollisesti vaikuttavan myönteisesti kuntalaisten kiinnostukseen kunnallispolitiikkaa kohtaan. Malliin siirtyminen teki kuntien poliittisesta ohjauksesta kuntalaisille läpinäkyvämpää, joka voi vaikuttaa kuntalaisten kiinnostukseen kunta-asioita kohtaan:

JO TÄNÄ PÄIVÄNÄ monet määräaikaiset kunnanjohtajat ovat esittelijöinä riippuvaisia politiikasta, joten etenkin tällaisten määräaikaisten johtajien korvaaminen ammattitaitoisilla pormestareilla on hyvä vaihtoehto. Poliittisen ohjauksen tulee olla läpinäkyvää kuntalaisille. Kaks -blogi 15.9.2014, Vesa-Matti Saarakkala, blogiteksti

Valtadiskurssissa väläyteltiin paljon myös puheita sen puolesta, että pormestarin valinta tulisi mahdollistaa suoralla kansanvaalilla. Pormestarin valintaa suoralla vaalilla tarjottiin vastauksena kunnalliselle demokratialle esitettyihin vaatimuksiin. Kuntalaissa ei kuitenkaan tällä hetkellä ole sisällytettynä mahdollisuutta pormestarin valintaan suorilla vaaleilla:

TAVOITTEENA TULEE olla, että kansa pääsee valitsemaan jo kahden vuoden päästä seuraavan pormestarin suoraan. Silloin tamperelaiset voivat päättää pormestarin jäsenkirjan värin – tai halutessaan valita puoluepoliittisesti sitoutumattoman pormestarin. [– –] Kansa osaa ihan itse valita kaupunginvaltuutetut, kansanedustajat ja presidentinkin – miksei sitten pormestaria? Pelkäävätkö vanhat puolueet sitä, että kansa äänestää “väärin”? Tampereen tuleekin tehdä aloite siitä, että seuraavan kerran kunnallislakia muutettaessa mahdollistetaan pormestarin suora kansanvaali. Näin tamperelaiset voivat itse päättää, kuka ehdokkaista on heidän mielestään paras pormestariksi. Henkilökohtainen blogi 5.9.2006, Oras Tynkkynen, blogiteksti

### 7.3 Valtadiskurssi ja kannustavat kokemukset vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen

Edelleen vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen pormestarimalliin kannustettiin siirtymään, koska sen katsotaan lisäävän kunnanjohtajan demokraattisuutta. Poliittisen ohjauksen korostettiin valuneen virkamiehille, joille sen ei pitäisi kuulua. Demokratian ja kuntien itsehallinnon mukaisesti kuntalaisten valitsemien poliitikkojen tulisi olla vallassa ja virkamieshallinnon asema on olla ennemminkin tukemassa kunnan hallinnollista puolta. Blogitekstissä valotetaan kuntapoliitikkojen asemaa kuntalaisten edustajina:

VAIKKA KAUPUNGINJOHTAJA toimii hallituksen alaisuudessa, hänellä on valtava ohjausvalta. Se voi olla täysin irrallallaan [irrallaan] poliittisista kannoista. Ammattiasiantuntijuutta usein korostetaan ja koetaan uhkana, ettei poliitikolla riitä asiantuntemus johtamiseen. Tärkeää olisi silloin muistaa, että poliitikot ovat edustamassa kuntalaisia. Heillä tulee olla nimenomaan herkkyys kuunnella kuntalaisten sydänääniä. Ryyänänenkin korostaa, että virkamiehet tупpaavat ottamaan vallan omiin käsiinsä, joka kuuluisi nimenomaan poliitikoille. Kaleva blogi 17.11.2019, Jukka Kolmonen, blogiteksti

Demokratia vahvistuisi siinä mielessä, että kuntalaisten on kuntavaaleissa äänestämällä helpompi tuoda mielipiteensä ilmi pormestaria ja kunnanjohtamisen suuntaa kohtaan. Tämä voisi lisätä äänestysaktiivisuutta kuntavaaleissa. Jos pormestari todetaan epäpäteväksi tai muulla tavalla tehtävään soveltumattomaksi, on kuntalaisilla mahdollisuus osoittaa mielipiteensä, kuvataan Helsingin Sanomien artikkelissa:

PORMESTARIT OVAT POLIITTISIA johtajia. Tämän viisikon voi siivittää vaihtoon, jos heidän toimensa tai heidän edustamiensa puolueiden toimet eivät miellytä. Aikaa pormestarien ja puolueiden toiminnan punta-rointiin on neljä vuotta. Entisten kaupunginjohtajien ei tarvinnut lupailta mitään, sillä he johtivat kaupunkia seitsemän vuotta kerrallaan, kävipä vaaleissa miten hyvänsä. HS 25.6.2017, kommentoiva artikkeli

Keskusteluun nousi aika ajoin Suomen ja Euroopan valtioiden johtamisjärjestelmien vertailu. Eurooppalaisten pormestarien tuoma esimerkki nähtiin positiivisessa valossa ja

järjestelmän toimivuus nähtiin kuntalaisten kannalta vaikuttavana. Aamulehden artikkelissa haastateltu Pirkkalan pormestari Marko Jarva kommentoi:

NYT PORMESTARINAKIN hän kokee, että hänen tärkeä tehtävänsä on kuntalaisten kuuleminen. Hän nostaa sen jopa niin keskeiseksi osaksi työtään, että siteeraa yrittäjää, joka oli kertonut keskieuropalaisten pormestarien jalkautuvan kansan pariin ja ratkaisevan rajariitoja. –Jos on asioita, jotka ovat olleet käsittelyssä aiemmalla pormestarikaudella eivätkä ole tulleet ratkaistuksi, nyt uuden pormestarin ryhdyttyä työhönsä voidaan aloittaa kuin uusi kierros. Pormestarikauteni ensimmäisten kuukausien aikana onkin ratkottu esimerkiksi rajariitoja ja kiinteistökauppoihin liittyviä kiistoja. Kuntalaisten asiat kuuluvat pormestarille. Niiden pitäisi olla puolet tehtävänkuvastani.

