

Mikä? Arkisto Juttusarjat Videot Tapahtumat Podcastit Toimitus

Kirjoittajat Kirjoittajaohjeet Politiikasta kouluissa [+ Suomi](#)

Studia Generalia: Näkökulmia mis- ja disinformaatioon

PORMESTARIMALLI VAHVISTI POLIITTISTA JOHTAJUUTTA HELSINGISSÄ, MUTTA MITÄ SE TARKOITTA?

14.9.2021

📅 14.9.2021 👤 POLITIIKASTA LEHTI 📌 ANNI JÄNTTI, ARTIKKELIT, ARTO HAVERI 🗨️

0



Sakari Kiuru, Helsingin kaupunginmuseumuseo/Finna (CC BY 4.0)

Lukuaika: 5 min.

Pormestari voi vaikuttaa asioihin nopeasti ja itsenäisesti ilman laajoja kuulemisia. Keskitetyn vallankäytön riskeinä ovat kuitenkin henkilöriippuvuus ja lyhytjänteisyys. Vallan keskittäminen herättää myös epäilyksiä, tulevatko valtuutettujen ja virkajohdon osaaminen ja potentiaali riittävästi hyödynnetyksi.

Helsingin kaupunki uudisti johtamisjärjestelmänsä kesällä 2017. Uudistus sisälsi kolme osa-aluetta: pormestarimalliin siirtymisen, toimialamallin sisältäen lautakuntarakenteen uudistamisen sekä osallisuusmallin. Tampereen yliopiston tutkijaryhmä teki johtamisjärjestelmän uudistamisesta arviointitutkimuksen, jonka [loppuraportti julkaistiin keväällä 2021](#).

Anni Jäntti

Anni Jäntti on Tampereen yliopiston tutkijatohtori, joka tutkii kuntademokratiaa ja -johtamista sekä kuntien merkitystä ja roolia.

Arto Haveri

Arto Haveri on Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan professori, joka tutkii kuntien johtamista ja hallinnon uudistuksia.

Artikkeliin sovelletaan avoimen julkaisemisen lisenssiä tiedelehdille (CC BY-NC-ND). [Lue lisää tekijänoikeuksista.](#)

Selaa arkistoa

Arviot

demokratia

Euroopan unioni

Venäjä

populismi

Suomi

Yhdysvallat

Retoriikka

Turvallisuuspolitiikka

Media

ilmastonmuutos

Maahanmuutto

Tutkimus

Yliopisto

Eurooppa

Tasa-arvo

Vaalianalyysit

Terrorismi

talous

Ulkopolitiikka

Helsingin kaupunginvaltuusto oli asettanut uudistukselle kolme päätavoitetta. Toivottiin kuntavaalituloksen heijastuvan suuremmin kaupungin johtamiseen, haluttiin parempaa ja vaikuttavampaa demokraattista päätöksentekoa sekä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen roolin vahvistumista kaupungin johtamisessa.

Saatiinko pormestarimallin avulla sitä mitä tilattiin, vai aiheuttiko pormestarimalliin siirtyminen muita, kenties jopa tavoitteiden vastaisia muutoksia?

Tässä artikkelissa keskitymme pormestarimallin vaikutuksiin Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen valossa. Tarkastelemme mallia erityisesti suhteessa johtamisjärjestelmän uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. Saatiinko pormestarimallin avulla sitä mitä tilattiin, vai aiheuttiko pormestarimalliin siirtyminen muita, kenties jopa tavoitteiden vastaisia muutoksia? Lopuksi pohdimme, mitä havainnot kertovat pormestarimallista kuntajohtamisen muotona.

Poliittinen johtaminen on vahvistunut ja vaalitulos heijastuu suuremmin kaupungin johtamiseen

Uudistuksen ensimmäisen tavoitteen osalta arviointitutkimuksemme vastaus on melko yksiselitteinen. Kuntavaalitulos todellakin heijastuu Helsingissä aiempaa välittömämmin kaupungin johtamiseen, kun vahvaa valtaa käyttävä pormestari valitaan suurimmasta puolueesta ja apulaispormestarit seuraavaksi suurimmista.

