

Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntien hallintosäännöissä



Henna Paananen, Anni Jäntti, Santeri Lajunen, Anni Kyösti & Arto Haveri

ABSTRACT

Dimensions of leadership of professionalized local politicians in Finnish municipalities' administrative regulation documents

In recent years, Finnish municipalities have had a new political leader institution, professionalized local politicians. There is part- and full-time working municipal council and municipal board chairpersons, paid chairpersons in municipal committees, mayors, and vice-mayors. In this article we study abductively municipal administrative regulation documents, by asking what kind of political leadership is being constructed within tasks and duties addressed for professionalized politicians. Research data consist of administrative regulation documents of all municipalities that have introduced part- and fulltime working elected politicians (N23). Results of abductive qualitative content analysis indicate that exclusivity seem to be highlighted to the detriment of extensiveness; collective leadership appear minor and scattered. Executive leadership is being greatly emphasized in exercising executive political leadership and leading political processes, and due to the adapting administrative tasks. Collaborative leadership is supported mainly with mayoral models. As a conclusion, executive leadership seem to be underlined, and thereby a position of some individual local politicians is highlighted and shaped into more administrative and managerial direction. There is differentiation between and within different professionalized local politician positions. The contextuality of new political leadership institution and meaning of locally negotiated and generated administrative regulation documents are emphasized.

Keywords: political leadership, professionalized local politicians, local politicians, administrative regulation documents

JOHDANTO

Suomalaisten kuntia kehystävien hallinnon-uudistusten aallon voidaan nähdä alkaneen jo 1990-luvulla (Leinonen 2010, 141). Julkista hallintoa haastavat suuret kehityskulut kuten globalisaation ja keskinäisriippuvuuden kiihtyvä kasvu, julkisen talouden kriisi, väestön ikääntyminen, alueellinen eriytyminen ja hyvinvointierojen kasvu ovat toimineet hallinnon uudistamisen lähtökohtina (Nyholm, Airaksinen & Haveri 2016). Lisäksi läsnä ovat olleet peräkkäiset ja osin päällekkäiset, kuntien keskeisimpiin toimintoihin ja palveluihin vaikuttaneet uudistukset, jotka osaltaan monimutkaistavat päätöksentekoympäristöä. Puoluepoliittisen osallistumisen laskuna, matalana äänestysaktiivisuutena ja kansalaisten etääntyneenä politiikkasuhteena ilmenevä kuntademokratian murros haastaa kuntien edustuksellista päätöksentekoa (Borg 2017, 167). Edellisten ohella johtamiseen ja vallanjakoon mielletty epäselvyys haastaa johtamisjärjestelmiä ja ohjaavat niiden kehittämiseen (Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021a). Ulkoisten paineiden ohella kuntien poliittisessa johtamisessa on tunnistettavissa myös sisäisiä muutospaineita. Tutkimukset poliittisesta johtajuudesta kiteytyvät keskusteluun luottamushenkilötyön edellytyksistä ja näiden edellytysten puutteesta kunnissa. (Jäntti ym. 2021a; Kyösti & Paananen 2020; 2021.) Kuntien johtamisjärjestelmien kokonaisuuksien ohella muovataan myös poliittisen johtamisen instituutioita ja tarkasteltavana on, mihin suuntaan poliittinen johtajuus kehittyi.

Institutionaalisen kehittämisen tuloksena suomalaisiin kuntiin on syntynyt uusi johtaja-

instituutio, ammattimaiset luottamushenkilöt. Kattokäsittelynä se kokoaa yhteen osa- ja kokoaikaiset kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajat, palkattuina työskentelevät lautakuntien puheenjohtajat ja kenties näkyvimpiä pormestareita ja apulaispormestareita. Tarkemmat määrittelyt ammattimaisten luottamushenkilöiden tehtävistä sisältyvät kuntalain 33§ ja 80§ pykälisiin, joissa määritellään valtuuston voivan päättää päätoimisen tai osaaikaisen luottamushenkilön valinnasta (2015/410). Tällaiseen tehtävään on mahdollista valita henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan (Kuntalaki 2015/410, 80§), mutta käytännössä tehtävässä toimivat valtuuston puheenjohtajat, kunnanhallituksen puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat. Valtuusto päättää myös luottamushenkilölle maksettavasta palkasta tai korvauksista. Kuntalaissa määritellään siis lähinnä osa-aikaisten ja päätoimisten luottamushenkilöiden työsuhteen liittyviä asioita, ei tehtävän sisällöllisiä kysymyksiä. Tämä tutkimus tarkastelee ammattimaisia luottamushenkilöitä heidän tehtävänkuviansa ja vastuidensa kautta.

Väljän sääntelyn vuoksi kuntakohtaiset erot ovat suuria eikä kattavaa kuvaa ammattimaisten luottamushenkilöiden asemasta osana kuntien johtamisen kokonaisuutta ole vielä muodostunut. Uuden johtajainstituution ymmärtämiseksi olennaista on tarkastella mekanismeja, joiden kautta instituutiot syntyvät, muuntuvat ja väistyvät ja kuinka uudet instituutiot korvaavat tai täydentävät vanhoja (Olsen 2009, s. 4). Kuntien palkkalistoille ja entistä tiiviimmäksi osaksi kuntaorganisaatiota asettava poliittinen johtajainstituutio muovaa vallanjakoa, poliittisen johtamisen painotuksia ja tuo politiikan osaksi aiemmin viranhaltijavoimin toimineiden kuntaorganisaatioiden sisäistä toimintaa. Kiinnostavaa on, minkälaiset olosuhteet ympäröivät uuden johtajainstituution muotoutumista (ks. lisää Olsen 2009, s. 4), minkälaisia ovat johtajainstituution kehityskulut, miten ympäristö vaikuttaa uudistusten muotoutumiseen (Bentzen, Lo & Winsvold 2020, 501), ja miten uutta johtajainstituutiota legitimoidaan dokumentein ja sopimuksin. Siinä missä paikallispoliittisia instituutioita koskeva muutos on julkisesti arvioitavissa yhteiskunnallisessa keskustelussa, jäävät muutosta jäsentävät ja legitimoivat hallintosäännöt kuntien

sisäisesti ja paikallisesti neuvoteltaviksi. Minkälaista poliittisen johtajuuden kehitystä suomalaisten kuntien hallintosäännöt legitimoivat?

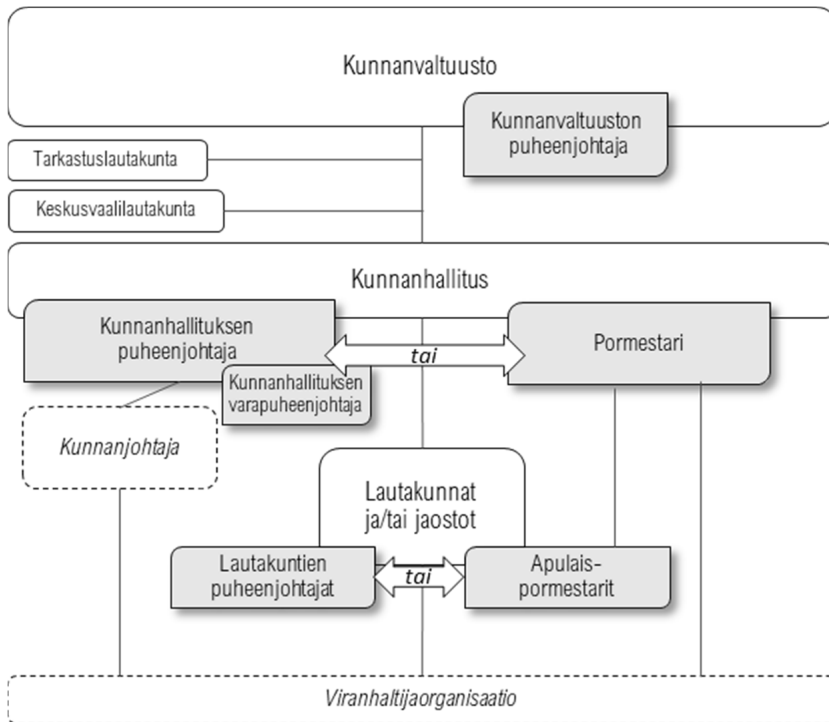
Tämä artikkeli tuottaa tietoa uudesta poliittisesta johtajainstituutiosta ja tarkastelee poliittisen johtajuuden rakentumista ja organisoitumista suomalaisissa kunnissa. Tutkimuskysymyksenä on, *minkälaista poliittista johtajuutta kuntiin rakennetaan hallintosääntöihin kirjatuissa ammattimaisille luottamushenkilöille osoitetuissa tehtävissä ja vastuissa*. Tutkimusaineiston muodostavat osa- ja kokoaikaisia luottamushenkilöitä hyödyntäneiden kuntien hallintosäännöt ja niiden kirjaukset, jotka koskevat ammattimaisille kuntapoliitikoille osoitettuja vastuita ja tehtävänkuvia. Aineisto on analysoitu teoriaohjaavasti tukeutuen Tina Øllgaard Bentzenin, Christian Lon ja Marte Winsvoldin (2020) poliittisen johtajuuden vahvistamisen ulottuvuutta kuvaavaan typologiaan.

KUNTIEN JOHTAMISJÄRJESTELMIEN KEHITTÄMINEN POLIITTISIA INSTITUUTIOITA MUOVAAMALLA

Ammattimaistuva luottamushenkilö osana kunnan johtamisjärjestelmää

Suomalainen kunnallishallinto on perinteisesti nojannut dualistiseen periaatteeseen, jossa johtamisjärjestelmä on rakennettu toisistaan erottujen poliittisen ja ammatillisen johtajuuden varaan (Heuru 2001). Duaalimallissa poliittisen johtajuuden kautta asetetaan päämäärät, ja viranhaltija eli kunnanjohtaja johtaa valmistelua ja toteuttaa näitä päämääriä yhdessä kuntaorganisaation kanssa. Tällöin hallinto ja johtaminen perustuvat kunnanjohtajan sekä kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston tiiviiseen yhteistyöhön. Periaatteellisesta yksinkertaisuudesta huolimatta duaalimallia käytäntöön sovellettaessa tilanne on haastavampi, ja toisinaan tehtävärajojen määrittely viranhaltijajohdon ja poliittisen johdon välillä on hankalaa. Poliittinen päätöksenteko ja virkavalmistelu kytkeytyvät toisiinsa tiiviisti täydentäen toisinaan, eikä niiden tarkastelu erillään ole aina mahdollista tai edes tarkoituksenmukaista. (Kts. Leinonen 2012, 57–58; Majoinen ym. 2008, 63; Svava 2001, 176–177; Ryyänen 2001, 49–50.)

