

Santeri Lajunen

# **KUNTAPARLAMENTARISMIN SYNTY**

Kirjallisuuskatsaukseen perustuva institutionaalinen analyysi  
edustuksellisen kuntademokratian kehityssuunnasta

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Lokakuu 2022

# TIIVISTELMÄ

Santeri Lajunen: Kuntaparlamentarismien synty – Kirjallisuuskatsaukseen perustuva institutionaalinen analyysi edustuksellisen kuntademokratian kehityssuunnasta

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Kunta- ja aluejohtaminen

Lokakuu 2022

---

Tutkielmassa on selvitetty kuntapoliittisten muutosten vaikutusta suomalaiseen kuntademokratiaan. Kirjallisuuskatsaukseen perustuvalla institutionaalisella analyysillä on pyritty selvittämään paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistamisen vaikutuksia kuntademokratian institutionaalsiin rakenteisiin. Tutkielman teoreettisena taustana toimii institutionalismi, jonka varaan edustuksellisen kuntademokratian kehittymisen analysointi on rakennettu. Tutkielmassa perehdytään demokratian teoreettisiin kysymyksiin sekä demokratiateorian historialliseen kehitykseen. Empiiriset demokratiatyypit eli konsensus- ja enemmistödemokratia toimivat keskeisinä teoreettisina välineinä kuntademokratian kehittymisen analysoimisessa. Kirjallisuuskatsauksesta tunnistettiin neljä merkittävää kuntapoliittista muutosilmiötä, jotka kehittävät kuntademokratian institutionaalisia rakenteita. Nämä muutosilmiöt ovat toimielinrakenteiden muutokset ja vaihtoehtoiset mallit, kunnanhallituksen roolin vahvistuminen, luottamushenkilötyön ammattimaistuminen sekä pormestarihallinnat.

Tutkielman perusteella näyttää siltä, että paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistamisen ja viimeaikaisten kuntapoliittisten muutosilmiöiden seurauksena kuntien institutionaaliset rakenteet ovat muuttuneet. Muutos näkyy kunnallisen toimeenpanovallan keskittymisenä kunnanhallitukselle sekä poliittisen päätöksenteon henkilöitymisenä. Muutokset kertovat sekä kuntien siirtymisestä vahvan poliittisen johtajuuden malliin että kuntapolitiikan presidentialisaatiosta. Institutionaaliset muutokset näyttäisivät kehittävän kuntien edustuksellista demokratiaa kohti enemmistödemokraattisempaa järjestelmää, jolloin kuntien perinteinen konsensusdemokraattisuus heikkenee. Lisäksi institutionaaliset muutokset vievät kuntia kohti parlamentaarista kuntademokratiaa. Jossakin määrin poliittisen päätöksenteon henkilöityminen ja presidentialisaatio tuo kuntademokratiaan myös presidentialiaalisia piirteitä, mutta toistaiseksi presidentialisaatio on tapahtunut parlamentaarisessa viitekehyksessä. Edustuksellisen kuntademokratian kehittyminen Suomessa on pitkälti yhdensuuntaista yleisen eurooppalaisen kehityssuunnan kanssa.

Avainsanat: kunnallispolitiikka, kuntademokratia, paikallinen poliittinen johtajuus, toimielinrakenteet, pormestarihallinnat, presidentialisaatio, institutionalismi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYS

1 Johdanto .....	1
2 Tutkimusasetelma .....	3
2.1 Tutkimustehtävä ja -kysymys .....	3
2.2 Tutkielman rakenne .....	4
3 Teoreettinen institutionaalinen analyysi .....	5
3.1 Kirjallisuuskatsaus teoreettisen tutkimuksen menetelmänä .....	5
3.2 Institutionalismi tutkimusperinteenä .....	6
3.3 Institutionaalinen analyysi .....	8
4 Demokratian rakenteet ja poliittinen johtajuus .....	10
4.1 Edustuksellinen ja suora demokratia .....	11
4.2 Parlamentarismi ja presidentialismi .....	12
4.3 Kuntademokratian institutionaaliset kysymykset .....	14
4.4 Poliittinen johtajuus .....	15
4.5 Paikallinen poliittinen johtajuus .....	17
4.6 Presidentialisaatio .....	20
5 Katsaus demokratiateorioihin .....	21
5.1 Tasavaltalainen demokratia .....	22
5.2 Liberaali demokratia .....	23
5.3 Marxilainen demokratia .....	26
5.4 Kilpailudemokratia .....	27
5.5 Pluralistinen demokratia .....	29
5.6 Legaali demokratia .....	30
5.7 Osallistava ja deliberatiivinen demokratia .....	31
5.8 Demokratian tyypiteoriat .....	33
5.9 Yhteenvedo demokratiateorioista .....	36
6 Suomalainen kuntademokratia .....	38
6.1 Edustuksellisen kuntademokratian rakenteet .....	39
6.2 Toimielinten kehittäminen .....	43
6.3 Kunnanhallituksen roolin vahvistuminen .....	46
6.4 Luottamushenkilötyön ammattimaistuminen .....	47
6.5 Pormestarimalli .....	49
7 Kuntien poliittisen johtajuuden vahvistaminen .....	52
7.1 Perinteisesti Suomen kunnat kuuluvat heikon poliittisen johtajuuden malliin .....	52
7.2 Miten kuntien poliittinen johtajuus vahvistuu? .....	53
7.3 Kohti vahvempaa paikallista poliittista johtajuutta .....	56

8 Kohti enemmistödemokraattisempaa kuntaa .....	57
8.1 Lähtötilanteena hyvin konsensusdemokraattinen järjestelmä .....	58
8.2 Enemmistödemokraattisen kuntademokratian vahvistuminen .....	59
9 Kuntademokratian mallit .....	60
9.1 Kuntademokratian perinteinen esiparlamentaarinen malli .....	61
9.2 Kuntademokratian parlamentaarinen malli .....	62
9.3 Vaihtoehtoisia kehityssuuntia.....	65
10 Pohdintaa tutkielman tuloksista .....	67
Lähteet .....	72

## **KUVIOLUETTELO**

Kuvio 1: Kunnan institutionaalisen analyysin tasot Suomen kuntakontekstiin sovellettuna, s. 9

Kuvio 2: Paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistumisen vaikutukset, s. 53

Kuvio 3: Kuntademokratian esiparlamentaarinen malli, s. 61

Kuvio 4: Kuntademokratian parlamentaarinen malli, s. 63

Kuvio 5: Kuntademokratian henkilöitynyt parlamentaarinen malli, s. 65

Kuvio 6: Kuntademokratian presidentiaalinen malli, s. 66

# 1 JOHDANTO

Viime vuosikymmenten aikana kuntapolitiikan kehittäminen on ollut pinnalla ympäri Eurooppaa. Kuntapolitiikan ja erityisesti sen institutionaalisten rakenteiden on väitetty jääneen jälkeen yhteiskunnallisista muutoksista, eivätkä ne siksi enää kykene vastaamaan alati muuttuvan toimintaympäristön muodostamiin haasteisiin. (Esim. Steyvers 2016, 289; Bussu 2015, 841; Kukovič & Brezovšek 2016, 69–70.) Erityisesti kollektiiviset poliittiset järjestelmät on nähty vanhanaikaisina ja niiden kyky vastata nykytodellisuuteen on kyseenalaistettu (Reynaert ym. 2009, 14–15). Vastaukseksi paikallisen demokratian haasteisiin on esitetty paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistamista, mikä voidaan määritellä uudistuksina, joiden päämääränä on vahvistaa demokraattisesti valittujen päättäjien asemaa kunnan johtamisessa. (Bentzen, Lo & Winswold 2020.) Paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistaminen on tapahtunut johtajuuden rakenteita kehittämällä (Reynaert ym. 2009, 11).

Paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistaminen on ollut esillä myös Suomessa, jossa se on tarkoittanut kunnan luottamushenkilöiden aseman korostamista ja kunnallisten toimielinrakenteiden ja luottamustehtävien kehittämistä. Suomessa keskustelu paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistamisesta kulminoituu pormestarimalliin, johon siirtyminen mahdollistettiin kunnille vuoden 2006 kuntalailla. Pormestarimallissa kunnan johtamista uudistetaan korvaamalla kunnan ylin viranhaltija eli kunnan- tai kaupunginjohtaja valtuuston poliittisin perustein valitulla luottamushenkilöllä eli pormestarilla, joka johtaa kuntaa. Pormestari toimii myös kunnan- tai kaupunginhallituksen puheenjohtajana, jolloin pormestarissa yhdistyy sekä kunnan politiikan että hallinnon johtajuus. (Nyholm 2016, 167.)

Pormestarimallin ohella Suomessa kuntien luottamushenkilötehtäviä uudistaa myös muiden luottamushenkilöiden ammattimaistuminen, sillä pormestareiden lisäksi myös muita luottamushenkilöitä on alkanut toimimaan luottamustehtävässään osa-aikaisena tai päätoimisena luottamushenkilönä. Ammattimaistuneet luottamushenkilöt ovatkin yleistyneet erityisesti suuremmissa kaupungeissa (Majava 2017, 4), ja vaikka osa-aikaisina ja päätoimisena toimivia luottamushenkilöitä on toistaiseksi vähän, on heidän määränsä kasvussa (Piipponen 2018, 2).

Luottamustehtävien lisäksi kuntien toimielinrakenteita on pyritty kehittämään. Toimielinten määrä on vähentynyt ja kunnille on kehitetty erilaisia vaihtoehtoisia toimielinmalleja kuten elämänkaari-, valiokunta- sekä puheenjohtajamalli. Kaikkien näiden muutosten taustalla on pyrkimys kehittää

kuntien poliittista päätöksentekoa sekä vahvistaa kuntien poliittista johtajuutta. (Esim. Vakkala, Sinervo & Jäntti 2021, 187; Nyholm ym. 2016.) Lautakuntarakenteiden lisäksi myös kunnanhallituksen ja valtuuston työnjaon on nähty olevan muutoksessa, kun valtuuston roolia on kehitetty esimerkiksi strategisen johtamisen seurauksena (Heuru 2000, 355).

Mutta muuttuneen toimintaympäristön aiheuttamat uudenlaiset vaatimukset kunnan johtamiselle eivät ole ainut syy paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistamiselle. Tutkimuksessa on noussut perusteluina esiin myös vallanjakoon liittyvät ongelmat. Poliittisen johtajuuden vahvistamisen on argumentoitu lisäävän kuntajohtamisen demokraattisuutta, kun demokraattisesti valittujen johtajien asema kunnan johtamisessa kasvaa. Poliittisen johtajuuden vahvistamisen seurauksena kuntalaisten on esitetty pääsevän aiempaa paremmin valitsemaan omat johtajansa, jolloin järjestelmän on nähty kehittyvän demokraattisemmaksi. (Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021a.) Lisäksi poliittisen johtajuuden vahvistamisen on esitetty selkeyttävän poliittisia vastuita, mikä lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä tehden kunnasta demokraattisemman (Kyösti & Paananen 2020, 19). Toisaalta poliittisen johtajuuden vahvistaminen on nähty vastavoimana viranhaltijoiden liian suureksi koettua valtaa vastaan (Bentzen, Lo & Winswold 2020).

Argumentti siitä, että kuntien paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistaminen lisää kuntien demokraattisuutta, on jäänyt tutkimuksessa vähemmälle huomiolle. Edustuksellisen demokratian kannalta on mielenkiintoista, että aikaisempien tutkimusten mukaan yleinen eurooppalainen tendenssi näyttäisi olevan, että institutionaaliset uudistukset vahvistavat erityisesti toimeenpanevaa poliittista johtajuutta (Bentzen ym. 2020, 484). Siten paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistaminen näyttäisi kehittävän myös kuntademokratian sisäisiä valtasuhteita, kun kuntien toimielinrakenteita muutetaan ja kuntien päätöksentekoa kehitetään. Esimerkiksi luottamushenkilötyön ammattimaistumisen on pelätty johtavan epädemokraattisiin asetelmiin paikallisessa demokratiassa (Verhelst, Reynaert & Steyvers 2011, 273).

Tämä tutkielma paikkaa aikaisempaa tutkimusaukkoa ja selvittää, miten viimeaikaiset kuntapoliittiset muutosilmiöt ovat vaikuttaneet kuntademokratiaan. Tutkielmassa kartoitetaan, millaisia muutosilmiöitä Suomen kuntapolitiikassa on havaittu, ja analysoidaan niiden vaikutuksia kuntademokratian institutionaaliin rakenteisiin. Lopullisena päämääränä on selvittää, millaiseen suuntaan kuntademokratia on kehittymässä ja onko kuntien päätöksenteosta todella kehittymässä aikaisempaa demokraattisempaa. Tutkielmassa myös pohditaan suomalaisen kuntademokratian kehittymisen suhdetta yleiseen kansainväliseen ja erityisesti eurooppalaiseen demokratiakehitykseen.

## 2 TUTKIMUSASETELMA

### 2.1 Tutkimustehtävä ja -kysymys

Kuntapolitiikassa on viime aikoina kiinnitetty huomiota erilaisiin muutoksiin, joiden päämääränä on kehittää paikallista poliittista johtajuutta kunnissa (esim. Steyvers 2016, 289). Vaikka yksittäisiä muutoksia on tutkittu, on laajempi analyysi kuntademokratian kehittymisestä jäänyt toistaiseksi sivuhuomiolle. Tämän tutkielman tehtävänä onkin paikata tätä tutkimusaukkoa kartoittamalla, millaisia muutoksia suomalaisessa kuntapolitiikassa on havaittu ja perehtymällä siihen, miten eri muutokset vaikuttavat suomalaiseen kuntademokratiaan.

Tarkoituksena on analysoida muutosten vaikutuksia demokratiateoreettisesta näkökulmasta ja pohtia, millaiseen suuntaan suomalainen kuntademokratia näyttäisi muutosten perusteella olevan kehittymässä. Tutkielman päämääränä on myös kartoittaa, millaisia erilaisia tulevaisuuden kehityssuuntia kuntademokratialle on havaittavissa ja millaiselta suomalaisen kuntademokratian kehitys näyttää kansainvälisesti vertailtuna.

Tutkimustehtävän toteuttamiseksi tutkielmassa vastataan tutkimuskysymyksen:

#### **Millaiseen suuntaan kuntademokratia Suomessa kehittyy?**

Koska tutkimuskysymys on moniulotteinen ja kuntademokratia käsitteenä laaja-alainen, on tutkimustehtävään vastaamiseksi asetettu seuraavat tarkentavat alakysymykset:

- 1. Miten paikallinen poliittinen johtajuus kunnissa kehittyy?**
- 2. Millaisia vaikutuksia paikallisen poliittisen johtajuuden muutoksilla on edustuksellisen kuntademokratian rakenteisiin ja päätöksentekoon?**
- 3. Millaista demokratiaa muutokset rakentavat kuntiin?**

Tutkimustehtävässä onnistuessaan, tutkielma luo laaja-alaista kuvaa suomalaisen kuntademokratian käynnissä olevasta kehityksestä ja sen suunnasta. Pyrkimyksenä on liittää kokonaiskuva kuntapoliittisista muutoksista demokratian sekä poliittisen johtajuuden teoriaan ja ymmärtää sen avulla suomalaista kehityssuuntaa sekä demokratiateoreettisessa että kansainvälisen kuntahallinnon ja -johtamisen teoreettisessa viitekehyksessä. Hahmottamalla kokonaisvaltaisemmin ilmiöiden ja

kuntademokratian kehityssuuntaa, pystytään tutkielman avulla pohtimaan kehityssuunnan hyötyjä, haittoja ja vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityssuuntia.

## 2.2 Tutkielman rakenne

Tutkielman rakenne rakentuu pitkälti tehdyn kirjallisuuskatsauksen temaattisten aiheiden sekä asetettujen tutkimuskysymysten mukaisesti. Aluksi tutkielman luvussa 3 *Teoreettinen institutionaalinen analyysi* esitetään käytettyä tutkimuksellista menetelmää eli kirjallisuuskatsausta. Luvussa perehdytään institutionalismin tutkimusperinteeseen, johon tutkielma vahvasti nojaa. Institutionalismiin liittyy tutkielman kannalta keskeisimmät käsitteet, kuten *instituutio*, *institutionaaliset rakenteet*, *institutionaalinen muutos* sekä *institutionaalinen kehittäminen*. Luvussa esitellään myös *institutionaalinen analyysi*, jollaiseksi tutkielman analyysia kuntademokratian kehityksestä voi kuvata.

Tutkimusmenetelmän ja teoreettisen taustan esittelemisen jälkeen tutkielmassa lähdetään perehtymään tehdyn kirjallisuuskatsauksen tuloksiin temaattisesti. Ensin luvussa 4 *Demokratian rakenteet ja poliittinen johtajuus* käydään läpi demokratiaan ja demokratian institutionaalisiin rakenteisiin sekä poliittiseen johtajuuteen liittyviä kysymyksiä yleisellä tasolla ja kuntademokraattisesta näkökulmasta käsin. Luvussa käsitellään *suoran* ja *edustuksellisen* sekä *parlamentaarisen* ja *presidentiaalisen demokratian* eroavaisuuksia, kuntademokratian institutionaalisten rakenteiden eroavaisuuksia, *paikallista poliittista johtajuutta* sekä kuntademokratian *presidentialisaatiota*.

Luvussa 5 *Katsaus demokratiateorioihin* tehdään pääosin David Heldin (2006) jaotteluun perustuva katsaus *demokratian teoriaan*, *demokratiateorioihin* sekä empiirisiin *demokratian tyyppeihin*. Demokratiateorioista käsittelyssä ovat tasavaltalainen, liberaali, marxilainen, kilpailullinen, pluralistinen, legaalinen, osallistava sekä deliberatiivinen demokratia. Empiiristen demokratiatyyppeiden osalta perehdytään jaotteluun *enemmistö-* ja *konsensusdemokratian* malleista, jotka tiivistävät sekä erilaisten demokraattisten järjestelmien institutionaalisia ominaisuuksia että eri demokratiateorioiden välisiä eroavaisuuksia.

Suomalaisen kuntademokratian institutionaalisia rakenteita sekä kuntademokratiaan viime aikoina vaikuttaneita *kuntapoliittisia muutosilmiöitä* käsitellään luvussa 6 *Suomalainen kuntademokratia*. Lopuksi avataan kirjallisuuskatsauksen ja sen avulla tehdyn institutionaalisen analyysin tuloksia. Luvussa 7 *Poliittisen johtajuuden vahvistaminen kunnissa* tehdään yhteenvetoa siitä, miten paikallista



poliittista johtajuutta on Suomessa kehitetty ja luodaan muutoksesta kokonaiskuva. Tähän kokonaiskuvaan perustuen luvussa 8 *Kohti enemmistödemokraattisempaa kuntaa* sekä luvussa 9 *Kuntademokratian mallit* pohditaan muutosten vaikutuksia suomalaiseen kuntademokratiaan sekä esitellään kirjallisuudesta nousseita vaihtoehtoisia kuntademokratian malleja. Lopuksi luvussa 10 *Pohdintaa tutkielman tuloksista* vedetään tutkielman tuloksia yhteen ja pohditaan kehityssuunnan syitä, löydösten merkittävyyttä sekä jatkotutkimuksen tarpeita.

## 3 TEOREETTINEN INSTITUTIONAALINEN ANALYYSI

### 3.1 Kirjallisuuskatsaus teoreettisen tutkimuksen menetelmänä

Kirjallisuuskatsaus on systemaattinen tutkimus tietyn aihealueen tieteellisestä kirjallisuudesta. Kirjallisuuskatsauksen päämääränä on kriittisesti analysoida, arvioida sekä yhdistää useiden tutkimusten tuloksia, teorioita tai tutkimusmetodeja. Kirjallisuuskatsauksen ei ole tarkoitus esitellä yksittäisiä tutkimuksia ja niiden tuloksia, vaan päämääränä on yhdistää eri tutkimusten tietoa ja teoriaa. (Efron & Ravid 2018, 2–3.) Kirjallisuuskatsaus on metodi suurten tietomäärien ymmärtämiseen sekä tapa tuoda tutkijan oma kontribuutio ratkaistavana oleviin kysymyksiin vastaamiseksi (Petticrew & Roberts 2008, 2).

Kirjallisuuskatsausta tehdessä tutkijan tulisi ymmärtää tutkittava aihekokonaisuus, kyetä kokonaisvaltaiseen arviointiin sekä kriittiseen otteeseen. Hyvä kirjallisuuskatsaus ei ole tutkijan omien ajatusten esittelyä tai valmiiden ennakko-olettamusten vahvistamista, vaan kirjallisuuskatsauksen tulosten tulisi perustua uskottavasti aikaisempaan tutkimukseen. Tutkijalla voi olla omia mielipiteitä tutkittavasta aiheesta, mutta mielipidemuotoiset väitteet on kyettävä perustelemaan, eivätkä mielipiteet saa ohjata kirjallisuuden valikointia. Tutkijan on pyrittävä esittämään erilaisten näkökulmien ja valintojen hyvät ja huonot puolet objektiivisesti. (Efron & Ravid 2018, 2–4.) Tutkija ei saa vapaasti valita käyttämiään lähteitä, vain jotta tutkijan omat ennakko-olettamukset voidaan näyttää toteen. Kirjallisuuskatsausta tehdessä on keskeistä kyetä löytämään valitun aihepiirin kannalta oleelliset lähdeteokset. (Efron & Ravid 2018, 4–6.)

Hyvä kirjallisuuskatsaus ei pelkästään kokoa olemassa olevaa tutkimustietoa ja -teoriaa, vaan päämääränä on myös tuottaa uutta ymmärrystä aikaisempaa tietoa ja teoriaa yhdistelemällä ja analysoimalla. Kirjallisuuskatsauksella voidaan löytää aukkoja tutkimuksesta sekä tuoda esiin aiheita ja näkökulmia, joita jatkossa tulisi tutkia. Kirjallisuuskatsauksen tuloksia organisoimalla ja

yhdistämällä tutkija pystyy rakentamaan perustellun näkemyksen aihealueesta. (Efron & Ravid 2018, 2–4.) Kirjallisuuskatsauksen avulla on mahdollista saada selville tiettyyn kysymykseen vastaus, jos ydinkysymyksen aihealuetta on tutkittu laajalti, mutta jokin merkittävä kysymys kaippaa edelleen vastausta (Petticrew & Roberts 2008, 21).

Koska tämän tutkielman tutkimustehtävä ja -kysymys ovat luonteeltaan teoreettisia ja tutkielman tavoitteena on koota, ymmärtää ja jäsentää jo olemassa olevaa tietoa, on tutkielman menetelmäksi valittu kirjallisuuskatsauksen tekeminen. Kuten myöhemmin huomaamme, on aiheena olevia kuntapolitiikan muutosilmiöitä jo laajasti tutkittu sekä Suomessa että kansainvälisesti monesta eri näkökulmasta. Jotta eri kuntapoliittisten muutosten vaikutuksia kuntademokratiaan kyetään analysoimaan, on luotava katsaus sekä muutoksista jo tehtyyn tutkimukseen että demokratian teoriaan sekä aihepiiriin oleellisesti kuuluviin paikalliseen poliittiseen johtajuuteen ja kuntademokratian institutionaalisiin kysymyksiin. Kaikkia näitä aihepiirejä on tutkittu ja niistä on kirjoitettu runsaasti jo entuudestaan, jolloin tämän tutkielman päämääränä on yhdistää jo olemassa olevaa tutkimustietoa sekä analysoida kuntapoliittisia muutoksia nimenomaan kuntademokratian teorian näkökulmasta. Tutkimuskysymykseen onkin mahdollista vastata olemassa olevaa tutkimustietoa analysoimalla uudesta teoreettisesta näkökulmasta.

### **3.2 Institutionalismi tutkimusperinteenä**

Koska tämän tutkielman tehtävänä on perehtyä kuntademokratian kehittymiseen, on institutionalismista muodostunut tutkielman teoreettinen lähtökohta. Institutionalismi on tutkimusperinne, jonka tutkimus on luonteeltaan *institutionaalista*, eli sen kohteena ovat *instituutiot*. Tutkimusalasta ja institutionaalisesta teoriasta riippuen instituutiolle on monenlaisia määritelmiä. Instituution voidaan nähdä olevan kohtalaisen pysyvä sääntöjen ja toiminnan kokonaisuus, joiden pysyvyys ei ole yksittäisen henkilön varassa (March & Olsen 2009).

Instituution rakentavat säännöt ja toiminnan kokonaisuudet voivat olla esimerkiksi yhteiskunnassa tai poliittisessa järjestelmässä vaikuttavia formaaleita rakenteita, kuten lainsäädäntö ja muu oikeusjärjestys, tai epäformaaleita rakenteita, kuten usean eri organisaation muodostama epävirallinen verkosto tai monen yksilön jakama yhteinen arvokäsitys. Oli instituution luonne mikä tahansa, muodostavat ne institutionaalisen teorian mukaan instituution, joka ylittää yksilötason ja muodostaa toiminnaltaan ennustettavan kokonaisuuden. (Peters 2005, 3–18.) Tässä tutkielmassa instituution muodostamista säännöistä ja toimintatavoista on käytetty nimitystä *institutionaaliset rakenteet*. Alkujaan instituutioilla on tarkoitettu nimenomaan julkishallintoon liittyviä toimintoja ja

tapoja, mutta nykyään sanalla voidaan tarkoittaa yleisesti sosiaalisen organisoitumiseen liittyviä ilmiöitä ja kokonaisuuksia (Lowndens & Roberts 2013, 3).

Institutionaalinen tutkimus on perinteisesti ollut luonteeltaan legaalista, rakenteellista, historiallista ja normatiivista. Institutionalismien legaalisuus tarkoittaa, että lainsäädännön roolia hallinnassa on tutkimusperinteessä korostettu ja oikeusjärjestys on ollut keskeinen empiirinen lähde instituutioiden tulkitsemiselle. Rakenteellisuus näkyy siinä, miten institutionalismi korostaa erilaisten yhteiskunnallisten ja poliittisten rakenteiden merkitystä ihmisten käyttäytymisessä. Rakenteellisuuden vastakohtana voidaan pitää esimerkiksi metodologista behaviorismia sekä rationaalisen valinnan teoriaa, jotka kumpikin keskittyvät yksilötason päätöksentekoon. Rakenteellisena teoriana institutionalismien heikkous on sen kyvyttömyydessä selittää yksittäisten toimijoiden merkitystä yhteiskunnallisessa ja sosiaalisessa toiminnassa. Historiallisena tutkimuksena institutionalismi on usein korostanut menneisyyden merkitystä nykyisten instituutioiden ymmärtämisessä ja normatiivisuus on näkynyt tutkimusperinteen pyrkimyksenä kehittää voimassa olevia institutionaalisia rakenteita paremman hallinnon saavuttamiseksi. (Peters 2005, 6–11.)

Tutkimusperinteenä institutionalismien historia ulottuu politiikan ja yhteiskuntatutkimuksen syntyaikoihin. Antiikin aikana politiikan ja yhteiskunnan tutkimuksen pyrkimyksenä oli ymmärtää hallinnollisten instituutioiden luonnetta ja rakenteita. Poliittinen filosofia on kehittynyt erilaisten institutionaalisten rakenteiden normatiivisena arviointina, ja modernin ajan alussa institutionalismi oli edelleen poliittisen filosofian pääasiallinen tutkimusperinne. Esimerkiksi Thomas Hobbes argumentoi omilla teoksillaan vahvojen poliittisten instituutioiden puolesta, sillä hän näki ne vastauksena aikansa yhteiskunnallisiin levottomuuksiin. John Locke sen sijaan argumentoi sopimusperusteisten poliittisten instituutioiden puolesta, mikä aloitti demokraattisempien institutionaalisten rakenteiden kehittymisen. Myös Montesquieu käsittelee teoksillaan nimenomaan poliittisia instituutioita ja niiden institutionaalisia rakenteita kuten vallanjakoa. (Peters 2005, 3–4.)

Instituutiot pysyivät alan fokuksena poliittisen filosofian kehittyessä poliittiseksi tutkimukseksi 1800-luvun lopulla. Tutkimuksen kohteina olivat muun muassa julkisen hallinnon formaalit rakenteet kuten lainsäädäntö, joiden avulla tulkittiin hallintokoneiston toimintaa. Valtio- ja rakennekeskeistä politiikan tutkimusta alettiin kritisoida 1900-luvun puolivälissä ja niin sanottu behavioristinen tutkimus sai suosioita sekä politiikan tutkimuksessa että muissa yhteiskuntatieteissä. Institutionaalisen tutkimuksen suosio laski ja tutkimuksen fokus siirtyi instituutioista yksilöihin metodologisen individualismin myötä. (Peters 2005, 14.)

Institutionalismi sai uutta tuulta alleen 1980-luvun lopulla, kun uudistunut institutionaalinen tutkimus alkoi yleistymään. Uudistettua tutkimusperinnettä on kutsuttu uusinstitutionalismiksi. Uusinstitutionalismi syntyi behavioristisen tutkimuksen kritiikkinä ja pyrkii palauttamaan joitakin institutionaalisia lähtökohtia politiikan tutkimukseen. Uusinstitutionalisin myötä instituutioiden ja rakenteiden tutkimus on jälleen yleistynyt yhteiskuntatieteissä. (Peters 2005, 16–18.) Vaikka uusinstitutionalisin on esitetty olevan politiikan tutkimuksen uusi paradigma, se ei ole täysin korvannut perinteistä ”vanhaa” institutionalismia. Formaalia institutionaalista tutkimusta tehdään yhä ja se onkin poliittisten instituutioiden analysoimisen lähtökohta. Myös uusinstitutionalismissa lainsäädäntö on usein instituutioiden tulkitsemisen lähtökohtana, vaikka instituutioiden tulkinta ulottuu myös formaalien rakenteiden ulkopuolelle. (Rhodes 2009, 145–147; Peters 2005, 22–23.)

### 3.3 Institutionaalinen analyysi

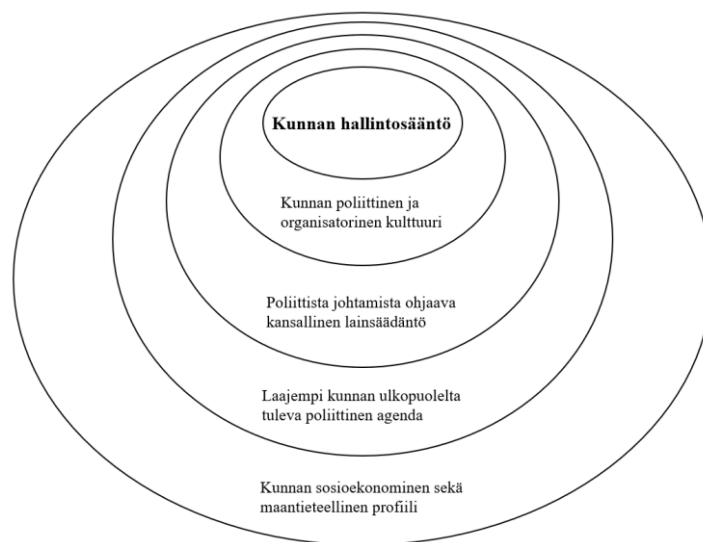
*Institutionaalisilla rakenteilla* on merkittävä vaikutus poliittisiin prosesseihin. Institutionaaliset rakenteet määrittelevät muun muassa resurssien jakautumista hallinnon sisällä sekä eri poliittisten instituutioiden välillä. Poliittiset instituutiot vuorostaan vaikuttavat yksilöihin muokaten heidän käyttäytymistään. (Lowndens & Leach 2004, 563.) Institutionaaliset rakenteet määrittelevät sitä, mitä poliittiset johtajat voivat demokraattisessa järjestelmässä tehdä (Elgie 1995, 210). On kuitenkin syytä huomata, että vaikka institutionaaliset rakenteet ohjaavat poliittista toimintaa, on yksittäisillä henkilöillä merkittävää vaikutusta siihen, miten poliittiset järjestelmät käyttäytyvät (Elgie 2018, 57).

