

Joni Peltola

# **KESKITTÄNYTTÄ VALLANKÄYTTÖÄ VAI EDISTÄNYTTÄ DEMOKRATIAA?**

Sisällönanalyysi pormestarimallin ja suomalaisen  
kuntademokratian välisestä suhteesta

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Toukokuu 2022

# TIIVISTELMÄ

Joni Peltola: Keskittynyttä vallankäyttöä vai edistynyttä demokratiaa?: Sisällönanalyysi pormestarimallin ja suomalaisen kuntademokratian välisestä suhteesta

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

Toukokuu 2022

---

Pormestarimallista on tullut Suomessa 2000-luvun aikana lainsäädännöllisesti mahdollinen kuntajohtamisen muoto, joka on tällä hetkellä käytössä seitsemässä Suomen kunnassa. Tässä tutkielmassa arvioidaan pormestarimallin vaikutuksia kuntademokratian toimintaan nimenomaan suomalaisessa viitekehyksessä. Tutkielman varsinaisena tarkoituksena on siis arvioida pormestarimallin käyttöönotosta seuranneita vaikutuksia kuntademokratian sekä kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Työn olennaiset tutkimuskysymykset ovat, miten pormestarimallin nähdään yhtäältä vaikuttavan kuntalaisten poliittisiin vaikutusmahdollisuuksiin kunnan sisällä sekä toisaalta kunnan edustukselliseen poliittiseen järjestelmään kokonaisvaltaisesti.

Metodina tutkielmassa käytetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, jonka avulla analysoidaan pormestarimallia käsitteleviä mediatekstejä vuodesta 2012 vuoteen 2021. Nämä tekstit ovat valikoituneet tutkielman aineistoksi sen vuoksi, koska niissä kunnallishallinnon asiantuntijat sekä kuntapoliitikot tuovat esiin henkilökohtaisia näkemyksiään pormestarimallin vaikutuksista ja seurauksista suomalaisen kuntademokratian kannalta. Tutkielmassa tarkastellaan pormestarimallin toimintaa erityisesti Tampereella, jossa se otettiin käyttöön järjestyksessä ensimmäisenä Suomen kuntana vuonna 2007.

Tutkielman teoreettisena viitekehyksenä hyödynnetään kunnallisen itsehallinnon ja kuntademokratian teorioita. Niiden avulla luodaan kokonaiskuva siitä teoreettisesta ja lainsäädännöllisestä taustasta, jonka pohjalta pormestarimalli kuntajohtamisen sovelluksena rakentuu. Samalla näiden teorioiden avulla havainnollistetaan tutkielman kysymyksenasettelun kannalta olennaisia käsityksiä kuntalaisuudesta poliittisena toimintana. Tämän lisäksi tutkielmassa tuodaan myös esiin pormestarimallin yleistä toteutusta Suomessa sekä erityisesti Tampereella.

Tutkielman analyysin perusteella pormestarimallin vaikutukset kuntademokratian toteutumiseen eivät ole kovinkaan yksiselitteisiä. Mallista aiheutuu kunnissa usein poliittisen vallan keskittymistä yhä pienemmälle ryhmälle, mutta toisaalta malli luo uudenlaista avoimuutta kunnan päätöksenteko-organisaation ja kuntalaisten välille. Mallin seurauksena kuntalaisilla on aiempaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa kunnan johtohenkilön valintaan, mutta toisaalta Suomen lainsäädäntö ei edelleenkään mahdollista pormestarin valintaa suoralla henkilövaalilla. Kuntalaisten tosiasiallisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta pormestarimallin hyötyjen voi katsoa jäävän kaiken kaikkiaan melko kosmeettisiksi. Pormestarimallilla voidaan kuitenkin olennaisesti vahvistaa kunnan poliittista johtamista, mikä on itsessään myönteistä kunnallishallinnon legitimitetin kannalta.

Avainsanat: pormestarimalli, kuntademokratia, kunnallinen itsehallinto, kuntalaisuus, poliittinen johtaminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# Sisällys

1.	JOHDANTO .....	1
2.	METODI JA AINEISTO .....	3
3.	KUNNALLINEN ITSEHALLINTO .....	5
3.1.	Kunnallisen itsehallinnon käsite.....	5
3.2.	Keskeiset teoreettiset lähestymistavat .....	6
3.3.	Kunnallinen itsehallinto suomalaisessa kontekstissa .....	8
4.	KUNTADEMOKRATIA.....	9
4.1.	Demokratia ja kuntalaisten itsehallinto .....	9
4.2.	Puolueet ja kuntademokratia .....	11
4.3.	Demokratiateoriat kuntatasolla.....	12
5.	PORMESTARIMALLI SUOMESSA .....	14
5.1.	Mallin peruspiirteet .....	14
5.2.	Perustelut ja syyt malliin siirtymiselle .....	16
5.3.	Pormestarimalli Tampereella .....	17
6.	ANALYYSI .....	19
6.1.	Toteutus.....	19
6.2.	Pormestarimalli ja kuntalaisten poliittiset vaikutusmahdollisuudet.....	20
6.3.	Pormestarimalli ja kunnan edustuksellinen järjestelmä .....	23
6.4.	Pormestarin valinta suoralla henkilövaalilla .....	29

7. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	33
LÄHTEET.....	36

# 1. JOHDANTO

Pormestarimallista on muodostunut 2000-luvun alussa uusi kuntajohtamisen muoto vuonna 2006 uudistetun kuntalain myötä. Pormestarimalli on herättänyt Suomessa runsaasti keskustelua yhtäältä kuntakentässä sekä toisaalta kunnallispolitiikan asiantuntijoiden keskuudessa. Mallin vaikutuksista kuntademokratiaan ja kuntien johtamiseen ei olla kuitenkaan lainkaan yksimielisiä, vaan se jakaa mielipiteitä varsin voimakkaasti. Esimerkiksi vallan keskittyminen ja demokratian tilan kohentuminen ovat hyvin keskeisiä näkemyksiä pormestarimallin aikaansaamista seurauksista. Suomessa malli on tällä hetkellä käytössä seitsemässä eri kunnissa, joten varsinaista läpimurtoa ei sen käyttöönoton suhteen ole vielä tapahtunut. Joka tapauksessa näiden seitsemän kunnan lisäksi pormestarimalliin käyttöönottoa on harkittu tai harkintaan useissa muissa suomalaisissa kunnissa, joten näin ollen aihe on tällä hetkellä tutkimuksellisesti varsin ajankohtainen.

Keskustelun pormestarimallin vaikutuksista voidaan katsoa myös liittyvän laajemmassa kontekstissa oleellisesti keskusteluun kuntademokratian toiminnasta ja olemuksesta. Kaiken kaikkiaan pormestarimalli on tutkimusaiheena merkittävä erityisesti sen vuoksi, koska sillä on perustavanlaatuisia vaikutuksia kunnan johtamisjärjestelmään sekä sen seurauksena myös kunnan poliittisen ja demokraattisen järjestelmän toimintaan kokonaisvaltaisesti. Tämän seurauksena mallin vaikutukset heijastuvat myös kuntalaistasolle, jolloin on tärkeää nostaa esiin myös niin sanottua ”ruohonjuuritason” näkökulmaa, sillä kunnan toiminnan ja olemassaolon keskiössä ovat lopulta kuntalaiset nimenomaan poliittisina toimijoina.

Tutkielman olennainen tutkimuskysymys on, miten pormestarimallin nähdään vaikuttavan kuntalaisten poliittisiin vaikutusmahdollisuuksiin kunnan sisällä. Taustoittava tutkimuskysymys on puolestaan, miten mallin nähdään vaikuttavan kunnan edustuksellisen poliittisen järjestelmän toimintaan kokonaisvaltaisesti. Analyysivaiheessa pyrin luomaan kokonaiskuvan siitä, millainen käsitys pormestarimallin vaikutuksista tässä kontekstissa muodostuu kunnallishallinnon asiantuntijoiden ja kuntapoliitikkojen argumentaation perusteella. Aiempi tutkimus pormestarimallista käsittelee pääsääntöisesti sen vaikutuksia esimerkiksi kuntaorganisaation sisällä, mutta varsinainen kuntalaisnäkökulma on jäänyt tutkimuksellisessa mielessä ohuemmaksi. Näin ollen pyrin työssäni tuottamaan uutta tietoa erityisesti kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien ja pormestarimallin välisestä suhteesta.

Tutkielmassa lähestyn pormestarimallia kunnallisen itsehallinnon ja kuntademokratian teoreettisesta viitekehyksestä käsin. Yhdessä nämä teoriasidonnaiset käsitteet muodostavat keskeisen taustan aineiston tulkinnalle, jolloin pormestarimallia lähestytään erityisesti kuntademokratian ja kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Keskeistä on siis se, millainen kuva kuntalaisuudesta muodostuu kunnallisen itsehallinnon ja kuntademokratian teorioiden pohjalta. Tähän teoreettiseen taustaan tukeutuen käsittelen pormestarimallin yhteyttä teorian muodostamiin käsityksiin kuntalaisuuden poliittisesta ulottuvuudesta. Tutkielman kolmannessa pääluvussa käsittelen kunnallisen itsehallinnon olemusta teoreettisena konseptina sekä sen historiallis-lainsäädännöllistä taustaa suomalaisessa viitekehyksessä. Pääluvussa neljä sen sijaan tuon esiin kuntademokratian olemusta sekä joitain keskeisiä demokratiateorioita. Samassa luvussa kuvaan myös puolueiden merkitystä kuntademokratian olennaisina toimijoina ja vallankäyttäjinä.

Pääluvussa viisi tuon esiin pormestarimallin keskeisiä ominaispiirteitä Suomessa. Esittelen mallin merkittävimmät erot verrattuna perinteiseen kunnanjohtajajärjestelemään sekä nostan esiin niitä ajureita ja argumentteja, joilla pormestarimalliin siirtymistä on kuntakentällä perusteltu. Viimeisessä alaluvussa kuvaan pääpiirteittäin pormestarimallin toteutuksen Tampereella, joka siirtyi sen käyttäjäksi ensimmäisenä suomalaisena kuntana vuonna 2007. Koko tutkielman ajan painopisteeni on erityisesti tamperelaisessa pormestarimallissa, sillä sen voi Suomen mittakaavassa nähdä perustellusti mallin edelläkävijänä, josta on myös saatavilla verrattain runsaasti analysoitavaa aineistoa.

Tutkielman varsinaisen analyysin kuvaan kuudennessa pääluvussa, jossa analysoin pormestarimallin vaikutuksia kuntalaisten poliittisiin vaikutusmahdollisuuksiin ja kunnan edustuksellisen järjestelmän toimintaan media-aineistossa esiin nousevan argumentaation pohjalta. Tutkimusmetodinä käytän teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Kuvaan tutkielman aineiston ja metodin tarkemmin toisessa pääluvussa, mutta valikoin aineiston sen perusteella, että siinä sekä kunnallispolitiikan asiantuntijat että kuntapoliitikot esittävät näkemyksiään pormestarimallin vaikutuksista kuntalaisten tosiasiallisiin poliittisiin vaikutusmahdollisuuksiin ja kuntademokratian toimintaan. Kuudennen pääluvun lopussa nostan esiin myös argumentteja suoran pormestarivaalin käyttöönoton puolesta ja sitä vastaan, koska mahdollisuus valita pormestari suoralla henkilövaalilla nousee toistuvasti esiin analysoitavassa media-aineistossa. Seitsemännessä ja samalla viimeisessä pääluvussa esitän analyysin pohjalta muodostuneet johtopäätökseni aiheesta.

## 2. METODI JA AINEISTO

Käytän tutkielman metodina teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Teoriaohjaava sisällönanalyysi kuuluu laadullisiin tutkimusmenetelmiin, ja se tukeutuu analyysivaiheessa vahvasti aineistoon. Samanaikaisesti teoriaohjaava sisällönanalyysi kuitenkin hyödyntää teoreettisia käsitteitä analyysin tukena. Tällöin analyysia ei siis muodosteta suoraan teoriasta nousevien käsitteiden pohjalta, mutta ne ovat siitä huolimatta kiinteästi mukana analyysivaiheessa. Näin ollen on mahdollista paikantaa analyysiyksiköt suoraan aineistosta, mutta samalla myös sitoa ne osaksi ilmiön teoreettista viitekehystä. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa hyödynnetään niin sanottua abduktiivista päättelyä, jolla tarkoitetaan tiivistetysti sitä, että ajattelu- ja analyysiprosesseissa vuorottelevat aineisto ja teoriapohjaiset mallit. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109–110, 133.)

Tuomi ja Sarajärvi nostavat teoksessaan *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (2018, 104–107) esiin tutkija Timo Laineen analyysikuvauksen, jossa varsinainen sisällönanalyysi jaetaan neljään eri osaan. Ensiksi on tehtävä päätös siitä, mikä aineistossa on todellisuudessa kiinnostavaa. Tämä päätös auttaa olennaisesti aineiston rajaamisessa, jossa karsitaan pois kaikki ylimääräinen materiaali tutkimuksen aiheen näkökulmasta. Toisessa sisällönanalyysin vaiheessa käydään aineisto huolellisesti läpi ja kerätään olennaisesti kiinnostavat asiat erilleen muusta aineistosta. Toista sisällönanalyysin vaihetta nimitetään myös usein aineiston litteroinniksi tai koodaamiseksi. Seuraavaksi analyysissa siirrytään kolmanteen vaiheeseen, jolloin aineistosta eriteltyt kohdat luokitellaan, teemoitellaan tai tyytitellään. Viimeisessä vaiheessa kirjoitetaan analyysin pohjalta kirjallinen yhteenveto.

Teoreettisen pohjan tutkielman analyysille muodostavat tieteelliset artikkelit ja teokset, jotka käsittelevät pääasiassa kunnallista itsehallintoa, kuntademokratiaa ja pormestarimallia Suomessa. Erityisesti kunnallista itsehallintoa ja kuntademokratiaa käsittelevät tieteelliset tekstit luovat erilaisia teoreettisia konstruktioita kuntalaisuudesta nimenomaan poliittisena ilmiönä. Kunnallinen itsehallinto on teoreettisen käsitteen lisäksi Suomen oikeusjärjestykseen sidottu oikeudellinen termi, joten nostan tutkielmassa esiin myös Suomen perustuslain (731/1999) ja erityisesti kuntalain (410/2015) määritelmät kunnallisesta itsehallinnosta juridisena ilmiönä. Pormestarimallia käsittelevällä kirjallisuudella luon puolestaan kokonaiskuvaa mallin olemuksesta ja toteutuksesta Suomessa.

Tutkielman kannalta tärkeitä yksittäisiä lähdeteoksia ovat erityisesti Arto Haverin, Jari Stenvallin ja Kaija Majoisen toimittama kokoomateos *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (2011), Aimo Ryynäsen *Pormestari* (2010) sekä Maija Setälän *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet* (2003).

Osaltaan nämä teokset tuovat esiin tutkielmani aihepiiriä käsittelevää aiempaa tutkimusta ja teoreettista taustaa. Erityisesti teos *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* käsittelee kunnallisen itsehallinnon ideaa monipuolisesti erilaisista tutkimuksellisista näkökulmista. Maija Setälän teoksessa sen sijaan havainnollistetaan laajasti erilaisia demokratiateorioita, jotka ovat varsin merkittäviä myös kuntademokratian toteutuksen kannalta. Aimo Ryynäsen *Pormestari* -teos puolestaan käsittelee pormestarijärjestelmää kunta- ja luottamushenkilölähtöisestä näkökulmasta, mikä osaltaan kirkastaa pormestarimallin käytännöllistä olemusta suomalaisessa kontekstissa. Näiden edellä mainittujen teosten lisäksi käytän tutkielman aineistona myös useita muita kunnallista itsehallintoa ja pormestarimallia sivuavia teoksia ja tutkimusartikkeleja.