Helsingin Sanomien artikkelissa valtiollisen tason päättäjien koettiin etäännyneet kansalaisia koskevasta päätöksenteosta. Pormestareihin liitetään toivoa ja pormestarien merkitys nähdään valtiollisen tason päätöksenteossa kunnanjohtajien merkitystä vahvempana:

YHDYSVALLOISSA JOUKKO PORMESTAREITA näkee itsensä vasta-voimana valtataistelun halvaannuttamalle nykyhallinnolle. [– –] Houkuttaa hakea rinnastusta Suomeen. Kansalaisia turhauttaa meilläkin se, kuinka politiikka jää usein aikeiksi vailla vaikuttavuutta. Kun oljenkorsiksi värvättiin liike-elämässä kannuksensa hankkineita tekijämiehiä, lopputulos näyttää olevan syvenevä kahtiajako. Pormestarimallista on jo ensi kokemuksia, ja uuden ajan kaupunginjohtajia tulee varmasti lisää. Aikaansaapa ihminen pystyy näissä rooleissa vakuuttamaan toimeenpanokyvyillään. Aika näyttää, meritoituvatko paikallisjohtajat meilläkin eturivin poliitikoiksi, jotka kykenevät myös maan johdossa aiempaa konkreettisempiin tekoihin. Vai onko niin, että kansalaisten elämään oikeasti vaikuttava reaalipolitiikka siirtyy vääjäämättä paikallistasolla ratkottavaksi, ja kansallisen tason päättäjien ote arkeen ohenee ohenemistaan. HS 3.2.2019, kommentoiva artikkeli

Valtadiskurssia osittain tukemaan saatiin tarkastuslautakunnan raportin tulokset, kun uutisoitiin pormestarimallin tuomista vaikutuksista päätöksenteon nopeutumiseen. Pormestarimalli näyttäytyy kunnan toimivallan ja päätöksenteon näkökulmasta tehokkaana

ratkaisuna. Toimivat päätöksenteon rakenteet ovat edellytys ylimääräisen byrokratian vähentämiseksi. Byrokratiadiskurssi pysyy pinnalla myös 2017 kuntavaalien jälkeen:

TARKASTUSJOHTAJA Terävä muistuttaa, että vaikka uusi organisaatiomalli on tuonut epäselvyyttä, se on myös vienyt päätöksentekoa jouhevampaan suuntaan. Kaupunkia on helpompi ohjata, kun ohjattavia tahoja on aiempaa vähemmän. Arviointiraportin mukaan on ”viitteitä siitä”, että päätöksenteko on uudessa mallissa nopeutunut. [– –] ”Byrokratia näyttäisi vähentyneen, kun kaupungin sisäisiä lausuntoja tarvitaan vähemmän. Asioita voidaan viedä eteenpäin kokonaisuutena.” HS 8.7.2020, kommentoiva artikkeli

Keskustelu vallan keskittymisestä nosti esiin jännitteitä pormestarimallilla tavoiteltavan asioiden sujuvamman eteenpäin viemisen sekä erityisesti pienten puolueiden aseman ja vaikutusvallan heikkenemisen välillä. Vasta-argumenttina esitettiin, että pormestarisopimuksen sisällöstä päättävät kaikki valtuustoryhmät yhdessä ja että sopimuksen avulla saadaan eri puolueiden näkemykset sovittua yhteen – pormestarimalli ei välttämättä lisääkään vallan keskittymistä:

KAUPUNGINHALLITUKSEN PUHEENJOHTAJA Kattelus ei näe vallan keskittymistä haitallisena. Hän korostaa, että kyseessä on pormestarimallin ominaisuus, jonka avulla tavoitellaan ”yhteisten tavoitteiden viemistä sujuvammin eteenpäin.” – Sellaista [vallan keskittymis]ongelmaa ei tunnisteta. Kun taustalla on pormestarisopimus, niin sen kautta saadaan eri puolueiden näkemykset sovittua yhteen, Kattelus sanoo. Pormestarisopimuksen sisällöstä päättävät valtuustoryhmät vaalikauden alussa. Sopimus ohjaa kaupungin talouden raamia ja uudistuksia. Iltalehti 29.10.2019, kommentoiva artikkeli

Valtadiskurssissa avoimuuteen on vedottu muutenkin ja Helsingin pormestari Jan Vapaavuori korostaa avoimuuden lisääntyvät pormestarimallissa myös valmistelussa, kun pormestari voi itse vaikuttaa siihen, esimerkiksi alla kuvatun johtoryhmän perustamisen kautta:

VAPAAVUORI KATSOO, että hänen perustamansa kaupungin johtoryhmä on lisännyt yhdessä tekemistä. – Pidän kohtuuttomana väitteitä, että

päätöksiä tehtäisiin yksin. Vapaavuori sanoo myös valmistelun olevan avointa. – Johtoryhmä koottiin, jotta voidaan yhdessä valmistella. Yhdessä tekemisen hengessä näin on myös tehty, Vapaavuori sanoo. – On hyvä huomata, että tämä instituutio eli johtoryhmä ei sisältynyt uudistukseen itseensä. Niin johtoryhmä kuin eräät muutkin uudet yhdessä tekemistä edistäneet hyödylliset koordinaatioelimet ovat minun perustamiani. Yle 17.6.2020, kommentoiva artikkeli

Helsingin Sanomissa kirjoitettiin, että pormestarin ollessa pätevä, edistää se kaupungin etua ja valtaa myös kansallisella tasolla. Kaupunkien välisen kilpailukyvyn vahvistuminen korostui Helsingissä pormestarimalliin liitetyissä odotuksissa. Vahva pormestari on arvostettu myös valtiollisen tason politiikassa:

KUN HELSINKIIN LUOTIIN pormestarimalli, alkoivat spekulatiot. Helsingiläispoliitikot povasivat, että pormestarin tehtävästä voi tulla kansallissellakin tasolla ykkösketjun pelipaikka. Vahva pormestari voi tehdä pääkaupungin äänestä entistä voimakkaamman. [– –] Vapaavuoren suosio on nyt niin suurta, että nopeimmat ovat povanneet hänestä jo Suomen seuraavaa presidenttiä, Sauli Niinistön manttelinperijää. Niinistön ja Vapaavuoren poliittisissa profiileissa onkin yhtäläisyyksiä. Molemmat ovat valmiita kritisoimaan jopa omaa puoluettaan ja näyttäytyvät siksi jonkinlaisina poliittisen kentän häiriötekijöinä. Tällä mielikuvalla on katetta tämän hetken Suomessa, jossa puoluepolitiikka vaikuttaa välillä olevan lähinnä pienen piirin loputonta tanssia alati epäonnistuvien uudistusten ympärillä. HS 30.3.2018, kommentoiva artikkeli

Keskustelu nivoutui myös puolueiden valtapoliittisiin asemiin niin valtakunnan politiikassa kuin paikallispolitiikassa. Johtamisjärjestelmän muutos tarkoittaa strategisesti uudenlaisia tilanteita ja valtapoliittisesti erilaisia asemia. Alla Helsingin Sanomien artikkeleissa kommentoidaan Vapaavuoren vaikutuksia kansallisen tason politiikassa:

SOITTOKIERROKSEN PERUSTEELLA Vapaavuorta pidetään älykäänä ja taitavana poliitikkona. Erityistä kiitosta hän saa maan edellisen hallituksen ajaman sote-uudistuksen voimakkaasta ja tuloksellisesta vastustuksesta. Kehujen aiheet ovat entuudestaan tuttuja. Onhan Vapaavuori tehnyt



pitkän ja menestyksekkään uran politiikassa, toiminut muun muassa kansanedustajana, asuntonministerinä ja elinkeinoministerinä. Hänen kokemukseensa arvostetaan. HS 29.6.2020, kommentoiva artikkeli

#### **7.4 Vastadiskurssin vaihtoehtoiset ratkaisut ennen vuoden 2017 kuntavaaleja**

Ennen vuoden 2017 kuntavaaleja eri suunnista esitettiin näkemyksiä, että pormestarimalliin siirtyminen ei toisi toivottua muutosta kunnan johtamisen nimityksiin. Puoluepoliittinen ohjaus kunnissa todennäköisesti lisääntyisi. Ilaskivi suhtautuu blogitekstissään varauksellisesti pormestariksi pyrkivien tarkoitushakuiseen politikointiin:

PORMESTARIMALLIN PAIKOISTA KIINNOSTUNEET ovat kovasti kertoneet, kuinka nyt päästään irti poliittisista virkanimityksistä. Että kuinka? No kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat on valittu poliittisin näkökohdin – etten sanoisi kiintiöin – korkeimmiksi virkamiehiksi. He siis ovat muka esimerkkejä poliittisista nimityksistä, joista nyt päästään irti. Mutta entäpä pormestarivaaliehdokkaat itse? Valikoimaan eivät enää kuulu ulkopuoliset, kenties muualla kannuksensa ansainneet hyvätkin ehdokkaat. Nyt valittavan täytyy olla kaupunginvaltuutettu, jotka mitä selkeimmin valitaan puolueitten listoilta ja pitkälle nimenomaan poliittisten ansioitten perusteella. Se, että heidän muodollinen asemansa pormestariston jäsenenä ei ole sama kuin johtajiston eli virkamies, ei imagoa miksikään muuta – johtajinahan kansa heitä pitää! Valtuutettujen enemmistö valitsee pormestariksi ja apulaispormestareiksi siis poliittiset henkilöt – muuta mahdollisuutta ei edes ole olemassakaan. Eli piiri pieni pyörii – jopa vauhdikkaammin kuin ennen. Iltalehden blogi 10.9.2016, Raimo Ilaskivi, blogiteksti