*Institutionaalinen muutoksen* määrittelemine on institutionaalisessa teoriassa haastavaa (Lowndens & Roberts 2013, 111) ja institutionaalisten rakenteiden on katsottu luontaisesti vastustavan muutosta (Olsen 2009, 3). Institutionaalinen muutos voi tapahtua sekä instituution sisältä tai ulkopuolelta käsin, kun instituution rakenteet muuttuvat. Institutionaalinen muutos voi tapahtua hitaasti ja pienin askelin tai instituutiot voivat muuttua nopeastikin. Instituutiot reagoivat ympäröivään todellisuuteen ja toimintaympäristön muutoksiin, jotka saattavat vaatia muutoksia instituutioiden rakenteisiin. (Lowndens & Roberts 2013, 143.) Instituutiot muuttuvat, kun niitä määrittelevät rakenteet (säännöt ja toimintatavat) muuttuvat. Demokratiassa instituutiot ovat jatkuvassa muutoksessa. Demokraattisten instituutioiden kehittyminen on katsottu olevan demokratian kannalta tervettä, sillä demokratia ei poliittisena järjestelmänä ole ikinä valmis, vaan sen on sopeuduttava ympäristössään tapahtuviin muutoksiin. (Olsen 2009.)

Institutionaalista muutosta voidaan saada aikaiseksi tietoisesti, jolloin puhutaan *institutionaalisesta kehittämisestä*. Erityisesti instituution kohtaamat kriisit voivat toimia motivaattorina instituutioiden

tietoiseen kehittämiseen. Instituutioiden kehittämisessä muokataan instituution muodostamia rakenteita eli sitä ohjaavia sääntöjä ja toimintatapoja. Institutionaalinen kehittäminen on politiikan sekä demokraattisen päätöksenteon keskiössä, sillä instituutioita kehittämällä on mahdollista sitoa muita toimijoita käyttäytymään tietyllä tavalla. Institutionaalisella kehittämisellä päästään harvoin haluttuihin lopputuloksiin ja usein institutionaalisen kehittämisen vaikutukset eivät ole odotusten kaltaisia. (Lowndens & Roberts 2013, 197–198.) Demokraattisten instituutioiden kehittämisen tutkimus on haastavaa. Sitä, miten ja miksi demokraattisia instituutioita lähdetään kehittämään ja kuinka hyvin kehittäminen saavuttaa tavoitteensa, on vaikea todentaa ja arvioida. (Olsen 2009, 19–21.)

Formaalit rakenteet muodostavat ensimmäisen askeleen poliittisten instituutioiden analysoimiselle, mitä on kuvattu kuviossa 1 (Lowndens & Leach 2004, 567). Suomessa kuntien formaaleja rakenteita määrittelevät kansallisen lainsäädännön lisäksi esimerkiksi kuntakohtaiset hallintosäännöt, joissa on määritelty kunnan toimielinten sisäisiä ja välisiä valtasuhteita ja toimintatapoja. Formaalien rakenteiden lisäksi kuntademokratian institutionaalisia rakenteita voi analysoida vertailemalla kuntien erilaisia organisaatio- ja johtamiskulttuureja, poliittisia agendoja sekä muita paikallisia tekijöitä. (Lowndens & Leach 2004, 566.) Formaalien ja epäformaalien rakenteiden lisäksi myös yksilöllisillä ominaisuuksilla on vaikutusta instituutioihin (Elcock & Fenwick 2007, 227).



Kuvio 1: Kunnan institutionaalisen analyysin tasot Suomen kuntakontekstiin sovellettuna (Lowndens & Leach 2004, 566)

Institutionaalista tutkimusta on tehty kuntademokratian rakenteiden erojen sekä instituutioiden kehittämisen analysoimiseen. Esimerkkejä tutkimusteoreettisesti ja -metodologisesti samankaltaisista

tutkimuksista löytyy erityisesti paikallishallinnon sekä -demokratian kansainvälisestä tutkimuksesta. Paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistamista Tanskassa ja Norjassa on tutkittu institutionaalisen kehittämisenä (Bentzen, Lo & Winsvold 2020, 483). Slovenian paikallisen poliittisen johtajuuden kehittymistä on myös tutkittu institutionaalisen analyysin avulla vertailemalla pormestarien valtaoikeuksia (Kukovič 2018, 69). Alueellista demokratiaa tulkitsevaa institutionaalista analyysia on myös tehty määrällisenä tutkimuksena (Freitag & Vatter 2009, 411–412).

Asetettuun tutkimuskysymykseen vastatakseen tutkielma analysoi kuntapoliittisten muutosten vaikutuksia kuntademokratian institutionaalisiin rakenteisiin sekä tulkitsee muutosten suuntaa. Siksi tutkielman analyysia voisi luonnehtia kirjallisuuskatsaukseen pohjautuvaksi teoreettiseksi institutionaaliseksi analyysiksi. Institutionaalista muutosta on mahdollista arvioida institutionaalisten rakenteiden muutoksen avulla. Koska institutionaaliset rakenteet ovat instituution muodostavia sääntöjä ja toimintatapoja, muodostuu tutkielman institutionaalisen analyysin päämääräksi selvittää kirjallisuuskatsauksen avulla, miten kuntapoliittiset muutokset ovat vaikuttaneet kuntademokratian sääntöihin ja toimintatapoihin.

## **4 DEMOKRATIAN RAKENTEET JA POLIITTINEN JOHTAJUUS**

Sana demokratia juontaa juurensa antiikin kreikan sanoista ”demos” eli kansa ja ”kratos” eli valta. Suomeksi demokratia onkin käännetty kreikkalaisten sanojen ydinmerkitysten kautta kansanvallaksi. Vaikka moderni poliittinen elämä rakentuu demokratian varaan, ovat erilaiset demokraattiset järjestelmät keskenään hyvinkin erilaisia, sillä demokratia on mahdollista organisoida monella eri tavalla (Lijphart 1992, 1). Yleisesti ottaen demokratian perusajatuksena on lähtökohtainen poliittinen tasa-arvo, jossa jokaisen yhteisön jäsenen mielipiteen tulisi olla samanarvoinen yhteisistä asioista päätettäessä. Mutta vaikka demokratian perusajatus voidaankin kiteyttää näin yksinkertaiseen muotoon, on demokratia käsitteenä kompleksinen ja ajoittain itsensä kanssa ristiriitainen. (Held 2006, 1.)

Ensimmäinen ongelma demokratian määrittelyssä juontaa juurensa kansanvalta -termin ensimmäiseen osaan – kansaan. Historian saatossa on ollut monenlaisia tulkintoja siitä, ketä kuuluvat siihen kansalaisten ryhmään, jotka demokraattisessa järjestelmässä ovat oikeutettuja poliittiseen tasa-arvoon. Toisaalta käytännönläheisempi ongelma syntyy siitä, miten kyseisen poliittisesti tasa-arvoisen ihmisryhmän tulisi voida ottaa osaa yhteisistä asioista päättämiseen. Toiseksi myös kansanvalta -sanan toinen osa – valta, on aiheuttanut päänvaivaa demokraattisten järjestelmien

instituutioiden rakentamisessa. Yksi ongelma on kysymys siitä, kuinka suuri tulisi demokraattisten instituutioiden asema yhteiskunnassa olla. Jotkut ovat nähneet demokraattisten instituutioiden yhteiskunnallisen roolin lähinnä huolehtia laista ja järjestyksestä, toiset taas ovat vaatineet demokraattisten instituutioiden kontrollia esimerkiksi taloudessa, ulkopoliitikassa kuin yksityisessä elämässäkin. Myös se, missä määrin poliittisten instituutioiden kontrollin kohteena olevat kansalaiset ovat oikeutettuja vastustamaan demokraattisia instituutioita ja toimimaan niiden asettamien sääntöjen vastaisesti, on herättänyt kiistaa. On myös pohdittu, missä määrin ja minkälaista pakottavaa vallankäytön muotoja demokraattisen järjestelmän instituutiot voivat omiin kansalaisiinsa käyttää. (Held 2006, 1–2.)

#### **4.1 Edustuksellinen ja suora demokratia**

Yhtenä ydinkysymyksenä demokraattisen päätöksenteon järjestämisessä on se, päättävätkö poliittisesti tasa-arvoiset kansalaiset suoraan poliittisista päätöksistä, vai valitsevatko he edustajia tekemään päätöksiä puolestaan. Ensimmäistä mallia, jossa kansalaiset ottavat osaa päätöksentekoon itse, kutsutaan suoraksi demokratiaksi. Toista mallia, jossa vaaleilla valitut edustajat muodostavat ylimmät päätöksentekuelimet, kutsutaan edustukselliseksi demokratiaksi. (Held 2006, 3–4; Lijphart 2012, 1.) Kuten alempana tulemme huomaamaan, on eri demokratiateorioilla erilaisia näkemyksiä siitä, missä määrin demokraattisen päätöksenteon tulisi rakentua suoran tai edustuksellisen demokratian varaan.

Tutkimuksen kohteena oleva suomalainen kuntademokratia rakentuu pääasiassa edustuksellisen demokratian varaan, mikä näkyy kunnallisten edustuksellisten instituutioiden keskeisenä roolina kunnan päätöksenteossa. Edustuksellisenä demokratiana kunnan ylimpänä päätöksentekuelimenä toimii vaaleilla valittujen valtuutettujen muodostama valtuusto. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 231.) Lisäksi tutkielman kohteena olevat kuntapoliittiset muutosilmiöt ovat kehittäneet nimenomaan edustuksellisen kuntademokratian kontekstissa tapahtuvaa paikallista poliittista johtajuutta. Näistä syistä tutkielmassa on painotettu edustuksellisen demokratian kannalta keskeisiä demokratiateorioita.

On syytä huomata, että vaikka kuntademokratia rakentuukin pääosin edustuksellisen demokratian varaan (Heuru ym. 2011, 231), on suoran demokratian kehittäminen kunnallisessa päätöksenteossa ollut myös esillä erityisesti viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Kehittämisen päämääränä on ollut lisätä kuntalaisten suoria vaikuttamismahdollisuuksia kuntien päätöksenteossa. Suoraa demokratiaa on pyritty vahvistamaan monenlaisin keinoin, joista osa ovat tarkoin säänneltyjä ja toiset epämääräisempiä. (Sandberg 2022, 87.)

Nykyistä kuntalakia laadittaessa yhtenä kantavana ajatuksena oli kunnallisen demokratian ja uusien osallistumismuotojen kehittäminen. (Sandberg 2022, 83.) Laissa onkin lueteltu tapoja, joilla kuntalaisten osallistumista päätöksentekoon voidaan kunnan toimesta edistää. Laissa esitettyjä tapoja ovat keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien sekä kuntalaisraatien järjestäminen, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien mielipiteiden selvittäminen, palvelujen käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin, kunnan talouden suunnitteluun osallistumisen järjestäminen (osallistava budjetointi), palvelujen suunnitteleminen ja kehittäminen yhdessä palveluja käyttävien kanssa sekä asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteisen asioiden suunnittelun ja valmistelun tukeminen. (Sandberg 2022, 83–85.)

## 4.2 Parlamentarismi ja presidentialismi

Kenties keskeisin institutionaalinen kysymys demokraattisissa järjestelmissä on toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan suhde toisiinsa. Toimeenpanovallalla tarkoitetaan sitä poliittisen järjestelmän instituutioita, jonka tehtävänä on toimeenpanna eli toteuttaa olemassa olevaa lainsäädäntöä ja ylimpiä päätöksiä. Lainsäädäntövallalla sen sijaan tarkoitetaan instituutiota, joka poliittisessa järjestelmässä vastaa lainsäädännön laatimisesta ja toimii ylimpänä päätöksentekuelimenä. Tässä tutkielmassa on lainsäädännöstä vastaavasta instituutiosta käytetty yleisnimeä *parlamentti*. Tavat, joilla toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan välinen suhde järjestetään, jaetaan yleensä kahteen eri luokkaan: *parlamentarismiin* ja *presidentialismiin*. Näiden kahden eri mallin välisistä eroavaisuuksista ja paremmuudesta on väitelty yhtä pitkään, kuin demokraattisia järjestelmiä on ollut olemassa. (Lijphart 1992, 1.)

Parlamentit ovat pitkään olleet keskeinen instituutio eurooppalaisessa demokratiassa. Parlamenteissa kansalaisia edustavat kansanedustajat debatoivat keskenään. Nykyään parlamenteilla on ylin päätöksentekovalta julkishallinnon asioihin, ja ne kontrolloivat toimeenpanovaltaa ja hallintokoneistoa. Parlamenttien keskeisenä funktiona on poliittisen keskustelun mahdollistaminen, kansalaisten edustaminen sekä vastuu yhteiskunnan ylimpien poliittisten päätösten tekemisestä. (Ihalainen, Ilie & Palonen, 2016, 1.) Poliittista kehitystä, jossa parlamentin rooli päätöksenteossa vahvistuu, on kutsuttu parlamentarisaatioksi (Ihalainen ym. 2016, 12).

Parlamentarismin keskeisenä periaatteena on, että toimeenpanovallan on nautittava lainsäädäntövallan eli parlamentin luottamusta. Tämä näkyy käytännössä siten, että parlamentilla on mahdollisuus äänestää luottamuksestaan ja vaihtaa toimeenpanovallan käyttäjät. Presidentialisessa järjestelmässä toimeenpanovalta on erotettu lainsäädäntövallasta, eikä parlamentilla ole yhtä selkeää



valtaoikeutta vaihtaa toimeenpanovallan käyttäjiä. Presidentiaalisessa järjestelmässä toimeenpanosta vastaa kyseiseen toimeen vaalilla valittu henkilö, kun taas parlamentarismissa parlamentti valitsee toimeenpanovallan käyttäjät. Presidentialismissa toimeenpanovallasta vastaa yleensä yksi henkilö, kun taas parlamentaarisisessa järjestelmässä toimeenpanovallasta vastaa yleensä monijäseninen elin. Vaikka toimeenpanovallasta vastaavan instituution nimi vaihtelee maittain, on tässä tutkielmassa käytetty kollektiivisesta toimeenpanoelimestä termiä *hallitus*. Hallitusta johtaa yleensä pääministeri, mutta siihen kuuluu myös joukko muita ministereitä. Terminologia kuitenkin vaihtelee maittain. Parlamentaarisisessa järjestelmässä toimeenpanovalta on yleensä kollektiivista eli siitä on vastuussa useasta henkilöstä koostuva ryhmä, kun taas presidentiaalisessa järjestelmässä toimeenpanovalta on individualistista eli siitä on vastuussa yksilö. (Lijphart 1992, 2–3; Poguntke & Webb 2005, 2–4; Cheibub 2006, 34.) Tutkielmassa toimeenpanovallasta vastaavasta yksilöstä käytetään yleistermiä *presidentti*.

Toimeenpanovalta on keskeinen osa kaikkia poliittisia järjestelmiä. Toimeenpanovallan roolin voidaan nähdä olevan lainsäädäntövaltaa tai tuomiovaltaa tärkeämpää, sillä kaikilla poliittisilla järjestelmillä hallitusmuodosta riippumatta, oli kyseessä sitten demokraattinen tai autoritääriäinen järjestelmä, on oltava mekanismit tehtyjen päätösten toimeenpanemiseen. (Mezey 2013, 62.) Demokratian teoriassa toimeenpanovallan roolista lainsäädäntövaltaan nähden on kiistelty pitkään (Mezey 2013, 62), mikä näkyy myös tutkielmassa tehdyssä katsauksessa demokratiateorioihin.

Institutionaalisten erojen takia parlamentaaristen ja presidentiaalisten järjestelmien välillä on erilaisia vahvuuksia ja heikkouksia. Presidentiaalisten järjestelmien voidaan katsoa olevan parlamentaarisia järjestelmiä vakaampia, sillä toimeenpanovalta on annettu vaaleilla määräajaksi. Parlamentaarisisessa järjestelmässä toimeenpanovalta on sen sijaan vaarassa tulla vaihdetuksi kesken vaalikauden, mikäli parlamentti niin tahtoo. Tämä vaara ei ole vain teoreettinen, vaan parlamentaarisisissa järjestelmissä toimeenpanovalta vaihtuu useammin kuin presidentiaalisissa järjestelmissä. (Lijphart 1992, 11–12.)

Presidentiaalisen järjestelmän toiseksi vahvuudeksi on esitetty sitä, että järjestelmä on parlamentaarista järjestelmää demokraattisempi. Argumenttina on, että parlamentaarisisessa järjestelmässä kansalaiset valitsevat toimeenpanovallan vain välillisesti parlamenttivaalien kautta, kun taas presidentiaalisessa järjestelmässä kansalaiset valitsevat suoraan presidentin. Presidentiaalisen järjestelmän vahvuudeksi on myös nähty toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan selvempi erottaminen toisistaan. (Lijphart 1992, 12–14.)

Parlamentaarisella järjestelmällä on myös vahvuuksia. Koska presidentiaalisissa järjestelmissä lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta on erotettu toisistaan, ovat presidentiaaliset järjestelmät vaarassa ajautua näiden kahden eri instituution väliseen konfliktiin, joka voi halvaannuttaa koko järjestelmän. Toisaalta presidentiaaliset järjestelmät ovat erittäin henkilösidonnoisia, mikä voi olla haitallista poliittisten prosessien jatkuvuuden kannalta. Presidentin vaihtuessa saattaa järjestelmässä tapahtua lyhyessäkin ajassa merkittäviä muutoksia. Samaan asiaan liittyy myös presidentiaalisen järjestelmän kolmas heikkous: kun vaaleilla valitaan tehtävään vain yksi henkilö, on vaalitapana enemmistövaalitapa. Enemmistövaalitavassa eniten ääniä saanut henkilö voittaa vaalit, jolloin merkittävä osa äänestäjistä saattavat äänestää muuta kuin valituksi tulevaa ehdokasta ja heidän äänensä ei näy toimeenpanovaltaa muodostaessa. (Lijphart 1992, 15–18.)

Demokraattiset instituutiot voidaan järjestää sadoilla eri tavoilla. Vaikka parlamentarismi ja presidentialismi ovat yleisesti käytetty tyypittely demokraattisten järjestelmien vertailemiseen, on syytä huomata, että nämä kaksi tyyppiä ovat yksinkertaistettuja malleja. Todellisuudessa demokraattisen järjestelmän instituutiot saattavat olla järjestetty tavalla, jossa on sekä parlamentaarisia että presidentiaalisia piirteitä. Tällöin puhutaan yhdistelmäjärjestelmistä, joissa sekä parlamentilla että presidentillä on valtaoikeus hallituksen erottamiseen. (Cheibub 2006, 33–34.) Historiallisesti Euroopassa parlamentaariset järjestelmät ovat olleet suositumpia ja yleisempiä, mutta viime aikoina Euroopassa on oltu kiinnostuneita presidentiaalisen järjestelmän mahdollisuuksista johtajuuden kehittämisessä (Mezey 2013, 63).

### **4.3 Kuntademokratian institutionaaliset kysymykset**

Kuntademokratian keskeisimmät institutionaaliset kysymykset liittyvät myös vallanjakoon. Kuten kansallisen tason demokratiassa, myös kunnassa toimivalta voidaan jakaa ylimpään päätöksentekoon (lainsäädäntövaltaa vastaavaan osaan) sekä ylimpään toimeenpanovaltaan. Tämä jako ei kuitenkaan välttämättä aina näy kuntademokratian osalta yhtä eksplisiittisesti kuin valtiotasolla. (John 2001, 130.)

Kunnalliset päätöksentekojärjestelmät voidaan jakaa *monistisiin* ja *dualistisiin* malleihin. Monistisessa mallissa vaaleilla valittu kunnallinen päätöksentekoeelin, josta tutkielmassa käytetään yleisesti termiä kunnan *valtuusto*, on selvästi kunnan ylin päätöksentekijä ja kunnan muu hallinto toimii valtuuston tahdon toteuttajina. Monistisessa mallissa toimeenpanosta vastaavilla toimielimillä ja hallinnolla ei ole valtuustosta itsenäistä päätöksentekovaltaa, vaan kaikki toiminta perustuu valtuuston tekemiin päätöksiin. Dualistisessa järjestelmässä sen sijaan toimeenpanovaltaa käyttävällä

instituutiolla on omaa ja valtuustosta riippumatonta päätöksentekovaltaa erityisesti toimeenpanoon liittyvissä asioissa. Tästä huolimatta myös dualistisessa järjestelmässä valtuustolla on asema ylimpänä päätöksentekuelimenä. (Wollmann 2004, 151.) Erottelu monististen ja dualististen järjestelmien välille ei usein ole yksiselitteistä. Erityisen vaikeaa erottelusta tekee se, jos toimeenpanovalta on hajautettu horisontaalisesti usealle toisistaan erilliselle toimeenpanovalle toimielimelle eli lautakunnalle. (Bátorová 2012, 55.)

Monismin ja dualismin lisäksi kuntademokratian institutionaaliin eroavaisuuksiin kuuluu myös kysymys siitä, onko toimeenpanovalta järjestetty kollektiiviselle toimielimelle vai yksittäiselle henkilölle (Wollmann 2004, 151). Tutkielmassa kollektiivisesta ylintä toimeenpanovaltaa käyttävistä instituutiosta käytetään nimitystä *kunnanhallitus*. Henkilöstä, joka yksilönä vastaa valtuuston päätöksiä toimeenpanosta käytetään tutkielmassa yleisnimitystä *pormestari*. Kolmantena institutionaalisenä kysymyksenä on kunnallinen versio parlamentarismien ja presidentialismin kysymyksestä eli tulisiko ylimmän toimeenpanovallan, eli kunnanhallituksen tai pormestarin, olla valtuuston nimittämää (parlamentarismi) vai erikseen vaaleilla valittuja (presidentialismi) (Wollmann 2004, 151–152).

Kuntademokratiassa parlamentarismi on enemmistöpäätöksentekoon ja monismiin perustuva järjestelmä, kun taas presidentialismi näkyy kuntademokratiassa enemmistöpäätöksentekona ja dualismina. Kuntademokratiassa puhutaan puolipresidentiaalisesta järjestelmästä, kun pormestari jakaa toimeenpanovallan valtuuston nimittämän hallituksen kanssa. Puolipresidentiaalinen järjestelmä on tietynlainen hybridi, jossa yhdistyvät dualistinen hallinto (valtuustosta itsenäinen pormestari) ja konsensusmukainen päätöksenteko. Monistinen ja konsensusdemokraattinen päätöksenteko näkyy kuntademokratiassa kollektiivisena ja sovittavana järjestelmänä. (Bátorová 2012, 55–56.)

#### **4.4 Poliittinen johtajuus**

*Johtajuus* on abstrakti käsite, jonka määrittelemisen on haastavaa. Johtajuudessa ei ole kyse materiaalisesta asiasta tai ominaisuudesta, vaan yhteiskuntatieteellisestä konseptista. Konseptina johtajuuden merkitys on sosiaalisesti rakentunut, jolloin yksilöillä voi olla toisistaan eroavia käsityksiä siitä, mistä johtajuudessa on kyse. Johtajuuteen on liitettävissä muita yhteiskuntatieteellisiä abstrakteja käsitteitä, kuten valta, vaikutus, auktoriteetti sekä kontrolli. Kuten kaikkia näitä käsitteitä, myös johtajuutta on tutkittu useassa eri yhteiskuntatieteessä sekä erilaisista teoreettisista ja empiirisistä lähtökohdista. Johtajuuden määrittelemisen riippuukin usein siitä, millaisista

lähtökohdista johtajuutta tarkastellaan, eikä yleistä tieteellistä konsensusta käsitteen määrittelemiseksi ole. (Elgie 1995, 2; Elgie 2018, 34–38.)

Johtajuuden voidaan määritellä olevan vaikuttamista, jonka avulla yksilö ohjaa ryhmän toimintaa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tätä määritelmää on kuitenkin kritisoitu siitä, että johtajuus voi ilmetä myös kollektiivisessa muodossa. Toisaalta johtajuuden ei tarvitse vaikuttaa nimenomaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan tavoitteet voivat olla myös johtajan omia päämääriä. (Laing 2020, 8–10.)

Johtajuutta on tutkittu myös poliittisissa yhteyksissä, jolloin käsitteestä käytetään termiä *poliittinen johtajuus*. Kansalaisilta kysyttäessä, mitä he poliittisilta johtajilta haluavat, on johtajuus yksi yleisimmistä vastauksista. (Helms 2016, 25.) Kuten johtajuudelle yleisestikin, myös poliittisen johtajuuden määrittelemiseksi löytyy erilaisia näkemyksiä. Poliittista johtajuutta on määritelty esimerkiksi poliittista päätöksentekoa ohjaavien henkilöiden käyttäytymiseksi ja vuorovaikutukseksi, erilaisten resurssien kokoamiseksi ja käyttämiseksi jaettujen päämäärien toteuttamiseksi, toiminnan suunnan näyttämiseksi sekä kyvyksi vaikuttaa ryhmän toimintaan ja käyttäytymiseen. (Elgie 1995, 2–3; Elgie 2018, 38–43.)

Myös demokraattisessa päätöksenteossa on poliittista johtajuutta. Poliittista johtajuutta ilmenee usealla eri näyttämöllä kuten poliittisissa puolueissa, hallinnossa sekä erilaisissa toimielimissä niin toimeenpanon kuin lainsäädännönkin puolella. Eri kontekstien lisäksi poliittinen johtajuus voi tapahtua erilaisissa muodoissa, kuten yksilöllisesti tai kollektiivisesti. (Elgie 1995, 4.) Erityisesti toimeenpanovallan instituutioiden on katsottu olevan merkittäviä poliittisen johtajuuden lähteitä (Helms 2016, 28). Poliittisen johtajuuden suhde demokratian kanssa on epämääräinen ja poliittisten johtajien rooli demokraattisissa järjestelmissä on moniulotteinen: poliittinen johtajuus on osa puoluepolitiikkaa, toimeenpanovaltaa, kansalaisten tahdon edustamista, poliittisen agendan rakentamista sekä poliittista vaikuttamista. Toisaalta yksilöjohtajien tarvetta demokratiassa on kyseenalaistettu ja johtajuuden on nähty olevan ristiriidassa demokraattisten lähtökohtien kanssa. (Foley 2013, 9.)

Poliittinen johtajuus ilmenee yksittäisten poliittisten johtajien kautta. Jokainen poliittinen johtaja on kuitenkin yksilöllinen, jolloin myös hänen poliittinen johtajuutensa saa yksilöllisen muodon. Tästä huolimatta poliittisesta johtajuudesta on mahdollista yleistää esimerkiksi persoonallisuuden vaikutuksia poliittiseen johtajuuteen. (Elgie 1995, 9.)

Poliittisen järjestelmän instituutioilla ja niiden rakenteilla on merkittävä vaikutus siihen, miten poliittista johtajuutta käytetään. Instituutionaaliset rakenteet ovat kenties tärkein määrittelijä johtajuuden prosessien muodostumisessa ja poliittinen johtajuus on liitoksissa julkisiin luottamustoimiin ja niiden hoitamiseen. Institutionaaliset rakenteet vaikuttavat poliittisen johtajuuden rakentumiseen määrittelemällä eri toimijoiden asemaa, toimivaltaa sekä resursseja. Resurssien jakautuminen vaikuttaa merkittävästi siihen, ketkä poliittiset johtajat voivat ottaa osaa poliittiseen päätöksentekoon ja kuinka suuri heidän vaikutuksensa on. (Elgie 1995, 13–14.) Siten tiettyjen poliittisten johtajien asemaa ja resursseja lisäämällä on mahdollista vahvistaa heidän kykyään rakentaa poliittista johtajuutta.

#### 4.5 Paikallinen poliittinen johtajuus

Poliittista johtajuutta ilmenee myös paikallisen tason demokratiassa (Elgie 1995, 4). Tällöin johtajuudesta käytetään termiä *paikallinen poliittinen johtajuus*. Paikalliseen poliittiseen johtajuuteen liittyy tiettyjä ominaispiirteitä. Paikalliselle poliittiselle johtajuudelle keskeisiä kysymyksiä ovat muun muassa luottamushenkilöiden *ammattimaisuus* sekä kuntademokratian institutionaaliset rakenteet. (Reynaert, Steyvers, Delwit & Pilet 2009, 12)

Institutionaalisten rakenteiden osalta Euroopan kuntademokraattiset järjestelmät voidaan jakaa vahvan sekä heikon paikallisen poliittisen johtajuuden malleihin. Vahvan johtajuuden malli on yleinen Etelä-Euroopassa ja sille on ominaista kuntademokraattisen dualismin mukainen selkeä yksilöjohtaja (pormestari), jolla on vahva ote sekä poliittisesta että hallinnollisesta toiminnasta. Heikon johtajuuden mallille ominaisempaa on heikompi johtajuus, mikä voi näkyä epäpoliittisena johtajuutena (viranhaltijajohtajana) tai kollektiivisena johtajuutena monistisessa järjestelmässä. Kollektiivinen poliittinen johtajuus on tyypillistä erityisesti Pohjois-Euroopassa. Vahvan johtajuuden malli rakentuu usein enemmistöpäätösten varaan, kun taas heikon johtajuuden mallissa korostuu päätöksenteon konsensushakuisuus. (Reynaert ym. 2009, 13.)

Viime vuosikymmenten aika monessa Euroopan maassa paikallishallinnot ovat olleet suurien muutosten kohteena, kun niitä on muokattu vastaamaan moninaisiin ongelmiin. Muutosten keskiössä on ollut paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistaminen paikallisdemokratian institutionaalisia rakenteita kehittämällä. (Esim. Steyvers 2016, 289; Bussu 2015, 841; Kukovič & Brezovšek 2016, 69–70.) Erityisesti kollektiivisia ja konsensuaalisia poliittisia järjestelmiä on kehitetty, tavoitteena vahvistaa paikallista poliittista johtajuutta ja luoda selvästi toimeenpanovallasta vastuussa olevia paikallisia poliittisia johtajia. (Reynaert ym. 2009, 14–15.) Muutoksilla on pyritty vahvistamaan

erityisesti paikallisdemokratian poliittista toimeenpanovaltaa, jolla voidaan kontekstista riippuen tarkoittaa joko kunnanhallitusta tai pormestaria (Bussu 2015, 84; Magre & Bertrana 2007, 181; Steyvers ym. 2008, 142).