Tutkielman primääriaineiston muodostavat 13 pormestarimallia käsittelevää mediatekstiä. Nämä tekstit ovat julkaistu Ylen, Etelä-Suomen Sanomien sekä Kuntalehden verkkoversioissa aikavälillä 2012–2021. Osa Kuntalehden pormestarimallia käsittelevistä teksteistä on kuitenkin valikoitu tutkielman aineistoksi lehden paperisesta versiosta, koska ne eivät ole kokonaan saatavissa lehden internetversiossa. Näitä tutkielmaan valikoituja tekstejä yhdistää se, että niissä kaikissa pormestarimallia käsittelevät asiantuntijat sekä kuntapoliitikot. He esittävät omia näkemyksiään ja suhtautumistapojaan mallin olemusta ja sen vaikutuksia kohtaan. Työnsä ja asiantuntemuksensa pohjalta heillä on osaamista arvioida mallin eri osa-alueita varsin laajasti, joten primääriaineiston rajaaminen heidän mediassa esille nostamiinsa näkökulmiin on tässä mielessä perusteltua.

Teoriaohjaavan sisällönanalyysin mukaisesti hyödynnän tutkielman analyysivaiheessa etupäässä aineistosta nousevia analyysiyksiköitä, mutta tämän lisäksi kuitenkin sovellan myös teoriapohjan tarjoamia käsitteitä aineistonanalyysin tukena. Etsin siis tutkielman analyysiaineistosta erilaisia asiantuntijoiden ja kuntapoliitikkojen suhtautumistapoja pormestarimallia kohtaan, jotka osaltaan ilmentävät mallin toimintaan kohdistuvia erilaisia näkemyksiä sekä lähestymistapoja – erityisesti siis kuntademokratian ja kunnallisen itsehallinnon teorioiden luomasta viitekehyksestä katsottuna. Näin ollen tutkielman analyysin pohjalta on tarkoitus muodostua kuva siitä, miten pormestarimallin nähdään toteuttavan kunnallisen itsehallinnon ja kuntademokratian teorioiden pohjalta rakentuvia käsityksiä kuntalaisuudesta poliittisena toimintana.



## 3. KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

### 3.1. Kunnallisen itsehallinnon käsite

*Kunnallisen itsehallinnon* voidaan katsoa jäsentyvän suhteessa kolmeen eri yhteiskunnalliseen ulottuvuuteen tai voimaan. Nämä perusulottuvuudet ovat *valtio, sosiaalinen ulottuvuus ja taloudellinen ulottuvuus*. Kunnallinen itsehallinto ei ole näistä yhteiskunnallisista ulottuvuuksista riippuvainen, vaan se vaikuttaa olemassaolollaan niihin aktiivisesti. Kunnallinen itsehallinto on siis mahdollista nähdä yhteiskunnan keskeisenä peruskivenä, joka osaltaan muovaa valtiota, taloudellisia suhteita sekä ihmisten keskinäistä sosiaalista toimintaa. (Harisalo 2011, 39.)

Harisalon (2011, 41) mukaan kunnalliselle itsehallinnolle voidaan asettaa Alexis de Tocquevillen ajattelun pohjalta seitsemän kriteeriä, jotka ovat seuraavat: ”1. itsenäisyys ja autonomia, 2. itsehallinnollinen valta, 3. alue itsehallinnollisena sosiaalisena ulottuvuutena, 4. demokraattinen päätöksenteko-organisaatio, 5. taloudelliset voimavarat, 6. toimialan vapaus sekä 7. paikallinen vastuu asioiden hoidosta”. Nämä edellä mainitut kriteerit jäsentävät osaltaan varsin toimivasti sitä, mistä kunnallisessa itsehallinnossa on pohjimmiltaan kyse.

Kunnallista itsehallintoa lähellä oleva käsite on *paikallinen itsehallinto*. Tällä termillä tarkoitetaan yksinkertaisesti sitä, että jollain tietyllä maantieteellisellä alueella asuvat ihmiset hoitavat itsenäisesti yhteisönsä asioita. Paikallisen itsehallinnon käsitteeseen liittyy olennaisesti myös niin sanottu *subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate*, jonka mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia ja siten mahdollisuuksien mukaan juuri paikallisella tasolla. Olennaista on kuitenkin huomata, ettei kunnallinen ja paikallinen itsehallinto eivät tarkoita samaa asiaa ja saattavat olla keskenään jopa ristiriitaisessa suhteessa. (Haveri & Airaksinen 2011, 51–52.) Paikallinen itsehallinto onkin pikemmin kunnalliseen itsehallintoon kiinteästi liittyvä lähikäsite kuin varsinainen synonyymi. Haverin ja Airaksisen (2011, 52) mukaan ”*kunnallinen itsehallinto vastaa paikallista itsehallintoa silloin, kun kunta toteuttaa asukkaidensa ohjaukseen perustuvia paikallisia valintoja ja toimii tehokkaasti välineenä, jonka avulla asukkaat voivat kehittää oman elämänsä edellytyksiä; palveluja, ympäristöä ja elinkeinoja*”. Näin ollen kunnallinen ja paikallinen itsehallinto liittyvät käsitteinä kiinteästi toisiinsa, mutta siitä huolimatta ne eivät yleensä vastaa täydellisesti toisiaan kuin ideaalitulanteessa.

Erityisesti itsehallinnon ja demokratian välinen suhde on vahvasti symbioottinen. Niitä ei ole mahdollista erottaa toisistaan selväpiirteisesti, sillä itsehallinnon ja demokratian välinen side on varsinkin kuntatasolla erittäin tiivis. Kunnat luovat demokratian toteutumiseksi valtiota monipuolisempia mahdollisuuksia, koska ne konkretisoivat paikallistasolla kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa omaan lähiyhteisöönsä ja elinympäristöönsä. Tämän tosiasian vuoksi tarvitaan jonkinasteinen kuntaorganisaatio kuntalaisten poliittisen päätöksenteon areenaksi. (Harisalo 2011, 40, 47.)

Kuten edellä on mainittu, kunnallista itsehallintoa voidaan jäsentää suhteessa kolmeen eri yhteiskunnalliseen ulottuvuuteen, joista yksi on valtio. Käytännössä kunnallisen itsehallinnon ja valtion välinen suhde on monessa mielessä ongelmallinen. Perinteinen näkökulma valtion ja kunnallishallinnon väliseen suhteeseen on se, että valtio on suhteen määräävä osapuoli. Toisen, ja harvinaisemman, näkemyksen mukaan valtiota voidaan kuitenkin lähestyä nimenomaan kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Tällöin taustalla on ajatus valtiosta ja kunnista demokraattisina sekä keskenään tasa-arvoisina yhteisöinä. Tämän kuntien itsehallinnon merkitystä painottavan teorian perusteella valtion tulisi luovuttaa aiempaa enemmän poliittista valtaa kunnille, jotta voitaisiin vastata paremmin modernin yhteiskunnan vaatimuksiin. Uuden tasapainotilan saavuttaminen kuntien ja valtion välillä edellyttäisi tämän näkemyksen mukaan sitä, että luovuttaisiin ajatuksesta, jossa kunnat ovat selkeästi sidottuja valtiovaltaan. (Harisalo 2011, 43.)

### **3.2. Keskeiset teoreettiset lähestymistavat**

Kunnallista itsehallintoa voidaan lähestyä niin sanotusta *hallinnollis-organisaation näkökulmasta*, joka painottaa kuntien itsehallinnon legitimitetin merkitystä. Tämä legitimitetti on hallinnollis-organisaation näkökulman mukaan seurausta kuntien valtiota historiallisesti vanhemmasta alkuperästä, jolloin kunnilla on luonnollinen oikeus hoitaa tehtäväkenttäänsä kuuluvia asioita ilman valtion antamaa siunausta. *Juridinen desentralistinen teoria* sen sijaan painottaa kunnallisen itsehallinnon olemusta nimenomaan valtion kunnille luovuttamana valtana. Kunnallisen itsehallinnon käsitteestä ei näin ollen vallitse tutkimusperinteessä täydellistä yksimielisyyttä, vaan sen määritelmät vaihtelevat vahvasti sen mukaan, mitä valtakäsitystä kulloinkin painotetaan. (Rannisto 2011, 86–87.)

Hallinnollis-organisaation (tai historiallis-organisaation) kunnallishallinnon tarkastelutapa muodostaa pohjan *itsehallinnolliselle kuntakäsitykselle*, jolloin yhteiskunnallisen vallan perustaksi mielletään

itsehallinnollinen ja autonominen kunta. Tämän teoreettisen näkemyksen mukaan kuntien luonnollinen autonomisuus valtioon nähden syntyy niiden historiallisesti vanhemmasta alkuperästä. Samalla se myös korostaa itsehallinnollisten yhdyskuntien roolia poliittisen ja taloudellisen toiminnan perusyksikköinä. Erityisesti Risto Harisalo on ollut hyvin keskeinen hallinnollis-organisen tarkastelutavan kehittäjä ja ideologi 1900-luvun lopun kunnallishallintoa käsittelevässä teoreettisessa keskustelussa. Tämä hallinnollis-organiseen tarkastelutapaan nojaava itsehallinnollinen kuntakäsitys ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton, vaan siihen liittyy joitain teoreettisia ongelmia. Useat kunnat ovat esimerkiksi saaneet alkunsa valtion päätöksellä, eivätkä ne siten välttämättä ole valtiota vanhempia tai alkuperäisempiä valtakeskittymiä. Näin ollen kuntaa ei voi perustellusti pitää kaiken yhteiskunnallisen vallan perimmäisenä lähteenä. (Anttiroiko 1992, 57–60.)

Toinen keskeinen kunnallishallintoa tarkasteleva teoreettinen näkemys on edellä mainittu *juridinen desentralistinen teoria*. Siinä keskeistä on ajatus kunnallisen itsehallinnon taustasta eräänlaisena valtiovallan jatkeena. Valtio on siis delegoinut kunnille valtaa hoitaa paikallisyhteisön asioita, jolloin yhteiskunnallisen vallan alkuperäisenä lähteenä on nimenomaan valtio. (Anttiroiko 1992, 64; Rannisto 2011, 86.)

Eräänlaisena käytännön esimerkkinä juridisesta desentralistisesta teoriasta toimii suomalaisen hyvinvointivaltion rakentaminen erityisesti 1960- ja 70-luvuilla. Tällöin valtio alkoi entistä tiukemmin ohjata kuntia erilaisilla ohjelmilla ja puitelaeilla. Tämän sääntelyn tarkoituksena oli luoda koko maahan esimerkiksi yhtenäinen peruskoulujärjestelmä ja muita ihmisten hyvinvoinnin kannalta keskeisiä palvelukokonaisuuksia. Valtion reformipolitiikan seurauksena kuntien lainsäädännöllisten tehtävien määrä lisääntyi olennaisesti ja itsehallinnollinen asema kaventui. Muun muassa 1990-luvun alun laman seurauksena kuntien itsehallinto ja liikkumatila kuitenkin eräällä tapaa voimistuivat uudelleen, kun keskushallinnon sääntelyä vähennettiin. Hyvinvointivaltion kehittämisen kiistattomista hyödyistä huolimatta tämä ajanjakso kuitenkin jätti kunnille kannettavaksi varsin raskaan juridisen vastuun palveluiden järjestämisestä sekä paikallishallinnon heikentyneen demokraattisuuden. (Rannisto 2011, 92–94.)

Hallinnollis-organisen ja desentralistisen teoria tarjoavat siis kaiken kaikkiaan hyvin erilaiset lähestymistavat kunnallisen itsehallinnon perusidean ymmärtämiseen. Nämä teoriat onkin mahdollista nähdä osana kuntien ja valtionhallinnon keskinäistä valtasuhdetta koskevaa debattia. Olennaista on kuitenkin se, että kunnallinen itsehallinto on erittäin merkittävä osatekijä suomalaisessa hallinto-

organisaatiossa ja -kulttuurissa, vaikka sen perimmäisten lähtökohtien määrittelemine ei ole teoreettisessa mielessä lainkaan yksinkertaista.

### **3.3. Kunnallinen itsehallinto suomalaisessa kontekstissa**

Varsinaisesti suomalainen kunnallishallinto sai alkunsa vuonna 1865. Tällöin annettiin kunnallisasetus, joka irrotti kunnat seurakuntien hallinnosta itsenäisesti toimiviksi yksiköiksi. Tämän seurauksena Suomeen muodostuivat itsehallinnolliset maalaiskunnat, jotka eivät enää hallinnollisessa mielessä perustuneet Ruotsin vallan ajalta periytyvälle kirkolliselle hallintotraditiolle. Vuoden 1865 kunnallisasetuksen keskeiset periaatteet ovat edelleenkin varsin keskeisessä roolissa suomalaisessa kunnallishallinnossa, vaikka kuntalait ovatkin vuosikymmenien saatossa uudistuneet toistuvasti. (Anttiroiko 1992, 84; Jäntti 2011, 334.) Suomen kaupunkien moderni kunnallishallinto sen sijaan syntyi vuonna 1873, jolloin säädettiin kunnallisasetus koskien edustuksellisuuden periaatteen mukaan organisoidun valtuuston perustamista kaikkiin yli 2000 asukkaan kaupunkeihin (Rannisto 2011, 88). On kuitenkin syytä pitää mielessä, että vasta vuonna 1917 tuli voimaan kunnallislait, joilla siirryttiin kokonaisvaltaisesti edustukselliseen valtuustojärjestelmään kaikkialla Suomessa (Heuru ym. 2011, 60).

Kunnallinen itsehallinto on teoreettisen käsitteen lisäksi siis selkeästi oikeudellinen termi, joka kiteyttää kunnan lainsäädännöllisen aseman ja kuntalaisten oikeudet (Heuru ym. 2011, 14, 21). Lainsäädännöllisesti Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon (Suomen perustuslaki 731/1999, 121 §). Suomessa kunnilla on myös verotusoikeus ja verrattain laaja tehtäväkenttä (Haveri & Airaksinen 2011, 52). Lainsäädäntö myös edellyttää, että kuntatasolla järjestetään kuntalaisille demokraattiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (Kuntalaki 410/2015, 5 luku). Näin ollen kunnallinen itsehallinto on erittäin konkreettinen ja merkittävä osa-alue Suomen valtion oikeusjärjestystä.

Eurooppalaisessa mittakaavassa tarkasteltuna Suomessa kunnallisella itsehallinnolla on perinteisesti ollut varsin vahva asema. Suomessa valtionhallinnon alapuolella ei pitkään ollut kuin yksi itsehallintotaso (kunnat), eikä meillä ollut näin ollen käytössä erillistä alueellista itsehallintotasoa. Suomessa kunta onkin perinteisesti edustanut konkreettista kansalaislähtöistä paikallisen itsehallinnon ilmenemismuotoa (Haveri & Airaksinen 2011, 52, 61.) Vallitsevaan asiantilaan tuli kuitenkin merkittävä muutos vuonna 2021, jolloin eduskunta hyväksyi sosiaali- ja terveystalvaku-uudistuksen (YLE 2021). Tämän seurauksena Suomeen syntyivät hyvinvointialueet, jotka ovat luonteeltaan kunnista ja valtiosta erillisiä julkisoikeudellisia yhteisöjä. Merkittävää on, että hyvinvointialueet ovat

lainsäädännöllisesti itsehallinnollisia alueita, joissa päätösvaltaa käyttävät erillisillä vaaleilla valitut aluevaltuustot. Hyvinvointialueet vastaavat kuntien sijasta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä. (Valtioneuvosto 2021.) Hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen kuntien ja valtion välille syntyi selkeästi uusi alueellinen itsehallinnon taso, mikä osaltaan kaventaa kuntien roolia ja tehtäväkenttää palveluiden järjestäjänä.