Vastadiskurssissa nousi esiin, että pormestarmalli koetaan muutoksena liian radikaalina ja kunnat eivät todellisuudessa ole vielä valmiita tällaiselle muutokselle. Esimerkiksi Kokkolassa kaupunginjohtajan viran muuttaminen määräaikaiseksi koettiin riittävänä muutoksena tässä vaiheessa. Toisaalta sen sanottiin olevan mahdollisesti myös vain väliaikainen muutos, mutta ainakin Ylen artikkelissa sillä kuvattiin saatavan toimivalla tavalla lisää harkinta-aikaa kunnalle:

PORMESTARIMALLI OLISI OLLUT liian radikaali muutos Kokkolassa. Kaupunginjohtajan viran muuttaminen määräaikaiseksi riittää tässä vaiheessa. Näin johtajan toimintaa ja onnistumista voidaan arvioida säännöllisesti. Samalla voidaan puntaroida, halutaanko tällä johtajamallilla jatkaa tulevaisuuteen, kommentoi työryhmän linjausta puheenjohtaja Urpilainen. Kaupunginjohtajalle laadittavassa johtajasopimuksessa sovitaan kaupunginjohtajalle selkeät tavoitteet ja niiden arviointi sekä työnjako poliittisten luottamushenkilöiden kanssa. Yle 5.10.2015, kommentoiva artikkeli

Oulun kaupungissa on käytössä kokopäivätoiminen kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtajan viran rinnalla. Näin on välttytty tarpeettomalta päällekkäisyydeltä. Ylen artikkelissa yhteistyön kuvataan tällä tavoin sujuvan kiistoitta. Johtajasopimuksen laatimisella on tarkoitus selkiyttää roolijakoa entisestään:

OULUN KAUPUNGIN HALLITUKSEN kokopäivätoiminen puheenjohtaja Riikka Moilanen (kesk.) [– –] Meillä on ollut kaupunginjohtajan kanssa sopimus, että minä hoidan poliittista puolta ja hän virkamiespuolta. Joistakin asioista on ollut Matin kanssa hyvinkin eri mieltä, mutta ei se meidän henkilökohtaisiin väleihin ole vaikuttanut. Laajalan johtajasopimuksessa on tarkoitus kirjata roolijako vielä tarkemmin, kertoo Moilanen. Yle 7.4.2017, kommentoiva juttu

Huomio keskustelussa kiinnittyi myös siihen, että vaikka muutokset johtamisjärjestelmään olisivat toivottuja, pormestarimalli ei nykyisellään välttämättä tarjoa riittävää ratkaisua, koska kuntien tarpeiden määrittelykin on vielä puutteellisella tasolla, joten kunnissa ei täysin tunnusteta mihin haetaan ratkaisua:

ANTTIROIKO MOITTII pormestarimallia vallan keskittämisestä pienelle eliitille. - Pormestarimalli tekee kunnallishallinnosta entistä elitistisempää. Elitistisessä demokratiassa pieni ryhmä ratkaisee ja valtaa keskitetään yhdelle henkilölle. - Valtaa keskittämällä voi ehkä tehostaa toimeenpanoa, mutta kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia se ei lisää. Anttiroikon mielestä pormestarimalli on vielä raakile, jossa on paljon hiomista. - Jos suomalaiskunnat lähtisivät laajasti mukaan pormestarimalliin, niin niiden pitää ensiksi päättää, tarvitsevatko ne seremoniajohtajaa, hallinnollista johtajaa

vai aitoa poliittista vaikuttajaa. - Kuntapoliitikot usein kritisoivat, että heillä on kovin vähän valtaa, kun suurin osa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä. Kun näin on, missä on se lisävalta, joka voidaan antaa pormestarille ja keneltä se on pois, kysyy Anttiroiko. Yle 16.10.2012, kommentoiva artikkeli

Vastadiskurssissa muotoutui näkemys, että keskustelua leimasi perusteettomasti suoran pormestarivaalin väläyttely. Sen puitteissa valtuustovaalit jäisivät oletettavasti pormestarivaalikamppailun varjoon, joka ei auttaisi demokratian kehittymistä:

"HENKILÖKESKEISYYDEN lisäys saattaa ehkä lisätä marginaalisesti kiinnostusta äänestää, mutta kuinka tärkeää tällainen lisäys on. Henkilöiden korostuminen asioiden sijasta ei ole pidemmän päälle hyväksi", Vihriälä toteaa. "Jos valinta tapahtuisi suoraan, syntyisi ilmeinen ristiriita suoraan kansalta valtuutuksen saaneen pormestarin ja niin ikään kansan valitseman valtuuston välille", hän jatkaa. Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan professorin Arto Haverin mukaan pormestarin valinta suoralla kansanvaalilla ei tue demokratiaa. "Suora kansanvaali voi virkistää kunnallispoliittista vastakkainasettelua, mutta demokratian kanssa sillä on vain vähän tekemistä, koska pormestarivaali vähentää kiinnostusta valtuutettujen valintaan. Eikä vallan keskittämistä yhdelle henkilölle yleensä nähdä kovin demokraattisena kehityssuuntana", Haveri toteaa. Talouselämä 27.3.2017, kommentoiva artikkeli

## **7.5 Vastadiskurssi keskittyy pormestarimallin ongelmiin vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen**

Vastadiskurssissa toteutui puhe demokratianäkökulmasta, johon nojaten pormestarimalli vaikutti huolestuttavalta kansanvaltaisen demokratian näkökulmasta. Haasteena oli, että uuden johtamisjärjestelmän myötä päätöksenteko muuttuisi elitistisemmäksi:

ANTTIROIKON MIELESTÄ pormestarimalli pahimmillaan elitisoi päätöksentekoa. – Kansanvaltainen demokratia heikentyy. Riskinä mallissa ovat jopa korruptio ja hyväveliverkostot. On oltava tarkkana sidosryhmäsuhteiden vaikutuksista päätöksentekoon, kuten pormestarin kytköksistä kiinteistöbisnekseen. Yle 12.3.2018, kommentoiva artikkeli

Toiminnan jatkuvuuden ja tehokkuuden näkökulmasta kaupungin johdon vaihtuminen neljän vuoden välein olisi suhteessa kuntapolitiikan hitauteen liian nopeatempoista. Vastadiskurssissa painottuikin kunnanjohtamisen muuttuminen lyhytjänteisemmäksi, jos pormestarimalliin siirryttäisiin:

ENSIMMÄINEN HUOLI meillä oli toiminnan jatkuvuudesta. Käytännössä [malli] johtaisi siihen, että kaupungin johto vaihtuu neljän vuoden välein, ja kuntapolitiikka on kuitenkin juoksultaan sen verran hidasta, että neljä vuotta on usein liian lyhyt aika saada muutoksia aikaiseksi. HS 4.12.2019, uutinen

Pormestarimallissa rationaalinen päätöksenteko voi olla haastavaa, sillä se ei ole vapaa heikkouksista, joita poliittinen päätöksentekojärjestelmä tuo. Jatkuva valta-aseman puolustaminen, puoluepolitikointi ja niin omien kuin puolueenkin etujen ajaminen tuovat siihen vaikuttimensa:

HAVERI SANOO, että pormestarimalli voi lisätä lyhytjänteisyyttä päätöksenteossa. – Ammattijohtaja on pysyvässä tehtävässä, eikä ole niin riippuvainen poliittisista suhdanteista ja uudelleenvalinnasta kuin pormestari. Ammattijohtaja myös tukee tasapainoa jännitteiden välillä ja sitä, että pienemmätkin ryhmät voivat osallistua kunnan päätöksentekoon. Yle 8.1.2018, kommentoiva artikkeli

Vastadiskurssissa pormestarin vallan epäillään muodostuvan kohtuuttoman suureksi:

PORMESTARIN VAHVA ROOLI uudessa johtamisjärjestelmässä on herättänyt huolta vallan keskittymisestä. Näin todetaan Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan kesäkuussa julkaisemassa raportissa. Tarkastuslautakunta on itsenäinen toimielin, jonka tehtävänä on arvioida Helsingin kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Tämän vuoden raportissa tarkasteltiin vaalikauden alussa käyttöön otetun uuden johtamis- ja toimialamallin vaikutuksia kaupungin päätöksentekoon. Raportin mukaan pormestarimalli on aiheuttanut Helsingin johtoon hajanaisuutta. Hajanaisuudesta on tihkunut viitteitä myös julkisuuteen. Pormestariston välit ovat viilenneet tasolle, joka haittaa jo yhteistyötä. HS 29.6.2020, kommentoiva artikkeli

Kuntavaalien tuloksen ajatellaan jo nykyisellään kanavoituvan kunnan toimintaan hyvin:

NYKYINEN POLIITTINEN JÄRJESTELMÄMME tuo mielestäni poliittisille puolueille vaalitulosta hyvin vastaavan vaikutusvallan ja näkyvyyden. Näin ainakin Oulussa, jossa puolueet sopivat luottamuspaikkojen jakamisesta kokonaisuutena vaalituloksen mukaisesti. Tämä ei ole itsestään selvää pormestarimallissa, jossa suurin puolue saisi todennäköisesti lisää vaikutusvaltaa, joka olisi tietenkin muilta puolueilta pois. Kaleva blogi 8.2.2020, Juha Vuorio, blogiteksti

Pormestariksi saatetaan valita epäpäteviä tai osaamattomia henkilöitä. Tämän mahdollisen epäpätevyuden vuoksi kunnan johtamisen taso heikkenee. Myös hallinnon ja talouden asiantuntemuksen taso saattaa kunnan johtamisessa heiketä:

KOUVOLAN SANOMIEN jutussa kerrotaan tänään, että enemmistö kuntalaisista kannattaa pormestarin valintaa kansanäänestyksellä. Minusta ajatus on erittäin huono. Pormestarimallissa poliittinen ja ammatillinen johto on yhdistetty. Poliittinen pätevyys on periaatteessa jokaisella, joka kykenee vaaleissa "myymään" itsensä edustamaan muita, mutta voiko ihminen pätevoidyä ammatillisesti keräämällä ääniä? Aikaisemmin on ajateltu, että ammatillinen pätevoidyminen vaatii koulutusta ja työkokemusta, eikä minusta ole mitään syytä luopua tästä ajatuksesta. Pidetään siis edelleenkin erillään "arvojohtaminen", joka kuuluu kunnassa korkeimmalle poliittiselle elimelle, eli valtuustolle, ja valtuuston edustamia arvoja käytännössä toteuttavan virkamieskunnan johtaminen, joka kuuluu kunnanjohtajalle. Henkilökohtainen blogi 19.10.2008, Pekka, blogiteksti