Kehityksen taustalta on tunnistettu niin hallinta- ja verkostoajattelun suosio kuin tahto korostaa paikallista strategista johtamista (Reynaert ym. 2009, 14–15). Esimerkiksi vahvan pormestarin nähdään olevan vastauksena hallinta- ja verkostoajattelun tuomiin muutoksiin paikallishallinnon johtamisessa. Paikallisen poliittisen johtajuuden kehittäminen tapahtuu kussakin valtiossa ja kunnassa omassa kontekstissaan, jolloin instituutioiden historiallisella taustalla on oma merkityksensä instituutioiden muutoksessa ja kehittämisessä. (Steyvers 2016, 301.)

Paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistamisen taustalta löytyy myös käsitys demokratian kriisistä. Demokraattisen hallinnon legitimitietin nähdään olevan heikentyneen Euroopassa, mikä näkyy muun muassa heikkona äänestysaktiivisuutena. Argumenttina on, että vaalien vaikutus ja merkitys kasvaa, kun yksittäisten henkilöiden asemaa päätöksenteossa lisätään. Tämän on esitetty vahvistavan paikallishallinnon demokraattisuutta. (Reynaert ym. 2009, 16–17.)

Paikallista poliittista johtajuutta vahvistaessa keskitytään yleensä johtajuuden institutionaalisiin rakenteisiin ja niiden kehittämiseen (Reynaert ym. 2009, 11). Johtamisen henkilöimisen lisäksi institutionaalisia muutoksia on tehty toimeenpanovallan vahvistamiseksi, mikä on näkynyt toimeenpanovallan keskittämisenä (John 2001, 140). Eurooppalaisella tasolla vertailtuna pohjoismaalainen kuntademokraattinen päätöksenteko on pitkään pitänyt kiinni kollektiivisemmasta poliittisesta johtajuudestaan (Reynaert ym. 2009, 23). Asiantuntijat ja poliitikot ovat olleet kriittisiä kollektiivisen päätöksenteon toimivuudesta nyky-yhteiskunnassa, jonka haasteiden on esitetty vaativan entistä vahvempaa johtajuutta, jota vanhat institutionaaliset rakenteet eivät mahdollista. (John 2001, 140.)

Kehityspaineet ovat johtaneet vahvan pormestarimallin suosimiseen Euroopassa (esim. Reynaert ym. 2009, 14–16; Elcock & Fenwick 2007, 226). Pormestareilta odotetaan vahvaa johtajuutta ja visionäärisyyttä, jonka avulla he pystyvät ratkaisemaan paikallista yhteisöä uhkaavat tai haastavat ongelmat (Fenwick & Johnston 2020, 98–102; Steyvers ym. 2008, 135–136). Yleinen tendenssi on vahvistaa pormestarin johtajuutta henkilöimällä vaaleja ja vähentämällä toimeenpanovallan kollektiivisuutta ja hajautuneisuutta (Steyvers 2016, 301). Pormestarimallin yleistymisen on myös väitetty olevan yhdysvaltalaisen paikallishallintomallin matkimista (Elcock & Fenwick 2007, 226).

Siirtyminen pormestariin on myös nähty tuovan mukanaan ongelmia. Vahvojen pormestarien on havaittu kykenevän halutessaan estämään välttämättömiksi koettujen muutoksien aikaansaamisen. Lisäksi vallan keskittäminen yhdelle henkilölle on nähty riskialttiiksi ja tarvitsevan tuekseen hajautettua ja osallistavaa johtajuutta toimiakseen. (Sancino & Castellani 2016, 155–156.)

Institutionaalinen kehittäminen ja paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistaminen ovat näkyneet myös paikallispoliitikkojen ammattimaistumisena. Ammattimaistumisen on havaittu luovan epäsymmetriaa ammattimaistuvien ja toimeenpanovallasta vastuussa olevien poliitikkojen sekä ei-ammattimaistuvien rivivaltuutettujen välillä. (Bussu 2015, 847; Verhelst, Reynaert & Steyvers 2013, 273.) Maallikkoina eli ei-ammattimaisina (paikallispolitiikka ei ole poliitikon pääsääntöinen toimeentulon lähde) toimivien luottamushenkilöiden on havaittu kipuilevan tehtäviensä hoitamisessa ja huolena on, etteivät valtuutetut kykene tuomaan omia näkemyksiään päätöksenteon tueksi. (Bussu 2015, 854–855.) Uhkakuvana on nähty, että paikallispoliitikkojen välinen asymmetria johtaa epädemokraattiseen asetelmaan (Verhelst ym. 2013, 273).

Luottamushenkilöiden ja yleisesti poliitikkojen ammattimaisuus on jo pitkään ollut tutkimuksessa esillä. Max Weber nosti jo 1900-luvun alulla esiin teesin siitä, että maallikkopoliitikkojen rinnalle on syntynyt ammattimaisia poliitikkoja, jotka saavat elantonsa politiikasta. Vaikka ilmiönä poliitikkojen ammattimaisuus ja ammattimaistuminen havaittiin jo tuolloin, on sitä systemaattisesti tutkittu vasta 1960-luvulta lähtien. Poliitikan ammattimaistumista voidaan tutkia sekä yksilötasolla että koko poliittisen toiminnan osalta. Koko poliittinen toiminta ammattimaistumisesta voidaan puhua, kun merkittävä osa poliitikoista toimivat ammattimaisina poliitikkoina. Poliitikan ammattimaistuminen voi tapahtua tiettyjen poliittisten virkojen, instituutioiden tai koko poliittisen järjestelmän tasolla. (Ruostesaari & Holttinen 2004, 278.)

Pormestariin lisäksi poliittista johtajuutta voidaan vahvistaa toimeenpanovaltaa keskittämällä kollektiivisen järjestelmän sisällä. Esimerkkinä tällaisesta kehittämisestä toimii Oslo, joka luopui entisistä lautakunnistaan ja keskitti toimeenpanovallan kunnanhallitukselle. Tällainen muutos vähensi merkittävästi toimeenpanovallan horisontaalista jakoa, keskittäen kunnan toimeenpanovallan useasta toimielimestä yhdelle. Uudistuksen tavoitteena oli uudistaa konsensusdemokraattisen järjestelmän hajautuneisuutta. Uudessa järjestelmässä päätösvalta keskittyy pienelle eliitille, tehden järjestelmästä enemmistodemokraattisemman. Uudistusten myötä kokonaisvaltaisen strategisen päätöksenteon on havaittu helpottuneen, mutta toisaalta uusi järjestelmä on ruokkinut poliittista vastakkainasettelua. (John 2001, 140.) Oslon esimerkistä voi havaita, että yhden henkilön

(pormestarin) varaan uudistettu toimeenpanovalta ei ole ainut tapa vahvistaa paikallista poliittista johtajuutta ja kehittää paikallishallinnon ylintä toimeenpanovaltaa.

## 4.6 Presidentialisaatio

Poliittiseen johtajuuteen ja sen kehittämiseen liittyy *presidentialisaatio*. Presidentialisaatiolla tarkoitetaan prosessia, jossa poliittiset instituutiot kehittyvät kohti yksilökeskeisempää toimeenpanovaltaa ja päätöksentekoa. Vaikka vallan keskittyminen demokratiassa ei ole uusi ilmiö, on viime vuosikymmenten aikana kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että toimeenpanovallan rooli politiikassa on korostunut ja politiikka henkilöitynyt entistä vahvemmin yksittäisiin johtajiin. Tällaista kehitystä on tapahtunut erilaisissa demokraattisissa järjestelmissä riippumatta niiden institutionaalista rakenteista. Presidentialisaatio tapahtuu usein ilman että formaalit institutionaaliset rakenteet muuttuvat. (Poguntke & Webb 2005, 1; Reynaert ym. 2009, 387.)

Presidentialisaation seurauksena toimeenpanovallan resurssit ja itsenäisyys kasvavat ja vaalit henkilöityvät, jolloin parlamentaarisetkin järjestelmät alkavat muistuttaa entistä enemmän presidentiaalisia järjestelmiä (Poguntke & Webb 2005, 4–5). Presidentialisaation myötä yksittäiset johtajat ovat korostuneet ja muiden poliitikkojen roolit ovat pienentyneet (Reynaert ym. 2009, 387). Presidentialisaation syyksi on esitetty politiikan kansainvälistymistä, valtion roolin kasvamista, massamediaa sekä muutoksia puoluepolitiikassa (Poguntke & Webb 2005, 13–15). Presidentialisaatio näkyy erityisesti toimeenpanovallan instituutioiden puolella, joissa keskeisillä poliittisilla johtajilla on aiempaa enemmän johtamisen resursseja. Tämän seurauksena yksittäisten henkilöiden kyky tehdä päätöksiä kasvaa (Poguntke & Webb 2005, 8). Siten presidentialisaatio on poliittisen johtajuuden vahvistamisen kanssa päällekkäinen termi, jos vahvistettava poliittinen johtajuus on nimenomaan yksilöllistä eikä kollektiivista johtajuutta.

Presidentialisaation on havaittu ilmenevän myös paikallispolitiikassa ja presidentialisaation vaikutusten on jopa esitetty olevan voimakkaampia paikallisella tasolla. Viime vuosikymmenten aikana Euroopassa onkin syntynyt paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistamisen seurauksena entistä enemmän presidenttimäisiä instituutioita paikallisdemokratiaan. Paikallisella tasolla näyttää siltä, että parlamentaariset järjestelmät ovat siirtymässä kohti presidentiaalisia järjestelmiä ja järjestelmät, jotka jo ennestään ovat olleet presidentiaalisia ovat keskittäneet entistä enemmän päätösvaltaa johtajille. Selvin merkki presidentialisaatiosta on suoralla vaalilla valittavan pormestari-instituution perustaminen, mitä onkin tehty useassa Euroopan valtiossa. (Reynaert ym. 2009, 398–399.) Suoralla vaalilla valittua pormestaria on pidetty Euroopassa yleisenä trendinä, jonka arvellaan



yleistyvän myös jatkossa (Ryynänen 2008, 53). Presidentialisaatio ei tapahdu vain formaalien institutionaalisten muutosten kautta vaan erilaiset toimintatapoihin ja asenteisiin liittyvät muutokset ovat myös levinneet laajasti ympäri Eurooppaa (Reynaert ym. 2009, 401).

Esimerkiksi Slovenian paikallisen demokratian rakenteiden on havaittu kehittyneen kahden vuosikymmenen aikana parlamentarismista kohti presidentialismia. Pormestarien institutionaalisen päätösvallan on havaittu korostuneen kollektiivisen päätöksenteon kustannuksella. (Kukovič & Brezovšek 2016, 69.) Tehtyjen uudistusten myötä Slovenian paikallishallinnon poliittinen ja operatiivinen hallintokapasiteetti on kasvanut (Kukovič 2018, 190).

Presidentialisaation perusteluiksi on Euroopassa esitetty muun muassa toimintaympäristön nopeaa muutosta ja kompleksisuutta, eurooppalaistumista ja globalisaatiota sekä urbanisaatiota. Toisaalta poliittisten instituutioiden demokraattisuus on nähty olevan uhattuna kansalaisten kasvavan epäluottamuksen seurauksena. Myös kansalaisten vaatimuksia entistä osallistavamman demokratian järjestämisestä ja puoluepolitiikan roolin pienemistä on pidetty syinä presidentialisaatiolle. (Reynaert ym. 2009, 400.)

## 5 KATSAUS DEMOKRATIATEORIOIHIN

*Demokratian teoria* on monitieteellinen tutkimusala, joka pitää sisällään sekä poliittisen tutkimuksen että filosofian piirteitä. Demokratian teoria pyrkii määrittelemään, perustelemaan, kuvailemaan sekä selittämään demokratiaa ja demokraattisia järjestelmiä. Demokratian teoria esittelee demokraattisen päätöksenteon historiaa, ideaaleja, toimijoita sekä instituutioita. Selittävien mallien kautta demokratian teoria pyrkii selvittämään demokraattisten järjestelmien kehittymistä ja rapautumista. Luonteeltaan demokratian teoria on usein normatiivista eli se pitää sisällään käsityksiä siitä, miten yksilöiden ja yhteisöjen tulisi elää ja järjestää poliittinen toimintansa. (Dean, Gagnon & Asenbaum 2019, 11–12.)

Tutkimusalana demokratian teoriaa määrittelee sen sisäiset teoreettiset kamppailut, joissa erilaiset demokratian normatiiviset ja empiiriset mallit eli *demokratiateoriat* kiistelevät siitä, miten demokraattinen järjestelmä tulisi määritellä ja rakentaa. Tällainen ”ideologinen taistelu” on näkynyt monenlaisina kahtiajakoina, jotka ovat synnyttäneet erilaisten demokratiateorioiden koulukuntia. Esimerkkeinä tällaisista kahtiajaoista toimivat jo aiemmin tutkielmassa esitelty jako suoran ja edustuksellisen demokratian välillä sekä parlamentaarisen ja presidentiaalisen demokratian välillä. Demokratiateorioiden eroavaisuudet voidaan nähdä erimielisyyksinä siitä, mitä demokratia on,

milloin ja missä demokraattisuutta on, miten demokratiaa voidaan tutkia, ketkä demokratiassa tekevät päätöksiä sekä normatiiviseen kysymykseen siitä, miksi poliittisen päätöksenteon tulisi järjestäytyä demokraattisesti. Ideologiset erimielisyydet ja erilaiset demokratiateoriat ovatkin johtaneet laajaan kirjoon erilaisia demokraattisia järjestelmiä, joiden institutionaaliset rakenteet eroavat merkittävästi toisistaan. (Dean ym. 2019, 6–13.)

Demokratiateoriat ovat kehittyneet ajan saatossa usein kritiikkinä sekä vastareaktiona aikaisempiin demokratiateorioihin ja niiden perusteella rakennettujen demokraattisten järjestelmien ongelmiin. Siksi demokratiateorioita onkin usein esitelty historiallisesti. Vaikka demokratian historia ulottuu ainakin antiikin Kreikkaan ja Roomaan, on tämän tutkielman viitekehyksessä esitelty uudella ajalla kehittyneitä demokratiateorioita. Eri demokratiateorioilla voidaan nähdä yhä olevan vaikutusta aikamme demokraattiseen ajatteluun ja poliittiseen keskusteluun, minkä seurauksena niillä on teoreettisena taustavoimana nykyäänkin vaikutusta demokraattisten järjestelmien instituutioiden kehittämiseen. Johtuen demokratiateorioiden kompleksisuudesta, niiden käsittely ei ole yksiselitteistä. Demokratiateorioiden ja demokraattisten järjestelmien kehittyminen ovat aktiivista toimintaa, joka jatkuu yhä edelleen. (Held 2006, 3–4.)

Demokratiateorioiden historiallista kehitystä sekä niiden keskeisiä lähtökohtia ymmärtämällä pystyy paremmin tulkitsemaan sitä, millaiseen suuntaan kuntademokratia Suomessa kehittyy. Suomalaisen kuntademokratian institutionaalinen kehittäminen kertoo oletettavasti olemassa olevien rakenteiden koetuista ongelmista, joihin vastataan erilaisiin demokratiateorioihin tukeutuen. Siten tutkittava aihepiiri on lähellä demokratian teoriaa ja kuntademokratian kehittyminen voi kertoa siitä, miten kunnissa on vastattu demokratian ydinongelmiin.

## **5.1 Tasavaltalainen demokratia**

Uudella ajalla renessanssin aikana antiikin Ateenasta lähtöisin oleva ajatus aktiivisesta kansalaisuudesta nousi uuteen suosioon. Ajatus aktiivisesta kansalaisuudesta syntyi vastareaktiona pitkään vallassa olleelle ajatukselle passiivisesta ja kuuliaisesta alamaisesta, jota ainakin osittain ylläpiti keskiajalla kristinuskon vahva asema. (Held 2006, 29.) Aktiivisen kansalaisuuden uusi ihanne synnytti erityisesti Italian kaupunkivaltioissa tasavaltalaisia hallintomalleja, jotka erosivat institutionaalisilta rakenteiltaan merkittävästi Euroopassa laajalti vallitsevista feodaalisista hallintorakenteista, joissa hallinnon valtahierarkia rakentui absoluuttisen ja jumalallisen monarkian ajatukselle. (Held 2006, 30–32.)

Tasavaltalaisessa demokratiateoriassa legitiimi eli oikeudenmukainen ja oikeutettu lainsäädäntövalta kuului kansalaisille, jotka päättivät lainsäädännöstä joko suoran demokratian mukaisesti kansankokouksissa tai edustuksellisen demokratian tapaan valittujen edustajien kautta. Edustajat saatettiin valita joko vaaleilla tai arvalla. (Held 2006, 37.) Lainsäädännössä tavoiteltiin samanmielisyyttä, mutta tarvittaessa lainsäädäntöelimen (kansankokouksen tai edustajiston) enemmistön tahto ratkaisi. Toimeenpanovalta oli eroteltu lainsäädännöstä, sillä päätösten toimeenpanosta vastasivat joko suorilla vaaleilla tai arvalla valitut virkamiehet. (Held 2006, 48.)

Tasavaltaiseen demokratiateoriaan sisältyy normatiivinen ajatus siitä, että osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon on välttämätön vaatimus todellisesti vapaalle kansalaiselle. Tasavaltalaista demokratiateoriaa on kehittänyt ja tukenut erityisesti sveitsiläissyntyinen poliittinen ajattelija Jean-Jacques Rousseau, jonka kehittämä ajatus suvereenin kansan muodostamasta yleistahdosta oli radikaali teoria, joka vaikutti merkittävästi myöhempiin demokratieteorioihin. Yleistahdolla Rousseau tarkoitti abstraktiota tahtotilasta, joka kuvastaa tietyn yhteisön kollektiivista tahtotilaa. Yleistahto ei ollut sama asia kuin kaikkien yhteisön jäsenten tahto, vaan kaikkien kansalaisten tahdoista muodostettu yhteinen tahtotila, jota Rousseau mukaan jokainen kansalainen oli velvollinen noudattamaan (Rousseau 2004, 30–31; Held 2006, 43–46.) Rousseau mukaan yleistaho on aina oikeudenmukainen ja johtaa yhteisön hyväksi. Kuitenkin kollektiivinen keskustelu, jonka avulla yleistaho muodostetaan, voi Rousseau mukaan olla harhaanjohdettua, jolloin keskustelun tuloksena ei synny todellista yleistahtoa (Rousseau 2004, 30.)

Renessanssiajan Italiassa uudelleen länsimaiseen poliittiseen ajatteluun ilmestynyt tasavaltalaisuus ja aktiivinen kansalaisuus vaikuttivat merkittävästi demokratian myöhempään kehitykseen Euroopassa ja Amerikassa. Tasavaltalainen demokratiateoria ei pelkästään synnyttänyt uudelleen antiikin aikaista demokraattisia instituutioita, vaan kehitti niitä myös eteenpäin. (Held 2006, 32–36.) Tasavaltalaisen demokratiateorian aikana ilmenivät demokratian teoriaa yhä edelleen pohdituttavat kysymykset, kuten kansalaisoikeuksien jakautuminen yhteisössä, poliittisten instituutioiden rakenne sekä instituutioiden poliittisen vallan määrä yhteisön julkiseen ja yksityiseen elämään. Sekä Ranskan suuri vallankumous että Yhdysvaltain itsenäistyminen rakentuivat pitkälti tasavaltalaisen demokratiateorian varaan. (Held 2006, 32–55.)

## **5.2 Liberaali demokratia**

Tasavaltalaisuutta selvemmin liberaali demokratia syntyi absoluuttisten monarkioiden vastustuksesta. Liberaalin demokratian syntyminen on kompleksisten historiallisten muutosten seurausta ja siihen on

vaikuttanut esimerkiksi keskiajalta periytyneiden säätyjen keskinäinen kamppailu. Säätyjen välinen taistelu näkyi erityisesti monarkkien ja muiden yhteiskuntaluokkien välisenä yhteenotona, jonka seurauksena absoluuttinen monarkia alkoi Euroopassa syrjäyttämään. Absoluuttisten monarkioiden tilalle muodostui perustuslaillisia monarkioita, joissa monarkin rooli yhteiskunnassa ei enää ollut absoluuttinen. Säätyjen välisen kamppailun lisäksi liberaalin demokratian syntymiseen on katsottu vaikuttaneen vapaan yhteiskunnan sekä kilpailuun perustuvien markkinoiden syntyminen. Toisaalta kehitykseen on nähty vaikuttaneen myös alueellisesti entistä laajempien kansallisvaltioiden syntyminen Euroopassa. (Held 2006, 56–92.)

Liberaalissa demokratiassa keskeiseksi kysymykseksi nousi suvereniteetti ja siitä nousevat kysymykset. Suvereniteettiin liittyy hobbesilainen argumentti siitä, että rauhallisen ja hyvän yhteiskunnan synnyttämiseksi tulee yksilöiden luovuttaa oma vapautensa itsensä hallitsemiseen yhdelle yksittäiselle toimijalle eli suvereenille. Tällöin suvereeni pystyy turvaamaan tehokkaasti yhteiskuntarauhan yksilöiden lähtökohtaisesta itsekkyydestä ja väkivaltaisuudesta huolimatta. (Held 2006, 60–61.)

Hobbesin (2008) mukaan valtio syntyy, kun joukko ihmisiä yhteisymmärryksessä hyväksyy, että yhdellä henkilöllä tai instituutiolla on oikeus edustaa heitä kaikkia. Tämä kyseinen henkilö tai instituutio muodostaa siten suvereenin, jonka alaisuudessa kaikki kansalaiset sitoutuvat elämään. Sitoutumiseen ei vaikuta se, onko yksilö itse päättänyt suvereenista ja sen valtaoikeuksista. Kaikki yhteiskunnan oikeudet ja velvollisuudet suodattuvat suvereenin kautta, eikä yksilön ole oikeudenmukaista toimia suvereenia vastaan. (Hobbes 2008, 115–122.)

Vaikka Hobbes itse argumentoi itsevaltiuden puolesta, kehittyi suvereniteetin ajatus osaksi demokratian teoriaa. Tasavaltalaisessa demokratiassa suvereniteetti yhdistetään käsittämään kansalaisten kokonaisuutta sekä heidän yhdessä muodostamaa instituutiota. (Rousseau 2004, 17.) Liberaalin demokratian lähtökohtana on, että suvereniteetti kuuluu hallitulle kansalle, mutta parlamentin avulla kansa valitsee edustajansa käyttämään kansan suvereniteettia heidän puolestaan. Tällaisen edustuksellisen demokratian mukaiseen institutionaaliseen järjestelmään kehittyivät säännölliset ja salaiset vaalit sekä puolueet, joiden kautta potentiaaliset johtajat valikoituivat. Liberaalissa demokratiassa päätöksenteossa lähtökohtana on enemmistöperiaate, jonka kautta poliittinen vastuu ja kontrolli tapahtuvat. (Held 2006, 78–92.)

Liberaalin demokratian merkittävä ajattelija John Locke (1995) toteaa, että enemmistöllä on yhteiskunnassa luonnostaan yhteisön koko valta. Tätä luonnollista valtaa enemmistö voi

demokraattisessa valtiomuodossa käyttää sekä lakien tekemisessä sekä lakien toimeenpanemisessa. Täydellisessä demokratiassa lakien toimeenpanemisesta vastuussa olevien viranhaltijoiden tulisi olla enemmistön nimittämiä. (Locke 1995, 156.)

Koska liberaali demokratia kehittyi vastareaktionä liaksi keskittyneelle absoluuttiselle vallalle, korostuu sen demokratiateoriassa vahvan ja keskittyneen vallan välttämiseksi muotoutuneet institutionaaliset rakenteet. Tällaiset rakenteet näkyvät valtion sisäisissä järjestelyissä esimerkiksi perustuslain kautta tehdyssä vallanjaossa, jossa toimeenpanovalta, lainsäädäntövalta sekä tuomiovalta jaettiin eri instituutioihin. (Held 2006, 78–92.) Vallanjaosta kirjoittanut Montesquieu varoitti lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan keskittämisen vaaroista. Hän painotti, että kansalaiset voivat olla vapaita ja kykenevät hallitsemaan itseään vain yhteiskunnassa, jossa valta on hajautettu eri instituutioille. (Lijphart 1992, 48–49.)

Montesquieun mielestä toimeenpanovallasta tulisi olla vastuussa yksi henkilö, monarkki, sillä toimeenpanovallan käytössä korostuu kyky tehdä nopeita päätöksiä. Nopeita päätöksiä kykenee hänen mukaansa tekemään paremmin yksittäinen henkilö, kuin useasta henkilöstä muodostettu elin. Sen sijaan lainsäädännöstä olisi parempi olla vastuussa monihenkilöinen elin, jonka suurissa yhteisöissä kuten kansallisvaltiossa tulisi käytännöllisistä syistä olla edustuksellisen demokratian mukaan järjestetty instituutio. (Lijphart 1992, 50–51.)

Toisaalta liberaalissa demokratiateoriassa tehtiin selvä erottelu edustuksellisen parlamentin sekä julkisen virkakoneiston välillä. Toisin kuin edustuksellisen parlamentin, julkisen virkakoneiston tulisi olla muodostettu neutraaleista virkamiehistä, jotka ovat alaansa erikoistuneita asiantuntijoita. Sisäisten institutionaalisten rakenteiden lisäksi valtiiovallan roolia yhteiskunnassa pyrittiin rajoittamaan muun muassa perustuslailla turvatuilla vapauksilla, kuten sananvapaudella sekä vapaudella tavoitella yksilön itse määrittelemää hyvää elämää. Liberaalin demokratian tavoitteena on usein vapaa yhteiskunta, jossa valtiolla on mahdollisimman pieni vaikutus yksilöiden elämään. (Held 2006, 78–92.) Vaikka liberaalissa demokratiassa korostuu edustuksellinen demokratia parlamentarismien muodossa, pitivät jotkut liberaalin demokratian kannattajista myös kansalaisten laajempaa poliittista osallistumista yhteiskunnallisesti hyödyllisenä. Ajatuksena oli, että osallistumalla poliittiseen päätöksentekoon kansalaiset suojasivat omien intressiensä toteutumista, sivistyivät ja kehittyivät poliittisina päätöksentekijöinä sekä sitoutuivat poliittisiin päätöksiin. (Held 2006, 92.)

### 5.3 Marxilainen demokratia

Liberaalia demokratiaa vahvemmin kansalaisten suoraa osallistumista poliittiseen päätöksentekoon korostivat 1800-luvun lopulta lähtien suosiota saaneet demokratiateoriat, jotka perustuivat Karl Marxin ja Friedrich Engelsin yhteiskuntateoriaan eli niin sanottuun marxismiin. Marx ja Engels olivat kriittisiä liberaalin demokratian mukaan järjestettyjä valtioita sekä kapitalistista yhteiskuntajärjestystä kohtaan. He pitivät liberaalia demokratiaa edistysaskeleena aikaisemmista absoluuttisista monarkioista, mutta esittivät teorioissaan sekä liberaalin demokratian että vapaiden markkinoiden epäkohtia. Marxilainen demokratiateoria pohjautuu marxilaiseen yhteiskuntateoriaan, joka lyhyesti selitettynä pyrkii analysoimaan yhteiskuntien luokkarakenteiden historiallista kehitystä sen tuotantosuhteiden ja -tapojen avulla. Historiallisen analyysin kautta Marx ja Engels rakensivat yhteiskuntateorian ja poliittisen ideologian, marxismin, joka esittelee ja perustelee kapitalismin jälkeistä yhteiskuntarakennetta. (Held 2006, 96–102.)

Demokratiateorian kannalta olennaista on, että marxilainen teoria ei pidä demokratiaa mahdollisena kapitalistisessa yhteiskunnassa eikä liberaalia demokratiaa todellisena demokratiana. Marxin ja Engelsin mukaan liberaali demokratia perustuu harhakuvaan siitä, että valtio kykenee edustamaan yksilöiden intressin sijaan laajempaa kollektiivista intressiä. Marxilaisen ajattelun mukaan yhteiskunnassa vallitsee tiettyjä sosioekonomisia luokkajakoja, joiden suhteen valtio ei kykene olemaan neutraali. Heidän mukaansa liberaali demokratia tukee yhteiskunnassa jo valmiiksi valta-asemassa olevien intressejä. Siten marxilainen demokratiateoria pyrkii korjaamaan liberaalin demokratian koetut virheet kytkemällä valtion toiminta marxilaisen teorian ytimessä olevan proletariaatin eli työväen intressien mukaiseksi. Tällainen demokratia olisi osa Marxin ja Engelsin päämääränä olevaa uutta yhteiskuntajärjestelmää, joka heidän ajattelunsa mukaan kykenee takaamaan liberaalia demokratiaa ja kapitalismia paremmin vapaan ja demokraattisen yhteiskunnan. (Held 2006, 102–108.)

Marxin ja Engelsin ajatukset uudesta yhteiskuntajärjestelmästä jaetaan usein kahteen toisistaan erilliseen, mutta toisiinsa liittyviin konsepteihin: sosialismiin ja kommunismiin. Sosialismi, eli niin sanottu ”proletariaatin diktatuuri”, on Marxin ja Engelsin mukaan kapitalismia seuraava yhteiskuntajärjestelmä, jossa työväki eli proletariaatti on saanut vallan yhteiskunnassa, syrjäyttäen kapitalistisen järjestelmän ja marxilaisten mukaan liberaalin demokratian eliitin eli porvariston. Sosialistinen järjestelmä on hyvin valtiokeskeinen, sillä siirtymä kapitalismista sosialistiseen järjestelmään tapahtuu Marxin mukaan vapaiden markkinoiden lopettamisella ja kaikkien tuotantovälineiden siirtämisellä keskusjohtoisen valtiovallan alle, jolloin valtion merkitys niin

taloudessa kuin muuallakin yhteiskunnassa on suuri. Kommunismi on sosialismia abstraktimpi käsite, jolla marxilaisuudessa kuvataan sosialismin kautta saavutettavaa viimeistä yhteiskuntajärjestystä. Kommunistisessa yhteiskunnassa yhteiskunnan materialistiset tarpeet on saavutettu ja politiikka sekä valtio lakkaa olemasta, sillä ne eivät ole enää tarpeellisia. Työn määrä on laskettu minimiin ja tarpeelliset työt, vastuut ja velvollisuudet jaetaan kollektiivisesti. Eri väestöryhmien väliset eroavaisuudet katoavat ja jokainen saa yksilönä toteuttaa itseään mahdollisimman paljon juuri sellaisen toiminnan kautta, kuin he itse haluavat. (Held 2006, 108–116.)

Marxilaisessa demokratiateoriassa valtion toimeenpano- ja lainsäädäntövalta yhdistyvät proletariaatin taikka sen edustajien muodossa (Held 2006, 112). Marxilaisessa demokratiateoriassa korostuu merkittävästi laaja osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon ja tavoitteena onkin paikallisten neuvostojen varaan rakentuva itsehallinto, jossa paikalliset neuvostot toimivat perustana, jonka varaan rakentuu pyramidimainen neuvostojen hierarkia. Niin neuvoston jäsenet kuin muutkin valtion virkamiehet valitaan vaaleilla ja he ovat vastuussa toiminnastaan äänestäjilleen. Virkamiesten palkat tulisivat marxilaisen demokratiateorian mukaan olla samansuuruisia kuin työväen palkkojen ja virkamiesten tulisi valikoitua sosialistisessa järjestelmässä työväen joukosta. Kommunistisessa demokratiassa kaikkia julkisia asioita hoidettaisiin kollektiivisesti ja päätöksenteko perustuisi konsensukseen. (Held 2006, 120.)

