

**VALTA DUALISTISESSA JOHTAMISESSA**  
**Tarkastelussa kunta ja seurakunta**

Tampereen yliopisto  
Yhdyskuntatieteiden laitos  
Pro gradu –tutkielma

Toukokuu 2007  
Kari J. Hietala

Tampereen yliopisto

Yhdyskuntatieteiden laitos

HIETALA, KARI JUHANI: Valta dualistisessa julkishallinnossa. Tarkastelussa kunta ja seurakunta

Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma, 132 sivua, 10 liitesivua

Toukokuu 2007

---

Kuntien ja seurakuntien edustuksellisissa demokratioissa on dualistinen johtamisjärjestelmä, jossa organisaatioita johtavat sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat. Suomen kuntien ja seurakuntien dualistinen johtamisjärjestelmä on ainutlaatuinen kansainvälisesti tarkasteltuna.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kenellä tai millä toimielimellä on valtaa kunnan ja seurakunnan dualistisessa johtamisessa. Tutkimushypoteettisena lähtökohtana on muissa tutkimuksissa esitetty näkemys, että valtaa on siirtynyt luottamushenkilöiltä viranhaltijoille. Dualismin käsitteen kautta tutkimus selvittää, millaiset ovat muodolliset valtarakenteet ja mitä muutoksia niissä on tapahtunut. Kyselytutkimuksen avulla selvitetään vallan tosiasiallisia tekijöitä ja muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet koettuun vallan siirtymiseen luottamushenkilöiltä viranhaltijajohdolle. Samoin pyritään selvittämään, miten edustuksellinen demokratia toteutuu luottamushenkilöjärjestelmän kautta kunnissa ja seurakunnissa sekä haetaan vastausta siihen, missä asioissa luottamushenkilöiden valtaa tulisi lisätä tai vähentää.

Empiirinen kvantitatiivinen kyselytutkimus tehtiin 30 seurakunnan kirkkoneuvoston jäsenille ja kirkkovaltuustojen puheenjohtajistolle. Vastauksia saatiin 180 kpl ja vastausprosentti oli 58,4 %. Kunnissa ja seurakunnissa on samoja luottamushenkilöitä. Vastaajista kunnan luottamushenkilönä oli toiminut 94 henkilöä eli 52,2 % kaikista vastaajista vastasi myös kuntahallintoa koskeviin kysymyksiin. Kyselyn tuomat päätulokset koskivat valtaa. Eniten tosiasiallista valtaa on seurakunnissa kirkkoherralla ja kunnissa kunnanhallituksella. Kirkko- ja kunnanvaltuusto ovat elimiä, joiden valtaa luottamushenkilöt toivovat eniten lisättävän nykyisestä. Luottamustoimielinten valtaa toivotaan lisättävän seurakuntahallinnossa seurakuntatyön tavoitteiden asettamisessa ja seurakunnan strategisissa linjauksissa. Kunnan osalta luottamushenkilöt toivovat valtaansa lisättävän erityisesti hyvinvointipalveluiden kehittämisasioissa ja kunnan kehityssuuntien määrittelyssä. Kunnan henkilöstön toimimisen kunnan luottamustoimissa eli ns. kaksoisagenttiroolissa katsotaan kaventavan demokratiaa.

Tutkimuksen yllättävin tieto oli, että seurakuntien luottamushenkilöt pitivät hallinnollisesta kirjanpidosta liikekirjanpitoon siirtymistä ja sitä seuranneita lukuisia seurakunnallisen kirjanpitojärjestelmän muutoksia suurimpana syynä valtansa vähenemiseen. Kuntapuolella luottamushenkilöt pitivät suurimpana syynä valtansa vähenemiseen kuntien tiukkaa taloutta.

Avainsanat: dualismi, edustuksellinen demokratia, johtamisjärjestelmä, kunta, politiikka, seurakunta, valta

# SISÄLTÖ

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>6</b>
1.1	Tutkimuksen tausta .....	6
1.2	Tutkimustehtävä .....	9
1.3	Tutkimuksen rakenne .....	10
<b>2</b>	<b>DEMOKRATIA JA VALTA</b> .....	<b>12</b>
2.1	Demokratia- ja valtakäsityksistä .....	12
2.2	Demokratia- ja valtateoriat .....	14
2.2.1	<i>Klassiset mallit</i> .....	15
2.2.2	<i>Nykyaikaiset mallit</i> .....	19
2.3	Edustuksellinen demokratia ja valta dualismissa .....	27
2.3.1	<i>Edustuksellinen demokratia kunnissa ja seurakunnissa</i> .....	27
2.3.2	<i>Dualismi kunnissa ja seurakunnissa</i> .....	30
<b>3</b>	<b>KUNNAN JA SEURAKUNNAN YHTEINEN HISTORIA</b> .....	<b>31</b>
3.1	Yhteinen historia ja sen vaikutuksia .....	31
3.1.1	<i>Ruotsin vallan aika</i> .....	31
3.1.2	<i>Venäjän vallan aika</i> .....	33
3.2	Eriytyvä historia .....	34
3.2.1	<i>Kunnan ja seurakunnan ero Venäjän vallan aikana</i> .....	34
3.2.2	<i>Itsenäisyyden aika</i> .....	36
3.3	Yhteistyön aika .....	38
<b>4</b>	<b>DUALISMI KUNNASSA</b> .....	<b>41</b>
4.1	Dualismin käsitteet ja ihanne .....	41
4.2	Kunnallishallinnon kehitysvaiheet .....	44
4.3	Dualistinen johtamisjärjestelmä .....	50
4.3.1	<i>Kunnanvaltuusto</i> .....	52
4.3.2	<i>Kunnanhallitus</i> .....	56
4.3.3	<i>Lautakunnat</i> .....	58
4.3.4	<i>Kunnanjohtaja</i> .....	59
4.3.5	<i>Viranhaltijajohto ja viranhaltija luottamushenkilönä</i> .....	64
4.3.6	<i>Pormestari</i> .....	68
<b>5</b>	<b>DUALISMI SEURAKUNNASSA</b> .....	<b>70</b>
5.1	Dualismin käsitteet seurakunnassa .....	71
5.2	Dualistinen johtamisjärjestelmä .....	74

5.2.1 Kirkkovaltuusto.....	77
5.2.2 Kirkkoneuvosto .....	79
5.2.3 Kirkkoherra.....	80
5.2.4 Johtokunnat ja viranhaltijajohto.....	84
<b>6 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN .....</b>	<b>85</b>
6.1 Kyselytutkimuksen toteuttaminen.....	85
6.2 Vastaajat.....	87
6.3 Kyselyn reliabiliteetti ja validiteetti.....	91
<b>7 VALTA JA SIIHEN VAIKUTTAVAT ASIAT KUNNASSA JA SEURAKUNNASSA .....</b>	<b>92</b>
7.1 Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksista .....	92
7.2 Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien osatekijöitä .....	96
7.3 Kenellä on liikaa tai liian vähän valtaa .....	99
7.4 Kenellä on eniten valtaa.....	104
7.5 Luottamushenkilöiden vallan lisääminen ja vähentäminen .....	106
7.6 Luottamushenkilöiden vallan vähentymiseen vaikuttaneita tekijöitä .....	109
7.7 Kunnan henkilöstön luottamustoimiin osallistumisen vaikutus demokratiaan.....	115
<b>8 JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>117</b>
8.1 Tutkimuksen keskeisten tulosten tarkastelu.....	117
8.2 Kunta- ja seurakuntajohtamisjärjestelmän opit toisilleen .....	120
8.3 Dualistisen johtamisen tulevaisuudesta ja tutkimuksesta .....	121
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>123</b>
Liite 1 Luottamushenkilökysely 2007 kyselylomake .....	133
Liite 2 Kyselyssä mukana olleiden seurakuntien ryhmittely .....	141
Liite 3 Alistettavia asioita seurakuntahallinnossa 2007 .....	142

## LYHENTEET

HE = Hallituksen esitys

KJ = Kirkkojärjestys 1055/1991

KL = Kirkkolaki 1054/1993

KVL = Kirkon vaalijärjestys 1056/1993

KuntaL =Kuntalaki 365/1995

1865 MKunA = Asetus kunnallishallituksesta maalla 4/1865

1873 KKunA = Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 40/1873

1917 KKunL = Kaupunkien kunnallislaki 108/1917

1917 MKunL = Maalaiskuntain kunnallislaki 108/1917

1948 KunL = Kunnallislaki 642/1948

1976 KunL = Kunnallislaki 953/1976

NPM = New Public Management

N = Vastaajien määrä

## KUVIOT

Kuvio 1. Demokratian muodot.

Kuvio 2. Nykyaikaiset demokratiateoriat ja niiden yhteydet.

Kuvio 3. Äänestysaktiivisuus kunnallis- ja seurakuntavaaleissa 1970–2006.

Kuvio 4. Perhon kunnan organisaatio (Perhon kunta).

Kuvio 5. Tampereen kaupungin organisaatorakenne 2007.

Kuvio 6. Dualismia kunnassa.

Kuvio 7. Yksittäisen seurakunnan luottamushenkilöorganisaatio.

Kuvio 8. Seurakuntayhtymän luottamushenkilöorganisaatio.

Kuvio 9. Vastaajien toiminta seurakunnan luottamustoimielimissä.

Kuvio 10. Vastaajien toiminta kunnan luottamustoimielimissä.

Kuvio 11. Vastaajien luottamustoimikaudet seurakunnassa.

Kuvio 12. Vastaajien luottamustoimikaudet kunnassa.

Kuvio 13. Vastaajien ikäluokkajako.

Kuvio 14. Vastaajien sukupuolijako.

Kuvio 15. Vastaajista seurakunnan puheenjohtajistossa olevien sukupuolijako.

Kuvio 16. Vastaajista kunnan puheenjohtajistossa olevien sukupuolijako.

Kuvio 17. Vastaajien kotiseurakuntien kokoluokkajako jäsenmäärän mukaan.

Kuvio 18. Luottamushenkilöiden mielipiteiden kuuleminen seurakuntahallinnossa.

Kuvio 19. Luottamushenkilöiden mielipiteen hyvin kuuluviin saaminen seurakuntahallinnossa sukupuolen mukaan.

Kuvio 20. Luottamushenkilöiden mielipiteiden kuuleminen kuntahallinnossa.

Kuvio 21. Luottamushenkilöiden mielipiteiden kuuleminen kuntahallinnossa sukupuolen mukaan.

Kuvio 22. Vaikutusmahdollisuuksien muuttuminen seurakuntahallinnossa.

Kuvio 23. Vaikutusmahdollisuuksien muuttuminen kuntahallinnossa.

Kuvio 24. Kenellä on eniten valtaa seurakuntahallinnossa.

Kuvio 25. Kenellä on eniten valtaa kuntahallinnossa.

Kuvio 26. Kunnan henkilöstön kunnan luottamustoimiin osallistumisen vaikutus demokratiaan.

## TAULUKOT

Taulukko 1. Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien osatekijöitä seurakuntahallinnossa.

Taulukko 2. Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien osatekijöitä kuntahallinnossa.

Taulukko 3. Ryhmät joilla liikaa tai liian vähän valtaa seurakuntahallinnossa.

Taulukko 4. Ryhmät joilla liikaa tai liian vähän valtaa seurakuntahallinnossa vertailu 2002/2007.

Taulukko 5. Ryhmät joilla liikaa tai liian vähän valtaa kuntahallinnossa.

Taulukko 6. Vallan lisääminen tai vähentäminen seurakuntahallinnossa.

Taulukko 7. Vallan lisääminen tai vähentäminen seurakuntahallinnossa vertailu 2002/2007.

Taulukko 8. Vallan lisääminen tai vähentäminen kuntahallinnossa.

Taulukko 9. Luottamushenkilöiden vallan vähentymisen vaikuttaneita tekijöitä seurakuntahallinnossa.

Taulukko 10. Luottamushenkilöiden vallan vähentymisen vaikuttaneita tekijöitä kuntahallinnossa.

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Kuntien ja seurakuntien hallinnossa ja toimintaympäristössä on tapahtunut viime aikoina voimakkaita muutoksia (ks. Heuru 2000; Harjula & Prättälä 2004, 3; Huotari 2006; Ryyänen 2006). Myös jatkossa kuntien arvioidaan olevan suurien kehittämishaasteiden ja rakennemuutosten edessä niiden toimintaedellytysten muuttuessa muuttoliikkeen, väestön ikärakenteen muutoksen, globalisaation ja elinkeinorakenteen muutoksen sekä valtion kunnallishallinnon ohjauksen takia (Majoinen & Mäki 2005, 139). Kuntien tulevaisuus 2005 - tutkimushankkeen alustavien tulosten perusteella Suomen kuntien pitkän aikajänteen kehityksen, aina vuoteen 2025, kannalta keskeisiä asioita ovat aluerakenteen muutos, palvelut, kuntatalous, työllisyys, kunta–valtio -suhde ja demokratia (von Bruun 2005, 5).

Valtakirkkomme eli Suomen evankelis-luterilaisen kirkon, johon kuuluu 82,4 % suomalaisista (Kirkon Tutkimuskeskus 19.2.2007), seurakunnat ovat myös suurten haasteiden edessä. Sekularisaatiosta, uskonnollisuuden heikkenemisestä eli maallistumisesta on monia merkkejä, joskin toisenlaistakin kehitystä on nähtävissä (Kääriäinen, Niemelä & Ketola ym. 2003, 253–257). Suomalaisten uskonnollisuus on muuttumassa. Uskonnollisuus ei enää ole niin kirkkoinstituutioon sitoutunutta kuin aiemmin vaan individualisempaa. (Paarma 2004, 3; Kääriäinen ym. 2003, 258.) Seurakunnat joutuvat sopeuttamaan toimintaansa myös ennätysuureen kirkosta eroavien määrään ja samalla etsimään keinoja jäsenkadon pysäyttämiseksi (Seppälä 2007, 3; Kirkon Tutkimuskeskus 19.2.2007).

Kunta- ja palvelurakennehanke ns. Paras-hanke koskee kuntien lisäksi seurakuntia (Kirkkohallitus 2006a). Kuntien yhdistäminen johtaa automaattisesti muutokseen seurakuntarakenteessa. Kunnilla ja seurakunnilla alueellisesti toisiinsa sidottuina julkisoikeudellisina yksikköinä on samankaltaisia palvelurakenteeseen kohdistuvia muospaineita sijaitessaan joko muuttovoitto- tai muuttotappioalueilla, maaseudulla tai kaupungissa, taantuvalla tai kehittyvällä alueella. Muutostilanteissa organisaatioiden johtamisella on suuri merkitys siihen, miten muutokset kohdataan. Johtamisjärjestelmän tulisi mahdollistaa organisaatioiden perusteista lähtevä demokratian huomioiminen johtamisessa.

Alue- ja palvelurakenteen muutosvaatimuksissa toimintojen tehostaminen on ollut poliittisen keskustelun keskiössä. Vähemmälle huomiolle on jäänyt muutosten vaikutus kuntien ja

seurakuntien itsehallintoon, demokratiaan ja valtarakenteisiin. Luottamushenkilöt ovat kunnallisen itsehallinnon ja demokratian kannalta avainasemassa. Kunnallisen itsehallinnon perustumista luottamushenkilöihin nojaavaan edustukselliseen demokratiaan ja hallintoon ei ole kyseenalaistettu kunnallislainsäädännön eri yhteyksissä tapahtuneissa uudistuksissa (Heuru 2000, 59; Ryyänen 2006, 10). Seurakunnissa on itsehallinnollisina julkisoikeudellisina organisaatioina ja oman perinteensä pohjalta myös edustuksellinen demokratia. Syksyn 2006 seurakuntavaalien äänestysprosentti 14,5 % herättää ajatuksen, että luottamus seurakuntien demokratiaan ei ole korkealla tasolla tai sillä ei koeta olevan merkitystä. Seurakuntien ja kuntien hallinnoissa demokratiaa erityisesti edustavat luottamushenkilöjärjestelmät ovat hyvin samankaltaiset (ks. Raivio 1994, 37–38). Suomen luterilaisen kirkon hallinnon kaikilla tasoilla on luottamushenkilöistä koostuva edustus rakenne (Kauppinen, Särkiö & Hiilamo 2006, 12).

Demokratian tila kunnissa on herättänyt epäilyjä. Paljon on keskusteltu siitä, että kansalaisten valitsemien valtuustojen valta olisi kaventunut. Aihetta on myös tutkittu. Hannu Tuitun väitöskirjan Eliitti, valta ja budjetti mukaan kuudessa suurehkoissa Suomen kaupungissa valta budjettiasioissa on etääntynyt valtuutetuista eli he eivät ole ”budjettieliitin sisimmällä valtavyöhykkeellä” (1994, 314). Sakari Möttönen toteaa väitöskirjassaan poliittisten päätöksentekijöiden vallan vähentyneen ja viranhaltijoiden vallan lisääntyneen. Hän on tullut tähän johtopäätökseen tutkiessaan tulosjohtamismallin käyttöönoton vaikutuksia. (1997, 383.) Martti Sinisalmi on päätenyt väitöskirjassaan (1999) kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä ja valtasuhteista siihen, että viranhaltijoiden asema luottamushenkilöhallintoon verrattuna on voimistunut ja samoin on vahvistunut kaupunginhallituksen asema suhteessa muihin luottamuselimiin. Kauko Heurun oikeudellisessa väitöskirjassa Kunnan päätösvallan siirtyminen (2000) selvitetään, että mm. tulosjohtamisen ja managerialismin myötä valtuutettujen valta on kaventunut.

Onko seurakuntien valtuustojen vallasta kukaan huolissaan? Seurakuntavaalien 2006 aikaan lehdistössä oli kriittisiä kommentteja kirkkovaltuuston roolista ja vallasta (mm. Eronen 2006, 2), mutta kirkon johdon taholta ei juuri ole kannettu huolta demokratiasta tai valtuutettujen vallasta. Sen sijaan piispainkokous on 14.–15.9.2004 esittänyt, että ”kirkkoherran asemaa tulisi vahvistaa seurakunnan selkeänä johtajana”.

Demokratian toimivuuteen ja vallan käyttöön kuin myös seurakuntahallintoon liittyvää tutkimusta on seurakuntakentästä kuntasektoriin verrattuna huomattavasti vähemmän. Annika

Aroharju (2004) on Seurakunnan luottamushenkilönä -teoksessa selvittänyt mm. luottamushenkilöiden kokemuksia heidän vaikutusmahdollisuuksistaan ja siitä kenellä on valtaa seurakunnissa. Tutkimus perustuu vuonna 2002 sadan seurakunnan luottamushenkilöille ja viranhaltijoille tehtyyn kyselyyn. Vastaavanlaisia kyselyitä on tehty vuosina 1972 ja 1986; siis melko harvakseltaan. Vuoden 1972 luottamushenkilökyselyä on käsitellyt Heikki Mäkeläinen (1974) hallintotieteellisessä tutkimuksessaan *Luottamushenkilöt seurakunnan hallinnossa*. Hän selvittelee mm. minkälaisia hallinnollisia tai uskontoon liittyviä pätevyysvaatimuksia odotettiin luottamushenkilöiltä. Risto Raivio (1994) on omassa politiikan tutkimuksen väitöskirjassaan käyttänyt yhtenä aineistona vuoden 1986 luottamushenkilökyselyä. Hän päätyi tutkimuksessaan tuloksiin, joiden mukaan puolueet toimivat tärkeinä organeina seurakuntavaalien kannalta siten, että äänestystulokset vastaavat aiempaa paremmin jäsenistön rakennetta ja että seurakunnallinen aktiivisuus ja puoluejäsenyys toimivat seurakuntavaaleissa äänestämistä aktivoivana tekijänä.

Tutkimuksessani tarkastelen kuntia ja evankelis-luterilaisia seurakuntia. Kunnat ja seurakunnat eroavat toisistaan ratkaisevimmin perustehtäviltään. Kunnat vastaavat valtaosasta kansalaisten hyvinvointipalveluita (Anttiroiko ym. 2007, 55, 66, 291). Seurakunnat vastaavat taas valtaosasta hengellisistä palveluista. Kuntasektori on toiminnaltaan ja taloudelliselta volyymiltaan monta kertaa seurakuntasektoria suurempi. Vuonna 2005 kuntien ulkoiset tulot ja menot olivat noin 31 miljardia euroa (Suomen Kuntaliitto 2006a). Vastaavasti seurakuntien tulot ja menot olivat noin miljardi euroa (Kirkkohallitus 2006c, 4–15). Kuntien tuloveroprosentti on vuonna 2007 keskimäärin 18,46 % (Suomen Kuntaliitto 2006b). Evankelis-luterilaisten seurakuntien kirkollisveroprosentti on keskimäärin 1,33 % vuonna 2007 (Kirkon tiedotuskeskus 2006). Evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon jäsenet maksavat seurakunnalleen kirkollisveroa (*KL 15:2§ ja Laki Ortodoksisesta kirkosta § 77*). Muilla uskonnollisilla yhdyskunnilla ei ole verotusoikeutta. Kuntasektorin palveluksessa on noin 422.000 henkilöä (Suomen Kuntaliitto 2006c). Evankelis-luterilaisen kirkon palveluksessa on noin 21.000 henkilöä (Kirkkohallitus 2006b, 27).

Tehtävä- ja kokoluokkaeroavuuksista huolimatta kunnilla ja seurakunnilla julkisoikeudellisina yhteisinä on paljon yhteisiä piirteitä. Tutkimukseni kannalta tärkein yhtäläisyys on näiden organisaatioiden sekä luottamushenkilöihin että viranhaltijoihin perustuva dualistinen johtamisrakenne. Tärkeä on myös luottamushenkilöihin nojaava edustuksellinen demokratia. Kunnilla ja seurakunnilla on ollut pitkä, maaseudulla jopa noin 600 vuoden yhteinen historia. Seurakunnat ovat edelleen alueellisesti sidottuja kuntiin. Kirkon lainsäädännössä seurataan



kuntien hallinnon kehitystyötä (Lilja 2001, esipuhe). Kunnat tekevät alueellaan paljon yhteistyötä seurakuntien kanssa (Kunta ja seurakunta – 2002). Kunnissa ja seurakunnissa on paljon yhteisiä luottamushenkilöitä. He välittävät ajatuksia organisaatiosta toiseen, joskus jopa niin, että organisaatioiden erot niiden perustehtävistä ovat unohtua. Tampereen yliopiston kunnallistutkinnon ja hallintotieteiden maisterin tutkinnon suorittaneita työskentelee myös seurakuntasektorilla nyt ja tulevaisuudessa. Olen ollut itse työssä sekä kunta- että seurakuntahallinnossa, jolloin olen havainnut yhtäläisyyksiä ja eroja näissä julkishallinnon organisaatioissa. Tästä syystä aihe kiinnostaa minua ja pidän perusteltuna tavanomaista laajempaa näkökulmaa tutkimuksessani.

## **1.2 Tutkimustehtävä**

Tutkimus on selittävä. Sen tavoitteena on selvittää valtaa kunnissa ja seurakunnissa ja mitkä asiat vaikuttavat ja ovat vaikuttaneet siihen, että valtarakenteet ovat muodostuneet nykyisenkaltaisiksi. Kuntia ja seurakuntia tarkastellaan julkisoikeudellisina organisaatioina hallintotieteellisestä ja poliittisesta näkökulmasta. Kummassakin organisaatioissa on käytössä edustuksellinen demokratia. Demokratia- ja valtateoriat luovat pohjan tarkastelulle.

Kunnan hallinto perustuu jäsentensä itsehallintoon, mikä on kunnallishallinnon olennaisin ominaisuus (Hannus & Hallberg 1997, 27; ks. Ryyänen 2006, kuvailulehti.) Myös Suomen valtakirkon (aluksi roomalaiskatolinen ja uskonpuhdistuksesta lähtien evankelis-luterilainen) seurakunnilla on aina ollut tietty itsehallinto ja jäsenten päätösvaltaan perustuva demokraattinen rakenne (Pirinen 1991; Laaksonen 1991; Murtorinne 1992; Murtorinne 1995). Demokratiaa kunnissa ja seurakunnissa toteutetaan edustuksellisen demokratian kautta. Kuntien ja seurakuntien organisaatioiden johdossa on dualistinen johtamisrakenne, jossa valtaa käyttävät ja hallintoa hoitavat toisaalta demokraattisesti valitut poliittiset päättäjät eli luottamushenkilöt ja toisaalta viranhaltijat; alalle kouluttautuneet ja tehtäviinsä palkatut ammattilaiset. Tämä dualistinen johtamisrakenne ja erilaiset dualismin lajit ja niiden määritelmät ovat kytköksissä toisiinsa. Selvitän tutkimuksessani kunnallishallinnollisen dualismin piirteet, joilla on yhtymäkohtia dualistiseen johtamisrakenteeseen. Dualismin eri piirteiden ja niiden käytännön toteutuksessa tapahtuneiden muutosten kuvaaminen on tarpeen, jotta dualistisen johtamisrakenteen poliittisen ja ammatillisen johtamisen nykytila tulee ymmärretyksi. Julkishallinnon perinteessä ja hallintotieteessä asiaa tarkastellaan myös politiikka-hallintojakona, jota jakoa käytetään tässäkin tutkimuksessa. Dualismi muodostaa demokratia- ja valtateorioiden lisäksi tutkielman teoreettisen viitekehyksen.

**Tutkimuksen pääongelmana** on selvittää, kenellä tai millä toimielimellä on valtaa kunnan ja seurakunnan dualistisessa johtamisessa. Tutkimushypoteettisena lähtökohtana on muissa tutkimuksissa esitetty näkemys, että valtaa on siirtynyt luottamushenkilöiltä viranhaltijoille. **Osaongelmina** tutkimuksella on selvittää, millaiset ovat muodolliset valtarakenteet ja mitkä muutokset ja vallan tosiasialliset osatekijät ovat mahdollisesti vaikuttaneet koettuun vallan siirtymiseen luottamushenkilöiltä viranhaltijajohdolle. Samoin pyritään selvittämään, miten edustuksellinen demokratia toteutuu luottamushenkilöjärjestelmän kautta kunnissa ja seurakunnissa sekä haetaan vastausta siihen, missä asioissa luottamushenkilöiden valtaa tulisi lisätä tai vähentää. Tarkastelen myös, millä tavoin dualistinen johtamisrakenne on muuttunut sen ihanteesta. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (1997, 121) mukaan yleensä osaongelmien selvittäminen mahdollistaa vastaamisen pääongelmaan. Tutkimuksen ongelmia selvitetään kirjallisuuskatsauksella ja ennen kaikkea kolmeenkymmeneen seurakuntaan tehdyn kyselytutkimuksen analysoinnilla.

### **1.3 Tutkimuksen rakenne**

Tutkielma vallasta dualistisessa johtamisessa etenee kolmessa tasossa. Ensin selvitetään luvussa 2 demokratiaa ja valtaa käsitteellisellä tasolla. Demokratia- ja valtateoreettiset ajatukset nivoutuvat toisiinsa ja ovat pitkää jatkumoa erilaisista käsityksistä ja niiden vasta-argumenteista. Käsitykset ovat muuttuneet yhteiskuntien muuttuessa mutta demokratian ja vallankäytön ihanteissa voidaan palata jopa antiikin Kreikasta saatuihin lähtökohtiin. Luvussa luodaan kirjallisuuskatsaus demokratia- ja valtateorioihin ja siihen, miten ne ovat ajan kuluessa muuttuneet. Myöhemmin tutkimuksessa tehdään huomioita, mihin teoriaan johtamisjärjestelmien ilmiöt liittyvät.

Toisena tasona tutkimuksessa on muodollisen demokratian ja vallan taso, jota selvitetään luvuissa 4 ja 5 dualismin käsitteiden ja niiden sisältöön vaikuttaneiden muutosten kautta kunnassa ja seurakunnassa. Dualistinen johtamisjärjestelmä on erityisenä tutkimuksen kohteena. Tarkastelussa haetaan asemaperusteisesta valtaa. Luvussa selvitetään dualistisen valtarakenteen kehitystä ja säännöksiä. Dualistiseen johtamiseen sisältyvä poliittisen ja ammatillisen johtamisen jännite on osa tätä tutkimusta. Seurakunnissa dualistiseen johtamisjärjestelmään vaikuttaa myös teologia-hallintojännite.

Kolmantena tasona on yksilöiden – kunnan ja seurakunnan luottamushenkilöiden – mielipiteet ja kokemukset vallasta, vaikutusvallasta edustuksellisen demokratian yksiköissä, joissa on käytössä dualistinen johtaminen. Yksilöiden mielipiteistä selviää, millaisena valta näyttäytyy ja koetaan luottamushenkilöiden taholta kunnissa ja seurakunnissa. Yksilöiden näkökulmien kautta haetaan vastauksia tutkimuksen pää- ja osaongelmien selvittämiseen. Tämä tutkimuksen empiirinen osa on kvantitatiivinen, jossa on kyselytutkimukseen perustuen kerätty tietoa luottamushenkilöiden kokemuksista ja mielipiteistä. Vastaajien taustatiedot esitetään luvussa 6 ja yhteenvedot heidän mielipiteistensä koskien valtaa kunnissa ja seurakunnissa luvussa 7.

Näiden kolmen tason rinnalla on koko tutkimuksessa historiallinen aspekti. Valta- ja demokratiakäsityksiä, dualismia ja kunta- ja seurakuntahallinnon kehitystä tutkitaan yhteiskunnallisen muutoksen mukaan. Lisäksi luku 3 on kokonaan kuntien ja seurakuntien yhteistä historiaa tarkasteleva. Kuntien ja seurakuntien itsehallintoa tällä hetkellä muovaava Paras-hanke pyrkii tehostamaan sitä kuntarakennetta, joka on pääosin syntynyt seurakunnallisista tarpeista.

Luvussa 8 esitetään tutkimuksen päätulokset verrattuna tutkimustehtävään. Samoin esitetään muutamia esille tulleita kunta- ja seurakuntakontekstien piirteitä dualistisesta johtamisrakenteesta, joissa nämä organisaatiot voisivat ottaa oppia toisiltaan.

## 2 DEMOKRATIA JA VALTA

Tässä luvussa on politiikatutkimuksille tyypilliseen tapaan paneuduttu demokratia- ja valtatutkijoiden klassikoiden ajatuksiin, koska niillä on ollut paljon vaikutusta nykyisiin käsityksiin vallasta ja sen jakautumisesta (ks. Hoikka 2001, 48). Lyhyesti tarkastellaan myös uudempia valta- ja demokrateorioita. Päähuomio on edustuksellisen demokratian teorioissa mutta myös suoraa demokratiaa tarkastellaan. Teemaa lähestytään David Heldin demokratiamallien kautta, joita täydennetään muiden tutkijoiden ajatuksin. Edustuksellinen demokratia sekä siinä ilmenevä valta ovat keskeinen osa tutkimukseni teoreettista viitekehystä.

### 2.1 Demokratia- ja valtakäsityksistä

Valta on aina kiinnostanut ihmisiä (Tuittu 1994, 22; Sipponen 2000, 20). Valtaa ei ole kuitenkaan tutkittu Suomessa niin paljon kuin sen merkityksestä voisi ajatella (Ahlfors, Kolanen & Reuna 1995, 24; Wiberg 2005, 62; ks. Hoikka 2001, 63;). Osasyynä tähän on 1973–1977 toteutettu sosialistisesti värittyneen tasa-arvo ja demokratia projektin (TANDEM) saama kritiikki ja siten valtatutkimuksen leimautuminen enemmän ideologiseksi kuin tieteelliseksi toiminnaksi (Suomen Kuvalehti 2005, 10; Etelä-Suomen Sanomat 2007, 2; ks. Sinisalmi 1999, 113). TANDEM-tutkimukseen osallistui yli viisikymmentä tutkijaa ja heiltä tuli yli kolmekymmentä julkaisua. Samaan aikaan päättyi myös Helsingin yliopiston DETA -projekti eli demokratia ja tasa-arvo (Tuittu 1994, 96). Lähes hyödyntämättä jäänyt tutkimusohjelma on vaikuttanut siihen, että Suomen Akatemia ei ole rahoittanut valtatutkimuksia ennen kuin nyt (Suomen Kuvalehti 2005, 10). Valta Suomessa -tutkimusohjelma on käynnissä 2007–2010 (Suomen Akatemia 2007).