Epäpätevyuden tilanteessa pormestarin rinnalle epäillään tarvittavan vahvoja virkamiehiä, joka voisi johtaa tilanteeseen, jossa virkamiehet ottavat vastuulleen vanhalle kunnanjohtajalle kuuluneita tehtäviä:

LISÄKSI PORMESTARI ON poliitikko eikä asiantuntija siinä määrin kuin kaupunginjohtaja, joten pormestari tarvitsee aina rinnalleen virkamiehen kertomaan faktat eli seurauksena tuplajohtaminen. Myös pätevien pormestareiden löytyminen on suuri haaste. Uusi Suomi blogi 25.10.2019, Anne Snellman, blogiteksti

## 8 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Pormestarimallikeskustelua hallitseva diskurssi on tutkimuksessa nimetty valtakurssiksi. Keskustelu pormestarimallista on itseasiassa toteuma valtakurssista. Valtakurssin keskeinen muotoilu on ollut se, että kunnan johtamisjärjestelmän muutos asetetaan ensisijaiseksi vaihtoehdoksi muihin ratkaisuihin verrattuna. Valtakurssi on painottanut kunnanjohtajamallista siirtymistä pormestarimalliin. Samalla valtakurssi on tukenut erityisellä tavalla myös toiseen kurssiin: muutokurssiin. Tämä muutokurssi on kuvastanut sitä, että muutokset kuntien toimintaympäristössä vaativat rakenteita uudistamaan ja muokkautumaan sopeutuakseen uudenlaiseen ja yhä edelleen muuttuvaan tilanteeseen.

Kunnan johtamisjärjestelmä on puolestaan kuvastanut valtakurssissa hallinnollisia rakenteita. Hallinnolliset rakenteet ovat olemassa tehtävien suorittamista varten ja ovat näin ollen tehtäville alisteisia. Tämän lisäksi hallinnollisiin rakenteisiin ovat vaikuttaneet myös resurssit. Kun kunnan toimintaympäristö on muuttunut, ovat myös sen tehtävät ja resurssit muuttuneet, jolloin hallinnollisilta rakenteilta vaaditaan muutosta, jotta ne muokkautuvat muutoksen jälkeiseen tilaan sopiviksi. Valtakurssissa pormestarimallilla on tavoiteltu kunnan johtamisjärjestelmän parempia toimintaedellytyksiä, jonka seurauksena kunnan edellytykset toteuttaa tehtävänsä vahvistuvat ja samalla pyritään varmistamaan resurssien riittävyys.

Toinen pormestarimallikeskustelun kurssista on tutkimuksessani nimetty vastakurssiksi. Vastakurssi pyrkii toimimaan vastustavana voimana valtakurssille. Pormestarimallikeskustelussa vastakurssi on reagoinut valtakurssin sisältöön, joka korostaa toimintaympäristön muutokseen vastaamista johtamisjärjestelmän vaihtamisen kautta. Pormestarimalli käsitteenä on toteutunut vastakurssissa pääasiassa viitauksina valtakurssissa esitettyihin argumentteihin. Vastakurssissa on kyseenalaistettu käsitys johtamismallin vaihtamisen tarpeellisuudesta. Kunnanjohtajamalli on myös esitetty kehittämiskelpoisena mallina. Vastakurssin keskeinen perustelu on sovittaa dualismin mukaisesti poliittinen ja ammatillinen johtaminen yhteen. Lähtökohtaisena oikeutuksena tälle yhteensovittamiselle on kunnan toiminnan jatkuvuuden ja demokraattisuuden turvaaminen. Vastakurssissa oikeutuksena on myös kunnanjohtamisen

ammattimaisuuden ja asiaosaamisen säilyttäminen. Vastadiskurssista käsin katsottuna toimintaympäristön muutokseen vastaaminen pormestarimalliin siirtymällä ei ole oikeutettavissa.

Keskeisiä ulottuvuuksia diskursseissa ovat valtakurssissa painottunut vaatimus pormestarimalliin siirtymisestä, jotta muutoksia on mahdollista saada aikaan ja vastadiskurssissa tämän torjuminen. Vastadiskurssissa ei ole torjuttu uudistusten tarvetta, joka nousee kuntien toimintaympäristön muutoksesta ja pormestarihallinnon vastustamisen ohella esittää myös muitakin tapoja vastata muutokseen. Tyytymättömyys pormestarihallinnon tuomiin muutoksiin on noussut esiin vastadiskurssissa. Vastadiskurssin katsantokannassa johtamismallin uudistaminen on toteutettavissa myös tehtävien uudelleenmäärittelyn kautta kunnanjohtajavetoisessa johtamisjärjestelmässä.

Tutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa millaisten diskurssien puitteissa pormestarihallinnon koskeva julkinen keskustelu muodostuu, sekä miten diskurssit säätelevät kuntien johtamiseen, demokraattisuuteen ja vallan suhteisiin liittyviä hallinnon rationaliteetteja. Erilaiset teoriat kuntajohtamisen muutoksesta ja vallasta antoivat monipuolisia näkökulmia pormestarihallinnon käytävän julkisen keskustelun taustalla vaikuttavista seikoista. Asioiden tarkastelu toteutui melko yleisellä tasolla, jotta tarkasteltavasta aiheesta oli saatavissa monipuolinen kokonaiskuva.