Voidaan myös sanoa, että pormestarimalli on vahvistanut poliittista johtajuutta Helsingissä. Pormestarin rooli on erityisen vahva siksi, että hän on *sekä poliittisen että virkakoneiston johtaja*. Apulaispormestarien asema taas mahdollistaa laajan *poliittisen vaikutusvallan* kaupungissa; heillä voi olla tärkeä välittäjärooli kaupunkiorganisaation sisällä sekä suhteessa kaupunkilaisiin ja sidosryhmiin.

Pormestarimalli on vahvistanut poliittista johtajuutta Helsingissä.

Pormestarin asema ja valtuudet antavat hänelle laajat keinot vaikuttaa suoraan virkakoneistoon tekemällä itsenäisesti päätöksiä, perustamalla tiimejä ja kehittämishankkeita, antamalla ohjeita ja rekrytoimalla uutta henkilöstöä. Pormestari voi vaikuttaa asioihin nopeasti ja itsenäisesti ilman laajoja kuulemisia.

Koko pormestariston – siis pormestarin ja apulaispormestarien – valta-asemaa vahvistavat mahdollisuus hoitaa tehtävää kokopäivätoimisesti, paremmat tiedonsaantimahdollisuudet sekä työssä avustavat poliittiset erityisavustajat. Vallankäytössä erityisesti tiedon saaminen erottaa pormestariston niin sanotuista rivivaltuutetuista.

Kansainvälisessä vertailussa suomalainen pormestari asettuu äärimallien väliin

Tarkennettu haku

Hakusana

Ajanjakso

 mm / dd / yyyy
 mm / dd / yyyy

Kirjoittajat

 Kaikki kategoriat

Avainsanat

 Kaikki avainsanat

Hae

Uusimmat podcastit

Politiikasta
Vuosi Bidenia Tru...

SOUNDCLOUD

43:35

Politiikasta - Vuosi Bidenia Trumpin jä...	106
Politiikasta - Vuosi Bidenia Trumpin jälk...	106
Politiikasta - Poliittisen osallistumise...	168
Politiikasta - Edustajuus puntaroiiviss...	2.2K
Politiikasta - Yritykset, yhteiskunta ja ...	156
Politiikasta - Vaalipoliitikkaa ja kansal...	176
Politiikasta - Koronavuosi kulttuuriala...	303
Politiikasta - Koronavuosi kulttuuriala...	113

Latest tracks by [Politiikasta](#)

Privacy policy

Kansainvälisessä vertailussa Helsingin pormestarimalli edustaa eräänlaista välimuotoa vahvan toimeenpanevan yksilöjohtajan ja poliittista valtaa omaavan yhdistävän johtajan välillä.

Helsingin pormestarin asema ei ole yhtä vahva kuin esimerkiksi Los Angelesissa, jossa pormestari voi valita ja erottaa apulaispormestarit sekä laajan joukon kaupungin työntekijöitä, päättää yksin monista eri asioista ja käyttää veto-oikeutta suhteessa valtuuston päätöksiin.

Helsingin pormestaria ei myöskään valita suoralla kansanvaalilla, mitä usein alan tutkimuksessa pidetään vahvan pormestarin kriteerinä. Suomalainen pormestari voi kuitenkin halutessaan olla erittäin vahva vallankäyttäjä muun muassa kuntien laajan tehtäväalueen vuoksi.

Vallan keskittäminen on lisännyt läpinäkyvyyttä ja tuonut vaikuttavuutta päätöksentekoon

Pormestarimalliin siirtymisen seurauksena valta on entistä keskittyneempää ja sillä on kasvot. Nämä seikat ovat parantaneet kaupungin ohjattavuutta ja vallan läpinäkyvyyttä, sekä luoneet edellytyksiä kaupungin toimintatapojen uudistumiselle ja aiempaa nopeammalle ja joustavammalle toiminnalle.

Valtaosa sekä valtuutetuista että virkajohdosta näkee, että kaupungin kehittäminen on vauhdittunut ja näkyvyys lisääntynyt pormestarimallin seurauksena. Tästä näkökulmasta voidaan sanoa myös demokraattisen päätöksenteon parantuneen ja vaikuttavuuden lisääntyneen.

On myös huomattava, että aiemmassa kaupunginjohtajamallissa Helsingin johtajavalinnat tehtiin poliittisin perustein, vaikka kysymys olikin virkahenkilön valinnasta. Tässäkin voidaan nähdä läpinäkyvyyden lisääntyneen.