Lopullista totuutta siitä, mikä on paras vallankäytön muoto, ei ole saatavissa selville. Poliittiset järjestelmät myös muuttuvat jatkuvasti (Dahl 1971, 93). Historia on osoittanut, miten ihmiset pyrkivät keskittämään itselleen valtaa tilanteen salliessa. Vallan keskittäminen on usein johtanut mielivaltaiseen hallintoon. (Harisalo & Miettinen 1997, 20.) Nykyisen länsimaisen käsityksen mukaan vallan lähde on kansa ja kansanvalta eli demokratia on tavoiteltavin vallankäytön muoto. Demokraattisissa maissa vallan käyttö on järjestetty yleensä edustuksellisen demokratian kautta (Jyränki 2003, 103). Suomen perustuslain (731/1999) 2.1 §:n mukaan valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Myös kunnissa ja seurakunnissa on oma edustuksellinen demokratiansa. Suomalaista noin 90 % pitää

demokraattista järjestelmää parhaimpana, vaikka he eivät ole kaikilta osin tyytyväisiä sen toimivuuteen (Karvonen & Paloheimo 2005, 291). Setälä (2003, 101) toteaa ajatuksemme demokratiasta haluttavana järjestelmänä olevan riippuvainen sen kyvystä toteuttaa tiettyjä arvoja ja periaatteita.

Ihmisen toimintaan liittyvissä käsitteissä ei voida päätyä yhteen ainoaan oikeaan määrittelyyn (Berndtson 2005, 32). Ihminen voi asettaa itselleen päämääriä, muuttua ajassa kokemustensa ja vuorovaikutuksensa ansiosta. Ihminen voi myös muuttaa ympäristöään. Ihmisten välillä käsitykset todellisuudesta syntyvät sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Siksi käsitykset jostain ilmiöstä voivat saada eri merkityksiä eri aikoina ja eri kulttuureissa (Hirsjärvi & Hurme 2001, 18–19.)

Valta on yksi yhteiskuntatieteen peruskäsitteistä mutta sitä ei voida tyhjentävästi määrittellä (Sotarauta, Kosonen & Viljanen 2007, 39; Ruostetsaari & Holttinen 2001, 21). Valtakäsitteitä voidaan määrittellä monesta näkökulmasta ja niiden käyttökelpoisuutta voidaan arvioida vain siitä näkökulmasta, miten hyvin käsitteet ja niiden sisältö selittävät kulloinkin tutkittavia asioita. Valta koostuu erilaisista voimista ja vastavoimista ja niiden suhteista, jotka vaikuttavat ihmisen käyttäytymiseen. (Berndtson 2005, 32–37.) Valta on yksi ulottuvuus, jota on lähes kaikissa ihmisten välisissä suhteissa (Toffler 1991, 35). Organisaatioissa valta on järjestetty yleensä pysyvien ja muodollisten valtasuhteiden varaan (Sipponen 2000, 20). Valta ei ole nykyään keskittynyt instituutioihin, vaan osin hajautunut monin tavoin organisoituneisiin verkostoihin (Sotarauta ym. 2007, 38). Valtaa käytetään aina myös ohi rakenteiden (Ruostetsaari 2003, 33). Henkilön tai organisaation on käytettävä valtaansa voidakseen säilyttää sen (Ruostetsaari & Holttinen 2001, 21).

Valtarakenteita kehitetään ja organisoidaan jatkuvasti uudelleen. Valta on aina jossain, se kuuluu olennaisena osana sosiaalisten suhteiden verkostoon ja poliittiseen prosessiin (Ruostetsaaren 2003, 32; Hoikka 2001, 47). Vallankäytön lähteitä ovat Galbraitin määrittelyn mukaan persoonallisuus, omaisuus sekä organisaatio (1984, 19). Tofflerin mukaan tärkeimmät vallanlähteet ovat väkivalta, varallisuus ja tietämys (1991, 35). Demokraattisin vallan lähde on tieto. Vallankumouksellista tiedossa on, että siihen on myös heikoilla ja köyhillä mahdollista päästä käsiksi. (Toffler 1991, 43.) Francis Baconin (1561–1626) nimiin kirjattu lausahdus ”*Tieto on valtaa*” määrittää myös asiantuntijavallan ja kansanvallan suhteita (Sinisalmi 1999, 66).

Useilla tutkijoilla on omia vallan määritelmiänsä, jotka huomioivat eri puolia vallasta. Käsitteet ja määritelmät vallasta ovat muuttuneet ajassa (Hoikka 2001, 59) ja myös samoilla tutkijoilla. Esimerkiksi Foucault kritisoi alkutuotannossaan perinteisen valtateorian nojautumista juridisiin sääntöihin, hallitsijoihin ja instituutioihin ja korosti vallankäytön ei-juridisia menetelmiä, joilla vallankäyttö oikeutetaan. Myöhäiskauden teoksissaan hän huomioi enemmän yhteiskunnallisten rakenteiden ja instituutioiden merkitystä vallankäytössä. (Ruostetsaari 2003, 30–32.) Foucaultin ajattelu vallan voimasuhteiden moninaisuudesta ja sen jatkuvasta muutoksesta sopii hyvin kunta- ja seurakuntatodellisuuteen (ks. Hoikka 2001, 53).

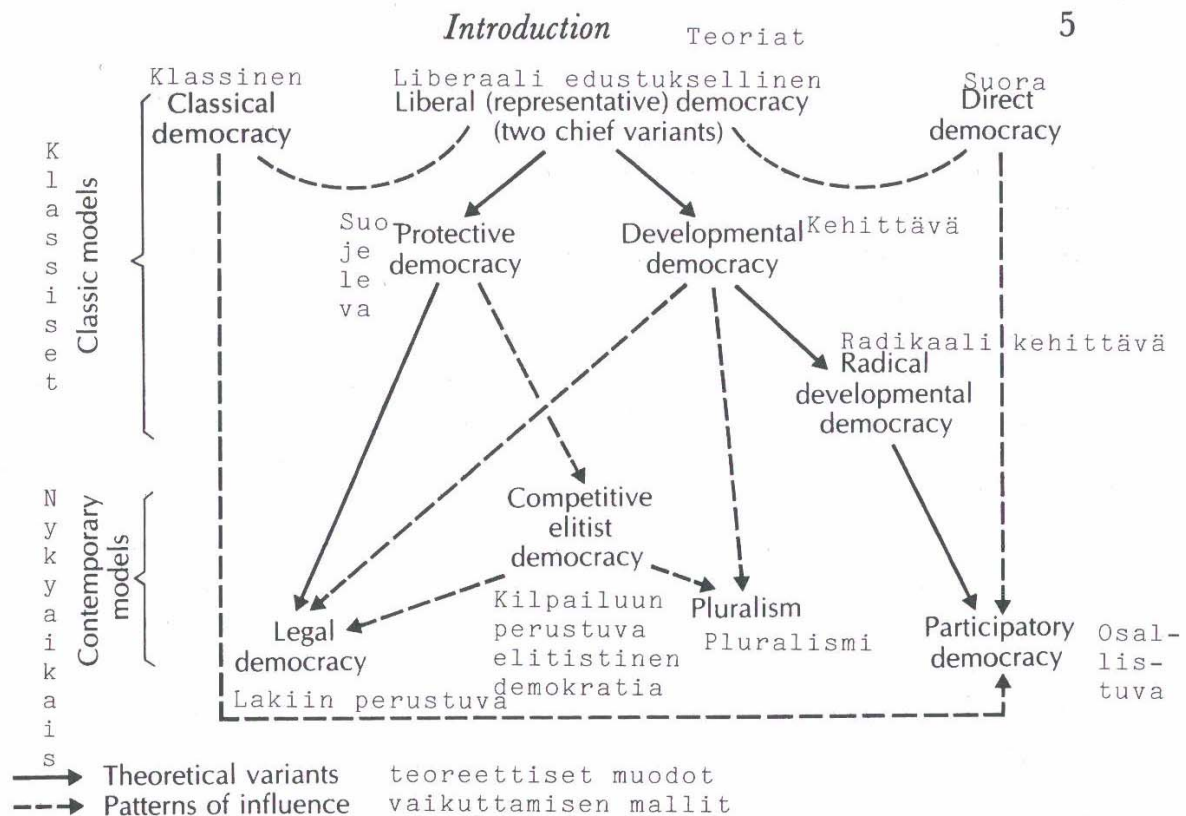
Valtateoriat ja demokratiateoriat menevät monella tapaa päällekkäin. Monet teoreettiset suuntaukset ovat ottaneet vaikutteita aiemmin kehittyneistä teorioista. Osa teorioista on kehittynyt samanaikaisesta eri lähtökohdista. Osalle teoriasuuntauksia on tyypillistä, että ne ovat syntyneet kritiikistä jotain toista suuntausta kohtaan. Valta- ja demokratiatutkimukseen ja keskusteluun liittyy monenlaisia käsitteellisiä tulkintoja ja sitä kautta ongelmia (Setälä 2003, 9–20; Hoikka 2001, 50). Valta on käsitteenä laajempi ja demokratia on yksi valtajärjestelmä, jossa vallan lähteeksi katsotaan kansa. Demokratia-sana tulee kreikankielisistä sanoista *demos* (kansaa) ja *kratos* (valta tai suvereniteetti). Demokratialla tarkoitetaan menettelytapaa, jossa säädetään vallankäytöstä määrätyn ihmisyyteen jäseniä koskevista eli kollektiivisista päätöksistä. (Setälä 2003, 9–18.) Demokratiaa on kansalaisten oikeus valita ja vaihtaa vallankäyttäjiä eli erityisesti äänestysinstituutio (Setälä 2003, 168). Demokratialta edellytetään sisältöä, jossa kansalaisia kohdeltaisiin mahdollisimman tasaveroisesti ja oikeudenmukaisesti lainsäädännössä. (Harisalo & Miettinen 1997, 21.)

Demokratia mielletään hyvin myönteisenä asiana; miltei itseisarvona (Setälä 2003, 9). Sen sijaan valta on demokratioissa joskus jopa haukkumasana, vaikka demokratia on itse vallanjakotapa. Vallankäyttöä pyritään myös piilottamaan. Piilovallankäyttö karttaa valvonnan ja vastuun (Sipponen 2000, 22). Demokratian edellytyksenä on kriittinen julkinen keskustelu (Ryynänen 1997, 10). Demokratiaa toteutetaan julkishallinnon kautta, jolle on nimensä mukaisesti ominaista asioiden käsittelyn julkisuus, mikä on osa demokratian kontrollia.

## **2.2 Demokratia- ja valtateoriat**

Demokratia ja valta ovat käsitteinä hyvin monitahoisia. Edellä esiteltyjen muutamien valtaan ja demokratiaan liittyvien perusnäkökulmien lisäksi demokratiaa ja valtaa on määritelty erilaisten teorioiden ja mallien avulla. Demokratiateoriat ilmaisevat esittäjiensä käsitykset siitä, mitä on demokratia ja miten poliittinen ja valtiollinen järjestelmä toimivat. Valtiokäsitteellä tarkoitetaan

laajasti koko julkista sektoria (Berndtson 2005, 232). Lisäksi teorioiden muutosten kautta voidaan arvioida demokraattisessa kehityksessä tapahtuneita muutoksia. Demokratiamallit ovat demokrationteorioiden systematisoitu muoto. (Berndtson 2005, 212.) Seuraavaksi esitellään David Heldin kirjassaan *Models of Democracy* (1987) luoma demokration mallien järjestelmä, painottaen edustuksellisen demokration malleja. Lisäksi esitellään muutamia täydentäviä ja uudempia teorioita.



**Figure 1.** Variants of democracy.

Kuvio 1. Demokration muodot (Held 1987, 5).

### 2.2.1 Klassiset mallit

Ennen varsinaisen poliittisen demokration kehittymistä länsimaissa oli ollut jo pitkä demokrationteorioiden perinne. Ateenan kaupunki-valtiossa oli antiikin aikana kehittynyt *klassinen demokration*, joka on vaikuttanut myöhempään länsimaiseen demokrationkäsitteeseen. Ateenalaisten poliittiset ideat: kansalaisten välinen tasa-arvoisuus, vapaus ja lakien kunnioitus ovat olleet kautta aikojen länsimaissa demokration ihanteina. Ateenalainen demokration oli pienten yhteisöjen demokrationaa. Ateenan ollessa merkittävimmillään n. 500 Eaa siellä oli arviolta noin 30.000–45.000 asukasta mutta kansalaisia olivat vain vapaat miehet. Kansalaisuus tarkoitti mahdollisuutta ja velvollisuutta osallistua yhteisten asioiden hoitoon. Yhteisten asioiden hoito oli

ateenalaisten keskuudessa arvostetumpaa kuin yksityisten liiketoimien hoito. Antiikin kreikkalaisia demokrationateoreetikkoja olivat mm. Platon (427–347) ja Aristoteles (384–322). (Held 1987, 15–36.)

Klassisessa demokrationassa Kreikassa kansalaiset osallistuivat suoraan poliittiseen päätöksentekoon kansankokouksissa, jotka kokoontuivat usein, jopa 40 kertaa vuodessa (Dahl 1989, 13; Setälä 2003, 18). Kansankokoukselle asioita valmisteli neuvosto, jonka jäsenet ja muut viranomaiset valittiin tehtäviinsä aluksi suoralla vaalilla ja myöhemmin arpomalla tai kierrättämällä tehtäviä kaikkien kesken (Setälä 2003, 18). Tehtävien toimikaudet olivat lyhyitä ja pääosa tehtävistä oli rajoitettu niin, että sama henkilö saattoi hoitaa niitä vain yhden kauden. (Held 1987, 13–36.) Demokration lähtökodissakin oli edustuksellisen demokration elementti.

Uuden ajan alusta alkoi kehittyä *liberaaleja demokrationteorioita* (Held 1987, 36–71). Niccoló Machiavelli (1469–1527) oli välivaiheen ajattelija, joka oli yhtä vahvasti sekä vanhan aikakauden että uuden eurooppalaisen ajattelun edustaja. Häntä on sanottu modernin valtioajattelun ensimmäiseksi edustajaksi (Tolonen, 1984, 110). Machiavelli kirjoitti kahdessa pääteoksessaan *Ruhtinas ja Keskusteluja*, miten tasapaino valtion ja kansalaisten vallan välillä voidaan saavuttaa. Machiavelli oli reaalipoliitikko ja hänestä politiikan tehtävänä oli luoda järjestystä maailmaan (Held 1987, 43.) Hänen realismiaan on syytetty kyyniseksi ja moraalittomaksi mutta omasta mielestään Machiavelli esitti vain tietoa keinoista ja ominaisuuksista, jotka auttavat hallitsemaan. On yhdentekevää, että osa näistä on hyviä ja osa pahoja. Ne kuitenkin ovat olemassa ja niillä on vallankäytölle seuraamuksia. (Hoikka 2001, 59; Tiihonen 2006, 8.) Ns. machiavellismiin on kuitenkin liitetty yksinvaltiuden ihannointi ja kyyninen pelkän vallan hankkimiseen ja säilyttämiseen liittyvä politiikka (Nurmi 1984, 68).

Liberaalin tradition *suojelevan demokration* lähtökohtana oli kansalaisten tarve suojeeluun sekä hallitsijoiden vallankäytöltä että toisiltaan. Suuntauksen ensimmäisiä edustajia oli Thomas Hobbes (1588–1679) ja John Locke (1632–1704). Hobbesin mukaan vain vahva suojeleva valtio voi turvata kansalaisia. Hänestä parhaiten suojeletehtävissä onnistui valtio, jossa ylin hallitusvalta oli keskitetty (Wiberg 1984, 77). Locke jatkoi Hobbesin ajattelua ratkaisevasti todeten, etteivät hallitsijat oma-aloitteisesti järjestäisi kansalaisille vapautta tavoitella etujaan. Kansalaisilla oli itsellään oikeus valita hallitsijansa, joka suojelee heidän elämäänsä ja omaisuuttaan. Locken mukaan poliittinen valta perustuu ihmisten väliseen sopimukseen. Näine ajatuksineen Locke oli merkittävä kansansuvereenisuusajatuksen myöhemmälle kehitykselle.



Hänestä kuitenkin paras hallitusmuoto oli perustuslaillinen monarkia, jossa monarkilla oli toimeenpanovalta ja kansan valitsemalla parlamentilla lainsäätövalta. Hän aloitti liberaalin perustuslaillisuuden. Locke oli merkittävä edustuksellisen demokratian puolesta puhuja. (Pietarinen 1984, 92–102.)

Held toteaa (1987, 41) liberalismiin käsitteen olleen kiistelty ja sen merkityksen hiukan muuttuneen ajan myötä. Locke tarkoitti liberalismilla kansalaisten valinnan vapauden ja suvaitsevaisuuden arvostamista tyrannian ja rajattoman itsevaltiuden oloissa. Tähän kuului myös uskon-, mielipiteen- ja sananvapaus (Pietarinen 1984, 101). Liberalismi pyrki rajoittamaan valtion valtaa ja selkeästi määrittämään yksityisen elinpiirin (yksilön, perheen ja yrityselämän) ns. kansalaisyhteiskunnan siten vapaaksi, että valtion ja politiikan ei tule puuttua sen asioihin. Locken mukaan kansalaisilla tuli olla valta vapaasti käyttää kykyjään ja muita voimavarojaan (Pietarinen 1984, 100). Lockeä pidetään yleisesti porvarillisen liberaalin demokratian keskeisimpänä ajattelijana (Tolonen 1984, 121).

Ranskalainen Montesquieu (1689–1755) oli Locken seuraaja. Montesquieu ihaili Englannin perustuslakia ja Locken ajattelua. Montesquieu ymmärsi institutionaalisten järjestelyjen merkityksen edustuksellisen demokratian kehittämisessä. (Dahl 1989, 29). Hän uskoi luonnon oikeuteen, mutta hänen kirjoituksillaan oli merkittävä vaikutus kehitettäessä positiivisen oikeuden järjestelmää. Montesquieu erotti tarkasti toisistaan toimeenpanovallan, lainsäädäntövallan ja tuomiovallan (Held 1987, 55–60; ks. Norton 1994, 25–26.) Montesquieun luoma malli vallan kolmijaosta, jonka hän esitti teoksessaan *Léspirit des lois* (1748) on käytössä mm. Suomessa (Palomäki 2007, 2; Nousiainen 1998, 144). Ajatuksena on vallan kontrolloiminen demokratiassa toisella vallalla (Ryynänen 2000, 179).

*Suojelevan demokratiateorian* toisen vaiheen edustajien James Madisonin (1751–1836), Jeremy Benthamin (1748–1832) ja James Millin (1773–1836) toimesta liberaalin demokratian suojeleva teoria sai tärkeimmät yksityiskohtaiset määrityksensä. Kansa oli täydellinen vallankäyttäjä mutta se ei hallinnut suoraan, vaan puolueettomien ja persoonattomien järjestelmien kautta. Hallitsijoiden tuli olla tilivelvollisia hallittavilleen poliittisten mekanismien kautta, joita olivat mm. suljetut ja säännölliset äänestykset, ehdokkaiden välinen kilpailu. Näiden edustuksellisten demokraattisten mekanismien avulla saavutetaan vallan ja vapauden tasapaino (Held 1987, 48–61; Berndtson 2005, 202.) Setälä nimittää Benthamin ja Millin utilitarismin klassikoiksi. ”Klassisen utilitarismin tavoite oli mahdollisimman suuren ihmisjoukon paras mahdollinen

hyvinvointi.” Benthamin ja Millin mukaan edustuksellisen demokratian perusteluna toimii se, että yhteiskunnan kokonaishyvinvointia parannetaan parhaiten parlamentaarisella päätöksenteolla. (Setälä 2003, 132–133.)

1700-luvulla vanhojen poliittisten ja uskonnollisten perinteiden heikentyessä voimistuivat vaatimukset kaikkien kansalaisten osallistumisoikeudesta poliittiseen päätöksentekoon. Heldin (1987, 72–104) *kehittävän demokratian* ajattelijoiden mukaan ihmisten osallistuminen julkisten asioiden hoitoon oli välttämätöntä yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Yhteiskunta tarvitsi aktiivisia osallistuvia kansalaisia, jotka ymmärsivät sen toimintaperiaatteet. Toisaalta demokratiasta saattoi tulla keskeinen tekijä ihmisten kehittämisessä.

Kehittävä demokratia jakautui kahteen suuntaukseen. *Radikaali kehittävä demokratia* vaati kansalaisten suoraa osallistumista päätöksentekoon. Sen merkittävin edustaja oli Jean-Jacques Rousseau (1712–1778). Rousseau’n ideologiaa on kutsuttu mm. totalitaariseksi demokratiaksi. Hänen demokratiansa päämääränä oli kansalaisten yhteinen todellinen tahto – yleistahto. Yleistahto tulee tulkita esiin kansalaisten esittämien tahtojen alta, koska kaikki eivät oivalla, mitä heidän pitäisi tahtoa (Tolonen 1984, 110–118). Rousseau’n ajatuksilla oli merkittävä vaikutus Ranskan suureen vallankumoukseen 1789 ja myöhempisiin vallankumouksellisiin sekä vasemmistolaisiin ajatuksiin Marxista aina anarkisteihin asti (Held 1987, 73–90; ks. Tolonen 1984, 121).

*Maltillinen kehittävä demokratia* oli edustuksellisen demokratian suuntaus. Se tavoitteli yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta, poliittisten edustajien ja hallinnon virkamiesten tehtävien selkeää jakoa toisistaan sekä kansalaisten osallistumista. Suuntauksen tunnetuin edustaja oli John Stuart Mill (1806–1873). Mill oli demokratian puolustaja. Hänestä poliittiseen elämään osallistuminen – äänestäminen, osallistuminen paikallishallintoon ja oikeudessa lautamiehenä toimiminen – oli elintärkeää, jotta ihmisille syntyi kiinnostus hallintoon, joka taas oli perustana tiedostavalle ja kehittäväälle kansalaisuudelle niin miehille kuin naisille. Mill oli hyvin kriittinen siihen epätasa-arvoon, joka vallitsi tulojen, omaisuuden ja vallan suhteen. Kun hän huomasi, että ne edustivat monille ja erityisesti työtätekeville luokille tavoiteltavaa kehitystä, hän lakkasi esittämästä kannanottoja poliittisesta ja sosiaalisesta tasa-arvosta. Millin ajatuksia, jotka oikeuttivat etuoikeutettuun asemaan tiedoissa, taidoissa ja viisaudessa, voidaan kutsua kulutukselliseksi elitismiksi. Millin ajatukset vapaasta taloudesta ja valtion roolin minimoimisesta ovat myöhemmin herättäneet negatiivisävyisiä kommentteja. Hänestä kuitenkin lakien tuli taata

mahdollisimman suuri vapaus kansalaisille. Millin mukaan liberaalin valtion tuli olla neutraali suhteessa kilpailevien yksilöiden päämääriin ja elämän tyyliin nähden. (Held 1987, 90–104.)

*Suoran demokratian teoria* perustuu erityisesti marxismiin. Held (1987, 105) on otsikoinut tämän luvun ”suora demokratia ja politiikan loppu”. Karl Marx (1818–1883) ja Friedrich Engels (1820–1895) kritisoivat vallinneita oloja ja hyökkäsivät ’neutraalin’ liberaalin valtion ja ’vapaiden’ markkinoiden ajatusten kimppuun. Heistä luokkayhteiskunta oli ihmisten elämään eniten vaikuttava asia. (Held 1987, 105–139.) Marxille keskeistä oli luokkataistelu ja hän oli nimenomaan vallankumousteoreetikko. Luokkataisteluteoksessa Marxin mukaan sosialismi on proletariaatin luokkadiktatuuria, joka on välttämätön siirtymävaihe hävitettäessä luokkaeroavuudet. (Koivisto, Mehtonen & Uusitupa 1984, 153–164.) Marxin kommunistisessa teoriassa yhteiskunta tuli muuttua täysin. Taloudessa markkinoiden, rahan ja yksityisen omaisuuden merkitys lopetettaisiin. Valtion syrjäyttävä kansalaisyhteiskunta ei tarvittaisi lakeja eikä pakkovaltaa. Päätösvaltaa käyttäisivät pienyhteisöt ja neuvostot. (Held 1987, 110–139.)

### **2.2.2 Nykyaikaiset mallit**

Poliittisen demokratian ja puolueiden kehittymisen kautta puoluelaitoksesta tuli järjestelmä, jossa yksilöiden vaatimukset ja valtiolliset päätökset yhdistettiin. Puolueisiin liittyvää keskustelua ja siitä demokratian analyysiä tehneitä tutkijoita on myöhemmin kutsuttu eliittiteoreetikoiksi ja myös machiavellisteiksi. Klassista eliittiteoriaa on pidetty ensimmäisenä valtateorianana, vaikka valta on oleellisesti liittynyt aiempiinkin demokratiateorioihin. Merkittäviä eliittiteorian kehittäjiä ovat Gaetano Mosca (1858–1941), Vilfredo Pareto (1848–1923) ja Robert Michels (1876–1936). Kaikki nämä vallan ja eliitin tutkijat korvasivat marxilaisen luokkakäsitteen ja luokkataistelun eliittikäsitteellä ja eliittien kiertokulun historialla. (Berndtson 2005, 204.) Mosca pyrki historiallisin esimerkein todistamaan eliittien olemassaolon. Kaikissa yhteiskunnissa on luokka, joka hallitsee ja hallittavat (Dahl 1989, 265; Tuittu 1994, 52). Pareto taas halusi psykologisen tietämyksen varassa todistaa ihmisten vallanhalun. Kyvykkäimmät valtaavat johtavat asemat (Tuittu 1994, 58.) Pareto teoretisoi selvimmin eliittien kiertokulun. Vallassa oli aina joku eliitti eivät kansalaiset. Eliittiteoreetikot pitivät demokratiaa mahdottomana saavuttaa (Dahl, 1989, 266). Michels perusteli tätä oligarkian rautaisella lailla (Berndtson 2005, 204.) Oligarkian rautaisessa laissa organisaatio (Held 1987, 157), rakenteet ja instituutiot ylläpitävät valtarakenteita (Dahl 1989, 267). Tuittu (1994, 52) luettelee edellisten tutkijoiden klassiset eliittiteokset: Moscan ”The Ruling Glass”, Pareton ”The Mind and Society” ja Michelsin ”Political Parties”.

Suhtautuminen eliittiteoreetikkojen ajatuksiin on ollut jyrkän jakautunutta. Heidä on pidetty fasismin ja natsismin puolestapuhujina, koska heidän ajatuksiaan on voinut käyttää perustelemaan vahvan johtajan tarvetta. Myönteisesti eliittiteoreetikkojen ajatuksiin suhtautuneet ovat nähneet heidät demokratian puolustajina, jotka ovat tehneet palveluksen esitellessään oligarkian vaaroja ja edustuksellisen demokratian heikkouksia. (Berndtson 2005, 205.) Joka tapauksessa klassisten eliittiteoreetikoiden ajatukset on edelleen perustana uudemmille valtateoreettisilla tutkimussuuntauksilla. Elitistinen suuntaus on yksi merkittävä valtatuotkimuslinja myös kunnallistutkimuksessa. (ks. Hoikka 2001, 56.)

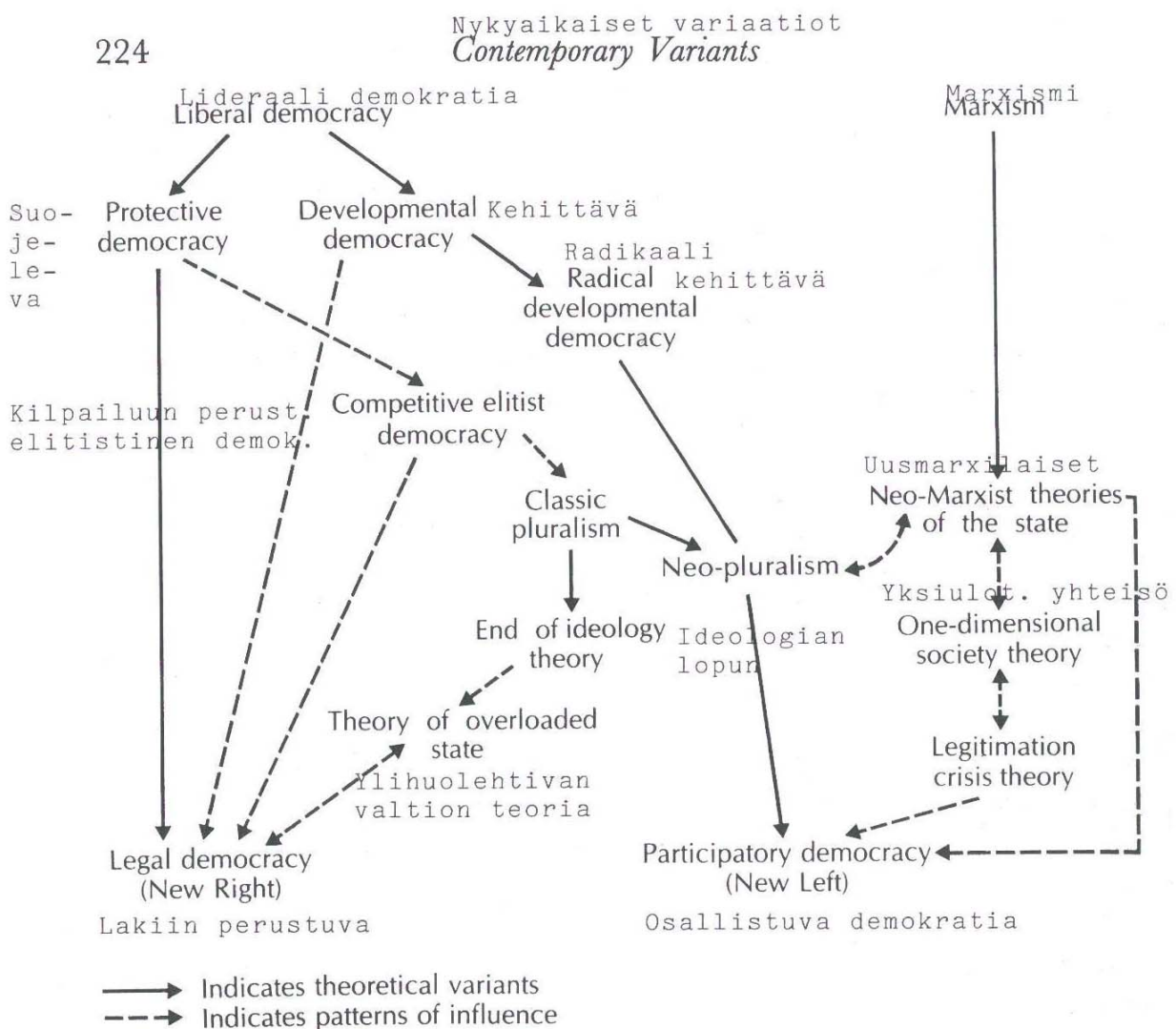


Figure 7.1 Theoretical trajectories of democratic models.

Kuvio 2. Nykyaikaiset demokratiateoriat ja niiden yhteydet (Held 1987, 224).

*Kilpailuun perustuvan elitistisen demokratian* (Held 1987, 143–185) tutkijoita eli eliittiteoreetikoita olivat mm. Max Weber (1864–1920) ja Joseph Schumpeter (1883–1946). He

jakoivat ajatukset siitä, että poliittinen demokratia rajoittui ”tarkastavaan demokratiaan”, joka parhaimmillaan merkitsi päättäjien valintaa ja mahdollisuutta rajoittaa heidän vallankäyttöä. Tätä elitististä käsitystä on kutsuttu myös ”minimalistiseksi demokratiaksi” (Setälä 2003, 60). Weberin paljon siteeratun käsityksen mukaan valta on kykyä saada toinen tekemään jotain sellaista, mitä tämä ei muutoin tekisi eli valtaa voittaa toisen vastustus (Ruostetsaari & Holttinen 2001, 21; ks. Ollila 2005, 17). Weber kirjoitti teoksessaan Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki, että suora demokratia olisi mahdollista vain paikallis- tai muuten rajoitetuissa yhteisöissä. Muutoin vallitsevana on edustuksellinen demokratia. Weber loi mallin kansallisvaltiosta kahden tekijän varaan: alueellisuus ja väkivalta. Valta legitimoituun väkivaltaan oli valtiolla. (Held 1987, 150). Weber loi myös hallintomallin, ns. byrokratiateorian, johon palaan myöhemmin kunnallishallinnon dualismin yhteydessä. Weber kannatti markkinataloutta, parlamentaarista hallintoa ja kilpailevien puolueiden järjestelmää kuten monet aikalaisensa liberaalit.