Lisäksi on todettava, että lehtiartikkeleita ja blogikirjoituksia tutkimuksen aiheesta oli helpommin löydettävissä isojen kaupunkien, kuten Helsingin, näkökulmasta. Tutkimuksen kannalta olisi ollut arvokasta saada käyttöön enemmän aineistoa pienten kuntien näkökulmasta. Pohdintana ja mahdollisina jatkotutkimusaiheina voidaan esittää, että onko kunnan johtamismallin muuttaminen ammattijohtajasta poliittiseen johtajaan oikea toimenpide vastaamaan muutoksen perimmäiseen tarkoitukseen? Onko mahdollista, että pormestarihallinnon siirtymisellä saatetaan hakea nopeaa ja näyttävää ratkaisua, vaikka ongelmien ydin olisi jossakin muualla kuin itse kunnanjohtajan roolissa? Voitaisiko esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta kriittisemmät uudistukset vaativat toimet toteuttaa jollakin muulla tavoin, eikä synnyttää uutta murroksen kerrosta vanhojen päälle?

Yksi syy siihen, että johtamismallin vaihto koetaan kunnissa tarpeelliseksi voi olla se, että kunnassa vaikuttavat huonot välit eri toimijoiden välillä ja ajatellaan toiminnan ehkä helpottuvan, kun saadaan eri puolueen henkilö tai erilaisella mandaatilla toimiva johtaja

kuntaan. Voisiko tilanteen korjaamiseksi löytyä jokin muu perusteltavampi ratkaisu, kuin pormestarimalliin siirtyminen, jos itse johtamismalli ei kuitenkaan ole täysin soveltumaton, vaan tilanteessa on enemmän kyse tulehtuneista vuorovaikutussuhteista tai luottamusongelmista? Vai onko pormestarimalli osittain kunnallispoliittista peliä vailla vahvempaa tietoperustaa uuden johtamismallin paremmasta soveltuvuudesta kuntaan?

Edellä lueteltujen näkökulmien voisi ajatella olevan relevanttia pohdintaa ainakin tilanteessa, jossa pormestarimalli otetaan käyttöön pienessä kunnassa, koska oleellista pormestarimallia koskevissa pohdinnoissa olisi myös kysyä, että mihin kaupunkeihin pormestarimalli soveltuu. Isoissa kaupungeissa on enemmän tilaa periaatteellisille päätöksille. Pienten kuntien tulee usein ensisijaisesti keskittyä lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen, eikä niillä ole vastaavia resursseja kehittää toimintaansa periaatteiden tai mieliteiden pohjalta, kuin suurilla kaupungeilla. Kieltämättä myös isojen kaupunkien tulee keskittyä lakisääteisten tehtävien hyvään järjestämiseen, koska epäonnistuneet päätökset voivat poikia mojovat kerrannaiskustannukset. Tilanne ja mahdollisuuksien ulottuvuudet ovat silti erilaiset eri suuruusluokan kunnille. Diskurssien tulokset kuvaavatkin enemmän aiheen ympärillä käytävää keskustelua, eikä julkisen keskustelun pohjalta tulisi herkästi tehdä päätöksiä kunnissa, vaan johtamisjärjestelmää pohtiessaan kuntien tulisi pohtia, että mitä ollaan tekemässä ja miksi sekä samalla tiedostaa oman kunnan resurssit. Suurissa kaupungeissa on tilaa ja resursseja tehdä arvopohjaisia ratkaisuja. Pienissä kunnissa ei niinkään ole, koska lakisääteiset tehtävät on pakko toteuttaa rajallisista resursseista ja tällaisessa tilanteessa arvopohjaisille keskusteluille juurikaan ole tilaa. Käytettävät mekanismit ja arvopolitiikka tulisikin suhteuttaa kunnan kokoluokan mukaan. Jos kyseessä on pieni kunta, ei välttämättä ole tehokasta vaivalla muuttaa toimivaa johtamisjärjestelmää. Haluaisin tässä kohtaa tutkimusta kiteyttää pohdintani esittämällä vertauskuvan asiasta. Jos siirrettävää maata on vähän, on tehokkaampaa siirtää se lapiolla kuin ostaa kallis kuoma-auto tätä tehtävää varten ja odotella sen saapumista, jotta tehtävät voidaan aloittaa. Jos taas siirrettävää maata on paljon, on kuorma-auto tässä tehokkaampi väline, sillä lapiolla toteutettuna tehtävä olisi hidas ja raskas.



## LÄHTEET

Alhanen, K. (2007). Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault'n filosofiassa. Helsinki: Gaudeamus.

Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press.

Borg, S. (2018). Kuntavaalitutkimus 2017. Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 108. Keuruu: Kunnallisan kehittämissäätiö Kaks.

Chilton, P. (2004). Analyzing political discourse – Theory and practice. London: Routledge.

Greimas, A. J. (1980). Strukturalistista semantiikkaa. Helsinki: Gaudeamus. (alkup. 1966, suom. E. Tarasti).

Greimas, A. J., & Courtés, J. (1982). Semiotiikka ja kieli: analyttinen sanakirja. Bloomington: Indiana University Press.

Harisalo, R. (2009). Epäluottamus organisaatiossa. Teoksessa M. Huotari & A. Lehto (toim.), Johtamishaasteena muutos: kirjasto akateemisessa yhteisössä (s. 49-61). Tampere: Tampere University Press.

Harisalo, R. & Miettinen, E. (2010). Luottamus pääomien pääoma. Tampere: Tampere University Press.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere: Tampere University Press.