Lainsäädännön näkökulmasta kuntien joh-



Kuvio 1 Ammattimaiset kuntapoliitikot kunnan johtamisjärjestelmässä.

tamisyjärjestelmä muodostuu *kunnanvaltuustosta*, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta käyttäen kunnan päätösvaltaa; kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta johtavasta *kunnanhallituksesta* sekä kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa johtavasta *kunnanjohtajasta* tai *pormestarista*, jonka valtuusto voi asettaa kunnanjohtajan sijasta (Kuntalaki 410/2015, Kuvio 1). Lainsäädännöllisesti järjestelmä on varsin joustava, ja tosiasiallisesti johtamiseen liittyvä toimivalta tarkentuu vasta kuntatasolla kunnan hallintosäännössä vahvistetun johtamisjärjestelmän mukaan (Heuru 2000, 372; Virikko 2016, 40, 25).

Uudempana johtamisjärjestelmän vaihtoehdona vuodesta 2006 alkaen on ollut pormestari-malli, jota voidaan tulkita jatkumona jo aiemmin alkaneelle kuntien johtajainstituutioiden välisen rajan liudentumiselle ja dualistisen periaatteen merkityksen heikentymiselle (ks. Heuru 2001, 372). Vuodesta 2015 lähtien kunnat ovat voineet maksaa osa- tai kokoaikaisesta työskentelystä

palkkaa pormestarien ja apulaispormestarien lisäksi myös muille luottamushenkilöille; kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajille sekä lautakuntien puheenjohtajille (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2018, 6; Kuntalaki 410/2015, 80 §). Pormestari-mallin yleistessä uidenkin luottamushenkilöiden palkkaamisen arvellaan kasvattavan suosiotaan. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2018) Luottamushenkilöiden ammattimaistumiskehitys ei rajaudu vain yksittäisiin toimielimiin, vaan vaikuttaa monella tasolla kunnan johtamisjärjestelmässä (Kuvio 1).

Tutkimustietoa kuntien johtamismalleista ja niiden muutoksista on kuitenkin vähän, ja johtamisjärjestelmiä kehitetään muun tiedon ja kehittämiselle asetettujen odotusten varassa (Haveri ym. 2021, 33). Johtamismallin onnistunut soveltaminen on aina kytköksissä aikaan ja paikkaan, vallitseviin arvoihin ja toimintakulttuuriin, historiaan, poliittisiin voimasuhteisiin, henkilöstöön sekä johtajien osaamiseen ja persoonaan. Johtamismallin olennainen merkitys on siinä, miten se määrittää virallisia rooleja ja

suuntaa vuorovaikutuksen kanavia todennäköisiksi suhteiksi; kuka puhuu ja kenelle, kuka antaa määräyksiä ja ohjeita, ja miten ohjeita saaneet suhtautuvat niihin. (Svara & Watson 2010, 4.)

Johtamisjärjestelmien rakenteelliset ominaisuudet ovat sekä väyliä että lopputuloksia toiminnalle uusien toimintaprosessien muodostuessa ja vanhojen muuntuessa. Rakenne muodostaa kehyksen, jonka sisällä toimijat, ammatilliset luottamushenkilöt, käyttävät valtaa, vuorovaikuttavat toistensa ja viranhaltijoiden kanssa, ohjaavat virkakoneistoa ja kansalaisten osallistumisen käytäntöjä (ks. Frederickson ym. 2004). Rakenne edustaa sekä sääntöjä että toiminnan resursseja, joita kuntapoliitikot hyödyntävät toiminnassaan. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä rakenne määrittelee toiminnan kontekstia eikä muutu yksittäisen toimijan vaikutuksesta, mutta pidemmällä tähtäimellä rakenne edustaa toimijoiden arvovalintojen ja toiminnan jatkumoa (ks. Moulaert ym. 2016). Kunnan johtamisjärjestelmä ei rakenteena ole riippumaton ja irrallinen selittävä tekijä, vaan se realisoituu kontekstin ja toimijoiden kanssa vuorovaikutuksessa.

Tarpeita ja keinoja kuntien poliittisen johtamisen vahvistamiseksi

Poliittisen johtamisen instituutio muodostuu johtamisen rakenteista, kontekstista ja toimijoista, joiden kautta päätöksenteko tapahtuu. Poliittisen johtamisen instituutio ei määrittele toimijoiden toimintaa tai käytöstä, vaan tarjoaa enemmänkin ”pelisääntöjä” ja samaistumiskohteen, vertailukohtia ja toiminnan mahdollisuuksia. (Lowndes & Leach, 2004, s. 560.) Demokraattisina instituutioina kunnat muodostuvat erilaisista komponenteista, joiden kokonaisuudessa eri osien väliset suhteet vaihtelevat usein hitaiden kehityskulkujen seurauksena. Poliittisen johtamisen instituutio muuttuu jatkuvasti, ja pienemmät kehityspotut risteävät tai muuntuvat osaksi suurempaa kehityskaarta. Erilaisten toimijoiden muodostaman hallinnon tarpeena on säilyttää tasapaino muutoksen ja järjestelmän riittävän vakauden turvaavan pysyvyyden välillä. (Ks. Olsen 2009, 3–4.) Eri suuntiin ohjaavat ja eri suunnista osoitetut muutospaineet kehystävät kuntien poliittisten instituutioiden kehittämistä.

Suomessa keskeisimmät syyt johtamismallin muutostarpeelle liittyvät toimintaympäristöön ja sen muutokseen liittyvät sekä vallanjaon ja johtamisen toimivuuteen. Keskeinen syy kuntien johtamismallien muuttamiselle on tarve ja halu vahvistaa poliittista johtajuutta kunnissa vastauksena demokratiavajeeseen, luottamushenkilötyön vaatavuuden kasvuun sekä paikallisiin johtamisongelmiin. (Jäntti ym. 2021a.) Vielä vuosituhaten vaihteessa kehittäminen suuntautui uuden julkisjohtamisen (*NPM*) doktriinin mukaisesti managerialistiseen kunnallishallintoon, hallintoprosessien tehostamiseen sekä hallinnon ja politiikan erottamiseen, mikä ohjasi huomiota demokratian toteuttamisesta kunnan toiminnan tehokkuuteen ja tulokellisuuteen (Heuru 2000). Sittemmin poliittisen johdon vaikutusvallan ja kontrollin lisääntymisestä toimeenpanovallan eli hallinnon virkakoneiston sisällä (*politicization*) näyttää tulleen eurooppalainen kehitystrendi (Halligan 2019, 39), joka haastaa managerialistisen uudistamisen myös Suomessa. Haluna on vahvistaa nimenomaan poliittista johtajuutta. (Temmes 2014; Halligan 2020; Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021b.) Suomessa tämä on näkynyt erityisesti pyrkimyksinä luottamushenkilötyön edellytysten parantamiseksi. Vuonna 2006 kuntalakiin (578/2006) lisättiin kunnallisen demokratian kehittämishankkeen tuloksena 1) pormestari-malli, 2) luottamushenkilölle oikeus saada vapaa työstään luottamustehtävän hoitamista varten ja 3) valtuustoryhmän toiminnan tukeminen ja vuonna 2015 mahdollistettiin palkan maksaminen pormestarin ohella myös muille luottamushenkilöille. Pohjoismaissa erityisesti kollektiivista, kaikkien luottamushenkilöiden, poliittista johtajuutta vahvistavien uudistusten perusteluissa on tukeuduttu argumentteihin vallan palauttamisesta kaikille poliitikoille hallinnon tultua liian vahvaksi (Bentzen ym., 2020, 494).

Keskustelu johtamismallin toimivuudesta kytkeytyy demokratiavajeeseen sekä demokraattisen päätöksenteon ja johtamisen ongelmiin, mikä on korostanut tarvetta poliittisen johtajuuden vahvistamiselle (Wollmann 2014, Jäntti ym. 2021a). Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta tukevissa hallinnonuudistuksissa huomio on keskittynyt demokratian toteutumiseen ja ylipäätään politiikan ja politiikan kohteena olevien kansalaisten väliseen suhteeseen (Bentzen ym.

2020, 495). Lisäksi kireän taloudellisen tilanteen vuoksi yhteistoiminnalla pyritään mobilisoimaan yhä useampia toimijoita, esimerkiksi paikallisyhteisöjä ja järjestöjä osaksi kuntien palvelutuotantoa (Bentzen ym. 2020, 495; Torfing & Ansell 2016).

Kansainvälisesti poliittisen johtajuuden vahvistaminen voidaan nähdä myös vastauksena odotuksiin, jonka mukaan vaalein valitulta päättäjältä ennen kaikkea johtajuutta hallinnon suunnan näyttämiseksi mutta myös pienemmissä, luonteeltaan enemmän hallinnollisissa, erityisesti kansalaisia itseään lähellä olevissa kysymyksissä kaivataan tehokkuutta (Peters & Helms, 2012, 25). Huoli päätöksentekokyvyttömyydestä ja koettu hajaannus kuntapolitiikassa on toiminut perusteluna toimeenpanevaa poliittista johtajuutta tukeville hallinnonuudistuksille. Toimeenpanevan poliittisen johtajuuden avulla uskotaan saatavan aikaan välttämättömiä päätöksiä. (Bentzen ym. 2020, 493–494, 497.)

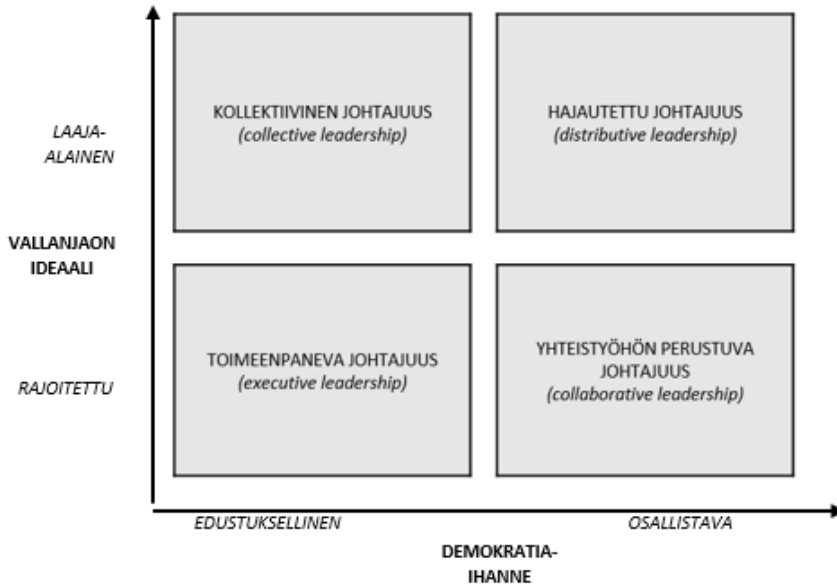
Yhteiskunnalliset muutokset ja muuttuva politiikka ohjaavat joitakin yhteiskunnallisia päätöksiä ulos perinteisiltä edustuksellisen demokraattisen päätöksenteon areenoilta, mikä voi lisätä epäsymmetriaa vaaleilla valittujen päätöksentekijöiden ja virkajohtajien asemien välillä. Käytettävissä oleva tieto, kouluttautumismahdollisuudet, asiantuntijuuden karttuminen sekä käytettävissä olevat resurssit ja kapasiteetti tarjoavat esimerkkejä niistä näkökulmista, joista käsin tasapainoa voidaan tarkastella. (Voort ym. 2011, 129.) Edustuksellisen demokratian roolin muutos ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asema radikaalisti pienentyy tai katoaa. Edustuksellisen demokratian rinnalle on noussut ja tulee nousemaan ”rinnakkaisia maailmoja”, jotka toimivat omalla institutionaalisella logiikallaan ja institutionaalisilla säännöillä (Edelenbos ym. 2009, 495–96). Demokratiatavoitteita voidaan pyrkiä konkretisoimaan paikallisina osallistuvan demokratian toimina (Kurkela 2021, 50). Kuntien nykyinen tehtäväkenttä on laaja ja monia näistä toiminnoista ja tehtävistä on vaikea kehittää ilman perinteisten poliittisten roolien ulkopuolista tukea ja osallisuutta, ja työ paikallisyhteisön osallisuuden ja demokraattisen päätöksenteon välisen yhteyden vahvistamiseksi on merkittävää (Edelenbos ym. 2009, 495–96). Valtaa hajauttavaa poliittista johtajuutta on tavoiteltu

perustelemalla asiaa osallistuvan demokratian ihanteen kautta. Kantavana ajatuksena on, että osallistamalla päätösten vaikutuspiirissä olevia toimijoita päätöksentekoon ja mobilisoimalla paikallisia resursseja voidaan vapauttaa valtuusto toimimaan strategisella tasolla. (Bentzen ym. 2020, 494–496.)