Schumpeter oli elitistisen demokratiakäsityksen vaikutusvaltaisin teoreetikko. Hänen 1942 julkaistulla klassikollaan *Capitalism, Socialism and Democracy* oli erityinen vaikutus demokratiateorioiden kehitykseen toisen maailmansodan jälkeen. Monet ovat tutkineet ja pyrkineet laajentamaan hänen päähypoteesejaan siitä, miten poliittiset johtajat ja äänestäjät käyttäytyvät ja vaikuttavat toisiinsa. (Held 1987, 164.) Schumpeter näki demokratian instituutiona, joka mahdollisti poliittisten päättäjien valinnan (Tuittu 1994, 73; Ruostetsaari 2003, 53; Berndtson 2005, 205.) Demokratia oli kilpailua ihmisten äänistä, joilla eliitit saivat päätösvalan. Demokratian edellytyksenä ovat yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, mielipiteenvapaus ja poliittinen oppositio. (Berndtson 2005, 206). Kansalaisia tarvittiin erityisesti aika ajoin valitsemaan hallitsijat. Silti Schumpeter piti demokratiaa toimivimpana vallanjaon muotona (Held 1987, 174). Hänen mukaansa kansalaisten poliittinen vaikutus on parhaimmillaan paikallisissa ja heidän yksityistä elämänpiiriään lähellä olevissa asioissa (Setälä 2003, 61).

Eliittiteoreetikot saivat liikkeelle kriittisen yhteiskuntatutkimuksen. Kiinnostuttiin siitä, kuka yhteiskunnassa todella käyttää valtaa. Erityisesti USA:ssa sosiologit kirjoittivat vallan keskittymisestä. C. Wright Mills esitti teoksessaan *The Power Elite* (1956), että Yhdysvaltoja hallitsi löyhä, aatemaailmaltaan melko yhtenäinen sotilaallis-teollis-poliittinen eliitti. Floyd Hunter taas kirjoitti teoksessaan *The Power Structure* (1953) vallan keskittymisestä Atlantan kaupungissa. (Berndtson 2005, 206.)

*Pluralistinen valtateoria* nousi reaktiona uusia eliittiteoreetikoita vastaan (Held, 1987, 186–220). Pluralismi on nähty myös eliittitutkimuksen suuntaukseksi (ks. Hoikka 2001, 60). Pluralistit pyrkivät esittämään käytännön demokratian toimivuuden ja myötävaikuttamaan nykyaikaisen yhteiskunnan kehitykseen (Held 1987, 188). Pluralistisen teorian perusteli tarkimmin Robert A. Dahl teoksessaan *Who Governs?* (1961), jossa hän tutkii USA:n New Havenin noin 100.000 asukkaan kaupungin valtarakenteita. Dahlin mukaan valta ei ollut keskittynyt yhdelle vaan jakaantunut usealle eliitille. Eliitit kilpailevat keskenään. Johtajien lisäksi myös alijohtajilla ja jopa kansalaisilla on omat niin suorat kuin epäsuorat vaikutusmahdollisuutensa, mikäli kyvyt ja motivaatio riittivät. Dahlia kiinnosti valta vaikutusvaltana. Valtaa käyttivät yksilöt, ryhmät ja organisaatiot suhteessa toisiinsa. Dahl pyrki selvittämään ja esittämään näiden vaikutusvallan jakautumista. Valta on eri järjestelmien voimavarojen yhteentörmäyksen tulosta. Valta ei ole milloinkaan täydellistä, vaan pienemminkin voimavaroin saattoi vaikuttaa tiettyyn pisteeseen saakka enemmän valtavoimavaroja omaavaan. (Dahl 1961, 89–276; Berndtson 2005, 207.) Vastaavasti valtaresursseja omaava saattoi jättää käyttämättä mahdollisuutensa valtaan. Dahl totesi, että ihmiset tekevät usein liian yksinkertaistettuja arvioita valtaan ja vaikutusvaltaan liittyvistä asioista (Dahl 1971, 35–36.)

Dahlia seurasi suuri tutkijajoukko, jotka kohdistivat tutkimuksensa pienyhteisöjen valtarakenteisiin USA:ssa. Pluralistisesta valtateoriasta kehittyi näin myös *pluralistinen demokratiateoria*. Sen kautta alettiin käsitteellistää koko yhteiskunnan poliittisen järjestelmän toimintaa uudenlaisena demokratiana. Tällöin uusiin valtateorioihin yhdistettiin jo aikaisemmin kehittyneen pluralismin eräitä keskeisiä ajatuksia kuten kykyä kompromisseihin demokratian edellytyksenä. Pluralistit kehittivät edelleen Schumpeterin käsityksiä vallasta ja demokratiasta. Yhteistä heille oli nähdä Schumpeterin tapaan demokratia menetelmänä mutta, kun Schumpeterilla oli vain yksi eliitti, pluralistien mallissa vallan keskittymää ei pidetty välttämättömänä (Berndtson 2005, 207–208.) He myös kehottivat yksilöitä yhdistämään voimansa taistelussa vallasta ryhmissä ja instituutioissa. Valta oli pluralistien mielestä epähierarkkisesti ja kilpailullisesti järjestetty (Held 1987, 187–190.)

Pluralistien demokraattinen poliittinen kulttuuri sisälsi kompromissien tekemistä ja konsensuksen hakemista. Demokratiaan kuului taipumattomien ideologisten arvojen tuomitsemista. Asioista sai olla eri mieltä ja toimiva demokratia tarvitsi erilaisia ihmisiä (Berndtson 2005, 208.) Ihmisillä on eriasteisia mahdollisuuksia ja kiinnostusta politiikkaa kohtaa. Myös poliittista passiivisuutta on ollut aina demokratioissa ja se on hyväksyttävä. Dalh

jakoi poliittisen vallan tavoittelun suhteen ihmiset neljään ryhmään – vallassa oleviin, vallan tavoittelijoihin, poliittiseen kerrostumaan ja epäpoliittiseen kerrostumaan (Dahl 1971, 150–176.)

Pluralistit saivat voimakasta kritiikkiä jälkibehavioraalisilta politiikan tutkijoilta. Erityisesti Peter Bachrachin ja Morton Baratzin saivat artikkelillaan *Two Faces of Power* 1962 aikaan yleisen keskustelun pluralistisen valtateorian lähtökohdista (Berndtson 2005, 208.) He nostivat esiin päätöksentekoon liittyvän näkyvän vallan rinnalla näkymättömän, virallisten päätösprosessien ulkopuolella tapahtuvan vallankäytön. Huomiota kiinnitettiin niihin sosiaalisiin ja poliittisiin arvoihin ja rakenteisiin, jotka estivät joidenkin poliittisten kysymysten ottamisen poliittiseen käsittelyyn. Steven Lukes teoksellaan *Power: a Radical View* 1974 meni Bachrachin ja Baratzin pitemmälle perustellessaan pluralismin kritiikkiään (Held 1987, 199–200.) Lukes katsoi, että vallalle ei ole kahdet vaan kolmet kasvot. Hänestä yhteiskuntajärjestelmää eivät pidä yllä vain joukko yksilöllisiin päätöksiin perustuvia toimintoja, vaan niiden lisäksi ryhmien yhteiskunnallisesti rakentuneet ja kulttuurin muovaamat toiminnot sekä instituutioiden käytännöt. (Tuittu 1994, 104.)

Laajemmin pluralistista demokratiakäsitystä kritisoi Theodore J. Lowin teoksessaan *The End of Liberalism* (1969). Hän esitti, ettei kompromisseihin ja etujärjestöihin perustuva poliittinen järjestelmä saa oikeudenmukaisuutta yhteiskuntaan. Lowinista se jopa synnyttää enemmän ongelmia kuin poistaa niitä. Etujärjestöt ajavat yleensä vain jäsentensä etuja. Kansalaiset, jotka eivät kuulu etujärjestöihin, jäävät huonoimpaan asemaan eli ne, jotka kaipaisivat eniten yhteiskunnan tukea, saavat sitä vähiten. Tutkimuksin onkin todistettu, että huono-osaisimmat saavat heikoimmin äänensä kuuluviin. (Berndtson 2005, 209.)

Pluralistisilla demokratia- ja valtakäsityksillä on yhä sijansa demokratia- ja valtatutkimuksessa. Kritiikki on otettu huomioon ja siitä on kehittynyt ns. *neopluralistinen* suuntaus. Se on huomionnut klassista pluralismia paremmin mm. erilaiset painostusryhmät ja niiden vaihtelevat mahdollisuudet vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Erityisesti liikeyritysten vaikutus politiikkaan tunnustetaan. (Berndtson 2005, 211.) Valtion nähdään myös itse vaikuttavan politiikan suuntaan, eikä vain toimivan välittäjänä tai ratkaisijana erilaisten eliittien välillä. Neopluralismi myöntää epätasa-arvoiset vaikutusmahdollisuudet politiikkaan ja hallinnon avoimuuden olevan riittämätön. (Held 1987, 204.) Pluralismista on edelleen kehittynyt uusia suuntia, kuten Alan Hardingin kasvukoneteesi tai Gerry Stokerin hallintajärjestelmän teoria.

David Judge kuvaa pluralismin kehittyneen klassisesta, neovaiheen kautta hyperpluralismiksi. Pluralismi on yksi keskeisiä lähtökohtia kunnallisalan tutkimukseen. (Hoikka 2001, 69–70.)

Toisen maailmansodan jälkeen 1950–1960 -lukuja leimasi politiikan konsensus ja vakaus sekä keynesiläisen hyvinvointivaltiotalouspolitiikka, jossa valtiot puuttuivat elinkeinoelämään ja sosiaalipolitiikkaan lainsäädännön ja rahoituksen avulla tarkoituksenaan vähentää voimakkaita talousheilahduksia ja yksilöiden välisiä sosiaalisia ja taloudellisia eroja. (Held 1987, 233; ks. Heuru 2001, 29; Harisalo & Miettinen 1997, 150). 1960-luvun lopun ja 1970-luvun ilmiöt, joita Held (1987, 229) kuvaa termeillä ”konsensuksen hajoaminen”, demokratian kriisi” ja ”politiikan ja talouden rappeutuminen” vaativat politiikan tutkijoilta ja sosiologeilta uutta tulkintaa. Syntyi kaksi vastakkaista demokratian kriisiteoriaa *ylihuolehtivan valtion teoria* ja *legitimaation kriisin teoria*. *Ylihuolehtivan valtion teorian* lähtökohtana oli pluralistinen teoria ja sen näkemys valtion vallan jakautumisesta monille keskenään kilpaileville ryhmille ja edustuksellisessa demokratiassa vallassa olijoiden vaihtumisesta aika ajoin. Teoriaa kehittivät 1975–1977 mm. Brittan, Huntingdon, Nordhaus, King sekä Rose ja Peters. Ylihuolehtivan valtion ongelmat syntyivät, kun hyvinvointivaltioajattelua toteutettaessa kansalaisten odotukset ja eturyhmien vaatimukset hyvinvointivaltiota kohtaan kasvoivat kasvamistaan. Pyrkinessään vastaamaan esitettyihin vaatimuksiin ja saamaan äänestäjien kannatuksen poliittiset ryhmät lupasivat aina enemmän kuin, mitä pystyivät toteuttamaan. Hyvinvointivaltion toteuttaminen johti yhä uusien hallinnollisten virastojen perustamiseen eri elämäniloille. Kansalaisten oman vastuun alue kaventui ja samalla toteutumattomat lupaukset hyvinvointipalveluista kasvattivat tyytymättömyyttä. Julkiset kulut kasvoivat voimakkaasti ja tästä seurasi inflaatiota. Mikään poliittinen ryhmä ei uskaltanut tehdä kauaskantoisia strategisia uudelleen arviointeja tai ainakaan lähteä toteuttamaan niitä päättäväisesti pelätessään menettävänsä äänestäjiä. (Held 1987, 229–233.)

*Legitimaation kriisin teorian* lähtökohtana oli marxistinen teoria ja siinä erityisesti yksityisen pääoman kasvun aiheuttamat rajoitukset valtion politiikalle. Legitiimisyydellä tarkoitetaan, että kansalaiset hyväksyvät yhteiskunnan instituutiot, niiden päätökset ja menettelytavat (Setälä 2003, 204). Legitimaation kriisin teoriaa ovat kehitelleet mm. Jürgen Habermans ja Claus Offe. Kun ylihuolehtivan valtion teoreetikot varoittivat harjoitetun politiikan vaaroista valtiolle, legitimaation kriisin teoreetikot näkivät poliittiset ongelmat mahdollisuutena edistyksellisiin, radikaaleihin muutoksiin. Teoreetikkojen mukaan yhteiskuntaa määrää yksityisen voitontavoittelu ja talouselämän ollessa epävakaa syntyy väistämättä kriisejä. Valtio korjatessaan



talousongelmien vaikutuksia ylläpitää kapitalistien ja johtavan luokan etuja. Valtion markkinoita näkyvämpi rooli johtaa kansalaisten silmissä kaikkien asioiden politisoitumiseen. Jos poliittisia vaatimuksia ei ratkaista tyydyttävästi, syntyy legitimaatiokriisi. Kriisien aiheuttamat levottomuudet saattavat olla tilaisuus uudelle ”vahvalle valtiolle”. (Held 1987, 229–242.)

*Lakiin perustuvan demokratian ja osallistuvan demokratian teorit* (Held 1987, 243–264) ovat pluralismin uudempia tutkijoita kiinnostaneita teoriarakennelmia. *Lakiin perustuvan demokratian* esikuvana on suojeleva demokratia ja se pyrkii palauttamaan yhteiskunnallisen päätösvallan vastuunalaiselle eliitille ja supistamaan julkisen sektorin toiminta-alueita. Suuntaus on saanut kannatusta erityisesti uusoiikeistossa. (Berndtson 2005, 211.) Uusoiikeisto lähtee ajatuksesta, että poliittisen ja taloudellisen elämän tulee perustua yksilöiden vapauteen ja aloitteellisuuteen. Valtion demokraattisen vallan käyttö tulee rajoittaa minimiin. Demokratiaa Friedrich Hayek piti vain hyödyllisenä välivaiheena kohti korkeinta poliittista päämäärää – vapautta. Neoliberalismin käytännön toteutuksen aloittajia ja tunnetuimpia edustajia olivat 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla Margaret Thatcher ja Ronald Reagan, joiden tavoitteena oli tehottoman talouden ja julkishallinnon uudelleen organisointi (Norton 1994, 70; Heuru 2001, 36). Tutkijoista auktoriteetteina olivat erityisesti F.A. Hayek ja Robert Nozick (Held 1987, 243–249.) Uusoiikeistolaista (sis. neoliberalismin ja neokonservatismiin) ajattelua ovat eritelleet myös Harisalo ja Miettinen (1997). Heidän teoksensa mukaan uusoiikeisto on rinnastettu klassiseen liberalismiin. Suuntauksen tunnetuimpia tutkijoita ovat Adam Smith, Alexis de Tocqueville, Milton Friedman, Hayek ja Schumpeter. (Harisalo & Miettinen 1997, 48–56.)

*Osallistuvan demokratian* teoreetikoiden tavoitteena on vastata yhteiskunnallisen muutoksen haasteisiin. He uskovat, että tulevaisuudessa ihmiset haluavat osallistua enemmän itseensä vaikuttavien asioiden päätösten tekoon. Poliittista järjestelmää vaaditaan muutettavaksi tämän mahdollistavaksi. (Berndtson 2005, 211.) Osallistuva demokratia on politiikan vasemman laidan pääasiallinen vastaus oikeiston lakiin perustuvalla demokratialle. Uusvasemmistolaisuutta ovat innoittaneet Rousseau, anarkistien ja pluralistien marxilaiset näkökannat. Suuntauksen ajattelijoista Held esittelee Carole Patemanin, C. B. Macphersonin ja Nicos Poulantzasin, joilla ei ole yhtäläisiä mielipiteitä mutta kuitenkin yhteisiä lähtökohtia. He ovat ottaneet vaikutteita Marxin ajattelusta samalla myöntäen ortodoksisessa marxilaisuudessa olevan perustavanlaatuisia vaikeuksia. (Held 1987, 254–264.)

*Demoeliittisen lähestymistavan* eliittiteoriasta 1990-luvun kontekstiin on kehittänyt Eva Etzioni-Halevy. Demoelitismi pohjautuu liberaaliin pluralistiseen demokratiakäsitykseen ja edustuksellisen demokratian uudistamiseen (Anttiroiko 2000, 86–87). Etzioni-Halevyn jakaa vallan ja vaikutusvallan rakenteet trikotomisesti kolmeen tasoon: eliitteihin, alaeliitteihin ja yleisöön. Myös nämä voivat jakautua alakategorioihin. Yleisö, vaikka on alin taso ryhmittelyssä, ei ole kokonaan vailla valtaa. Etzioni-Halevyn määrittelee eliitteihin kuuluviksi ne, jotka käyttävät valtaa ja vaikutusvaltaa siten, että he aktiivisesti kontrolloivat kohtuutonta osaa yhteiskunnan resursseista. (Ruostetsaari 2003, 44–49.)

Etzioni-Halevyn mukaan eliitteihin kuuluvat epätasa-arvoisten elitististen rakenteiden säilyttämistä ajavien lisäksi ne, jotka aktiivisesti kamppailevat elitistisiä rakenteita vastaan. Näin yhteiskunnallisten ja protestiliikkeiden johto kuuluu hänen mielestään eliittiin. Etzioni-Halevy myöntää, että yhteiskunnalliset liikkeet eivät ole yleisesti kovin vaikutusvaltaisia mutta voivat joskus olla merkittäviä. Demoelitistinen lähestymistapa on lähellä paretolaista määritelmää, jonka mukaan minkä tahansa elämänalueen parhaimmisto on eliittiä. (Ruostetsaari 2003, 45–46.)

Dogan ja Higley ovat jatkokehittäneet demoelitististä määritelmää. Heistä eliitillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka kykenevät säännöllisesti ja merkittävästi vaikuttamaan poliittisiin ratkaisuihin strategisesti keskeisten asemiansa vuoksi, olivatpa asemat virallisissa tai toisinajattelijoiden muodostamissa organisaatioissa. (Ruostetsaari 2003, 47–48.) Demoelitismissä ei ole klassisen eliittiteorian mukaisesti kahtiajakoa eliittiin ja massaan vaan vallankäytössä on aste-eroja. Ruostetsaari on kuvannut vallan rakenteita hienojakoisella darts-tikkataulu metaforalla, jossa vallan ydintä kiertävät vaikutusvallan aste-erojen mukaan heikkenevät kehät, ja tikkataulun sektorit kuvaavat yhteiskunnan eri sektoreita. Vaikutusvalta on vallan erityistapaus, joka perustuu muodollisiin asemiin organisaatioissa tai epämuodollisiin tekijöihin kuten taitoon, kykyyn ja karismaan (Ruostetsaari 2003, 49–50). Yksilöllisiin ominaisuuksiin perustuva valta on riippuvainen kohdejoukosta. Valta on ”laumalta lainattua” ja tietyt ominaisuudet saavat ”vastakaikua juuri tietynlaisessa laumassa”. (Ollila 2005, 17.)

Demoelitismin mukaan demokratia taataan kilpailevien eliittien olemassa ololla. Demoelitismin kriitikko Peter Bacharac huomauttaa kuitenkin, että vain poliittisella eliitillä on kontrollijärjestelmä. Virkamieseliitti on vain korkeintaan välillisessä vastuussa kansalaisille. Taloudellinen eliitti, joka voi tehdä kansalaisten kannalta päätöksiä, joilla on suurempi merkitys

kuin poliittisilla päätöksillä, on myös vaalien muodostaman kontrollijärjestelmän ulkopuolella. (Ruostetsaari 2003, 54.)

### **2.3 Edustuksellinen demokratia ja valta dualismissa**

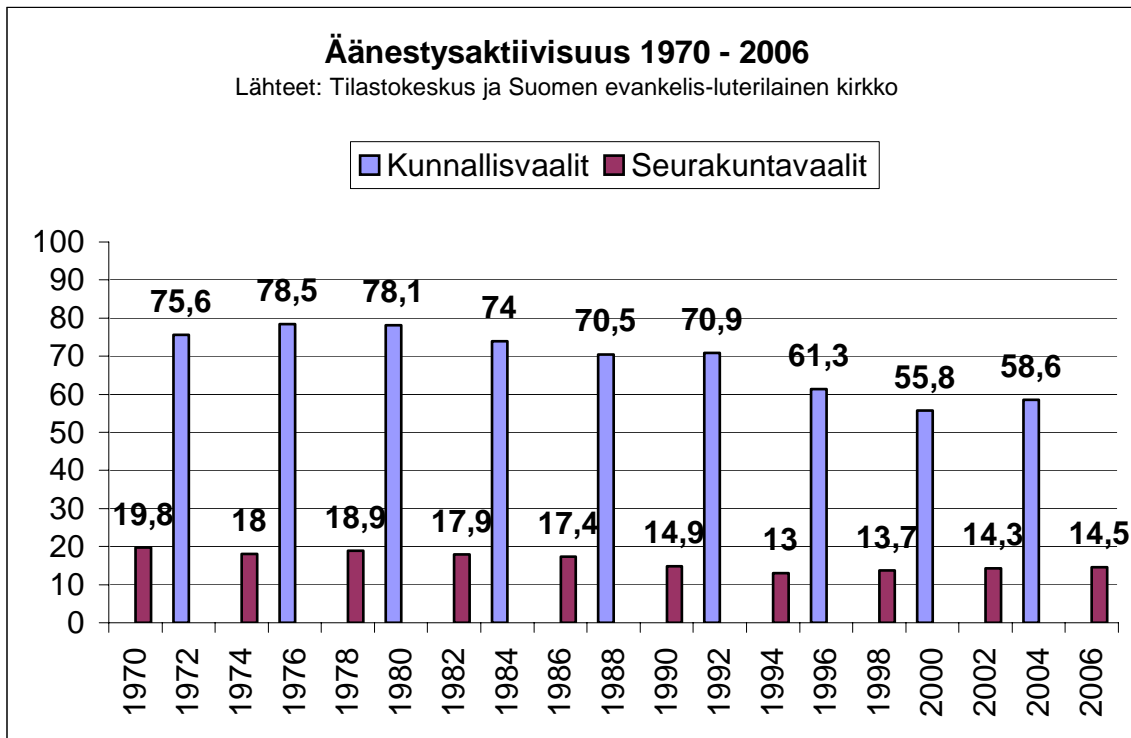
Edellä luvuissa 2.1 ja 2.2 on selvitetty valtaa ja demokratiaa erilaisten teorioiden ja mallien avulla. Pääosa niistä on *edustuksellisen demokratian* teorioita ja malleja. Edustuksellisessa demokratiassa äänioikeutetut kansalaiset valitsevat edustajat muodollisiin virallisiin päätöksentekoelementtiin määrääjäksi (Wiberg 2001, 22). Valtaosa demokratioista perustuu edustukselliselle pohjalle. Tähän on luonnolliset syynsä. Vaikka toivoisimme kansalle laajaa vaikutusmahdollisuutta sitä koskevaan päätöksentekoon, niin käytännössä on mahdotonta järjestää siten, että kansalla olisi aina mahdollisuus olla päättämässä kaikista heitä koskevista julkisista asioista. Kokemus on lisäksi osoittanut, etteivät kaikki halua osallistua politiikkaan; eivät edes äänestämällä. Suurissa ja monimutkaisissa yhteiskunnissa – myös kunnissa ja seurakunnissa – tarvitaan edustuksellista demokratiaa.

#### **2.3.1 Edustuksellinen demokratia kunnissa ja seurakunnissa**

Tässä tutkimuksessa keskitytään valtaan edustuksellisen demokratian omaavissa julkisoikeudellisissa yhteisöissä – kunnissa ja seurakunnissa. Edustuksellisuuden periaatteet on vahvasti ilmaistu maamme perustuslain 2 §:ssä. (Nousiainen 1998, 142). Samoin on asianlaita kuntalain 1 §:n mukaan kunnallishallinnossa. Asukkaiden demokraattista oikeutta valita kunnan ylin päättävä elin pidetään kunnallisen itsehallintomme yhtenä oleellisimmista tekijöistä (Heuru 2001, 45). Kunnallishallintomme perustuminen edustukselliseen demokratiaan vastaa myös Euroopan paikallisen hallinnon peruskirjan periaatetta: paikallisessa itsehallinnossa päävastuu on valtuustoilla tai kokouksilla, joihin jäsenet valitaan vapaille vaaleilla äänestyksen ollessa salainen ja äänioikeuden ollessa yleinen ja yhtäläinen. (Heuru 2006, 105). Evankelis-luterilaisten seurakuntien edustuksellinen demokratia on kirjattu kirkkolainsäädäntöön. Edustuksellinen demokratia pohjautuu seurakunnissa pitkään perinteeseen, julkisoikeudelliseen asemaan ja ns. yleiseen papputeen.

Kuntalaisten ja seurakuntalaisten tärkein tehtävä edustuksellisessa demokratiassa on äänestää vaaleissa neljän vuoden välein kunnanvaltuutettuja ja kirkkovaltuutettuja päättämään puolestansa yhteisistä asioista (ks. Sutela 2001, 89). Äänestysaktiivisuus on yleisesti käytetty mittari edustuksellisen demokratian toimivuudesta. Seuraavassa ovat kunnallisvaalien ja

seurakuntavaalien äänestysprosentit siitä lähtien, kun ensimmäiset suhteelliset seurakuntavaalit toimitettiin vuonna 1970 (Kansanaho 1976, 107).



Kuvio 3. Äänestysaktiivisuus kunnallis- ja seurakuntavaaleissa 1970–2006.

1869–1969 seurakunnissa kirkonkokouksessa valittiin luottamushenkilöt ns. yksinkertaisella enemmistöperiaatteella ja kokousten osanottajajoukko oli yleensä pieni. Esimerkiksi 1960-luvulla osallistuneita laskettiin olleen 1–1,5 % jäsenistöstä (Raivio 1994, 55). Paremman demokraattisuuden ja muissa yleisissä vaaleissa omaksutun käytännön mukaisesti toisen maailmansodan jälkeen vaadittiin vaalitavan muuttamista suhteelliseksi. Suhteellista vaalitapaa vastustettiin kirkossa, koska sen arveltiin tuovan mukanaan poliittisten puolueiden aktiivisuutta, vaalipropagandaa ja haittaavan seurakuntayhteyttä. Kun muutos lopulta 1969 tuli voimaan, siihen sisällytettiin rajoite, että valitsijayhdistysten ehdokaslistoista sai käyttää vain järjestysnumeroa eikä muita tunnuksia saanut olla (Raivio 1994, 54; Kansanaho 1976, 107). Seurakuntavaalien alhaisesta äänestysprosentista huolimatta (kansallisissa ja kunnallisissa vaaleissa näin alhaista äänestysprosenttia pidettäisiin kriisin tunnuksena) 1969 muutos toi merkittävästi lisää äänestäjiä. Nyt äänestäjät ja valtuutetut vastaavat paremmin jäsenistön rakennetta. Todettakoon vielä, että kun yleinen ja yhtäläinen äänioikeus tuli valtionhallintoon 1907 ja kunnallishallintoon 1917, niin seurakuntahallinnossa tähän oltiin valmiita vasta 1954 lähtien (Sinisalmi 1999, 20; Kansanaho 1976, 106).

Seurakuntavaalien ja kunnallisvaalien alhainen äänestysprosentti asettaa toivomisen varaa demokratian toimivuudelle tällä mittarilla. Kunnissa on pyritty viime aikoina parantamaan osallistumismahdollisuuksia vaaleihin. Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa oli ennakköäänestyspaikkoja 658 ja vuoden vaaleissa 2004 yhteensä 1.094 mukaan lukien kiertävien vaaliautojen pysähdyspaikat. (Pikkala 2005a, 22.) Seurakuntavaaleissa on otettu laajasti käyttöön marketit ennakköäänestyspaikkoina. Yhtenä mahdollisuutena lisätä äänestysaktiivisuutta on verkkoäänestys, jota kokeillaan 2008 kunnallisvaaleissa kolmella paikkakunnalla (Oikeusministeriö vaaliyksikkö, 2007 b).

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon traditio on korostanut seurakuntaa jäsenineen kirkon perusyksikkönä. Seurakuntien jäsenten edustus eli edustuksellinen demokratia on kuulunut kirkkomme hallintoon virkaan perustuvan päätösvallan rinnalla. Kansalaisten itsehallinto ei ole samalla tavalla evankelis-luterilaisen kirkkomme ydintä kuin kunnissa. Seurakuntien demokraattinen hallinto on kirjattu kuitenkin kirkkolainsäädäntöön. Edustuksellisen demokratian ollessa tosiasiallinen kunta- ja seurakuntahallinnon demokratian muoto on se myös tämän tutkimuksen keskiössä.

Äänestämisen eli vaalivaikuttamisen jälkeen toisena edustuksellisen demokratian tunnusmerkkinä ovat luottamushenkilöt. Luottamushenkilöpaikat tarjoavat aktiivisille kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa äänestämistä laajemmin yhteisten asioiden hoitoon. Toisaalta heille kuuluu poliittisen vastuun kantaminen tehdyistä päätöksistä. Poliittinen vastuu realisoituu neljän vuoden välein vaaleissa. Kunnallisvaaleissa on ollut noin 40.000 ehdokasta, joista on valittu noin 12.000 valtuutettua (Kansanvalta...2005, 64). Kaikkiaan kuntien valtuustoissa, hallituksissa ja lautakunnissa oli noin 36.000 luottamushenkilöpaikkaa valtuustokaudella 2001–2004 (Suomen Kuntaliitto 2004). Seurakunnissa oli vastaavasti noin 12.000 valtuusto- ja 30.000 luottamustoimipaikkaa (Kirkko muutosten ...2004, 326).

Kolmas edustukselliseen demokratiaan liitettävä asia on selkeästi määritelty vallanjako. Suomessa on perinteisesti lähdetty Montesquien vallan kolmijako-opista, jota soveltuvien osin noudatetaan myös kunta- ja seurakuntahallinnossa. Kunta- ja seurakuntahallinnossa merkittävin jako on jako päätösvaltaan ja hallintoon.

### 2.3.2 Dualismi kunnissa ja seurakunnissa

Kunnissa ja seurakunnissa edustuksellisen demokratian valtaa käyttää organisaatioiden dualistinen johto. Dualistiseen johtoon kuuluvat sekä vaaleilla valittu valtuusto että muut luottamushenkilöt ja palkattu ammatillinen viranhaltijajohto. Dualistisen johtamisrakenteen nykyiseen asemaan vaikuttavat muut dualismin piirteet (dualistinen periaate, funktionaalinen dualismi ja dualistinen organisaatio) ja niiden kehittymiseen vaikuttanut perinne sekä nykyiset demokratian politiikkavaatimukset ja toiminnan tehokkuusvaatimukset.

Tutkimuksen keskiössä on valta edustuksellisessa demokratiassa kunnissa ja seurakunnissa, mitä toteutetaan dualistisella johtamisella. Lähtökohtaisesti luottamushenkilöitä voidaan pitää poliittisen johtamisen ja viranhaltijajohtoa ammatillisen johtamisen edustajina. Nykyistä kuntalakia säädettäessä oli todettu viranhaltijavallan vahvistuneen ja lakiuudistuksen tavoitteeksi asetettiin tasapaino poliittisen ja ammattijohtamisen välillä. Useammassa tutkimuksessa on todettu, että valta on edelleen liukunut viranhaltijajohdolle. Samoin on todettu, että luottamushenkilötoimielinten osalta valtaa on keskittynyt erityisesti kunnanhallitukselle. (Sinisalmi 1999; Heuru 2000.)