Marxilaiset jakoutuivat 1900-luvulla ainakin kolmeen eri ryhmittymään, jonka näkemykset marxilaisesta demokratiasta eroavat keskenään. Erot juontavat juurensa mahdollisesti siitä, että Marx itse oli omassa teoriassaan ristiriitainen ideaaliyhteiskunnan demokratian luonteesta. Marxilaiset libertaristit korostavat Marxin teorian anarkistisia eli kaikenlaisia hierarkioita kritisoivaa piirteitä. Pluralistit sen sijaan korostivat sosialistisen ja kommunistisen demokratian syntyvän eri maissa erilaisten rakenteita kehittämällä. Ortodoksiset marxilaiset kannattavat varhaisten marxilaisten näkemystä siitä, että sosialistinen demokratia voidaan synnyttää vain vallankumouksella. Erilaisien ideologisten lähtökohtien takia erilaisilla marxilaisilla ryhmittymillä on siten toisistaan eroavia näkemyksiä ideaalista demokraattisesta järjestelmästä. (Held 2006, 116–118.)

## **5.4 Kilpailudemokratia**

1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun demokratiateoreetikot olivat edeltäjiään pessimistisempiä demokratian kyvystä luoda ihanteellista yhteiskuntaa ja pyrkivät omissa töissään analysoimaan tarkemmin demokratian mahdollisuuksia moderneissa yhteiskunnissa. Kenties keskeisin tämän ajan demokratiateoreetikko, Max Weber, loi teoksissaan demokratiateoriaa, jossa oli aikaisempaan

verrattuna vain vähän sijaa poliittiselle osallistumiselle (Held 2006, 125). Weber uskoi suoran demokratian olevan mahdollinen tapa modernin yhteiskunnan hallintaan vain tietyissä rajatuissa tilanteissa (Held 2006, 129). Hän näki taloudellisesti kehittyneen modernin yhteiskunnan luovan merkittäviä rajoitteita demokratian onnistumiselle ja hänen näkemyksensä demokratiasta olikin varsin niukka: Weberille modernin yhteiskunnan demokraattisuus tarkoitti lähinnä yhteiskunnan tapaa valikoida omat poliittiset johtajansa. (Held 2006, 125–157.)

Weber kirjoitti vain vähän suoraan demokratiasta omissa teoksissaan, mutta hänen laajamittainen analyysinsä modernin yhteiskunnan ominaisuuksista luo kuvaa elitistisestä kilpailudemokratiasta, jossa demokratian tehtäväksi muodostuu tarjota kilpailullinen alusta, joka mahdollistaa tehokkaiden johtajien valikoitumisen kehittyneen byrokraattisen valtiokoneiston ylimmiksi päättäjiksi. Modernin politiikan moniäänisyys nähdään haasteena, jonka demokraattiset prosessit ratkaisevat suodattamalla erilaisia intressejä ja mielipiteitä pois päätöksenteosta. (Held 2006, 157.) Toisin kuin esimerkiksi marxilaiset ajattelijat, Weber ei nähnyt byrokraattista valtiokoneistoa yhteiskunnalliseksi ongelmaksi, vaan välttämättömyydeksi (Held 2006, 129).

Kilpailudemokratiassa demokratia tarkoittaa vaaleilla valittujen poliitikkojen valtaa. Moderni politiikka ja demokratia ovat Weberille demagogiaa, jossa yksittäiset johtavat pyrkivät karismaattisen luonteensa avulla saamaan väkijoukot tuekseen. Johtajuus rakentuukin nimenomaan karismaattisten luonteenpiirteiden varaan. Kilpailudemokratia vieroksuu demokratian muotoja, jotka estävät johtajuuden syntymistä kuten suhteellista vaalitapaa. (Weber, Hietaniemi & Hannula 2009, 98, 125–126.)

Weberin lisäksi Joseph Schumpeter oli keskeinen kilpailudemokratian kannattaja ja kehittäjä. Hän tiivistää hallitusvallan muodostamisen olevan kansalaisten rooli demokraattisessa yhteiskunnassa. Kansalaiset voivat muodostaa toimeenpanovaltaa käyttävän hallitusvallan joko suoraan vaaleilla, taikka välillisesti toisen instituution (lainsäädäntöelimen) kautta. Demokratia on siten metodi, jossa institutionaaliset rakenteet ovat järjestetty siten, että poliittisia päätöksiä tekevät yksilöt, jotka saavuttavat valta-asemansa kilpailemalla kansalaisten äänistä. (Schumpeter 2008, 269.)

Kilpailudemokratian mukaan demokratiassa on kyse metodista, jolla yhteiskunta suodattaa ja valikoi osaavia poliittisia johtajia, jotka kykenevät tekemään tarvittavia lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimia. Kilpailudemokratiassa korostuu toisaalta poliittisten puolueiden ja eliittien välinen kilpailu, mutta myös parlamentarismi, jossa toimeenpanovallalla on vahva rooli. Toimeenpanovallan vahva rooli mahdollistaa tehokkaan johtamisen niin lainsäädännön kuin toimeenpanonkin osalta.



Johtaminen ja sen edellytyksien korostaminen ovatkin kilpailudemokratian keskiössä. Toisaalta kilpailudemokratiassa korostetaan itsenäisen ja korkeasti koulutetun byrokraattisen hallinnon roolia julkisessa hallinnossa. (Held 2006, 157.)

## 5.5 Pluralistinen demokratia

Kilpailudemokratia korostaa poliittisten johtajien roolia ja kansalaiset näyttäytyvät kilpailudemokratiassa vain passiivisina ja johtamisen kohteena olevina objekteina. Pluralistinen demokrateoria kritisoi ja korjaa näitä kilpailudemokratian puitteita ja tuo esiin erilaisten muiden instituutioiden kuin poliittisten johtajien merkityksen demokratiassa. Pluralistinen demokratia pohjautuu erityisesti empiirisesti demokrateiaa analysoineiden tutkijoiden ajatuksiin demokrateian olemuksesta. Demokrateiateoriassa painottuu demokrateian ominaisuus päätöksien muodostamisesta erilaisten ryhmittymien välillä. Tällaisia ryhmittymiä voivat olla esimerkiksi järjestöt, yhdistykset, uskonnolliset organisaatiot sekä työntekijöiden ja työnantajien liitot. Pluralistinen demokrateiateoria nostaa esiin empiiriseen tutkimukseen kautta ilmenevän ilmiön siitä, että erilaisilla ryhmittymillä on demokraattisissa järjestelmissä huomattavasti valtaa poliittisessa päätöksenteossa, mitä kilpailudemokratia ei huomioi. (Held 2006, 158.)

Demokrateiateoria on empiirinen, sillä sen pyrkimyksenä ei ole niinkään argumentoida siitä, miten demokraattinen päätöksenteko tulisi järjestää, vaan ennemminkin kuvailla sitä, millaisia demokraattisia rakenteita olemassa olevista demokraattisista järjestelmistä on löydettävissä. Pluralistisen demokrateian mukaan moderni maailma on niin moniulotteinen ja kompleksinen, ettei sen poliittista elämää voi järjestää pelkästään edustuksellisen taikka suoran demokrateian instituutioiden varaan. Tämä ei kuitenkaan pluralistien näkökulmasta tarkoita sitä, etteikö demokrateia voisi päätöksentekojärjestelmänä toimia modernissakin maailmassa. Jotta demokrateia voisi toimia modernin maailman kompleksissa todellisuudessa, tulisi se järjestää pluralistien mielestä siten, että erilaiset intressiryhmät pystyvät kilpailemaan poliittisesta vallasta. (Held 2006, 159.)

Pluralistisen demokrateiateorian mukaan merkittävin uhka vapaudelle modernissa maailmassa on niin sanottu ”enemmistön diktatuuri”, jossa enemmistö väestöstä kykenee demokrateian avulla heikentämään yhteiskunnan poliittista monimuotoisuutta (Held 2006, 169). Siksi pluralistisen demokrateiateorian mukaan demokraattiset instituutiot tulisi järjestää siten, että myös erilaisten vähemmistöjen ääni tulee kuuluviin ja päätöksenteko pohjautuu mahdollisimman suureen konsensukseen. Liberaalin demokrateian tavoin myös pluralistisessa demokrateiassa korostetaan erilaisia demokraattisen järjestelmän sisäisiä vallanjakoja sekä -tasapainoa. (Held 2006, 173.)

Pluralistisessa demokratiassa instituution ja yhteiskunnan demokraattisuutta määrittelee erilaiset päätöksenteon ominaisuudet, jotka mahdollistavat avoimen mielipiteenilmaisun ja moniäänisen keskustelun. Tavoitteena on mahdollisimman suuren konsensuksen eli samanmielisyyden saavuttaminen päätöksenteossa sekä mahdollisimman suuren väkijoukon mukaan ottaminen päätöksentekoon. Demokraattisen prosessin määritelmänä on päätöksenteko, johon osallistuvilla on yhtäläinen ja todellinen kyky vaikuttaa päätökseen, yhtäläinen äänioikeus sekä yhtäläinen kyky tutustua päätettävänä olevaan asiaan. Tämän lisäksi päätöksentekoon osallistuvilla tulee olla yhtäläinen mahdollisuus päättää siitä, mitkä asiat ovat päätöksenteon agendalla. Tämän lisäksi demokraattinen prosessi vaatii, että kaikilla täysi-ikäisillä kansalaisilla tulee olla yhtäläinen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. (Dahl 2020, 38.)

Hallinnon rooli pluralistisessa demokratiassa on toimia konsensuksen luojana sekä erilaisten poliittisten intressien yhdistämisessä ja konsensuksen luomisessa. Pluralismin mukaan pelkkä edustajien tai kansalaisten enemmistö ei riitä perustelemaan poliittista päätöstä, vaan legitiimi eli oikeutettu poliittinen toiminta rakentuu laajemman poliittisen konsensuksen varaan. Pluralistisessa demokratiassa kansalaisten rooli on sekä passiivinen että aktiivinen, sillä kansalaisten on hyvä ottaa osaa poliittiseen päätöksentekoon laajan konsensuksen saamiseksi, mutta toisaalta demokraattinen järjestelmä vaatii myös passiivista kansalaisuutta silloin, kun valtio toimeenpanee konsensukseen perustuvia päätöksiä. Pluralismin mukaan konsensushakuinen päätöksenteko vaatii tuekseen oikeanlaisen päätöksentekokulttuurin sekä kansalaisoikeuksia, kuten äänestyoikeuden sekä oikeudet järjestäytymiseen ja mielipiteenilmaisuuksiin. (Held 2006, 173.)

## **5.6 Legaali demokratia**

Toisen maailmansodan jälkeinen poliittinen konsensus demokraattisesta ja markkinataloutta ohjaavasta valtiosta alkoi murenemaan taloudellisten kriisien myötä 1970-luvulta lähtien. Aikaisempi poliittinen konsensus nojautui uskoon liberaaliin demokraattiseen hallintoon sekä kasvavaan hyvinvointivaltioon. Taloudelliset kriisit johtivat kuitenkin tilanteeseen, jossa sekä ideologinen oikeisto että vasemmisto alkoivat muodostaa toisistaan erillisiä käsityksiä valtiosta ja ideaalista demokratiasta. (Held 2006, 185–186.)

Ideologinen oikeisto kritisoi valtion kasvavaa valtaa yhteiskunnissa ja piti hyvinvointivaltiota liian holhoavana sekä taloudellisesti raskaana ylläpitää. Yksilön vapautta korostava legaali demokratia kannattaa minimalistista valtiota, joka jättää yhteiskunnan sekä erityisesti markkinat toimimaan vapaasti valtion kontrollin ulkopuolella. Legaaliin demokratiaan kuuluu ajatus valtion ”takaisin

vetämisestä”, jolla tarkoitetaan valtion kontrollin vähentämistä niillä talouden sektoreilla, joissa sen valtaa oli toisen maailmansodan jälkeisessä poliittisessa konsensuksessa laajennettu. Legaalia demokratiaa edistivät erityisesti Britannian pääministeri Margaret Thatcher sekä Yhdysvaltain presidentti Ronald Reagan 1970- ja 1980-luvuilla. (Held 2006, 201.)

Legaali demokratia rakentuu uusliberaaliin ideologiaan, jonka kehittäjinä pidetään Robert Nozickia sekä Friedrich Hayekia. Heidän poliittinen filosofiansa perustui liberaalin eli vapaan yhteiskunnan sekä vapaiden markkinoiden ihannointiin ja byrokraattisen julkishallinnon kritisointiin. Uusliberaalissa ajattelussa legaalinen demokratian rooliksi jää lähinnä oikeusjärjestelmän ylläpitäminen. Legaalissa demokratiassa enemmistöperiaatteen varaan rakennettu demokratia on tehokas suojaamaan yksilöiden vapautta liialliselta julkishallinnon kontrollilta. Legaali demokratia nojautuu ajatukseen tehokkaasta poliittisesta johtajuudesta, joka kykenee toimeenpanemaan minimalistisen hallinnon toimintaa sekä toimimaan vastavoimana byrokraattiselle julkishallinnolle. Legaali demokratia pyrkii vähentämään eri sidosryhmien valtaa poliittisessa päätöksenteossa. Legaaliin demokratiaan kuuluu liberaalin demokratian tapaan poliittisen päätösvallan hajauttaminen, jottei poliittinen valta uhkaisi yksilöiden vapautta. (Held 2006, 201–207.)

Legaalissa demokratiassa demokratiaa ei nähdä päämääränä tai arvona itsessään, vaan demokratialla on puhtaasti välillinen arvo. Välineenä demokratian tehtävänä on ylläpitää yhteiskunnan sisäistä rauhaa sekä yksilöiden vapautta. Legaalin demokratian mukaan demokratian ei tule olla päämääränä itsessään, sillä täydellisen demokratian synnyttäminen vaatii suunnitelmatalouden synnyttämisen, mikä puolestaan johtaa totalitaariseen yhteiskuntaan, jossa yksilö ei voi olla vapaa. Ajatuksena on myös, että vaikka valta perustuisi demokratiaan ja erityisesti enemmistödemokratian mukaiseen enemmistön tahtoon, voi se silti olla mielivaltaista ja yhteiskunnalle sekä yksilön vapaudelle haitallista. (Hayek 2007, 110–111.)

## **5.7 Osallistava ja deliberatiivinen demokratia**

Samalla kun oikeistolainen uusliberalismi kritisoi omista lähtökohdistaan liberaalia demokratiaa sekä kasvavaa hyvinvointivaltiota, syntyi myös ideologisessa vasemmistossa uudenlainen demokratiateoria. Siinä missä legaalinen demokratia pohjautuu minimalistisen valtion ajatukselle ja enemmistöperiaatteen mukaiseen demokraattiseen päätöksentekoon, kehittyi vasemmistossa demokratiateoria, joka pluralismin tavoin pohjautuu laajempaan käsitykseen demokratiasta, kuin pelkkään edustukselliseen demokratiaan ja enemmistöpäätöksentekoon. Uuden demokraattisen ajattelun keskiössä ovat nimenomaan suora demokratia sekä kansalaisten osallistuminen

päätöksentekoon. Tästä syystä demokratiateoriaa on kutsuttu osallistavaksi demokratiateoriaksi. (Held 2006, 209.)

Osallistava demokratiateoria pitää perinteisiä liberaalin demokratian poliittisia instituutioita tarpeellisina, ellei jopa pakollisina elementteinä demokratiassa. Tällaisia instituutioita ovat esimerkiksi puolueet, edustuksellinen demokratia sekä vaalit. Teorian tukijoiden mielestä kyseiset instituutiot eivät kuitenkaan riitä ideaalin demokratian onnistumiseen, vaan paremman demokraattisen järjestelmän luomiseksi tarvitaan kansalaisten suurempaa osallistumista poliittiseen päätöksentekoon. Tällaisen osallistumisen päämääränä on sekä parantaa poliittisten päätöksenteon laatua, mutta myös varmistaa poliittisesti sitoutunut ja tietoinen väestö. (Held 2006, 215.)

Kansalaisten osallistuminen tulisi osallistavan demokratian mukaan tapahtua laajasti yhteiskunnan eri tasoilla kuten työpaikoilla sekä erityisesti paikallisissa yhteisöissä, kuten kunnissa. Puoluepolitiikkaa tulisi teorian mukaan kehittää siten, että puolueen johtajat olisivat selvemmin vastuussa toiminnastaan puolueen jäsenistölle sekä yleistämällä osallistavaan demokratiaan perustuvat puolueet osaksi kansallisia puoluejärjestelmiä. Kuten legaali demokratia, myös osallistava demokratia korostaa poliittisen päätöksenteon roolia sekä demokraattisesti valittujen poliitikkojen valtaa ja pyrkii minimoimaan byrokraattisen julkishallinnon roolia päätöksenteossa. (Held 2006, 215.)

Osallistavaa demokratiaa radikaalimpi demokratiateoria on deliberatiivinen eli kommunikatiivinen demokratiateoria. Deliberatiivinen demokratia kritisoi aikaisempia demokratiateorioita, niin edustuksellisia kuin suoriakin, liiallisesta henkilösidonaisuudesta ja julkisuuskuvaan sekä pinnalliseen poliittiseen debattiin perustuviksi järjestelmiksi, joissa poliitikot tavoittelevat puhtaasti omaa etuaan. Deliberatiivinen demokratiateoria pohjautuu ajatukseen siitä, että todellisessa demokratiassa on käytävä syvää ja järkeen perustuvaa keskustelua (engl. deliberation), jonka avulla syntyy ideaali demokraattinen päätöksenteko. (Held 2006, 232.)

Deliberatiivinen demokratia painottaa kansalaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon osallistavan demokratian mukaisesti, mutta deliberatiivinen demokratia on osallistavaa demokratiaa kriittisempi olemassa olevien poliittisten instituutioiden kykyyn tuottaa legitimejä poliittisia päätöksiä. Deliberatiivisen demokratiateorian mukaan perinteisten instituutioiden rinnalle tai jopa niiden tilalle on synnyttävä uusia poliittisia instituutioita, joiden päämääränä on tarjota alusta kansalaisten keskustelulle. Tällaisia instituutioita ovat erilaiset keskustelutilaisuudet,

mielipidekyselyt, kansanäänestykset sekä kansalaisista yksilöinä muodostetut päätöksentekuelimet. (Held 2006, 246–249.)

## 5.8 Demokratian tyypiteoriat

Kuten pluralistisen demokratiateorian kohdalla mainittiin, on demokratiaa poliittisena päätöksentekojärjestelmänä tutkittu normatiivisen ja filosofisen lähestymistavan lisäksi myös empiirisesti. Empiirisen demokratiatutkimuksen päämääränä on tutkia erilaisia demokraattisia järjestelmiä ja pyrkiä analysoimaan niiden institutionaalisia rakenteita. (Held 2006, 158.) Arend Lijphartin kehittämä demokratian tyypiteoria on yksi eniten nykydemokratioiden kategorisointiin käytetty analyysitapa. Demokratian tyypiteoriassaan Lijphart jakaa demokraattiset järjestelmät kahteen eri tyyppiin järjestelmien institutionaalisten rakenteiden perusteella. Kaksi eri demokratian tyyppiä *enemmistodemokratia* (engl. majoritarian democracy) sekä *konsensusdemokratia* (engl. consensual democracy). (Poguntke & Webb 2005, 11.) Demokratian tyypiteoriaa on myöhemmin kehitetty esimerkiksi Frank Hendriksin (2010) toimesta, joka on laajentanut Lijphartin alkuperäistä typologiaa tuomalla siihen mukaan suoran ja edustuksellisen demokratian ulottuvuudet (Hendriks 2010, 26–29).

Pohjimmiltaan enemmistö- ja konsensusdemokratian eroavaisuudet kiteytyvät käytännön kysymykseen siitä, ketkä demokratiassa käyttävät poliittista valtaa ja kenen mielipiteitä vallassa olevien on kuunneltava, mikäli kaikki kansalaiset (suora demokratia) tai heidän edustajansa (edustuksellinen demokratia) eivät ole päätettävästä asiasta samaa mieltä. Enemmistodemokratia lähtee ajatuksesta, että demokraattisessa päätöksenteossa on nimensä mukaisesti kyse enemmistön vallasta: oli kyse sitten kansalaista tai heidän edustajistaan, tulisi enemmistöllä olla kyky tehdä päätöksiä. Konsensusdemokratian näkökulmasta enemmistön kannatus ei itsessään riitä demokraattiseen päätöksentekoon, vaan päätöstä tulisi kannattaa mahdollisimman suuri osa päättäjistä. Mitä suurempi osa päätöksen tekijöistä ovat päätöksen kannalla, sitä suurempi on päätöksen demokraattisuus konsensusdemokraattisesta näkökulmasta. Demokratiatyypit eivät siis ole suoranaisesti erimielisiä siitä, että demokratiassa enemmistöllä on valta. Eroavaisuus syntyy kysymyksestä, kuinka suuri ja moniääninen enemmistö on oikeutettu tekemään päätöksiä. (Lijphart 2012, 2; Hendriks 2010, 26–29.)

Yksinkertaisimmillaan enemmistodemokratiassa päätökset tehdään enemmistön valtaan perustuen. Enemmistön ei aina tarvitse olla edes ehdoton enemmistö, vaan joskus enemmistodemokratiassa päätöksen tekemiseen riittää yksinkertainen enemmistö, jolloin äänestyksen voittaa se ehdotus, jolla

on enemmän kannatusta kuin muilla vaihtoehdoilla. Enemmistödemokratian on luonteeltaan eksklusiivinen, kilpailullinen ja vastakkain asetteleva. (Lijphart 2012, 2.) Konsensusdemokratiassa sen sijaan ei tyydytä pelkkiin enemmistöpäätöksiin, vaan tavoitteena on saada päätösten taakse mahdollisimman suuri enemmistö. Konsensusdemokraattisen järjestelmän instituutiot ja säännöt pyrkivät lisäämään eri toimijoiden osallistumista päätöksentekoon ja luomaan laajaa yhteisymmärrystä tehtyjen päätösten tueksi. Konsensusdemokraattinen malli on perimmäiseltä luonteeltaan inklusiivinen ja kompromisseihin pyrkivä ja sitä voisikin kuvata neuvottelevaksi demokratiaksi. (Lijphart 2012, 2.)

Lijphart on dedusoinut enemmistö- ja konsensusdemokratioiden väliset institutionaaliset erot kymmeneen eroavaisuuteen, joista jokainen kertoo demokraattisen järjestelmän enemmistö- tai konsensusdemokraattisuudesta. Vaikka eroavaisuudet on kuvattu kahden ääripään kautta, muodostavat ne jatkumon, jonka väliin yksittäisen valtio voi sijoittua: demokraattisen järjestelmän institutionaaliset ominaisuudet eivät välttämättä ole puhtaasti enemmistö- tai konsensusdemokraattisia, vaan saattavat olla jotain siltä väliltä. Lijphart itse on jakanut kyseiset kymmenen eroavaisuutta kahdeksi isommaksi kokonaisuudeksi, joista ensimmäinen käsittelee toimeenpanovaltaa sekä puoluejärjestelmää ja toinen vallan hajauttamista tai keskittämistä. (Lijphart 2012, 2–4.)

Enemmistödemokratiasta on myös käytetty termiä kokoava demokratia (engl. aggregative democracy) ja sen edustuksellisen demokratian muodosta termiä heiluridemokratia (engl. pendulum democracy). Heiluridemokratialle tyypillistä on poliittisen vallan vaihtelu kahden keskenään kilpailevan poliittisen ryhmittymän välillä. Heiluridemokratiassa toimeenpanovalta on keskittyntä ja kansalaiset voivat ottaa osaa päätöksentekoon vain välillisesti vaalien kautta. Heiluridemokratian vahvuudeksi on nähty sen kyky voimistaa vaalitulosten vaikutusta päätöksentekoon. (Hendriks 2010, 26–27.)

Enemmistödemokratialle tyypillisiä ominaisuuksia ovat toimeenpanovallan keskittyminen yhden puolueen hallitukselle sekä toimeenpanovallan dominoiva suhde lainsäädäntöön, jolloin toimeenpanovaltaa käyttävällä instituutiolla on päätöksenteossa suurin valta (Lijphart 2012, 10). Konsensusdemokratiassa toimeenpanovalta on sen sijaan hajautunut moniääniselle ja kollektiiviselle hallitukselle. Lisäksi toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan suhde on tasa-arvoisempaa, eikä toimeenpanovalta dominoi lainsäädäntöä. (Lijphart 2012, 3.) Konsensusdemokratiassa päätöksenteko on tyypillisesti kollektiivista ja konsensushakuista (Hendriks 2010, 28). Enemmistödemokratiassa merkittävä vähemmistö jää sivuun lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttämisestä ja heidän

roolikseen jää muodostaa oppositio (Lijphart 2012, 11). Lisäksi konsensusdemokratiassa lainsäädäntövalta on hajautetumpaa kuin enemmistodemokratiassa (Lijphart 2012, 3).

Vaikka parlamentarismien periaatteen mukaan hallituksen on enemmistodemokratiassa yleensä nautittava parlamentin enemmistön luottamusta ja siten parlamentilla on periaatteellinen valta kontrolloida toimeenpanevaa hallitusta, on enemmistodemokratiassa toimeenpanevalla hallituksella todellisuudessa kontrolloiva asema järjestelmässä. Tämä johtuu siitä, että enemmistodemokratiassa hallitus muodostetaan usein yhden vallassa olevan ja sisäisesti yksimielisen puolueen johtajistosta. Siksi hallituksen päätöksillä on lähtökohtaisesti parlamentin tuki. Puoluekuri ja vahva kaksipuoluejärjestelmä tukevat puolueen johtajiston ja hallituksen valta-asemaa enemmistodemokratiassa. (Lijphart 2012, 12.) Vallan merkittävän keskittymisen takia enemmistodemokratioita on kuvailtu jopa elektiivisiksi diktatuureiksi, sillä kaksipuoluejärjestelmän, puoluekurin ja enemmistöperiaatteen myötä merkittävä määrä poliittista valtaa voi kertyä yhdelle henkilölle (Lijphart 2012, 13).

Puoluepoliittisesti enemmistodemokratiaa ilmentää enemmistövaalitapaan perustuva kaksipuoluejärjestelmä, kun taas konsensusdemokratia rakentuu monipuoluejärjestelmän ja suhteellisen vaalitavan varaan. Enemmistodemokratiassa sidosryhmät kilpailevat keskenään päättäjien huomiosta, kun taas konsensusdemokratiassa sidosryhmäintressit ovat päätöksenteossa organisoituneempia ja niihin liittyvä päätöksenteko on kompromissihakuista. (Lijphart 2012, 3.) Kansallisella tasolla enemmistodemokratiaan kuuluvat myös keskitetty julkinen hallinto, jossa paikallis- ja aluehallinnolla on puhtaasti instrumentaalinen rooli keskushallinnon tahdon toteuttajana. Keskitetyssä julkisessa hallinnossa paikallis- ja aluehallinnon itsehallinto on rajattua, ja ne ovat kiinteästi kytkettyinä valtion keskushallintoon lainsäädännön ja taloudellisen kontrollin avulla. (Lijphart 2012, 16–17.) Hajautettu julkinen hallinto, jossa paikallis- ja aluehallinnolla on vahva itsehallinto sekä merkittävä rooli julkisten palveluiden tuottajana, on sen sijaan tyypillistä konsensusdemokratioissa (Lijphart 2012, 3).

Enemmistodemokratiassa poliittisella johtajuudella on merkittävää painoarvoa. Samalla kun valtaa on kasattuna harvoille päätöksentekijöille, on toisaalta johtajien vastuu tehtävässään pärjäämiselle suuri. (Hendriks 2010, 58.) Konsensusdemokratiassa johtajuuteen ei kiinnitetä niin suurta huomiota. Päätöksenteko tapahtuu kollektiivissa toimielimissä, joiden puheenjohtaja on yleensä vain *primus inter pares* eli ensimmäinen vertaistensa joukossa. Tällöin puheenjohtajilla ei ole henkilökohtaista päätösvaltaa. (Hendriks 2010, 77.)

Demokratian tyyppiteoriaa on käytetty vain harvoin alue- ja paikallisdemokratian analysointiin (Freitag & Vatter 2009, 440–441). Tästä huolimatta demokratian tyyppiteoria soveltuu myös paikallisen tason kuntademokratian analysoimiseen. Kuten kansallisella tasolla, myös paikallistason kuntademokratiassa enemmistödemokraattisuus näkyy päätöksentekovallan keskittymisenä ja toimeenpanovallan suurena roolina. Enemmistödemokraattiset järjestelmät ovat organisoituneet aiemmin esitellyn monismin periaatteen mukaisesti. (Hendriks 2010, 54–55.)

Paikallisessa ja kunnallisessa konsensusdemokratiassa sen sijaan päätöksentekovalta on hajautuneempaa ja järjestelmä on rakentunut dualismin periaatteen mukaan. Päätöksenteon hajautuminen näkyy vertikaalisen sekä horisontaalisen jaon lisäksi myös toimielinten kollektiivisena ja moniäänisenä päätöksentekona. Paikallisessa konsensusdemokratiassa päätöksistä neuvotellaan sekä kunnanhallituksen (tai lautakuntien) että valtuuston tasolla. (Hendriks 2010, 72–73.)

## **5.9 Yhteenveto demokratiateorioista**

Demokratian teorian historia koostuu useasta erilaisesta demokratiateoriasta, joista jokaisella on omanlaisensa käsitys demokratian luonteesta. Kuten olemme huomanneet, demokratiateoriat eroavat merkittävästi toisistaan siinä, millaista kunkin demokratiateorian mielestä on ideaali demokratia. Vaikka demokratiateoriat tarjoavat erilaisia vastauksia, voimme kuitenkin huomata, että ne käsittelevät pääosin samoja kysymyksiä. Tehdyn katsauksen perusteella näyttäisi siltä, että demokratiateorioiden erimielisyydet kuuluvat pääosin kolmeen eri teemaan: 1. vallanjakoon ja institutionaalisiin rakenteisiin 2. päätöksentekoon sekä 3. julkisen hallinnon yhteiskunnalliseen rooliin.