Vallan keskittäminen herättää epäilyksiä siitä, tulevatko valtuutettujen ja virkajohdon osaaminen ja potentiaali riittävästi hyödynnetyksi.

Vallan keskittyminen mahdollistaa vahvan johtamisen. Keskitetyn vallankäytön riskeinä ovat kuitenkin henkilöriippuvuus ja lyhytjänteisyys, koska toiminta ja kehittäminen ovat riippuvat yksittäisistä henkilöistä ja kytkeytyvät entistä vahvemmin vaalikausiin.

Vallan keskittäminen herättää myös epäilyksiä siitä, tulevatko valtuutettujen ja virkajohdon osaaminen ja potentiaali riittävästi hyödynnetyksi. Toisin sanoen kysymys siitä, onko kaupunginvaltuuston ja hallituksen rooli vahvistunut kaupungin johtamisessa, on moniselitteisempi kuin kahden ensimmäisen tavoitteen toteutuminen. Ainakaan uudistus ei ole vahvistanut kaikkien valtuutettujen asemaa tasaisesti.

Valtuuston rooli kollektiivina ei ole vahvistunut

Poliittisen vaikutusvallan näkökulmasta tarkasteltuna Helsingissä voidaan hahmottaa neljä valtarakenteen tasoa, joissa valtaa käyttävät: 1) pormestari 2) apulaispormestarit 3) kaupunginhallituksessa olevat puolueet ja 4) muut puolueet.

Valtarakenteessa pormestaristo ja näiden puolueet ovat avainasemassa. Erot valtarakenteen eri portailla olevien toimijoiden välillä ovat erittäin suuret vallan keskittyessä voimakkaasti pormestaristolle ja aivan erityisesti pormestarille. Sen sijaan valtuuston rooli kokonaisuutena on saattanut uudistuksen seurauksena jopa heikentyä. Kaupunginhallituksenkaan asema ei ole olennaisesti vahvistunut.

Helsingin poliittisen johtajuuden mallia voidaan luonnehtia keskitetyksi, koska valta on entistä harvalukuisemman poliittisen eliitin kädessä. Sama muutos on tapahtunut osittain myös virkajohdossa toimialamallin myötä, kun kaupungin toimintoja on keskitetty neljän toimialajohtajan alaisuuteen.

Erot valtarakenteen eri portailla olevien toimijoiden välillä ovat erittäin suuret vallan keskittyessä voimakkaasti pormestaristolle ja aivan erityisesti pormestarille. Sen sijaan valtuuston rooli kokonaisuutena on saattanut uudistuksen seurauksena jopa heikentyä.

Neliportaista valtarakennetta ja vallan keskittämistä ei sinänsä pidä tuomita demokratian puutteeksi, vaan se voi toteuttaa hyvin edustuksellisen kuntademokratian peruspiirteitä. Kysymys on tulkinnoista ja siitä, millaista poliittisen johtamisen mallia pidetään hyvänä ja tehokkaana ja minkälaista kuntademokratiaa halutaan. Toinen vaihtoehto olisi ollut pyrkiä vahvistamaan koko valtuuston ja hallituksen poliittista johtajuutta.

Keskitetyssäkin mallissa valtuusto edelleen käyttää ylintä poliittista valtaa. Helsingissä tämä on tullut näkyväksi tilanteissa, joissa valtuuston enemmistö on ollut esimerkiksi kaupunkikehittämiseen liittyvissä asioissa eri linjoilla kuin pormestari, mikä on johtanut pormestarin aloittaman valmistelun keskeyttämiseen.

Kahden kerroksen poliitikot uutta Suomessa

Vallan keskittäminen poliittiselle ja virkamieseliitille on melko uudenlainen toimintatapa Suomen kunnallishallinnossa. Keskittävän ja yksilöjohtajuutta ihannoivan mallin sijaan on totuttu kollektiiviseen johtajuuteen, joka korostaa eri ryhmien jaettua vastuuta sekä valtuutettujen mahdollisimman suurta tasa-arvoisuutta ja vaikutusmahdollisuutta kaupungin asioista päätettäessä.