Seurakunnista ei ole vastaavia aiempia tutkimustuloksia käytettävissä kuin kuntapuolelta. Kuitenkin kirkkolainsäädännössä ja seurakuntien hallinnossa seurataan kunnallishallinnon toimintaa ja samanlaisessa toimintaympäristössä samantapaiset toimet johtavat samantapaisiin ilmiöihin. Seurakuntahallinnossa viranhaltijavaltaisuutta ei ole nostettu erityiseksi ongelmaksi. Päinvastoin piispainkokous on aloittanut keskustelun viranhaltija-aseman korostamiseksi.

Dualismi ja dualistisen johtamisen muodolliset valtarakenteet ovat osa tämän tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Yhdessä ne luovat pohjan tutkimuksen empiirisen osan kysymyksenasetteluille.

## **3 KUNNAN JA SEURAKUNNAN YHTEINEN HISTORIA**

### **3.1 Yhteinen historia ja sen vaikutuksia**

Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa on otettava huomioon kontekstuaaliset tekijät esimerkiksi historia ja kulttuuri (Hirsjärvi & Hurme 2001, 19). Tässä luvussa selvitetään seurakuntien ja kuntien pitkää yhteistä historiaa ja niiden määrän sekä tehtävien kehitystä. Myös hallintoelinten kehitystä ja nykyistä kuntien ja seurakuntien laaja yhteistyötä esitellään.

Kunnallinen organisaatiomuoto ja sen paikallisen itsenäisyyden aste on saanut pääasiallisen alkuperänsä roomalaiskatolisen kirkon ennen reformaatiota soveltamista hallintoperiaatteista (Ryynänen 1997, 157). Tutkimuksessa on viimeaikoina korostettu, että pohjoismaisen hyvinvointivaltion ymmärtämiseksi on otettava huomioon myös luterilaisen kirkon vaikutus (Huhta & Malkavaara 2005, 20). Hyvinvointiyhteiskunnan laaja-alaisuuden lisäksi valtauskonnolla näyttäisi olleen vaikutusta myös siihen, millainen hallintorakenne eri maiden kunnissa on. Lidström (1996, 161) on tehnyt havainnon, jonka mukaan pormestari malli tuntuu hallitsevan katolisissa maissa erityisesti Länsi-Euroopassa ja kollektiivisempi valtarakenne protestanttisissa maissa.

#### **3.1.1 Ruotsin vallan aika**

Yhteistä historiaa seurakunnilla ja kunnilla on pitkälti. Suomen kunnallinen itsehallinto on syntynyt kahdesta perinteestä; kaupunkien porvareiden keskiajalla saamasta oikeudesta hoitaa kaupunkien hallintoa ja seurakuntien papiston johtamista pitäjänkokouksista (Jyränki 2003, 115). Suomessa ensimmäisiä itsehallinnollisia piirteitä tuli 'kauppakyliin' 1300 ja 1400-luvuilla saksalaisten hansakauppiaiden toimesta (Grönholm 1983, 33). Kauppakylät olivat pieniä ja koko Suomi hyvin maaseutumainen (Malkavaara 2003, 17). Kauppakylä paikkakunnat perustivat kaupungeja sotilaallisista ja taloudellisista syistä (Rönkkö 2001, 118).

Kaupunkien oikeuksia ja velvollisuuksia säätelivät noin vuodesta 1350 Maunu Eerikinpojan kaupunkilaki ja erilliset kaupunkien perustamiskirjat sekä erioikeudet eli privilegit että erityisrasitukset (Heuru 1995, 27). Viimeiset erityisosoikeuksista ja -rasituksista poistettiin vasta 1976 kunnallislaisissa. (Rönkkö 2001, 119; Asikainen ym. 1984, 345; Grönholm, 1983, 34.) Porvarit valitsivat yleisessä raastuvankokouksessa joukostaan neuvos- eli raatimiehet raatiin.

Nämä valitsivat keskuudestaan pormestarin. (Rönkkö 2001, 119.) Raadin tilalle viralliseen kielenkäyttöön tuli maistraatti Kustaa II Aadolfin aikana (hallitsijana 1611–1632). Nimen vakiintuminen vei kuitenkin paljon aikaa. Maistraatin tehtävänä oli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito, elinkeinotoiminnan edistäminen ja tuomioistuimena toimiminen. Maistraatin tehtäviin kuuluivat myös valtion tehtävät eli kuninkaallisten käskyjen ja asetusten toimeenpano sekä verojen kanto ja luovutus. Vaikka laki edellytti maistraatin kollektiivista vastuuta asioista, pormestaria pidettiin päävastuullisena tehtävien hoidosta. (Sinisalmi 1999, 71.) Kirkollisten asioiden hoito kaupungeissa kuului seurakunnille, jotka huolehtivat pääasiallisesti myös opetustoimesta sekä köyhäin- ja sairaanhoidosta (Forsius 1978; Asikainen ym. 1984, 345–346).

Maaseudulla oli paikallisen itsehallinnon perusyksikkönä pitäjä eli paikallisseurakunta (Pesonen & Vesala 2006, 6). Seurakuntien perustaminen oli kanonisen oikeuden mukaan piispan tehtävä samoin kuin papin nimittäminen. Käytännössä seurakunnat perustettiin yhteistyössä alueen väestön kanssa. Papin palkkaaminen ja kirkon rakentaminen oli suuri ponnistus ja taloudellinen taakka. Yhteistoiminnassa näkyi myös pohjoismainen käsitys vapaan talonpojan oikeudesta päättää itse omista asioistaan. Talonpoikien itsenäisyys näkyi papin valinnassa, jossa he saivat tehdä yksimielisen ehdotuksen valittavasta piispalle. Myös epämieluisia ehdokkaita talonpoikien tiedetään estäneen pääsemästä pitäjään (Pirinen 1991, 158). Keskiajalla maalaisseurakunnissa oli yleensä vain yksi pappi. Hänelle kuului vastuu seurakunnan hengellisistä asioista ja seurakunnan järjestyksestä sekä taloudesta. Kansa sai sanoa mielipiteensä yhteisistä asioista pitäjänkokouksissa ja kirkonkokouksissa. Kokousten välillä lienee jossain ollut eroa pitäjänkokousten käsitellessä hallintopitäjien asioita ja kirkonkokousten kirkollisia asioita. Käytännössä eron tekeminen oli vaikeaa ja usein ne olivat sama asia. Keskiajan päättyessä maassamme oli noin sata emäseurakuntaa ja viitisenkymmentä kappelia. (Kansanaho 1976, 66–73.)

Uskonpuhdistuksen jälkeen ja erityisesti 1600-luvun jälkipuoliskolla pitäjänkokousten merkitys paikallisena päättävänä elimenä kasvoi. Pitäjänkokouksista annettiin yksityiskohtaiset määräykset papiston privilegioissa eli erioikeuksissa 1650 ja 1723 (Asikainen ym. 1984, 345; Kansanaho 1976, 73). Kokouksissa, jotka pidettiin yleensä jumalanpalvelusten jälkeen (Pirinen 1991, 356), käsiteltiin kirkkoherran johdolla niin pitäjän kuin seurakunnan yhteiset asiat. Asiat olivat pääasiassa kuriin ja yleiseen järjestykseen sekä sairaanhoitoon, kansanopetukseen ja köyhäinhoitoon liittyviä mutta myös pitäjän makasiinien perustamista ja teiden kunnossapitoa



käsiteltiin (Kansanaho 1976, 73; Rönkkö 2001, 120; Jyränki 2003, 115; Pesonen & Vesala 2006, 6). Köyhäintupien rakentaminen oli säädetty kerjuujärjestyksessä 1642 seurakuntien tehtäväksi (Mäkinen 2002, 189). Koulujen opetusohjelman sisältänyt koulujärjestys oli osa kirkkojärjestystä samoin kuin hospitaaleja eli sairastupia koskevat säännökset (Pirinen 1991, 373–375).

Uskonpuhdistuksen myötä seurakuntien perustaminen siirtyi piisपालta hallitsijalle. Tosin pari kertaa 1600-luvulla hallitsija antoi tämän oikeuden ensin Turun piispa Iisak Rothoviukselle ja sitten kenraalikuvernööri, kreivi Pietari Brahelle yhdessä piispojen kanssa. Uusia seurakuntia ei perustettu pitkään aikaan uskonpuhdistuksen jälkeen, mutta 1600-luvulla niitä perustettiin runsaasti niin, että Ison vihan alkaessa vuonna 1710 seurakuntia oli 353. Kappelissa saattoi olla jo omakin pappi, mutta muutoin ne olivat emäseurakunnan kirkkoherran alaisia.

Yksi olennainen osa uskonpuhdistusta oli sanoman julistamisen muuttaminen kansankieliseksi latinan sijasta. Tämä on lähentänyt seurakuntaa ja kansaa. Pitäjänkokousten pöytäkirjat laadittiin kuitenkin virkamiesten käyttämälle ruotsin kielelle. Huomattava asia hallinnolliselle ajattelulle oli, että virkamiehet ja papiston kasvattava koululaitos toimi tuomiokapitulien alaisena.

### **3.1.2 Venäjän vallan aika**

Suomesta tuli Venäjän autonominen suuriruhtinaskunta 1809. Eurooppalaisia valistusaatteita ihannoiva tsaari Aleksanteri I piti voimassa Ruotsin vallan aikaiset lait, niiden joukossa oikeuden uskonnon vapaaseen harjoittamiseen ja kirkkolait (Heininen & Heikkilä 1996, 161; Huhta & Malkavaara 2005, 20). Vastapalveluksena tsaarin suopeudesta kirkon tuli pitää kansalaiset opetuksellaan ja valvonnallaan keisarikunnalle nöyrinä alalaisina (Malkavaara 2000, 22). Rauhan säilyttäminen Suomessa oli tärkeää Venäjälle. Suomessa olot pysyivät rauhallisina ja kansa tyytyväisenä, kun hallinto ja yhteiskunnalliset olot säilyivät totuttuina. Ortodoksinen tsaari oli luterilaisen Suomen Suuriruhtinas ja myös luterilaisen kirkon päämies. (Malkavaara 2003, 17.) Tämä sai kirkon tavoittelemaan suurempaa itsenäisyyttä valtiosta ja samalla se lisäsi kirkossa ymmärrystä uskonnonvapautta kohtaan (Kunta ja seurakunta – 2002, 18).

Maalaiskunnissa 1830-luvulta vuoteen 1865 kaikki yhteiset itsehallintoasiat käsiteltiin kirkonkokouksessa (Hannus & Hallberg 1997, 29–30; Asikainen ym. 1984, 345). Kirkon hengellistä toimintaa ja seurakuntien hallintoa koskevat lait pysyivät muuttumattomina, mutta maalliset velvoitteet, kuten köyhäinhoito ja pitäjän taloutta koskevat asiat lisääntyivät mm.

teollistumisen ja väestönkasvun takia (Malkavaara 2000, 22; Huhta & Malkavaara 2005, 20). Pitäjien hallinnolliset tehtävät veivät suuren osan papiston ajasta. Nouseva herätyskristillisuus korosti kirkon hengellistä tehtävää ja piti yhteiskunnallisia asioita mm. köyhäinhoitoa kirkolle kuulumattomana tehtävänä (Malkavaara 2000, 22).

Venäjään liitetyssä Suomessa oli aluksi 446 seurakuntaa, joista noin puolet oli kappeleita. Seurakuntien perustamisoikeus siirtyi keisari-suuriruhtinaalle, joka siirsi tehtävän 1826 senaatille. Aloitte oikeus uuden seurakunnan perustamisesta oli tuomiokapitulilla ja kuvernöörillä eli maaherralla ja nyt virallisesti myös seurakunnan jäsenillä (Kansanaho 1978, 68–69.) Oma valtiollinen kehitys alkoi Suomessa Venäjän vallan aikana. Paikallisen itsehallinnon vireytyminen muualla Euroopassa 1830-luvulta lähtien (Norton 1994, 7–10) havaittiin täälläkin ja asiaa pidettiin tärkeänä Suomelle mm. yhteiskunnallisen elämän kehittymiseksi (Heuru 1995, 19; Heuru, Mennola & Rynänen 2001, 19).

## **3.2 Eriytyvä historia**

### **3.2.1 Kunnan ja seurakunnan ero Venäjän vallan aikana**

Poliittisen toiminnan käynnistyttyä 1800-luvun puolivälin jälkeen alkoivat kunnallis- ja seurakuntahallinnon muutokset. Ensimmäinen muutos oli fennomaanien aikaansaama laki, jonka mukaan vuodesta 1859 alkaen pitäjänkokousten pöytäkirjat voitiin laatia suomeksi niissä seurakunnissa, joissa suomi oli myös jumalanpalvelusten kielenä (Tiihonen & Ylikangas 1992, 244). Muutoksia vauhditti talonpoikaisväestön aktivoituminen, taloudellinen vaurastuminen, paikallishallinnon tehottomuus sekä Ruotsista saatu esimerkki (Murtorinne 1992, 206).

Nykyisenlainen kunnan ja seurakunnan tehtäväjako alkoi maaseudulla, kun 1865 annettiin asetus kunnallishallituksesta maalla (*MKunA*). Kaupunkien itsehallinto oli säilynyt keskiajalta, mutta asetuksella kunnallishallituksesta kaupungissa (*KKunA*) 1873 sekin ajanmukaistettiin. Samalla lopetettiin siihenastiset talonmistajien erikoiskunnat ja kaupunkien kunnallishallinto yhtenäistettiin (Itkonen 1948, 5; Heuru 1995, 27). Kaupunkien hallinnossa porvareiden pitkäaikainen etuoikeutettu asema päättyi (Sinisalmi 1999, 18). 1873 *KKunA* erotti selkeästi päätösvalan ja hallinnon. Päätösvalta säädettiin valtuustolle ja hallinto maistraatille ja lautakunnille (Ursin & Heuru 1991, 7; Sinisalmi 1999, 18). Uudistuksen pääosat mm. kunnallishallinnon yksiköt noudattivat Ruotsin 1862 kunnallislain linjoja (Bennet 1993, 42; Heuru ym. 2001, 19). Uudistus oli kaiken kaikkiaan todella merkittävä. Erityisesti maaseudulla

tämä oli suuri hallinnollinen muutos, kun seurakuntien lisäksi samalla alueella alkoivat toimia maalaiskunnat. Myös demokraattisessa mielessä muutos oli suuri (Grönholm, 1983, 37). Kuntahallinnosta tuli osa poliittista järjestelmää (Heuru ym. 2001, 19). Päätösvaltaa käytettiin maaseudulla kuntakokouksessa ja myös valtuuston perustaminen tuli mahdolliseksi. Osallistumisoikeus kuntakokoukseen oli hyvämaineisilla kunnalle veroa maksavilla miehillä. Verojen periminen kunnalle, yksi kunnallishallinnon perusta, tehtiin mahdolliseksi heti (Asikainen ym. 1984, 346).

Tehtävät, joista seurakunnat olivat huolehtineet, eivät käytännössä siirtyneet välittömästi kuntien vastuulle. Asetuksessa oli kolmen vuoden siirtymäaika (Murtorinne 1992, 208) ja myös 1860-luvun lopun nälkävuodet vaikuttivat. Nälkävuodet suistivat monen pitäjän hallinnon epäjärjestykseen. 1865 ja 1873 asetuksilla kuntia ja kaupunkeja velvoitettiin huolehtimaan avoterveydenhuollosta lähinnä tarttuvien tautien ja yleisen terveydenhuollon osalta (Kunta ja seurakunta – 2002, 10.) Köyhäinhoito siirtyi 1879 vaivaishoitoasetuksella kunnille. Silloin vallinneiden liberalististen ajatusten mukaisesti köyhäinhoitoon suhtauduttiin pidättyvästi. (Rönkkö 2001, 123.) Kuntien velvoitteet köyhäinhoidossa vähenivätkin siitä, mitä ne olivat olleet aiemmin seurakuntien osalta. Köyhiltä vietiin lakimääräinen oikeus köyhäinhoitoon ja myös mahdollisuus valittaa vaivaishoitopäätöksistä. (Rönkkö 2001, 123; Mäkinen 2002, 195; Mustakallio 2002, 199.)

Pappisto oli pääosin hyvillään seurakunnan ja kirkon erosta. Voimistunut herätyskristillisyys vaati kirkolle itsenäisempää asemaa valtioon ja yhteiskuntaan nähden. Papin toivottiin olevan ensisijaisesti seurakunnan palvelija ja sielunhoitaja. (Malkavaara 2003, 18.) Kirkon omaa eritystehtävää alettiin korostaa 1850-luvulta lähtien myös seurakuntapapiston toimesta. Kirkonkokoukset ja pitäjän jatkuvasti lisääntyneet tehtävät rasittivat papistoa. Suurimpana rasituksena koettiin 1852 köyhäinhoitoasetus, joka oli lisännyt pitäjien huoltovastuuta ja samalla papiston työtaakkaa niin, että yhteiskunnalliset tehtävät veivät pääosan seurakuntapapiston ajasta (Kunta ja seurakunta – 2002, 10; Malkavaara 2000, 22). Silloisen yhtenäiskulttuurin oloissa oli papistossa myös niitä, jotka katsoivat yhteiskunnallisten velvoitteiden kuuluvan seurakunnalle ja papille. Useat papit jatkoivatkin kunnallisasetuksen mukaisten uusien kuntakokousten ja kunnallislautakuntien johdossa. Maallisten ja hengellisten asioiden käsittelylle syntyi kuitenkin selkeä ero ja kirkko alkoi vetäytyä yhteiskunnallisesta vastuusta. (Murtorinne 1992, 206–220.)

Kunnallishallinnon uudistusten yhteydessä uudistettiin myös koululaitos ja avoterveydenhuolto. Kansakoulua koskevat asiat siirrettiin kansakouluasetuksella 1866 kuntakokoukselle. Papistolle jäi kuitenkin oikeus valvoa uskonnonopetusta kouluissa. Lasten alkeisopetus jäi kansakoulua lukuun ottamatta kirkon tehtäväksi. Oppikoulut jäivät pois tuomiokapitulien johdosta ja valvonnasta uuden 1869 kirkkolain myötä. (Kunta ja seurakunta – 2002, 10; Murtorinne 1992, 210–214, 227.) Asetukset 1865 ja 1873 velvoittivat kuntia ja kaupunkeja huolehtimaan avoterveydenhuollosta sekä järjestämään rokotuksia ja kulkutautien torjuntaa, myös kättilö piti nimetä (Kunta ja seurakunta – 2002, 10).

Vuoden 1869 ns. Schaumanin kirkkolaki oli merkittävä laki itsenäistäessä kirkkoa suhteessa valtioon ja vahvistaessa kirkon sisäistä itsenäisyyttä. Kirkolle tuli sen omaa lainsäädäntöä varten sitä säättävä synodi, kirkolliskokous. Kirkkolaki vahvisti kunnan ja seurakunnan eroa. (Murtorinne 1992, 210–220.) Kunnan aluesidonnaisuus seurakunnan alueeseen säilyi vielä. Kirkkolain mukaan uuden seurakunnan ja samalla kunnan perustamiseksi vireillepano-oikeus oli seurakunnalla, piispalla tai tuomiokapitulilla, mutta ei enää maaherralla. Uusiakin seurakuntia perustettiin, mutta erityisesti kappeliseurakuntia itsenäistettiin Venäjän vallan aikana. (Kansanaho 1978, 68–69.)

### **3.2.2 Itsenäisyyden aika**

Erilaisia seurakuntia oli Suomen itsenäistyessä yhteensä 528. Näistä 473 oli itsenäisiä kirkkoherrakuntia. Päätökset 35 kappelin ja 6 saarnaajaseurakunnan muuttamisesta kirkkoherrakunnaksi oli jo tehty, joten jäljelle jäi vain neljä kappelia ja kymmenen saarnaajan hoitamaa seurakuntaa kirkkoherrakuntien eli kuntien lisäksi. Aloiteoikeus uuden seurakunnan perustamisesta oli seurakunnalla, piispalla tai tuomiokapitulilla. Myöhemmin säädökseen tehtiin lisäys, että asia tuli alistaa kirkkohallituksen tutkittavaksi. Uuden seurakunnan perustamisesta päätti valtioneuvosto. (Kansanaho 1978, 69.)

Merkittävä periaatteellinen muutos tuli kunnalliseen aluejakoon kunnallisen jaotuksen muuttamista koskevan lain myötä, joka vahvistettiin 19.5.1925 (Itkonen 1948, 6). Vuoden 1925 loppuun saakka kunnan alueena oli seurakunnan alue. Uuden kunnan perustaminen oli siis ollut riippuvaista seurakunnasta. Kaupunkien osalta ei ollut tätä määräystä, mutta käytännössä kaupungin ja siinä toimivan seurakunnan alueet olivat yleensä samat. Vuodesta 1926 alkaen asia on ollut toisin päin. Vain seurakuntayhtymien sisällä seurakuntien rajat voivat poiketa

kuntarajoista. Seurakuntayhtymiä on pääasiassa suurissa kaupungeissa ja kaksikielisissä kunnissa. Seurakuntayhtymänkin tulee ulkorajoiltaan noudattaa kuntarajoja kuuluipa siihen sitten yhden kunnan sisällä olevat seurakunnat tai eri kuntien alueella olevia seurakuntia. Kirkollisverojen perinnän takia seurakunnan tai seurakuntayhtymän alueen on noudatettava kunnan aluetta. (Kansanaho 1976, 69–70.)

Seurakunnan diakonia ja kunnan sosiaalityö irtautuivat toisistaan nopeasti kokonaan. Tosin yhteiskunnan sosiaalipolitiikan tarjoama turva oli köyhässä uudessa tasavallassa vähäinen. Kansalaisyhteiskunta ja diakonia sen mukana toimi sosiaalipolitiikan aukkojen paikkaajana. 1900-luvun alkupuolella diakonissat olivat itse asiassa ainoita ammattilaisia huoltotyössä ja autettavia riitti mm. 1918 sodan seurauksena. Uusi köyhäinhuitolaki tuli voimaan 1922 ja 1937 astui voimaan sosiaaliturvan peruslait mm. kansaneläkelaki. (Malkavaara 2000, 25–26.)

Yhteiskunnan kehittyessä ja hitaasti vaurastuessa seurakuntien rooli kapeni entisestään. Muutoksen tilanteeseen teki 1939–1945 sodat ja niitä seuranneet henkisesti ja taloudellisesti vaikeat ajat. Kirkko uudistui myös sisäisesti ja uudistuksen kärjessä olivat ns. asevelipapit, jotka sodan keskellä olivat lähentyneet eri kansalaisryhmiä. Kirkon ihanteeksi tuli kaikkia kirkon jäseniä palveleva kansankirkko. Konkretiaa oli 1944 kirkkolakiin tulleet lisäykset mm. pakollisesta diakonian virasta seurakuntiin. Kirkko pyrki laajentamaan ajatteluaan yksilön pelastautumisesta ja tarjoamaan välineitä arkielämän ja yhteiskunnallisten ongelmien kohtaamiseen. (Malkavaara 2000, 27–29.) Ajankohdan erityisolosuhteet vaativat seurakunnilta panostusta diakoniaan (Huotari 1977, 228).

Seuraava ajanjakso, jolloin kirkkoa siirrettiin yhteiskunnallisen kehityksen marginaaliin, alkoi 1960-luvulta (Murtorinne 1995, 389). Kirkkoa arvosteltiin voimakkaasti ja vaadittiin kirkon ja valtion eroa (Lampela-Kivistö 2003, 129). Taloudellinen kasvu ja hyvinvointivaltion luomiseksi tehty lainsäädäntö lisäsivät samaan aikaan merkittävästi kunnan roolia palvelujen tuottajana ja yhteiskunnallisena toimijana. Kuntien henkilökuntamäärä kasvoi voimakkaasti. 1970-luvulla kuntien tehtävät laajentuivat lasten päivähoidon, peruskoulun, nuorisotoimen ja kansanterveystyön alueilla. 1980-luvulla voimistuivat sosiaalipalvelut, erityisesti vanhustenhuolto, ja kulttuuri- ja vapaa-ajanpalveluja tuli kuntien lakisääteisiksi tehtäviksi. (Rönkkö 2001, 129.) Merkittävin seurakuntien kannalta oli 1972 kansanterveyslaki, joka ei enää tunnustanut seurakuntien sairaanhoitaja-diakonisoja (Malkavaara 2000, 42). Diakonisojen tarjoama kotisairaanhoito ja diakonisojen kahden esimiehen – kirkkoherran ja kunnanlääkärin

järjestelmä jäi pois. Näin viimeinen kunta-seurakuntayhteyden virallinen toiminnallinen side katkesi. Seurakuntien yhteisöllinen ajattelu ja palvelut koko väestölle vähenivät (Malkavaara 2002, 249).

### **3.3 Yhteistyön aika**

Suomalaisen yhteiskunnan rakenteita ravistellut suuri murros oli 1990-luvun alun lama (Lampela-Kivistö 2003, 130). Lama ja sitä seurannut voimakas kansainvälistyminen ja markkinoiden etusijaistuminen yhteiskuntaan nähden oli yksi Suomen kolmesta suuresta murroksesta. Aiemmat olivat 1860-luku (valtiollisten instituuttien ml. kunnallishallinnon perustaminen ja suuri nälänhätä), ja 1950–1960 -luvut (hyvinvointivaltion luominen). (Väyrynen 2000, 3–6; Ruostetsaari 2003, 12–13.) Kirkko reagoi lamaan ja muutamaan sen keskeisistä ongelmista melko nopeasti. Kirkon Yhteisvastuukeräyksen tuotolla perustettiin Takuu-Säätiö ja diakoniahenkilöstöä koulutettiin auttamaan ylivelkaantuneita. Seurakuntien ja työttömien yhdistysten perustamat työttömien ruokailupisteet ja myöhemmin ruokapankit toimivat taloudelliseen ahdinkoon joutuneiden apuna ja yhteiskunnallisen keskustelun herättäjinä. Mielenterveyshoidon laitospaikkojen alasajo ja yhteiskunnan turvaverkkojen pettäminen toivat paljon asiakkaita diakoniatuomistoihin ja kirkon palvelemaan puhelimeen. (Lampela-Kivistö 2003, 133; Malkavaara 2000, 50.) Seurakuntien toiminnan reagoitiherkkyys ja kuntien talousahdinko saivat kunnat kiinnostumaan entistä tiiviimmästä yhteistyöstä seurakuntien kanssa (Kunta ja seurakunta – 2002, 11).

Toki kunnat olivat laajojen hyvinvointipalvelujen tuottajina eturintamassa ja laajemmalla rintamalla vastaamassa laman kansalaisille mukanaan tuomiin ongelmiin. Samalla kunnat joutuivat sopeuttamaan omaa talouttaan voimakkaasti alenevaan tulokehitykseen. Kuntien ja seurakuntien yhteistyö oli yksi konkreettinen tapa reagoida vaikeassa taloustilanteessa. Yhteistyön syvennyttyä erilaisia yhteistyöohjelmia laadittiin. Yhteistyötä auttoi myös se, että kummallakin julkishallinnon toimijalla on päättävissä elimissä samoja luottamushenkilöitä. Uutta laajan yhteistyönaikaa vastaan ei ollut ajan henki yhteiskunnassa eikä kirkon sisällä. Yhteistyölle oli kannustimena toimintaympäristön muutos, joka kosketti niin kuntia kuin seurakuntia (Kunta ja seurakunta – 2002, 72.) Molemmat palvelevat samoja kansalaisia samalla alueella, joten yhteistyö on luonnollista.

Yhteistyötä on tehty kautta aikojen kuntien ja seurakuntien kesken. Yhteistyöstä on koottu Suomen Kuntaliiton ja Kirkkohallituksen yhteistyöllä 75-sivuinen kirja Kunta ja seurakunta –

yhteistyötä yhteisön hyväksi (2002). Yhteistyö on aktiivisinta peruskoulun ja lukion toiminnassa, jossa vastaajaseurakunnista 92,7 % harjoitti säännöllistä ja 5,3 % satunnaista yhteistyötä. Tiivistä yhteistyötä on myös vanhustenhuollossa, jossa vastaavat prosenttiluvut ovat 81,8 %+15,2 % ja päivähoitossa 69,3 %+24,5 %, nuorisotoimessa 57,4 %+32,7 %, vammaistyössä 56,2 %+30,2 %, toimitilojen yhteiskäytössä 49,2 %+36,6 %, päihdehuollossa 39,5 %+41,2 %, kotisairaanhoidossa 38,7 %+46,0 % ja muussa terveydenhuollossa 30,3 %+48,6. (Kunta ja seurakunta 2002, 13.) Kuntien ja seurakuntien yhteistyöstä on annettu kuntien keskusjärjestöjen ja kirkkohallituksen suositukset vuosina 1976 ja 1983 (Kirkolliskokous 2000, 119). Nyt luotetaan esimerkin ja tiedon voimaan, mitä levitetään mm. edellä mainitulla yhteistyökirjalla.

Koska kunta ja seurakunta ovat eri julkisyhteisöjä, ei yhteisiä virkoja voida perustaa, mutta on olemassa erilaisia muita mahdollisuuksia käyttää saman henkilön työpanosta sekä seurakunnassa että kunnan työssä. Sopimuksen perusteella voidaan ostaa ja myydä työpanosta tai palveluita. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on yksi viimeaikojen suosituista alueista, jossa kunnat ovat ostaneet palveluita seurakunnilta. Hankintatoimessa on usein sekä taloudellista hyötyä että työmäärää vähentävää, kun yksi yhteistyökumppaneista kilpailuttaa kaikkien puolesta jonkun hankinnan ja vastaavasti toinen yhteistyökumppani jonkun toisen hankinnan.

Kunnilla ja seurakunnilla on alueyhteytensä myötä myös ”kohtalonyhteytensä”. Tärkeimpiä asioita kuntien menestymiseen yhä globalisoituvammassa maailmassa on niiden sijainti. Menestyvässä kunnassa myös seurakunnan toiminnan rahoituspohja on parempi. Kunnat miettivät parhaillaan yhteistyö-/kuntarakennearioita Paras-hankkeessa. Kuntaliitokset vaikuttavat suoraan myös seurakuntiin. Lähes puolet tällä vuosikymmenellä toteutetuista seurakuntarakenteen muutoksista on johtunut kuntarakenteen muuttumisesta (Seurakuntarakennetyöryhmä 2007, 2). Kuntaliitoksia on lähiaikoina tulossa paljon lisää. Uusikin hallitus haluaa jatkaa tavoitteellisesti kunta- ja palvelurakennemuutosten toteutusta ja tukea erityisesti monikuntaliitoksia toimintakykyisen ja elinvoimaisen kuntarakenteen aikaansaamiseksi (Hallitusohjelma 2007, 17). Seurakunnilla on myös omat palvelurakenteen uudistamistarpeensa. Esim. piispa Huotari on esittänyt seurakuntien talousyksiköiden muuttamista rovastikunta- tai seutukuntapohjalle, mikä merkitsisi talousyksiköiden vähentämistä 390:stä 80:een (Kotimaa 17/2007, 5).

Kuntien ja seurakuntien yhteistyön sisältöä on pitkälle linjattu viime aikoina valmistuneissa kuntien eri strategioissa kuten vanhustyön, lapsi- ja perhe- sekä palvelustrategioissa. Monissa kunnissa seurakuntien edustajat on otettu mukaan strategioiden valmistelutyöhön. Myös

seurakuntien strategiatyössä yhteistyö kuntien kanssa huomioidaan oleellisena osana toimintalinjauksia. Yhteistyön tekeminen onkin nykyään enemmän strateginen valinta kuin yksittäisen asiakysymyksen osalta tapahtuvaa yhteistyötä. Yhteistyö on lisääntynyt ja lujittunut viime aikoina. Molempia osapuolia ja ennen kaikkea kuntalaisia hyödyttävälle yhteistyölle on tarvetta myös tulevaisuudessa. Yksi esimerkki jatkossa lisääntyvästä yhteistyön tarpeesta tulee vanhusväestön lisääntymisestä. Jonkin asteinen sairaanhoitaja-diakonisojen paluu täydentämään kuntien kotisairaanhoitopalveluita saattaa olla yksi tulevaisuuden ratkaisu.