### **Vallanjako**

Vallanjaon institutionaalisten rakenteiden osalta keskeinen kysymys on, miten paljon päätöksentekovaltaa tulisi demokraattisessa järjestelmässä keskittää tai vaihtoehtoisesti hajauttaa. Tasavaltalaisissa demokratiassa ylin päätöksenteko järjestetään suoran kansankokouksen tai edustuksellisen toimielimen avulla (Held 2006, 37), mutta valta päätösten toimeenpanemiseen oli erikseen valituilla viranhaltijoilla (Held 2006, 48). Liberaalissa demokratiassa korostetaan parlamentin valtaa päätösten tekemisessä sekä lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan jakamista selvästi erilleen toisistaan (Lijphart 1992, 48–49). Marxilaisessa demokratiassa lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta yhdistyvät työväkeä edustavissa instituutioissa ja päätösvaltaa on jaettu ennemminkin vertikaalisesti kuin horisontaalisesti (Held 2006, 112). Pluralistisessa demokratiassa



korostetaan sekä lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan jakamista toisistaan, mutta painotetaan myös edustuksellisen demokratian instituutioiden ulkopuolisten yhteiskunnallisten toimijoiden ja sidosryhmien ottamista osaksi poliittiseen päätöksentekoon (Dahl 2020, 38; Held 2006, 173). Legaali demokratia myös korostaa vallanjakoa omista lähtökohdistaan, sillä vallanjaon katsotaan ehkäisevän liian suuren julkisen hallinnon syntyä (Held 2006, 201–207). Osallistava ja deliberatiivinen demokratiateoria ei niinkään ota kantaa nykyisten edustuksellisten instituutioiden kehittämiseen ja järjestämiseen vaan korostaa uusien suoraan demokratiaan perustuvien instituutioiden synnyttämistä ja kehittämistä (Held 2006, 246–249). Empiirisitä demokratian tyypeistä konsensusdemokraattisissa järjestelmissä päätöksentekovaltaa on jaettu laajasti eri instituutioille (Hendriks 2010, 28).

Siinä missä muut demokratiateoriat näyttäisivät keskittävän erityistä huomiota vallan hajauttamiseen, kilpailudemokratiassa keskitytään päätöksentekovallan keskittämiseen tehokkaan johtajuuden mahdollistamiseksi (Held 2006, 157). Parlamentarismi ja vahva toimeenpanovalta luovat kilpailudemokratian näkökulmasta mekanismin, jonka avulla yksittäiset yksilöt kykenevät tekemään tarvittavia poliittisia ja hallinnollisia toimia (Schumpeter 2008, 269). Empiirisitä tyyppiteorioista enemmistödemokratia korostaa vallan keskittymistä toimeenpanovaltaa käyttävälle instituutiolle, jolla on järjestelmässä dominoiva suhde muihin järjestelmän osiin nähden (Lijphart 2012, 10).

### **Päätöksenteko**

Toisena merkittävänä kysymyksenä demokratiateorioissa on päätöksenteon luonne ja kansalaisten rooli poliittisessa päätöksenteossa. Sekä marxilainen demokratiateoria, pluralismi, osallistava ja deliberatiivinen demokratiateoria korostavat päätöksentekoa, jossa eri poliittiset ryhmittymät sekä kansalaiset otetaan laajasti mukaan päätöksentekoon (Held 2006). Myös liberaalissa demokratiassa ilmeni näkökanta siitä, että eri ryhmien ja kansalaisten ottaminen mukaan päätöksentekoon on kannattavaa (Held 2006, 92). Näiden demokratiateorioiden näkökulmasta demokratiassa on siis kyse kollektiivisesta eli ryhmän tekemästä päätöksenteosta, jonka tulisi edustaa mahdollisimman monen mielipidettä. Demokratian tyypeistä tällaisia institutionaalisia asetelmia vastaa konsensusdemokratian tyyppi. (Hendriks 2010, 77.)

Kilpailudemokratiassa ja legaalissa demokratiassa ei kiinnitetä erityistä huomiota siihen, kuinka laajasti eri tahot ovat osallistuneet päätöksentekoon, eikä kansalaisten aktiivisuus ole teorioille lähtökohtaisesti tavoiteltava ideaali. Sen sijaan molemmat teoriat korostavat poliittisen johtajuuden merkitystä ja näkevät demokraattisen prosessin välineenä yksilöjohtajien muodostamiselle. (Held 2006, 125–157; Weber 2009, 98, 125–126; Schumpeter 2008, 269; Hayek 2007, 110–111.)

Demokratian tyypeistä enemmistödemokratiassa korostuu samaan tapaan vahvan poliittisen johtajuuden mahdollistavat rakenteet ja toimintatavat sekä individuaalinen eli yksilön tekemä päätöksenteko (Hendriks 2010, 58).

### **Valtion rooli yhteiskunnassa**

Vallanjaon ja päätöksenteon lisäksi demokratiateoriat keskustelevat siitä, millainen valtion roolin yhteiskunnassa tulisi olla. Marxilaisen demokratiateorian näkökulmasta julkisen hallinnon tulisi vastata laajasti yhteiskunnan toiminnasta (Held 2006, 102–108). Toisessa ääripäässä on legaalinen demokratia, joka korostaa sen sijaan julkisen hallinnon mahdollisimman pientä roolia yhteiskunnassa (Held 2006, 201). Muut demokratiateoriat sijoittuvat näiden kahden ääripään muodostamalle jatkumolle, eivätkä kaikki demokratiateoriat näyttäisi olevan asiasta sisäisesti samanmielisiä, kuten aiemmin havaittiin.

## **6 SUOMALAINEN KUNTADEMOKRATIA**

*Kunnaksi* kutsutaan Suomessa paikallista alueyhteisöä, jonka olemassaolo ja itsehallinto on määritelty Suomen perustuslaissa sekä tarkemmin kuntalaissa (Heuru ym. 2011, 21). Yhdessä valtion paikallishallinnon kanssa kunnat muodostavat Suomen paikallistason hallinnon (Nyholm ym. 2016, 160). Ennen hyvinvointialueuudistusta kunnat olivat Suomessa ainoa itsehallinnollinen taso. Kuntien itsehallinto on oikeudellinen käsite, jolla tarkoitetaan paikallisten alueyhteisöjen oikeutta päättää ja huolehtia omista asioistaan. (Heuru ym. 2011, 21; Nyholm ym. 2016, 161.) Kunnille omaleimainen piirre on, että niiden itsehallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 3). Juuri itsehallinto kokoaa alueyhteisön eri osat yhdeksi toimintakykyiseksi järjestelmäkokonaisuudeksi, joka muodostaa kunnasta alueellisen poliittisen yhteisön. Itsehallinnon sekä alueelliseen kansanvaltaisuuteen eli demokratiaan perustuvan päätöksenteon kautta kunta pyrkii omiin tavoitteisiinsa. (Heuru ym. 2011, 23–25). Tässä tutkielmassa kuntien paikallisesta demokraattisesta päätöksenteosta on käytetty termiä *kuntademokratia*.

Kunnat ovat vastuussa monista yhteiskunnallisesti merkittävistä tehtävistä, jotka ovat kehittyneet historian saatossa vastaamaan yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin (Heuru ym. 2011, 25). Kunnat ovat myös merkityksellisiä paikallisia yhteisöjä, asuin- ja elinympäristöjä sekä identiteetin muodostajia (Nyholm ym. 2016, 160). Kuntien tehtävät jaetaan lakisäätöihin sekä vapaaehtoisin tehtäviin. Kunnat voivat päättää, järjestävätkö ne tehtävänsä itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palveluja ulkopuolisilta tahoilta (Nyholm ym. 2016, 163).

Kuten demokratia muutoinkin myös kuntademokratia voidaan jakaa kahteen erilaisella tavalla järjestettyyn demokraattiseen päätöksentekoon: edustukselliseen ja suoraan kuntademokratiaan. Edustuksellinen kuntademokratia ilmenee kunnissa kuntavaaleilla valittujen valtuutettujen sekä muiden luottamustoimessa toimivien luottamushenkilöiden muodostamina päätöksentekueliminä. Näistä edustuksellisen kuntademokratian päätöksentekuelimistä käytetään yleisterminä kunnan toimielimet. Suora kuntademokratia sen sijaan ilmenee erilaisina osallistavina päätöksenteon muotoina, joissa otetaan laajasti kunnan asukkaat mukaan päätöksentekoon. Kuntademokratia rakentuu Suomessa edustuksellisen demokratian varaan (Nyholm ym. 2016, 167), mikä näkyy edustuksellisten toimielimien keskeisenä asemana kunnallisessa päätöksenteossa. (Heuru ym. 2011, 231.)

## 6.1 Edustuksellisen kuntademokratian rakenteet

Itsehallinnollisina poliittisina yhteisöinä kunnilla on suhteellisen paljon päätösvaltaa oman organisaationsa järjestämiseen. Kuntalaissa on kuitenkin määritelty kuntien ylimmän hallinnon perusrakenne ja jokaisessa kunnassa on oltava valtuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta sekä kunnanjohtaja tai vaihtoehtoisesti pormestari. Näiden lakisääteisten rakenteiden lisäksi kunnassa voi olla lautakuntia, jaostoja, johto- ja toimikuntia, joiden asettamisesta, tehtävistä ja kokoonpanosta päättää kunnan valtuusto. (Heuru ym. 2011, 215; Nyholm ym. 2016, 165.)

Kunnan organisaatio voidaan jakaa *luottamushenkilöorganisaatioon* sekä *henkilöstöorganisaatioon* (Nyholm ym. 2016, 165). Luottamushenkilöorganisaatiolla tarkoitetaan kunnan *toimielimiä* eli valtuustoa, kunnanhallitusta, lautakuntia ja mahdollisia liikelaitosten johtokuntia ja näiden jaostoja sekä toimikuntia. Toimielimet ovat aina monijäsenisiä ja ne koostuvat pääosin *luottamushenkilöistä*. (Heuru ym. 2011, 215.) Toimielimet voivat olla myös useamman kunnan yhteisiä toimielimiä, jolloin kuitenkin joku kunta toimii niin sanottuna vastuukuntana. Yleensä yhteiset toimielimet ovat lautakuntia tai jaostoja. (Piipponen 2018, 3.)

### Luottamushenkilöt

Luottamushenkilöitä ovat kaikki kunnan tehtäviä hoitavat toimihenkilöt, jotka eivät ole kunnan viranhaltijoita tai työntekijöitä. Luottamushenkilöt ovat kunnan valtuuston jäseniä eli *valtuutettuja* tai muita henkilöitä, jotka on valittu kunnan toimielinten jäseneksi tai nimetty johonkin muuhun luottamustoimeen. Luottamushenkilön asema on määräaikainen sekä yleensä sivutoiminen. (Heuru ym. 2011, 230.) Luottamushenkilöt eivät ole palvelussuhteessa kuntaan ja he käyttävät perinteisesti

päätösvaltaansa vain kollektiivisesti toimielinten kokouksissa (Heuru ym. 2011, 230; Nyholm ym. 2016, 169–170). Kollektiivinen päätöksenteko ja poliittinen johtajuus ovat tyypillisiä päätöksenteon ja johtajuuden muotoja Pohjoismaissa (Nyholm ym. 2016, 170).

## **Valtuusto**

Suomessa kuntademokratia rakentuu pääsääntöisesti edustuksellisen demokratian varaan, mikä näkyy kuntavaaleilla valitun valtuuston asemana kunnan ylimmän päätösvallan käyttäjänä (Heuru ym. 2011, 231.) Valtuusto on kunnan ainut toimielin, jonka kunnan asukkaat eli *kuntalaiset* ovat valinneet suorilla vaaleilla eli kuntavaaleilla. Kuntavaaleissa kuntalaiset valitsevat valtuuston jäsenet ja varajäsenet eli valtuutetut ja varavaltuutetut neljäksi vuodeksi. Suhteellisissa kuntavaaleissa vaalitulos määräytyy kunnassa annettujen äänien suhteellisen jakautumisen perusteella. (Heuru ym. 2011, 216–217.) Valtuusto päättää valtuutettujen lukumäärästä, mutta valtuutettujen vähimmäismäärästä säädetään kuntalaissa ja valtuutettujen vähimmäismäärä vaihtelee kunnan asukasluvun mukaan. Pienimmillään valtuustossa on oltava vähintään 13 paikkaa ja suurimmillaan valtuuston on oltava vähintään 79 paikkainen. (Nyholm ym. 2016, 165.) Ensimmäisessä kokouksessa valtuusto päättää valtuuston puheenjohtajistosta (Heuru ym. 2011, 219). Laki vaatii, että kunnan toimielimissä on puheenjohtajien lisäksi varapuheenjohtajat, joiden määrästä kunta voi kuitenkin itse päättää (Piipponen 2015, 2).

Valtuustolla on *yleinen toimivalta* kunnan asioissa. Yleinen toimivalta tarkoittaa, että ellei päätösvaltaa ole lailla tai valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä delegoitu eteenpäin eli annettu toisen tahon tehtäväksi, on valtuustolla valta asian päättämisestä. (Heuru ym. 2011, 216.) Valtuusto on kunnan ylintä strategista päätöksentekovaltaa käyttävä toimielin (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2003, 60). Niin suuret strategiset linjaukset kuin pienet yksittäiset päätöksetkin ovat kunnassa lopulta valtuuston päätösvallan alaisia. Valtuusto muun muassa hyväksyy kunnan talousarvion, tilinpäätöksen, päättää hallinnon rakenteista niin toimielinten kuin henkilöstöorganisaationkin osalta sekä valitsee ylimmät viranhaltijat ja toimielinten luottamushenkilöjäsenet. Valtuusto päättää myös esimerkiksi maankäyttöön liittyvistä asioista kuten kaavoituksesta sekä kunnan kiinteästä omaisuudesta. (Nyholm ym. 2016, 165.) Valtuustolla on myös vastuu siitä, että kunnan asukkaille on tarjolla riittävästi tietoa kunnan toiminnasta, päätöksenteosta, valmistelussa olevista asioista sekä osallistumisen mahdollisuuksia (Nyholm ym. 2016, 168).

Tieteellisessä tutkimuksessa on käyty keskustelua siitä, voidaanko kunnan valtuustoa rinnastaa kansallisiin parlamentteihin. Viimeaikaisen kehityksen seurauksena valtuuston asema kunnallisessa

päätöksenteossa on Suomessa kuitenkin kehittynyt suuntaan, jossa kunnan valtuusto muistuttaa tehtäväkentältään ja toiminnoiltaan entistä enemmän kansallisia parlamentteja kuntademokratian kontekstiin sovellettuna. (Heuru 2000, 359.)

### **Kunnanhallitus**

Kunnan toiminnan kannalta sen keskeisin toimielin on kunnanhallitus (itseään kaupungiksi kutsuvat kunnat käyttävät kunnanhallituksestaan nimeä kaupunginhallitus). Valtuusto päättää kunnanhallituksen koosta, jäsenistä sekä puheenjohtajista. Valtuuston niin päättäessä, kunnanhallituksen jäseniksi voidaan valita myös muita kuin valtuutettuja. (Heuru ym. 2011, 219.)

Kunnanhallituksella on yleinen kelpoisuus kunnan päätöksenteon valmisteluun sekä tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon. Kunnanhallitus valvoo valtuuston tekemien päätösten lainmukaisuutta. Koko kunnan valmisteleva ja täytäntöönpaneva organisaatio, johon kuuluvat niin hallituksen alaiset toimielimet kuin viranhaltija- ja työntekijäorganisaatiot kokonaisuudessaan, toimii hallituksen alaisuudessa. (Heuru ym. 2011, 220; Nyholm ym. 2016, 166.) Kunnanhallituksen rooli kunnallispolitiikassa on merkittävä, sillä se vastaa kunnan hallinnosta, taloudesta, edunvalvonnasta, henkilöstö- ja työnantajapolitiikasta sekä huolehtii kunnan toiminnan koordinoinnista (Nyholm ym. 2016, 166).

### **Lautakunnat**

Oman kuntansa hallinnon järjestämiseksi valtuusto voi päättää lautakuntien sekä jaostojen perustamisesta. Lautakunnat ja jaostot ovat kunnanhallituksen alaisia toimielimiä. (Nyholm ym. 2016, 166.) Jokaisessa kunnassa on ainakin yksi pakollinen lautakunta, sillä tarkastuslautakunnasta ja sen tehtävistä on säädetty laissa. Kunnat perustavat usein lautakuntia hallintoaloittain hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä ja vaikka muiden kuin tarkastuslautakunnan perustaminen on vapaaehtoista, löytyy muitakin lautakuntia käytännössä kaikista kunnista. (Heuru ym. 2011, 221.)

Kunnan lautakuntarakenteesta sekä lautakuntien jäsenistöstä päättää valtuusto. (Nyholm ym. 2016, 165). Lautakuntien rooli on perinteisesti valmistelu ja täytäntöönpano omaan hallinnonalaansa liittyvissä asioissa. Hallintosäännössä lautakunnalle on myös voitu delegoida omaa päätösvaltaa hallinnonalaansa asioissa sekä määritellä, että hallinnonalan viranhaltijat ja työntekijät toimivat hallinnonalan lautakunnan alaisina. (Heuru ym. 2011, 221.) Perinteisesti ja edelleen yleisesti kuntien lautakuntaorganisaatiot ovat järjestetty sektoriperusteisesti, jolloin lautakunnat ovat organisoitu vastaamaan tietyn hallinnonalan päätöksenteosta, valmistelusta sekä päätösten toimeenpanosta

(Nyholm ym. 2016, 166). Sektoripohjainen lautakuntaorganisaatio ilmentää toimeenpanovallan horisontaalista hajauttamista, kun toimeenpanovaltaa on hajautettu kunnanhallitukselta useammalle toimielimelle, joilla on kunnanhallituksesta erillistä päätösvaltaa oman hallinnonalansa asioiden päättämisessä, valmistelussa sekä päätösten toimeenpanossa.

### **Johtokunnat, toimikunnat sekä jaostot**

Mikäli kunnalla on liike- tai muu laitos, johtaa laitosta johtokunta. Johtokunta voidaan myös perustaa jonkin muun erillisen tehtävän hoitamista varten. Johtokunta voi toimia kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisena. (Heuru ym. 2011, 222.) Toimikunta on toimielin, joka perustetaan yleensä jonkin yksittäisen projektinluontoisen tehtävän toteuttamista varten. Toimikunta toimii sen asettaneen toimielimen alaisuudessa. Yleensä toimikunnan asettaa kunnanhallitus. (Heuru ym. 2011, 222.)

Kunnanhallituksen, lautakunnan tai johtokunnan alaisuudessa voi toimia jaostoja. Jaostoista päättää valtuusto hallintosäännössä, jossa se voi joko asettaa jaostoja tai antaa muille toimielimille oikeuden perustaa jaostoja alaisekseen. Jaostojen toimivallasta säädetään niin ikään kunnan hallintosäännössä. (Heuru ym. 2011, 222.)

### **Kunnanjohtaja ja virkajohtaminen**

Laila säädetään vain kuntien hallinnon yleisistä periaatteista ja kunnilla on suhteellisen laaja vapaus päättää organisaationsa rakenteista. Tämä näkyy muun muassa siinä, että kunnalla on vapaus päättää itse, mitä virkoja ja työsuhteita se perustaa ja ylläpitää. Kunnan viroista ja työsuhteista vain kunnanjohtajan virka on lakisääteinen. (Heuru ym. 2011, 225.) Kunnanjohtaja johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena (Nyholm ym. 2016, 167). Kaupungiksi itseään kutsuvat kunnat käyttävät kunnanjohtajastaan termiä kaupunginjohtaja.

Valtuusto valitsee kunnanjohtajan virkasuhteeseen joko määräaikaiseksi tai toistaiseksi. Hän toimii kunnanhallituksen esittelijänä, mutta ei voi olla kunnanhallituksen jäsen. Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puheoikeutta kunnanhallituksen puolesta. (Heuru ym. 2011, 224.) Kunnanjohtajan rooli kunnan asioiden hoitamisessa on suuri ja hänellä saattaa myös olla merkittävää vaikutusta poliittisissa kysymyksissä. Kunnanjohtajan rooli muistuttaa muiden maiden pormestareita, sillä kunnanjohtaja toimii esimerkiksi kunnan keulakuvana. Kunnanjohtajan ainutlaatuinen asema erottaa Suomen kollektiivisesta pohjoismaisesta mallista ja kunnanjohtaja tuokin muutoin kollektiiviseen kuntademokratiaan yksilöjohtajuutta. (Nyholm ym. 2016, 170.) Poliittisten päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta on vastuussa kunnanjohtajan lisäksi myös joukko muita viranhaltijoita ja

työntekijöitä (Nyholm ym. 2016, 167). Suomalaisessa kunnallispolitiikassa vallitsee käsitys siitä, että kunnan poliittisen ja ammatillisen johtamisen tulisivat olla tasapainossa. Tällainen näkemys on kuitenkin haastettu ja on argumentoitu, että viimekädessä päätösvallan tulisi aina olla kuntalaisten valitsemalla valtuustolla, jotta vaatimus kunnan demokraattisuudesta toteutuisi. (Ryynänen 2008, 51.)

## **6.2 Toimielinten kehittäminen**

Viime vuosina on tehty selvityksiä, joiden päämääränä on ollut kartoittaa kunnille vaihtoehtoisia toimielinmalleja, jotka ilmentävät tarvetta luottamushenkilöiden roolin vahvistamiseen. Suurin osa kunnista käyttää edelleen perinteistä valtuusto–hallitus–lautakunta-mallia, mutta vaihtoehtoisten mallien kautta on pyritty vahvistamaan valtuuston tai hallituksen asemaa kehittämällä toimielinten keskinäisiä voimasuhteita. Vaihtoehtoisten mallien pyrkimyksenä on myös vahvistaa poliittista vastuuta. (Nyholm ym. 2016, 171.) Vaihtoehtoisia toimielinmalleja on myös tuotu esille vuoden 2015 kuntalaissa. Vaihtoehtoisten mallien päämääränä on ollut vahvistaa poliittista johtajuutta sekä selventää kuntajohtajien, valtuuston ja kunnanhallituksen välistä työnjakoa. (Vakkala, Sinervo & Jäntti 2021, 187.) On syytä huomata, että perinteinen lautakuntamalli on silti edelleen yleisin toimintamalli kunnissa (Piipponen 2018, 1–2; Majava 2017, 4).

### **Lautakuntien määrät**

Vuoden 1995 kuntalain myötä lautakuntien lakisääteinen määrä putosi kahdestakymmenestä kahteen, minkä jälkeen lautakuntien määrä alkoi Suomessa vähenemään. Syinä lautakuntien määrän vähenemiseen ovat olleet sekä kuntaliitokset, muutoksen kuntien palvelutuotannossa sekä kunnallinen yhteistoiminta. Lautakuntien määrän väheneminen on johtanut kunnallisten luottamushenkilöiden määrän vähenemiseen, mikä on herättänyt poliittisessa keskustelussa huolta. Luottamushenkilöllä on aiempaa enemmän kuntalaisia edustettavanaan ja luottamushenkilöiden määrän vähenemisen on pelätty etäännyttävän kuntalaisia päätöksenteosta. (Nyholm ym. 2016, 166.)

Vuosien 1993 ja 2013 välillä luottamushenkilöiden määrä Suomessa laski yli 11 000 paikalla. Eniten paikkoja on poistunut lautakuntatyöstä, sillä kuntien lautakuntien merkityksen vähennettyä niistä on luovuttu. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 170.) Kehityssuunnan, jossa edustuksellinen kuntademokratia toimii yhä vähemmällä määrällä toimielimiä ja luottamushenkilöpaikkoja, on havaittu myöhemmässä tutkimuksessa jatkuneen (Majava 2017, 1) ja vuonna 2018 lautakuntia raportoitiin olevan 25 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2013 (Piipponen 2018, 4). Kunnissa on

keskimäärin enää 3,2 omaa lautakuntaa ja lautakuntien määrä on romahtanut melkein kaksi kolmasosaa vuosien 1993 ja 2017 välillä. (Piipponen 2018, 4).

Lautakuntien määrä on merkittävä muuttuja, sillä lautakuntien koon kasvaminen korostaa hallinnon merkitystä kunnan päätöksenteossa (Heuru 2000, 357). Lautakuntarakenteiden keventämisen taustalla on myös pyrkimys organisaation keventämiseen ja päätöksentekoprosessien virtaviivaistamiseen. Lautakuntien määrän vähentymisen on pelätty haittaavan poliittisten ryhmien toimintaedellytyksiä. (Majava 2017, 4.) Lautakuntien väheneminen liittyy niin sanottuun valtuusto-kunnanhallitus-malliin, jossa toimielinten määrä on minimoitu ja kunnanhallitus hoitaa myös perinteisesti lautakunnille kuuluneita tehtäviä (Myllymäki 2021, 19).

### **Elämänkaarimalli**

*Elämänkaarimalli* on vaihtoehtoinen tapa kunnan lautakuntaorganisaation rakentamiselle. Elämänkaarimallissa kunnan lautakuntia ei ole organisoitu sektoripohjaisesti eli siten, että kullakin kunnan hallinnonalalla on oma, hallinnonalasta vastuussa oleva lautakunta. Sen sijaan lautakunnat on organisoitu vastaamaan asukkaiden jonkin elinkaaren vaiheen asioista kuten lasten ja nuorten, aikuisten sekä ikääntyneiden palveluista. Organisoititapa on poikkihallinnollista eli sektorirajat ylittävää. (Nyholm ym. 2016, 166.) Elämänkaarimallit olivat suosittuja 2000-luvun alussa, mutta niiden suosio on 2000-luvun edetessä vähentynyt (Piipponen 2018, 8).

### **Valiokuntamalli**

*Valiokuntamalli* on toinen vaihtoehtoinen tapa lautakuntaorganisaation järjestämiselle (Nyholm ym. 2016, 166). Valiokuntamallissa kunnanhallituksen ja lautakuntiin valitaan pelkästään valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakunnista voidaan käyttää nimitystä valiokunta. (Nyholm ym. 2016, 171; Heuru ym. 2011, 219–221; Majava 2017, 4.) Jotta valiokuntamallin käyttöönotto on sitovaa, on siitä määrättävä kunnan hallintosäännössä. Vuoteen 2018 mennessä valiokuntamalliin siirtyneitä kuntia oli varsin vähän, vain 17 kuntaa. (Piipponen 2018, 2.)

Valiokuntamallissa valtuusto organisoidaan työskentelemään valiokunnittain, mikä korostaa kuntavaaleissa valituksi tulleiden valtuutettujen asemaa kunnan päätöksenteossa sekä lisää valtuutettujen vastuuta poliittisesta toiminnasta. Valiokunnissa valtuutetut pääsevät ottamaan enemmän osaa päätösten valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Valiokuntamallin on nähty korostavan valtuuston asemaa erityisesti kunnanhallitukseen nähden, sillä valtuuston tahtotila välittyy suoremmin eri toimielimiin ja valtuutetut pääsevät ottamaan kantaan valmistelussa oleviin asioihin



jo aikaisemmassa vaiheessa. (Nyholm ym. 2016, 172; Majava 2017, 4.) Lisäksi valiokuntamalli mahdollistaa poliittisesti tärkeän keskustelun valmistelussa olevista asioista jo ennen niiden tuloa valtuuston ratkaistavaksi (Majava 2017, 4).

Valiokuntamallista on kuitenkin havaittu kaksi erilaista toimintatapaa. Ensimmäisessä tavassa valiokunnat toimivat perinteisten lautakuntien tapaan ja niillä on itsenäistä päätösvaltaa. Tämän tavan valiokuntamalli korostaa valtuuston roolia hallitukseen nähden. Vuonna 2018 yhdessätoista kunnassa oli lautakuntia vastaavia valiokuntia (Piipponen 2018, 2.) Toisessa tavassa valiokunnilla ei ole omaa päätösvaltaa eikä niillä ole viranomaistehtäviä. Tällöin valiokunnat toimivat pelkästään valmisteluvina toimieliminä, jolloin kunnanhallituksen toimivalta toimeenpanossa vahvistuu. (Majava 2017, 4.) Vuonna 2018 tällaisia ”työryhmä-valiokuntia”, joilla ei ole virallista päätäntävaltaa, löytyi kuudesta kunnasta. ”Työryhmä-valiokunnat” tekevät toimialaansa kuuluvia aloitteita ja ehdotuksia valtuustolle, hallitukselle ja viranhaltijoille. (Piipponen 2018, 2.)

### **Puheenjohtajamalli**

*Puheenjohtajamalli* on kolmas vaihtoehtoinen toimielinmalli, jossa lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajiksi valitaan kunnanhallituksen jäseniä. (Nyholm ym. 2016, 170–171.) Siinä missä (päättävaltaisten) valiokuntien voidaan nähdä korostavan valtuuston merkitystä, on puheenjohtajamallin nähty vahvistavan kunnanhallituksen jäsenten roolia kunnan päätöksenteossa. Lisäksi puheenjohtajamallin on argumentoitu vahvistavan poliittista vastuuta sekä poliittista johtajuutta erityisesti viranhaltijajohtoon nähden. Puheenjohtajamallin on arvioitu mahdollistavan paremmin kunnan toiminnan ohjaamisen kokonaisuutena, mutta sen on katsottu voivan johtaa kunnan sisäiseen hallitus–oppositio-asetelmaan. Puheenjohtajamallin tarkoituksena on pienentää hallituksen ja lautakuntien välistä kuilua. (Nyholm ym. 2016, 172; Majava 2017, 4.) Vuonna 2017 puheenjohtajamalliin oli siirtynyt vain viisi kuntaa (Piipponen 2018, 3).

Mallista on myös käytetty nimitystä ministerimalli (Nyholm ym. 2016, 172), koska mallissa kunnanhallituksen jäsenet toimivat ikään kuin ministereinä eri hallinnonaloilla, kuten ministerit valtionhallinnossa. Erona on, että puheenjohtajamallissa kunnanhallituksen jäsenet toimivat pelkästään kunkin hallinnonalan lautakunnan tai valiokunnan puheenjohtajana, jolloin varsinainen päätöksenteko on edelleen kollektiivista. Puheenjohtajamallin on ajateltu ”kasvottavan” eli henkilöivän poliittista vallankäyttöä kunnassa, mutta kunnan päätösvallan on arvioitu keskittyvän pienelle luottamushenkilöryhmälle. Tehtävänjaon toimielinten puheenjohtajien ja ylimpien

viranhaltijoiden kesken on tunnistettu olevan yksi mallin mahdollisista haasteista. (Nyholm ym. 2016, 172.)

### **6.3 Kunnanhallituksen roolin vahvistuminen**

Kunnanhallituksen rooli valtuustoon sekä muihin toimielimiin nähden on viime aikoina vahvistunut, sillä valmistelun merkitys päätöksenteossa on korostunut ja lautakuntien itsenäisyys on päätöksenteossa kaventunut (Heuru ym. 2011, 220). Valtuuston roolin heikkeneminen on näkynyt budjettivallan siirtymisenä valtuustolta pienelle valtaeliitille sekä valtuuston aseman heikkenemisessä muun muassa kunnan henkilöstöpolitiikassa ja rakenteiden hajauttamiseen liittyvissä konkreettisissa asioissa (Heuru 2000, 355; Ryytänen 2008, 46). Hallinnon merkitys päätöksenteossa on korostunut lautakuntien koon kasvun, päätöksentekovallan delegoinnin, talousarvion muutoksien sekä yhtiöittämisen seurauksena, mikä puolestaan on heikentänyt valtuuston asemaa (Heuru 2000, 357).