## 4. KUNTADEMOKRATIA

### 4.1. Demokratia ja kuntalaisten itsehallinto

Kuntalaki (410/2015, jälj. KuntaL) luo keskeiset lainsäädännölliset puitteet kuntademokratian toiminnalle Suomessa. Laissa velvoitetaan kuntia myös edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja järjestämään heille palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävästi (mt., 1 §). Jokaisessa kunnassa on oltava valtuusto, joka käyttää ylintä päätösvaltaa kunnan sisällä. Joka neljäs vuosi järjestetään kuntavaalit, joissa valitaan valtuutetut ja varavaltuutetut. Vaaleissa noudatetaan yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta. (mt., 14 § ja 15 §.) Valtuutetut voivat lisäksi muodostaa valtuustoryhmiä, jonka muodostamiseksi riittää yksikin valtuutettu (mt., 19 §). Valtuuston lisäksi kunnassa tulee olla vähintään kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Näiden pakollisten toimielinten lisäksi valtuusto voi asettaa erilaisia lautakuntia tai valiokuntia toimimaan kunnanhallituksen alaisuudessa. (mt., 30 §.) Kunnanhallituksen olennaisin tehtävä on kunnan hallinnosta ja taloudesta vastaaminen sekä kunnan toiminnan johtaminen. Hallitusta johtaa puheenjohtaja. (mt., 39 § ja 40 §.) Valtuusto valitsee kunnan ylimmäksi viranhaltijaksi kunnanjohtajan tai vaihtoehtoisesti pormestarin, joka toimii samanaikaisesti kunnanhallituksen puheenjohtajana. Pormestari ei kuitenkaan ole kunnanjohtajan tavoin viranhaltija vaan poliittinen luottamushenkilö. (mt., 41 § ja 44 §.)

Tyypillisesti demokratia mielletään kunnallisen itsehallinnon elintärkeäksi perustaksi. Vuokko Niirasen (2011, 220) mukaan kunnallinen itsehallinto tarkoittaa aiemmassa luvussa kuvatun kunta-valtiosuhdetta painottavan lähestymistavan lisäksi *kuntalaisten itsehallintoa ja osallisuutta*. Tällöin kuntaa ja kunnallista itsehallintoa korostetaan asukkaiden demokraattisena yhteisönä ja vaikuttamiskanavana. (Niiranen 2011, 221.) Kuntalaisten itsehallinto on siis ilmiönä varsin lähellä paikallisen itsehallinnon käsitettä, jonka keskeisen idean mukaan tietyllä alueella asuvat ihmiset hoitavat itsenäisesti yhteisönsä

asioita. Lisäksi paikallisen itsehallinnon olennaisinta merkitystä voi perustella erityisesti niin sanotulla *demokratiatehtävällä*, jossa korostuu kuntien rooli poliittisten oikeuksien puolustajana ja itsevaltiuden torjuna (ks. Haveri & Airaksinen 2011, 51, 53).

Kuntalaisnäkökulmaa painottava lähestymistapa kunnalliseen itsehallintoon nostaa painokkaasti esiin kuntademokratian erilaiset muodot ja sovellukset. Kunnalliseen päätöksentekoon kuuluu elimellisesti edustuksellinen demokratia, jota edustaa kuntavaaleissa valitut valtuutetut ja muut luottamushenkilöt. Edustuksellisen vaalidemokratian lisäksi kuntalaisnäkökulmassa kiinnitetään huomiota erilaisiin osallistuvan demokratian muotoihin kuntatasolla, kuten esimerkiksi asukkaiden suoraan osallistumiseen, verkkodemokratiaan ja asukasneuvostoihin. Kuntalaki tarjoaa myös näille suorille osallistumismuodoille lainsäädännöllisen oikeutuksen ja perustan. (Niiranen 2011, 223.)

Kunnan poliittisen päätöksenteon keskiössä ovat edustuksellisesti valitut luottamushenkilöt, joiden on kuntalain mukaisesti edistettävä kaikessa toiminnassaan kunnan ja sen asukkaiden etua. Tämä myös velvoittaa luottamushenkilöitä ottamaan huomioon kunnan ja kuntalaisten muodostaman kokonaisuuden. Näin ollen luottamushenkilöt eivät siis voi keskittyä kapea-alaisesti jonkin tietyn sidosryhmän tai sektorin etujen edistämiseen kunnallisessa päätöksenteossa. Kaiken kaikkiaan luottamushenkilöiltä vaaditaan osaamista tehdä päätöksiä, jotka ovat kunnan asukkaiden näkökulmasta legitimejä. (Niiranen 2011, 224.)

Kuntalaisten itsehallinnon näkökulmasta vastuu ei kuitenkaan koske ainoastaan kuntapäätäjiä tai luottamushenkilöitä. Kuntalaisille kuuluvat tietyt poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet, mutta sen lisäksi heillä on kiistämätön vastuu oman asuinkuntansa asioista. Tätä kollektiivista vastuuta kunnasta ei voi ulkoistaa ainoastaan päättäjien harteille, vaan se sitoo koko yhteisöä. Yhteisö ei voi säilyä toimivana ja elinvoimaisena, mikäli sen jäsenet eivät sitoudu sen toimintaan myös ruohonjuuritasolla. Tämän voi samalla nähdä myös koko toimivan hyvinvointiyhteiskunnan olennaiseksi elinehdoksi. (Heuru ym. 2011, 67.) Näin ollen toimiva kuntalaisten itsehallinto edellyttää asukkailta ja kuntayhteisön jäseniltä omaehtoista sitoutumista sekä halua toimia paikkakunnan parhaaksi. Myös Niiranen (2011, 225) nostaa esiin kuntalaisten osallistumisen ja osallisuuden yhteyden kuntalaisuuden tosiasialliseen manifestoitumiseen.

## 4.2. Puolueet ja kuntademokratia

Puolueet ovat keskeisessä roolissa, mitä tulee edustuksellisen demokratian käytännön toteutumiseen kuntatasolla. Esimerkiksi kuntavaaleissa puolueet voivat vaalilain mukaan asettaa ehdokkaita, ja kuntavaalien aikaista kampanjointia käydään varsin puoluekeskeisesti valtakunnallisella tasolla. Kuntavaalien aikana myös puolueiden puheenjohtajat ovat mediassa varsin näkyvässä asemassa johtamassa omien puolueidensa kampanjointia. (Heuru ym. 2011, 70–71.) Kuntien johtamisen voikin perustellusti katsoa puoluepolitisoituneen 1970-luvun alusta lähtien, jolloin puolueet esimerkiksi estivät yhdistysten mahdollisuudet asettaa ehdokkaita kuntavaaleissa, mikä taas osaltaan johti eräänlaiseen kuntien hallinnon aiempaa voimakkaampaan politisoitumiseen. Erityisesti suurissa kaupungeissa tämä kehitys aiheutti poliittisen eliitin vallan voimistumista kansanvallan kustannuksella. (Heuru ym. 2011, 70; Rannisto 2011, 91.)

Puolueet ja puoluepolitiikka toimivat siis aktiivisesti edustuksellisen kuntademokratian kanavana ja toteuttajana. On kuitenkin nähtävissä, että puolueilla on omat haasteensa liittyen kuntatasolla operoimiseen. Erityisesti paikallisella tasolla toimivien ratkaisuehdotusten tarjoaminen ei välttämättä luonnistu puolueilta kovinkaan hyvin, sillä puolueiden kunnallispoliittisten linjausten näkökulma on usein valtakunnallinen. Puolueiden olisikin tämän ajattelutavan mukaan pyrittävä luomaan aidosti paikallisesti soveltuvia ratkaisumalleja, jotta edustuksellisen kuntademokratian tosiasiallinen legitimitetti säilyisi. (Heuru ym. 2011, 73.) Puolueiden jossain määrin ongelmallinen asemoituminen paikallistason ongelmiin ja kysymyksiin saattaa selittyä niiden valtakunnallisella luonteella sekä keskusorganisaatiolla, joka ei ole aina optimaalisin kuntakentällä toimimiseen. Tällöin nousee esiin tietystä mielessä samanlainen jännitteisyys kuin kunnalliseen itsehallintoon liittyvässä kunta-valtiosuhteessa, ja näin ollen tässäkin tapauksessa ovat vastakkain keskus- ja paikallishallinnon toisistaan eriävät intressit (vrt. esim. Harisalo 2011).

Myös Sami Borg (1998, 15) näkee pääasiassa valtakunnallista vaikuttavuutta tavoittelevien puolueiden osallistumisen kunnalliseen päätöksentekoon vaikuttaneen tietyllä tapaa negatiivisesti paikallishallinnon kansanvaltaisuuteen. Tämä selittyy Borgin mukaan puolueiden heikentyneellä kyvyllä tuoda erilaisia kansalaisryhmiä ja -näköyksiä kuntapolitiikan areenoille. Kuntatasolla onkin tapahtunut viime vuosikymmeninä eräänlaista puoluepoliittisuuden heikentymistä, joka ilmenee muun muassa sitoutumattomien valitsijayhdistysten esiinnousuna kuntavaaleissa ja erilaisten suorien

vaikuttamiskeinojen vahvistumisena. Samanaikaisesti puolueiden jäsenmäärät ovat laskeneet ja äänestäjien puoluesidonnaisuus on heikentynyt. (Heuru ym. 2011, 73.)

Joka tapauksessa edustuksellinen kuntademokratia kuitenkin edelleen rakentuu vahvasti puolueiden paikallistason toiminnan varaan, ja niin sanottu ”konsensusdemokratia” näyttäytyy kuntapolitiikassa vahvana. Tämä on kuntatasolla olennaisen tärkeää poliittisten päätösten tekemisen ja yhteisön yhteisten asioiden onnistuneen hoitamisen kannalta. (Heuru ym. 2011, 73.) Mitä tulee edustukselliseen demokratiaan paikallisella tasolla, kuntalaisten sitoutuminen puolueriippuvaisiin vaikuttamiskanaviin onkin ollut Suomessa perinteisesti varsin merkittävää (Borg 1998, 92).

### 4.3. Demokratiateoriat kuntatasolla

Yleisesti ottaen demokratiateoriat tai -tulkinnat on mahdollista jakaa tutkimusperinteessä kolmeen osaan. Itsehallinnon ja demokratian välistä suhdetta käsittelevässä tutkimusartikkelissaan (2011, 222) Niiranen nimeää nämä demokratiatulkinnat seuraavasti: *1. elitistinen demokratia, 2. pluralistinen demokratia ja 3. osallistuva demokratia*. Erityisesti elitistinen ja osallistuva demokratia poikkeavat toisistaan merkittävästi. Niin sanotussa elitistisessä demokratiassa on keskeistä poliittisen eliitin kilpailu äänestäjistä ja äänistä, kun taas osallistuvassa demokratiamallissa painotetaan kansalaisten aktiivista ja todellista osallistumista päätöksentekoprosessiin. Pluralistinen tulkinta (vuorovaikutusmalli) sijoittuu puolestaan näiden kahden edellä kuvatun mallin välille, ja siinä korostuu eliitin ja kansalaisten vuorovaikutuksen merkitys poliittisessa päätöksenteossa. Kuntatason kontekstissa on olennaista käsittää näiden teorioiden tarjoavan kuntalaiselle erilaisen roolin poliittisena toimijana. (Niiranen 2011, 221–222.)

Elitististä käsitystä demokratiasta voidaan määritellä luonteeltaan *minimalistiseksi*. Keskeistä on tällöin poliittisten päätöksentekijöiden, kunnallisessa kontekstissa luottamushenkilöiden, valitseminen edustuksellisesti järjestetyissä vaaleissa. Kansalaisten, tai kuntalaisten, poliittinen osallistuminen pelkistyy elitistisessä mallissa näin ollen poliittisten päätöksentekijöiden valitsemiseen. Mallin merkittävä teoreetikko oli itävaltalaisyyntyinen *Joseph Schumpeter*, joka nosti esiin vaalikelkilpailun merkityksen demokraattisen järjestelmän perimmäisen legitimitetin taustalla. Tällöin varsinaisiksi poliittisiksi päätöksentekijöiksi muodostuvat poliittiset instituutiot, kuten esimerkiksi kansallinen parlamentti tai toimeenpanovalta. (Setälä 2003, 60–61.) Tarkasteltaessa mallia paikallistason



kontekstissa päätöksenteon keskiössä on edustuksellisesti valittu kunnanvaltuusto eivätkä niinkään yksittäiset kuntalaiset.

Osallistuvan demokratian mallia on sen sijaan mahdollista havainnollistaa niin sanotuilla *kansan tahto* -teorioilla, joissa korostetaan kansalaisten laaja-alaista osallistumista poliittiseen päätöksentekoon. Näin ollen niissä painottuu edustuksellisuuden sijasta kansalaisten osallistumisen merkitys päätöksentekoon. (Niiranen 2011, 222–223). Osallistuvan demokratian teoriaperinteessä kritisoidaan voimakkaasti edellisessä kappaleessa kuvattua minimalistista käsitystä demokratiasta, jossa edustuksellisuus nostetaan politiikkaprosessin keskiöön. Lisäksi osallistuvan demokratian teoreetikoiden mukaan minimalistisessa mallissa ei oteta riittävästi huomioon *kansalaisten itsehallinnon* näkökulmaa. Tämä ilmenee konkreettisesti siten, että merkittävä osa kansalaisten vastuusta koskien heidän omia arvojaan ja valintojaan häviää tilanteessa, jossa päätösvalta delegoidaan poliittisille päättäjille sekä päätöksentekojärjestelmälle. (Setälä 2003, 103.)

Yksi keskeinen poliittista osallistumista painottavan demokratiateorian kehittäjä oli englantilainen *John Stuart Mill*. Hänen teoriansa mukaan kansalaisten poliittinen osallistuminen edustuksellisen järjestelmän sisällä kehittää olennaisesti heidän poliittista tietämystään ja harkintaansa. Tämä taas luo osaltaan perusedellytykset toimivalle ja responsiiviselle päätöksenteolle yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta. Näin ollen Millin käsitystä poliittisen osallistumisen merkityksestä edustuksellisessa demokratiassa voi luonnehtia kansalaisia kasvattavaksi ja kehittäväksi. (Setälä 2003, 103, 113.)

Myös Aimo Ryyänen (2010, 14–15) esittää, että uudenlaista kuntademokratiaa ei voi mieltää ainoastaan hallinnollisena organisointimuotona, joka rakentuu vaalien ja poliittisten enemmistöratkaisujen pohjalle, vaan demokratia on myös kunnallisessa muodossa kansalaisten perusoikeuksiin kytkeytyvien vapausperiaatteiden toimeenpanemista. Olennaista on siis tässä tapauksessa kuntalaisten vaikuttaminen omien perusoikeuksiensa toteutumiseen demokratian periaatteiden mukaisesti. Tämänkin lähestymistavan mukaan demokratian ja itsehallinnon välinen suhde on hyvin läheinen ja merkityksellinen.

Elitistisen ja osallistuvan demokratian teorit muodostavat keskenään hyvin erilaiset lähestymistavat demokratian keskeisimpään olemukseen. Myös paikallisella tasolla tarkasteltuna nämä mallit tarjoavat toisistaan olennaisesti poikkeavat näkemykset siitä, mikä on yksittäisten kuntalaisten rooli kunnan poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Elitistinen malli korostaa kuntalaisen asemaa verrattain passiivisena äänestäjänä, kun taas osallistuva malli nostaa esiin kuntalaisen merkityksen aktiivisena

poliittisena toimijana ja vaikuttajana yhteisönsä sisällä. Teoreettisessa mielessä tällöin lähestytään käsitystä aiemmin mainitusta *kuntalaisten itsehallinnosta*, joka puolestaan rinnastuu osallistuvan demokratian mallin esiin nostamaan *kansalaisten itsehallintoon* (ks. esim. Niiranen 2011, 220–221).