## 4 DUALISMI KUNNASSA

Tässä luvussa tarkastellaan dualismia julkisoikeudellisessa edustuksellisen demokratian organisaatiossa – kunnassa. Luvussa tehdään selkoa dualismin eri käsitteistä, kunnallishallinnon tausta-ajatusten ja toiminnan kehityksestä. Toimielinten ja viranhaltijoiden valtaan vaikuttavista asioista tuodaan esiin asemaperusteinen, muodollinen valta ja myös tosiasialliseen valtaan vaikuttavia seikkoja. Dualistinen johtamisrakenne on erityisenä tutkimisen aiheena. Asiaa lähestytään poliittisen johtamisen ja ammatillisen johtamisen näkökulmista sekä kunnallishallinnon demokratian toteutumisen että tehokkuusvaatimusten näkökulmista. Näihin näkökulmiin sisältyy keskinäinen jännite. Näkökulmien esillä pitäminen on tarpeen, jotta saadaan kokonaisnäkemys kuntien dualistisesta johtamisesta.

### 4.1 Dualismin käsitteet ja ihanne

Kunnallishallinnon termistössä esiintyy monenlaista dualismia eli kaksinaisuutta (Heuru 2000, 58). Dualismissa käsitteet vaikuttavat toisiinsa ja menevät osittain päällekkäin. *Dualistisella johtamisrakenteella* tarkoitetaan, että valtaa käyttävät ja organisaatioita johtavat toisaalta demokraattisesti valitut poliittiset päättäjät eli luottamushenkilöt ja toisaalta johtavat viranhaltijat. Kunnallislainsäädännössä on omaksuttu ajatus tasapainoisesta dualistisesta johtamisrakenteesta. Hallituksen esityksessä uusimmaksi kuntalaiksemme pidettiin tavoiteltavana, että poliittisen ja ammattijohtamisen tulisi olla tasapainossa keskenään. Tämän katsottiin parhaiten toteuttavan demokratian ja tehokkuuden vaatimukset. Tavoitteena oli myös poliittisen ja ammattijohtamisen rajan selkeyttäminen. (Hoikka ym. 1999, 130.) Tähän pyrittiin päätöksentekojärjestelmän toimivuuden parantamisella (Harjula & Prättälä 2004, 9) ja muutoksilla kunnanjohtajan asemaan.

Dualistisen johtamisrakenteen ihanteena pidän sitä, että valta on tasapainossa poliittisten päättäjien ja ammattijohtajien välillä. Dualismin ihannemallin tarkoituksena on Tore Modenin 1962 väitöskirjaa *Det kommunala förtroendeuppdraget* mukaellen yhdistää luottamushenkilö- ja viranhaltijahallinnon tarjoamat edut ja samalla välttää haitat (Ryynänen 2006, 25 mukaan).

*Dualistisella periaatteella* tarkoitetaan sitä, että kunnan toimintamuodot jaetaan päätösvaltaan ja hallintoon (valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto). Näin on ollut nykymuotoisen kunnallishallinnon alusta 1865 lähtien (Kuuskoski 1954, 58; Heuru 2000, 58–59; Heuru ym.

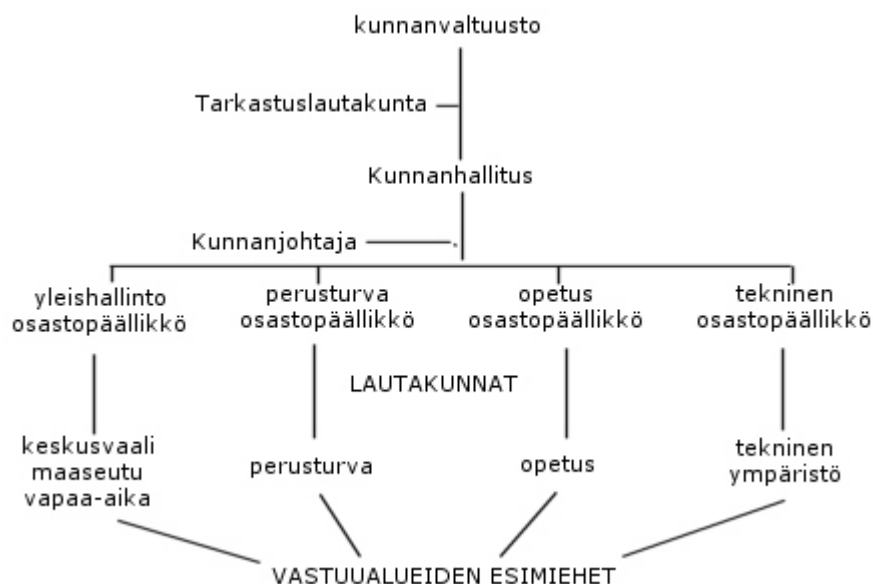
2001, 182; ks. Möttönen 1997, 22), vaikka käsitteille tutkijat ovat antaneet erilaisia sisältöjä. Heuru on katsonut, että pyrkimykset dualistisen periaatteen mitätöimiseen johtaisivat kaaokseen niin teorian kuin käytännön tasolla (Heuru 2000, 60–62). Jaolla on pyritty seuraamaan Montesquien vallanjako-oppia, mutta niin ei ole tehty johdonmukaisesti. Päätösvaltaa sisältyy kunnalliseen hallintoon ja toisaalta päätösvaltaa käyttäville toimielimille on annettu luonteeltaan tavallisia hallintotehtäviä. (Kuuskoski 1954, 58.) Kuntalainsäädännössä eikä niiden valmistelumateriaalissakaan ole koskaan tarkkaan määritelty, mitä päätösvalalla tarkoitetaan (Heuru 2001, 50; Kuuskoski 1954, 58). Dualismin periaatteessa ongelmaksi muodostuu siten rajanveto siitä, mikä kuuluu päätösvaltaan ja mikä hallintoon; erityisesti valmisteluun. Miten pitkälle valmistelu vaikuttaa päätöksentekoon? Voivatko päätöksentekijät ennakolta ohjata valmistelua niin, että päätettäväksi tulee vain päättäjien tahdonmuodostuksen läpikäymiä asioita?

Leväsvirta kirjoittaa väitöskirjassaan (1999) Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä, että valtuustolle kuuluvat laajat strategiset ratkaisut edellyttävän niin suurta asiantuntemusta, että todelliset ratkaisut tehdään jo valmisteluvaiheessa. Valtuuston rooliksi jää hyväksyä muodollisesti hallituksen ja viranhaltijoiden esitykset (Leväsvirta 1999, 6). Sinisalmen tutkimusten mukaan jopa 95 % päätöksistä syntyy valmistelussa (Hoikka ym. 1999, 138). Työnjako, joka nojaa dualismin periaatteeseen ei ole selkeä valtuuston ja hallituksen kesken eikä viranhaltijajohdon ja poliittisen järjestelmän välillä (Ryynänen 2000, 179). Valta- ja vastuusuhteiden tosiasiallinen epäselvyys on ongelmallista (Ryynänen 2002, 14). Valtasuhteet eivät olleet selkeitä edes 1948 Kunnallislain aikaan, jota Kuuskoski selvittää teoksessaan. Silloin kuitenkin viranhaltijoiden määrä oli kunnissa lukuun ottamatta kaupunkeja niin pieni, että kunnanhallitus tai lautakunnat yleensä valmistelivat valtuuston päätettävät asiat ja lähinnä toimeenpanossa tarvittiin apuna viranhaltijoita. (Kuuskoski 1954, 60.) Hallinnon muutos liittyy kunnallishallinnon tausta-ajattelun ja tehtävien muutokseen ja siksi muutosta on kuvattava dualismin kehityksen ymmärtämiseksi.

*Funktionaalisella dualismilla* tarkoitetaan kunnallishallinnon toiminnan kaksiarvoisuutta. Toiminnan arvoina nähdään kuntalaisille tarjottavat palvelut (*palvelufunktio*) ja kuntalaisten mahdollisuus demokraattisesti päättää kunnan toiminnasta (*demokratia- eli poliittinen funktio*). (Heuru 1995, 37; Heuru 2006, 159.) Yhteiskunnalle on nähty hyväksi, että ihmiset osallistuvat paikallishallinnon demokraattiseen prosessiin ja tällä on yhteiskuntaa kiinteyttävä merkitys. Yhteiskunnan toiminnot saavat hyväksyttävyyttä ja vastakohtaisuudet kansalaisten ja yhteiskunnan välillä lievenevät. (Ryynänen 2006, 161; Heuru 1995, 37; ks. Norton 1994, 8.)

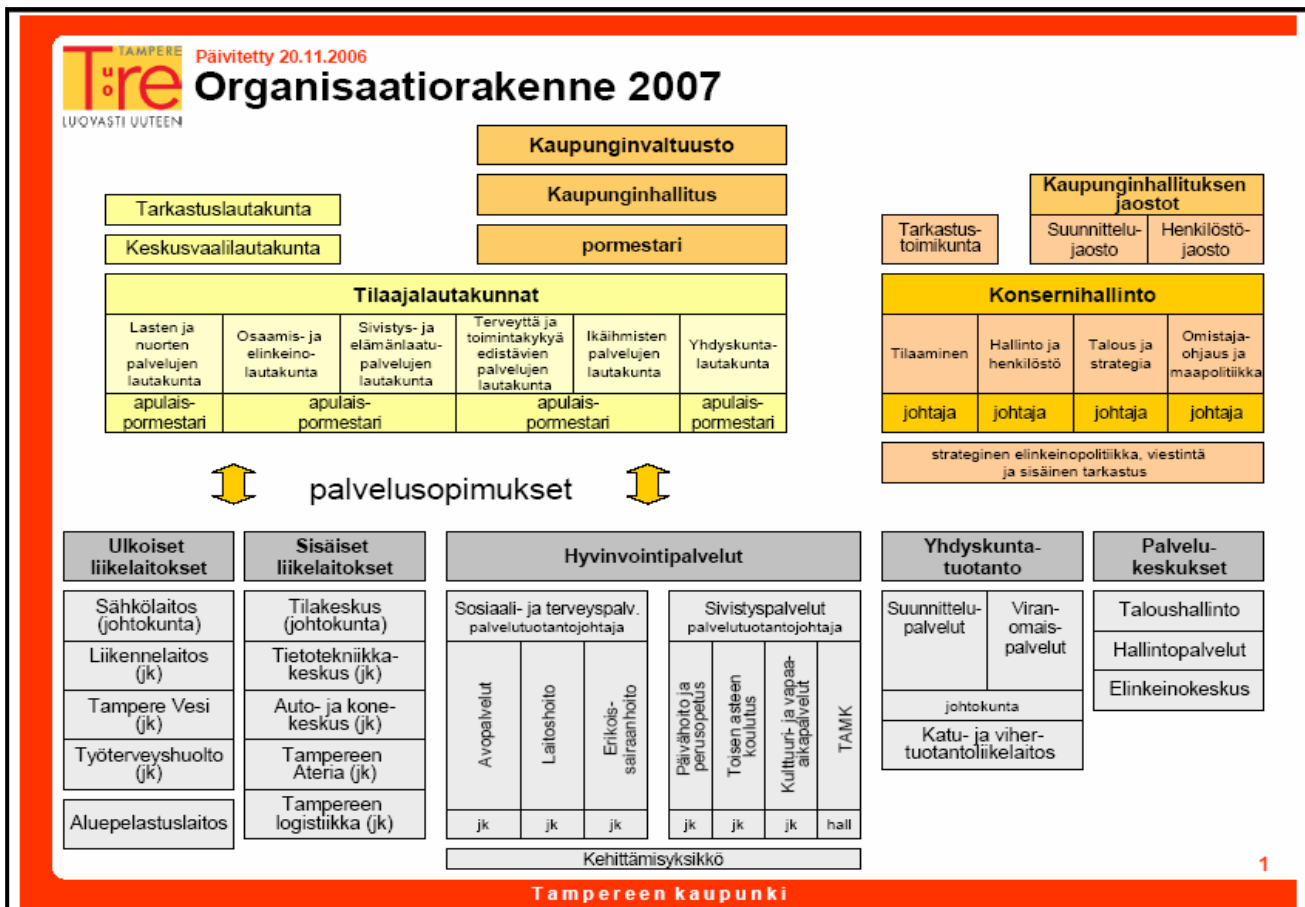
Erityisesti osallistuvan demokratian teoriat edustavat näkemystä, jonka mukaan hallinnon legitimiisyys saavutetaan, kun kansalaiset saavat osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon (Setälä 2003, 204). Poliitiikkafunktiolla voidaan nähdä olevan yksilöiden tarpeita tyydyttävä vaikutus kuten sosiaalista arvostusta, ja myös yksilölle itselleen olevaa merkitystä. (Heuru 1995, 37.)

*Dualistinen organisaatio*, jossa on sekä luottamushenkilö- että henkilökuntaorganisaatio (Heuru 2001, 154) syntyi kuntiin, kun henkilökunnan määrä alkoi kasvaa. Aluksi kuntien hallinnossa olivat vain luottamustoimielimet. Henkilöstön määrän kasvu oli erityisen voimakasta vuodesta 1970 lähtien, jolloin kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu henkilöstömäärä oli 193.000. Korkeimmillaan henkilöstömäärä oli ennen 1990-luvun alun lamaa. Vuonna 1989 henkilöstöä oli kuntasektorilla 437.000. Alimmillaan sen jälkeen henkilöstömäärä oli 1993 yhteensä 389.000, jonka jälkeen se on hiljalleen kasvanut lähes lamaa edeltäneeseen tasoon. Lähitulevaisuudessa henkilöstömäärän arvioidaan vakiintuvan 420.000 paikkeille. (Kunnallinen Työmarkkinalaitos 2006.) Kuntien organisaatiot vaihtelevat kunnittain. Vapaakuntakokeilusta lähtien luottamushenkilöhallintoa on selkeytetty ja varsinkin lautakuntia on karsittu. Nykyään ainoastaan kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta ja tietyt erityistoimialojen elimet ovat pakollisia kuten kaksikielisen kunnan opetushallinto. Ohessa on 3.000 asukkaan Perhon kunnan organisaatiokaavio.



Kuvio 4. Perhon kunnan organisaatio (Perhon kunta).

Tampereen kaupungin uusi organisaatorakenne lienee erikoinen maamme kunnissa käytössä olevista pormestareineen ja tilaaja-tuottajamallin mukaisine tilaajalautakuntineen.



Kuvio 5. Tampereen kaupungin organisaatorakenne 2007 (Tampereen kaupunki 2006).

Kunnan dualismin lajit voidaan tiivistää pääsisältönsä ja politiikka- ja tehokkuusvaatimuksiensa mukaan seuraavaan kuvioon.

DUALISMI	POLITIikkAVAATIMUKSET	TEHOKKUUSVAATIMUKSET
Dualistinen johtamisrakenne	Poliittiset johtajat, luottamushenkilöt	Viranhaltijajohtajat
Dualistinen organisaatio	Luottamustoimielimet	Henkilöstöorganisaatio
Dualistinen periaate	Päätösvalta	Hallinto
Funktionaalinen dualismi	Demokratiatehtävä	Kuntalaisten palvelutehtävät

Kuvio 6. Dualismia kunnassa.

#### 4.2 Kunnallishallinnon kehitysvaiheet

Heuru jakaa kunnallishallinnossamme muutoksen neljään kehitysvaiheeseen, jotka ovat osin ajallisesti päällekkäin. Seuraava vaihe rakentuu edelliselle. Osa kunnallishallinnon

ominaisuuksista on kaikesta huolimatta säilynyt läpi itsenäisen kunnallishallinnon historian. Vaiheet ovat liberalistinen (1860–1930), oikeusvaltiollinen (1930–1960), sosiaalivaltiollinen (1960–1990) ja manageristinen (1990– ) (Heuru 2001, 17–18). *Liberalistinen vaihe* alkoi kunnallishallinnon erolla seurakuntahallinnosta, joka tapahtui liberalististen ja kansansuvereenisuusajatusten innoittamana. Oikeusteoreettisena tausta oli luonnonoikeusajattelu. Liberalistisen vaiheen ihanteena oli kansalaisia edustavien luottamushenkilöiden johtamisen varaan rakentuva kunnallishallinto, joka oli vapaa valtiosta, puolueista ja yhteiskunnan puuttumisesta ihmisten elämään. Kunnallishallinnon alun liberalistiseen vaiheeseen kuului paljon vapausasteita ja vain vähäisessä määrin lainsäädännöllisiä velvoitteita. Kunnissa tyydyttiin velvoitteista täyttämään yleensä lain säätämä minimitaso. Verorasituksen kasvua pelättiin kunnissa. Liberalistisessa vaiheessa kuntien tehtäväkenttä oli pieni ja paino oli vapaiden miesten oikeudessa päättää kunnan asioista. (Leväsvirta 1999, 13; Heuru 2001, 18–21.) Miehistäkin vain veroa maksavilla oli äänioikeus ja äänimäärä sidottiin maksettavan veron määrään. Vain pienellä osalla kuntalaisia, ehkä viidesosalla oli äänioikeus. Kunnallishallinnon syntymistä 1860–1870 -luvulla on kutsuttu myös demokratian ensimmäiseksi ja 1917 uudistuksia (mm. yleinen ja yhtäläinen äänioikeus) demokratian toiseksi läpimurroksi kunnallishallinnossa. (Sinisalmi 1999, 19, 82.) Liberalistinen vaihe antoi kunnalliselle itsehallinnolle sen itseisarvon (Heuru 1995, 32).

*Oikeusvaltiollinen vaihe* nojautui oikeuspositivistiseen ”oikeutta on valtiosäännön määräämässä järjestyksessä syntynyt, tietoisesti luotu ja tahdottu oikeus” -ajatteluun, jonka seurauksena kunta nähtiin lailla luoduksi. Kunnalliseen itsehallintoon saattoi valtio puuttua, kunhan se tehtiin lailla. (Heuru 2001, 21–22.) Yhteiskunnallisten palvelujen tarpeen lisääntyessä ja siirryttäessä hiljalleen liberalistisesta vaiheesta oikeuspositivismiin ja oikeusvaltioajatteluun alettiin säätää yhä enemmän velvoittavia lakeja kunnille. Velvoitteet toivat mukanaan tehokkuusvaatimuksen. Vaatimukset ilmenivät ensimmäisenä 1927 Kaupunkien kunnallislain (KKunL) muutoksessa, jolla kaupunginjohtaja tuli pakolliseksi kaupunkeihin ja kauppaloihin. Samalla luotiin keskitetty kaupunginhallitusjärjestelmä ja kehitettiin kuntatalouden säädöksiä. Maalaiskuntiin kunnallistalouden säädökset ulotettiin Maalaiskuntien kunnallislain (MKunL) muutoksella 1934. Kunnanjohtajajärjestelmää, josta säädettiin 1948 Kunnallislaisissa, perusteltiin myös tehokkuusvaatimuksilla ja kaupunginjohtajajärjestelmästä saaduilla kokemuksilla. (Itkonen 1948, 6–7; Ursin & Heuru 1991, 8–9; Heuru 1995, 37, 166.) Lainsäädäntö sisälsi myös valtionapuja kuntien hoitamiin tehtäviin ja valtion valvontaa. Oikeuspositivismi piti valtion valvontaa luonnollisena, kun liberalistinen kuntakäsitys oli pitänyt tätä ongelmallisena.

Hyväksytyksi ratkaisuksi tuli Reino Kuusikosken esittämä jako kunnan toimialan jakamisesta yleiseen ja erityistoimialaan. Kuntien vapaaehtoiset tehtävät olivat yleistä toimialaa ja lailla kunnille säädetyt tehtävät olivat erityistoimialaa. Erityistoimialalla valtion valvonta ja ohjaus oli yleistä toimialaa tiukempaa. Yleisellä toimialalla oli vain vallan väärinkäytön valvontaa, mutta erityistoimialalla oli myös tehokkuusvalvontaa, joka perustui valvontaviranomaisten kunnille antamiin velvoittaviin ja sitoviin ohjeisiin. Huolimatta muuttuneesta ajattelusta ja tehdyistä tehokkuutta vaatineista muutoksista, jotka loivat viranhaltijaorganisaation kuntiin, kunnallishallinnossa ei luovuttu sen demokraattisesta itseisarvosta, jossa korostettiin luottamushenkilöhallinnon asemaa. (Heuru 2001, 23–26.) Funktionaalinen dualismi oli syntynyt.

Oikeusvaltiolliseen vaiheeseen kuului selkeästi hallinnon legaliteetti- ja ns. byrokratian toimintaperiaatteiden noudattaminen. Max Weberin byrokratiateoria on eniten julkishallinnon organisointiin aikojen kuluessa vaikuttanut teoria. Byrokratiateorian mukaan hallinnon ideaalituypissa hallinnon tuli täyttää seuraavat vaatimukset: 1) organisaatio ja sen valvonta on järjestetty hierarkkisesti, 2) erikoistuminen työtehtävien mukaan ja tarkasti määritelty toimivallanjako, 3) organisaation ja sen jäsenten omaisuuden erottaminen toisistaan, 4) viranhoitoa ohjaavat, soveltajien erityiskoulutusta vaativat säännöt ja tekniset normit, 5) eteneminen virkaiän perusteella, 6) yhden valta- ja johtamiskeskuksen korostaminen, 7) sääntöjen sitoma toiminta, jossa samoja sääntöjä noudatetaan kaikkiin yksiköihin esim. niiden koosta riippumatta ja 8) asiakirjojen, päätösten ja sääntöjen kirjallinen laadinta ja tallennus (Heuru 2001, 27; Sinisalmi 1999, 51; Heuru 1995, 38; Salminen 1993, 53; Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1977, 31; Vartola 1975, 107–108) Byrokratiaan liittyvät haitat ovat arkikielessä tehneet byrokratiasta lähes kirosan (Heuru 2001, 28; Salminen 1993, 52). Kritiikille on perustellut syynsä: byrokratia on johtanut raskaisiin ja hitaisiin menettelytapoihin, hallinto on ollut kansalaisille persoonatonta ja vaikeasti lähestyttävää ja hallinnon itseohjautuvuus sekä kyky korjata toimintaansa on ollut vähäistä (Haveri 2000, 36). Kunnallishallinto myös yhdenmukaistui (Heuru 2001, 26).

Kunnallisen itsehallinnon rooli kaventui oikeusvaltiollisessa vaiheessa verrattuna liberalistiseen vaiheeseen, kun valtio ryhtyi määrittelemään kuntien tehtäviä (Leväsvirta 1999, 13). Useat oikeusteoreetikot määrittelivät valtiovallan kolmijako-opin mukaisesti kunnallishallinnon kuuluvaksi hallintoon. Täten kunnallinen itsehallinto olisi vain valtion kunnille luovuttaman hallintovallan käyttämistä eli toimeenpanoa. Täysin yksimielisiä siitä ei oltu ja liberalistisen vaiheen perintö jäi vaikuttamaan. Oikeusvaltiollisen vaiheen perintönä kunnallishallintoon jäi

lainalaisuusperiaate ja funktionaalinen dualismi. Toiminnan kaksiarvoisuuden tasapainossa pitämällä on edelleen tärkeä osa kunnallishallinnon toiminnassa. (Heuru 2001, 24–28.)

*Sosiaalivaltiolliseen vaiheeseen* liittyviä tausta-ajatuksia on mm. utilitarismi, jossa tavoitteena on suurin mahdollinen onni suurimmalle mahdolliselle joukolle. Lähtökohdat tälle loi toisen maailmansodan jälkeinen talouskasvu ja J. M. Keynesin (1883–1943) oppeihin perustuva talouspolitiikka, joka kannatti valtion ohjaavaa vaikutusta talouselämään. (Heuru 2001, 29; Held 1987, 233.) Sosiaalipoliittisessa ajattelussa korostui yhdenvertaisten perusoikeuksien turvaaminen kansalaisille asumisen, koulutuksen, sosiaaliturvan ja terveydenhuollon ym. hyvinvointitekijöiden osalta (Heuru 2001, 31; ks. Leväsvirta 1999, 13). Hyvinvointivaltion idean saatua laajan poliittisen kannatuksen erityisesti 1960–1970 -luvulla laadittiin julkisia palveluja ja tulonsiirtoja koskeva kattava lainsäädäntö (Jyränki 2003, 63). Kunnissa lisääntyneiden lakisääteisten tehtävien hoitaminen vaati päätoimisen henkilökunnan palkkaamista niin palveluihin kuin hallinnollisiin tehtäviin. Viranhaltijaorganisaation laajenemisesta huolimatta kunnallishallinto säilytti luottamushenkilövaltaisuuden leiman. Kunnallishallinto toteutti sekä itsehallinnollisuuden poliittista tehtävää että yhteiskunnan palvelutehtäviä ja sen tehokkuusvaatimuksia. (Heuru 1995, 37–38.) Kunnallishallintoa vaadittiin sopeutumaan valtionhallinnon kanssa yhtenäisiin linjauksiin. Kunnallishallinto nähtiin valtion säätelemän ja suunnitteleman yhteiskuntapolitiikan toteuttajana. (Heuru 2001, 32.)

Oikeusvaltiosta sosiaalivaltiovaihe vei kohti hallintovaltiota ja erityisesti suurimmilla hallinnonaloilla sosiaali- ja terveydenhuollossa keskitettyyn suunnittelujärjestelmään (Heuru 2001, 33). Suunnitteluajattelu korvasi aiemman legalistisen lähestymistavan hallinnossa (Möttönen, 1997, 41). Lait sisälsivät pääasiassa tavoitenormeja, joiden tarkkuutta täydennettiin valtion viranomaisten ohjeilla. Ohjeiden tarkkuudessa mentiin monesti pidemmälle kuin, mitä lainsäädäntö oikeutti. Vallinnut hallinnollis-byrokraattinen perinne kuitenkin edellytti kaikelle julkiselle toiminnalle normitaustaa. Kunnallishallinto myös itse aktivoitui ja otti uusia tehtäviä hoitaakseen. (Heuru 2001, 34.) Valtion lisäksi kuntien keskusjärjestö ohjasi voimakkaasti kunnallishallinnon menettelytapoja (ks. Sinisalmi 1999, 138–139). Mikäli kunnat eivät saaneet ohjeita valtion viranomaisilta, ne tulivat kuntien keskusjärjestöjen suosituksina tai lausuntoina. Lisäksi kuntien keskusjärjestöt sopivat valtion kanssa kuntataloudesta erillisessä neuvottelu- ja sopimusmenettelyssä. Kuntien oikeus päättää henkilökuntansa eläkkeistä siirrettiin lailla 1964 Kuntien eläkelaitokselle. Kuntien virka- ja työehtosopimuksista ja yksittäisistä palkkaratkaisuista päättäminen siirrettiin 1970 Kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle. Nämä muutokset kavensivat

melkoisesti kunnallisen itsehallinnon alaa kenenkään asettamatta sitä kyseenalaiseksi. (Heuru 2001, 35.) Aikaa on määritelty kunnallishallinnon kannalta ”puhtaimmin” vain valtion hallintoviranomaisena toimimiseksi (Hoikka ym. 1999, 139).

Itsehallinnon kaventumisesta huolimatta 1960–1970-lukuja on kutsuttu myös kunnallishallinnon demokratian kolmanneksi aalloksi. Silloin ”demokraattinen yhteiskunta” haluttiin ulottaa kaikkialle esim. kouluihin tulivat kouluneuvostot. Kyseessä oli enemmänkin puoluepolitisoitumisen aalto. Kunnan henkilöstöä palkattiin puoluepoliittisin perustein osin siivoojiin asti. Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuudet alkoivat dramaattisesti vähentyä erityisesti kaupungeissa, joihin palkattiin lisää apulaiskaupunginjohtajia, joilla oli äänivalta hallituksessa ja johto erilaisissa toimielimissä. (Sinisalmi 1999, 105–124.) Vastareaktiona 1976 kunnallislaisissa luottamushenkilöiden asemaa vahvistettiin lisäämällä valtuutettujen ja varavaltuutettujen määrää, korvauksilla luottamustoimen hoitamisesta ja kunnanhallitusten puheenjohtajuuden siirtämisellä kunnanjohtajilta luottamushenkilöille sekä kunnanjohtajien äänioikeuden poistamisella (Ryynänen 2006, 15). Sosiaalivaltiollisessa vaiheessa kunnallishallinnon palvelutehtävät korostuivat ja itsehallinto jäi taka-alalle vaikkakin eräänlaiseksi mantraksi. Viranhaltijajohdon asema vahvistui ja luottamushenkilöjohdon asema heikentyi.

*Manageristisen vaiheen* synnyn taustalla oli neoliberalistisen ajattelun esiinnousu. Se kritisoi julkisen talouden paisumista, korkeaa verotusta ja niiden yrittäjyyttä tukahduttavaa vaikutusta sekä syytti julkista hallintoa ja kansantaloutta tehottomaksi. Erityisesti kritisoitiin kokonaisvaltaista suunnittelua, joka muistutti sosialistista järjestelmää. Hyvinvointivaltioideologiasta ei luovuttu mutta sen toteuttamisessa painotettiin markkinoita entisen yksipuolisen yhteiskuntavetoisuuden sijaan. (Heuru 2001, 36–37.) Julkishallinnossa muutokset toteutettiin erityisesti New Public Managementin eli uuden julkisjohtamisen vaikutuksesta, josta tässä jatkossa käytetään vakiintunutta lyhennettä NPM. NPM on Heurun käyttämää managerismia laajempi käsite pitäen sisällään puhtaan managerismin lisäksi myös muita elementtejä kuten julkisen valinnan teorian. NPM korosti arvoina erityisesti taloudellisuutta, tehokkuutta ja hyvää palvelua. Näihin tulisi päästä erityisesti hyvällä johtamisella. Johtamisen esteitä ja rajoituksia poistetaan ja keskitytään johtamisen mahdollistamiseen. Tämä tapahtuu esim. itseohjautuvuutta lisäämällä organisaatioissa ja siirtymällä uusiin budjettikäytäntöihin sekä säännösohjausta karsimalla. Johtajille annetaan myös uusia palkitsemisvälineitä, jotta työmotivaatiota voidaan lisätä. NPM:n johtamisoppien



mukaisesti johtaminen yksityisellä ja julkisella sektorilla on samanlaista ja täten voidaan käyttää yksityisalan malleja ja liikkeenjohto-oppien käsitteitä sellaisenaan julkishallinnossa. (Haveri 2000, 33–34; Bäcklund 2001, 10; Lähdesmäki 2003, 15; ks. myös Möttönen 1997, 56; Myllyntaus 2002, 22.) Käytössä ovat mm. suoritemittaukset ja työsuoritusten arvioinnit yksilöllisesti (Salminen 2004, 76). Julkishallintoon omaksuttiin yksityissektorilta myös laskenta- ja budjetointimallit sekä omaehtoinen rahoituksen hankkiminen. Uudistuksia toteutettiin lukuisia ja yleensä yksi kerrallaan. Pääuudistuksia olivat liikelaitos-, valtionosuus- ja tulosjohtamisuudistus (Möttönen 1997, 43). Hallintokulttuurin muuttamiseen vaikuttaneista uudistuksista merkittävin on ollut tulosohjaus uudistus (Haveri 2000, 34–35, 61.)