Harisalo, R., Rajala, T. & Ståhlberg, K. (1992). Kunnallispolitiikka. Helsinki: VAPK-kustannus.

Harni, E., Nikkola, T. & Saari, A. (2018). Rakenteen ja kokemuksen komplementaarisuus laadullisen aineiston tulkinnassa ja analyysissä. *Aikuiskasvatus*, 38(1), s. 30-45. <https://doi.org/10.33336/aik.88123>

Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2013). Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta. Acta nro 250. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Heikkinen, V., Voutilainen, E., Laverna, P., Tiililä, U. & Lounela, M. (2012). Genreanalyysi – tekstilajitutkimuksen käsikirja. Helsinki: Gaudeamus.

Helén, I. (2004). Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucaultlainen hallinnan analytiikka. Teoksessa K. Rahkonen (toim.), Sosiologia nykykeskusteluja. (s. 206-236). Helsinki: Gaudeamus.

Heuru, K. (2006). Pormestari. Edilex: Haettu 17.11.2020 osoitteesta: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3578.pdf>

- Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen, A. (2011). *Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampere: Tampere University Press.
- Hjarvard, S. (2013). *The mediatization of culture and society*. Abingdon: Routledge.
- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (2016). *Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino.
- Kettunen, P. (2004). *Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisan tutkimusjulkaisu nro 39*. Vammala: Kunnallisan kehittämissätiö Kaks.
- Kuntalaki 410/10.4.2015, 1 §: Lain tarkoitus. Viitattu 9.11.2020.
- Kuntalaki 410/10.4.2015, 22 §: Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Viitattu 9.11.2020.
- Kuntalaki 410/10.4.2015, 30 §: Kunnan toimielimet. Viitattu 9.11.2020.
- Kuntalaki 410/10.4.2015, 41 §: Kunnanjohtaja. Viitattu 9.11.2020.
- Kuntalaki 410/10.4.2015, 44 §: Pormestari. Viitattu 11.11.2020.
- Kuntalaki 410/10.4.2015, 45 §: Apulaispormestari. Viitattu 11.11.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410#Pidp447116128>
- Kuusela, S. (2010). *Valta ja vuorovaikutus johtamisessa*. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis.
- Laamanen, E. (2007). *Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta*. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 632. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lehti, L., Haapanen, L. & Kääntä, L. (2018). Diskurssintutkimus – monitieteinen ja monimenetelmäinen ala. Teoksessa L. Haapanen, L. Kääntä, & L. Lehti (toim.), *Diskurssintutkimuksen menetelmistä. Soveltavan kielitieteen tutkimuksia 2018 / n:o 11*. 4–19.
- Möller, A. (2014). *Pormestarimalli – avoimempaa johtamista kuntiin*. Helsinki: Vihreä Sivistysliitto ry. Haettu 18.8.2020 osoitteesta <https://opintokeskusvisio.fi/wp-content/uploads/2018/07/pormestarimalli-www.pdf>
- Noppiari, E. & Niemi, M. (2017). Teoksessa M. Niemi, T. Raunio & I. Ruostetsaari (toim.), *Poliittinen valta Suomessa* (s. 191-210). Tampere: Vastapaino.
- Orenius, H. (2009). *Kuntafuusio – poliittisen ja ammatillisen johtajuuden kypsyyskoe*. Teoksessa A. Jäntti, A. Haveri & K. Majoinen (toim.), *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Parker, I. (1992). *Discourse dynamics: Critical analysis for social and individual psychology*. London: Routledge.
- Pietilä, V. (1991). Sanoista tekoihin. 'Vieraan puheen' vastaanotosta lehtiutisessa. *Tiedotustutkimus* 14:4. s. 5–18.

Pikkarainen, E. (2004). Merkityksen ongelma kasvatustieteessä. Lähtökohtia pedagogisen toiminnan perusrakenteen semioottiseen analyysiin. Oulu: Oulu University Press.

Pulkkinen, T. (1998). Postmoderni politiikan filosofia. Tampere: Gaudeamus.

Reunanen, E. (2003). Budjettijournalismi julkisena keskusteluna. Tekstianalyttisiä näkökulmia suomalaiseen ja ruotsalaiseen budjettikirjoitteluun. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 300. Tampere: Tampere University Press.

Ryynänen, A. (2008). Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampere: Tampere University Press.

Sallinen, S., Majoinen, K. & Salenius, M. (2012). Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sallinen, S. & Vainionpää, A. (2015). Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Salo, U. (2015). Simalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet. Teoksessa S. Aaltonen & R. Högbäck (toim.), Umpikujasta oivallukseen: refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa. Tampere: Tampere University Press.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2019). Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Suomen perustuslaki 731/11.6.1999, 121 §: Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto. Viitattu 12.11.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L11P121>

Terkamo-Moisio, A., Halkoaho, A. & Pietilä, A. (2016). Sosiaalinen media tieteellisessä tutkimuksessa – tutkimuseettisiä näkökulmia. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti, 53, s. 141-143.

Vaalilaki 714/2.10.1998, 13 §: Kunnan keskusvaalilautakunta. Viitattu 13.11.2020. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980714#O1L2P13>

VM (2020). Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Haettu 18.8.2020 osoitteesta [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM\\_2020\\_13\\_Kuntien\\_tilannekuva\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM_2020_13_Kuntien_tilannekuva_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y)