Yhtenä vastauksena poliittisen johtajuuden vahvistamisen ja demokratiavajeen paikkaamisen tarpeisiin on hyödynnetty pormestariallia. Sen tuoman vahvan johtajuuden on uskottu hyödyttävän asukkaita, lisäävän kuntalaisten osallistumista ja kiinnostusta paikallispolitiikkaan, vahvistavan kansalaisyhteiskuntaa sekä yleisesti parantavan demokratiaa (Fenwick & Elcock 2014; 2016; Lodge 2012.) Demokratian vahvistumista käytetään keskeisenä argumenttina pormestariallin puolesta myös suomalaisessa pormestarikeskustelussa, jossa pormestariallin uskotaan lisäävän kuntalaisten kiinnostusta kunnan asioihin, lähentävän kunnan ja kuntalaisten välistä suhdetta, kanavoivan vaalituloksen paremmin kunnan johtamiseen ja nostavan äänestysaktiivisuutta kuntavaaleissa (Jäntti ym. 2021b).

Poliittista johtajuutta harjoitetaan kunnissa vahvojen paineiden alaisina (Bentzen ym. 2020, 484; Torfing ym. 2019). Luottamushenkilötyö on muuttunut aiempaa vaativammaksi, mikä näkyy erityisesti suomalaisessa kuntien johtamista koskevassa keskustelussa. Luottamushenkilötyöhön kasvavat vaatimukset ovatkin keskeinen syy siihen, miksi johtamismallin muutosta kunnassa aletaan pohtia. (Jäntti ym. 2021a; Kyösti ja Paananen 2020 & 2021.) Luottamushenkilötyön vaativuuden kasvuun ovat vaikuttaneet kuntien tehtävien laajentuminen, asioiden monimutkaistuminen sekä käytettävissä olevan tiedon määrän kasvu, minkä vuoksi päätöksentekoon liittyvään valmistautumiseen ja asioihin perehtymiseen ei välttämättä ole aina riittävästi aikaa eikä mahdollisuuksia (Jäntti ym. 2021a; vrt. Ruostetsaari ja Holttinen 2004, 290). Tämä on ajanut kuntia etsimään ratkaisuja luottamushenkilötyön edellytysten parantamiseksi. Käytännössä tähän on ollut kaksi vaihtoehtoa: siirtyminen pormestarialliin tai luoda mahdollisuus hoitaa johtavia luottamustehtäviä osa-aikaisesti tai kokoaikaisesti palkattuna luottamushenkilönä.

Tarve muuttaa johtamismallia ja vahvistaa poliittista johtajuutta liittyy myös luottamushenki-



Kuvio 2 Poliittisen johtajuuden typologia (Bentzen ym. 2020, s. 493)

lötyön ammattimaistumiseen. Vielä 2000-luvun alussa kuntapolitiikka oli vain harvoilta osin ja suurissa kaupungeissa ammattimaistuneeksi tulkittavissa (ks. Ruostetsaari ja Holttinen 2004). Nykyisin luottamushenkilötyö koetaan aikaa vieväksi, ja erityisesti johtavien luottamushenkilöiden tehtävät koetaan paikoin varsin sitoviksi ja raskaiksi. Lisäksi luottamushenkilötyöhön liittyy paljon vastuuta ja vuorovaikutusta eri toimijoiden kanssa. (Jäntti ym. 2021a; Kyösti ja Paananen 2020 & 2021.) Tehtävän ammattimaisuutta yksilötasolla kuvaavat luottamustehtävien koettu poliittisuus, tehtävän hoitoon ja siinä menestymiseen liitetty ambitiotaso sekä karttunut kokemus (Ruostetsaari & Holttinen 2004, 278).

Paikallisesti johtamismallin muuttaminen nousee keskusteluun usein silloin, kun vallan ja johtamisen toimivuudessa on epäselvyyksiä ja ongelmia. Kyse voi olla poliittisen ilmapiirin epävakaudesta tai koetusta valtaepätasapainosta poliittisen ja viranhaltijajohdon välillä. Kokemus viranhaltijajohdon epäonnistumisesta ja paikalliset johtamisen kriisit voivat myös nostaa esiin tarpeen vahvistaa poliittista johtajuutta. (Ks. esim. Svava & Watson 2010; Fenwick & Elcock 2014; Jäntti ym. 2021a.) Myös valta- ja vastuukysymysten epäselvyydet voivat

toimia pontimena johtamismallin muuttamiselle (Jäntti ym. 2021a).

Edellä esitetyistä uudistustarpeista huolimatta kotimaista kuntien poliittisen johtamisen kehittämistä ja uudistusten vaikutuksia käsittelevää tutkimustietoa on rajoitetusti. Vertailukohtia voidaan etsiä muista pohjoismaista, ja tässä tutkimuksena analyysikehikkona sovelletaan Tina Øllgaard Bentzenin, Christian Lon ja Marte Winsvoldin (2020) poliittista johtajuutta vahvistavia hallinnonuudistuksia kuvaavaa typologiaa. He ovat tutkineet, mihin suuntaan poliittista johtajuutta on kehitetty poliittisen johtajuuden vahvistamiseksi toteutetuilla paikallislähtöisillä hallinnonuudistuksilla tanskalaisissa ja norjalaisissa kunnissa. Institutionaalista kehittämistä jäsenetään neljän erilaista poliittista johtajuutta painottavan uudistustyyppin kautta (Kuvio 2). Hallinnonuudistustyyppisiä on tarkasteltu sen mukaan, minkälaisia vallan ja johtamisen ideaalia ja demokratiaihannetta ne edustavat. Toimeenpanevaa ja kollektiivista johtajuutta tukevat uudistukset pysyttävät edustuksellisessa demokratiaihanteessa, joskin jälkimmäiset pyrkivät hajauttamaan valtaa vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden kesken. Vastaavasti hajautettua johtajuutta ja yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta tukevilla uudistustyypeillä demo-

kratiaa tulkitaan vahvemmin osallistavuuden kautta. Näistä yhteistyöhön perustuvan johtajuuden päätöksenteossa korostetaan kuntien roolia kokonaisuutena, kun taas hajautetun johtajuuden tavoitteena on hajauttaa poliittista valtaa kuntayhteisölle. (Bentzen ym. 2020, 493.)

Toimeenpanevaa johtajuutta (executive leadership) vahvistetaan erityisesti ylintä poliittista johtajuutta mahdollistaen kuten täydentämällä viranhaltijaorganisaatiota poliittisilla neuvonantajilla ja tiivistämällä ylimpien poliittisten toimijoiden yhteistyötä sekä nostamalla johtavia poliitikkoja merkittävään rooliin toimeenpanossa, kuten johtoryhmissä ja talouden johtamisessa. **Kollektiivista johtajuutta** (collective leadership) vahvistetaan tukemalla kaikkien valtuutettujen poliittista toimintakykyä ja johtajuutta mm. valtuutettujen kouluttautumismahdollisuuksilla, parantamalla tiedonvälitystä ja vahvistamalla poliittisten toimielinten välistä yhteistyötä. Poliittisen johtajuuden painopiste siirtyy vahvemmin toimintapolitiikan kehittämisen mahdollisuuksiin. Sisäänrakennettuna ideana on vahvistaa politiikan roolia suhteessa vahvaan hallintoon. **Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta** (collaborative leadership) tuetaan nostamalla kuntalaiset ja muut paikalliset toimijat osaksi poliittista johtajuutta. Kuntalaiset nähdään innovatiivisina, uusia ideoita ja tietoa tuottavina toimijoina, joita on tarpeen kutsua osaksi toimintapolitiikan muovaamista mm. hyödyntämällä tilapäisiä yhteistyöfoorumeita. Demokratiaa toteutetaan paikallisyhteisön laajan osallisuuden ja hajautetun vallan kautta. **Hajautettuun johtajuuteen** (distributive leadership) pyrittäessä painopiste on yhteistyöhön kutsumisen sijaan poliittisen vallan delegoinnista edustuksellisen poliittisen järjestelmän ulkopuolisille ryhmille ja toimijoille. Esimerkkeinä ovat fasilitoiva ote kansalaistoimijoihin, erilaisiin kansalaisyhteiskunnan hankkeisiin ja vaikkapa osallistuvan budjetoinnin hyödyntäminen. Vaikka poliittista valtaa ei suoraan vahvistettaisi, voidaan tukea poliittisen johtamisen fokusoitumista tiukemmin strategisten kysymysten ympärille. (Bentzen ym. 2020, 493–497.) Edellä esitellyn kehikon soveltamisen hallintosääntöaineistoon esittelemme seuraavassa luvussa.

AINEISTON JA ANALYYSITAVAN ESITTELY

Empiirinen aineisto

Tämän tutkimuksen aineiston muodostavat osa- ja kokoaikaisia luottamushenkilöitä hyödyntävien kuntien hallintosäännöt. Hallintosäännön sisällöstä ja sen muutoksista päättää valtuusto. Hallintosääntöjen reunaehdot on määritelty Kuntalaissa (90 §), ja jokaisella kunnalla ja kuntayhtymällä tulee olla hallintosääntö. Hallintosäännön tulee sisältää vähintään ne määräykset, jotka kuntalaissa on lueteltu. (Kuntaliitto 2021.) Hallintosäännössä tulee antaa määräykset ainakin hallinnon ja toiminnan järjestämiseen, päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn sekä valtuuston toimintaan liittyvistä asioista. Valtuuston kokoontumisen perussäännöt on esitetty kuntalaissa, mutta muiden toimielimien osalta kokousmenettelyt perustuvat pääasiassa hallintosääntöön. (Myllymäki, 2020, ss. 4–6.) Tutkimusaineistona hallintosäännöt ovat merkittäviä sillä, kuntien päätöksenteon perustana ovat Kuntalaki ja kunnan hallintosäännön määräykset, hallintosääntö jäsentää sekä kuvaa kunnan johtamisjärjestelmää ja hallintosääntö toimii myös toimivaltasuhteiden neuvottelun työkaluna.