NPM:iin kytkeytyvä *julkisen valinnan teoria* kritisoi julkishallinnon byrokraattien itseintressiä maksimoida budjettinsa ja pyrkiä organisaatioylijäämän kasvattamiseen, jos heitä ei valvota. Julkisen valinnan teoria katsoo lähtökohtaisesti tehokkuuden lisääntyvän, kun julkinen sektori pienenee. Julkisilta palveluilta odotetaan laatua ja niitä pidetään maksettujen verojen vastineena eli ns. *value for money* –ajattelu. Julkisten palveluiden käyttäjät tiedostavat oikeutensa asiakkaina ja heille tulee sallia yksilölliset valinnat. Samanaikaisesti kustannusten tulisi laskea. Lähtökohtina ovat julkisen byrokratian vähentäminen ja julkishallinnon monopoliasemien purkaminen palveluista. Suomi oli 1990-luvulla Pohjoismaista NPM oppien järjestelmällisin ja määrätietoisin toteuttaja. (Haveri 2000, 35–38; Lähdesmäki 2003, 61–62; ks. Väyrynen 2000, 258.) Kunnallishallinnon manageristiseen vaiheeseen liittyneillä lukuisilla yksittäisillä uudistuksilla vaikutettiin myös kuntien ja valtion välisiin suhteisiin. Valtion yksityiskohtaisesta ohjauksesta ja valvonnasta luovuttiin. Lainsäädännössä annettiin kunnallishallinnolle aluksi vain toimintojen tavoitteet. Myöhemmin on tullut myös tiukennuksia; mm. 1.3.2005 voimaan astunut hoitotakuu.

Kuntien itsehallinto lisääntyi, kun valtion yksityiskohtainen ohjaus kunnan toimintoihin vähentyi. Tähän syynä oli ennen kaikkea jo ennen kuntalainuudistamista vuonna 1993 tapahtunut valtionosuusuudistus, jossa kustannusperusteisista valtionosuuksista siirryttiin laskennallisiin valtionosuuksiin. (Harjula & Prättälä 2004, 9.) Myöskään valtionosuuden käyttötarkoitusta ei ole sidottu ja se mahdollistaa erilaiset palveluiden järjestämistavat (Haveri 2000, 54). Järjestelmä on kuntia kannustava, koska kunta hyötyy toiminnan tehokkaasta organisoinnista (Helin 2003, 2). Toisaalta kuntien liikkumatila on kaventunut yhteiskunnan kireässä taloustilanteessa tehdyistä ratkaisuksista. Vuonna 1996 poistettiin kantokykyloukitusjärjestelmä ja siirryttiin kuntien verotulotasaukseen. Kuntien tulopohjan tasauksen jälkeen valtionosuuksia on vähennetty (Helin

2003, 2). Laman jälkeinen myönteinen talouskehitys ei ole päässyt täydellisesti vaikuttamaan kuntien talouden vahvistumiseen. Valtio on antanut kunnille lisää tehtäviä riittämättömällä valtionosuudella, jolloin kuntien on ollut panostettava oma rahaa velvoitteiden toteuttamiseen (Kuntalehti 2007, 5). Kunta- ja seurakuntatalouden tulopohjaa paransi pitkään yhteisöveron voimakas kasvu. Sittemmin valtio on leikannut kuntien (ja seurakuntien) osuutta yhteisöveron tuotosta itselleen (Helin 2003, 2). Myös 2000-luvun veronkevennykset kansalaisille on toteutettu pääasiassa kunnallisveron ja kirkollisveron ansiotulo- ja tulonhankkimisvähennyksiä korottamalla. Valtio on kanavoinut suurimman osan talouskasvun tuomista lisäverotuloista itselleen. Kunnissa on pidetty tätä jopa piilopolitiikkana, jolla kuntia pakotetaan yhdistymään ja, jolla kavennetaan kunnallista itsehallintoa. Toisaalta pitää muistaa, että laman aikana valtio velkaantui voimakkaasti ja tulevia haasteita ovat väestön ikääntyminen ja sitä kautta kasvavat sosiaali- ja terveydenhuoltomenot eli huoltosuhte heikkenee.

Manageristisessa vaiheessa kuntien itsehallinto suhteessa valtioon on vahvistunut verrattuna edelliseen sosiaalivaltiolliseen vaiheeseen (Heuru 2001, 37.) Kuntahallinnon kehitysvaiheita on arvioitu myös hiukan eri näkökulmista ja eri nimityksin, mutta ajanjaksot osuvat suunnilleen samoihin kohtiin kuin Heurun esittämässä jaossa (ks. Anttiroiko ym. 2007, 88–100; Rönkkö 2001, 116–132). Hallintoteoreettisista suuntauksista esiteltiin tässä tutkielmassa lyhyesti vain kunnallishallinnon kannalta merkittävimmät eli Weberin byrokratioteoria ja New Public Management. Kulloinkin vallitsevat valta-, demokratia- ja hallintoteoreettiset suuntaukset vaikuttavat lainsäädäntöön ja muuhun ohjaukseen, jota kunnallishallintoon kohdistuu. Oikeus- ja sosiaalivaltiollisessa vaiheessa lainsäädännön ohjaava merkitys on ollut suurempi kuin alun liberalistisessa vaiheessa ja nyt manageristisessa vaiheessa. Manageristisessa vaiheessa kunnissa ei ole koettu kansanvallan eikä poliittisen vallan lisääntyneen kuntalain tavoitteiden mukaisesti. Poliittiselle johtajuudelle on toivottu tilaa keskusteluissa kunnallishallinnon kehittämistä. (Hoikka ym. 1999, 9–13.)

### **4.3 Dualistinen johtamisjärjestelmä**

Kuntien rooli demokratian toteuttamisessa on niin merkittävä, että ilman kuntia demokratiaa ei olisi nykyäskäytöksessään (Lidström 1996, 9; Ryyänen 1997, 158). Huolimatta erilaisista traditioista ja kuntajärjestelmistä on kunnallishallinnolla tunnustettu asema koko eurooppalaisessa hallinnossa (Bennet 1993, 1). Tätä todistaa myös Euroopan neuvoston 1985 laatima paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka Euroopan neuvoston 46 jäsenmaasta 42 on allekirjoittanut (Ryyänen 2007, henk.koht. sähköposti). Myös Euroopan yhteisön perusarvoihin

on haluttu sisällyttää demokratian ja itsehallinnon periaatteet Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjasta (EU, 2003).

Suomen kunnallishallinto kuuluu pohjoismaiseen kunnallishallintoperheeseen (Lidström 1996, 35–39), joka toteuttaa pohjoismaista laaja-alaista hyvinvointivaltio politiikkaa (Wuori & Ylönen 1996, 50). Suomella on kuitenkin omanlaisensa dualistinen johtamisrakenne. Dualistisen kunnallishallinnon johtamisjärjestelmän perusta ja vahvuus on sen nojaaminen toisaalta luottamushenkilöhallintoon ja toisaalta viranhaltijahallintoon. Meidän dualistisen kunnallishallinnon johtamisjärjestelmän erikoisuutemme on vahva ammattikunnanjohtajajärjestelmä. Kunnanjohtajalla on keskeisin asema kunnan ammatillisessa johtamisessa. Käytännössä hänellä on vahva asema myös kunnan poliittisessa johtamisessa. Kuntajohtajien rooli on sekoitus virkamiehisyttä ja politiikkaa (Nieminen 2007; Ryyänen 2002, 13). Heuru (2001, 186) toteaa, ettei kaupungin- ja kunnanjohtajajärjestelmämme ole puhtasoppisesti ammatillinen eikä poliittinen mutta, jos se olisi sijoitettava jompaankumpaan, hän sijoittaisi sen poliittisen johtajuuden kategoriaan.

Dualistista johtamisjärjestelmää voi kutsua sen toteuttajien mukaan luottamushenkilöviranhaltijajohtajajärjestelmäksi tai sen sisällöllisen tavoitteen mukaan poliittis-hallinnolliseksi järjestelmäksi. Poliittisen ja ammatillisen johtamisen rajanveto liittyy kaikkiin dualismin käsitteisiin. Dualistinen periaate eli jako päätösvaltaan ja muuhun hallintoon rajaa, mistä poliittisessa johtamisessa ja toisaalta ammatillisessa johtamisessa perinteisesti on ollut kyse. Yleisesti hallinnon pääfunktioksi on katsottu poliittisten päätösten toimeenpano mutta hallinnossa tehdään itsessään myös organisaation toimintaan vaikuttavia päätöksiä (Vartola 1975, 4–5). Hallintoa hoitavat henkilöt, jotka ovat pysyvästi ja päätoimisesti palkattuja ja siten hallinnolta odotetaan jatkuvuutta, mitä välttämättä ei ole poliittisillä päätöksillä ja niitä tekevillä. Kuten tutkimuksen alussa esitellyissä useissa teorioissa todettiin, demokratian ehtona on kansalaisten mahdollisuus valita päättäjät ja vaihtaa heitä. Tämä edustukselliseen demokratiaan kuuluva parlamentarismi on voimassa olevassa kuntalaissa sovellettuna ja koskee vain kunnan luottamushenkilöhallintoa. Kuntalain 21 §:n mukaisesti valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Kun viranhaltijajohto ottaa tosiasiasa osaa päätöksentekoon mutta kun he ovat parlamentarismen ulkopuolella, siitä syntyy demokratiaan periaatteellinen ongelma (Ryyänen 2006, 63).

Kunnan hallinto perustuu jäsentensä itsehallintoon, mikä on kunnallishallinnon olennaisin ominaisuus (Hannus & Hallberg 1997, 27). Edustuksellinen demokratia on kunnissa poliittisen järjestelmän perustana (Harjula & Prättälä 2004, 9). Luottamushenkilöt ovat kunnallisen itsehallinnon kannalta avainasemassa. Heidän kauttaan toteutuu välillisesti kansalaisten itsehallinto. Luottamushenkilöiden katsotaan erityisesti toimivan kuntalaisten edustajina kuntaorganisaatiossa. Tämäkin ajatus on kyseenalaistettu (ks. Ryynänen 2006, 161). Paikallisten olojen huomioonottamiselle ja hallinnon asiantuntemukselle on katsottu olevan etua luottamushenkilöjärjestelmästä, joka toimii ammattivirkamiesten rinnalla (Nousiainen 1998, 292). Kuitenkin jo oikeusvaltiollisesta vaiheesta saakka vaikuttanut näkemys kunnallishallinnosta vain täytäntöönpanevana hallintona on vaikuttanut moniin kunnallislainsäädännön yksityiskohtiin. Erityisesti se on vaikuttanut kunnan johtamisjärjestelmään. Viranhaltijaorganisaatio on vahva ja leimaa kunnallishallintoa, vaikka sillä on tehtävänänsä merkittäviä yhteiskuntapoliittisia arvovalintoja. Itsehallinnon näkökulmasta poliittisen johdon heikkous on selkeä ongelma (Hoikka ym. 1999, 136–137.)

#### **4.3.1 Kunnanvaltuusto**

Valtuusto on kuntalaisten valitsemana kunnallisen itsehallinnon ensisijainen toteuttaja (Heuru 2001, 130). Tähän ajatteluun nojaa eurooppalainen kansanvaltaisen kunnallishallinnon perustana oleva paikallisen itsehallinnon peruskirja (Anttiroiko ym. 2007, 39). Dualistisen periaatteen mukaisesti kunnan korkein poliittisen johtajuuden elin ja päätösvallan käyttäjä on kunnanvaltuusto (Sinisalmi 1999, 59). Voimassa olevan kuntalain (365/1995) 1.2 § mukaan ”Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto”. Säädöksessä puhutaan kunnan päätösvallasta, jolla on tarkoitettu, että keskeinen valta on valtuustolla (Harjula & Prättälä 2004, 93–94.) Valtuuston muodollinen asema kunnan tärkeimpänä toimielimenä perustuu siten kahteen asiaan: a) siihen, että se on kuntalaisten suoraan valitsema (demokratianäkökulma) ja b) että sillä on yleinen toimivalta kunnan asioihin (Heuru ym. 2001, 145). Päätösvalta kuuluu valtuustolle ellei se lain taikka lain nojalla annetulla määräyksellä ole annettu muulle kunnan viranomaiselle (Heuru 2001, 130). Valtuusto voi itse siirtää eli delegoida päätösvaltaansa alemmille viranomaisille (*KuntaL 14 §*) (Harjula & Prättälä 2004, 93–94).

Kuntalain 13 §:ssä säädetään valtuuston tehtävistä:

*Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta.*

*Valtuuston tulee:*

- 1) päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista;
- 2) päättää hallinnon järjestämisen perusteista;
- 3) päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio;
- 4) päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;
- 5) päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista;
- 6) päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;
- 7) valita jäsenet kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;
- 8) päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;
- 9) valita tilintarkastajat;
- 10) hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta; sekä
- 11) päättää muista valtuuston päätettäviksi säädettyistä ja määrätyistä asioista.

Pykälä ei ole perinpohjainen esitys valtuuston toimivallasta vaan eräänlainen minimisäännös, mistä valtuuston on itse päätettävä (Heuru 2001, 130). Tehtäväluettelo noudattaa yleisiä ajatuksia siitä, mistä politiikassa on kyse. Poliittikaan on katsottu kuuluvan arvovalinnat ja valintojen toteutusjärjestyksen päättäminen sekä resursointi (Sinisalmi 1999, 58). Yhteiskuntapoliittiset arvo- ja tavoitemäärittelyt ovat entistä selkeämmin kunnanvaltuustojen valtapiiriä 1990-luvun uudistusten jälkeen (Heuru ym. 2001, 38). Luettelo antaa valtuustolle valtaa myös organisointiin ja kontrolliin. Valtanäkökulmasta luettelo kertoo, mistä asioista päättämällä valtuusto johtaa kuntaa eli vastaa politiikkaohjauksesta. Kuntalain 13 §:n kunnallishallinnon perusteiden ja tavoitteiden päättämisen korostamisella ei ole ollut tarkoitus murentaa perinteistä jakoa vallankäytön jakamisesta päätösvaltaan ja valmisteluun, täytäntöönpanoon sekä muuhun hallintoon. Asiaa on tarkasteltava yhdessä aiemmin mainitun kuntalain 1.2 § kanssa, joka on etusijalla oleva säännös, ja edellyttää päätösvalan kuuluvan valtuustolle, mikäli sitä ei ole säädetty tai siirretty muulle viranomaiselle (Heuru 2001, 130.) Täten poliittinen valta kuuluu valtuustolle.

Politiikan vastapainona olevan hallinnon osalta valtuusto päättää sen järjestämisen perusteista (*KuntaL 13 § 2 mom 2 kohta*) ja organisoinnista sekä tehtävistä hyväksymällä tarpeelliset johtosäännöt (*KuntaL 16 §*). Johtosäännöt ovat pysyviä ja valtuustoa itseäänkin sitovia. Pakollisia johtosääntöjä ovat hallintosääntö ja virkasääntö. Koska kunnallishallinto perustuu toisaalta asukkaiden itsehallintoon ja sillä on toisaalta palvelutehtävänsä, tulee demokratian arvot ja tehokkuuden vaatimukset huomioida hallinnon järjestämisessä ja sovittaa yhteen. Yleisenä ajatuksena on, että demokratiaan liittyvät asiat on organisoitu niin, että niistä päättävät luottamushenkilöt ja palvelutehtävistä vastaa palkattu henkilöstö.

Demokratiassa on itseisarvonsa, jota kunnallisen itsehallinnon sisällä ja sen merkityksessä tulisi vaalia. Kunnallinen demokratia perustuu kuntalaisten edustamiseen ja heidän yhteisistä asioistaan huolehtimiseen (Leväsvirta 1999, 221). Poliitiikka on aina myös ristiriitaisten tarpeiden yhteensovittamista. Kuntalaiset myös arvostelevat välillä voimakkaastikin poliittisia ratkaisuja ja erityisesti politikoinniksi koettua toimintaa. Valtuuston päätösvalta kunnan asukkaiden valitsemana elimenä on silti aidointa edustuksellista demokratiaa. Kunnanvaltuusto on kuntalaisia lähellä ja sen ratkaisulla on vaikutusta kuntalaisten jokapäiväiseen elämään. Kunnanvaltuuston asemaa tulee korostaa, jos ja kun yleensä tavoitellaan demokratiaa kuntatasolla.

Valtuuston lisäksi poliittiseen ohjaukseen ja hallintoon kuuluvaa päätöksentekoa varten on olemassa muita luottamushenkilöistä koostuvia toimielimiä kuten kunnanhallitus ja lautakunnat sekä muut toimielimet. Suomalaiseen kunnallishallintoon kuuluu yleisestä eurooppalaisesta järjestelmästä poiketen, että luottamushenkilöinä toimii myös muita kuin kansan vaaleilla valitsemia. Vuoden 2003 päättäjäkyselyn mukaan 24 % lautakuntapaikoista täytettiin kuntalaisilla, jotka eivät olleet edes ehdolla kunnallisvaaleissa, 41 % sellaisilla ehdokkailla, jotka eivät tulleet valtuustoon valituiksi ja loput 35 % valtuutetuilla (Pikkala 2005b, 27). Vaikka muiden kuin vaaleilla valittujen osalta kansalaisten luottamus voidaan asettaa kyseenalaiseksi, Suomessa on järjestelmää perusteltu perinteellä ja sillä, että mahdollisimman suuri joukko kunnan asukkaista voisi osallistua itsehallinnon toteutukseen. (Ryynänen 2006, 12.) Luottamushenkilö on yleisnimitys niille kunnallisiin ja seurakunnallisiin toimielimiin valituille henkilöille, jotka eivät ole tässä toimielimessä palvelussuhteessa ao. kuntaan tai seurakuntaan. Kunnissa on tietyn rajoituksen palvelussuhteessa olevien mahdollista osallistua myös luottamustehtäviin. Tähän palataan myöhemmin.

Päätöksenteko on selkeästi muuttunut enemmän yksittäispäätösten teosta strategioilla ja tavoitteilla ohjaamiseksi. Mitä suuremmasta kunnasta asukasluvultaan on kyse, sitä useammassa niistä on laadittu strategia. Kaikissa yli 50.000 asukkaan kaupungeissa on laadittu strategia. Asukasluvultaan pienimmissäkin eli alle 5.000 asukkaan kuntaryhmässä oli edellisellä valtuustokaudella laadittuna strategia 60 %:ssa kuntia. (Majoinen 2005, 59–67.) Yleisten kuntastrategioiden lisäksi laaditaan yhä enemmän tiettyjä kunnan toiminnan osa-alueita tai tiettyjä väestöryhmiä koskevia strategioita. Ongelmallisten asioiden hoitoon laaditaan myös lyhyempiä toimintasuunnitelmia tai toimintapolitiikoita. Strategioiden käsittely valtuustossa on muodostunut niiden selkeimmäksi pitkän aikavälin ohjauskeinoksi. Vähintään kolmeksi

vuodeksi eteenpäin laadittava toiminta- ja taloussuunnitelma ja sen ensimmäisen vuoden talousarvio-osa ovat politiikkaohjauksen lähiajan työkaluina valtuuston päätösvallan kannalta olennaisimpia. Valtuuston päätösvallan kannalta merkittävintä on, miten selkeitä ja sitovia toimintaa ohjaavia tavoitteita se pystyy asettamaan ja valvomaan näiden tavoitteiden toteuttamista (Anttiroiko ym. 2007, 72).

Tehostamisvaatimusten puristuksessa hallinnon uudistukset ovat vieneet dualistisen johtamisen ihannemallista yhä enemmän siihen suuntaan, että valtuuston päätösvaltaa on delegoitu organisaatiossa alaspäin. Kunnanvaltuuston päätösvaltaa voidaan siirtää kuntalain 14 § mukaan monijäseniselle toimielimelle, luottamushenkilölle ja viranhaltijalle. Työsopimussuhteiselle ei voida delegoida valtuuston toimivaltaa. Tästä näennäisen selkeästä säännöksestä huolimatta, kun talousarvion yksityiskohtaisuusvaatimuksesta on luovuttu, voi kunnanvaltuuston päätösvaltaa siirtyä toimielimien ja viranhaltijoiden lisäksi myös työntekijöille. (Heuru 2001, 134–135.) Talousarvio on nykyään tärkein kunnan tavoitteiden toteuttamisen väline. Täten siitä on tullut myös tärkein delegoinnin keino, vaikka laki ei sitä päätösvallan siirtämisen keinoksi katso. (Heuru 2000, 383.)

Viranhaltijat toimivat nykyään suuressa osassa asioiden päätöksentekijöinä valmistelun ja esittelyn lisäksi. Poliittista johtajuutta ja viranhaltijajohtamista on tänä päivänä vaikea erottaa toisistaan. Woodrow Wilsonin (1856–1924) jyrkkä politiikka-hallinto dikotomiateoria ei toimi Suomessa. Wilsonista politiikka on keskittymistä arvoihin, tavoitteisiin ja tarkoituksiin. Hallinto taas keskittyy faktoihin ja toimintakeinoihin ja –tapoihin. (Salminen 2004, 14–31; Möttönen 1997, 75.) Kaiken kaikkiaan keskustelua ja tutkimusta siitä, voidaanko ja pitääkö politiikka ja hallinto erottaa toisistaan, on käyty paljon ja käsitykset ovat vaihdelleet eri aikoina, eikä tähänkään kysymykseen ole lopullista vastausta (Möttönen 1997, 75). Möttönen näkee jopa tietyn suuruisen jännitteen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välillä kunnan poliittis-hallinnollista järjestelmää ylläpitävänä voimana (Möttönen 1997, 374).

Kunnan yhteistyösuhteiden hoitamisen merkitys on viime aikoina lisääntynyt. Erilainen yhteistyö seudullisissa ja monentasoisissa verkostoissa on tullut välttämättömäksi (Miettinen 2001, 3). Verkostoihin valitaan kunnan edustajiksi yleensä kunnanjohtaja ja/tai luottamushenkilöistä puheenjohtajistoa ja kunnanhallituksen jäseniä. Laajemman alueen yhteistyö ja verkostoituminen ovat olleet siirtämässä valtuustoa vallankäytön ytimestä syrjään. Liikelaitosten perustaminen ja kunnallisten liikelaitosten yksityistäminen ovat siirtäneet

merkittäviäkin osia kunnan aiemman politiikkaohjauksen piirissä olleita asioita sen ulkopuolelle. Kunnan yleisessä kehittämisessä eli keskeisissä poliittisissa toiminnoissa on ryhdytty käyttämään paljon erilaisia projektiorganisaatioita. Toiminnan ohjaus- ja seurantavastuu siirtyy niiden kautta projekteissa mukana oleville, pääasiassa viranhaltijoille. Kuntien johtamiskäytännöissä on siten viimeaikoina korostunut kunnanjohtajan, kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston puheenjohtajien ja kunnanhallituksen sekä viranhaltijajohdon asema.

#### **4.3.2 Kunnanhallitus**

Kunnanhallituksen asema on ollut vahva siitä lähtien, kun ne tulivat ensin kaupunkien ja sittemmin kuntien keskushallintoon. Kunnanhallitusten asema on yhä voimistunut kunnissa. Nykyisen kunnallislain valmistelun yhteydessä ensimmäistä kertaa mietittiin kunnanhallituksen asemaa pakollisena toimielimenä. Pakollisuutta ei katsottu voitavan poistaa, koska tarvitaan toimielintä vastaamaan hallinnon yhteensovittamisesta. Kuntalain uudistuksessa kirjattiin lakiin mahdollisuus, että hallitus ja lautakunnat miehitettäisiin vain valtuutetuilla ja varavaltuutetuilla (*KuntaL 18 §*). Tämän ns. valiokuntaperiaatteen käyttämistä erityisesti kunnanhallituksen kohdalla pidettiin tärkeänä. Kunnalliskomitea katsoi, että ”kasvotettu” vastuu toteutuisi näin parhaiten. (Pikkala 2005b, 121.) Tämä kuitenkin vaatii lisää aikaa luottamushenkilöiltä ja rajoittaa siten joidenkin mahdollisuuksia osallistua luottamustoimiin. Sellaistakin vaihtoehtoa on esitetty, että hallitukseen valittavien valtuutettujen tilalle valtuustoon nousisi varavaltuutettu. (Sinisalmi 1999, 173–205.) Silloin työtaakka ei kasvaisi kovasti ja hallituksen ja valtuuston toimivaltasuhteita voitaisiin selkeyttää.

Kunnanhallituksen keskeinen asema kunnan hallinnossa tuodaan esiin kuntalain 23 §:ssä:

*Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.*

*Kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin.*

Kunnanhallitus vastaa kokonaisvaltaisesti kunnalle tärkeistä taloudenhoidosta ja hallinnosta. Lisävahvistusta kunnanhallituksen asemaan tulee muista säädöksistä. Kaikki lautakunnat tarkastuslautakuntaa ja vaaliorganisaatiota lukuun ottamatta toimivat kunnanhallituksen alaisuudessa (*KuntaL 17 §*). Myös kunnanjohtaja (24 §) toimii kunnanhallituksen alaisuudessa.



Hallitus valmistelelee pääsääntöisesti valtuuston käsiteltäväksi menevät asiat. Näin sillä on poliittiseen tahdonmuodostukseen todellinen vaikutusmahdollisuus. Hallitus on pienempi jäsenmäärältään ja se kokoontuu useammin kuin valtuusto. Täten sillä on tiiviimpi yhteys viranhaltijajohtoon. Hallitus pystyy keskustelemalla ja valmisteluaineistoa koskevilla tarkennuksilla ja vaihtoehtoisten ratkaisuehdotusten hakemisella ohjaamaan halutessaan valmistelua. Kun valtuuston päätöksenteko on tullut entistä yleispiirteisemmäksi tavoitteiden asettamiseksi, se edellyttää hallitukselta valmistelun ja täytäntöönpanon ohjaamista. Erityisesti talousarvion yksityiskohtaisuusvaatimuksesta luovuttaessa on täytäntöönpaneville orgaaneille tullut tärkeäksi antaa tarkempia ohjeita lopullisille toimeenpanijoille. Näin myös täytäntöönpanoon sisältyy enemmän vaikutusmahdollisuuksia. Vallankäytön mahdollisuuksia on siirtynyt hallitukselle. Tiedollinen asiantuntijavalta keskittyy hallitukseen, koska merkittävimmät asiat käsitellään sen kokouksissa. Luottamushenkilövalmistelun johto on hallituksella. (Heuru 2001, 174–175.)

Kunnanhallituksen vastatessa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta ja valtuuston vastatessa kunnan toiminnasta ja taloudesta (*KuntaL 13 §*) tuntuisi säännöksissä olevan tietyn asteinen päällekkäisyys. Dualistisen periaatteen huomioiden systeemitulkinnan mukaan lähtökohtana on, että kunnanvaltuusto käyttää kunnan päätösvaltaa ja tällöin valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto jää kunnanhallituksen asiaksi. Hallinnon järjestelyin ja erityisesti delegoimalla valtuuston valtaa, tätä perusasetelmaa voidaan muuttaa. Muutosta on tapahtunut ja päätösvaltaa on delegoitu hallitukselle ja muille toimielimille. Valmistelu pitää sisällään päätösvallan käyttämisen ja muuhun päätöksentekoon tarvittavien tosiasioiden ja säädösnormien selvittämisen sekä tarkoituksenmukaisuusseikkojen (esim. strategiasta) huomioimisen ja päätösesityksen tekemisen. (Heuru 2001, 175–176.) Kunnanhallituksella on edustajansa puheoikeudella lautakunnissa valvomassa niiden toimintaa ja viestittämässä hallituksen tahtoa poliittisissa kysymyksissä.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja on vahva vaikuttaja kunnallishallinnossa. Vuoden 1976 kunnallislaisissa kunnanjohtajilta poistettiin kunnanhallituksen puheenjohtajuus ja äänioikeus kokouksissa. Kunnanhallituksen luottamushenkilöpuheenjohtajista tuli vahvoja vaikuttajia kunnanjohtajien rinnalle. Kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan valtasuhde oli aluksi hyvin jännittynyt. (Sinisalmi, 1999, 138.) Kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja ovat kunnan valtarakenteen johtokaksikko ja kunnanhallituksen puheenjohtajuus tavoitelluin luottamustoimi (Sinisalmi, 1999, 198). Kunnallislaisissa ei ole säännöksiä

kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä. Tehtävät määritellään kunnan hallintosäännössä. Kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa korostaa, kuten muidenkin kunnallisten luottamustoimien puheenjohtajien asemaa, jos ratkaisusta joudutaan äänestämään ja äänestystulos menee tasan, puheenjohtajan ääni ratkaisee (*KuntaL 59 §*). Käytännössä vieläkin tärkeämpi yleensä on puheenjohtajan työskentely kokouksessa ja erityisesti, milloin hän joutuu muotoilemaan erimielisessä kysymyksessä välitysehdotuksen. On sanottu, että taitava puheenjohtaja vastaa yksin kaikkia muita toimielimen jäseniä yhteensä. (Sinisalmi 1999, 138.)

Minna Karhunen on esittänyt pro gradu -tutkimuksessaan (2001) kunnan johtamisjärjestelmän politiikka-hallinto-ongelman ratkaisuksi poliittisen ja ammatillisen johtamisen selkeämpää erottamista. Tämä tapahtuisi nykyjärjestelmään (ehdotusta myöhemmin tullutta Tampereen pormestarimallia lukuun ottamatta) pohjautuen mutta siten, että valtuusto valitsisi keskuudestaan päätoimisen kunnanhallituksen puheenjohtajan poliittiseksi johtajaksi ja kunnanjohtaja keskittyisi ammatilliseen johtamiseen. Malli toisi selkeämmän kaksoisjohtajuuden kuntiin. Karhunen ei kannata hallituksen puheenjohtajan suoraa kansanvaalia (pormestarivaalia), koska se saattaisi heikentää valtuuston asemaa, lisätä negatiivista suhtautumista poliitikkoihin ja vähentää äänestysaktiivisuutta kunnallisvaaleissa. Hänestä molempia johtajia tarvitaan, poliittisen ja hallinnollisen johtamisen laajan kentän takia. Malli on hyvin lähellä Ruotsissa laajasti käytössä olevaa päätoimista kunnallisneuvosjärjestelmää. (Karhunen 2001, 46–47). Turun kaupunki siirtyi ensimmäisenä ja toistaiseksi ainoana päätoimisen palkatun kunnanhallituksen puheenjohtajan järjestelmään vuoden 2005 alusta (Pikkala 2005b, 115).

### **4.3.3 Lautakunnat**

Lautakuntaorganisaatio, joka toimii kunnanhallituksen alaisena, on kuntien vapaasti organisoitavissa. Tarkastuslautakunta ja vaalilautakunnat, jotka eivät ole kunnanhallituksen alaisia, ovat pakollisia toimielimiä. (Heuru 2001, 153–158.) Kunnalliset luottamustoimielimet olivat 1989 alkaneeseen vapaakuntakokeiluun saakka tarkkaan säänneltyjä. Vapaakuntakokeiluun ja hallinnon kokeiluun osallistuneet kunnat karsivat voimakkaasti lautakuntaorganisaatioitansa. Vuodesta 1989 lautakuntien määrä väheni koko maassa noin 5.800:sta vuonna 2001 alkaneen valtuustokauden 2.500:n lautakuntaan. Lautakuntamäärän lisäleikkaukset eivät enää saa kovin suurta kannatusta kuntapäätäjien keskuudessa. (Pikkala 2005b, 199.) Kuntien keskusjärjestöjen ja sisäasiainministeriön vapaakuntakokeiluun liittyneen kyselyn mukaan kunnissa kokeilun tavoitteiden merkityksistä 91 % vastaajista piti hallinnon ja palvelutuotannon tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämistä erittäin tärkeänä (Granlund 1989,

77–78). Lautakunnat koettiin tehokkuutta haittaavaksi tekijäksi. Funktionaalisen dualismin toinen puoli, demokraattiset arvot jäivät sivuosaan.

Lautakunnat ovat olleet monille aloitteleville poliitikoille ensimmäinen kunnallinen luottamustoimi. Useat niistä, jotka eivät päässeet läpi kunnallisvaaleissa, saivat luottamushenkilöpaikan lautakunnista. Nykyään paikkojen saaminen on vaikeampaa. Valiokuntamalli kiristäisi lautakuntiin pääsyä edelleen. Lautakuntien osalta valiokuntamallia ei olekaan otettu käyttöön missään kunnassa (Pikkala 2005b, 121). Kunnanvaltuusto valitsee lautakuntien jäsenet ja varajäsenet sekä nimeää puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat. Lautakunnan toimikausi vastaa valtuuston toimikautta ja sen tehtävät määritellään johtosäännössä mahdollisten lakisääteisten tehtävien lisäksi.