Hallituksen aseman kasvamiseen on vaikuttanut myös valtuuston roolin kehittäminen. Poliittisen johtamisen vahvistamiseksi valtuuston johtamistehtävää on pyritty kehittämään strategisempaan suuntaan. Strategisena johtajana valtuuston tehtävä olisi muodostaa selkeitä ja sitovia toimintaa ohjaavia linjauksia sekä valvoa strategisten linjausten toimeenpanoa ja toteutumista. Valtuuston kehittäminen kunnan kollektiiviseksi strategiseksi johtajaksi on osoittautunut haasteelliseksi, koska strategista johtamistapaa ei olla täysin sisäistetty ja toisaalta kehityssuunta väheksyy valtuutettujen tahtoa osallistua konkreettisten ja toimeenpanoon liittyvien asioiden päättämiseen. (Nyholm 2016, 171.) Kehityssuunnan taustalla näkyy ajatus siitä, että strategisen johtamisen tulisi kuulua luottamushenkilöille ja operatiivisen johtamisen sen sijaan kunnan viranhaltijoille (Heuru 2000, 355).

Vaikka kuntalaki pohjautuu valtuustoperiaatteelle ja kuntademokratia rakentuu siten Suomessa monismien varaan, johtavat monet yksityiskohdat siihen, ettei valtuustolla ole todellista kykyä kunnan asioiden kokonaisvastuun hoitamisesta. Päätöksentekoprosessit ovat tutkimuksen mukaan muuttuneet sellaisiksi, että valtuuston tehtävänä on lähinnä vahvistaa jo muualla valmistellut ja tosiasiallisesti päätetyt asiat. Valtuustolle kuuluva valta on epämääräistä ja kunnanhallituksella on ote valmistelussa olevista asioista kokonaisuutena. Kunnanhallituksen asema valtuuston nähden on tullut hallitsevammaksi ja vaaraksi on esitetty sitä, että valtuuston asema edelleen heikkenee. (Heuru 2000, 355–357.) Valtuustosta on kehittymässä päätöksentekoinstituutioista kunnan toiminnan legitimoijaksi (Heuru 2000, 358).

Yhdeksi ongelmaksi on esitetty sitä, että maallikkohallintoon perustuva kunnallinen itsehallinto nähdään antiparlamentaarisenä ja nykyisyydelle vieraana. Onkin esitetty, että valtuuston asema kunnassa tulisi mieltää entistä vahvemmin kuntaparlamentiksi. Maallikkohallintona toimiva kunnallisen itsehallinto ei ole käytännössä enää toiminut, vaan hallinnosta vastaaminen on siirtynyt viranhaltijoille, ja valtuuston asemaksi on muodostunut valvoa kunnan hallintoa parlamentaariseen tapaan. Kunnanvaltuusto voidaankin mieltää kunnan ylimmäksi päätöksentekuelimeksi, joka vastaa kansallisen tason parlamentteja ja lainsäädäntövaltaa. (Heuru 2000, 357–359.) On argumentoitu, että kuntademokratian vallanjakoa tulisi terävöittää ja parlamentarismien soveltamista kuntademokratiaan tulisi vahvistaa. Nämä toimet voisivat kehittää edustuksellisen kuntademokratian toimivuutta sekä valtuuston asemaa. Sekä vallanjaon että parlamentarismien toteuttamiseksi tarvitaan poliittisen johtajuuden vahvistamista. (Heuru 2000, 386.)

## **6.4 Luottamushenkilöiden ammattimaistuminen**

Koska kunta sekä toimintaympäristö, jossa kunta toimii, on muuttunut entistä monimutkaisemmaksi, edellyttää luottamustoimissa onnistuminen luottamushenkilöiltä entistä syvempää asiantuntemusta. Toisaalta käsiteltävien asioiden monimutkaistuessa luottamustoimet myös vaativat entistä suurempaa ajankäyttöä. (Nyholm ym. 2016, 170–171; Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 171.) Myös esimerkiksi puheenjohtajamallissa yhdelle luottamushenkilölle keskittyy sekä hallituksen jäsenen että lautakunnan puheenjohtajan roolit, minkä on nähty aiheuttavan ajankäytöllisiä haasteita (Nyholm ym. 2016, 172–173). Kunnan koko vaikuttaa luottamushenkilöiden vaatimaan ajankäyttöön ja suurissa kunnissa tehtäviin käytetään paljon enemmän aikaa kuin pienissä kunnissa. Yleensä hallituksen puheenjohtajat arvioivat ajankäytön riittävän tehtävien hoitamiseen huomattavasti enemmän kuin valtuuston puheenjohtajat. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 171.)

Lisääntyneisiin ajankäytön tarpeisiin on vastattu osa-aikaisilla ja päätoimisilla luottamushenkilöillä (Nyholm ym. 2016, 173). Keskeisten poliittisten johtajien toimiessa kokopäiväisesti tai osa-aikaisesti luottamustoimissaan on kuntien poliittinen johto ammattimaistunut (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 171). Kunnissa toimivat eri toimielinten osa-aikaiset ja päätoimiset puheenjohtajat ovat konkreettinen tapa, jolla kunnissa on poliittista johtajuutta vahvistettu. Aloite luottamustoimen muuttamisesta osa-aikaiseksi tai päätoimiseksi tulee yleensä luottamushenkilöiltä. (Nyholm ym. 2016, 173.) Luottamushenkilöiden vaatimaa ajankäyttöä kuvastaa se, että päätoimisena toimivien luottamushenkilöiden on raportoitu käyttävän tehtävänsä hoitamiseen keskimäärin 57 tuntia viikossa ja työskentelevän säännöllisesti myös viikonloppuisin (Piipponen 2015, 3). Ammattimaiset

luottamushenkilöt toimivat muutoin normaalissa luottamustoimessa, mutta heidän vastuulleen on saatettu määrittää esimerkiksi poliittisesta yhteydenpidosta huolehtiminen erityisesti tärkeiden asioiden ollessa valmistelussa (Majava 2017, 4).

Aikaisemmin Suomessa ei ole virallisesti ollut kuntatason politiikan ammattilaisia, joita muissa Pohjoismaissa on ollut. Kuitenkin poliittista lähtökohdista nimettyjen kunnanjohtajien voidaan katsoa ainakin osittain olleen jo aiemmin kuntapolitiikan ammattilaisia, sillä kunnanjohtajat käyttävät kunnissa myös poliittista valtaa. (Ruostesaari & Holttinen 2004, 278.) Matalasta ammattimaistumisasteesta huolimatta useissa kunnissa on ollut jo 2000-luvun alussa havaittavissa pieni luottamushenkilöiden ydinryhmä, jolle kunnallispolitiikka ei ole ollut enää pelkkä harrastus. Erityisesti suuremmissa kunnissa kunnallispolitiikkaan osallistuminen alkoi muistuttamaan yhä ammattimaisempaa toimintaa. (Ruostesaari & Holttinen 2004, 289.) Jo 2000-luvun alussa nostettiin esiin, että luottamustehtävien vaatimustaso on kasvanut esimerkiksi taloudellisten ongelmien, kuntien kasvavien tehtävien ulkoistamisen sekä strategisen johtamisen haasteiden myötä. Arviona oli, ettei paluuta täysin maallikkopohjaiseen hallintoon enää ole, vaan erityisesti johtavat luottamustehtävät (sekä mahdollinen pormestari) tulee muuttaa päätoimisiksi tehtäviksi. (Ruostesaari & Holttinen 2004, 290–291.)

Luottamushenkilötyön ammattimaistumisen on katsottu parantaneen luottamushenkilöiden edellytyksiä tehtäviensä toteuttamiseksi esimerkiksi asukas- ja sidosryhmäyöskentelyn muodossa sekä parantuneena tiedonsaantina. Ammattimaistumisen haasteeksi on sen sijaan tunnistettu ammattimaisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen työnjako. (Nyholm ym. 2016, 173.) Poliittisen johtajuuden vahvistamistarpeiden on argumentoitu lisäävän entisestään ajankäytöllisiä ongelmia tulevaisuudessa, minkä on nähty yleistävän ammattimaisten luottamushenkilöiden käyttöönottoa (Nyholm ym. 2016, 173). Ammattimaisten luottamushenkilöt ovat yleistyneet erityisesti suurten kaupunkien keskuudessa (Majava 2017, 4).

Ammattimaisina luottamushenkilöinä toimii sekä valtuuston, kunnanhallituksen että lautakuntien puheenjohtajia. Suhteellisesti ammattimaisia luottamushenkilöitä on toistaiseksi ollut vain vähän. Luottamustoimen ammattimaistumisen on raportoitu helpottaneen ajankäytön ongelmiin. (Piipponen 2015, 2–3.) Vuonna 2018 yhteensä 26 henkilöä 15 kunnassa toimi päätoimisena tai osa-aikaisena valtuuston, hallituksen tai lautakunnan puheenjohtajana. Näistä kuusi toimi päätoimisina ja kaksikymmentä osa-aikaisina. (Piipponen 2018, 2.) Luottamushenkilöistä noin puolet suhtautuvat positiivisesti koko- tai osa-aikaisiin luottamushenkilöihin kehitystoimenpiteenä (Sandberg 2022, 84).

Luottamushenkilötehtävien ammattimaistumisen on katsottu olevan osa laajempaa kuntademokratian poliittisen johtajuuden vahvistamista, jonka seurauksena päätöksenteon läpinäkyvyys lisääntyy ja päätöksenteko henkilöityy. Ammattimaistumisen seurauksena käsitykset luottamushenkilötehtävän luonteesta muuttuvat, mutta nykyään tehtävältä uupuvat vielä tunnettuus sekä tarkemmin määritellyt sisällöt. Tästä syystä se, miten ammattimaistumisen myötä syntyvää poliittista johtajuutta käytetään, näyttäisi olevan toistaiseksi hyvin henkilösidonnaista ja kuntakohtaista. (Kyösti & Paananen 2020, 19.) Näyttää siis siltä, etteivät ammattimaiset luottamushenkilöt vielä muodosta selvää instituutiota sääntöineen ja toimintamalleineen, vaan instituution kehittäminen on edelleen käynnissä.

## **6.5 Pormestarimalli**

Poliittisen johtamisen ammattimaistuminen voi tapahtua kunnassa myös pormestarimallin mallin kautta (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 171). Vuodesta 2006 lähtien kuntalaki on mahdollistanut kunnille pormestarimalliin siirtymisen. Pormestarimallissa kuntaa johtaa viranhaltijana toimivan kunnanjohtajan sijaan luottamushenkilötoimessa oleva pormestari. Valtuusto valitsee pormestarin, joka samalla toimii myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. (Nyholm 2016, 167.)

Valtuusto voi valita pormestarin valtuuston jäsenistä, mutta tehtävään voidaan valita myös muita kuin valtuutettuja. Pormestarin tehtävä on aina määräaikainen ja kestää enintään valtuustokauden loppuun. Vaikka kuntalain mukaan pormestari vastaa myös kunnanjohtajille laissa säädetyistä tehtävistä, on pormestari luottamustoimi eikä virka. (Heuru ym. 2011, 224.) Pormestarimallin käyttöönottoaminen on suositumpaa väkiluvultaan suuremmissa kunnissa (Sandberg 2022, 84).

Kuntalain mukaan pormestarin lisäksi kunnissa voi olla apulaispormestareita, jotka voivat toimia lautakuntien puheenjohtajina sekä kunnanhallituksen jäsenenä tai varapuheenjohtajina. (Heuru ym. 2011, 224–225.) Toisin kuin pormestarin tehtävistä, apulaispormestarin tehtävistä ei säädetä laissa, joten apulaispormestarin tehtävät ja asema määritellään kunnan hallintosäännössä (Myllymäki 2021, 14). Apulaispormestarien roolin pormestarimallissa on havaittu tarvitsevan jatkokehittämistä. (Nyholm ym. 2016, 173.)

Tutkimuksen perusteella pormestarimalliin käyttöönottoa aletaan pohtimaan toimintaympäristön muutokseen sekä luottamushenkilötyön vaativuuden kasvuun liittyvistä syistä. Lisäksi pormestarimallin perusteluiksi on annettu paikallisen poliittisen johtamisen ammattimaistuminen sekä tyytymättömyys kunnan johtamiseen ja vallanjakoon. Lisäksi pormestarimallia on perusteltu käytännöllisistä syistä. (Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021a, 135.) Toisin kuin esimerkiksi Isossa-

Britanniassa, Suomessa valtio ei ole ollut erityisen aktiivinen pormestarimallin käyttöönotossa, vaan pormestarimallista käyty keskustelu on saanut alkunsa paikalliselta tasolta kuntien omista tarpeista (Jäntti ym. 2021a, 141).

Pormestarit sekä apulaispormestarit tuovat selvän muutoksen kuntademokratiaan, sillä aiemmin luottamushenkilöillä ei ole ollut yksilöllistä valtaa kunnan päätöksenteossa, vaan kaikki poliittinen päätöksenteko on tapahtunut kollektiivisena päätöksentekona toimielinten kautta (Heuru ym. 2011, 230). Pormestarimallin onkin nähty ”kasvottaneen” eli henkilöivän kuntien poliittista päätöksentekoa ja lisänneen keskeisten luottamushenkilöiden valtaa kunnassa (Nyholm ym. 2016, 173). Pormestarimallin on esitetty tuovan aikaisemmin kunnan viranhaltijahallinnossa piilleen vallankäytön havaittavaksi ja demokraattisesti vastuulliseksi kokonaisuudeksi (Ryynänen 2008, 61).

Pormestarimalliin liittyvässä keskustelussa nousee usein esiin näkemys siitä, että sen avulla voidaan parantaa kuntademokratiaa. Sitä, miten kuntademokratia vahvistuu pormestarimallin myötä, ei usein määritellä tarkasti. Toisaalta pormestarimallin nähdään keskittävän valtaa kunnallisessa päätöksenteossa, josta syystä sen on myös argumentoitu olevan epädemokraattista. Pormestarimallin taustalta on tunnistettu tarve parantaa luottamushenkilöiden edellytyksiä tehtäviensä hoitamiseksi esimerkiksi lisäämällä heidän aika- ja osaamisresurssejaan, sillä luottamushenkilöt kokevat, että heidän asemansa viranhaltijoihin nähden on nykyisessä mallissa heikko. (Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021b, 144–146.)

Pormestarimalli uudistaa suomalaista kuntademokratiaa eurooppalaiseen suuntaan. On kuitenkin keskusteltu siitä, sopiiko pormestari-instituutio suomalaiseen järjestelmään, joka eroaa merkittävästi muista eurooppalaisista paikallisdemokraattisista järjestelmistä. (Ryynänen 2008, 53.) On myös esitetty huolta siitä, ettei vaaleilla valittu pormestari välttämättä omaa kuntajohtamiseen vaadittavaa ammattitaitoa (Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021b, 147; Ryynänen 2008, 55).

Pormestarimalliin on liitetty haasteita luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisessä työnjaossa. (Nyholm ym. 2016, 173.) Pormestarimallin seurauksena poliittisen vallankäytön on havaittu siirtyneen myös päätöksenteon valmisteluprosesseihin ja johtavien viranhaltijoiden rooli itsenäisinä valmistelijoina on kaventunut. Tätä voidaan perinteisen politiikka–hallinto-jaottelun näkökulmasta pitää ongelmallisena, sillä valmistelun riippumattomuus saattaa olla heikentynyt. (Nyholm ym. 2016, 173.) Yleensä pormestarivetoisissa kuntademokraattisissa järjestelmissä viranhaltijoiden asema on heikompi kuin Suomessa (Nyholm ym. 2016, 170), mikä saattaa selittää sitä, miksi viranhaltijoiden

ja luottamushenkilöiden välisessä roolijaossa on ollut haasteita kunnissa, jotka ovat pormestarimalliin siirtyneet.

Avoimesti poliittisen perustetuin valitun pormestari-instituution, joka yhdistää kunnanjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan tehtävät, arvioitiin ennen uudistusta synnyttävän kilpailevan instituution valtuustoon nähden. Jotta valtuuston asema edustuksellisen kuntademokratian kulmakivenä säilyisi, tulisi pormestarin olla valtuuston valitsema. (Ruostesaari & Holttinen 2004, 290.) Ruostesaari ja Holttinen (2004) argumentoivat siis ennen uudistusta parlamentarismiin nojautuvan pormestari-instituution puolesta.

Pormestarimallin vaaraksi on myös nähty vallan keskittyminen poliittisen ja hallinnon johtamisen keskittyessä yhdelle henkilölle, jolla todennäköisesti on oma henkilökohtainen puoluetusta. Tällä voi olla haitallisia vaikutuksia kuntien konsensukselle, joka on ollut keskeisessä asemassa kuntien kehittämisessä. Kuntien konsensuksen rapautuminen voi toisaalta kehittää kuntademokratiaa kohti *kuntaparlamentarismia*. Kuntaparlamentarismi voisi tuoda nykyistä esiparlamentaarisista mallia paremmin esiin kuntapoliittiset vaihtoehdot ja lisätä kunnallisen päätöksenteon mielenkiintoisuutta ja suosiota. Toisaalta siirtyminen kuntaparlamentarismiin voi johtaa hallitus–oppositio-asetelman syntymiseen kuntiin. Pormestari-instituutiota tasapainottamiseksi on ehdotettu, että pormestarin rinnalle synnytetään joukko muita päätoimisia luottamushenkilöitä, jotka toimivat valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien johdossa ja mahdollistavat puolueiden välisen tasapainon säilymisen pormestarin vahvasta asemasta huolimatta. (Ruostesaari & Holttinen 2004, 290–291.)

Alan akateemisessa keskustelussa on myös nostettu esiin mahdollisuus pormestarin valitsemiseen suorilla vaaleilla. Suoraa vaalitapaa on perusteltu esimerkiksi sillä, että se olisi luontevasti seuraava askel pormestarimallin kehittämisessä ja se mahdollistaisi kuntalaisten paremman kontrollin kunnan vallankäytöstä. Suorien vaalien on myös nähty vastaavan ajan henkeä sekä kansalaisten ajattelua. Puoluepolitiikan kriisiytymisen aikana yksilökeskeisemmät vaalit voisivat olla keino lisätä kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia poliittiseen päätöksentekoon. (Nyholm ym. 2016, 173.)

Suoralla vaalilla valittu pormestari henkilöisi vaaleja ja voisi siten kasvattaa vaali-innostusta ja kuntalaisten mielenkiintoa ottaa osaa kuntapolitiikkaan ja -demokratiaan. Suoralla vaalilla valittu vahva pormestari vaatisi kuitenkin vallan tasapainottamiseksi tarkempaa tehtäväjakoja pormestarin ja valtuuston välillä. (Ryynänen 2008, 59.) Siten siirtyminen suoralla vaalilla valittuun pormestarimalliin vaatisi lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan selvempää jakoa, mikä kehittäisi suomalaista kuntademokratiaa monistisesta mallista kohti dualistista ja presidentiaalista mallia.

## **7 KUNTIEN POLIITTISEN JOHTAJUUDEN VAHVISTAMINEN**

Tutkielman kirjallisuuskatsauksessa on perehdytty paikalliseen poliittiseen johtajuuteen liittyvään tutkimukseen ja teoriaan kotimaisen ja eurooppalaisen kirjallisuuden avulla. Kirjallisuuskatsauksen perusteella erilaiset kuntapoliittiset muutosilmiöt näyttäisivät vahvistavan paikallista poliittista johtajuutta Suomen kuntademokratiassa. Tässä luvussa analysoidaan sitä, millaisia muutoksia poliittisen johtajuuden vahvistamisen seurauksena kuntademokratiassa ja sen institutionaalisissa rakenteissa on tapahtunut. Kansallista kehitystä on verrattu yleiseurooppalaisen kehityssuunnan kanssa. Tulosten perusteella näyttää siltä, että yleiseen eurooppalaiseen tapaan Suomen kuntademokratiassa on tapahtumassa päätösvallan keskittymistä ja henkilöitymistä, mikä myötäilee paikallispolitiikan presidentialisaatiota, joka tosin tapahtuu Suomessa suomalaisen kuntademokratian omaleimaisista lähtökohdista.

### **7.1 Perinteisesti Suomen kunnat kuuluvat heikon poliittisen johtajuuden malliin**

Paikallishallinnot voidaan jakaa vahvan ja heikon poliittisen johtajuuden malleihin niiden institutionaalisia ominaisuuksia vertailemalla. Vahvan poliittisen johtajuuden mallissa institutionaaliset rakenteet ovat järjestetty dualismin ja selkeän poliittisen yksilöjohtajuuden mukaisesti. Heikon poliittisen johtajuuden malli sen sijaan on rakennettu monismin sekä hajautetun, kollektiivisen ja epäpoliittisen johtajuuden varaan. (Reynaert ym. 2009, 13.) Suomalainen kuntademokratia kuuluvat perinteisessä muodossaan selvästi heikon poliittisen johtajuuden malliin, sillä Suomen kunnat ovat monistisia, hajautettuja sekä johtamiseltaan kollektiivista ja epäpoliittista.

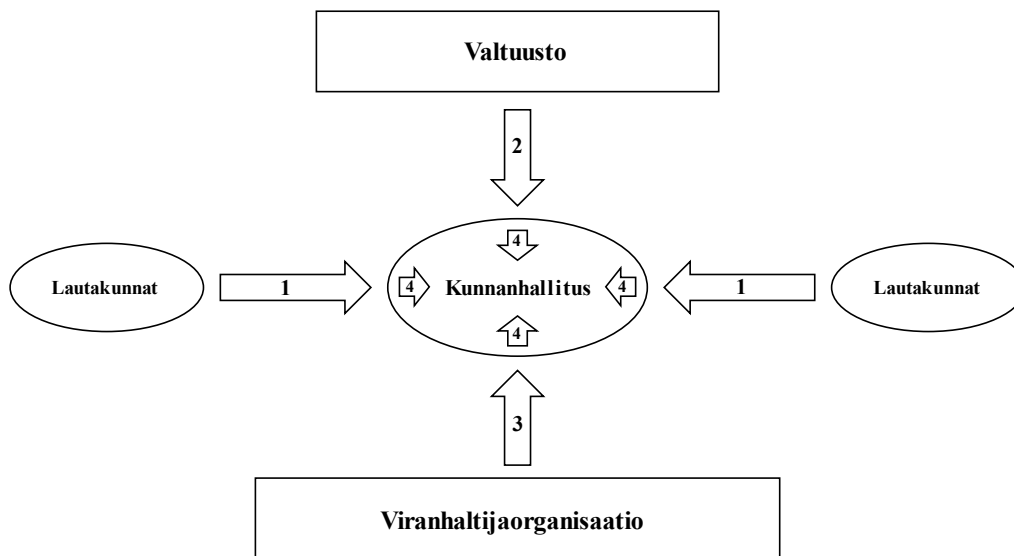
Suomen kuntademokratian monistisuus näkyy siinä, että valtuuston rooli on suuri ja sillä on kunnissa yleinen toimivalta kaikissa asioissa eikä toimeenpanoon liittyviä asioita ole rajattu sen päätösvallasta (Heuru ym. 2011, 216). Kuntien päätöksenteon hajautuneisuus näkyy perinteisessä mallissa, jossa kuntien päätöksenteko on hajautettu valtuuston ja kunnanhallituksen lisäksi usealle muulle toimielimelle kuten lautakunnille (Heuru ym. 2011, 221). Lautakuntien toimivaltaisuus oman hallinnonalansa päätöksenteossa hajauttaa päätösvaltaa horisontaalisesti kuntaorganisaation sisällä. Vaikka lautakunnat toimivatkin kunnanhallituksen alaisina (Nyholm ym. 2016, 166), päättää niiden päätösvallasta ja kokoonpanosta valtuusto (Nyholm ym. 2016, 165). Osakseen myös kuntademokratian maallikkovallan myötä poliittinen johtajuus on ollut Suomessa heikkoa. Maallikkovallalla tarkoitetaan sitä, että luottamushenkilöt eivät ole perinteisesti olleet



ammattipoliitikkoja, vaan ovat toimineet luottamustehtävissä pääasiallisen työnsä ohella (Heuru ym. 2011, 230).

## 7.2 Miten kuntien poliittinen johtajuus vahvistuu?

Tutkielman kirjallisuuskatsauksessa on syvennytty erilaisiin kuntapoliittisiin muutosilmiöihin, jotka kirjallisuuden perusteella ovat vaikuttaneet viime vuosikymmeninä kuntien poliittiseen johtajuuteen ja kuntademokratian institutionaalisiin rakenteisiin kuten tehtävänjakoon ja päätöksentekoon. Kirjallisuudessa tunnistetut ja tutkielmassa esitellyt muutosilmiöt ovat toimielinrakenteiden kehittäminen, kunnanhallituksen roolin vahvistuminen, luottamushenkilöityön ammattimaistuminen sekä pormestarihallitusmalli. Muutosilmiöiden vaikutukset voidaan jakaa neljään eri muutossuuntaan: toimeenpanovallan keskittämiseen (1), valtuuston roolin rajaamiseen (2), politiikan ja hallinnon rajan siirtymiseen (3) sekä päätöksenteon henkilöitymiseen (4). Muutossuuntia on havainnollistettu kuviossa 2. Kaikki muutossuunnat näyttäisivät korostavan kunnanhallituksen ja sen jäsenten asemaa kuntademokratiassa, mitä selostetaan seuraavaksi auki.



Kuvio 2: Paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistumisen vaikutukset

### Toimeenpanovallan keskittäminen (1)

Kunnan toimeenpanovallan keskittäminen näkyy erityisesti lautakuntarakenteiden ja lautakuntien aseman muutoksena kunnallisessa päätöksenteossa. Merkittävä muutos toimielinrakenteissa viime aikoina on ollut lautakuntien määrän vähentyminen. Lautakuntien määrä on vähentynyt lähes kaksi kolmasosaa vuosien 1993 ja 2017 välillä ja lautakuntien jäsenten määrä on myös vähentynyt.

(Piipponen 2018, 4; Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 170.) Muutoksen myötä yhä suurempi päätösvalta on keskittynyt jäljelle jääneisiin toimielimiin, erityisesti kunnanhallitukselle, jolle kuuluu yleinen toimivalta valtuuston päätösten toimeenpanossa (Heuru ym. 2011, 220; Nyholm ym. 2016, 166). Kirjallisuudesta löytyikin ehdotus niin sanotusta valtuusto–kunnanhallitus-mallista, jossa toimielinten määrä kunnassa on minimoitu ja kunnanhallitus hoitaa myös lautakunnille perinteisesti kuuluvat tehtävät (Myllymäki 2021, 19).

Lautakuntien määrän vähenemisen lisäksi niiden tehtäviä on kehitetty. Sekä elämäkaarimallissa että ”työryhmä-valiokuntamallissa” lautakuntien päätösvaltaa yhden oman sektorinsa hallinnonalaan on rajattu tai poistettu kokonaan. Tällöin lautakuntien ja valiokuntien rooli on muuttunut toimeenpanosta ja päätöksenteosta vastaavasta instituutiosta strategiseksi, toimintaa seuraavaksi, arvioivaksi tai asioita valmistelevaksi toimielimeksi. (Nyholm ym. 2016, 166; Majava 2017, 4.) Näin ollen muutosten seurauksena eri hallintokuntien johtaminen on keskittynyt kunnanhallitukselle. Toisaalta valiokuntamallissa, jossa valiokunnilla on päätöksentekovaltaa, on kehityssuunta erilainen, sillä siinä päätösvalta ei keskity kunnanhallitukselle vaan valtuuston asemaa kunnan kokonaisuutta koordinoivana toimielimenä vahvistetaan (Piipponen 2018, 2).

Lisäksi puheenjohtajamallissa lautakuntien asema kunnanhallituksen alaisuudessa vahvistetaan, sillä lautakuntien puheenjohtajat valitaan hallituksen jäsenistä (Nyholm ym. 2016, 170–171), jolloin kunnanhallituksen asema lautakuntien koordinoijana korostuu (Nyholm ym. 2016, 172; Majava 2017, 4). Samankaltaiseen suuntaan toimeenpanovaltaa kehittää myös ainakin osittain luottamushenkilöiden ammattimaistuminen, sillä ammattimaistumisen tapahtuessa pääosin kunnanhallituksen luottamushenkilöiden osalta (Piipponen 2018, 2), parantuu kunnanhallituksen resurssit kunnan kokonaisuuden johtamiseen. Samankaltainen resurssien kasvaminen pitää paikkansa myös pormestarimallissa, jossa lisäksi kunnanhallituksen jäsenenä olevat apulaispormestarit saattavat toimia lautakuntien puheenjohtajina puheenjohtajamallin mukaan (Heuru ym. 2011, 224–225), jolloin pienen ryhmittymän kykyä johtaa kunnan toimeenpanovaltaa kokonaisuutena vahvistetaan.

## **Valtuuston roolin rajaaminen (2)**

Lautakuntien määrän väheneminen ja roolin pieneneminen ovat toisaalta vaikuttaneet myös valtuuston asemaan kuntademokratiassa, sillä valtuustolla on oikeus sekä päättää lautakuntarakenteesta että lautakuntien tehtävistä ja jäsenistä (Nyholm ym. 2016, 165). Siten valtuuston kyky vaikuttaa kunnan toimeenpanoon liittyviin asioihin välillisesti on heikentynyt. Valtuuston asema kunnan tärkeimmissä päätöksissä on heikentynyt sekä valmistelun aseman

korostumisen että delegoinnin myötä. Vaikka valtuusto on teoriassa lopullinen päätösvalta lähes kaikissa kunnan asioissa, ei sillä ole kykyä ottaa päätöksistä merkittävää vastuuta. Valtuuston rooli onkin muuttunut entistä enemmän ”kuntaparlamentiksi”, jonka tehtävänä on legitimoida eli oikeuttaa muualla tehdyt päätökset antamalla niille siunauksensa. (Heuru 2000, 355–359; Ryynänen 2008, 46.)

Valtuuston roolia on pyritty kehittämään strategisemmaksi osana yleistynyttä strategista johtamismallia. Tällöin valtuuston rooliksi on nähty suurien strategisten linjojen päättäminen ja toimeenpanoon ja operatiiviseen johtamiseen liittyvät asiat on pyritty rajaamaan muille toimielimille (kunnanhallitukselle) sekä kunnan hallinnolle. (Nyholm ym. 2016, 171; Heuru 2000, 355.) Toisaalta ammattimaistuminen on tapahtunut kunnissa vain keskeisten luottamushenkilöiden osalta, jolloin rivivaltuutettujen resurssit osallistua kunnan päätöksentekoon pienenevät suhteessa johtaviin luottamushenkilöihin (Piipponen 2015, 2–3). Sama pitää paikkansa myös pormestarimallin osalta (Nyholm 2016, 167). Tällöin valtuuston kyky ottaa osaa poliittisiin päätöksiin heikkenee suhteessa kunnanhallitukseen.

### **Politiikan ja hallinnon rajan siirtyminen (3)**

Aikaisemmissa osissa esitetty toimeenpanovallan keskittyminen lautakuntarakenteiden ja valtuuston roolin pienemisen osalta ovat keskittäneet poliittista johtajuutta siten, että kuntiin voi olla syntynyt aikaisempaa selkeämmin poliittisia johtajia, joiden mielipiteet päätöksenteossa painavat entistä enemmän. Poliittisen johtajuuden vahvistamisen seurauksena viranhaltijoille syntyy uskottava vastapari, jolla ammattimaistumisen ja toimielinrakenteiden tiivistymisen takia on entistä enemmän aika- ja tietoresursseja sekä päätösvaltaa kunnan johtamiseen. Tähän viittaa ainakin se, miten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolituksessa on kirjallisuuden mukaan ollut ongelmia useankin muutosilmion osalta (esim. Nyholm ym. 2016, 172–173).