Tutkimusaineistomme on 23 suomalaisen kunnan hallintosäännöt (ks. Liite 1), jossa edustettuna ovat kaikki aineistonkeruuhetkellä (31.12.2020) osa- tai kokoaikaisia luottamushenkilöitä hyödyntäneet kunnat. Valintakriteerinä oli, että vähintään yhden luottamushenkilön tehtävä oli määritelty joko osa-aikaiseksi, koko-aikaiseksi, päätoimiseksi tehtäväksi, kuukausipalkkioon oikeuttavaksi tai oikeudeksi virka- ja työehtosopimuksen mukaisiin etuuksiin.

Institutionaalisina dokumentteina hallintosäännöt on laadittu ensisijaisesti kuntien toimintaa varten. Ammattimaisille kuntapoliitikoille osoitetut tehtävät ja vastuut ovat muodoltaan toteavia, eivätkä itsessään valota sitä, miten linjauksia sovelletaan ja mitä käytännön vaikutuksia niillä on. Hallintosääntöjen analyysissä kiinnitetään huomiota siihen mitä kirjauksia ja velvoitteita hallintosääntö sisältää, mutta tulkinassa tarkastellaan, minkälaisia normeja dokumenteissa luodaan ja minkälaista poliittista johtajuutta niissä legitimoidaan. (Prior, 2008, 825.) Hallintosääntöjen systemaattisen tarkastelun avulla voidaan muodostaa yleiskuva poliittisen

Taulukko 1 Hallintosääntöaineiston tehtävä- ja vastuukirjausten jakautuminen toimenkuvittain

	Kunnan- valtuuston puheen- johtaja	Kunnan- hallituksen puheen- johtaja	Kunnan- hallituksen varapuheen- johtaja	Pormestari	Apulais- pormestari	Lautakunnan puheenjohtaja, (vain Oulu)	Kaikki tehtävät
Toimeen- paneva							
a) Poliitiikan johtajuus	60	30	42	30	40	50	32
b) Hallinnon johtajuus	0	42	27	41	13	0	39
Kollektiivinen johtajuus	40	11	8	8	20	50	11
Yhteistyöhön perustuva johtajuus	0	17	23	21	27	0	18
Hajautettu johtajuus	0	0	0	0	0	0	0
Yht.	100 % (n 10)	100 % (n 316)	100 % (n 26)	100 % (n 140)	100 % (n 30)	100 % (n 2)	100 % (N 524)

johtajuuden painotuksista. Toimivaltasuhteita ja tehtävänjakoa jäsentävät dokumentit tarjoavat ajankohtaisen ja paikallisesti neuvotellun kuvan kuntien johtamisjärjestelmän vallanjaosta ja reunaehdoista, jotka kehystävät ammattimais-
ten kuntapoliittikkojen tehtävänkuvaa.

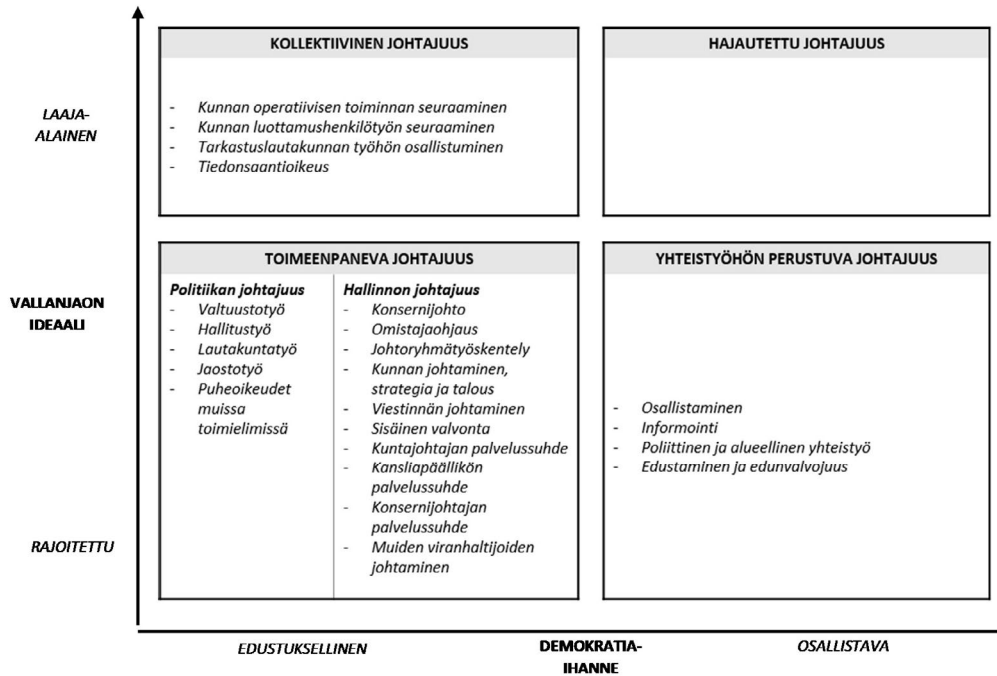
Aineiston analyysi

Hallintosääntöaineisto analysoitiin teoriaoh-
jaavan sisällönanalyysin keinoin hyödyntäen Bentzenin ja kumppaneiden (2020) typologiaa rajoittamattomana analyysikehikkona. Analyysissä mielenkiinto kohdistui kysymykseen, minkälaista poliittista johtajuutta hallintosäännöt tukevat. Tavoitteena on ollut kohdennettujen havaintojen tekeminen aineistosta säilyttäen kuitenkin mahdollisuus ottaa mukaan esiin nousevia teemoja myös analyysikehikon ulkopuolelta (Elo & Kyngäs, 2008). Analyysikehikon avulla aineistosta on tunnistettu ammattimaisille luottamushenkilöille osoitettuja tehtäviä ja vastuita. Tehtävänkuvaukset ja osoitetut vastuut on jäsennetty sen mukaan, minkälaista johtajuuden painotusta ne tukevat; *toimeenpaneva johtajuus, kollektiivinen johtajuus, yhteistyöhön perustuva johtajuus ja hajautettu johtajuus* (Bentzen ym. 2020, 494–97).

Hallintosäännöt käytiin systemaattisesti läpi poimimalla kaikki maininnat, joissa osoitettiin jokin osa- tai kokoaikaista luottamushenkilöä koskeva tehtävä tai velvollisuus. Näitä tehtäviä löytyi yhteensä 129, joihin viitattiin yhteensä 524 kirjauksella. Tehtävät ryhmiteltiin aineistolähtöisesti samankaltaisuuksien ja aihepiiriensä mukaan alaluokkiin (23 alaluokkaa). Esimerkkinä toimii alaluokka *Osallisuuden edistäminen*, mikä kokoaa yhteen tehtävät: *edistää kuntalaisten osallistamis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, osallisuuden ja hyvinvoinnin jaoston puheenjohtajuus, vastaa kuntalaisten osallistamisesta*. Tämän jälkeen eri tehtäviä yhteen kokoavat alaluokat on yhdistetty analyysikehikkoon sen mukaan, minkälaista poliittista johtajuutta ne tukevat. Esimerkiksi *Osallisuuden edistäminen* -alaluokka on sijoitettu *Yhteistyöhön perustuvan johtajuuden* yläluokkaan.

Aineistossa painottui lukumäärällisesti toimeenpaneva johtajuus. Valtaosa (71 %) kaikista aineiston tehtävä- ja vastuukirjauksista oli tulkittavissa toimeenpanevaa politiikan tai hallinnon johtajuutta tukeviksi. Toiseksi tyypillisimpiä olivat yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta tukevat kirjaukset (18 %) ja kolmanneksi kollektiivista johtajuutta tukevat kirjaukset (11 %). Hajautetusta johtajuudesta ei aineistossa ollut

Kuvio 3 Aineiston analyysin jäsenitys analyysikehikon mukaisesti



mainittavia viitteitä, ja käsittelemme teeman poissaoloa tulkinnessa. Painotukset eivät noudatelleet tarkkarajaisesti ammattimaisten luottamushenkilöiden tehtävänkuvia, joista useimpiin sisältyi monenlaista johtajuutta rakentavia tehtäviä ja vastuita (Taulukko 1).

Analyysin tulosten kuvaamisessa pyrittiin säilyttämään alkuperäisen typologian idea ja selkeys, mutta aineiston omaleimaisuuden vuoksi olemme soveltaneet kehikkoa aineiston ehdoilla (Kuvio 3).

POLIITTISEN JOHTAJUUDEN PAINOTUKSET

Toimeenpaneva johtajuus: jakautuminen politiikan ja hallinnon johtajuuteen

Toimeenpaneva johtajuus näyttäytyy analyysimme myötä erilaisena kuin alkuperäisessä typologiassa jakautuen kahteen osioon, toimeenpanevaan politiikan johtajuuteen sekä toimeenpanevaan hallinnon johtajuuteen. Jakolinja muodostuu tarkastellessa luottamushenkilölle osoitettua tehtävää siten, onko tehtävän tarkoituksena tehostaa toimeenpanevaa johtajuutta poliittisessa

päätöksenteossa vai parantaa ylimmän poliittisen johdon kykyä johtaa kuntaorganisaation hallintoa. Kummankin muodon tarkoituksena on vahvistaa ylimpien poliittisten johtajien vaikutusvaltaa ja päätöksentekokykyä, mutta erona on, millaisia vaikutuksia kyseisten poliittisen johtajuuden muotojen rakentamisella voi olla kunnan toimintaan sekä laajemmin yhteiskuntaan. Nämä toimeenpanevan johtajuuden kaksi painotusta käsitellään omina kokonaisuuksinaan seuraavassa.

Politiikan johtajuus

Politiikan johtajuus näyttää aineistossa merkittävänä. Ammattimaisten luottamushenkilöiden asema on lähtökohtaisesti vahva, sillä tehtävänkuvat ovat sidoksissa poliittisten elimien, kuten kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen, lautakuntien ja erilaisten jaostojen toimintaan ja johtamiseen. Poliitiikan johtajuutta rakennetaan ylimmän poliittisen johdon, pormestarin, kunnanhallituksen puheenjohtajan, ja jossain määrin myös valtuuston puheenjohtajan, asemaa vahvistamalla. Ylimmän poliittisen johdon

asemaa vahvistamalla on tarkoituksena tehostaa poliittista päätöksentekokykyä.

Politiikan johtajuutta tukevat tehtävät liittyvät esimerkiksi kunnanhallituksen ja -valtuuston käytännön työskentelyyn ja kokousten järjestämiseen. Nähtävissä on erilaisia linjauksia, jotka kuvaavat sitä, miten yksittäisten luottamushenkilön asemaa on vahvistettu suhteessa valtuuston kollektiiviseen rooliin. Ammattimaiset luottamushenkilöt voidaan nostaa hallintosäännön kirjauksilla muun valtuuston yläpuolelle. Tyypillinen politiikan johtajuuden ilmentymä on pormestarien sekä kunnanhallituksen puheenjohtajien ensisijainen puheoikeus valtuuston kokouksissa. Tampereella valtuuston puheenjohtajan on annettava puhevuoro pormestarille ennen muita puhujia (102§, Puhevuorot.) Lisäksi esimerkiksi Kärkölässä pormestarilla on valta päättää valtuuston jäsenen koulutuksesta. (24§, Pormestarin tehtävät ja toimivalta.)