Kunnanhallituksen asema vahvistui selkeästi 1995 kuntalain uudistuksessa lautakuntiin nähden. Kaikki lautakunnat ovat kaikkien tehtäviensä osalta kunnanhallituksen alaisia. Aiemmin oli pakollisia lautakuntia, joilla oli ns. erityistoimialalla lakisääteisiä tehtäviä, joista ne huolehtivat itsenäisesti. Kunnanhallituksella ei ollut otto-oikeutta lautakuntien lakisääteisiin asioihin. Nyt hallitus voi siirtää käsiteltäväkseen minkä tahansa lautakunnan päättämän asian. Hallitus valvoo ja ohjaa lautakuntien toimintaa myös nimeämällä lautakuntiin edustajansa, jolla on kokouksissa puheoikeus. Lautakunnan kokous on kuitenkin päätösvaltainen, vaikka hallituksen edustaja ei olisi paikalla.

Lautakuntien merkitys kuntien politiikkaohjauksessa on siinä, että lautakunnat voivat keskittyä oman alansa kehittämiskysymyksiin. Ne valmistelevat kunnanhallitukselle ja -valtuustolle erikoisalansa asioita ja päättävät toimivaltansa puitteissa toisista asioista. Samalla lautakuntiin hajautettu hallinto antaa tilaa kunnanhallituksen ja -valtuuston käsitellä kunnan kokonaisjohtamisen kannalta laajempia kysymyksiä.

#### **4.3.4 Kunnanjohtaja**

Kaupunginjohtajat tulivat kaupunkeihin yhdessä kaupunginhallitusten kanssa lainmuutoksella, joka tuli voimaan 1928. Näitä molempia elimiä tarvittiin tehostamaan kaupunkien keskushallintoa, joka oli jäänyt epämääräiseksi. Ongelmina oli ollut mm. maistraatin ja valtuuston suhteet ja ettei valtuustossa käsiteltävillä asioilla ollut kunnollista valmistelua. (Sinisalmi 1999, 91.) Kunnallislaki 1948 mahdollisti kaupungeista saatujen esimerkkien ja hyvien kokemusten mukaisen kunnanjohtajan viran perustamisen maalaiskuntiinkin (Itkonen

1948, 85). Kaupungit ovat muutoinkin ottaneet ensin käyttöön monet menettelyt, toiminta- ja organisointimuodot, jotka sittemmin ovat siirtyneet koko kuntakenttään (Heuru ym. 2001, 22). Kunnallislaki 1976 teki kunnanjohtajan virasta pakollisen kuntiin. Samalla kunnanjohtajien poliittista johtajuutta haluttiin rajoittaa poistamalla puheenjohtajuus ja äänioikeus kunnanhallituksessa. 1995 kuntalaissa taas annettiin mahdollisuus korostaa kunnanjohtajan poliittista asemaa. Valtuusto saattoi valita kunnanjohtajan määräaikaiseen virkaan toimikaudekseen ja tällöin samalla kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Poliittinen vastuu seuraisi kunnanvaltuuston toimikauden mukana ja virka voisi olla katkolla (Harjula & Prättälä 2004, 234). Missään kunnassa ei otettu käyttöön tätä mahdollisuutta.

Kunnanjohtajien virkojen perustaminen ensin kaupunkeihin ja sitten kuntiin ja myöhempi päätös poistaa heiltä hallituksen puheenjohtajuus, liittyvät oleellisesti jatkuvasti käynnissä olevaan keskusteluun ja tasapainoiluun tehokkuus- ja demokratiavaatimusten kanssa. Kunnanjohtajan asema kunnan johtamisjärjestelmässä on kunnan poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen järjestämisen avainkysymyksiä. Kunnanjohtajien ammatillisen johtamisen puolta korostaa hänen valintansa päätoimiseen virkaan, johon on muodolliset pätevyysvaatimukset, ja toimiminen muiden viranhaltijoiden esimiehenä. Valinta tapahtuu kunnan toimielimen – valtuuston toimesta. Poliittista johtamista taas korostaa kunnanjohtajan toimiminen kunnanhallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelun koordinoijana ja esittelijänä. Kunnanhallituksen valmistellessa valtuuston asiat on niiden alkuvalmistelu kuitenkin kunnanjohtajan hallinnassa. Kunnanjohtaja esiintyy myös yhteistyöverkostoissa ja julkisuudessa kunnan edustajana eli antaa kasvot kunnalle. Kunnanjohtajat myös valitaan poliittisin perustein. Kuntajohtajien asema on siten sekoitus ammatillisuutta ja politiikkaa. Nykyisin vallalla olevassa järjestelmässä kunnanjohtaja joutuu tekemään poliittisia valintoja, muuten hänellä ei ole edellytyksiä toimia tehtävässään. (Nieminen 2007.)

Kuntapäättäjien keskuudessa tehdyissä kyselyissä nykyistä kunnanjohtajajärjestelmää on pidetty parhaimpana (esim. Pikkala 2005b, 111–118). Toistakin mieltä ollaan toki oltu mm. tutkijoiden keskuudessa. Ryytänen (2002, 45) on kannattanut pormestarimallia. Osa tutkijoista katsoo kuntajohtajien poliittisen vastuun olevan sidoksissa kuntajohtajan valintatapaan ja kannattavat kuntajohtajien valintaa kansalaisten vaaleissa. (Ks. Valanta 2000, 43). Kunnanjohtajan valintatapa ei kuitenkaan ole yksin ratkaisu, vaan kyse on kokonaisuudesta ja dualistisen periaatteen noudattamisesta. Ammattikunnanjohtajan valinta kuntalaisten vaaleilla voisi lopullisesti sekoittaa poliittis-hallinnollisen jaon ja luottamushenkilö-viranhaltijajohtorakenteen.

Kunnanjohtaja voidaan valita kuntalain 1995 mukaan joko toistaiseksi, valtuuston päättämäksi määräajaksi tai valtuuston toimikaudeksi, jolloin hänet voidaan valita myös kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Kuntaliiton johtajuuskyselyn mukaan vuosina 1995–2000 täytetyistä kunnanjohtajan viroista toistaiseksi täytettyjä oli 86 (58 %) ja määräajaksi täytettyjä 62 (42 %) (Valanta 2000, 56–57). Määräaikaisuuden käytön suosio kunnanjohtajia palkattaessa on sittemmin laskenut. Vuoden 2004 lopussa kunnanjohtajista enää 31 eli 7,1 % kaikista kunnanjohtajista oli määräaikaisissa virkasuhteissa (Suomen Kuntaliitto 2005). Määräaikaisuusmahdollisuudella tavoiteltiin kunnanjohtajan vastuuta valtuustolle ja tulostavastuuta (Haveri 2000, 53). Kunnallislain uudistuksessa tavoiteltiin myös kunnanvaltuuston aseman (Ruostetsaari & Holttinen 2001, 40), kunnallisen itsehallinnon ja kunnallisen kansanvallan vahvistamista (Hoikka ym. 1999, 12). Lainlaatijat olivat selvästi todenneet tasapainon siirtyneen poliittista valtaa ensi sijassa edustavalta kunnanvaltuustolta viranhaltijoille ja ennen kaikkea kunnanjohtajille. Kuntalailla tilannetta pyrittiin tasapainottamaan korostamalla demokraattisia kunnallishallinnon elementtejä. Toisaalta kuntalaki on aiempaa väljempi ja se antaa kunnille mahdollisuudet järjestää toimintonsa ja kunnan johtamisen hyvin monella tapaa (Harjula & Prättälä 2004, 9).

Kuntien johtavat virkamiehet ovat yleensä valittuja tehtäväänsä poliittisesti. Erityisesti näin on kunnanjohtajien osalta. Kunnanjohtajat mielletään niin poliittisiksi, että usein lehtijutuissa mainitaan kunnanjohtajien nimen perässä heidän poliittinen puolueensa tai sen lyhenne. Kunnanjohtaja on käytännössä johtava kunnan politiikkaa määrittävä henkilö. Poliittisuuden aste voi vaihdella. Tähän vaikuttavat kunnanjohtajan omien kykyjen ja aktiivisuuden lisäksi, millaisen pelikentän muut poliittiset toimijat; luottamushenkilöt ja heistä ennen muuta kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston puheenjohtajat antavat kunnanjohtajan käyttöön. Kunnanjohtajista itsestään peräti 71 % pitää kunnanjohtajaa kunnan tosiasiallisena johtajana. (Kansalaismielipide ja kunnat 2005, 15). Kysymys on melko avoin muodoltaan mutta tosiasiallisen johtajuuden täytynee pitää sisällään myös poliittisen johtajuuden.

Kuntalain 24 § kunnanjohtajasta ja pormestarista määrittelee näin kahden johtohenkilön aseman seuraavasti:

*Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.*

*Jos kunnanjohtajan virka on täytettynä pormestarin toimikauden alkaessa, valtuusto päättää kunnanjohtajan siirtämisestä hänelle soveltuvaan toiseen virkaan*

*tai työsopimussuhteeseen. Määräaikainen kunnanjohtaja siirretään jäljellä olevaksi määräajaksi toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen siirretyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut.*

*Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.*

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

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

Kunnanjohtaja on ainoa kunnallinen viranhaltija, jonka asemasta, tehtävistä ja irtisanomisesta säädetään kuntalaissa (17.3.1995/365, muut. 29.6.2006/578). Muilta osin kunnanjohtajaa ja muita kunnan viranhaltijoita koskevat säädökset ovat laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) ja kuntien omissa johtosäännöissä. Laki kunnallisesta viranhaltijasta määrittelee virkasuhteen julkisoikeudelliseksi palvelussuhteeksi, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Kunnanjohtajaan noudatetaan lisäksi virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä ja ao. johtosääntöjä.

Lisääntyvässä määrin kunnanjohtajille ja muulle kunnan johdolle on tehty myös paikallisia ns. johtajasopimuksia, jotka ovat ”pelisääntöasiakirjoja” (Majoinen, Piipponen & Valkeinen 2005, 15). Johtajasopimuksista on 2006 valmistunut Kurkinen-Supperin kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma Allekirjoitettu johtajuus. Tutkielmassa todetaan kunnanjohtamisjärjestelmämme olevan kunnanjohtajakeskeinen mutta uudemmissa johtajasopimuksissa korostetaan myös luottamushenkilöiden panosta kuntajohtamisessa. Johtajasopimusten kautta voidaan edetä kohti dualistista kuntajohtamista (Kurkinen-Supperi 2006, 120.) Johtajasopimukset ovat siten yksi keino saavuttaa dualistisen kuntajohtamisen tasapainoinen ihanne. Johtajasopimuksissa, joissa määritellään yhdessä luottamushenkilöjohdon ja kunnanjohtajan kanssa kunnan politiikalle asetettavat tavoitteet, voi nähdä deliberatiivista demokratianäkemyksiä.

Kunnanjohtajalle säädettyjä tehtäviä ei saa jakaa tai ottaa pois niin, että kunnanjohtajan lakisääteinen asema kunnan hallinnon, taloudenhoidon ja muun toiminnan johtajana vaarantuu. Esimerkiksi kunnanhallitukselle valmisteltavissa ja esiteltävissä asioissa päävastuun tulee olla

kunnanjohtajalla (Harjula & Prättälä 2004, 231.) Kunnanjohtajan aseman marssijärjestys on periaatteessa selkeä. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan ja määrittelee johtosäännöllä tarvittaessa tarkemmin hänen tehtävänsä. Kuntalain mukaan kunnanjohtaja on kunnanhallituksen alainen. Kunnanjohtaja vastaa asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallitukselle.

Kunnanjohtaja voidaan irtisanoa kahdella tavalla. Kuntalain 25 §:n säännöksin kahden kolmasosan määräenemmistöllä, jos kunnanjohtaja on menettänyt kunnanvaltuuston enemmistön luottamuksen. Syyt on perusteltava ja niiden on oltava asialliset ja riittävät. Toiseksi kunnanjohtaja voidaan irtisanoa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain nojalla viranhaltijasta johtuvilla irtisanomisperusteilla. Kunnanjohtajaa ei voida irtisanoa muiden viranhaltijoiden tapaan taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä, koska kunnanjohtajan virka on kuntalain mukaan pakollinen (Heuru 2001, 192). Uutena tilanteena 1.8.2006 alkaen on mahdollista luottamustoimisen pormestarin valitseminen kunnan johtoon. Tällöin virassa oleva kunnanjohtaja siirretään toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen, jossa palkka ym. edut säilyvät. (Ks. HE 8/2006; Hallintovaliokunnan mietintö). Kuntajaon muutoksissakin kunnanjohtajan asema on turvattu kuntajakolain (1196/1997) 15 §:ssä siten, että lakkaavan kunnan kunnanjohtaja siirretään hänelle soveltuvaan laajentuvan kunnan tai uuden kunnan virkaan.

Kunnanjohtajan muodollinen asema määräytyy laeilla säädetyistä asioista ja johtosääntöjen määräyksistä. Hänen tosiasialliseen asemaansa vaikuttavat myös paikallinen hallintokulttuuri, sosiaaliset normit sekä kunnanjohtajan persoona. (Heuru 2001, 187.) Kunnanjohtajan aseman ja tehtävien järjestäminen liittyy kunnan luottamushenkilöjärjestelmään. Esimerkiksi vahvan luottamushenkilöjohdon rinnalla kunnanjohtajan roolissa korostuu ammattiosaaminen. (Harjula & Prättälä 2004, 232.) Kuntien koko asettaa myös kunnanjohtajat erilaiseen asemaan. Kuntien koko vaihtelee manner-Suomessa Velkuan 245 asukkaasta Helsingin 560.000 asukkaaseen ja henkilöstön määrä vaihtelee Velkuan yhdestä Helsingin kaupungin 40.000 työntekijään. Mm. näistä syistä kunnanjohtajan asema ja kunnan valtarakenteet ovat erilaisia eri kunnissa.

Kunnanjohtajan muodollisesta kelpoisuudesta virkaan ei ole säännöksiä kuntalaissa. Kelpoisuus on kunnan itsensä päätettävissä ja se tulisi määritellä johtosäännössä. Kunnanjohtajan vaalijärjestelmä on poikkeava muista virkavaaleista kunnassa. Mikäli vaalissa kukaan ei saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen kesken. Tällä toisella kierroksella tulee valituksi eniten ääniä saanut ehdokas. Oikeuskäytännössä sanonta

”annetuista äänistä” on tulkittu niin, että äänestyksestä pidättäytynyttä tai tyhjää äänestänyttä ei lasketa mukaan, kun selvitetään, onko ehdokas saanut yli puolet annetuista äänistä. Vaalia ei tarvitse suorittaa suljetuin lipuin, jos valtuusto on valinnasta yksimielinen. Aiemman kuntalain mukaan henkilö, joka ei ollut hakenut virkaan, voitiin suostumuksensa nojalla valita kunnanjohtajaksi. Uudessa kuntalaissa ei ole tästä mainintaa, mutta edelleen niin voidaan menetellä ottamalla siitä säännös johtosääntöön. Muutoin on meneteltävä kuten muidenkin kunnan virkojen kohdalla eli valita voidaan vain virkaa hakenut henkilö (Heuru 2001, 188–189.) Kunnanjohtajan vaalissa ehdokkaan puoluekannalla on merkitystä. Poliittinen virkavaali tuo esiin ehdokkaiden arvoja ja asenteita mutta ennen kaikkea kyse on puolueiden halusta vahvistaa tai varmistaa valta-asemiansa (Karhunen 2001, 74).

#### **4.3.5 Viranhaltijajohto ja viranhaltija luottamushenkilönä**

Kunnissa tarvitaan asiansa osaavaa ja vahvaa *viranhaltijajohtoa*. Päivittäistä operatiivista johtamista varten kunnissa on yleensä johtoryhmä. Siihen kuuluvat kunnanjohtajan lisäksi sektorijohtajat ja organisaatioista riippuen esim. talousjohtaja/kamreeri, hallintojohtaja/kunnansihteeri ja viestintäpäällikkö. Joissain kunnissa johtoryhmissä on myös johtavia luottamushenkilöitä. Johtoryhmä pystyy käsittelemään kunnanhallitusta joustavammin ja nopeammin kiireellisiä toimenpiteitä vaativat asiat. (Anttiroiko ym. 2007, 72). Johtoryhmä toimii lähinnä kunnanjohtajan apuna. Kunnanjohtajalla on tätäkin kautta ohjausvalta koko viranhaltijaorganisaatioon. (Karhunen 2001, 62, 78.) Johtoryhmässä on poikkihallinnollista asiantuntemusta ja se ohjaa valmisteluresursseja tai valmistelee itse asioita.

1976 kunnallislaissa kunnanjohtajien asema pyrittiin muuttamaan vain ammattijohtajan asemaksi, poistamalla heiltä kunnanhallituksen puheenjohtajuus ja sitomalla heidät kunnanhallituksen päätöksiin esittelijävastuulla. Samanaikaisesti kunnallishallinnon tehtävät ja viranhaltijakunta lisääntyivät nopeasti. Hallinto kehittyi ja viranhaltijaesittelyn pohjalta tehty päättäminen tuli yleiseksi käytännöksi myös lautakuntatasolla. Tosiasiallisesti eri hallinnonalojen johtavat viranhaltijatkin tulivat osaksi kunnan poliittista johtamista. (Heuru 2001, 186.)

Ajatukset viranhaltijajohdosta vain kuntien ammatillisen johtamisen ja hallinnon toteuttamisen funktiossa ja toisaalta kunnallisen itsehallinnon ja poliittisen funktion toteutumisesta pelkästään luottamushenkilöiden kautta eivät ole nykykäytännön mukaisia. Kuntalaisten itsehallinnollisista kysymyksistä huolehtivat luottamushenkilöiden lisäksi kunnan henkilöstö, viranhaltijat,



erityisesti johtavat viranhaltijat ja aivan erityisesti toimielinten esittelijöinä toimivat viranhaltijat. (Heuru 2006, 166.) Viranhaltijat osallistuvat voimakkaasti kunnan toiminta-ajatuksen, vision ja strategioiden laadintaan yhteistyössä luottamushenkilöiden kanssa. Tähän on käytännön syynsä, koska viranhaltijat tuntevat parhaiten oman sektorinsa historian, ongelmat ja tarpeet. Viranhaltijoilla on uusin tieto toimialansa innovaatioista sekä muiden kuntien käytännön kokemuksista (Miettinen 2001, 32). Miettisen viranhaltijoita ja käytännön menettelytapoja korostava ajattelu on yleistä mutta jättää syrjään kysymyksen poliittisesta johtajuudesta.

*Viranhaltijat luottamushenkilöinä* muodostavat oman ongelmatiikkansa. Leväsvirta käyttää nimitystä kaksoisagentti kunnallisista viran- ja toimenhaltijoista, jotka toimivat samanaikaisesti kuntansa luottamustoimissa. Kaksoisagentin roolissa sekoittuu jo lähtöasetelmaltaan niin poliitikon ja virkamiehen roolit kuin politiikka ja hallinto. Heihin kohdistuu myös ristiriitaisia odotuksia. (Leväsvirta 1999, 102, 198.) Kunnallislaissa on lähtökohtana kuntalaisten mahdollisimman laaja osallistumisoikeus kunnan asioiden hoitoon luottamushenkilönä. Kunnallishallinnon uskottavuus kuitenkin kärsii, jos yhteisistä asioista on päättämässä henkilöitä, joilla on liian voimakkaita omia tai taustayhteisönsä etuja ajettavina. Kuntalain 34–36 §:ssä on säädetty vaalikelpoisuuden rajoitukset kunnallisiin toimielimiin. Valtuuston osalta rajoitukset ovat vähäisimmät, koska on katsottu, että kuntalaisten pitäisi saada valita mieleisensä henkilöt mahdollisimman laajasti. (Harjula & Prättälä 2004, 285–286.)

Vaalikelpoisuutta valtuustoon ei ole valtion virkamiehillä, jotka hoitavat välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä, kunnan johtavissa tai niihin rinnastettavissa tehtävissä olevilla. Vaalikelpoisuutta ei ole myöskään kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön tai kuntayhtymän palveluksessa olevalla henkilöstöllä, jolla on samankaltainen asema kuin kunnan johtavissa ja siihen rinnastettavissa asemissa olevilla henkilöillä. Vaalikelpoisuussäännöksiä tiukennettiin viime kunnallislain uudistuksessa ns. konserniajattelun mukaisesti. Tiukennuksilla on pyritty varmistamaan, että vaalikelpoisuuteen ei vaikuta, millä tavalla kunnan tehtävien hoito on organisoitu (Harjula & Prättälä 2004, 286). Konserniajattelulla ymmärretään sitä, että kunnat käyttävät toiminnoissaan kuntayhtymiä, liikelaitoksia ja yritysmaailman organisointimalleja kuten osakeyhtiöitä. Tämä kehitys on viimeaikoina voimistunut (Majoinen 2005, 77; Kuntakonserni mietintö 2006, 15)

Kuntakonsernimallin yleistyminen on myös herättänyt huolta siitä, miten käy demokratian. Tätä varten asetettiin 2003 osaksi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa kuntademokratiahanke.

Hankkeessa selvitetään mahdollisesti tarvittavia lainsäädäntömuutoksia, jotta konsernijohtamismallissakin voidaan turvata demokratia (Majoinen 2005, 77.) Työryhmä sai työnsä valmiiksi 2006 ja se ehdottaa kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskevia säädöksiä kuntalakiin. Kuntalaissa määriteltäisiin kuntakonserni, konsernin johto, lisättäisiin tytäryhteisöjen tiedonantovelvollisuutta kunnalle sekä velvoitettaisiin kunnat, joilla on merkittäviä tytäryhteisöjä, laatimaan konsernitaseen lisäksi konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma (Kuntakonserni mietintö 2006, kuvailulehti).

Jääviyskysymyksissä työryhmässä näyttävät tehokkuusvaatimukset painaneen enemmän kuin demokratianäkökulmat. Työryhmä totesi kunnan luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden nimittämisen kunnan tytäryhteisöjen hallintoon vahvistavan konserninäkökulmaa ja konserniohjauksen mahdollisuuksia. Esteellisyyssäännösten soveltaminen myös kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin heikentäisi kunnan mahdollisuutta konserniohjaukseen edustajiensa välityksellä. (Kuntakonserni mietintö 2006, 15–16.) Työryhmä on esittänyt poikkeuksen hallintolain yhteisöjäävisäännökseen ”henkilö ei olisi esteellinen kunnassa sillä perusteella, että hän tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä olisi kunnallisen liikelaitoksen, kunnan tytäryhteisön tai kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston tai muu niihin rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa. Henkilö olisi kuitenkin esteellinen, jos kysymys olisi sellaisesta asiasta, jossa kunnan ja em. yhteisön edut olisivat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuolisen käsittely edellyttäisi, ettei hän osallistu asian käsittelyyn.” (Kuntakonserni mietintö 2006, kuvailulehti.)

Kuntalain 36 § mukaan:

*”Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:*

*1) kunnan keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö;*

*2) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta; eikä*

*3) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.*

*Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta.*

*Enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.”*

Kuntalakia muutettaessa oli esillä myös vaihtoehto, jossa kunnan henkilöstö kokonaisuudessaan olisi jätetty kunnanhallituksen ulkopuolelle. Näin pitkälle ei menty mutta selkeästi henkilöstön osallistumista kunnan henkilöstöpolitiikasta vastaavaan elimeen rajoitettiin. (Harjula & Prättälä 2004, 307–315.) Vaalikelpoisuudesta kunnan muihin toimielimiin on kuntalain 36 §:ssä samanlaiset säännökset kuin vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen, toki sovellettuna ao. toimielimeen ja toisaalta KunL 36 § 3 mom mukaan ”johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen tai lautakuntaa tai jonka kotikunta kunta ei ole.”

Dualismiperiaatteen tasapainoideaalin toteutumismahdollisuudet heikkenevät, kun kunnan luottamushenkilöpäättäjinä on kunnan omia viranhaltijoita ja työntekijöitä. Valtuustokaudella 2001–2004 valtuutetuista oman kunnan palveluksessa olevia oli 16 %, kuntasektorilla yleensä 24 %, valtiolla 7 %, yksityisellä sektorilla 51 % ja muun taustan omaavia (eläkeläiset, opiskelijat, varusmiehet ja työttömät) oli 18 %. Valtuuston puheenjohtajista oman kunnan palveluksessa oli 12 %. Hallituksen jäsenistä oli 15 % oman kunnan palveluksessa ja 24 % kuntasektorin palveluksessa yhteensä. Hallituksen puheenjohtajista 7 % oli oman kunnan palveluksessa. Lautakuntien jäsenistä oli 17 % kuntasektorin ja 12 % oman kunnan palveluksessa olevia henkilöitä (Pekkola-Sjöblom 2005, 46–52.) Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen näkee tilanteessa ongelmia mm. kuntien talouden tervehdyttämistilanteissa ”säästöjä ei saada läpi, kun oma työpaikka ja työyhteisö ovat kyseessä” (Silander 2007, 62). Kyselytutkimukseeni vastanneista kunnan luottamushenkilöistä lähes 60 % katsoo, että kunnan oman henkilökunnan toiminen luottamustehtävissä kaventaa demokratiaa. Heuru (2006, 165–166) ottaa erittäin tiukan kannan viranhaltijoihin luottamushenkilöinä. Hänestä viranhaltijan pitäisi kieltäytyä tästä yhdistelmästä, jos se kuntalaisten mielestä vaarantaa viranhaltijan puolueettomuuden.

Luottamushenkilön työ vaatii nykyään paljon aikaa asioihin perehtymiseen ja kokouksiin osallistumiseen (Sauri 2002, 196; Kärkkäinen 2007, 2). Työelämän vaatimukset ovat kiristyneet. Aina työnantaja ei katso hyvällä poissaoloja töistä luottamustehtävien takia. Myös pitkät työmatkat tai perhetilanteet saattavat vaikeuttaa osallistumista vaativien luottamustehtävien hoitamiseen. Näissä tilanteissa on helppo esittää kunnan omaa henkilöstöä luottamustehtäviin, kun he ovat ”helpoimmin irrotettavissa”. Kunnan oman henkilöstön toimiminen

luottamushenkilöinä herättää kuitenkin epäilyksiä muissa kuntalaisissa ja asiakkaisissa (Hämäläinen & Teikari 1995, 12). Erityisesti kuntien talouden ja henkilöstöhallinnon kysymyksissä kaksoisagenttien olemassa olo on hankala kysymys. Ammatillisuus ja poliittisuus sekoittuvat ja osapuolilla on ristikkäisiä intressejä verrattuna puhtaaseen dualismiin. Tulevissa kuntalain uudistuksissa olisi edelleen syytä kiristää henkilöstön osallistumista luottamustoimielimiin. Ainakin viranhaltijoilta, jotka hoitavat kunnan julkisoikeudellisia tehtäviä, tulisi poistaa oikeus toimia saman kunnan luottamushenkilönä.

#### **4.3.6 Pormestari**

Suomessa viranhaltijoiden itsenäisyyttä suhteessa kunnan asukkaiden vaaleilla valitsemaan valtuustoon on yleensä pidetty vahvuutena. Kunnallisen itsehallinnon peruseriaatteen kansanvaltaisuuden näkökulmasta näkemys on hankala. Se on myös ristiriidassa Suomen hyväksymän Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa. Peruskirjan 3 artiklan 2 kappale edellyttää, että kunnan valmistelusta ja täytäntöönpanosta huolehtivat elimet ovat valtuustolle vastuullisia. (Ryynänen 2002, 10.) Kunnissa ei ole tartuttu 1995 kunnallislain tuomiin uusiin mahdollisuuksiin valtuuston toimikaudeksi valittavasta määräaikaisesta kunnanjohtajasta, joka samalla olisi kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Kesällä 2006 saatiin kuntalakiin aikaan pormestarin mahdollistava järjestelmä. Laki tuli voimaan 1.8.2006. Tampereen kaupunki otti järjestelmän ensimmäisenä käyttöön 1.1.2007. Pormestari on luottamushenkilö ja hänet valitsee valtuusto. Pormestari on vaihtoehto kunnanjohtajalle ennen muuta kunnan poliittiseksi johtajaksi. Pormestari toimii automaattisesti kunnanhallituksen puheenjohtajana. Johtosäännön määräyksellä pormestari voi olla myös kunnanvaltuuston puheenjohtajana, mikäli pormestari on valtuutettu. Näin kaikki kunnan poliittisen johtamisen tärkeimmät asemat voidaan antaa pormestarin hoidettavaksi. Pormestariksi voidaan valita myös sellainen henkilö, joka ei ole valtuutettu tai joka ei ole vaalikelpoinen kunnan luottamustoimiin. Valtuusto voi kuitenkin päättää, että pormestarin ja apulaispormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu.

Pormestarin luottamusasemaa on korostettu kuntalain säännöksissä. Valtuusto voi erottaa pormestarin ja apulaispormestarin kesken toimikauden, jos he eivät nauti valtuuston luottamusta. Pormestarin toimikausi on enintään valtuuston toimikausi. Pormestarimallilla suomalaisessa kuntajohtamisen järjestelmässä on todellisia mahdollisuuksia kuroa umpeen koettua kunnan

itsehallinnon demokratiavajetta ja saattaa voimaan dualistisen mallin ihanne kunnan poliittisen ja ammatillisen johtamisen tasapainosta. Luottamushenkilöiden asemaa pyrittiin parantamaan myös muilla muutoksilla kuntalakiin. Luottamushenkilölle säädettiin oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi. Valtuustoryhmien asema virallistettiin ja kunnalle annettiin mahdollisuus tukea valtuustoryhmien toimintaa.

Tampereen ensimmäinen pormestari Timo P. Nieminen (2007) selvittää siirtymisen taustalla olleen ajatuksen, että nykyinen kuntajohtajajärjestelmä olisi lähiaikoina tulossa tiensä päähän. ”Kansalaisten luottamus poliittiseen järjestelmään on heikentynyt. Jotta luottamus palautuisi, on tarpeen uudistaa johtamisjärjestelmää ja poliittista päätöksentekoa kunnissa. -- Pormestarimallin lähtökohtana on nähdä politiikka tarkoituksenmukaisuusharkintana. Tampere halusi selvittää rajoja: poliitikot päättävät linjauksista ja vastaavat niistä kuntalaisten suuntaan, virkamiehet toteuttavat tehtyjä päätöksiä. -- Kaupunkia johtavalla on silloin selvä mandaatti johtaa myös sellaisia asioita, jotka ovat luonteeltaan poliittisia.”

Tampereella pormestari on valtuutettu eli kansan valitsema luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen ja sen suunnittelujaoston puheenjohtajana. Valtuuston puheenjohtaja on erikseen ja myös hänet valtuusto luonnollisesti valitsee keskuudestaan. Pormestarin tehtävänä on kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan mm. ”määrätä kaupunginhallitukselle esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista, johtaa kaupunkistrategian valmistelua ja edistää kuntademokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia” (Tampere 2007). Valmistelun muutosta pidetään Tampereella merkittävänä. Poliittiset johtajat ovat läsnä, kun asiat otetaan ensimmäisen kerran käsittelyyn ja kun asiat saavat suunnan. Aiemmin luottamushenkilöt saivat asiat eteensä pitkälle valmisteltuina. ”Tampereella pormestari ja apulaispormestarit eli päätoimiset luottamushenkilöt johtavat asioiden valmistelua niin kaupungin johtoryhmässä, kaupunginhallituksessa kuin tilaajalautakunnissa”. (Nieminen 2007; ks. Tampere 2006.)

Heikoksi koetun luottamushenkilöjohdon politiikkaohjausasemaa voidaan vahvistaa erilaisilla tavoilla. Sopimuksilla ohjaaminen on tällä hetkellä yleisin. Päätoimisen kunnanhallituksen puheenjohtajan ja pormestarin osalta Turku ja Tampere ovat avanneet tien. Kunnanvaltuustot ja kunnanhallitukset voivat itse päättää, ottavatko ne käyttöön näitä kunnallisen itsehallinnon dualistisen johtamisen demokraattista puolta korostavia malleja.