## 5. PORMESTARIMALLI SUOMESSA

### 5.1. Mallin peruspiirteet

Suomessa pormestarimalli tuli potentiaalisesti kuntajohtamisen muodoksi vuonna 2006, jolloin kuntalain muutos mahdollisti pormestarin valinnan kunnan johtoon perinteisen kunnanjohtajan sijasta. Tämä lakimuutos siis mahdollisti luottamushenkilön valinnan kunnan johtoon, mikä oli varsin merkittävää koko suomalaisen kuntajohtamisen kehityksen kannalta. Pormestarimalli on ollut muualla Euroopassa käytössä varsin laajalti ennen Suomea, jossa on ollut perinteisesti käytössä viranhaltijuuteen perustuva kunnanjohtajamalli. (Jäntti ym. 2021a, 129–131.)

Suomalainen kunnanjohtajamalli rakentuu siis vahvasti viranhaltijuuden pohjalle. Tämä tosiasia luo puolestaan kunnanjohtajan toiminnalle ja työskentelylle tiettyjä olennaisia vaatimuksia. Kunnanjohtajan on viranhaltijan ominaisuudessa toteutettava kunnan yleistä etua lainsäädännön ja poliittisten elinten määräämissä puitteissa. Näin ollen kunnanjohtajalla ei ole itsenäistä ”poliittikkoroolia”, jonka avulla olisi mahdollista nostaa esiin henkilökohtaisia tai oman sidosryhmän yhteiskunnallisia pyrkimyksiä kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnanjohtajan roolia voidaan luonnehtia myös tietyllä tapaa ristiriitaiseksi, sillä hänen on johdettava aktiivisesti kunnan operatiivista toimintaa mutta toisaalta noudatettava erityisesti kunnanhallituksen määrittämiä, toisinaan jopa ristiriitaisia, suuntalinjoja kunnan johtamiselle. (Ryynänen 2010, 166–167.) Lisäksi kunnanjohtaja valitaan virkasuhteeseen aina toistaiseksi tai määräajaksi, eikä poliittinen vaalikausisykli siten määrittele kunnanjohtajan virkasuhteen kestoa niin kuin pormestarimallissa. Valtuusto voi kuitenkin irtisanoa kunnanjohtajan, mikäli hän ei enää nauti valtuuston luottamusta. (KuntaL 410/2015, 41 §, 43 §, 44 §).

Vuonna 2006 säädetty kuntalain muutos asetti pormestarimallille tiettyjä kriteereitä ja vaatimuksia. Ensinnäkin pormestari on aina luottamushenkilö, jonka nimenomaan kunnanvaltuusto valitsee vaalikauden ajaksi (mt., 44 §). Tästä puolestaan seuraa se, että pormestari on toiminnastaan vastuussa

äänestäjilleen toisin kuin kunnanjohtaja (Ryynänen 2010, 29). Pormestaria ei kuitenkaan ole Suomessa mahdollista valita suoralla kansanvaalilla (Ryynänen 2010, 67; Jäntti ym. 2021b, 138–139). Eurooppalaisessa kontekstissa on kuitenkin valtuuston tekemää valintaa yleisempää valita pormestari suoralla kansanvaalilla. Yleisesti ottaen pormestari valitaan valtuuston päätöksellä useammin sellaisissa maissa, joissa kuntien vastuulla on useita tehtäviä ja merkittävää hallinnollista vastuuta peruspalvelujen järjestämisestä. Muun muassa Pohjoismaat, Suomi mukaan lukien, ovat tyypillisesti kuntarakenteeltaan tällaisia maita. (Jäntti ym. 2021b, 139.)

Varsinaisen pormestarin lisäksi kuntaan voidaan valita apulaispormestari tai -pormestareita (KuntaL 410/2015, 45 §). Pormestari toimii kuntalain velvoittamana myös kunnanhallituksen puheenjohtajana, jolloin kunnan ammatillisen ja poliittisen johdon voidaan katsoa yhdistyvän. Pormestarimallia koskevien kuntalain säännöksiä peruserätyksenä oli kuitenkin vuonna 2006 se, ettei malli muuta kunnanvaltuuston ja -hallituksen asemaa kunnan päätöksenteko-organisaatiossa. (Ryynänen 2010, 67–68.)

Vuonna 2020 pormestarimalli oli käytössä kuudessa Suomen kunnassa, jotka olivat tuolloin Tampere, Pirkkala, Tuusula, Helsinki, Kärkölä ja Puolanka (Jäntti ym. 2021a, 129). Vuonna 2021 myös Turku siirtyi pormestarimallin käyttäjäksi järjestyksessä seitsemäntenä Suomen kuntana (YLE 2021). Kiinnostus mallia kohtaan on kasvanut Suomessa 2000-luvun aikana tasaisesti, mutta se on edelleenkin varsin harvinainen johtamisen muoto suomalaisessa kuntakentässä. Kunnan johtamisjärjestelmän ja koko kuntaorganisaation kannalta ei ole kuitenkaan lainkaan yhdentekevää, onko kunnassa käytössä pormestarimalli vai perinteinen virkajohtajamalli. Tarkasteltaessa pormestarimallin kaltaista merkittävää johtamisjärjestelmää koskevaa uudistusta on sillä havaittavissa useita perustavanlaatuisia vaikutuksia myös kunnan poliittiseen ja hallinnolliseen toimintakulttuuriin. (Jäntti ym. 2021a, 130.) Ryynänen (2010, 68–69) mukaan siirtymistä pormestarijärjestelmään voi luonnehtia merkittäväksi askeleeksi valtiojohtoisesta kunnallisesta toiminnasta paikallista yhteisöä ja politiikkaa painottavaan suuntaan. Näin ollen pormestarimalli tukee hänen mukaansa sellaista poliittista johtajuutta, jossa kuntayhteisön johtaja on toiminnastaan kokonaisvaltaisesti vastuussa kunnan asukkaille.

## 5.2. Perustelut ja syyt malliin siirtymiselle

Vuoden 2006 kuntalain muutoksen olennaisimpia tavoitteita oli mahdollisuus vahvistaa kuntien poliittista johtamista sekä kansanvaltaisuuteen perustuvaa poliittista vastuuta johtamisjärjestelmässä (Ryynänen 2010, 65). Varsinaiseen pormestarimalliin siirtymiseksi on kuitenkin esitetty useita erilaisia argumenttityyppejä, joita Jäntti, Haveri ja Airaksinen ovat käsitelleet vuonna 2021 ilmestyneessä tutkimusartikkelissaan. He nostavat suomalaisen media-aineiston analyysin perusteella esiin neljä pääkategoriaa, jotka ovat ”1. johtamisen ammattimaisuus, 2. poliittisen johtamisen vahvistaminen, 3. demokratian edistäminen ja 4. johtamisen selkeys” (Jäntti ym. 2021b, 140). Nämä mallin käyttöönoton tueksi esitetyt argumenttikategoriat havainnollistavat hyvin niitä merkittäviä pyrkimyksiä, joita pormestarijärjestelmälle on suomalaisessa kontekstissa asetettu.

Tutkielman aiheen ja tutkimusongelman kannalta erityisesti kolmas kategoria, *demokratian edistäminen*, on varsin mielenkiintoinen. On melko yleistä ajatella, että pormestarimalliin siirtyminen parantaa demokratian tilaa kunnassa. Keskeisimmät väitteet demokratian tilaa parantavan argumenttikategorian sisällä ovat kuntalaisten kiinnostuksen voimistuminen kunnan asioiden hoitoa kohtaan, kunnan ja kuntalaisten keskinäisen suhteen tiivistyminen, kuntavaalien tuloksen aiempaa parempi ohjautuminen kunnan johtamiseen sekä äänestysaktiivisuuden kasvaminen kuntavaaleissa. Toisaalta uskotaan myös varsin yleisesti, että kuntademokratian vahvistumisen sijasta pormestarihalli päinvastoin johtaa vallan keskittymiseen kunnissa. Tätä näkökulmaa perustellaan sillä, että malli aiheuttaa poliittisen vallan keskittymistä yhä pienemmän piiriin käsiin. Näin ollen demokratian edistämisenä on Suomessa argumentoitu pormestarihallin puolesta sekä sitä vastaan. Lisäksi mallin uskotaan varsin yleisesti antavan kasvot kunnan johtamiselle ja siten lähentävän kuntalaisten sekä kuntapäätäjien välistä suhdetta. (Jäntti ym. 2021b, 144–146, 149.)

Jäntti, Haveri ja Airaksinen ovat toisessa vuonna 2021 ilmestyneessä tutkimusartikkelissaan tarkastelleet syitä, joiden vuoksi Suomen kunnissa on ryhdytty harkitsemaan siirtymistä perinteisestä kunnanjohtajamallista pormestarijärjestelmään. Edellä mainitun artikkelin tavoin he muodostavat media-aineiston analyysin pohjalta neljä kategoriaa syistä, jotka ovat osaltaan johtaneet kunnissa pormestarihallin käyttöönoton pohtimiseen. Nämä kategoriat ovat tiivistetysti seuraavat: 1. *muutos kunnan toimintaympäristössä*, 2. *poliittisen johtamisen ammattimaistuminen paikallistasolla*, 3. *kunnan johtamiseen kohdistuva tyytymättömyys* sekä 4. *erilaiset käytännön syyt*. (Jäntti ym. 2021a, 130, 135.)

Merkittävät muutokset kuntien toimintaympäristössä ovat luoneet osaltaan painetta kuntien johtamisjärjestelmän muuttamiselle. Kunnat ovat esimerkiksi eriytyneet toisistaan entistä voimakkaammin ja niiden toimintaympäristössä on tapahtunut 2000-luvun aikana merkittäviä muutoksia. Toimintaympäristön muutoksia ei voida kuitenkaan pitää tärkeimpänä syynä pormestarijärjestelmään siirtymiselle, mutta ne mahdollisesti lisäävät painetta ja kiinnostusta muuttaa kunnan johtamisjärjestelmää. (Jäntti ym. 2021a, 129, 136.)

Kuntakentän toimintaympäristön muutos on osaltaan tehnyt luottamushenkilötoiminnasta aiempaa haastavampaa. Tämän seurauksena poliittinen johtaminen on eräällä tapaa ammattimaistunut, koska luottamushenkilötehtävien hoitaminen vaatii usein merkittäviä osaamis- ja aikaresursseja. Esimerkiksi Turussa oli jo ennen pormestariin siirtymistä käytössä päätoiminen kaupunginhallituksen puheenjohtaja. Pormestariin onkin nähty potentiaalisena ratkaisuna tämän ammattimaistumiskehityksen aikaansaamiin haasteisiin. Kaiken kaikkiaan pormestariin siirtyminen on kuitenkin monella tapaa varsin kuntasidonnainen kysymys, ja siihen vaikuttaa voimakkaasti paikallisesta kontekstista esiin nousevat kysymykset ja ongelmat. (Jäntti ym. 2021a, 137, 141.)

### **5.3. Pormestariin Tampereella**

Tampereen kaupunki siirtyi vuonna 2007 uuteen toimintamalliin, jonka yksi osa-alue oli poliittisen päätöksenteon vahvistaminen. Konkreettisenä vastauksena tähän Tampereella kehitettiin vuoden 2006 kuntalain muutoksen mahdollistama pormestariin, joka otettiin käyttöön heti vuoden 2007 alussa. (Stenvall & Airaksinen 2009, 21–22). Varsinaiset syyt pormestariin käyttöönotolle Tampereella olivat tarve vahvistaa kaupunginvaltuuston poliittista valtaa sekä selkeyttää poliittista ohjausta. Kaupungin johtamisjärjestelmä haluttiin siis muuttaa sellaiseksi, jossa kaupungin tärkein johtopositio on entistä vahvemmin valtuuston poliittisen kontrollin ja ohjauksen alainen. Tamperelaiselle pormestariin osoitetut tavoitteet olivat seuraavat: ”1. Tuoda näkyville poliittisen johtajuuden kasvot, 2. Saada poliittinen päätöksenteko mukaan asioiden valmisteluun, 3. Selventää rajoja virkamiestoiminnan ja politiikan välillä ja 4. Siirtää tarkoituksenmukaisuusharkinta politiikan tehtäväksi”. (Hakari 2009, 86.)

Tampereen pormestarimalli organisoitiin kuntalain asettamien juridisten vaatimusten mukaisesti (ks. esim. KuntaL 410/2015, 44 § ja 45 §). Tamperelainen malli koostuu varsinaisesta pormestarista ja neljästä apulaispormestarista, jotka ovat lautakuntien puheenjohtajia sekä pormestarin tavoin päätoimisia luottamushenkilöitä. Pormestari voidaan erottaa kaupunginvaltuutettujen yksinkertaisella enemmistöllä, jos pormestari ei enää nauti valtuuston luottamusta. Tampereella pormestari asetettiin johtamaan myös niin sanottuja tilaaja- ja tuottajaorganisaatioita, jotka perustettiin myös vuoden 2007 toimintamallin uudistuksen yhteydessä. (Hakari 2009, 87.) Tampereella pormestarin ja apulaispormestareiden edellytetään olevan valtuutettuja. Kaiken kaikkiaan pormestarin asema Tampereella muodostui hallinnollisesti varsin vahvaksi. (Stenvall & Airaksinen 2009, 48.)

Vuonna 2009 ilmestyneessä seurantaraportissaan *Manse mallillaan* Stenvall ja Airaksinen tuovat esiin keskeisiä pormestarimallin aikaansaamia vaikutuksia Tampereella. Mitä tulee erityisesti kuntademokratian toimintaan, pormestarimallin parhaaksi puoleksi nousi se, että kaupungin johtohenkilöksi saatiin kuntalaisten välillisesti valitsema luottamushenkilö. Lisäksi malliin siirtymisen jälkeen pormestarin ja apulaispormestareiden on saatava vaaleissa kuntalaisten luottamus, mikä osaltaan tukee kaupunginhallinnon demokraattisuutta. Kuitenkin apulaispormestareiden tehtävä ja merkitys jäi haastateltaville osittain epäselväksi. Toinen positiivinen mallista seurannut muutos oli kuntalaisten kuulemisen lisääntyminen, ja samanaikaisesti koettiin etäisyyden kuntalaisten ja poliitikkojen välillä kaventuneen. Ei kuitenkaan ilmennyt yksimielisyyttä siitä, onko malli todellisuudessa lisännyt kuntalaisten poliittisia vaikutusmahdollisuuksia. Raportin mukaan pormestarimalli joka tapauksessa todellakin antoi kasvot poliittiselle päätöksenteolle ja toi samalla Tampereen poliittiseen kulttuuriin niin sanotun hallitus-oppositio -asetelman. (Stenvall & Airaksinen 2009, 49–54.) Myös Aimo Ryyänen (2010, 84) nostaa esiin hallitus-oppositio -asetelman mahdollisen muodostumisen pormestarimallin seurauksena, mikä ei hänen mukaansa kuitenkaan ole kuntademokratian kannalta yksiselitteisen kielteistä. Mallin yksi keskeinen tavoite Tampereella oli vahvistaa valtuuston poliittista valtaa, mutta raportin mukaan sen toteutumisesta ei kuitenkaan ollut haastateltavien keskuudessa yksimielisyyttä. Joidenkin näkemysten mukaan sen rooli jopa heikkeni päätöksenteossa pormestarimallin myötä. (Stenvall & Airaksinen 2009, 57.)