Merkittävä politiikan johtajuuden arena on kunnanhallitusten puheenjohtajien johtama kunnanhallituksen työskentely. Aineistossa on mainintoja, jotka antavat ammattimaisille luottamushenkilöille erityistä toimivaltaa hallituksen työskentelyssä ja mahdollisesti siten tehostavat poliittista päätöksentekoa. Hallituksen puheenjohtajien rooli kunnanhallituksen johdossa on jo lainsäädännöllä vahva, ja esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtajan otto-oikeudesta säädetään kuntalaissa. Kuitenkin esimerkiksi Kotkassa kaupunginhallituksen puheenjohtajalla on oikeus toimia hallituksen esittelijänä kaupunginjohtajan sijasta (18§ Esittelijät). Turussa puolestaan kunnanhallituksen puheenjohtajan politiikan johtajuutta on tehostettu tiedonsaantia parantamalla ja velvoittamalla kaupunginjohtaja pitämään nimenomaan hallituksen puheenjohtaja ajantasaisesti ja riittävästi tietoisena käsiteltäviksi tulevista asioista (21§, Kaupunginjohtaja).

Politiikan johtajuutta on vahvistettu lautakuntien työskentelyä muovaamalla. Ammattimaisella luottamushenkilöllä, tyypillisesti apulaispormestarilla ja Oulussa lautakunnan puheenjohtajalla, voi olla otto-oikeus, ja siten mahdollisuus nostaa asia yksittäisen luottamushenkilön harkinnan mukaisesti lautakuntakäsittelyyn. Hallintosäännöissä apulaispormestareille säädetty lautakuntien puheenjohtajuus valtuuttaa heidät vastuullaan olevien lautakuntien työskentelyn arviointiin ja kehittämiseen. Poliitiikan joh-

tajuutta on vahvistettu myös erilaisten jaostojen kautta. Erityisesti kunnanhallituksen puheenjohtaja on tyypillisesti määritetty hallintosäännössä keskeisten jaostojen puheenjohtajaksi tai jäseneksi. Puheenjohtajuuden lisäksi puheenjohtajien asemaa voidaan vahvistaa esimerkiksi myöntämällä kunnanhallituksen puheenjohtajille puhe- ja läsnäolo-oikeus kunnan kaikkien jaostojen kokouksiin.

Politiikan johtajuutta korostavat tehtävät ja vastuut asemoivat ammattimaisen luottamushenkilön edustuksellisen demokratian ideaalia mukailevien toimielinten toiminnan tehostajaksi. Poliitiikan johtajuus säilyttää vallanjaon rajoittumisen vaaleilla valituille luottamushenkilöille ja asemoi keskeisen vallankäytön vakiintuneisiin, edustuksellisiin toimielimiin. Poliitiikan johtajuutta vahvistetaan kuntien johtamisjärjestelmän kaikilla tasoilla.

Hallinnon johtajuus

Hallinnon johtajuudessa poliittinen johtajuus kohdistuu kuntaorganisaation hallinnolliseen ja toimeenpanevaan osaan. Hallinnon johtajuutta rakennetaan kytkemällä ammattimaiset luottamushenkilöt suoraan kuntaorganisaation strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen. Liittymäpintoja on muodostettu kunnan ja sen talouden johtamiseen, konsernijohtoon, omistajaohjaukseen, johtoryhmätyöskentelyyn, viestintään sekä sisäiseen valvontaan. Kuntalain mukaisesti kunnanhallituksen puheenjohtaja toimii kunnanjohtajan esihenkilönä, mutta hallintosääntöaineistossa asemaa on täsmennetty yksityiskohtaisemmin kirjauksin, mikä myös vahvistaa yksittäisen ammattimaisen luottamushenkilön hallinnon johtajuutta.

Erityisesti pormestarit ja kunnanhallituksen puheenjohtajat ovat tiiviisti kytköksissä kunnan strategiseen ja talouden johtamiseen. Ammattimainen luottamushenkilö määrätään hallintosäännössä selkeästi johtamaan kuntaa ja sen toimintaa, vastaamaan strategian valmistelusta ja paikoin jopa sen toteuttamisesta. Esimerkkinä talouden johtamisesta on luottamushenkilön kytkeminen osaksi talousarvion valmistelua, esittelyä ja talousarviossa esitettyjen tavoitteiden toteuttamista. (Hämeenlinna 4§, Kaupunginhallituksen puheenjohtaja; Tuusula 4.1§, Pormestarin tehtävät.)

Hallinnon johtajuutta vahvistetaan asemoil-
malla ammattimainen luottamushenkilö konserni-
johtoon esimerkiksi nimeämällä kunta-
konsernin johtajaksi tai asettamalla hänet konserni-
johtoon, konsernijaoston tai muun konserni-
johtoon kuuluvan toimielimen johtajaksi. Joissakin tapauksissa luottamushenkilölle on taattu ainoastaan jäsenyys konserni-
johtossa. Esimerkiksi Mikkelissä kunnanhallituksen puheenjohtajalle on myönnetty vain puhe- ja läsnäolo-oikeus kaupungin konserni- ja elinvoimajaoston kokouksiin. Ammattimaiset luottamushenkilöt ovat osallisina muutamien kuntien omistajaohjauksessa. Kotkassa kaupungin hallituksen puheenjohtaja on nimetty kunnan omistajaohjauksensa puheenjohtajaksi. Esimerkkinä luottamushenkilön pienemmästä roolista omistajaohjauksesta on Rovaniemi, jonka hallintosäännössä kaupunginjohtaja on veloitettu pitämään kunnan hallituksen puheenjohtaja tietoisena omistajaohjauksen toimenpiteistä (4 §, Konsernijohdon tehtävät ja toimivallan jako).

Aineistossa on vahvaa hallinnon johtajuutta tukevaa sääntelyä erityisesti johtoryhmyöskentelyyn liittyen, koskettaen pääosin pormestareita. Kunnan toiminnan johtamisen koordinoimista vastaavalla kunnan johtoryhmällä on keskeinen rooli kunnan operatiivisessa johtamisessa. Osassa kunnista todetaan pormestarin päättävän sekä johtoryhmän jäsenistä että sen tehtävistä, jolloin johtoryhmästä muodostuu merkittävä hallinnon johtajuuden väline. Tampereella pormestari yksiselitteisesti päättää kaupungin johtoryhmästä ja sen tehtävistä (3§, Pormestari). Johtoryhmyöskentelyyn voidaan sitouttaa ammattimainen luottamushenkilö kevyemminkin esimerkiksi kirjaamalla kunnan hallituksen puheenjohtajalle oikeus osallistua johtoryhmän kokouksiin, kuten Kajaanissa on tehty (22a§, Johtoryhmät.)

Hallinnon johtajuutta rakennetaan myös pienempien vastuiden kautta, joiden kokonaisuudesta syntyy osiaan vahvempi lopputulos. Kunnan viestinnän johtamisessa ammattimaiset luottamushenkilöt, erityisesti pormestarit ja apulaispormestarit, voivat toteuttaa hallinnollista johtajuutta. Kolmessa kunnassa pormestarille on osoitettu valta päättää neuvottelu-, tiedotus- ja edustustilaisuuksien järjestämisestä. Myös kunnan sisäisessä valvonnassa ammattimaisille

luottamushenkilöille avautuu merkittävä rooli myös muutoin kuin tarkastuslautakuntien tai toimikuntien jäsenyyksien kautta. Esimerkiksi pormestareille on ohjattu valtaa velvoittamalla heidät vastaamaan sisäisen valvonnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta tai suoraviivaisemmin johtamaan, ainakin osittain, sisäistä tarkastusta.

Hallinnon johtajuuden rakentaminen näkyy kuntalaissa kunnan hallituksen puheenjohtajille luodussa roolissa kunnan viranhaltijoiden henkilöstöhallinnollisena esihenkilönä. Tavanomaisen esihenkilövästuiden lisäksi hallintosääntöihin on kuitenkin tehty yksityiskohtaisempia kirjauksia, joissa kunnan hallituksen puheenjohtajan esihenkilövaltaa suhteessa johtajaan viranhaltijaan on laajennettu; Lappeenrannassa kunnan hallituksen puheenjohtajan todetaan olevan oikeutettu harjoittamaan työnjohtovaltaa suhteessa kaupunginjohtajaan (3§, Työnjohtovallan käyttäminen); Kotkassa kunnan hallituksen puheenjohtajalla on valta pidättää kaupunginjohtaja väliaikaisesti virasta (19§, Virantoimituksesta pidättäminen) ja päättää itsenäisesti tämän sivutoimiluvasta (17§ Sivutoimet) kuten myös Lahdessa (50§ Sivutoimilupa); Vantaalla kunnan hallituksen puheenjohtajalle on kirjattu oikeus vaatia kaupunginjohtajalta selontekoa kaupunginhallitukselle (3§, Selonteko) ja useissa kunnissa päättää kuntajohtajan koulutuksista.

Hallinnon johtajuuden vahvuus rakentuu erityisesti pormestarien roolituksessa ja heidän suhteessaan kunnan ylimpiin viranhaltijoihin. Pormestarien todetaan toimivan kansliapäälliköiden, tai Tampereella konserni-johtajan, henkilöstöhallinnollisena esimiehenä. Lisäksi pormestareilla saattaa olla ylimpiin viranhaltijoihin liittyen muitakin valtaoikeuksia. Esimerkiksi Helsingissä pormestarille on annettu oikeus määrätä kansliapäällikön tehtävät ja Pirkkalassa pormestarilla on valta itse valita kansliapäällikkö kunnan viranhaltijoiden joukosta (4§, Toimialajohtajat). Osalle pormestareista on annettu oikeus pidättää erikseen määrittelemätön viranhaltija virasta väliaikaisesti. Kärkölässä pormestarilla on hallintosääntöön kirjattu oikeus selvittää johtoryhmän jäsenten työ- ja toimintakyky. Hallinnon johtajuutta rakennetaan vankasti myös Puolangan hallintosäännössä, jonka mukaan kunnan pormestarilla on oikeus nimetä henkilö avoimen viran hoitajaksi enin-

tään puoleksi vuodeksi (34 §, Palvelussuhteeseen ottaminen).

Hallinnon johtajuutta korostavat tehtävät ja vastuut luovat edellytykset luottamushenkilön työskentelylle virkakoneiston johtajana. Siten tehtävä siirtyy etäämmälle puhtaasta edustuksellisen demokratian päätöksentekijästä ja irrottaa ammattimaisen luottamushenkilön tehtävät rivivaltuutettujen joukosta. Hallinnon johtajuus asemoi vallankäytön mahdollisuudet yhä tiukemmin ammattimaisen luottamushenkilön ympärille.