Pormestarimallissa politiikan ja hallinnon rajan siirtyminen ilmenee selvimmin. Pormestarimallissa luottamushenkilönä toimiva pormestari korvaa kunnanjohtajan viran (Heuru ym. 2011, 224), jonka asema kunnan hallinnossa on merkittävä (Nyholm ym. 2016, 170). Pormestarimallin onkin katsottu politisoivan valmistelutyötä, jonka aiemmin on nähty kuuluvan poliittisesti neutraaleille viranhaltijoille (Nyholm ym. 2016, 173).

### **Päätöksenteon henkilöityminen (4)**

Poliittisen johtajuuden vahvistamisesta on myös seurannut kunnan päätöksenteon henkilöitymistä. Henkilöitymisen myötä muutaman tietyn keskeisessä tehtävässä toimivan luottamushenkilön asema

poliittisissa ja hallinnollisissa prosesseissa on kasvanut ja heidän henkilökohtainen vaikutusvaltansa lisääntynyt. Esimerkiksi puheenjohtajamallissa kunnanhallituksen jäsenten rooli on kasvanut, heidän toimiessa sekä kunnanhallituksessa että lautakunnan puheenjohtajana (Nyholm ym. 2016, 170–171). Siten luottamushenkilön asema erityisesti sillä hallinnonalalla, jolla lautakunta toimii, on merkittävämpää kuin normaalissa mallissa.

Ammattimaistuminen on korostanut yksittäisten luottamushenkilöiden asemaa kunnan päätöksenteossa, kun ammattimaistuminen on koskenut erityisesti kunnan eri toimielinten puheenjohtajia (Piipponen 2018, 2). Ammattimaisia kunnanhallituksen puheenjohtajia enemmän poliittinen päätöksenteko henkilöityy pormestarimallissa, jossa ammattimaisen kunnanhallituksen puheenjohtajan sekä kunnanjohtajan ominaisuudet yhdistyvät, luoden kuntaan merkittävän poliittisen yksilöjohtajan. Pormestarimallissa pormestarilla on henkilökohtaista päätösvaltaa, jota perinteisesti ei luottamushenkilöillä ole Suomen kuntademokratiassa ollut (Heuru ym. 2011, 230; Nyholm ym. 2016, 169–170).

### **7.3 Kohti vahvempaa paikallista poliittista johtajuutta**

Kirjallisuuskatsauksen perusteella näyttää selvältä, että erilaiset kuntapoliittiset muutosilmiöt kehittävät Suomen kuntia heikon poliittisen johtajuuden mallista kohti vahvaa poliittisen johtajuuden mallia. Sekä päätöksenteon hajauttaminen, kollektiivisuus että johtajuuden epäpoliittisuus näyttäisivät olevan muutosilmiöiden kohteena. Havaittavissa on sekä poliittisen päätöksenteon keskittämistä, henkilöitymistä että poliittisen johtajuuden vahvistumista epäpoliittiseen johtajuuteen nähden.

Päätöksenteon keskittyminen näkyy kaikissa aikaisemmin esitetyissä muutossuunnissa. Näyttää siltä, että toimeenpanovallan asemaa korostetaan moneen eri suuntaan ja kunnanhallituksen rooli vahvistuu sekä kunnan muihin toimielimiin että kunnan hallintoon nähden. Päätöksenteon keskittymisen ja henkilöitymisen seurauksena kuntiin on syntynyt poliittista yksilöjohtajuutta. Kuntademokratian monistisuutta ei muutosilmiöt ole yleisesti haastaneet, joten kuntademokratian monismi ei Suomessa näyttäisi olevan muuttumassa. Tältä osin muutosta heikosta johtajuuden mallista vahvan johtajuuden malliin ei ole havaittavissa.

Suomi ei ole kansainvälisesti tarkastellen yksin paikallisen poliittisen johtajuuden kehittämisessä, sillä muuallakin Euroopassa on pyritty kehittämään paikallishallinto ja -demokratiaa paikallista poliittista johtajuutta vahvistamalla (Steyvers 2016, 289; Bussu 2015, 841; Kukovič & Brezovšek

2016, 69–70). Myös Euroopassa kehityssuunta on ollut kohti keskitetympää ja vahvempaa toimeenpanovaltaa ja henkilöityneempää poliittista johtajuutta (Reynaert ym. 2009, 14–15; John 2001, 140). Toimielinrakenteiden osalta samansuuntaista kehitystä on tapahtunut esimerkiksi Oslossa, joka keskitti toimeenpanovallan usealta toimielimeltä kunnanhallitukselle ja siirtyi siten valtuusto–kunnanhallitus-malliin (John 2001, 140). Toimielinrakenteiden lisäksi myös pormestarimalli (Elcock & Fenwick 2007, 226) sekä luottamushenkilöiden ammattimaistuminen (Bussu 2015, 847; Verhelst ym. 2013, 273) ovat kirjallisuuden perusteella havaittu myös muualla Euroopassa tapahtuviksi ilmiöiksi.

Suomessa tapahtuva paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistaminen vaikuttaisi ilmentävän paikallisen politiikan presidentialisaatiota, sillä kuntademokratia on henkilöitynyt ja toimeenpanovallan rooli politiikassa on korostunut. Näiden ilmiöiden on katsottu ilmentävän presidentialisaatiota (Poguntke & Webb 2005, 1; Reynaert ym. 2009, 387). Lisäksi johtajuuden resursseja on kasvatettu ja yksittäisten poliittisten johtajien asemaa on kasvatettu kollektiivisten toimielinten kustannuksella, mitkä on myös esitetty olevan presidentialisaation ominaisuuksia (Poguntke & Webb 2005, 4–5).

Paikallisella tasolla presidentialisaation merkittävimpanä ja näkyvimpanä askeleena pidetään suoralla vaalilla valittuun pormestarimalliin siirtymistä (Reynaert ym. 2009, 398–399), jota on pidetty Euroopassa yleisenä trendinä (Ryynänen 2008, 53). Tätä mallia Suomessa ei ole otettu käyttöön, vaan pormestarin valitsee kunnan valtuusto (Nyholm 2016, 167). Näyttäisi siis siltä, että vaikka poliittisen johtajuuden kehityssuunta on kirjallisuuskatsauksen perusteella yhdenmukainen eurooppalaisen trendin ja presidentialisaation kanssa, on kehitys tältä osin erilaista kuin muualla Euroopassa. Syynä lienee se, että institutionaalinen kehittäminen tapahtuu kussakin valtiossa omassa historiallisessa kontekstissään (Steyvers 2016, 301). Suomen kuntademokratian institutionaaliset rakenteet ovat lähtökohtaisesti olleet hyvin kollektiivisia ja hajautettuja (Nyholm ym. 2016, 167), jolloin Suomessa presidentialisaatio on lähtenyt liikkeelle omanlaisista lähtökohdistaan.

## **8 KOHTI ENEMMISTÖDEMOKRAATTISEMPAA KUNTAA**

Aikaisemmassa luvussa on analysoitu sitä, miten paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistaminen on vaikuttanut Suomessa edustuksellisen kuntademokratian rakenteisiin ja päätöksentekoon. Tulokset näyttävät selkeältä. Poliittisen johtajuuden vahvistaminen keskittää päätöksentekovaltaa kunnanhallitukselle, minkä lisäksi päätöksenteko näyttäisi olevan henkilöitymässä. Tämän

tutkielman päämääränä ei ole ollut pelkästään selostaa kuntapoliittisten muutosilmiöiden vaikutuksia kuntiin ilmiötasolla, vaan tutkielman tehtäväksi on asetettu ymmärtää, millaiseen suuntaan kuntademokratia Suomessa kehittyy. Siksi kirjallisuuskatsauksen avulla havaittuja muutossuuntia on pohdittava suhteessa demokratian teoriaan sekä esiteltyihin demokratiateorioihin.

## 8.1 Lähtötilanteena hyvin konsensusdemokraattinen järjestelmä

Paikallisella tasolla konsensusdemokratia näkyy kuntademokratiassa institutionaalisina rakenteina, joissa päätösvalta on vertikaalisesti ja horisontaalisesti hajautettua. Konsensusdemokratiassa päätöksenteko on kollektiivista ja päätöksentekoon otetaan mukaan erilaisia poliittisia ryhmiä ja intressiryhmiä, jolloin päätöksistä on käytävä neuvotteluja järjestelmän eri tasoilla. (Hendriks 2010, 72–73.) Suomalainen kuntademokratia edustaa perinteisesti selvästi konsensusdemokratiaa, jolle tyypillisesti päätösvaltaa on hajautettu eri toimielimille. Hajautuneet rakenteet tarjoavat tilaa erilaisille mielipiteille ja tarjoaa erilaisille ryhmille mahdollisuuden ottaa osaa päätöksentekoon. Kunnissa ei ole oppositiota kuten kansallisessa politiikassa eikä kunnanhallituksen ja muiden toimielinten paikkoja ole tapana jakaa enemmistödemokratian periaatteiden mukaan. (Nyholm ym. 2016, 167.)

Lisäksi kuntien konsensusdemokraattisuudesta kertoo horisontaalisesti hajautettu toimeenpanovalta, kun perinteisesti kunnissa usealla lautakunnalla on ollut merkittävä asema eri hallintokuntien johtamisessa (Heuru ym. 2011, 221; Nyholm ym. 2016, 166). Lisäksi luottamushenkilöiden päätöksenteko on perinteisesti aina pohjautunut toimielimien kollektiivina tekemiin päätöksiin (Heuru ym. 2011, 230; Nyholm ym. 2016, 169–170), joiden puheenjohtajat ovat olleet konsensusdemokratialle tyypillisesti vain *primus inter pares*, eikä heidän formaali asemansa ole eronnut merkittävästi toimielimen muista jäsenistä. Konsensusdemokratiana kunnallinen päätöksenteko on siten, ainakin formaalien institutionaalisten rakenteidensa osalta, ollut perinteisesti inkluusiivista, kompromisseihin pyrkivää ja neuvottelevaa demokratiaa (Lijphart 2012, 2).

Koska perinteinen kuntademokratia on institutionaalisilta rakenteiltaan konsensusdemokratiaa, muistuttaa se rakenteiltaan ja päätöksenteoltaan demokratiateorioita, jotka painottavat vallan hajauttamista sekä päätöksenteon kollektiivisuutta ja osallistavuutta poliittisessa järjestelmässä. Päätöksenteon hajautuneisuuden osilta kuntademokratia on rakentunut liberaalin, pluralistisen sekä osallistavan demokratiateorioiden mukaisesti (Lijphart 1992, 48–49; Dahl 2020, 38; Held 2006, 173). Kyseiset demokratiateoriat kannattavat myös kuntademokratiassa perinteisesti vahvasti painottuvaa kollektiivista päätöksentekoa (Held 2006). Formaalien institutionaalisten rakenteidensa osalta

kuntademokratia rakentuu perinteisesti näiden demokratiateorioiden varaan. Poikkeuksena tästä on perinteisen kuntademokratian monismi, jolloin ylintä päätöksentekovaltaa (valtuusto) sekä toimeenpanevaa valtaa (kunnanhallitus) ei ole vahvasti erotettu toisistaan, kuten olisi kyseisten demokratiateorioiden vallanjakoteorian mukaisesta. Toisaalta perinteisesti kunnan valtuuston asema on ollut kuntademokratiassa merkittävä, mikä vastaa liberaalin demokratian vaatimusta parlamentin keskeisestä asemasta (Lijphart 1992, 48–49).

## **8.2 Enemmistödemokraattisen kuntademokratian vahvistuminen**

Kirjallisuuskatsauksen perusteella näyttää siltä, että eri kuntapoliittiset muutosilmiöt muuttavat kuntademokratiaa konsensusdemokratiasta kohti enemmistödemokratiaa. Kuntatasolla enemmistödemokratia näkyy päätöksentekovallan keskittymisenä ja toimeenpanovallan roolin korostumisena. Lisäksi enemmistödemokraattiset järjestelmät ovat rakentuneet monismin periaatteen mukaisesti. (Hendriks 2010, 54–55.) Juuri tällaista kehitystä kuntademokratiassa näyttäisi olevan tapahtumassa, kun kuntahallituksen asema vahvistuu toimeenpanovallan tiivistyessä horisontaalisesti ja valtuuston roolin muuttuessa kohti kunnallista parlamenttia, jonka tehtävänä on hyväksyä ja legitimoida todellisuudessa muualla tehtyjä päätöksiä (Heuru 2000, 358). Tällöin kuntademokratia kehittyy kohti enemmistödemokratiaa, jossa toimeenpanovallalla on dominoiva asema lainsäädäntövaltaan nähden (Lijphart 2012, 10).

Enemmistödemokraattisissa järjestelmissä yksilöjohtajien roolia päätöksenteossa korostetaan (Hendriks 2010, 58). Siten muutossuunta, jossa kuntapolitiikka henkilöityy ja luottamushenkilöillä on aiemmasta poiketen myös henkilöitynyttä poliittista päätöksentekovaltaa, edustaa selvästi enemmistödemokraattista järjestelmää. Lisäksi pormestarihallinnassa kunnan johtoon valitaan vain yksi poliittinen johtaja, mikä muistuttaa kaksipuoluejärjestelmille tyypillistä asetelmaa, vaikkakin kuntavaalit muutoin ovat suhteelliset ja edustavat siten konsensusdemokratiaa (Lijphart 2012, 3).

Näistä syistä muutossuunta näyttäisi olevan, että kuntademokratia, tai ainakin sen formaalit institutionaaliset rakenteet, ovat kehittymässä enemmistödemokraattiseen suuntaan. Konsensusdemokratiasta poiketen enemmistödemokratia on luonteeltaan eksklusiivista, kilpailevaa ja vastakkain asettelevaa (Lijphart 2012, 2) eli hyvin erityyppistä kuin millaista kuntademokratia on Suomessa perinteisesti ollut. Institutionaalisen kehittämisen suunnasta huolimatta kuntademokratia on kaukana enemmistödemokraattisesta ”elektiivisestä diktatuurista”, sillä monelta osin rakenteet ovat yhä konsensusdemokraattisia. Esimerkiksi kunnanhallitus, jonka roolia kirjallisuuskatsauksen perusteella vahvistetaan, edustaa moniäänistä ja kollektiivista päätöksentekoa.

Kirjallisuuskatsauksessa esitellyistä demokratiateorioista kilpailudemokratia edustaa teoreettisilta lähtökohdiltaan enemmistödemokratiaa ja siten myös sitä suuntaa, johon kuntademokratian rakenteita Suomessa kehitetään. Kilpailudemokratian ytimessä on ajatus siitä, että demokraattisten instituutioiden tehtävänä on taata kyvykkäiden ja uskottavien yksilöjohtajien suodattuminen poliittisen järjestelmän huipulle (Held 2006, 125–157; Weber ym. 2009, 98, 125–126; Schumpeter 2008, 269). Lisäksi demokratian instituutioiden on mahdollistettava politiikan ja hallinnon tehokas johtaminen valikoituneen yksilön toimesta (Schumpeter 2008, 269). Toimeenpanovallan vahvistuminen, keskittyminen ja henkilöityminen ovat siten kaikki muutossuuntia, jotka vievät kuntademokratiaa kohti kilpailudemokratian mukaista institutionaalista järjestelmää.

Demokratiateorioissa on havaittava selvä ristiriita siinä, miten demokratia ja sen institutionaaliset rakenteet tulisi järjestää. Kilpailudemokratia korostaa yksilöpäätöksentekoa ja -johtamista sekä keskitettyjä rakenteita (Schumpeter 2008, 269; Held 2006, 157), kun taas liberaali, pluralistinen ja osallistava demokratiateoria rakentavat demokratian kollektiivisen ja osallistavan päätöksenteon sekä hajautettujen poliittisten rakenteiden varaan (Held 2006; Dahl 2020, 38). Tämä selvä erimielisyys saattaa selittää sitä, miksi kuntademokratian muutosilmiöiden on väitetty sekä parantavan että heikentävän kunnallisen päätöksenteon demokraattisuutta (Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021b, 144–146). Sama muutosilmiö voi olla enemmistö- ja kilpailudemokraattisesta näkökulmasta demokraattista ja pluralistisesta ja konsensusdemokraattisesta näkökulmasta epädemokraattista.

## **9 KUNTADEMOKRATIAN MALLIT**

Tutkielman kirjallisuuskatsauksen ja teoreettisen institutionaalisen analyysin päämääränä on ollut selvittää, miten kuntapoliittiset muutosilmiöt kehittävät edustuksellisen kuntademokratian institutionaalisia rakenteita ja päätöksentekoa. Lisäksi pyrkimyksenä on ollut ymmärtää, millaiseen suuntaan kuntademokratia institutionaalisten muutosten seurauksena kehittyi. Vaikka nämä tavoitteet onkin tutkielmassa jo osittain tavoitettu, on kirjallisuuden avulla mahdollista selostaa paremmin sitä, mitä institutionaaliset muutokset tuovat tullessaan.

Yhdistelemällä kuntapolitiikan ja demokratian teorian kirjallisuutta, syntyi tutkielman tulokseksi teoria edustuksellisen kuntademokratian institutionaalisista malleista. Kuntademokratian mallit ovat syntyneet jatkoanalysoimalla kirjallisuuskatsauksesta löydettyä teoriaa sekä institutionaalisen analyysin tuloksia. Kuntademokratian mallien avulla on mahdollista ymmärtää paremmin, millaiseksi kuntademokratia on kehittymässä ja pohtia kehittymisen mahdollisia vaihtoehtoisia suuntia.

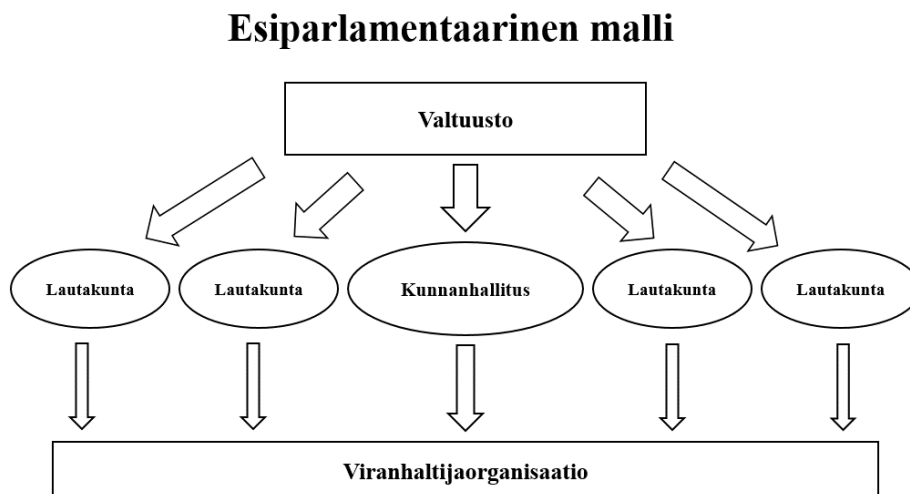


Kuntademokratian mallit ovat esiparlamentaarin, parlamentaarinen, henkilöitynyt parlamentaarinen sekä presidentiaalinen malli.

## 9.1 Kuntademokratian perinteinen esiparlamentaarin malli

Perinteisiltä rakenteiltaan kuntademokratiaa voidaan kutsua esiparlamentaarisiksi malliksi. Esiparlamentaarisella mallilla kuvataan sitä, millaisia kuntademokratian institutionaaliset rakenteet ovat perinteisesti Suomessa olleet ja korostetaan erityisesti mallin eroavuuksia kehittymässä olevista malleista. Mallista voidaan käyttää myös nimeä valtuusto–kunnanhallitus–lautakunnat-malli. Kuntademokratian esiparlamentaarisesta mallista on kuvattu kuviossa 3.

Parlamentaarisissa järjestelmissä toimeenpanosta on vastuussa yksi instituutio, joka yleensä on kollektiivinen toimielin (Lijphart 1992, 2–3). Lautakuntien vuoksi kuntademokratian toimeenpanovalta on käytännössä hajautettu usealle päätösvaltaiselle toimielimelle (Heuru ym. 2011, 221), vaikka lautakunnat toimivatkin kunnanhallituksen alaisuudessa (Nyholm ym. 2016, 166). Tästä syystä esiparlamentaarisessa mallissa valtuustolla on keskeinen asema kunnan päätöksenteossa, johtamisessa ja kunnan toiminnan koordinoimisessa. Valtuuston roolia ei ole myöskään selvästi rajattu pois toimeenpanosta ja operatiivisesta johtamisesta (Heuru ym. 2011, 216).



Kuvio 3: Kuntademokratian esiparlamentaarin malli

Nimestä huolimatta toimeenpanovaltaa käyttävien toimielinten on kuitenkin nautittava parlamentarismien periaatteen mukaisesti valtuuston luottamusta (Lijphart 1992, 2–3), sillä valtuustolla on valta päättää lautakuntien ja kunnanhallituksen kokoonpanosta (Nyholm ym. 2016, 165). Siltä osin esiparlamentaarin malli on siis lähempänä parlamentaarista kuin presidentiaalista

järjestelmää, mutta sen toimeenpanovalta on hajautettu usealle toimielimille ja kokonaisuuden johtaminen jää valtuuston tehtäväksi. Lisäksi esiparlamentaarisessa mallissa päätöksenteko ja päätösvalta ei ole henkilöitynyttä, vaan päätökset tapahtuvat kollektiivisesti (Heuru ym. 2011, 230; Nyholm ym. 2016, 169–170).

Esiparlamentaarisessa mallissa näkyy selvästi kuntademokratian perinteinen ajatus mallikkovallasta (Heuru 2000, 357–359), jossa kuntavaaleilla valitut valtuutetut johtavat yhdessä kollektiivina eli valtuustona kunnan kokonaisuutta. Esiparlamentaarisesta mallin vahvuutena voidaan nähdä sen kyky mahdollistaa eri poliittisten ryhmien ja luottamushenkilöiden laaja osallistaminen kunnan päätöksentekoon, kun luottamushenkilötehtäviä on ollut paljon (Piipponen 2018, 4). Esiparlamentaarisessa mallissa luottamushenkilötehtäviin on valikoitunut valtuutettujen lisäksi myös muita henkilöitä (Heuru ym. 2011, 230), mikä edelleen korostaa edustuksellisen järjestelmän päätöksenteon avoimuutta ja osallistavuutta. Hajautettujen rakenteiden ja kollektiivisen päätöksenteon seurauksena esiparlamentaarinen malli on hyvin konsensushakuinen ja neuvotteleva (Lijphart 2012, 2).

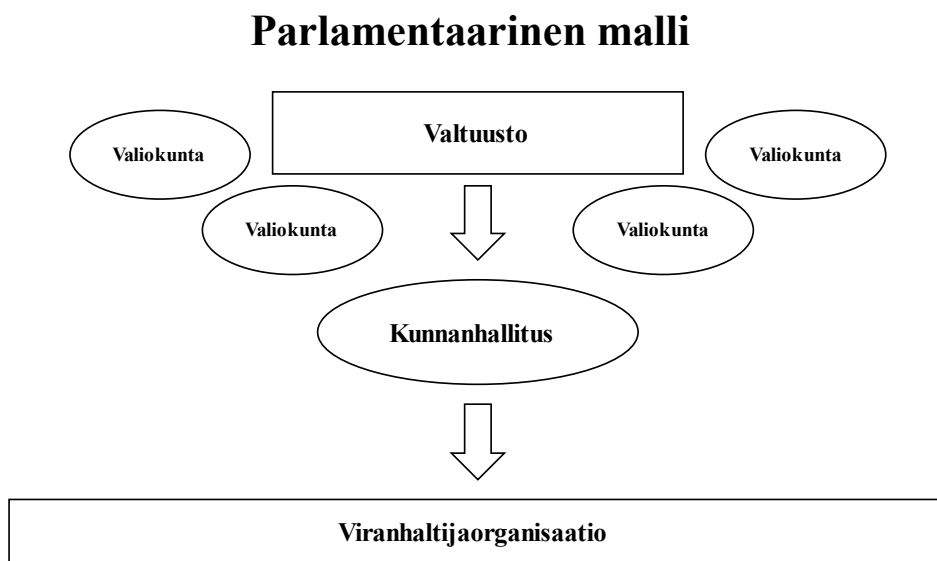
Esiparlamentaarisesta mallin heikkouksiksi ja ongelmiksi on tunnistettu mallin hajautuneisuus, jonka seurauksena poliittinen johtajuus on heikkoa ja koordinaatiosta huolehtiminen on haastavaa (John 2001, 140). Tästä syystä valtuuston kyky johtaa kuntaa kokonaisuutena voi olla rajattua, varsinkin kun luottamushenkilöt ja erityisesti valtuutetut toimivat yleensä tehtävässään varsinaisen päivätyönsä ohella (Heuru ym. 2011, 230). Tätä ongelmaa lienee pahentanut kuntien tehtäväkentän kasvaminen, mikä on tehnyt luottamushenkilöiden tehtävistä entistä vaativimpia ja valtuuston päätöksistä haastavampia (Nyholm ym. 2016, 170–171; Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 171).

Mallin ongelmiin on kirjallisuuskatsauksen perusteella vastattu esimerkiksi puheenjohtajamallilla ja luottamushenkilöiden ammattimaistumisella (Nyholm ym. 2016, 170–173), jotka pyrkivät parantamaan toimielinten välistä koordinaatiota sekä luottamushenkilöiden kykyä johtaa kuntaa. Valiokuntamalli, jossa valiokunnilla säilyy päätöksentekovaltaa, vahvistaa selvästi kunnan esiparlamentaarisesta mallia, sillä tällaisessa valiokuntamallissa vahvistetaan valtuuston roolia kunnan kokonaisuuden johtamisessa (Piipponen 2018, 2).

## **9.2 Kuntademokratian parlamentaarinen malli**

Esiparlamentaarisesta mallin ongelmiin on kuitenkin vastattu myös muutosilmiöillä, jotka kehittävät kuntademokratiaa pois esiparlamentaarisesta mallista ja rakentavat järjestelmää kohti

parlamentaarista mallia. Kuntademokratian parlamentaarista mallista on kirjallisuudessa käytetty termiä valtuusto–kunnanhallitus-malli (Myllymäki 2021, 19). Parlamentarisessa mallissa kuntademokratia on järjestetty siten, että valtuuston alaisuudessa on yksi toimeenpanosta vastaava toimielin, kunnanhallitus, jonka tehtävänä on koordinoida ja johtaa kunnan toimintaa. Parlamentarismi näkyy kuntademokratiassa enemmistöpäätöksentekoon ja monismiin perustavana järjestelmänä (Bátorová 2012, 55–56), jollaiseksi kuntademokratia näyttäisi kirjallisuuden perusteella olevan kehittymässä, kun kuntien enemmistodemokraattisuus vahvistuu mutta monismi säilyy. Kuntademokratian parlamentaarista mallia on kuvattu kuviossa 4.



Kuvio 4: Kuntademokratian parlamentaarinen malli

Kuntademokratia näyttäisi olevan kehittymässä kohti parlamentaarista järjestelmää. Kehitys näkyy institutionaalisina muutoksina, joiden seurauksena toimeenpanovalta keskittyy kunnissa yhdelle toimielimelle eli kunnanhallitukselle. Toimeenpanovallan keskittyminen näkyy lautakuntien määrän merkittävänä vähenemisenä (Piipponen 2018, 4), mutta erityisesti valiokuntamallissa, jossa valiokunnilla ei ole päätösvaltaa (Majava 2017, 4; Piipponen 2018, 2). Kun lautakunnat ovat muutamissa kunnissa vaihdettu valmisteleviin ja arvioiviin valiokuntiin, on kuntien toimeenpanovalta ja johtaminen keskittynyt kunnanhallitukselle, mikä vastaa parlamentaarista asetelmaa (Lijphart 1992, 1–3). Lisäksi kehityssuunta, jossa valtuuston rooli kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa pienenee (Heuru ym. 2011, 220), kuvastaa muutosta kohti parlamentaariseen suuntaan. Tutkimuksessa onkin havaittu, että valtuuston rooli on kehittynyt kohti kuntaparlamenttia (Heuru 2000, 357–359).

Parlamentarismissa päätöksenteko on yleensä kollektiivista (Lijphart 1992, 2–3; Poguntke & Webb 2005, 2–4; Cheibub 2006, 34). Kuntademokratian parlamentaarisisessa mallissa tämä näkyy siten, että toimeenpanovallan sekä kunnan koordinaation ja johtamisen keskiössä oleva kunnanhallitus on kollektiivinen toimielin (Heuru ym. 2011, 219). Vaikka kunnanhallituksen puheenjohtaja olisikin ammattimaistunut, on puheenjohtaja silti *primus inter pares*, eli hänellä ei ole formaalia henkilöityyttä päätösvaltaa järjestelmässä.

Suomi ei ole yksin siirtyessään esiparlamentaarisesta mallista kohti parlamentaarista kuntademokratiaa. Myös esimerkiksi Oslo on pyrkinyt uudistamaan konsensusdemokraattista järjestelmäänsä, jonka hajautuneisuutta on pidetty ongelmallisena. Oslo luopui entisistä horisontaalisesti hajautetuista toimielimistään ja keskitti toimeenpanovallan kunnanhallitukselle. (John 2001, 140.) Tutkielman tulosten perusteella Suomen kuntademokratia on kehittymässä samankaltaiseen suuntaan. Vuonna 2018 kuusi kuntaa oli siirtynyt valiokuntamalliin, jossa valiokunnat toimivat vain valmistelevinä toimieliminä (Piipponen 2018, 2). Koska tällaisessa valiokuntamallissa toimeenpanovalta on keskittynyt kunnanhallitukselle, voidaan todeta, että Suomeen on jo syntynyt parlamentaarisia kuntademokraattisia järjestelmiä, jotka eivät formaaleilta institutionaalisilta rakenteiltaan enää perustu perinteiseen esiparlamentaariseseen malliin.

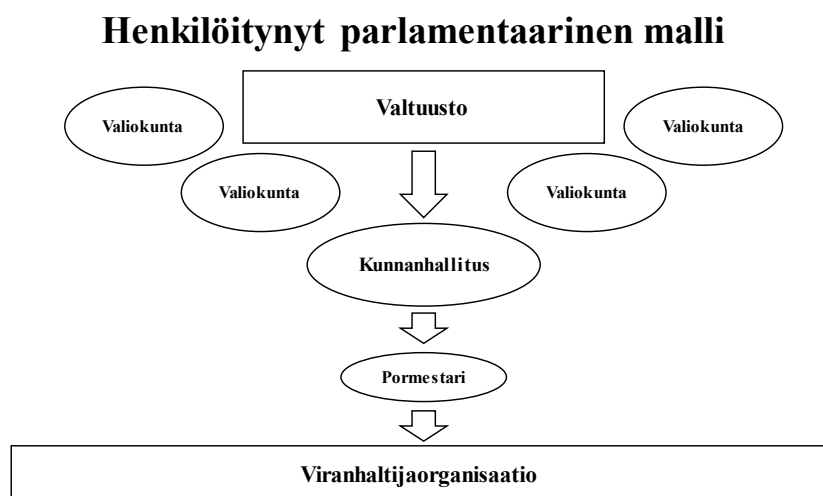
Oslossa on huomattu, että siirtymä kuntaparlamentaariseen malliin keskittää valtaa pienelle eliitille, mikä helpottaa kunnan strategista johtamista (John 2001, 140). Myös Suomessa kehityssuunnan taustalta on tunnistettu strategisen johtamisen lähtökohta ylimmän tason strategisen päätöksenteon sekä toimeenpanon ja operatiivisen johtamisen selvemmästä jakamisesta (Heuru 2000, 355), ja valtuuston päätösvaltaa onkin pyritty rajaamaan strategiselle tasolle (Nyholm 2016, 171).