## 6. ANALYYSI

### 6.1. Toteutus

Tarkastelen tutkielman analyysivaiheessa pormestarimallin vaikutuksia yleisen kuntademokratian, kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien ja kunnan edustuksellisen järjestelmän näkökulmista. Analysoin teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin erilaisia mediatekstejä vuosilta 2012–2021, joissa asiantuntijat ja kuntapoliitikot tuovat esiin omia näkemyksiään pormestarimallin aikaansaamista vaikutuksista ja muutoksista Suomen kunnissa. Nämä 13 mediatekstiä on valikoitu tutkielman aineistoksi Ylen, Kuntalehden ja Etelä-Suomen Sanomien sisällöistä. Analyysissa keskityn siis kunnallispolitiikan asiantuntijoiden ja kuntapoliitikkojen näkemyksiin pormestarimallin vaikutuksista, koska heillä voi katsoa asiantuntemuksensa ja kokemuksensa myötä olevan varsin hyvät lähtökohdat analysoida mallia laaja-alaisesti. Olen valinnut kyseiset artikkelit tutkielman primääriaineistoksi sen vuoksi, koska niissä ilmenee selkeästi toisistaan poikkeava argumentaatiota pormestarimallin vaikutuksia kohtaan. Näin ollen on mahdollista analysoida melko laaja-alaisesti pormestarimallin suhdetta kuntademokratiaan ja kuntalaisten poliittisiin vaikutusmahdollisuuksiin.

Paikannan analyysissa ensisijaisesti myönteistä ja kriittistä argumentaatiota mallia kohtaan, jota puolestaan yhdistän tutkielman teoreettisesta viitekehystä nouseviin käsitteisiin. Yhdistän siis näitä edellä mainittuja näkökulmia, tai tässä tapauksessa havaintokategorioita, *kunnallista itsehallintoa*, *kuntademokratiaa* ja *pormestarimallia* käsittelevään teoriataustaan. Näin ollen pyrin analyysissa kuvaamaan edellä mainittujen teoreettisten käsitteiden pohjalta syntyvää käsitystä kuntalaisuudesta erityisesti poliittisena toimintana suhteessa pormestarijärjestelmän olemukseen. Analyysiluvuissa 6.2. ja 6.3. käsittelem pormestarimallin suhdetta kuntalaisten poliittisiin vaikutusmahdollisuuksiin sekä yleisemmin kuntien edustukselliseen järjestelmään. Alaluvussa 6.4. puolestaan analysoin suoran pormestarivaalin mahdollista käyttöönottoa Suomessa kuntademokratian toiminnan näkökulmasta, koska se on herättänyt runsaasti keskustelua asiantuntijoiden ja kuntapoliitikkojen keskuudessa.

Keskityn analyysissa erityisesti tamperelaiseen pormestarimalliin, sillä se on Suomen mittakaavassa ensimmäinen mallin käyttöönottanut kunta, joten media-aineistoa sen vaikutusten arvioinnista on olemassa jo verrattain paljon. Lisäksi pormestarimallia voidaan tutkimuksellisessa mielessä luonnehtia varsin ”Tampere-keskeiseksi” aiheeksi.

## 6.2. Pormestarimalli ja kuntalaisten poliittiset vaikutusmahdollisuudet

Ensimmäiseksi analysoin pormestarimallin ja kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien välistä yhteyttä. Valikoin analyysin perustaksi seitsemän mediatekstiä, joissa nousee selkeästi esiin erilaisia suhtautumistapoja ja argumenttityyppejä mallin vaikutuksista nimenomaan kuntalaisten poliittisiin vaikutusmahdollisuuksiin paikallistasolla. Tuon esiin asiantuntijoiden ja kuntapoliitikkojen aiheita koskevia näkemyksiä, jotka voidaan jaotella perussuhtautumistavaltaan kriittiseksi tai myönteiseksi. Kunnallispolitiikan dosentti Ari-Veikko Anttiroiko ja Kuntaliiton kehitysjohtaja Kaija Majoinen nostavat teksteissä esiin kriittisiä näkökohtia pormestarimallin ja kuntalaisten poliittisen vaikutusmahdollisuuksien väliseen suhteeseen, kun taas kuntaoikeuden professori Aimo Ryyänen suhtautuu lausunnoissaan mallin toimintaan varsin myönteisesti.

Pormestarimallin ja kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien välisestä yhteydestä esiintyy analysoitavassa media-aineistossa keskenään varsin erilaisia näkemyksiä. Yhtäältä pormestarimallin katsotaan keskittävän poliittista valtaa kunnissa ja siten entisestään kaventavan kuntalaisten poliittisia vaikutusmahdollisuuksia. Toisaalta taas mallin koetaan parantavan kuntalaisten asemaa kunnallisessa päätöksenteossa ja luovan uusia vaikutusmahdollisuuksia.

Vuonna 2012 ilmestyneessä Ylen uutisartikkelissa nostetaan esiin useita kriittisiä argumentteja pormestarimallin seurauksista kuntalaisten tosiasiallisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Dosentti Ari-Veikko Anttiroikon mukaan todellisuudessa pormestarimalli lisää kunnallishallinnon elitistisyyttä ja siten vahvistaa elitististä demokratiaa kunnallisessa päätöksenteossa. Hän argumentoi pormestarimallin käyttöönoton keskittävän valtaa, mikä ei osaltaan tue kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista. Lisäksi Anttiroiko näkee suomalaisen pormestarimallin olevan vielä ”raakile”, eikä se välttämättä toimi kovinkaan hyvin osana Suomen poliittista järjestelmää. (Meriläinen 2012.)

Vuonna 2018 ilmestyneessä uutisartikkelissa Anttiroiko esittää jälleen varsin kriittisen näkemyksen pormestarimallin ja kansanvaltaisuuden välisestä suhteesta. Hän painottaa tälläkin kertaa mallin elitististä perusolemusta ja sen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia, joiksi hän nimeää korruption sekä erilaiset hyvä veli -verkostot. Anttiroiko käyttää artikkelissa esimerkkinä pormestarin mahdollisia sidosryhmäkytköksiä, jotka voivat osaltaan heijastua kunnalliseen päätöksentekoon. (Enlund & Ahjopalo 2018.)



Samansuuntaisia kriittisiä näkemyksiä pormestarimallin ja kansavaltaisuuden välisestä suhteesta esitti myös Suomen Kuntaliiton kehitysjohtaja Kaija Majoinen vuonna 2012 ilmestyneessä Ylen uutisartikkelissa. Majoisen mukaan malli ei ollut edistänyt kansanvaltaisuuden toteutumista Tampereella ja Pirkkalassa, jotka olivat ainoina Suomen kuntina ottaneet sen tuolloin käyttöön. Hän nostaa esiin sen, että esimerkiksi Tampereella puolueet eivät nimenneet kuntavaaleissa etukäteen omaa pormestariehdokastaan, jolloin kuntalaisilla ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta olla mukana vaikuttamassa pormestarin valintaan. (Mansikka 2012.)

Vuonna 2021 ilmestyneessä Kuntalehden artikkelissa Majoinen suhtautuu edelleen varsin varauksellisesti pormestarimallia kohtaan. Hän pitää pormestarimallin ja perinteisen kunnanjohtajamallin vertailua rajoittavana ja toivookin, ettei julkinen keskustelu aiheesta koskisi ainoastaan sitä. Majoisen mukaan olisi syytä keskittyä kunnan poliittisen johdon ja kuntalaisten keskinäisen vuorovaikutuksen lisäämiseen, koska se on poliittisen vallan legitimitetin kannalta olennaisen tärkeää. (Karisto 2021.)

Edellä mainitut näkemykset pormestarimallin ja kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien välisestä suhteesta ovat kaiken kaikkiaan hyvin kriittisiä. Aiemmassa tutkimuksessa on nostettu esiin demokratian edistäminen yhtenä keskeisenä argumenttina pormestaramalliin siirtymisen taustalla (ks. Jäntti ym. 2021b, 140). Anttiroiko ja Majoinen kuitenkin näkevät pormestarimallin päinvastoin jopa heikentävän kuntademokratian tilaa ja kuntalaisten tosiasiallisia poliittisia vaikutusmahdollisuuksia. Anttiroiko nostaa esiin elitistisen demokratian vahvistumisen kunnissa mallin käyttöönoton seurauksena. Elitistinen demokratiakäsitys painottaa vaalikilpailua demokraattisen järjestelmän olennaisena perustana, jolloin varsinainen poliittinen päätöksenteko jää pitkälti edustuksellisesti valittujen luottamushenkilöiden tehtäväksi (ks. esim. Setälä 2003, 60–61). Kriittisten näkemysten mukaan pormestaramalli ei näin ollen vahvista kuntalaislähtöistä demokratiaa, vaan nimenomaan keskittää poliittista valtaa aiempaa pienemmälle joukolle. Myöskään *Manse mallillaan*-seurantareportissa ei löydetty yksimielisyyttä siitä, oliko malli lisännyt tamperelaisten tosiasiallisia poliittisia vaikutusmahdollisuuksia (Stenvall & Airaksinen 2009, 49–54).

Media-aineistossa nousee esiin myös joitain kuntapoliitikkojen esittämiä kriittisiä näkemyksiä pormestarimallin negatiivisista vaikutuksista kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Esimerkiksi kärköläläinen kuntavaaliehdokas Timo Naapuri (kesk.) esitti Etelä-Suomen Sanomien vaalitentissä vuonna 2021, ettei koe kunnan pormestarin edustavan niinkään kuntalaisten enemmistöä vaan ennemminkin kunnanvaltuuston enemmistöä, jonka muodosti tuolloin sitoutumaton

Kärkölä -ryhmä. Samaisessa vaalitentissä myös kaikki osallistujat, Kärkölä -ryhmän edustajia lukuun ottamatta, kannattivat paluuta pormestarimallista takaisin kunnanjohtajamalliin ainakin pitkällä aikatahtaimella. (Kangas 2021.)

Kriittisten näkemysten lisäksi pormestarimallin katsotaan toisaalta parantavan kuntalaisten poliittisia vaikutusmahdollisuuksia ja demokratian tilaa suomalaisissa kunnissa. Esimerkiksi kuntaoikeuden professori ja kunnallispoliitikko Aimo Rynnänen katsoo pormestarimallin tarjonnan kuntalaisille uusia mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan johtamisjärjestelmään erityisesti valtuutettujen kautta. Hänen mukaansa kuntalaisilla on mallin myötä mahdollisuus vaikuttaa pormestarin valintaan äänestämällä valtuutettuja, jotka lopulta valitsevat pormestarin. Rynnänen kuitenkin kannattaa pormestarin valintaa suoralla kansanvaalilla, joka ei ole tällä hetkellä kuntalain mukaan mahdollista. (Ojanperä 2018.)

Vuonna 2018 julkaistussa Etelä-Suomen Sanomien artikkelissa Rynnänen nostaa esiin myös kansalaisten kiinnostuksen lisäämisen pormestarimallin myönteisenä puolena. Hänen mukaansa suora pormestarivaali voisi entisestään lisätä kuntalaisten kiinnostusta politiikkaa ja äänestämistä kohtaan. Kaiken kaikkiaan Rynnänen kuitenkin näkee pormestarimallin kuntademokratian toiminnan kannalta myönteisenä järjestelmänä ja nostaa esiin positiiviset kokemukset mallista esimerkiksi Tampereella ja Pirkkalassa. (Kangas 2018.)

Pormestarimallin voi siis katsoa myös jollain tapaa tukevan kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien toteutumista. On epäilemättä totta, että kuntalaisten on helpompi vaikuttaa pormestarin valintaan verrattuna perinteiseen kunnanjohtajaan, joka on puolestaan valtuuston valitsema viranhaltija. Tästä huolimatta on varsin kyseenalaista, millaisia todellisia myönteisiä vaikutuksia mallilla on kuntalaisten poliittisten ja demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Mikäli malli lisää elitismia ja aiheuttaa poliittisen vallan keskittymistä aiempaa pienemmälle joukolle, niin pormestarimallin kansalaisia aktivoivat vaikutukset saattavat jäädä todellisuudessa melko näennäisiksi. Toisaalta Rynnäsen esiin nostama suora pormestarivaali saattaisi aiempaa voimakkaammin lähentää kuntalaisia ja kunnan poliittista päätöksentekojärjestelmää. Tämä voisi taas osaltaan tukea Vuokko Niirasen (2011, 220–221) näkemystä kuntalaisten itsehallinnosta ja osallisuudesta, jossa korostuu näkemys kunnasta sen asukkaiden tärkeänä poliittisena vaikuttamiskanavana.

### 6.3. Pormestarimalli ja kunnan edustuksellinen järjestelmä

Analyysin toisessa vaiheessa nostan esiin pormestarimallin olennaisia vaikutuksia kunnan edustuksellisen järjestelmän toimintaan, sillä tutkimuskirjallisuuden valossa mallin käyttöönotolla on siihen kiistattomia ja konkreettisia vaikutuksia. Tutkielman kontekstissa edustukselliseksi poliittiseksi järjestelmäksi luetaan erityisesti *valtuusto*, *kunnalliset luottamushenkilöt* sekä *paikallistasolla toimivat puolueorganisaatiot*. Analyysin pohjana käytän neljää mediatekstiä, joissa nostetaan selkeästi esiin pormestarimallin vaikutuksia edustuksellisen kuntademokratian toimintaan. Kyseiset artikkelit ovat siis valikoitu tutkielman analyysimateriaaliksi, koska niissä tulee selkeästi esille sekä myönteisiä että kriittisiä äänenpainoja pormestarimallin erinäisistä vaikutuksista kuntien edustuksellisen järjestelmän toimintaan. Näissä teksteissä ovat jälleen äänessä kuntapolitiikan asiantuntijat sekä kunnalliset luottamushenkilöt erityisesti Tampereelta. Ensimmäiseksi esittelen ja kuvaan analysoitavan media-aineiston keskeisen sisällön, minkä jälkeen keskityn varsinaiseen analyysiin.

Vuonna 2015 ilmestyneessä Ylen artikkelissa käsitellään luottamushenkilöiden ja virkamiesten keskinäistä valtasuhdetta. Artikkelissa nostetaan esiin erilaiset johtamisjärjestelmät kuntakontekstissa, ja tuolloinen Tampereen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Sanna Marin (sd.) esittää omia näkemyksiään pormestarimallin toiminnasta Tampereella. Kaiken kaikkiaan Marin suhtautuu pormestarimallia kohtaan varsin kannustavasti ja myönteisesti. Hän kokee pormestarimallin toteutuksen onnistuneen Tampereella hyvin, vaikkakin hän myöntää samalla toimenkuvan olevan erittäin aikaa vievä. Pormestarimalliin on hyvin yleisesti liitetty oletus vallan keskittymisestä kunnissa, ja myös Marin myöntää poliittista valtaa keskittyneen erityisesti apulaispormestareille, jotka toimivat lautakuntien puheenjohtajina ja lisäksi kokopäivätoimisina poliitikkoina. Marin nostaa myös artikkelissa esiin sen, että pormestarilla on Tampereella vahva mandaatti. Sen sijaan hän kokee suoran pormestarivaalin mahdollisesti ongelmallisena. (Sipola 2015.)

Hyvin toisenlaisia arvioita pormestarimallin vaikutuksesta edustukselliseen kuntademokratiaan esittävät silloiset Tampereen perussuomalaisten valtuustoryhmän puheenjohtaja Lassi Kaleva sekä keskustan valtuustoryhmän puheenjohtaja Kalle Kiili vuonna 2020 Ylen julkaisemassa laajassa haastatteluartikkelissa. Perussuomalaisten Kaleva näkee ongelmallisena pormestarimallin synnyttämän hallitus-oppositio -asetelman, joka on hänen mukaansa kuntapolitiikassa tarpeeton. Hänen mielestään myös perinteinen kaupunginjohtajamalli toimisi Tampereella pormestarimallia paremmin. Keskustan Kiili sen sijaan haluaisi muutoksen, joka mahdollistaisi pormestarin valinnan suoralla kansanvaalilla.