Kollektiivinen johtajuus

Kollektiivisella johtajuudella tuetaan kaikkien valtuutettujen kykyä johtaa ja kehittää kunnan toimintaa nimenomaan kollektiivina. Etenkin kunnanvaltuuston vaikutusvallan ja aseman vahvistaminen voidaan tulkita osana kollektiivista johtajuutta. Kollektiivisen johtajuuden vahvistaminen näyttäytyy yhtäältä hallintosääntöjen maininnoissa kunnan toiminnan seuraamisesta ja toisaalta yksittäisten kunnanvaltuutettujen tiedonsaantioikeuksiin liittyvissä kirjauksissa.

Vahvimmin kollektiivista johtajuutta näyttävät tukevan ja vahvistavan erilaiset valtuutettujen tiedonsaantioikeuksiin liittyvät tehtävät ja velvoitteet. Tyypillisesti kirjauksissa veloitetaan ammattimainen luottamushenkilö vastaamaan valtuutetun antamaan kysymykseen. Ammattimaisia luottamushenkilöitä veloitetaan myös läsnäoloon kunnanvaltuuston kokouksissa. Ainoastaan Lohjalla kunnanhallituksen puheenjohtaja on veloitettu pitämään päätöspöytäkirjaa tekemistään päätöksistä (3§, Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät ja ratkaisuvälä), mikä lisää merkittävästi yksittäisen valtuutetun mahdollisuuksia pysyä ajan tasalla tehdyistä päätöksistä, ja mikä asemoi ammattimaisen luottamushenkilön tilivelvolliseksi valtuustolle.

Kollektiivista johtajuutta voidaan tulkita tuettavan myös velvoittamalla ammattimaisia luottamushenkilöitä ”seuraamaan” tai ”valvomaan” kunnan kokonaisuuden tai kuntaorganisaation eri osien ja toimielinten toimintaa. Tämäntyyppiset kirjaukset eivät suoranaisesti lisää yksittäisten luottamushenkilöiden päätätävyyttä, vaan ennemminkin korostavat ammat-

timaisten luottamushenkilöiden roolia valtuuston ”silminä ja korvina” kunnassa. Erilaiset toimielimien valvontaan liittyvät tehtävät tukevat kollektiivista johtajuutta, kun ammattimaiset luottamushenkilöt kykenevät valvomaan kunnan toimintaa ja informoimaan kunnanvaltuustoa mahdollisista epäkohdista.

Vaikka ammattimaisten luottamushenkilöiden tehtävänkuvat näyttävät joillakin tavoin tukevan kollektiivista johtajuutta, jäävät hallintosääntöjen muut kirjaukset ja osoitukset kollektiivisen johtajuuden vahvistamiseksi vähäisiksi ja hajanaisiksi. Kollektiivista johtajuutta painottavat tehtävät voivat kuitenkin muuttaa vallanjakoa laaja-alaisemmaksi ja ainakin tuoda näkyväksi valtuuston aseman vahvaa valtaa käyttävänä kollektiivina. Demokratiahanteen näkökulmasta kollektiivinen johtajuus sitoo ammattimaisten luottamushenkilöiden tehtävän edustuksellisen demokratian käytäntöihin.

Yhteistyöhön perustuva johtajuus

Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta tukevissa tehtävissä korostuu yhteistoiminnallisuus poliittisessa ja alueellisessa yhteistyössä ja edunvalvontatehtävissä sekä monitoimijaisuus, joka ilmenee osallistamiseen ja informointiin liittyvissä tehtävänkuvissa. Osallistamiseen liittyvissä tehtävissä korostuu kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistaminen. Viestintään liittyvissä tehtävissä kumppaneiksi mainitaan myös erilaisia sidosryhmiä. Ammattimaisilla luottamushenkilöillä on rooli myös kunnan poliittisessa ja alueellisessa yhteistyössä.

Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta vahvistetaan hallintosäännöissä ohjaamalla ammattimaisten luottamushenkilöiden roolia kohti kuntalaisia osallistavaa ja heidän kanssaan vuorovaikuttavaa toimintaa, tehtäviä on suunnattu hallintosääntöjen kirjauksissa erityisesti pormestareille ja apulaispormestareille. Osoitetut vastuut liittyvät mm. kuntalaisten osallistumisen mahdollistamiseen sekä kuntademokratian ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistämiseksi (Tampere 34§, Pormestarin tehtävät ja ratkaisuvälä; Puolanka 4§, Kunnan viestintä). Lahdessa myös kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle on osoitettu jäsenyys osallisuuden ja hyvinvoinnin jaostossa (2§, Luottamushenkilöorganisaatio).

Erilaisten sidosryhmien kanssa keskustelu on nostettu osaksi hallintosääntöjen kirjauksia. Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta rakennetaan osoittamalla ammattimaisille luottamushenkilöille, lähinnä pormestareille ja kunnan hallituksen puheenjohtajille, vastuu poliittisen ja alueellisen yhteistyön hoitamisesta sekä korostamalla pormestarin roolia kuntansa edustajana sekä edunvalvojana. Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta rakennetaan myös apulaispormestarien samankaltaisilla tehtävillä. Tiedonjakoon liittyvien tehtävien ja vastuiden kautta rakennetaan myös yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta. Ammattimaisia luottamushenkilöitä vastuutetaan laajasti kuntalaisten ja eri sidosryhmien kanssa käytävästä keskustelusta mutta myös kunnan erilaisten tavoitteiden ja merkittävien asioiden viestimisestä kuntalaisille, kuten Raumalla hallintosääntöön on kirjattu (4§, Kaupunginhallitus).

Poliittiseen yhteistyöhön liittyvät kirjaukset ja tehtävät tukevat yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta. Ammattimaisen luottamushenkilön työn keskiöön määritellään hallintosäännöissä tehtäväksi johtaa kunnan poliittista yhteistyötä. Lahdessa yhteistoimintaan perustuvaa johtajuutta on vahvistettu velvoittamalla kaupungin hallituksen puheenjohtajisto toimimaan kollegiona, vaikkakin puheenjohtajan johdolla (6§, Kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat). Esimerkkinä vielä laajemmasta yhteistoimintavastuusta on Rauman kaupungin hallituksen puheenjohtajalle määrätty tehtävä kuuluu kaikkien valtuustoryhmien yhdessä muodostamaan neuvottelukuntaan (111§, Valtuustoryhmien neuvottelukunta).

Yksittäisinä yhteistyöhön perustuvan johtajuuden vahvistajina ovat vastuu myös alueellisesta yhteistyöstä ja seutuyhteistyön johtamisesta. Alueellisen kytköksen myötä ammattimaiset luottamushenkilöt, erityisesti pormestarit, ovat veloitettuja edustamaan kuntaa ja toimimaan kansallisen (esim. Tuusula 4.1§ Pormestarin tehtävät) ja kansainvälisen tason edunvalvojina (Helsinki: 1 § Pormestarin toimivalta).

Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta vahvistavat tehtävät ja vastuut, kuten kunnan sisäinen ja alueellinen yhteistyö, muovaavat ammattimaisen luottamushenkilön toimenkuvaa kohti laajempaan osallisuuteen perustuvaa demokratiaihannetta.

POHDINTA POLIITTISEN JOHTAJUUDEN VAHVISTAMISEN SEURAUKSISTA

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut vastata kysymykseen, *minkälaista poliittista johtajuutta kuntiin rakennetaan hallintosääntöihin kirjatuihin ammattimaisille luottamushenkilöille osoitetuissa tehtävissä ja vastuissa*. Hallintosääntöaineiston analyysin perusteella voidaan todeta, että kunnissa, joissa on ammattimaisia luottamushenkilöitä, rakennetaan erityisesti toimeenpanevaa johtajuutta, jota vahvistetaan yhtäältä kuntaorganisaation sisäisesti hallinnon johtajuudella ja toisaalta poliittisessa yhteisössä politiikan johtajuudella. Ammattimaiset luottamushenkilötehtävät näyttävät erilaistuvan, mikä heijastelee monia tarpeita ja odotuksia, joita poliittisen johtamisen vahvistamiselle on osoitettu. Nähtävissä on erilaistumista sekä eri ammattimaisten luottamushenkilöroolien sisällä ja eri kuntien välillä. Hallintosäännöllä on ratkaiseva merkitys sille, minkälaiseksi ammattimaisen luottamushenkilön tehtävä paikallisesti muotoutuu.

Toimeenpaneva johtajuus korostuu ammattimaisissa luottamushenkilötehtävissä

Ammattimaisten luottamushenkilöiden toimenkuvissa korostuu toimeenpaneva johtajuus, johon sisältyy sekä politiikan että hallinnon johtajuutta. Etenkin pormestarien ja kunnanhallitusten puheenjohtajien vahva asema mahdollistavat entistä vahvemman hallinnon johtajuuden kunnissa. Toimeenpanevaa hallinnon johtajuutta korostavat tehtävät ja vastuut luovat edellytykset luottamushenkilön viranhaltijamaiselle työskentelylle. Tämä haastaa perinteisen poliitikka-hallintodikotomian, eikä esimerkiksi valmistelu- ja päätöksentekoprosessia ole enää mahdollista tarkastella täysin erillisinä toisistaan. Hallinto-politiikka-rajapinnan nähdään olevan jyrkän kahtiajaon sijaan liudentunut hallintosääntöjen vallan- ja tehtävienjakoa kuvaavissa kirjauksissa.

Kuntien johtamisjärjestelmän kehitystä voi tulkita heiluriliikkeenä, jossa uuden julkisjohtamisen (NPM) tulkinat hallinnon ja poliittisen johtamisen tiukasta erottamisesta tulevat haastetuiksi yhä vahvemalla poliittisella johtajuudella.

della ja poliittisen johdon vaikutusvallan kasvatamisella hallinnon sisältä käsin (Esim. Temmes 2014; Halligan 2020). Esimerkiksi Norjassa toimeenpanevaa ja kollektiivista poliittista johtajuutta vahvistaneiden hallinnonuudistusten perusteluiksi on nostettu tarve luoda vastinpari vahvalle viranhaltijaorganisaatiolle (Bentzen ym. 2020, 500). Kyse voi olla myös siitä, että uuden julkisjohtamisen vahva vaikutus koko julkista hallintoa määrittäneenä ideologiana pitää asemansa, jolloin jopa poliittinen johtajuus sovittautuu sen luomiin reunaehtoihin ja toiminnan ideaaleihin (ks. Funck & Karlsson 2020, 366). Toimeenpaneva hallinnon johtajuus on omiaan tiivistämään poliittista vallanjakoa kohdentuen yhä tiukemmin ammattimaisen luottamushenkilön ympärille. Kehitys vie ammattimaisen luottamushenkilön roolia etäämmälle perinteisestä edustuksellisen demokratian päätöksentekijästä, eikä ammattimainen luottamushenkilö enää rinnastu ns. rivivaltuutettujen asemaan. Heilurin asennosta ja painotuksesta riippumatta, viranhaltija- ja poliittisen johtamisen yhteen kietoutuneisuus suomalaisten kuntien johtamisjärjestelmissä vahvistuu ja vaikiintuu ammattimaisten luottamushenkilöiden myötä entisestään (ks. Leinonen 2012, 57–58, Majoinen ym. 2008).