”Kahden kerroksen poliitikkojen” malli on kuitenkin alkanut yleistyä Suomessakin viimeisen vuosikymmenen aikana. Vuoden 2021 alussa kahdessakymmenessäkolmessa kunnassa oli osa-aikaisia tai kokopäivätoimisia poliittisia johtajia, joiden avulla on pyritty yhtäältä vahvistamaan poliittista johtajuutta ja toisaalta vastaamaan luottamushenkilötyön vaikeutumiseen.

Virkajohdon autonomiasta poliittiseen dominanssiin?

Kaupunkien johtaminen on poliittisen ja virkajohdon yhteistyönä tapahtuvaa kaksoisjohtamista. Amerikkalaisen politiikan ja hallinnon tutkijan [James H. Svaran](#) mukaan johtamisen ideaali on tilanne, jossa kumpikin osapuoli voi parhaalla mahdollisella tavalla tuoda oman erityisen panoksensa kaupungin johtamiseen.

Poliittisen johtajuuden vahvistuminen on tapahtunut osittain virkajohdon kustannuksella.

Ennen uudistusta Helsingin kaupunkia saattoi luonnehtia vahvan virkajohdon hallitsemaksi byrokratiaksi. Tämä ei kuitenkaan johtunut ainoastaan kaupunginjohtajamallista, vaan sitä selittää yli kolmenkymmenen viraston vahva autonomia, kaupungin koko sekä vuosikymmenien kuluessa muotoutuneet käytännöt, jotka olivat betonoituneet kulttuuriseksi ymmärrykseksi siitä, mikä on oikea tapa tehdä asioita.

Ideaalissa tapauksessa johtamisuudistus olisi vahvistanut sekä poliittista johtamista että virkajohdon työn edellytyksiä. Nyt poliittisen johtajuuden vahvistuminen on kuitenkin tapahtunut osittain virkajohdon kustannuksella. Tämä johtuu muun muassa ohjauksen monikanavaisuudesta sekä vastuiden ja työnjaon epäselvyydestä.

Pormestarimalli vaikuttaa systeemisesti koko kaupungin toimintaan ja johtamiseen

Johtamismalli ei vaikuta vain ylimmän johdon toimintaan ja suhteisiin, vaan systeemisesti koko organisaatioon, sen arvostuksiin, käytäntöihin ja toimintakulttuurin muotoutumiseen.

Kunnan johtamismallia voidaan kuvata kehykseksi, jonka sisällä kunnan päättäjät käyttävät valtaa, ohjaavat virkakoneistoa ja kuntalaisten osallistumisen käytäntöjä ja järjestävät palveluita. Malli määrittää virallisia rooleja ja suhteita kaupungin organisaation sisällä: kuka antaa määräyksiä ja ohjeita, ja miten määräyksiä saaneet suhtautuvat niihin?

Johtamismalli ei yksin ratkaise onnistumista, vaan myös muilla asioilla, kuten henkilöillä, olosuhdetekijöillä ja toimintakulttuurilla on merkitystä.

Johtamismalli ei kuitenkaan yksin ratkaise onnistumista, vaan myös muilla asioilla, kuten henkilöillä, olosuhdetekijöillä ja toimintakulttuurilla on merkitystä. Johtamismallin vaikutusten tutkimisessa suuri haaste onkin erottaa itse mallin vaikutukset muista tekijöistä, kuten pormestarin henkilöstä ja osaamisesta. Malli voi esimerkiksi antaa mahdollisuudet vahvaan vallankäyttöön, mutta pormestari voi olla käyttämättä tätä mahdollisuutta ja sen sijaan delegoida valtaansa laajasti muille.

Johtamismalli luo raamin kaupungin johtamiselle ja toiminnalle, mutta sen

käytännön toteutus ja toimintaympäristö ratkaisevat, minkälaisia vaikutuksia sillä lopulta on. Johtamismallin muutos voi siten tuoda merkittäviä, laajamittaisia muutoksia koko kunnan toimintaan ja johtamiseen.

Arto Haveri on Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan professori, joka tutkii kuntien johtamista ja hallinnon uudistuksia.

Anni Jäntti on Tampereen yliopiston tutkijatohtori, joka tutkii kuntademokratiaa ja -johtamista sekä kuntien merkitystä ja roolia.

📍 HELSINKI, JOHTAMINEN, PORMESTARIMALLI