Kiilin mukaan suora kansanvaali vahvistaisi pormestarin mandaattia tehdä merkittäviä muutoksia kaupungin toiminnan kehittämiseksi. Hän ilmaisee haastattelussa pormestarin toiminnan olevan sidottu liian paljon suurien puolueiden - Tampereen kontekstissa erityisesti SDP, kokoomus ja vihreät - poliittiseen kannanmuodostukseen. Varsin tyrmäävän näkemyksen tamperelaisen pormestarimallin toiminnasta esittää VaihtoehtoTampere -ryhmän valtuutettu Arne Raevaara, jonka mukaan poliittinen valta on keskittynyt hyvin pienelle ydinryhmittymälle. Mallin suurena puutteena myös hän näkee sen, ettei kaupunkilaisilla ole mahdollisuutta valita pormestaria suoralla henkilövaalilla. (Mansikka & Pohjanen 2020.)

Samassa artikkelissa esitetään kuitenkin myös tukea tamperelaiselle pormestarijärjestelmälle. Esimerkiksi Tampereen kokoomuksen, kristillisdemokraattien ja RKP:n valtuustoryhmän puheenjohtaja Ilkka Sasi näkee pormestarijärjestelmän tarjoavan kasvot poliittiselle päätöksenteolle ja siten selkiyttävän päätöksentekoa kuntalaisten kannalta. Lisäksi pormestarimalli on hänen mukaansa mahdollistanut laajan konsensuksen hakemisen kaupunginvaltuustossa käsiteltäville asioille. Samansuuntaisen näkemyksen esittää myös vasemmistoliiton valtuustoryhmän puheenjohtaja Mikko Aaltonen, joka myös kokee pormestarimallin tarjoavan kasvot poliittiselle päätöksenteolle. Erityisesti Aaltonen näkee apulaispormestareiden toimivan aktiivisesti kaupunkilaisten suuntaan ja muun muassa perustelevan poliittisia päätöksiä. (Mansikka & Pohjanen 2020.)

Vuonna 2021 ilmestyneessä Kuntalehden artikkelissa yliopistonlehtori Jenni Airaksinen arvioi pormestarimallista aiheutuvia seurauksia kuntatasolla. Myös Airaksinen nostaa mallin merkittävänä seurauksena esiin sen, että malli kasvattaa kuntapoliitikkojen roolia viranhaltijoiden kustannuksella ja keskittää valtaa kaupunkien ”ykköspoliitikoille”. Hänen mukaansa poliittisen vallan keskittymiselle on kuitenkin ollut kysyntää, kun kunnat ovat siirtyneet mallin käyttäjiksi eri puolilla Suomea. Erityisesti hän painottaa pormestarijärjestelmään siirtymisellä on pyritty luomaan arvoperustaisuutta kuntien johto-organisaatioihin ja siten tuomaan kuntavaalien tulos aiempaa vahvemmin kuntien johtamisen keskiöön. Airaksinen toteaa myös Tampereen pormestarimalliin liittyen, että ”*eihän Tampereella ole menty vaaleissa joka kerta ehdokkaat edellä. Siellä on menty puolueet edellä.*” (Lampinen 2021.)

Vuonna 2017 Pirkkalan silloinen pormestari Helena Rissanen (sd.) ja kunnallisoikeuden emeritusprofessori Aimo Ryytänen tuovat esiin näkemyksiään pormestarimallin seurauksista Kuntalehden artikkelissa. Rissanen suhtautuu mallin toimintaa ja tuloksia kohtaan hyvin myönteisesti ja toivoo, että siihen siirryttäisiin laajemminkin Suomen kunnissa. Hän näkee poliitikkojohtoisen

järjestelmän luovan uudenlaisia mahdollisuuksia ja velvollisuuksia kunnan kehittämiseksi, sillä vaaleilla valitut johtajat ovat virkajohtajia selkeämmin vastuussa äänestäjilleen. Artikkelissa hän nostaa esiin myös positiiviset kokemukset pormestarimallista Tampereella ja Pirkkalassa. Esimerkiksi Tampereella on onnistuttu luomaan uudenlaisia kasvun edellytyksiä, kun taas puolestaan Pirkkalassa on saavutettu pormestarimallin myötä yhteistyöhön perustuva valtuustoryhmien välinen toimintamalli. Rissasen mukaan Pirkkalassa malli ei siis ole aiheuttanut hallitus-oppositio -asetelmaa, eikä kunnan poliittinen tilanne ole näin ollen kärjistynyt. (Ylönen 2017.)

Samassa Kuntalehden artikkelissa myös Aimo Ryyänen luonnehtii pormestarimallin vaikutuksia varsin myönteiseen sävyyn. Erityisesti Helsingin johtamismallin muutoksen yhteydessä hän uskoo myös muissa kunnissa heräävän kiinnostusta mallia kohtaan sen vuoksi, että kuntapoliitikot huomaavat aiempaa vahvemmin perinteiseen kunnanjohtajamalliin liittyviä ongelmallisuuksia esimerkiksi vastuutukseen ja demokratiaan liittyen. Lisäksi Ryyänen uskoo tulevan sote-uudistuksen korostavan poliittisen johtajuuden merkitystä, joka on pormestarimallissa hyvin keskeistä. (Ylönen 2017.)

Kunnan edustuksellisen poliittisen järjestelmän ja pormestarimallin keskinäistä suhdetta käsittelevissä kannanotoissa ilmenee varsin samankaltainen jakaantuneisuus kuin kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien ja mallin välistä suhdetta käsittelevissä kannanotoissa. Kriittisen suhtautumistavan, jota valtuutetut Kaleva, Kiili ja Raevaara tässä kontekstissa edustavat, mukaan pormestarimallista on seurannut poliittisen vallan keskittymistä kuntatasolla sekä uudenlainen hallitus-oppositio -asetelma. Tämän näkemyksen mukaan pormestarimalli on perusluonteeltaan varsin puoluekeskeinen, eikä siten palvele kuntalaislähtöisen demokratian kehittymistä. On toisaalta syytä pitää mielessä, että suomalainen kuntademokratia on rakentunut jo 1900-luvun lopulta lähtien voimakkaasti kuntatason puolueorganisaatioiden varaan (ks. esim. Heuru ym. 2011, 73).

Tässä mielessä on siis varsin luonnollista, että kuntapuolueilla on tiivis yhteys pormestarimallin käytännön toteuttamiseen ja toimintaan. Puolueet ovat edelleen elimellinen osa demokratian toimintaa kuntatasolla, ja ne tarjoavat kuntalaisille väylän osallistua kunnalliseen päätöksentekoon. Toisaalta voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, miten tehokkaasti valtakunnallisesti organisoituneet kuntapuolueet palvelevat kuntalaisten etuja kaikissa tilanteissa. Esimerkiksi vuonna 2021 julkaistussa Kuntalehden artikkelissa Jenni Airaksinen nosti esiin, että Tampereella on kuntavaaleissa toisinaan edetty varsin puoluekeskeisesti, jolloin ehdokkaiden rooli on jäänyt puolestaan heikommaksi. Tämän voi osaltaan katsoa tukevan käsitystä, jonka mukaan puolueorganisaatiot käyttävät liian suurta valtaa kunnallisessa päätöksenteossa. Ehdokkaiden voi puolestaan tässä kontekstissa katsoa tietyssä mielessä edustavan

kuntalaisia ja siten kuntalaisten itsehallintoa, jota Vuokko Niiranen (2011) käsitteli tutkimusartikkelissaan. Puolueiden kuntatason toiminnan kritiikistä huolimatta on kuitenkin muistaa, että kunnanvaltuutetut ja pormestari ovat joka tapauksessa kuntalaisia ja kunnallisia luottamushenkilöitä, joiden keskeisin tehtävä on edustaa omaa kuntaansa sekä sen etua.

Kalevan esiin nostama hallitus-oppositio -asetelman muodostuminen kuntatasolla pormestarimallin seurauksena liittyy myös olennaisesti kuntapuolueiden toimintaan. Tampereelle mallin myötä muodostunut asetelma nousi esiin jo vuonna 2009 julkaistussa seurantaraportissa *Manse mallillaan* (Stenvall & Airaksinen 2009, 49–54). Uuden hallitus-oppositio -asetelman perusteella kuntademokratian voi katsoa lähentyvän valtakunnallista mallia, jossa on selkeästi määriteltävät poliittiset vastapuolet. Aimo Ryytänen (2010, 84) on esittänyt teoksessaan *Pormestari*, ettei tämän asetelman muodostuminen kuntopoliitiikkaan pormestarimallin seurauksena ole kuitenkaan yksiselitteisen kielteistä. Ryytänen näkemyksen voi tulkita tarkoittavan selkeämmän poliittisen asetelman syntymistä kunnallisen päätöksenteon areenalle. Hallitus-oppositio -asetelma ei kuitenkaan luonteeltaan sovi kovinkaan hyvin kuntademokratian perinteiseen olemukseen, jossa on pyritty saavuttamaan mahdollisimman laaja konsensus kuntapäätäjien kesken. Virkajohtajuuteen perustava kunnanjohtajajärjestelmä onkin nähty tietyssä mielessä edustavan poliittisesta päätöksenteosta osittain erillistä johtamismuotoa, jossa kunnan ylimmällä johtajalla ei ole pormestarin tavoin itsenäistä ”poliitikkoroolia” (Ryytänen 2010, 166–167). Tämän seikan voi puolestaan nähdä tukevan konsensushengen säilymistä kuntopoliitiikassa, sillä kunnan johtohenkilöä ei tällöin ole suoranaisesti sidottu kunnan poliittisiin voimasuhteisiin. Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että kunnanjohtajan kuitenkin valitsevat valtuutetut, jotka useimmiten edustavat poliittisia puolueita kuntatasolla. Kaiken kaikkiaan konsensusdemokratian säilymisellä saattaisi olla merkittäviä hyötyjä kunnan ja kuntalaisten yhteiskunnallisten etujen edistämisen kannalta. Tässä mielessä pormestarimalli tuo kunnan edustuksellisen järjestelmän sisäisiin asetelmiin uudenlaista selkeyttä hallitus-oppositio -jaottelun muodossa, mutta sen varsinaiset hyödyt kuntademokratian kannalta jäävät varsin kyseenalaisiksi.

Kuntademokratian ”vastuutuksen” ja kunnallisen päätöksenteon ”kasvottamisen” kannalta pormestarimallilla katsotaan olevan usein positiivisia vaikutuksia. Esimerkiksi edellä mainitussa Ylen haastatteluartikkelissa Tampereen kokoomuksen valtuustoryhmän puheenjohtaja Sasi ja vasemmistoliiton valtuustoryhmän puheenjohtaja Aaltonen näkevät pormestarin tarjoavan selkeät kasvot kaupungin poliittiselle päätöksenteolle. Sasi nostaa lisäksi esiin pormestarimallin aikaansaaman selkeyttävän vaikutuksen päätöksenteko-organisaation ja kuntalaisten välisen suhteen kannalta.

*Johtamisen selkeys* onkin yksi keskeinen argumentti, jolla tarvetta pormestarimalliin on yleisesti ottaen Suomessa perusteltu (Jäntti ym. 2021b, 140). Lisäksi vuonna 2009 julkaistussa *Manse mallillaan* -seurantareportissa nousi esiin, että malli on antanut Tampereella kasvot kaupungin poliittiselle päätöksenteolle, mutta toisaalta sen ei nähty tuolloin tosiasiallisesti vahvistaneen valtuuston asemaa kaupungin päätöksentekojärjestelmässä vaan päinvastoin jopa heikentäneen sitä (Stenvall & Airaksinen 2009, 49–54, 57).

Kaiken kaikkiaan pormestarimallin voi siis katsoa tukevan kunnallisen päätöksenteon ja edustuksellisen kuntademokratian selkeyttä ja ”kasvottuneisuutta”. Koko kunnallishallinnon legitimitetin kannalta on luonnollisesti varsin toivottavaa, että päätöksenteko-organisaatio on kuntalaisten sekä luottamushenkilöiden näkökulmasta selkeä, ja poliittinen vastuu jakaantuu mahdollisimman yksiselitteisesti päätöksentekojärjestelmän eri tahoille. Samassa yhteydessä nousee esiin myös mallin suotuisat vaikutukset poliittisen johtamisen vahvistumiselle kunnissa. Muun muassa vuonna 2017 julkaistussa Kuntalehden artikkelissa Pirkkalan pormestari Helena Rissanen (sd.) kokee mallin luoneen kunnilla uusia mahdollisuuksia kunnan kehittämiseksi, koska kunnan poliittisen järjestelmän voi katsoa olevan legitimiimpi kunnan ylimmän johtajan ollessa viranhaltijan sijasta luottamushenkilö. Rissanen näkemys tukee siis varsin selkeästi käsitystä pormestarimallista poliittisen johtamisen vahvistamisen instrumenttina. Lisäksi tämän näkemyksen mukaan malli tuo kuntademokratiaan mukaan aiempaa vahvemmin poliittisen vastuunalaisuuden, mikä osaltaan tukee kunnallishallinnon legitimitettiä. Rissanen nostaa esiin myös, että mallin käyttöönoton myötä Pirkkalassa on saavutettu yhteistyöhön perustuva valtuustoryhmien välinen toimintamalli. Tämä näkemys on puolestaan hyvin ristiriitainen verrattuna käsitykseen pormestarimallista hallitus-oppositio-asetelman synnyttäjänä kuntapolitiikassa. Tähän liittyen on kuitenkin syytä pitää mielessä, että pormestarimallin vaikutukset ovat aina osittain sidottuja kuntakontekstiin, jolloin sen aiheuttamat vaikutukset eivät ole täysin samankaltaisia kaikissa sen käyttöönotaneissa kunnissa. Useasti myös pormestarimallin vaikutuksia kohtaan suunnattu positiivinen tai negatiivinen palaute on varsin kuntasidonnaista, mikä on syytä ottaa huomioon analysoitaessa sen vaikutuksia ja seurauksia kuntademokratian kannalta.

Pormestarimalliin yleisesti liitetty poliittisen vallan keskittyminen nousee esiin myös aiemmin tässä luvussa kuvatussa Ylen artikkelissa, jossa Tampereen kaupunginvaltuuston tuolloinen puheenjohtaja Sanna Marin (sd.) esittää näkemyksiään pormestarimallin vaikutuksista kaupungin kuntapolitiikkaan. Marin perustelee vallan keskittymistä erityisesti kaupungin apulaispormestareille

tehokkuusargumenteilla, joilla hän tarkoittaa kokopäivätoimisten kuntapoliitikkojen parempia mahdollisuuksia perehtyä kulloinkin käsiteltäviin asioihin. Marinin näkemys tukee käsitystä pormestarimallin yhteydestä kuntapolitiikan ammatillistumiseen, joka on mainittu myös yhtenä keskeisenä argumenttina malliin siirtymisen taustalla (ks. esim. Jäntti ym. 2021b, 140). Tässä kontekstissa kuntapolitiikan ammatillistumisen voi katsoa olevan varsin tiiviissä yhteydessä poliittisen vallan keskittymiseen, joka on ilmennyt Tampereella pormestarin ja apulaispormestareiden aseman korostumisella suhteessa muuhun päätöksenteko-organisaatioon.

Poliittisen vallan keskittymisen nostaa esiin myös yliopistonlehtori Jenni Airaksinen vuonna 2021 julkaistussa Kuntalehden artikkelissa. Hänen mukaansa pormestarimallin seurauksena valtaa keskittyy niin sanotuille kuntien ”ykköspoliitikoille”, ja samanaikaisesti kuntapoliitikot vahvistavat omaa valta-asemaansa kunnallisten viranhaltijoiden kustannuksella. Kuntademokratian yleisen toteutumisen kannalta vallan keskittymisen paikallistasolla voi katsoa olevan varsin epäilyttävää, vaikkakin on tietysti syytä huomata, että valta kuitenkin näyttäisi mallin myötä keskittyvän demokraattisesti valituille luottamushenkilöille – erityisesti juuri pormestarille ja mahdollisille apulaispormestareille. Joka tapauksessa pormestarimallin voi katsoa usein muuttavan kunnan edustuksellisen järjestelmän toimintaa aiempaa puoluekeskeiseksi ja asettavan johtavat luottamushenkilöt poliittisesti varsin merkittävään asemaan.