Poliittisen johtajuuden vahvistaminen ei hallintosääntötarkastelun perusteella näytä vahvistavan valtuuston asemaa ja valtaa kollektiivina, vaan on omiaan muuttamaan joidenkin yksittäisten luottamushenkilöiden asemaa vahvemmiksi. Pormestarien ja kunnanhallitusten puheenjohtajien tehtäväkuvissa tunnistettuna kehityssuuntana on politiikan henkilöityminen. Parhaimmillaan vahvalla poliittisella johtajuudella voidaan sitouttaa muutoksenteekijöitä osaksi kuntaorganisaatiota, minkä avulla voidaan aikaansaada uudenlaista dynamiikkaa, mikä voi toimia poliittisen johtamisen tehostamisena (Jäntti ym. 2021a). Poliitiikan johtajuuden korostuessa ammattimaiset luottamushenkilöt asemoituvat edustuksellisen demokratian ideaalia mukailevien toimielinten toiminnan tehostajiksi. Poliitiikan toimintavapaus kokonaisuudessaan ja kollektiivisena prosessina voi kaventua, kun politiikalle asetetaan managerialistisia tehokkuus- ja virtaviivaisuusodotuksia (myös Heuru 2000, 354), joiden saavuttamiseksi hyödynnetään hallinnon ja politiikan johtajuutta.

Julkisessa keskustelussa on tunnistettavissa halu ”saada päätöksiä aikaiseksi”. On syytä pohtia, onko esimerkiksi kunnanvaltuustojen asemaa ja toimintatapojen perusteella aito tarve ja peruste aktiiviselle muutostyölle (vrt. Jäntti ym. 2021a) vai vaikuttaako uudistamisen taustalla myös ideologinen tai kulttuurinen uskomus siitä, että päätöksentekokykyä ja toimeenpanoa tulisi lähtökohtaisesti kehittää.

Kuntiin voi rakentua yhä vahvempia poliittisia johtajapositioita ja vahvan johtajuuden mahdollisuuksia, joiden rakentamisen uhkana on elitistisempi demokratia. Valtuustojen kollektiivisen vallankäytön mahdollisuudet voivat ohentua, mikäli valta keskittyy vain harvoille (ks. myös Jäntti, Haveri & Rannisto 2021). Vallan keskittyminen noudattelee eurooppalaisia kehitystä (Halligan 2020). Ristiriita on ilmeinen, mikäli kehittämisessä on nojattu demokra-tiavajeeseen vastaamiseen (vrt. Wollmann 2014, Jäntti ym. 2021a). Kollektiivista johtajuutta painottavat tehtävät ja vastuut kuitenkin voivat hieman laajentaa vallanjakoa, ja niiden kautta valtuuston rooli tulee näkyväksi. Kehittämisen kysymyksiä on, minkälaiseen edustukselliseen demokratiaan halutaan nojata, toteutetaanko vallanjakoa avoimesti ja onko pohjimmaisena ideaalina valtuuston jäsenten yhtäläiset oikeudet ja mahdollisuudet vaikuttaa.

Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta vahvistavat harvat elementit muovaavat ammattimaisen luottamushenkilön toimenkuvaa kohti kuntalaisten osallistumiseen perustuvaa demokra-tiaihannetta. Siitä huolimatta yhteistyöhön perustuva johtajuus tukee kuitenkin enemmänkin rajoitettua, vakiintuneiden toimijoiden välistä vallanjakoa kuin laaja-alaisuutta. Tarkastelluissa hallintosäännöissä ei ole juuri lainkaan viitteitä hajautetusta johtajuudesta toisin kuin esimerkiksi Tanskan hallinnonuudistamistapauksissa (vrt. Bentzen ym. 2020, 500). Syynä voivat olla käytetyn dokumenttiaineiston rajoitteet, sillä ne tarjoavat vain yhden näkökulman poliittisen johtajuuden hajauttamiseen. Kiinnostavaa on kysyä, miksei vallan edelleen delegointi näy hallintosäännöissä, vaikka käytännössä vallanjakoa tapahtuu varsin laajasti esimerkiksi johtoryhmien ja toimikuntien mutta myös kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Toisaalta Suomen kunnissa esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan rooli ja osallistuvan demokratian käytänteet ovat vielä

kehityksessä, ja niitä on tarkasteltu osana kunnan kokonaishallinnan avautumista eikä niinkään kuntien poliittisen johtajuuden kysymyksenä (ks. Kurkela 2021, 49–50). Ammattimaisten luottamushenkilöiden hallintosääntöihin kirjatut tehtävänkuvat näyttävät kokonaisuudessaan tukevan poliittisen johtajuuden edustuksellista luonnetta ja perinteisiin edustuksellisiin instituutioihin rajoittuvaa vallanjakoa (Bentzen ym. 2020, 492; ks. kuvio 2).

Erilaistuvat ammattimaiset luottamushenkilötehtävät

Toinen keskeinen tutkimuksen tuottama huomio on ammattimaisten luottamushenkilötehtävien erilaistuminen. Erilaistumista tapahtuu tehtävien sisällä eli paikoin kunnanhallituksen puheenjohtajan rooli voi olla hyvinkin vahva ja muistuttaa pormestarin asemaa, kun taas toisaalla kunnanhallituksen puheenjohtajan rooli on hyvin kevyesti ja vähin tehtävänkuvin määriteltyä. Vaikka yleispäteviä jaotteluja eri luottamushenkilötehtäviin rakentuvasta johtajuudesta ei voida aineiston rajoitteiden ja paikallisten tulkintojen vuoksi antaa, on tehtävien erilaisista painotuksista viitteitä.

Kunnanhallitusten puheenjohtajien ja pormestarien tehtävät ja vastuut painottuvat samansuuntaisesti, kun johtajuutta rakennetaan toimeenpanevaan suuntaan hallinnon ja politiikan johtajuuden kautta. Vaikka pormestarien rooli onkin rakennettu vastineeksi virassa toimivalle kuntajohtajalle, korostuu tehtävässä aito mahdollisuus painottaa tehtävää sekä politiikan johtajuuden että hallinnon johtajuuden suuntaan. Pormestari on luottamushenkilöistä ainoa, jolle automaattisesti kuuluu keskeinen rooli johdoryhmyöskentelyssä, ja valta ohjata viranhaltijaorganisaation toimintaa. (Vrt. Halligan 2019, 39.) Muilla ammattimaisilla luottamushenkilöillä ei käytännössä ole pääsyä johdoryhmän työskentelyyn, vaikka hallintosääntöön mahdollisuus olisikin kirjattu (ks. Kyösti & Paananen 2020).

Myös kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman voidaan tulkita lähentyvän autonomisempaa toimeenpanevaa hallinnon johtajuutta, jossa luottamushenkilö on tiiviisti johtamassa kunnan toimintaa ja toteuttamassa kunnan strategiaa. Tehtävästä on tunnistettavissa viran-

haltijoiden, mutta myös pormestarien asemaa muistuttavia piirteitä. Kollektiivinen johtajuus näyttäytyy kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävässä vain vähäisesti, kun puheenjohtaja asemoituu kunnanvaltuuston alaiseksi ja koko valtuuston osallistumista tukevaksi. Asetelma voi tunnustaa valtuuston roolin kollektiivina ja vahvimpana vallankäyttäjänä kunnassa (esim. Bentzen ym., 2020, 494), mutta se ei tule sisäänkirjoitettuna kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävissä ja vastuissa.

Tehtäviltään politiikan johtajuuteen painotuvien apulaispormestarien johtajuus rakentuu erityisesti rajatun toimialan ympärille. Keskityminen toimialan asioihin mahdollistaa syvällisen perehtymisen sekä poliittisen näkemyksen ja suunnannäyttämisen tuomisen osaksi valmistelutyötä (vrt. Peters & Helms, 2012, 25). Riskinä kuitenkin on, että näkymä ja mahdollisuudet johtajuuteen voivat kaventua ja siiloutua viranhaltijaorganisaation tuottaman sektoriatjattelun mukaiseksi (Torfing ym. 2019, 59).

Kunnanvaltuuston puheenjohtajan tehtävissä painottuu politiikan johtajuus. Tehtävänsisältöjä on määritelty vain vähän, ja näyttää siltä, että tarpeen on ollut ylipäättään ajankäytöllisesti mahdollistaa valtuuston puheenjohtajan tehtävässä toimiminen sen vaatimalla paneutumisella. (Jäntti ym. 2021a; Kyösti & Paananen 2020 & 2021.) Mahdollista myös on, että politiikan toimintavapaus on yleisesti pyritty säilyttämään eikä tehtäviä ole haluttu säädellä hallintosääntötasolla.

Hallintosäännöt paikallisten tulkintojen ilmentäjinä

Kolmanneksi huomioksi nostetaan hallintosääntöjen merkitys paikallisten johtajuustulkintojen ilmentäjänä. Hallintosäännöillä on aivan keskeinen rooli siinä, minkälaiseksi ammattimaisen luottamushenkilön tehtävän on mahdollista paikallisesti muotoutua. Hallintosääntöanalyysin osoittamat erot kuntien välillä ilmentävät keskenään hyvinkin erilaisia tulkintoja siitä, minkälaiseksi ammattimaisten luottamushenkilöiden roolia rakennetaan eri kunnissa. Lisäksi analyysi tuo näkyväksi hallintosääntökeskeistä merkitystä kunnan johtamisjärjestelmän suuntaajana. Hallintosääntöissä pohjimmiltaan kysymys on johtamismallin, vuorovaikutuskanavien

sekä vuorovaikutuksen ja ohjauksen suuntien vahvistamisesta ja legitimoinnista (ks. Svava & Watson 2010, 4).

Tämä tutkimus ei voi selittää hallintosääntöjen tosiasiallista merkitystä kuntien poliittisen johtajuuden rakentumisen näkökulmasta toteutettujen tehtävä- ja vastuukirjausten kautta. Hallintosääntöjen kirjausten yleisluontoisuus ja kirjaus-tarkkuuden suuri hajonta antaa kuitenkin viitteitä, ettei kunnissa ole vielä syntynyt mallia tai perinnettä säädellä politiikan johtajuutta. Lisäksi hallintosääntöjen uudistamisprosessi voi olla työläs ja vaikea, ja vallan- ja tehtävienjakoa tullaan jatkossakin toteuttamaan *ad hoc* muotoutuvilla suullisilla sopimuksilla.

Julkisena dokumenttina hallintosääntö tekee näkyväksi sekä kuntaorganisaatiolle että kuntalaisille johtamisjärjestelmän valta- ja vastuusuhteineen. Hallintosääntöihin kirjatut tehtävät ja vastuut ovat kuntien valtuustojen hyväksyminä oletettavasti jaettuja tulkintoja siitä, miten ammattimaisten kuntapoliitikkojen olisi suotavaa toimia tehtävässään. Hallintosääntö toimii ammattimaisten kuntapoliitikkojen aseman legitimoivana ja jäsentävänä työkaluna, jota laadittaessa vallanjaosta päästään keskustelemaan.