Enemmistodemokraattisempaa järjestelmänä uusi rakenne on Oslossa ruokkinut poliittista vastakkainasettelua (John 2001, 140.) Samankaltainen kehitys lienee edessä myös Suomessa, jos kehitys kohti parlamentaarista kuntademokratiaa jatkuu. Vastakkainasettelu saattaa johtaa hallitus–oppositio-asetelman syntymiseen. Toisaalta malli luo poliittisessa vastuussa olevan selkeän ryhmän (Reynaert ym. 2009, 14–15). Päätösvallan keskittyessä kunnanhallitukselle tulee ”rivivaltuutettujen” ja kunnanhallituksen asema eriytyä entisestään toisistaan. Parlamentaarisisessa järjestelmässä on pidettävä huolta siitä, että valtuustolla on parlamentin tavoin resurssit ja keinot kunnanhallituksen toiminnan valvomiseen ja arviointiin. Vallanjaon terävöittäminen ja parlamentarismien soveltaminen kuntademokratiassa parantaisivat edustuksellisen kuntademokratian toimivuutta sekä valtuuston asemaa. (Heuru 2000, 386.)

### 9.3 Vaihtoehtoisia kehityssuuntia

Vaikka institutionaalisten rakenteiden osalta kuntademokratia näyttäisi kehittyvän kohti parlamentaarista demokratiaa, tuo erityisesti päätöksentekovallan henkilöityminen esiin muutamia vaihtoehtoisia kehityssuuntia kuntademokratialle. Vaihtoehtoisia kehityssuuntia on kuvattu henkilöityneen parlamentaarisen mallin (kuvio 5) sekä presidentiaalisen mallin (kuvio 6) avulla.

Selvänä eroavaisuutena aiemmin esiteltyihin esiparlamentaariseen ja parlamentaariseen kuntademokratiaan on pormestari-instituution syntyminen. Nykyisessä järjestelmässä pormestari toimii sekä kunnanhallituksen puheenjohtajana että korvaa kunnanjohtajan (Heuru ym. 2011, 224). Tällöin pormestari ei ole enää pelkkä *primus inter pares* kunnanhallituksessa, vaan hänellä on henkilökohtaista päätösvaltaa kunnan johtamisessa. Koska kunnanjohtajan asema on perinteisesti ollut vahva niin hallinnossa kuin politiikassakin (Nyholm ym. 2016, 170), muodostuu pormestarista merkittävä toimija kuntaan. Pormestarin vahvasta asemasta ja yksilöjohtajuudesta huolimatta nykyisen kaltainen pormestari-instituutio ilmentää kuitenkin parlamentarismia, sillä pormestarin valitsee valtuusto ja valtuustolla on myös toimivalta pormestarin vaihtamiseen (Nyholm 2016, 167).

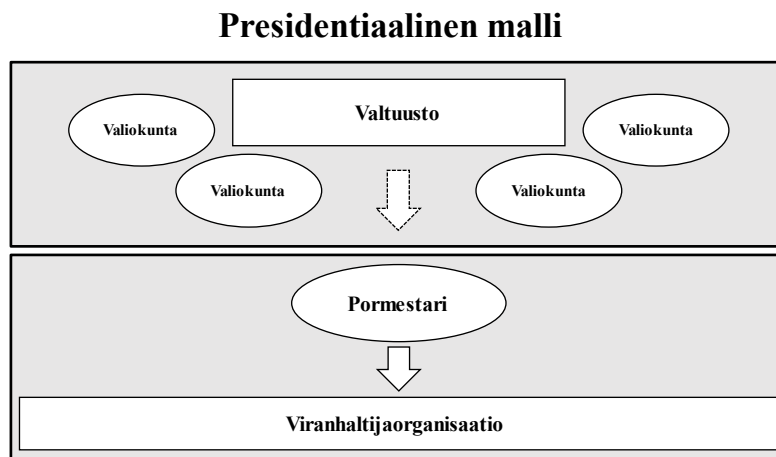


Kuvio 5: Kuntademokratian henkilöitynyt parlamentaarinen malli

Siten nykyinen pormestarimalli ilmentää kolmitasoista parlamentarismia, jossa aiemmin esiteltyyn parlamentaarisen rakenteiden lisäksi kunnanhallituksen alaisuudessa toimii toimeenpanosta vastaava yksilöjohtaja. Tätä kolmitasoista parlamentarismia on kuvattu kuviossa 5. Tällaisesta mallista voisi käyttää myös nimeä valtuusto–hallitus–pormestari-malli. Pormestari yksilöjohtajana tuo malliin presidentiaalisia piirteitä, kun päätöksenteko ja kunnan poliittinen johtajuus on henkilöitynyt (Poguntke & Webb 2005, 8; Reynaert ym. 2009, 387). Tästä huolimatta presidentialisaatio tapahtuu

mallissa parlamentaarisessa viitekehyksessä, sillä pormestari on toiminnastaan vastuussa valtuustolle eikä suoraan äänestäjille.

Vaikka Suomeen nyt syntynyt pormestarimalli ilmentääkin parlamentaarisessa viitekehyksessä tapahtuvaa presidentialisaatiota, löytyi kirjallisuuskatsauksessa myös ehdotuksia presidentiaaliseseen malliin siirtymisestä. Käytännössä presidentiaaliseseen malliin siirtyminen tarkoittaisi pormestarin valitsemista suoraan vaaleilla, jolloin pormestarin asema ei olisi valtuustosta riippuvainen. (Nyholm ym. 2016, 173.) Tällöin kuntademokratia kehittyisi dualistiseen suuntaan ja vahvaa pormestaria tasapainottamaan myös valtuuston roolia tulisi kehittää (Ryynänen 2008, 59). Kuntademokratian presidentiaalista mallia on kuvattu kuviossa 6.



Kuvio 6: Kuntademokratian presidentiaallinen malli

Presidentiaalisen kuntademokratian mallin on argumentoitu vastaavan ajan henkeä ja kuntalaisten ajattelua. Yksilökeskeisempien vaalien on ajateltu lisäävän kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa kuntien päätöksentekoon. (Nyholm ym. 2016, 173; Ryynänen 2008, 59.) Näkemys kuvastaa enemmistö- ja kilpailudemokratiaa, sillä järjestelmän demokraattisuuden nähdään tapahtuvan vain vaalien kautta tapahtuvana kilpailuna. On myös argumentoitu, että presidentiaallinen malli olisi luonteva seuraava askel nykyisen pormestarimallin kehittämiseksi (Nyholm ym. 2016, 173), mutta toisaalta yksilökeskeisen järjestelmän on myös esitetty eroavan merkittävästi suomalaisesta konsensusdemokraattisesta perinteestä (Ryynänen 2008, 53). Kuntademokratian presidentiaallinen pormestarimalli on selvä esimerkki kuntademokratian presidentialisaatiosta, joka Euroopassa on näkynyt presidentiaalisten poliittisten järjestelmien yleistymisenä paikallisessa demokratiassa. (Reynaert ym. 2009, 398–399; Ryynänen 2008, 53.)

## 10 POHDINTAA TUTKIELMAN TULOKSISTA

Hyvän kirjallisuuskatsauksen päämääränä on löytää aikaisemmasta tutkimustiedosta aukkoja sekä rakentaa perustellun näkemyksen kirjallisuuskatsauksen aiheesta aiempaa tietoa ja teoriaa yhdistelemällä (Efron & Ravid 2018, 2–4). Lisäksi kirjallisuuskatsauksen avulla on mahdollista löytää kysymykseen vastauksia aikaisempaan tutkimukseen ja teoriaan pohjautuen (Petticrew & Roberts 2008, 21). Lisäksi kirjallisuuskatsaus on keino tuoda oma kontribuutionsa tutkimusyhteisön yhteisiin kysymyksiin (Petticrew & Roberts 2008, 2).

Kokoamalla ja yhdistelemällä aikaisempaa tietoa edustuksellisen kuntademokratian kehittymisestä ja pohtimalla kehitystä kuntapoliittisessa ja demokrateoreettisessa viitekehyksessä, on tutkielma kyennyt luomaan kokonaiskuva siitä, miten edustuksellinen kuntademokratia Suomessa kehittyy. Tutkielman tuloksena on, että paikallisen poliittisen johtajuuden vahvistaminen tapahtuu institutionaalisilla muutoksilla, jotka kehittävät edustuksellista kuntademokratiaa kohti enemmistodemokraattisempaa järjestelmää. Kehityksen seurauksena kuntademokratia on siirtymässä kohti parlamentaarista demokratiaa. Kenties merkittävin löydös on, että formaalien institutionaalisten rakenteiden osalta parlamentaarisen kuntademokratian syntyminen on jo nyt havaittavissa tiettyjen kuntien osalta. Siten tutkielman tuloksena on teoria kuntaparlamentarismien syntymisestä Suomessa.

Vaikka tutkielman tulokset näyttävät selviltä ja perustelluilta, on syytä huomata, että tutkielma on metodologialtaan rajoittunut. Teoreettisena kirjallisuuskatsaukseen perustuvana institutionaalisen analyysinä tutkielma ja sen tulokset ovat aikaisemman tieteellisen kirjallisuuden varassa. Siten myös tutkielman tulokset ovat luonteeltaan teoreettisia. Kuntaparlamentarismien syntymisen ja yleistymisen todentamiseksi tarvitaan empiriaan perustuvaa jatkotutkimusta. Institutionaalista analyysia tulee syventää sekä formaaleita että epäformaaleita rakenteita ja toimintatapoja analysoimalla (Lowndens & Leach 2004, 566). Vasta empiirisen tutkimuksen avulla teoria kuntaparlamentarismien synnystä voidaan vahvistaa tai kumota. Jatkotutkimuksen varaan jää myös analysoida, miten siirtymä kuntaparlamentarismiin prosessina kunnissa tapahtuu.

Tutkielmassa tehtiin tietoinen päätös rajata suora demokratia ulos tehdystä analyysistä. Tälle ratkaisulle on kaksi perustelua. Toisaalta löydetystä kirjallisuudesta nousi esiin, että kuntademokratia rakentuu edustuksellisen eikä suoran demokratian varaan (Nyholm ym. 2016, 167; Heuru ym. 2011, 231). Tämän lisäksi tutkielman tutkimusteoreettinen lähestymistapa, institutionalismi, korostaa rakenteiden merkitystä poliittisessa toiminnassa. Vaikka suora demokratia on ollut viime aikoina esillä kuntademokratian kehittämässä (Sandberg 2022, 87), ei kuntiin ole rakentunut sellaisia suoran

demokratian formaaleja rakenteita, joiden muutoksia olisi voinut lähteä institutionaalisesta näkökulmasta analysoimaan. On kuitenkin mahdollista, että julkisessa keskustelussa pinnalla olevat osallistavat suoran demokratian muodot tuovat kuntademokratiaan juuri sellaisia kollektiivisuutta ja osallistavuutta korostavia elementtejä, jotka edustuksellisesta demokratiasta vähenevät enemmistödemokratian vahvistuessa. Siksi suoran demokratian todellista merkitystä kuntademokratian kokonaisuudessa on syytä tutkia jatkossa. Mutta vaikka suora demokratia toisikin järjestelmään moniäänisyyttä ja kollektiivista päätöksentekoa, ei se poista sitä tosiasiaa, että kuntademokratia on rakentumassa entistä enemmistödemokraattisemman edustuksellisen järjestelmän varaan.

Miksi kunnat sitten siirtyvät parlamentaariseen ja henkilöityneempään kuntademokratiaan? Monet eri tekijät ovat nostattaneet esiin tarpeita poliittisen johtajuuden vahvistamiseksi kunnissa. Monimutkaistuvan toimintaympäristön on nähty vaativan poliittisilta johtajilta entistä suurempaa asiantuntemusta sekä ajankäyttöä tehtäviensä hoitamiseksi. (Nyholm ym. 2016, 170–171; Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 175.) Lisäksi institutionaalisia rakenteita kehittämällä pyritään kehittämään kuntien johtamista vahvempaan ja strategisempaan suuntaan (Reynaert ym. 2009, 14–15; John 2001, 140; Fenwick & Johnston 2020, 98–102; Steyvers ym. 2008, 135–136). Pyrkimyksenä on tehostaa kuntien päätöksentekoprosesseja ja lisätä poliittisen johtamisen kykyä kunnan ohjaamiseen kokonaisuutena (Nyholm ym. 2016, 172; Majava 2017, 4; Kukovič 2018, 190).

Demokratian haasteet ovat olleet kestoaiheita 2000-luvulla, jota on luonnehdittu demokratiakysymysten ja -keskustelujen aktivoitumisen ajaksi. Demokratian haasteiksi on nähty alhaista äänestysaktiivisuutta, edustuksellisen demokratian herättämä laimea kiinnostus sekä epäluottamus politiikkaa ja poliitikkoja kohtaan. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 21.) Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa on laskenut muutamassa vuosikymmenessä yli 70 prosentista alle 60 prosenttiin. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 175.) Samanlainen käsitys demokratian kriisistä löytyy myös eurooppalaisesta keskustelusta (Reynaert ym. 2009, 16–17).

Kuntademokratian kehittämisen keskeiseksi päämääräksi onkin asetettu äänestysaktiivisuuden kasvattaminen. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 175.) Siksi kuntademokratian instituutioita on pyritty vahvistamaan poliittista vastuuta ”kasvottamalla” eli henkilöimällä poliittista päätöksentekoa (Nyholm ym. 2016, 171–173; Majava 2017, 4). Kehittämisellä on pyritty lisäämään kuntapolitiikan mielenkiintoisuutta (Nyholm ym. 2016, 173; Ruostesaari & Holttinen 2004, 290–291; Ryyänen 2008, 61).



Toisaalta on nähty tarvetta poliittisen johtajuuden vahvistamiselle ammatillisen johtamiseen nähden (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 175; Nyholm ym. 2016, 172; Majava 2017, 4). Päätöksentekovaltaa on haluttu palauttaa takaisin poliittisille päättäjille, sillä viranhaltijoille on delegoitu ajan kuluessa entistä enemmän asioita päätettäväksi (Nyholm ym. 2016, 170–171). Tarve poliittisen johtajuuden vahvistamiseen kunnan viranhaltijajohtoon nähden selittää, miksi kuntajohtamisen kriisiytymiseen on kiinnitetty viime aikoina huomiota (Kyösti, Paananen, Airaksinen, Haveri & Lajunen 2022, 201). Perinteinen vahva kunnanjohtaja ei välttämättä sovi hyvin yhteen kuntaparlamentaarisen demokratian kanssa, kun luottamushenkilöiden tehtävät ja roolit ovat kehittymässä lähemmäs viranhaltijoita ja poliittisen johdon asema hallinnon ja toimeenpanon johtamisessa vahvistuu. Tämä saattaa aiheuttaa konflikteja politiikan ja hallinnon rajapinnoilla, kun uudet roolit rakentuvat hitaasti kuntademokratian kehittyessä. Tästä syystä jatkotutkimuksen tehtäväksi jää selvittää, miten kuntademokratian kehittyminen vaikuttaa viranhaltijoiden rooliin ja millaiseksi viranhaltijoiden tehtävät muodostuvat parlamentaarisessa kuntademokratiassa.

On myös esitetty huolta siitä, että johtamisen tutkimus ei välttämättä tunnista konsensusdemokratiassa ilmenevää johtamista, minkä seurauksena konsensusdemokratian instituutioita saatetaan kehittää ymmärtämättä konsensusdemokratian luonnetta. (Karsten & Hendriks 2017, 168–169.) Konsensusdemokratian instituutiot vierastavat yksilöjohtajuutta eivätkä konsensusdemokratia ja vahva yksilöjohtajuus sovi hyvin yhteen. Tästä syystä konsensusdemokratiassa johtajuus ja vallankäyttö ovatkin yleensä luonteeltaan erilaista. (Karsten & Hendriks 2017, 154.) Tutkimuksen onkin jatkossa syytä kiinnittää huomiota siihen, millainen johtamisen tutkimuksen rooli on kuntademokratian kehittämisessä.

Millaisia vaikutuksia kuntademokratian kehityksellä sitten on? Kuntademokratian kehittyessä kohti enemmistödemokraattisempaa järjestelmää, tulevat enemmistödemokratian hyvät ja huonot puolet vahvistumaan kuntademokratiassa. Enemmistödemokraattisuus tuo mukanaan kunnan päätöksentekoon nopeutta, sillä enemmistödemokratian kyky tehdä päätöksiä on konsensusdemokratiaa parempaa. Enemmistödemokratiassa päätöksenteko on läpinäkyvää ja vastuut ovat selvät. Tulevaisuudessa kunnat kykenevät entistä paremmin reagoimaan enemmistön mielipiteeseen ja vaalituloksessa voi olla suurempi vaikutus kunnan politiikkaan ja kehittämiseen, kun vaalivoittajille kasaantuu aiempaa enemmän päätöksentekovaltaa. (Hendriks 2010, 63–65.) Konsensusdemokraattisten piirteinen heikentyessä kunnan päätöksenteon teknokraattisuus voi vähentyä (Hendriks 2010, 85).

Enemmistödemokratian vahvistuminen tuo tullessaan myös ongelmia. Enemmistödemokratia keskittyy helposti liaksi yksittäisiin asioihin sekä yksinkertaistettuihin ratkaisuihin. Lisäksi enemmistödemokratiassa kunnan politiikka olisi yksipuolisempaa ja vähemmistön ääni pääse huonommin kuuluviin päätöksenteossa. Uhkakuvana on myös poliittisen päätöksenteon lyhytjänteisyys, kun vaalitulos saattaa muuttaa aiempaa enemmän kehittämisen suuntaa. (Hendriks 2010, 63–65.) Lisäksi enemmistödemokratia korostaa konsensusdemokratiaa enemmän poliittisia erimielisyyksiä ja vastakkaisasettelua, mikä saattaa johtaa hallitus–oppositio-asetelman syntyymiseen kuntiin, kun konsensusdemokratian aiemmin ylläpitämä yhteisymmärrys ja konsensus murenee. Toisaalta konsensusdemokratia jättää enemmistödemokratiaa enemmän sijaa hallinnolliselle asiantuntijuudelle. (Hendriks 2010, 85.) Akateeminen keskustelu enemmistö- ja konsensusdemokratian paremmuudesta jatkuu edelleen ja näkemyksiä on esitetty kummankin demokratiatyypin puolesta (Doorenspleet & Pellikaan 2013, 24–27).

Mikäli enemmistödokraattisempaan järjestelmään halutaan siirtyä, tulisiko kuntia kehittää kohti parlamentaarista vai presidentiaalista järjestelmää? Kuten tutkielma on osoittanut, on tällä hetkellä kunnissa havaittavissa kehitystä kohti kumpaakin järjestelmää. Kummassakin kuntademokratian mallissa on omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Kuten yleisesti valtiotasollakin, voisi presidentiaalinen järjestelmä tuoda kuntiin vakautta, kun pormestari toimisi kunnan johdossa aina lähtökohtaisesti koko vaalikauden ajan (Lijphart 1992, 11–12). Vahvan pormestarin presidentiaalisessa järjestelmässä päätöksenteko olisi luultavasti sekä tehokkaampaa että henkilöityneempää, jolloin poliittiset vastuut olisivat selvempiä kuin parlamentaarisessa järjestelmässä (Lijphart 1992, 12–14). Toisaalta tutkimuksessa on tuotu esiin, että kollektiivinen päätöksenteko ei välttämättä ole tehokkuudeltaan yksilöpäätöksentekoa huonompaa ja sen laadun on uskottu olevan parempaa (Lijphart 1992, 241; Hendriks 2010, 85).

Parlamentaarisessa järjestelmässä valtuuston tehtäväksi muodostuisi entistä selvemmin kunnanhallituksen toiminnan valvonta ja arviointi sekä strategisten päätösten valmistelu ja tekeminen. Presidentiaalisessa järjestelmässä epäammattimainen valtuusto voisi jäädä liaksi vahvan pormestarin jalkoihin, mistä syystä valtuuston asemaa tulisi vahvistaa, mikäli kuntademokratiaa lähdetään kehittämään presidentiaaliseen suuntaan. Se, mikä järjestelmä on demokraattisempi, kulminoituu lopulta normatiiviseenkin kysymykseen siitä, onko hyvässä demokratiassa kyse vain johtajien välisestä vaaleilla käytävästä kilpailusta vaiko myös osallistavasta ja kollektiivisesta päätöksenteosta, jossa pyritään ottamaan mahdollisimman monen näkökulmat ja intressit huomioon (Held 2006).

Lopulta on myös syytä muistaa, ettei insitutionaalisella kehittämisellä välttämättä päästä yksiselitteisesti haluttuihin lopputuloksiin (Lowndens & Roberts 2013, 197–198). Jatkotutkimuksen tehtäväksi jääkin arvioida, miten hyvin enemmistödemokratia soveltuu Suomen kuntiin. Varmaa on vain, että kuntademokratiassa on Suomessa vahva konsensusdemokraattinen ja kollektiivinen perinne (Nyholm ym. 2016, 170), jolloin äkilliset institutionaaliset muutokset parlamentaariseen ja erityisesti presidentiaaliseen enemmistödemokratiaan voivat olla haastavia eivätkä luultavasti suju ongelmitta. Näistä syistä kollektiivisempi parlamentaarinen järjestelmä voi olla Suomen kuntademokratiaan parhaiten soveltuva kehityssuunta, mikäli tahtotilana on vahvistaa kuntademokratian poliittista johtajuutta.

## LÄHTEET

- Anttiroiko, A-V, Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University Press.
- Bátorová, M. (2012). *Changing Decision-Making Power of Municipal Leaders: Comparative Experiences from Finnish, Spanish, and Slovak Municipalities*. Tampere: Tampere University Press.
- Bentzen, T., Lo, C. & Winsvold, M. (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>
- Bussu. (2015). Between a Rock and a Hard Place: The Councillor's Dilemma between Strong Mayors and Citizens' Needs. *Local Government Studies*, 41(6), 841–860. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1030013>
- Cheibub, J. (2006). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813344>
- Dahl, R. (2020). *On democracy (2. painos)*. Yale University Press. <https://doi.org/10.12987/9780300233322>
- Dean, R., Gagnon, J.-P., & Asenbaum, H. (2019). What is democratic theory? *Democratic Theory*, 6(2), v–xx. <https://doi.org/10.3167/dt.2019.060201>
- Doorenspleet, R. & Pellikaan, H. (2013). Which type of democracy performs best? *Acta Politica*, 48(3), 237–267. <https://doi.org/10.1057/ap.2012.35>
- Efron, S. & Ravid, R. (2018). *Writing the Literature Review: A Practical Guide*. New York, USA: Guilford Publications
- Elcock, H. & Fenwick, J. (2007). Comparing elected mayors. *The International Journal of Public Sector Management*, 20(3), 226–238. <https://doi.org/10.1108/09513550710740625>
- Elgie, R. (1995). *Political leadership in liberal democracies*. Basingstoke, UK: Macmillan Press
- Elgie, R. (2018). *Political Leadership: A Pragmatic Institutionalist Approach*. London, UK: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-34622-3>
- Fenwick, J. & Johnston, L. (2020). *Leading local government: the role of directly elected mayors*. Bingley, UK: Emerald Publishing.
- Foley, M. (2013). *Political leadership: themes, contexts, and critiques*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Freitag, M. & Vatter, A. (2009). Patterns of democracy: A sub-national analysis of the German Länder. *Acta Politica*, 44(4), 410–438. <https://doi.org/10.1057/ap.2009.22>
- Hayek, F. A. (2007). *The Road to Serfdom*. Chicago, USA: The University of Chicago Press
- Held, D. (2006). *Models of democracy (3. painos)*. Cambridge, UK: Polity
- Helms, L. (2016). *Comparative Political Leadership*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137264916>
- Hendriks, F. (2010). *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action*. Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199572786.001.0001>
- Heuru, K. (2000). *Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. Tampere: Tampere University Press.
- Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen, A. (2011). *Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampere: Tampere University Press.
- Hobbes, T. (2008). *Leviathan*. New York, USA: Oxford University Press
- Ihalainen, P., Ilie, C. & Palonen, K. (2016). *Parliament and parliamentarism: a comparative history of a European concept (European conceptual history)*. New York, USA: Berghahn Books

- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. London, UK: SAGE.
- Jäntti, A., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2021a). Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan? *Hallinnon Tutkimus*, 40(2), 129–144. <https://doi.org/10.37450/ht.95735>
- Jäntti, Haveri, A., & Airaksinen, J. (2021b). Pormestarimalli kuntajohtamisen muotona: Pormestarimalliin liittyvät tavoitteet, odotukset ja uskomukset. *Politiikka*, 63(2). <https://doi.org/10.37452/politiikka.101245>
- Karsten, N. & Heniks, F. (2017). “Don’t call me a leader, but I am one’: The Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership (London, England)*, 13(2), 154–172. <https://doi.org/10.1177/1742715016651711>
- Kukovič, S. (2018). Unique Type of Slovenian Local Leaders Where Executive Mayors have Mediterranean Strength. *Studia Politica (Bucuresti)*, 18(2), 173–192.
- Kukovic, S. & Brezovsek, M. (2016). From parliamentarisation towards presidentialisation: Institutional aspects of local political leadership in Slovenia. *World Political Science*, 12(1), 69–85. <https://doi.org/10.1515/wps-2016-0003>
- Kyösti, A. & Paananen, H (2020). *Ammattina luottamushenkilö: Työympäristönä muuttuva johtamisjärjestelmä. Osajulkaisu 1*. Helsinki: Kuntaliitto
- Kyösti, A., Paananen, H., Airaksinen, J., Haveri, A. & Lajunen, S. (2022). Luottamus vaakalaudalla – tarkastelussa ylimmän kuntajohdon kompleksiset kriisit. *Hallinnon Tutkimus*, 41(3), 201–216.
- Laing, M. (2020). *Political leadership: an introduction*. London, UK: Bloomsbury Publishing Plc
- Locke, J. (1995). *Tutkielma hallitusvallasta: tutkimus poliittisen vallan oikeasta alkuperästä, laajuudesta ja tarkoituksesta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lowndes, V. & Leach, S. (2004). Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities. *Local Government Studies*, 30(4), 557–575. <https://doi.org/10.1080/0300393042000333863>
- Lowndes, V. & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Lijphart, A. (1992). *Parliamentary versus presidential government*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Rhodes, R. (2009). Old Institutionalisms. Teoksessa R. Goodin, (toim.) *The Oxford handbook of political science* (s. 141–158). New York, USA: Oxford University Press.
- Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P. & Pilet, J. (2009). *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or loco president?* Brugge: Vanden Broele
- Ryynänen, A. (2008). *Kuntaudistus ja itsehallinto*. Tampere: Tampere University Press.
- Magre, J. & Bertrana, X. (2007). Exploring the limits of institutional change: The direct election of mayors in Western Europe. *Local Government Studies*, 33(2), 181–194. <https://doi.org/10.1080/03003930701198557>
- Majava, J. (2017). Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa. *ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja*, 8/2017. Helsinki: Kuntaliitto
- March, & Olsen, J. P. (2009). Elaborating the “New Institutionalism”. Teoksessa R. Goodin, (toim.) *The Oxford handbook of political science* (s. 159–175). New York, USA: Oxford University Press.
- Mezey, M. (2013). *Presidentialism: power in comparative perspective*. London, UK: Lynne Rienner Publishers. <https://doi.org/10.1515/9781626371644>
- Myllymäki, R. (2021). *Kunnan hallintosääntö*. Helsinki: Kuntaliitto
- Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. af, & Tiihonen, S. (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma.

- Olsen, J. (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, B. G. (2005). *Institutional theory in political science: the new institutionalism* (2. painos). Hampshire, UK: Continuum
- Petticrew, M. & Roberts, H. (2008). *Systematic reviews in the social sciences: a practical guide*. Blackwell: Malden Mass <https://doi.org/10.1002/9780470754887>
- Piipponen, S.-L. & Pekola-Sjöblom, M. (2013). *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012*. Helsinki: Kuntaliitto
- Piipponen, S.-L. (2015). *Kokokuva Manner-Suomen kuntien valtuustojen, hallitusten ja lautakuntien puheenjohtajista vuonna 2013*. Helsinki: Kuntaliitto
- Piipponen, S.-L. (2018). *Johtamismallit ja toimielimet Manner-Suomen kunnissa 2017*. Helsinki: Kuntaliitto
- Poguntke, T. & Webb, P. (2005). *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rousseau, J. J. (2004). *The Social Contract*. London, UK: Penguin Books
- Ruostesaari, I. & Holttinen, J. (2004). Kunnallisten luottamushenkilöiden rooli ja professionalisoituminen. *Kunnallistieteellinen aikakausikirja*, 4/04, 277–291.
- Sancino, A. & Castellani, L. (2016). New development: Directly elected mayors in Italy-creating a strong leader doesn't always mean creating strong leadership. *Public Money & Management*, 36(2), 153–156. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1118945>
- Sandberg, S. (2022). *Murrosajan kuntapäätäjät. Tutkimus kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toiminnasta ja asenteista 2020*. Helsinki: Kuntaliitto
- Schumpeter, J. (2006). *Capitalism, Socialism and Democracy*. (6. painos). New York, US: Routledge.
- Steyvers, K. (2016). A knight in white satin armour? New institutionalism and mayoral leadership in the era of governance. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 289–305. <https://doi.org/10.1177/0969776413508419>
- Steyvers, K., Bergström, T., Bäck, H., Boogers, M., Ruano De La Fuente, J. M. & Schaap, L. (2008). From Princeps to President? Comparing Local Political Leadership Transformation. *Local Government Studies*, 34(2), 131–146. <https://doi.org/10.1080/03003930701852179>
- Vakkala, H., Sinervo, L.-M. & Jäntti, A. (2021). Local Self-Government in Finland. Teoksessa B. Brezovnik, I. Hoffman & J. Kostrubiec (toim.) *Local Self-government in Europe* (s. 173–205). Institute for Local Self-Government Maribor.
- Verhelst, T., Reynaert, H. & Steyvers, K. (2013). Necessary Asymmetry or Undemocratic Imbalance? Professionalisation in the Recruitment and Career of Belgian Local Councillors. *Local Government Studies*, 39(2), 273–297. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.747956>
- Weber, M., Hietaniemi, T. & Hannula, R. (2009). *Tiede ja politiikka: kutsumus ja ammatti*. Tampere: Vastapaino.
- Wollmann, H. (2004). Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 150–165. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00508.x>