Kaiken kaikkiaan pormestarimallin avulla on mahdollista tuoda uudenlaista demokraattista vastuunalaisuutta kunnan johto-organisaatioon luottamushenkilöjohtajien muodossa. Kunnan edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän ja kuntademokratian kannalta ei kuitenkaan ilmene mitään konkreettista näyttöä siitä, että malli vahvistaisi esimerkiksi valtuuston ja valtuutettujen asemaa poliittisina toimijoina kokonaisvaltaisesti. Sen sijaan mallin käyttöönotto näyttäisi korostavan puolueiden, niiden muodostamien valtuustoryhmien sekä johtavien luottamushenkilöiden merkitystä kunnan poliittisen järjestelmän toiminnan keskiössä. Näin ollen pormestarimallin voi perustellusti katsoa vievän kuntademokratiaa jossain määrin kohti *elitististä demokratiakäsitystä*, jossa painottuu tutkielman kontekstissa erityisesti kuntapuolueiden välinen vaalikilpailu ja johtavien luottamushenkilöiden merkittävä institutionaalinen asema päätöksenteon ytimessä (ks. esim. Setälä 2003, 60–61). Sen sijaan valtuuston kokonaisvaltaista asemaa kunnallisessa päätöksenteossa pormestarimalli ei näyttäisi todellisuudessa parantavan, mutta mallin voi katsoa tuovan usein sen toimintaan kuntapolitiikassa uudenlaisen hallitus-oppositio -asetelman.



## 6.4. Pormestarin valinta suoralla henkilövaalilla

Analysoitavassa media-aineistossa nousee toistuvasti esiin kysymys pormestarin valinnasta suoralla henkilövaalilla. Suomen lainsäädäntö ei kuitenkaan toistaiseksi mahdollista valintaa suoralla kansanäänestyksellä, vaan pormestarin valitsee aina kunnanvaltuusto. Pormestarin demokraattisen legitimitetin kannalta on syytä analysoida, millaisia argumentteja kunnallispolitiikan asiantuntijat ja kuntapoliitikot esittävät pormestarin valintatavan suhteen. Tässä luvussa keskityn analysoimaan viittä Ylen ja Etelä-Suomen Sanomien julkaisemaa mediatekstiä, joista neljää on analysoitu eri näkökulmasta jo aiemmissa analyysiluvuissa. Näissä viidessä mediatekstissä jälleen kerran asiantuntijat ja kuntapoliitikot esittävät myönteisiä ja kriittisiä näkemyksiä suoran pormestarivaalin mahdollisista vaikutuksista kunnallisen päätöksenteon kontekstissa. Ensimmäiseksi kuvaan analysoitavan media-aineiston keskeiset sisällöt, minkä jälkeen siirryn varsinaiseen analyysiin.

Vuonna 2018 ilmestyneessä Ylen julkaisemassa artikkelissa emeritusprofessori Aimo Ryyänen esittää varsin myönteisen kannan suoran pormestarivaalin käyttöönoton puolesta. Hänen mielestään olisi kuntalaisnäkökulmasta selkeämpää, mikäli pormestari valittaisiin kunnissa erillisellä vaalilla. Ryynäsen mielestä kuntalaiset tuskin tulisivat valitsemaan ”*mitään helppoheikkiä tehtävään*”. Lisäksi hän esittää artikkelissa koko suomalaisen kuntajärjestelmän perustuvan siihen, että nimenomaan maallikot ottavat vastuuta kunnan toiminnan hoitamisesta. (Ojanperä 2018.)

Samana vuonna ilmestyneessä Etelä-Suomen Sanomien julkaisemassa artikkelissa Ryyänen ottaa jälleen kantaa suoran kansanvaalin puolesta. Hänen mukaansa Suomessakin voisi ottaa käyttöön Keski-Euroopassa yleisesti käytettävän pormestarin valinnan suoralla kansanvaalilla, jolloin kuntavaalien asetelmat selventyisivät oleellisesti. Kuntavaaleista on Ryynäsen näkemyksen mukaan muodostunut erityisesti Helsingissä varsin selkeästi nimenomaan pormestarivaali. Hän nostaa esiin myös sen tosiasian, ettei Suomen lainsäädäntö mahdollista suoraa vaalia pormestarivalinnassa, minkä hän näkee selkeänä puutteena ja jälkeenjääneisyytenä suomalaisessa demokraattisessa järjestelmässä. Lisäksi artikkelissa Ryyänen spekuloi uudenlaisen pormestarivaalin mahdollisesti lisäävän kansalaisten kiinnostusta äänestämistä kohtaan presidentinvaalien tavoin. (Kangas 2018.)

Ryynäsen lisäksi kunnallispolitiikan dosentti Silvo Kaasalainen esittää vuonna 2020 ilmestyneessä Kuntalehden haastatteluartikkelissa nykymuotoisen pormestarivalinnan ongelmallisena. Kaasalaisen mukaan valta siirtyy kuntalaisilta valtuustoryhmille, kun ne tekevät päätöksen kunnan

pormestarivalinnasta. Tällöin valintaprosessissa painottuu hänen mielestään kuntapuolueiden välinen kilpailu asukkaiden palvelunäkökulman sijasta. (Ojansivu 2020.)

Tutkijoiden lisäksi myös useat kuntapoliitikot ovat esittäneet omia näkemyksiään koskien pormestarivalintaa suoralla henkilövaalilla. Vuonna 2015 julkaistussa Ylen artikkelissa tuolloinen Tampereen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Sanna Marin (sd.) ottaa kantaa varsin jyrkästi suoraa pormestarivaalia vastaan. Hänen mukaansa ”*Suora kansanvaali on parlamentarismien vastainen ajatus ja se voisi aiheuttaa ongelmia.*”. Marin näkee, että pormestarin ja valtuuston ollessa molempien vaalittu vaaleilla voisi pormestarin rooli jäädä lopulta varsin seremonialliseksi. Tällöin siis pormestarin merkitys toimintakykyisenä poliittisena johtajana kaupungin päätöksenteko-organisaatiossa saattaisi vaarantua. Lisäksi Marin näkee myös pormestarin mandaatin olevan Tampereella jo ennestään vahva. (Sipola 2015.)

Marinin lisäksi myös muut tamperelaiset kuntapoliitikot ovat esittäneet mediassa omia näkemyksiään suorasta pormestarivaalista. Ylen vuonna 2017 julkaisemassa haastatteluartikkelissa muun muassa SDP:n, kokoomuksen ja vihreiden edustajat tuovat esiin omaa suhtautumistaan mahdolliseen suoraan pormestarivaaliin Tampereen kontekstissa. Kokoomuksen aluejärjestön puheenjohtaja Aleks Jäntti ei pidä suoraa kansanvaalia pormestarin valitsemiseksi toivottavavana. Hänen mukaansa tällöin pormestari ei nauttisi valtuuston luottamusta, mikä osaltaan rajoittaisi pormestarin poliittisia toimintamahdollisuuksia. Jäntin kanssa samoilla linjoilla on myös SDP:n kunnallisjärjestön puheenjohtaja Atanas Aleksovski, joka ilmaisee varsin samansuuntaisesti Marinin aiemman lausunnon kanssa, että suoralla kansavaalilla valittu pormestari saattaisi jäädä varsin seremonialliseksi kaupungin päätöksenteko-organisaation sisällä. (Pohjanen 2017.)

Samassa artikkelissa poikkeuksen suhtautumisessa muodostaa Tampereen vihreiden toiminnanjohtaja Tarja Virtanen, joka esittää hyvin selkeästi vihreiden kannattavan suoran henkilövaalin käyttöönottoa pormestarivalinnassa. Virtasen mukaan tällöin kaupunkilaisilla olisi suora mahdollisuus päättää Tampereen ylimmästä johtohenkilöstä. (Pohjanen 2017.) Samansuuntaisen näkemyksen esittää myös Tampereen keskustan valtuustoryhmän puheenjohtaja Kalle Kiili, joka ilmaisee vuonna 2020 ilmestyneessä haastatteluartikkelissa vahvan tukensa suoran henkilövaalin käyttöönotolle. Hänen mukaansa olisi tarpeellista saada aikaan muutos, jossa pormestari valittaisiin erillisellä suoralla vaalilla kuntavaalien yhteydessä. Tämä mahdollistaisi pormestarille mahdollisuuden ajaa laajempia reformeja kaupungin toimintaan, koska pormestarilla olisi tällöin tukenaan kaupunkilaisten antama vahva

poliittinen mandaatti. Lisäksi Kiilin mukaan suuret puolueet estävät suoran henkilövaalin käyttöönoton, sillä ne pelkäävät oman valta-asemansa menetystä sen seurauksena. (Mansikka & Pohjanen 2020.)

Kaiken kaikkiaan pormestarin valinnan suoralla henkilövaalilla voi katsoa jakavan mielipiteitä voimakkaasti. Kunnallispolitiikan asiantuntijat Ryyänen ja Kaasalainen näkevät nykymuotoisen valintamenetelmän ongelmallisena, ja erityisesti Ryyänen puoltaa varsin voimakkaasti suoran henkilövaalin käyttöönottoa. Analyysissa esiin nostettujen kuntapoliitikkojen näkemykset suoran henkilövaalin käyttöönotosta sen sijaan jakautuvat merkittävällä tavalla. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että Suomen tämänhetkinen kuntalaki ei salli pormestarivalintaa suoralla vaalilla, joten näin ollen uusi valintamuoto edellyttäisi muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Emeritusprofessori Aimo Ryyänen esittää vuonna 2020 julkaistussa artikkelissa suoran pormestarivaalin poissaolon oleva merkittävä puute suomalaisessa demokraattisessa järjestelmässä. Hän korostaa artikkelissa kuntalaisten eli ”maallikkojen” merkitystä kunnan poliittisen järjestelmän toiminnan keskiössä, jolloin hän lähestyy argumentaatioissaan käsitystä *kuntalaisten itsehallinnosta*. Käsitykseen kuntalaisten itsehallinnosta kuuluu olennaisesti kuntalaisten korostunut rooli aktiivisina toimijoina kunnan demokraattisen järjestelmän sisällä. (ks. esim. Niiranen 2011) Samanaikaisesti Ryyänen näkemyksen kuntalaisuudesta voi katsoa olevan yhteydessä *paikallisen itsehallinnon* ideaaliin, jossa korostetaan *demokratiatehtävän* merkitystä kunnan toiminnan ytimessä ja *subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen* oleellisuutta sen päätöksentekojärjestelmän toiminnassa (ks. esim. Haveri & Airaksinen 2011). Ryyänen näkemyksen mukaan kuntalaiset ovat tarpeeksi kypsiä poliittisia toimijoita valitsemaan suoraan oman yhteisönsä johtajan kuntalaisten itsehallinnon hengessä.

Ryyänen lisäksi kunnallispolitiikan dosentti Silvo Kaasalainen esittää Kuntalehden haastatteluartikkelissa kritiikkiä nykymuotoista pormestarivalintaa kohtaan. Kaasalainen kokee ongelmallisena erityisesti vallan siirtymisen kuntalaisilta valtuustoryhmille, jotka lopulta tekevät päätöksen kunnan pormestarista. Tällöin siirrytään hänen mukaansa järjestelmään, jossa korostuu liiaksi puolueiden välinen vaalikiipailu kuntatasolla. Kaasalaisen käsitys painottaa varsin voimakkaasti *elitististä demokraatikäsitystä*, jossa nousee esiin poliittisen eliitin kilpailu kansalaisten äänistä ja erilaisten poliittisten instituutioiden merkitys päätöksenteon ytimessä (ks. esim. Setälä 2003; Niiranen 2011). Lisäksi hänen näkemyksensä tukee käsitystä puolueiden ylikorostuneen vaikutusvallan negatiivisista seurauksista paikallishallinnon kansanvaltaisuuteen (ks. esim. Borg 1998). Näin ollen voidaan perustellusti katsoa puolueiden aggressiivisen vaalikiipailun ja omien valtaintressien

tosiasiassa heikentävän kuntalaisten poliittisia vaikutusmahdollisuuksia, mikä ilmenee tässä kontekstissa muun muassa suoran henkilövaalin poissaololla pormestarivalinnan yhteydessä.

Kuntapoliitikkojen suhtautuminen suoraan henkilövaaliin näyttää olevan ainakin Tampereen viitekehäyksessä varsin jakaantunutta. Vuonna 2015 julkaistussa Ylen uutisartikkelissa Tampereen valtuuston puheenjohtaja Marin (sd.) esittää suoran pormestarivaalin olevan jopa parlamentarismiin vastainen ajatus. Marinin lausuntoa voidaan perustellusti pitää hyvin jyrkkänä ja kriittisenä suoraa henkilövaalia kohtaan. Hän kuitenkin perustelee nykyjärjestelmän paremmuutta sillä, että pormestarilla on vahvempi mandaatti toimia saadessaan valtuutuksen suoraan valtuustolta. Tosiallisen poliittisen johtamisen kannalta saattaa todellakin olla toimivampaa, että valtuusto tekee päätöksen kunnan pormestarivalinnasta, sillä näin on mahdollista sitouttaa valtuustoryhmät tehokkaammin pormestarin taakse. Kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta suora henkilövaali pormestarista olisi kuitenkin varsin toivottavaa ja saattaisi samalla parantaa koko kunnallishallinnon legitimitettä kansalaisnäkökulmasta katsottuna.

Marinin kanssa samansuuntaisen näkemyksen jakavat SDP:n Aleksovski ja kokoomuksen Jäntti vuonna 2017 julkaistussa haastatteluartikkelissa. Myös he näkevät pormestarin toimintavaltuuksien heikkenevän, mikäli valtuusto ei valitsisi pormestaria. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, minkä vuoksi suoralla henkilövaalilla valitun pormestarin toimintamahdollisuudet olisivat heikommat verrattuna valtuuston valitsemaan pormestariin. Näin ollen herää varsin merkittävä kysymys siitä, onko puolueiden omat poliittiset valtaintressit kunnissa esteenä sille, että kuntalaiset voisivat valita pormestarin suoralla vaalilla? Tällaisessa tilanteessa kuntalaisten valitsemien valtuutettujen voisi kuitenkin perustellusti olettaa kunnioittavan kuntalaisten enemmistön päätöstä pormestarivalinnan suhteen, ja siten pormestarin legitimitetti toimia vahvana poliittisena johtajana olisi laajalti tunnustettu.

Erilaisen näkemyksen suorasta henkilövaalista esittää kuitenkin Tampereen keskustan valtuustoryhmän puheenjohtaja Kiili, joka ilmaisee voimakkaan tukensa suoralla henkilövaalille ja nostaa esiin sen seurauksena vahvistuvan pormestarin mandaatin toimia kaupungin johdossa. Hän siis kokee Marinin, Jäntin ja Aleksovskin näkemyksistä poiketen suoran henkilövaalin parantavan pormestarin legitimitettä toimia kaupungin ylimpänä johtajana. Lisäksi Kiilin mukaan suuret kuntapuolueet haluavat estää suoran henkilövaalin käyttöönoton sen vuoksi, koska se heikentäisi niiden poliittista valta-asemaa kunnan sisällä. Näin ollen Kiilin näkemys tukee käsitystä suurten puolueiden ylivallassa kuntakentällä, jota ylläpitääkseen ne haluavat estää suoran henkilövaalin käyttöönoton kunnissa.