Hallintosääntö ei ole vain hallinnollisen tehtävänjaon välineitä, vaan niiden laatimisen voidaan nähdä olevan keskeinen vallanjaon, toimivaltasuhteiden ja ammatillisen luottamushenkilöiden mahdollisuuksien neuvottelun foorumi. Ammattimaiset luottamushenkilöt voivat vaalikausien myötä tuoda säännöllisen neuvottelun, ja ainakin osittaisen, vallan uudelleenjaon osaksi kuntaorganisaation sisäistä toimintaa. Johtajainstituution ollessa vielä tuore ei ole siis yhdentekevää, minkälaisia käytäntöjä ja neuvottelukulttuureja kuntiin syntyy.

LOPUKSI

Artikkeli tarjoaa uudenlaisen näkemyksen institutionaalisen kehittämisen tuloksena kuntien johtamisjärjestelmään syntyneestä johtajainstituutiosta, jossa toimivilta kuntapoliitikoilta vaaditaan aiempaa syvempää asiantuntemusta ja laajempaa ymmärrystä kuntaorganisaation toiminnasta (ks. Ruostetsaari ja Holttinen 2004). Tämä on omiaan lähentämään poliittista johtajuutta kohti virkajohtajuutta ja ohjaamaan toimimaan viranhaltijaorganisaation ehdoilla.

Kasvaneet osaamistarpeet haastavat kuntademokratiaa ohjanneen vakiintuneen käsityksen, jonka mukaan luottamustehtävää pitäisi pystyä hoitamaan maallikkona ja millä tahansa osaamis- ja koulutustasustalla. Luottamushenkilöiden ammatillistuminen näyttää jo toteutuvan kuntien keskeisten poliittisten johtajapositioiden osalta. Huomionarvoista on, ettei kaikkien luottamushenkilöinä toimivien tavoitteena ja intressinä ole tehdä paikallispolitiikasta ammattia osa- tai kokoaikaisesti.

Keskityttäessä kehittämään muita poliittisen johtamisen muotoja, ei valtuuston rooli ole vahvistunut odotetulla tavalla. Miten valtuuston roolia uhkaavaan heikentymiseen pyritään vastaamaan johtamisjärjestelmän kehittämisellä? Kuntalain tavoitteeksi asetettu luottamushenkilöiden toimintaedellytysten vahvistaminen ei näytä toteutuvan täysin, sillä valtatasapaino *politiikan sisällä* ei näytä edistyvän. Onko ammattimaistuvan luottamushenkilöiden seurauksena uusi poliittinen instituutio, jonka tehtävänä on johtaa valtuustoa? Tulevan tutkimuksen tehtävänä on selvittää, minkälaiseksi muotoutuu kunnanvaltuuston rooli erilaisten intressien kollektiivina ja paikallisdemokratian korkeimpana vallankäyttäjänä, kun kuntien tehtäväkenttä ja kuntien poliittinen johtaminen on suurten muutosten keskiössä.

LÄHTEET

- Bentzen, Tina Øllgaard, Lo, Christian & Winsvold, Marte. 2020. Strengthening local political leadership through institutional design: how and why. *Local Government Studies* 46:3, 483–504. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1690994>
- Edelenbos, Jurian, Klok, Pieter-Jan & van Tatenhove, Jan. 2009. The Institutional Embedding of Interactive Policy Making: Insights From a Comparative Research Based on Eight Interactive Projects in the Netherlands. *The American Review of Public Administration* 39:2, 125–48. <https://doi.org/10.1177/0275074008317157>
- Elo, Satu, & Kyngäs, Helvi. 2008. The Qualitative Content Analysis Process. *Journal of Advanced Nursing* 62:1, 107–15. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Fenwick, John & Elcock, Howard. 2014. Elected mayors: Leading locally? *Local Government*

- Studies* 40:4, 581–599. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.836492>
- Frederickson, H. George, Johnson, Gary Alan & Wood, Curtis. 2004. The changing structure of American cities: A study of the diffusion of innovation. *Public Administration Review* 64:3, 320–330. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00376.x>
- Funck, Elin K., & Karlsson, Tom S. 2020. Twenty-Five Years of Studying New Public Management in Public Administration: Accomplishments and Limitations. *Financial Accountability & Management* 36:4, 347–75. <https://doi.org/10.1111/faam.12214>
- Halligan, John (toim.) 2019. *Reforming public management and governance: Impact and lessons from Anglophone countries*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839107498>
- Haveri, Arto, Jäntti, Anni, Johanson, Jan-Erik, Parkkinen, Jonne & Paananen, Henna. 2021. Pormestarimallin vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön. Teoksessa: Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Rannisto, Pasi-Heikki. (toim.) 2021. *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*. Tutkimuksia 2021:3. Helsinki: Helsingin kaupunki.
- Heuru, Kauko. 2000. *Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa*. Tampere University Press. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/67034>
- Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni. 2021a. Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan? *Hallinnon tutkimus* 40:2, 129–144. <https://doi.org/10.37450/ht.95735>
- Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni. 2021b. Pormestari malli kuntajohtamisen muotona – pormestari malliin liittyvät tavoitteet, odotukset ja uskomukset. *Politiikka* 63:2, 135–157. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101245>
- Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Rannisto, Pasi-Heikki. (toim.) 2021. *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*. Tutkimuksia 2021:3. Helsinki: Helsingin kaupunki.
- Kurkela, Kaisa. 2021. Kunta ja muuttuva osallistuminen: Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kokonaisuuden kehittämisestä. *Hallinnon Tutkimus*, 40:1, 37–52. <https://doi.org/10.37450/ht.92256>
- Kyösti, Anni & Paananen, Henna. 2020. Ammattina luottamushenkilö: työympäristönä muuttuva johtamisjärjestelmä. *Uutta kunnista* 4/2020. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2087-ammattina-luottamushenkilö-työympäristönä-muuttuva-johtamisjärjestelmä>. Viitattu 21.4.2021.
- Kyösti, Anni & Paananen, Henna. 2021. Ammattina luottamushenkilö: työnä yhteistyön johtaminen. *Uutta kunnista* 3/2021. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2101-ammattina-luottamushenkilö-työnä-yhteistyön-johtaminen>. Viitattu 21.4.2021.
- Leinonen, Jaana. 2010. ”Kunnanjohtaja johtamisjärjestelmän kehittämisen aallokossa: kunnan poliittisen johtajuuden vahvistamistarpeet kunnanjohtajan näkökulmasta”. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. 38:2, 140–156.
- Leinonen, Jaana. 2012. ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä”: johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. *Acta-vöitöskirja*, 232. Suomen Kuntaliitto.
- Lowndes, Vivien & Leach, Steve. (2004). Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities. *Local Government Studies*, 30(4), 557–575. <https://doi.org/10.1080/0300393042000333863>
- Majoinen, Kaija, Korhonen, Sirpa & Merisalo, Maria. 2008. *Toimiva Kunta*. Helsinki: FCG Efeko Oy.
- Moulaert, Frank, Jessop, Bob & Mehmood, Abid. 2016. Agency, structure, institutions, discourse (ASID) in urban and regional development. *International Journal of Urban Sciences*, 20:2, 167–87. <https://doi.org/10.1080/12265934.2016.1182054>
- Nyholm, Inga, Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto. 2016. Julkisen hallinnon uudistamista säätelevät toimintaympäristömuutokset ja kehittämissä impulsit. Teoksessa: Nyholm, Inga, Stenvall, Jari, Airaksinen, Jenni, Pekkola, Elias, Haveri, Arto, af Ursin, Klaus & Tiihonen, Seppo. *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma, 2016, 197–236.
- Olsen, Johan P. 2009. Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government. *European Political Science Review* 1:1, 3–32. <https://doi.org/10.1017/S1755773909000022>
- Peters, Guy B., & Helms, Ludger. 2012. Executive Leadership in Comparative Perspective: Politicians, Bureaucrats and Public Governance”. Teoksessa Helms, Ludger (toim.), *Comparative Political Leadership*. Palgrave Studies in Political Leadership Series. Lontoo:

- Palgrave Macmillan UK. 25–55. https://doi.org/10.1057/9781137264916_2
- Piipponen, Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom, Marianne. 2018. *Valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat Manner-Suomen kunnissa vuonna 2017*. Uutta kunnista 3/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Prior, Lindsay. 2008. Repositioning Documents in Social Research. *Sociology*, 42:5, 821–836. <https://doi.org/10.1177/0038038508094564>
- Ruostetsaari, Ilkka, & Holttinen, Jari. 2004. Kunnallisten luottamushenkilöiden rooli ja professionalisoituminen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 32:4, 277–291.
- Ryynänen, Aimo. 2001. Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisalan kehittämissäätö.
- Svara, James H. 2001. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61:2, 176–183. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020>
- Svara, James H. & Watson Douglas J. (toim). 2010. *More than mayor or manager: Campaigns to change form of government in America's large cities*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Temmes, Markku. 2014. Poliitiikan politisoituminen – virkamiestyön kriisi. *Hallinnon tutkimus*, 33:1, 54–62.
- Torfin, Jacob, & Ansell, Christopher. 2017. Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19:1, 37–54. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200662>
- Torfin, Jacob, Eva Sørensen, ja Tina Ollgaard Bentzen. 2019. Institutional design for collective and holistic political leadership. *International Journal of Public Leadership* 15:1, 58–76. <https://doi.org/10.1108/IJPL-12-2018-0059>
- Virikko, Saanareetta. 2016. Kunnan johtamisjärjestelmän oikeudellinen perusta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 44:4, 25–43.
- van der Voort, Haiko G., Koppenjan, Joop ja Kars, Mirjam. 2011. Politicians as Metagovernors – Can Metagovernance Reconcile Representative Democracy and Network Reality? Teoksessa Torfin, Jacob ja Triantafillou, Peter (toim.) *Interactive policy making, metagovernance and democracy*. Colchester: ECPR press. 129–48.
- Wollmann, Hellmut. 2014. The directly-elected mayor in the German Länder – introduction, implementation and impact. *Public Money & Management* 34:5, 331–337. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.945798>

Liite 1. Osa- tai kokoaikaisia luottamushenkilöitä hyödyntäneet kunnat 31.12.2020

	Kunnan- valtuuston puheen- johtaja	Kunnan- hallituksen puheen- johtaja	Kunnan- hallituksen varapuheen- johtaja	Pormestari	Apulais- pormestari	Lautakunnan puheen- johtaja
Espoo		x	x			
Helsinki				x	x	
Hämeenlinna	x	x				
Jyväskylä	x	x	x			
Kajaani		x				
Kotka	x	x				
Kärkölä				x		
Lahti		x	x			
Lappeenranta		x				
Lohja		x				
Mikkeli		x				
Oulu	x	x				x
Pirkkala				x		
Puolanka				x		
Raahe		x				
Rauma		x				
Riihimäki		x				
Rovaniemi		x				
Sipoo		x				
Tampere				x	x	
Turku		x				
Tuusula				x	x	
Vantaa		x	x			
Kuntia yht.	4	17	4	6	3	1