Toisaalta on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että myös Kiili on Marinin, Jäntin ja Aleksovskin tavoin poliittisen puolueen edustaja, jonka kannanmuodotukseen saattaa mahdollisesti vaikuttaa puoluepoliittiset intressit sekä kunnan sisäiset vastakkainasettelut. Lisäksi Kiili edustaa Tampereen mittakaavassa melko pientä puoluetta, jolle pormestarin valitseminen suoralla henkilövaalilla saattaisi olla myös nykytilannetta edullisempaa.

Kaiken kaikkiaan poliittisen järjestelmän legitimitetin kannalta voi katsoa olevan merkittävä puute, ettei pormestaria ole Suomessa, useiden muiden Euroopan valtioiden tavoin, mahdollista valita suoralla henkilövaalilla. Toisaalta valtuuston valitsema pormestari saattaa kuitenkin osaltaan tukea poliittisen johtamisen tehokkuutta kunnissa paremmin, sillä valtuustoryhmien sitoutuneisuus on tosiasiasa hyvin merkittävää pormestarin toimintamahdollisuuksien kannalta. Joka tapauksessa kuntalaislähtöisen vaikuttamisen ja osallistumisen kannalta suora henkilövaali kuitenkin tukisi ajatusta tosiasiallisesta *kuntalaisten itsehallinnosta*. Mitä tulee puolestaan pormestarimallin ja *kunnallisen itsehallinnon* väliseen suhteeseen, on syytä huomata, että pormestarimalli kuitenkin itsessään toteuttaa sen keskeisiä ihanteita. Tätä väitettä voidaan perustella siten, että kunnilla on lainsäädännöllinen mahdollisuus valita, haluavatko ne ylipäänsä ottaa pormestarimallin johtamisjärjestelmäkseen. Näin ollen kuntien itsehallinnon voi perustellusti väittää laajentuneen mallin myötä, sillä nyt kunnissa on mahdollisuus valita perinteisen kunnanjohtajamallin tilalle ominaisuuksiltaan hyvin toisenlainen johtamisjärjestelmä.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien ja kuntademokratian kannalta pormestarimallin aikaansaamat vaikutukset eivät ole yksiselitteisiä. Malli jakaa kunnallispolitiikan asiantuntijoiden ja kuntapoliitikkojen mielipiteitä varsin voimakkaasti, ja analyysin pohjalta muodostuukin käsitys myönteisestä ja kriittisestä suhtautumistavasta sen aikaansaamiin vaikutuksiin kuntatasolla. Tutkielman keskeisin tutkimuskysymys oli, miten pormestarimallin nähdään vaikuttavan kuntalaisten poliittisiin vaikutusmahdollisuuksiin kunnan sisällä. Analyysin tulosten pohjalta on perusteltua todeta tähän, että pormestarimallin vaikutukset jäävät tässä mielessä melko näennäisiksi. Pormestarimalli synnyttää uudenlaista avoimuutta kuntalaisten ja kunnan päätöksenteko-organisaation välille, ja näin ollen sen voi katsoa luovan niin sanottua ”kasvottuneisuutta” kunnan johtoon. Mallin myötä kuntalaisilla on myös kunnanjohtajajärjestelmään verrattuna aiempaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa välillisesti kunnan

johtohenkilön valintaan. Nämä ovat tietysti myönteisiä ilmiöitä kunnallishallinnon legitimitetin kannalta, mutta ne eivät vielä itsessään olennaisesti lisää kuntalaisten tosiasiallisia poliittisia vaikutusmahdollisuuksia. Tässä mielessä suomalainen pormestarimalli on tällä hetkellä varsin paljon *elitistisen demokratiakäsityksen* mukainen, jolloin siinä painottuu voimakkaasti kuntapuolueiden sekä valtuustoryhmien välinen vaalikilpailu ja vallankäyttö, aidon kuntalaislähtöisen osallistumisen sijasta. Pormestarimalli vaikuttaa myös keskittävän kunnissa poliittista valtaa aiempaa suppeammalle piirille, minkä voi katsoa olevan kielteistä kuntalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta.

Toinen tutkielman keskeinen tutkimuskysymys oli, miten pormestarimallin nähdään vaikuttavan kunnan edustukselliseen poliittiseen järjestelmään kokonaisvaltaisesti. Kunnallispolitiikan asiantuntijoiden ja kuntapoliitikkojen näkemykset jakaantuivat tämänkin kysymyksen suhteen varsin huomattavissa määrin. Kaiken kaikkiaan esiin nousi kuitenkin vahvasti kuntapolitiikassa uudenlaisen hallitus-oppositio -asetelman muodostuminen ja johtavien kuntapoliitikkojen aseman vahvistuminen mallin käyttöönoton seurauksena. Toisaalta luottamushenkilöjohtaja saattaa myös vahvistaa kunnan päätöksenteko-organisaation demokraattista vastuunalaisuutta ja siten tukea kunnan kokonaisvaltaista poliittista johtamista. Huomionarvoinen analyysissa esille noussut seikka on myös se, että pormestarimallin vaikutukset ovat tiiviisti sidottuja kuntakontekstiin, jolloin kuntien välillä saattaa olla merkittäviä eroja sen suhteen, miten malli vaikuttaa jonkin yksittäisen kunnan poliittisen järjestelmän toimintaan. Kaiken kaikkiaan pormestarimallin voi kuitenkin perustellusti nähdä tässäkin mielessä lisäävän *elitistiseen demokratiakäsitykseen* lukeutuvia elementtejä kuntien poliittisessa järjestelmässä.

Analyysin pohjalta nousi vahvasti esiin useiden kunnallispolitiikan asiantuntijoiden puoltama pormestarin valinta suoralla henkilövaalilla, joka ei ole tällä hetkellä kuitenkaan lainsäädännöllisesti mahdollinen. Suoran pormestarivaalin avulla voitaisiin kuitenkin mahdollisesti parantaa pormestarimallin myönteisiä seurauksia kuntademokratian näkökulmasta. Tällöin kuntalaiset saisivat hyvin konkreettisen mahdollisuuden päättää oman paikallisyhteisönsä johtajasta, jolloin malli toisi selkeästi uudenlaisen demokraattisen elementin kunnan poliittiseen järjestelmään. Tällöin lähestyttäisiin aiempaa vahvemmin teoreettista käsitystä *kunnallisesta itsehallinnosta* nimenomaan *kuntalaisten itsehallintona*. Suoran pormestarivaalin avulla nykymuotoista pormestarijärjestelmää olisi lisäksi mahdollista kehittää sellaiseen muotoon, joka tunnustaisi kuntalaisten merkityksen aktiivisina poliittisina toimijoina oman paikallisyhteisönsä sisällä. Nykymuotoinen pormestarimalli on jäänyt kuntademokratian kannalta tietyllä tapaa keskeneräiseksi, koska se näyttää vahvistavan elitistisiä piirteitä kunnan päätöksentekojärjestelmässä, mutta samanaikaisesti se ei tosiasiallisesti juurikaan tue

kuntalaisten poliittisia vaikutusmahdollisuuksia. Suoran pormestarivaalin käyttöönotto todennäköisesti osaltaan kehittäisi mallia aiempaa legitimiimmäksi demokratianäkökulmasta katsoen.

Ei kuitenkaan ole mitään perusteltua syytä täysin kiistää pormestarimallin olemassaolosta ja käyttöönotosta seuraavia myönteisiä vaikutuksia. Kaiken kaikkiaan malli kuitenkin näyttää tehostavan poliittisen johtamisen toimivuutta sen käyttöönottaneissa kunnissa ja antaa samalla kunnille mahdollisuuden valita vaihtoehdoisen johtamisjärjestelmän perinteisen kunnanjohtajamallin tilalle. Tämän tosiasian voi katsoa huomattavalla tavalla vahvistavan *kunnallista itsehallintoa* Suomen poliittisessa järjestelmässä. Pormestarimallin puutteet liittyvätkin enemmän sen käytännön toteuttamiseen kuin varsinaiseen perusajatukseen. Näin ollen on erittäin toivottavaa, että suomalaista pormestarimallia kehitetään tulevaisuudessa kuntademokratian ja kuntalaisten näkökulmasta aktiivisesti aiempaa paremmaksi.

# LÄHTEET

## PRIMÄÄRIAINIESTO

Enlund, Tapio & Ahjopalo, Janne (2018), *Lahti päätti siirtyä pormestarimalliin – tutkija huolissaan demokratiavajeesta ja hyvä veli -verkostoista*. YLE, 12.3.2018. Uutinen. Saatavissa <<https://yle.fi/uutiset/3-10112791>>, luettu 12.4.2022.

Kangas, Kimmo (2018), *Olisiko Suomessa syytä valita kuntiin pormestarit suoralla vaalilla?*. ESS, 8.1.2018. Artikkelii. Saatavissa <<https://www.ess.fi/paikalliset/196674>>, luettu 13.4.2022.

Kangas, Kimmo (2021), *Vaalitentti: Kärkölä-ryhmän yksinkertainen enemmistö mahdollistanut sanelupolitiikan, kunnassa kaipuuta kunnanjohtaja-aikaan – katso Kärkölän vaalitentti*. ESS, 11.5.2021. Artikkelii. Saatavissa <<https://www.ess.fi/paikalliset/4140284>>, luettu 13.4.2022.

Karisto, Eero (2021), *Politiikkaa avoimesti*. Kuntalehti, 14.1.2021. Artikkelii.

Lampinen, Jouni (2021), *Yliopistonlehtori Jenni Airaksinen arvioi pormestariehdokaskohun hämärtävän vaalien luonnetta Helsingissä*. Kuntalehti, 1.3.2021. Artikkelii. Saatavissa <<https://kuntalehti.fi/uutiset/yliopistonlehtori-jenni-airaksinen-arvioi-pormestariehdokaskohun-hamartavan-vaalien-luonnetta-helsingissa/>>, luettu 23.4.2022.

Mansikka, Heli (2012), *Kuntaliiton kehitysjohtaja: Pormestarimalli ei toimi*. YLE, 8.10.2012. Uutinen. Saatavissa <<https://yle.fi/uutiset/3-6325911>>, luettu 12.4.2022.

Mansikka, Heli & Pohjanen, Kai (2020), *Tampereen pormestarimalli on laittanut valtuustoryhmät tekemään kompromisseja – Tutkija pitää laajaa koalitiota vain hyvänä asiana*. YLE, 8.8.2020. Haastatteluartikkelii. Saatavissa <<https://yle.fi/uutiset/3-11480668>>, luettu 22.4.2022.

Meriläinen, Ulla (2012), *Pormestarimalli ei sytytä suomalaiskuntia*. YLE, 16.10.2012. Uutinen. Saatavissa <<https://yle.fi/uutiset/3-6337171>>, luettu 12.4.2022.



Ojanperä, Sini (2018), *Pormestarimallin asiantuntija: ”Kuntalaiset eivät ole niin tyhmiä, että valitsevat mitään helppoheikkiä”*. YLE, 12.2.2018. Haastattelu. Saatavissa <<https://yle.fi/uutiset/3-10070729>>, luettu 13.4.2022.

Ojansivu, Merja (2020), *Helsingin pormestarimallissa roolit sekaisin*. Kuntalehti, 8.9.2020. Haastatteluartikkeli.

Pohjanen, Kai (2017), *Aika ei ole vielä kypsiä suoralle pormestarivaalille*. Yle, 3.1.2017. Artikkel. Saatavissa <<https://yle.fi/uutiset/3-9374618>>, luettu 3.5.2022.

Sipola, Timo (2015), *Kuntapoliitikot hamuavat virkamiesten valtaa – politiikan eliitti ottamassa ohjia käsiinsä*. YLE, 8.7.2015. Artikkel. Saatavissa <<https://yle.fi/uutiset/3-8095836>>, luettu 22.4.2022.

Ylönen, Jorma (2017), *”Poliitikoille se valta ja vastuu, joka heille kuuluukin”*. Kuntalehti, 29.1.2017. Haastatteluartikkeli. Saatavissa <<https://kuntalehti.fi/uutiset/poliitikoille-valta-vastuu-kuuluukin/>>, luettu 24.4.2022.

## SEKUNDÄÄRIAINIESTO

Anttiroiko, Ari-Veikko (1992), *Eurooppalainen paikallisyhteisö ja itsehallinto. Länsi-eurooppalaisen paikallisyhteisön, kunnallishallinnon ja niiden taustalla olevien ideologioiden historialliset piirteet ja tulevaisuudennäkymät*. Kunnallistieteiden julkaisusarja 2/1992. Tampere: Tampereen yliopisto.

Borg, Sami (1998), *Puolueet ja edustuksellinen kuntademokratia. Tutkimus poliittisesta edustautumisesta ja legitimitetistä*. Kunnallistieteiden julkaisusarja 1/1998. Tampere: Tampereen yliopisto.

Hakahuhta, Ari & Koivisto, Matti (2021), *Historiallinen sote-uudistus hyväksyttiin eduskunnassa – katso täältä, miten kansanedustajat äänestivät*. YLE, 23.6.2021. Uutinen. Saatavissa <<https://yle.fi/uutiset/3-11993768?msclkid=038fbf28ae2411ec907db81c9a65ff2c>>, luettu 17.3.2022.

Hakari, Kari (2009), *”Tampereen toimintamallin uudistus – vastaus tulevaisuuden haasteisiin”*. Teoksessa Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Anni Jäntti (toim.), *Haastava kuntajohtaminen*, 84–92. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Harisalo, Risto (2011), ”Kunnallinen itsehallinto: epätodellinen haave vai todellinen mahdollisuus?”. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Kaija Majoinen (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, 38–50. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, Arto & Jenni Airaksinen (2011), ”Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana”. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Kaija Majoinen (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, 51–62. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Aimo Ryytänen (2011), *Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampere: Tampere University Press.

Jäntti, Anni (2011), ”Kunnallinen itsehallinto tienhaarassa – uusi paikallinen yhteisö vai ontot kunnat?”. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Kaija Majoinen (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, 334–346, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Jäntti, Anni & Haveri, Arto & Jenni Airaksinen (2021a), *Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan?*. *Hallinnon Tutkimus*, 40(2). Saatavissa <<https://doi.org/10.37450/ht.95735>>, luettu 11.4.2022.

Jäntti, Anni & Haveri, Arto & Jenni Airaksinen (2021b), *Pormestarihallinnon muotona: Pormestarihallintoon liittyvät tavoitteet, odotukset ja uskomukset*. *Politiikka*, 63(2). Saatavissa <<https://doi.org/10.37452/politiikka.101245>>, luettu 11.4.2022.

Kuntalaki 410/2015, saatavissa <<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>>, luettu 16.3.2022

Niiranen, Vuokko (2011), ”Keskiössä kuntalainen – demokratia itsehallinnon kivijalkana”. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Kaija Majoinen (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, 220-229, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rannisto, Pasi-Heikki (2011), ”Kenen kunnallinen itsehallinto?”. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Kaija Majoinen (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, 85–98. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Ryytänen, Aimo (2010), *Pormestari*. Helsinki: Oy UNIPress Ab.

Setälä, Maija (2003), *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.

Stenvall, Jari & Jenni Airaksinen (2009), *Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Perustuslaki 731/1999, saatavissa <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>>, luettu 16.3.2022.

Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2018), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Valtioneuvosto (2021), *Sote-uudistus, Mikä on hyvinvointialue?* Saatavissa <<https://soteuudistus.fi/mika-on-hyvinvointialue>>, luettu 17.3.2022.

Vähämäki, Hannu (2021), *Pormestari palasi Turun johtajaksi sadan vuoden tauon jälkeen*. YLE 23.8.2021. Uutinen. Saatavissa <<https://yle.fi/uutiset/3-12069477>>, luettu 26.3.2022.