## 5 DUALISMI SEURAKUNNASSA

Kirkollisessa kielenkäytössä dualismilla on myös omia teologisia tarkoituksiansa. Teologia jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle paitsi, milloin teologialla on hallinnollisia yhtymäkohtia. Dualismista on erityistarkastelussa tässä tutkimuksessa kunta- ja seurakuntaorganisaatioiden johtamisrakenne, jolla tarkoitetaan sitä, että valtaa käyttävät ja organisaatioita johtavat toisaalta demokraattisesti valitut poliittiset päättäjät eli luottamushenkilöt ja toisaalta johtavat viranhaltijat. Asiaa lähestytään demokratian toteutumisen sekä poliittisen johtamisen ja ammatillisen johtamisen näkökulmista. Seurakunnan osalta tuodaan esiin myös hengellinen johtaminen, kuitenkin menemättä syvälle siihen kenttään.

Aikaisemmin kunnan dualismin yhteydessä esitettyjä dualismin piirteitä ja niiden historiallista kehitystä ei voida suoraan verrata seurakuntaan. Seurakuntahallinnon tulisi ilmentää kirkon olemusta ja palvella kirkon tehtävän toteutumista. Hallinnon ensisijaisena tehtävänä pidetään edellytysten luomista jumalanpalveluselämälle sen koko laajuudessa, kirkollisille toimituksille ja kristilliselle kasvatukselle, opetukselle sekä lähetykselle. (Kirkolliskokous 2000, 1–20.) Hallinto on yhteydessä kirkon teologisiin perusteisiin (Leino 2002, 18). Toisaalta teologisia argumentteja käytetään kirkossa aivan puhtaasti hallinnollisilta tai työjohdollisilta vaikuttavissa asioissa. Kirkon hallinnon sisällä on politiikka-hallinto jännitteen lisäksi myös teologia-hallinto jännite.

Kirkkohallituksessa ja kirkolliskokouksessa seurataan kuitenkin kunnallishallinnon kehitystä. (Ks. Kirkolliskokous 2000, 1–20; Lilja 2001, esipuhe.) Kuntien hallinnossa toteutetuista uudistuksista monet on otettu myöhemmin seurakuntahallinnossa käyttöön. Yleensä seurakuntien talous-, luottamushenkilö- ja henkilöstöhallintoon tehdyillä muutoksilla on ollut yksi yhteinen perustelu: muutokset on aiemmin toteutettu kunnallishallinnossa. Tällaisia ovat olleet mm. yleinen ja yhtäläinen äänioikeus seurakuntavaaleissa, luottamushenkilö valtuuston puheenjohtajaksi, tulosohjauksen soveltaminen, talousarvion yksityiskohtaisuudesta luopuminen, soveltuvien osin liikekirjanpitoon siirtyminen ja kustannusten kohdentaminen toimintayksiköille sekä tulossa oleva tehtävien vaativuuden arviointiin perustuva palkkausjärjestelmä.

Voimassa oleva kirkkolaki on säädetty 1993 eli ennen kuntalain 1995 uudistusta, joten kaikkia kuntalain mukanaan tuomia asioita ei voitu selvittää uusinta kirkkolakia säädettäessä. Myöhemmin kirkkolakiin on tehty kuntalain mukaisia muutoksia ja selvitetty kuntalain

säädöstaustaa, vaikka kaikki asiat eivät ole johtaneet kirkollisen säädännön muuttamiseen (ks. Kirkolliskokous 2000). Kirkollista säädäntöä on monen tasoista. Kirkolliskokous tekee esitykset kirkkolaista, jotka eduskunta joko hyväksyy tai hylkää muuttamattomina. Kirkolliskokous hyväksyy suoraan kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen. Esitys kirkkolaiksi ja kirkkojärjestykseksi on hyväksyttävä 3/4 enemmistöllä tullakseen voimaan. Lisäksi kirkkohallitus antaa seurakuntia sitovia ohjeita ja piispainkokous määrittelee kelpoisuusvaatimukset. Seurakuntien puolesta virka- ja työehtosopimukset solmii Kirkon työmarkkinalaitos ja eläkkeet hoitaa eläkesäännön mukaisesti kirkon keskusrahasto.

### 5.1 Dualismin käsitteet seurakunnassa

Seurakunnissa on samanlainen luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon muodostama dualistinen johtamisrakenne kuin kunnissa. Luottamushenkilöt toteuttavat demokratiaa seurakunnassa ja edustavat erityisesti seurakunnan jäseniä. Seurakunnan toimintamuodot voidaan dualistisen periaatteen mukaisesti jakaa päätösvaltaan ja hallintoon (valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto). Kirkossa on monia tapoja jakaa valtaa.

Protestanttisten kirkkojen hallinnossa on kolme päälinjaa eli johtamistapaa:

1. Episkopaalinen (kr. *episkopos* ´päällekatsoja, piispa`) linja pitää piispaa kirkon johtajana
2. Synodaalisen (kr. *synodos* ´yhteentulo, kokous`) linjan mukaan valta kirkossa on synodaalilla eli kirkolliskokouksella (Kansanaho 1976, 7.)
3. Konsistoriaalinen (lat. *consistorium* ´kokoushuone, neuvosto`) linja painottaa keskusviraston – tuomiokapitulin ja/tai kirkkohallituksen – asemaa (Mäkelä 2003, 31; Murtorinne 1992, 216, 228.)

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon hallinnossa on yhdistetty kaikki em. elementit. Kokonaiskirkon tasolla episkopaalisuutta edustavat arkkipiispa ja piispat sekä hiippakuntatasolla piispa. Kokonaiskirkon synodaalisuus ilmenee kirkolliskokouksessa ja hiippakuntatasolla sitä edustaa hiippakuntavaltuusto. Kirkko-oikeudellisessa ja -hallinnollisessa tutkimuksessa synodaalista on kutsuttu myös synodaalis-presbyteriseksi tai presbyteriseksi eli hallinnoksi, jossa maallikot yhdessä papiston kanssa johtavat kirkkoa. (Kortekangas & Huotari 1974, 6–7; ks. Murtorinne 1992, 216). Kokonaiskirkossa konsistoriaalisuutta edustaa kirkkohallitus ja hiippakunnissa tuomiokapituli (Mäkelä 2003, 31–32). Seurakunnissa episkopaalisuutta edustaa kirkkoherra, synodaalisuutta kirkkovaltuusto ja kirkkoneuvosto; aiemmin kirkonkokouksen aikaan nimenomaan kirkkoneuvosto (ks. Kortekangas & Huotari 1974, 9) ja konsistoriaalisuutta edustaa seurakunnan viranhaltijaorganisaatio. Kirkkoherran episkopaalisen eli piispallisen

johtamisen seurakunnassa ja viranhaltijajohdon konsistoriaalisesta edustuksesta luen tässä tutkimuksessa dualistisen johtamisen virka-asemaan perustuvaan ammatilliseen valtarakenteeseen. Määritelmäni mukaan dualistinen johtaminen seurakunnassa jakaantuu toisaalta luottamushenkilötoimielimiin ja toisaalta kirkkoherran ja muun viranhaltijaorganisaation muodostamaan hallintoon.

Demokraattinen hallinto ja sen luottamushenkilöjärjestelmä seurakunnissamme perustuvat erityisesti kahteen asiaan. Ensimmäinen peruste on luterilaisuuden oppi yleisestä pappudesta. Opin mukaan seurakunnan muodostavat kirkon jäsenet yhdessä. Kaikkien tulee osallistua yhteiseen kutsumukseen ja tehtävään. Jokainen voi ja jokaisen tulee palvella seurakuntaa niillä armolahjoilla, joita hänelle on suotu. Osalle jäsenistä tämä tarkoittaa yhteisistä asioista huolehtimista. Jokaisella jäsenellä on oma roolinsa yhteisössä. Periaate on velvoittava ja olettaa varsin suurta aktiivisuutta seurakunnan jäseniltä. Toisen peruste on seurakuntahallintomme luottamushenkilöjärjestelmän kytkeytyminen selkeästi pohjoismaiseen ja suomalaiseen paikallishallinnon historiaan. Pohjoismaissa paikallisella itsehallinnolla ja itsemääräämisoikeudella on hyvin vanhat perinteet. Vapailta miehiltä oli oikeus ja velvollisuus muinaispohjoismaisen käsityksen mukaan kokoontua yhteen päättämään yhteisistä asioista. Käräjille kokoonnuttiin ennen kaikkea paikallisen tuomiovallan mutta myös paikallisen hallinnon kysymyksissä. (Raivio 1994, 38–39.)

Kolmantena perusteena tulee nähdä seurakunnan verotusoikeus ja julkisoikeudellinen asema. Verotulojen osuus kaikista seurakuntien tuloista oli 81 % vuonna 2005 (Kirkkohallitus 2006c, 4). Jäsenet ovat siten seurakuntien taloudellisen vallan lähde. Verorahoitteisesti toimivan organisaation päätöksenteon on oltava luotettavaa ja läpinäkyvää. Päätöksentekomenettelyjen on perustuttava lainsäädäntöön ja päätöksistä on oltava valitusoikeus. Demokratia kuuluu luonnollisena osana tällaiseen järjestelmään. (Ks. Kirkolliskokous 2000.) Demokraattinen kontrolli ja toimivallanjako tarvitsevat, että toimeenpanovaltaa valvoo ylempi vaaleilla valittu elin.

Keskiajan lopulla käräjien rinnalle ja myöhemmin tilalle syntyi pitäjän- eli kirkonkokous. Kirkonkokouksessa tehtiin päätöksiä suuria taloudellisia uhrauksia vaativista yhteisistä asioista. Niitä olivat papin palkkaaminen, kirkon ja pappilan rakentaminen sekä köyhäinhoito ja kansanopetus. Keskiajan lopulla merkittävimmät yhteiset asiat olivat seurakunnallisia. Seurakuntahallinnon ja samalla paikallishallinnon muodot vaihtelivat paikallisesti ja ajan myötä. Luottamushenkilöjärjestelmän ja demokratian kannalta näillä seurakuntahallinnon



varhaisvaiheilla on ollut merkittävä vaikutuksensa yhdistäessään vanhan paikallisen itsehallinnon perinteen oppiin luterilaisesta yleisestä pappeudesta. (Raivio 1994, 39–40.) Seurakunta- ja paikallishallinnon historiasta on tarkempi selvitys luvussa 3.

Kunta- ja seurakuntahallinnon erottamisen yhteydessä 1869 säädetty ns. Schaumanin kirkkolaki perustui Frans Ludvig Schaumanin 1863 valmistuneeseen pohjaehdotukseen laiksi. Schauman oli omaksunut ”presbyteris-synodaalisen” hallintoihanteen eli hallinnon, jossa maallikot yhdessä papiston kanssa muodostivat kirkon hallinnon. Schauman vastusti päättäväisesti sekä vanhaan valtiokirkolliseen järjestelmään perustuvaa virkakeskeistä, hierarkkista järjestystä että tunnustuksellista uusluterilaista (pappis)virka- ja sakramenttikeskeistä kirkkokäsitystä. Hän näki niiden vaarantavan alhaalta päin kirkon jäsenistä ja seurakunnista nousevaa kirkkokäsitystä ja olevan vastoin protestanttisuuden periaatteita (Murtorinne 1992, 216.)

Schaumanin, joka oli myös valmistelemassa kuntalakien uudistusta (Murtorinne 1992, 206), kirkkolakiehdotus korosti, että kirkko oli ´hengellinen organismi´, jonka hallintoa ja toimintoja tuli johtaa sen omien säädösten mukaan. Kirkon täysin itsensä säädettäviin asioihin olisi tullut kuulua sen sisäiset asiat, jotka koskivat erityisesti oppia, jumalanpalvelusta ja kirkollisia kirjoja (Leino 2002, 148). Samalla Schauman katsoi, että kirkkolain tuli koskea vain evankelis-luterilaista kirkkoa eikä kaikkia maan asukkaita. Tämä merkitsi toisaalta uskonnonvapauden tunnustamista ja toisaalta yhteiskunnallisten tehtävien jäämistä pois kirkolta. Jälkimmäinen toteutuikin 1865 MKunL myötä, kuten aiemmin on kerrottu. Kirkon ylimmän lainsäädäntövallan Schauman katsoi kuuluvan papeista ja maallikoista koostuvalle synodille. Paikallisseurakunnan hallinnon tuli kuulua kirkonkokoukselle ja kirkkoneuvostolle (Murtorinne 1992, 216–217.) Schauman painotti seurakunnan hallinnossa kolmea periaatetta. Ensimmäisen mukaan koko seurakunnan oli päästävä vaikuttamaan tärkeimpiin päätöksiin. Toiseksi kirkon viran eli papiston edustajan oli osallistuttava hallintoon ja kolmanneksi oli huolehdittava siitä, että luottamushenkilöt pääsevät osallistumaan hallintoon (Kansanaho 1976, 84.) Nämä kolme elementtiä ovat seurakuntahallinnossa edelleen, vaikka muodot ja elementtien keskinäinen suhde ovat aikojen kuluessa muuttuneet (Raivio 1994, 41).

Schaumanin silloin radikaalin kirkkolakiesityksen joitakin yksityiskohtia arvosteltiin voimakkaasti. Tästä huolimatta kirkkolakiesitys pysyi keskeisiltä osiltaan muuttumattomana papiston ja valtiopäivien käsittelyssä. Kirkkolain säätämisen osalta muutosta tapahtui niin, että kirkolliskokoukselle tuli vain oikeus ehdottaa kirkkolakia. Toteutunut kirkkolaki merkitsi

voimakasta maallikoiden vastuun ja vallan lisäämistä kaikilla kirkon hallinnon tasoilla. Paikallisseurakunnissa jatkuivat yleiset kirkkokokoukset mutta kirkkoneuvosto sai painotetumman aseman neuvoa-antavana, hallinnollisena ja toimeenpanevana elimenä. Schaumanin kirkkolakiesitystä käsitellyt kirkkolakikomitea totesi, että seurakunnan jäsenten osallistuminen tärkeimmistä asioista päättämiseen on aidosti reformistinen käsitys. (Murtorinne 1992, 217–219.)

Kirkollisessa keskustelussa on osin erilaisia näkemyksiä tai määritelmiä seurakunnallisen hallinnon johtamisrakenteen jaosta. Paljon seurakunnissa käytetyssä Luottamushenkilön käsikirjassa (Kauppinen, Särkiö & Hiilamo 2002, 2006) on määritelty asia niin, että seurakuntahallinto muodostuu kahdesta elementistä: edustusrakenteesta, johon luottamushenkilöt kuuluvat, ja pappeteen pohjautuvasta rakenteesta. Hallinnon kokonaisuudessa edustusrakenne ja pappeteen pohjautuva rakenne ovat ”punoutuneet yhteen kuin kaksisäikeinen köysi”. Määritelmä on hyvin tasavertaisuutta korostava, kun perusteluissa vielä todetaan, että nämä kaksi rakennetta ovat molemmat yhtä oleellisia seurakuntahallinnon osia, eikä toinen niistä ole toiseen nähden ylempiarvoinen. Tämä dualistinen jako unohtaa muut viranhaltijat ja se tehdään katsomalla mm., että seurakunnan talouspäällikkö/-johtaja kuuluu luottamushenkilöiden kanssa edustusrakenteeseen. Näkökantaansa Kauppinen ym. perustelee sillä, että talouspäällikkö on luottamushenkilöiden valitsema ja hänen tulee nauttia luottamushenkilöiden luottamusta. Kuitenkaan mitään luottamuspulaan perustuvaa irtisanomismenettelyä ei ole kirkkolaissa. Kirkkoherra sen sijaan on seurakunnan suoralla vaalilla valitsema ja piispan virkaansa nimittämä. Kirkkoherra on piispan alainen. Muu seurakunnan papisto on kirkkoherran alaisia ja piispan kaitsennassa, eikä luottamushenkilöorganisaatio voi työnjohdollisesti määrätä kirkkoherraa eikä muuta papistoa.

Dualismin määritelmäni mukaan kirkkoherra, talouspäällikkö, papisto ja muu viranhaltijajohto kuuluvat ammatilliseen johtamisrakenteeseen ja luottamustoimielimet demokraattiseen eli poliittiseen johtamisrakenteeseen.

## **5.2 Dualistinen johtamisjärjestelmä**

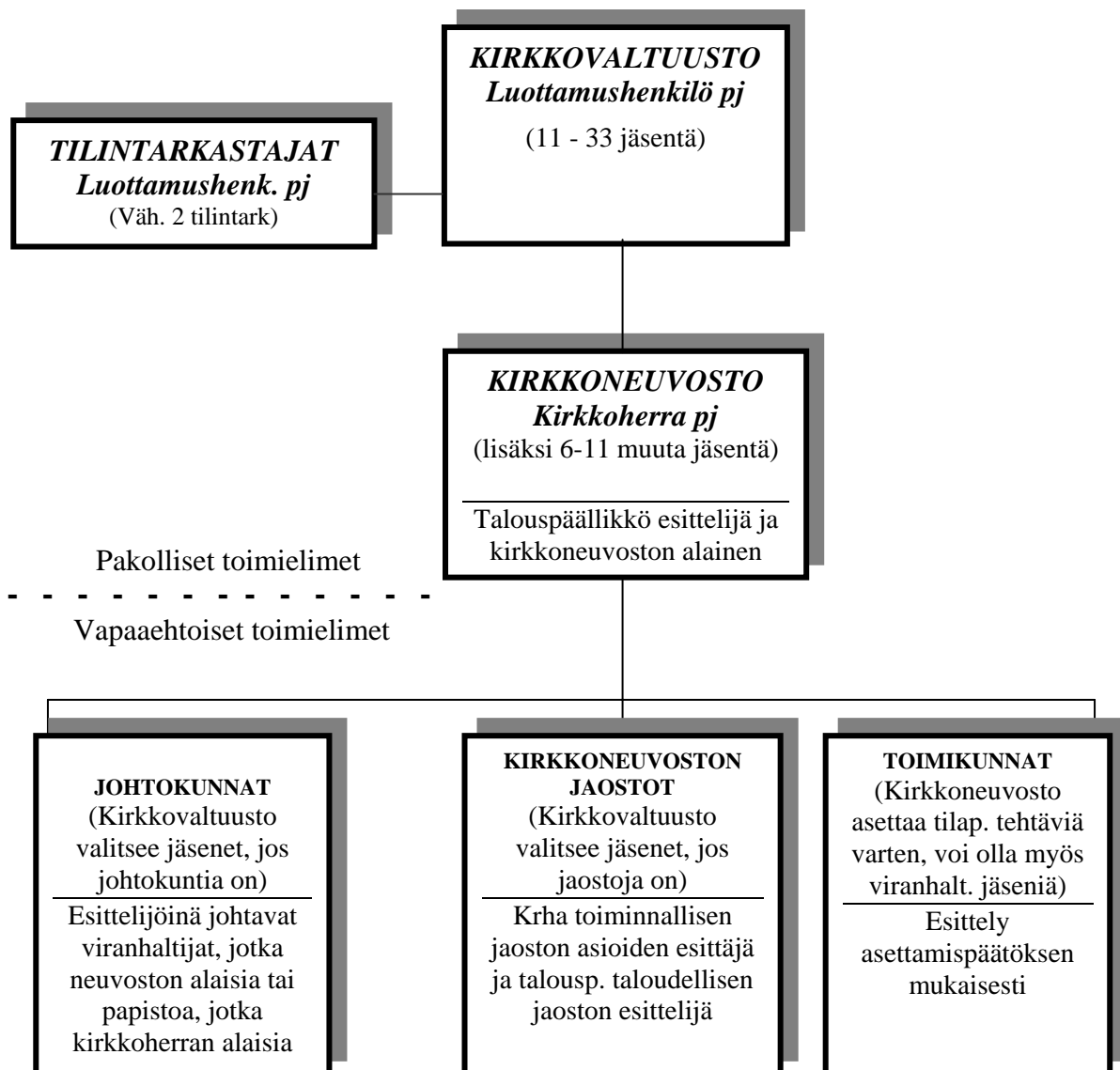
Kirkon luottamuselimissä on yli 30.000 jäsentä (Kirkko muutosten ... 2004, 296). Kirkkolain mukaan seurakunnan luottamushenkilöksi voidaan valita kristillisestä vakaumuksestaan tunnettu seurakunnan konfirmoitu jäsen (*KL* 7: 3§). Seurakuntavaalit, joissa kirkkovaltuutetut valitaan, järjestetään samanlaisin menettelyin neljän vuoden välein kuin kunnallisvaalit. Äänioikeus on

kaikilla 18 vuotta täyttäneillä kirkon jäsenillä ja seuraavissa 2010 vaaleissa 16 vuotta täyttäneillä. Luottamushenkilöt edustavat seurakuntalaisia eivätkä muodollisesti valitsijayhdistyksiä, joiden listoilta he ovat tulleet valituiksi. Vaaleilla valittujen kirkkovaltuutettujen lisäksi on muita valtuuston nimeämiä luottamushenkilöitä kuten kunnissakin. Muita luottamustoimielimiä ovat kirkkoneuvosto, johtokunnat, toimikunnat ja työryhmät. Kirkkoneuvosto on pakollinen toimielin. Valtuuston on valittava tilintarkastajat mutta tarkastuslautakuntaa seurakunnissa ei ole. Lisäksi valtuustot valitsevat edustajat hiippakuntavaltuustoon ja kirkolliskokoukseen. (Aroharju 2004, 3.)

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon palveluksessa olevan henkilöstön määrä oli vuonna 2005 kaikkiaan 21.227 henkilöä. Vakituksia henkilöitä oli 14.176 ja määräaikaisia 7.051 henkilöä. Vuosityövoimana mitaten kirkon henkilöstön määrä oli 15.361 henkilötyövuotta. Viranhaltijoiden osuus työvoimasta on 48 % ja työntekijöiden osuus on 52 %. (Kirkkohallitus 2006b, 27.) Palkattua henkilökuntaa on siis vähemmän kuin luottamushenkilöitä. Seurakunnista suurin osa on pieniä jäsenmäärältään. Seurakuntien jäsenille tai muille kansalaisille annettuja subjektiivisia oikeuksia, joita seurakunnat ovat velvoitettuja täyttämään, on paljon vähemmän kuin kuntasektorilla.

Pakollisia virkoja seurakunnissa on kirkkoherran (*KL 6:13 §*), kanttorin ja diakonian (*KJ 6B: 9 §*) virat. Pienissä seurakunnissa henkilökuntaorganisaatio on kapea. Seurakunnan henkilöstöhallinnon johto on perinteisesti jaettu hengelliseen eli ns. toiminnalliseen puoleen, jota johtaa kirkkoherra ja talous-, kiinteistö- ja hautaustoimeen, jota johtaa talouspäällikkö. Suurimmissa seurakunnissa on vasta vähän aikaa sitten henkilöstön johtovastuuta jaettu laajemmin. Esimerkiksi Järvenpään seurakunta, jossa on noin 30.000 jäsentä ja noin sata henkilöstöorganisaatioon kuuluvaa, on perustanut vasta 1997 ensimmäisen muun johtavan viranhaltijan eli johtavan diakoniatyöntekijän virka. 2000-luvulla on lisäksi perustettu johtavan nuorisotyöntekijän, johtavan kanttorin ja kiinteistöpäällikön virat. Erilaisina työalavastaavina on seurakunnissa myös papistoa ja muita viranhaltijoita. Papiston esimiehisyyks on hankala asia, koska he eivät ole luottamustoimielimien alaisia vaan vain kirkkoherran alaisia ja piispan kaitsemissa. Tällöin myöskään esim. kirkkoneuvoston toimivaltaa ei voi siirtää papistolle (*KL 10: 4§*). Tämä kuitenkin välillä ”unohdetaan” seurakunnissa ja tehdään erilaisia järjestelyjä. Talousarvion yksityiskohtaisuusvaatimuksesta luopumisen myötä neuvoston taloudellista valtaa on voitu myös muodollisen laillisesti siirtää papistolle. Henkilöstöorganisaatiot ovat hyvin

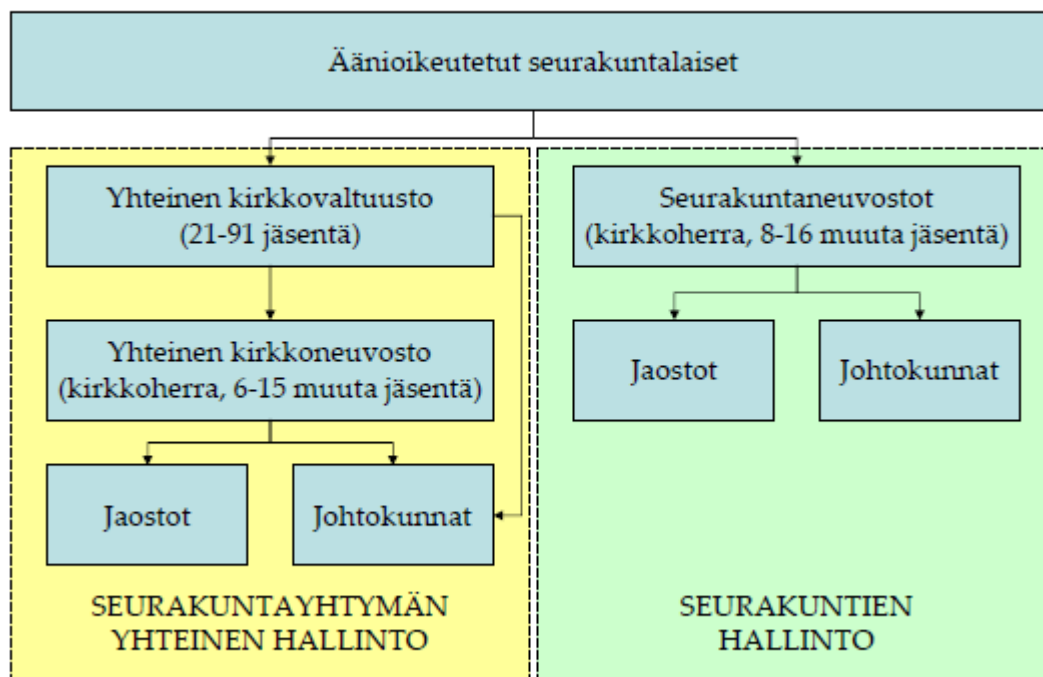
erilaisia Suomen 528 seurakunnassa. Seuraavassa on yleisesitys seurakunnan luottamushenkilöorganisaatiosta esittelijöineen.



Kuvio 7. Yksittäisen seurakunnan luottamushenkilöorganisaatio.

Seuraavassa on myös seurakuntayhtymän kaksinkertainen organisaatio selventämässä, miksi seurakuntayhtymät kunnista selkeästi poikkeavina hallintoyksiköinä jätettiin pois tämän tutkimuksen empiirisestä kyselytutkimuksesta.

## SEURAKUNTAYHTYMÄN HALLINTO



Kuvio 8. Seurakuntayhtymän luottamushenkilöorganisaatio (Kirkkopalvelut ry).

### 5.2.1 Kirkkovaltuusto

Ennen seurakunta- ja kunnallishallinnon eriytymistä seurakunnissa oli vaaleilla valittu kirkkoneuvosto, jolla oli myös pitäjänhallintoon liittyviä tehtäviä. Kirkkoneuvoston valitsi kirkonkokous, jolle kuuluivat budjettivalta, tili- ja vastuuvapauden myöntäminen, kiinteän omaisuuden myyminen ja muut nykyään kirkkovaltuustolle kuuluvat asiat. Yhteiskunnallisen muutoksen myötä suurimmissa kaupunkiseurakunnissa otettiin käyttöön 1908 kunnallishallinnon mukainen valtuustojärjestelmä. Kaikille seurakunnille tuli 1918 mahdolliseksi valita valtuusto ja 1945 se muuttui pakolliseksi. Kirkonkokouksesta tuli sen jälkeen pelkkä vaalikokous. Seurakuntavaalit muuttuivat 1970 kunnallisvaalien mukaiseksi suhteelliseksi vaaliksi.

Kirkkolain mukaan kirkkovaltuusto käyttää seurakunnan päätösvaltaa, ellei siitä ole toisin säädetty tai määrätty (*KL 9:1§ 1 mom*). Säännös on samanlainen ja päätösvallan käsite tarkemmin määrittelemätön kuten kunnanvaltuuston kohdalla. Tarkoituksena on pidettävä kuitenkin, että seurakunnan toimintamuodot jaetaan päätösvaltaan ja hallintoon (valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto). Tällöin kirkkovaltuusto käyttäisi korkeinta poliittista valtaa. Kirkkovaltuuston valtaa on kuitenkin rajoitettu kirkkolaille ja kirkkojärjestyksellä.

Kirkkovaltuuston tekemiä päätöksiä on alistettava (*KL 24:1*). Liitteenä 3 on luettelo alistettavista asioista. Kirkkovaltuuston päätösvaltaa on rajoitettu myös määränemmistö säännöksin (*KL 9:3§*) ja kirkkoherran asemalla (*KJ 6:34 §*). (Halttunen ym. 2004, 89.) Valtuutettujen mielestä kirkkovaltuuston asemaan todennäköisesti vaikuttaa eniten kirkkoherran asema seurakunnan hengellisen työn johtajana. Tämä rajaa hengelliset asiat, resursointia lukuun ottamatta, pois valtuuston päätettävistä asioista. Monet seurakunta-aktiivit ovat olleet juuri hengellisen työn asioista kiinnostuneita asettuessaan ehdolle seurakuntavaaleissa.

Seurakuntajaotuksen muuttamisessa kirkkovaltuusto voi olla aloitteen tekijänä tai vain lausunnon antajana, jos aloite on tullut tuomiokapitulilta tai piispalta (*KL 13:1*). Tuomiokapituli valmistelee asian ja kirkkohallitus päättää siitä (ks. Nieminen, Vallenius & Tähkänen 2005, 218–228). Kirkkovaltuusto ei ole niin riippumaton ja vahva vallan käyttäjä muutoinkaan kuin kunnanvaltuusto. Kirkkovaltuuston voi nimittäin kutsua koolle myös kirkkohallitus, piispa tai tuomiokapituli. (*KJ 8:3§*). Näin tapahtuu kuitenkin äärimmäisen harvoin. Kirkkovaltuustolla ei myöskään ole valtaa erottaa muita luottamustoimielimiä (vrt. kunnan sovellettu parlamentarismi) tai kirkkoherraa luottamuspujan tai muunkaan syyn takia. Kirkkovaltuusto voi itse siirtää toimivaltaansa alemmille elimille ohje- ja johtosäännöillä.

Kirkkovaltuusto hyväksyy silti politiikkaohjauksen kannalta seurakunnan tärkeimmät asiakirjat. Näitä ovat johtosäännöt, joilla organisoidaan toiminta, ja erilaiset strategiat, toiminta- ja taloussuunnitelma ja tilinpäätös, jonka yhteydessä käsitellään mm. talouden tasapainottamiseksi tarpeelliset toimet. Lisäksi valtuusto päättää määränemmistöllä virkojen perustamisesta ja pääosasta investointeja sekä kiinteän omaisuuden luovuttamisesta. Kunnan tavoin strategioilla ja suunnitelmilla ohjaaminen eli seurakunnan tavoitteiden asettaminen on kirkkovaltuuston tapa käyttää valtaa. Kuten aiemmin jo kunnan kohdalla todettiin, valmistelu on avainasemassa siinä, miten kirkkovaltuusto saa tahtonsa näkyviin.

Valmistumassa olevan käytännöllisen teologian pro gradu -tutkimuksen, johon saatiin vastaukset 68 seurakunnasta (vastaajina viranhaltijat), mukaan vain 32 prosentissa seurakuntia luottamushenkilöt osallistuvat toiminta- ja taloussuunnitelman tavoitteiden asettamiseen. Vapaasti kommentoitavassa osiossa muutamat vastaajat totesivat, että yhteistyö ontuu, henkilökunta tekee omat suunnitelmansa ja luottamushenkilöt tekevät omat suunnitelmansa eivätkä ne kohtaa toisiaan. (Poikola 2007, 53.) Jos näin on, jää miettimään kumpia suunnitelmia näissä seurakunnissa noudatetaan.

## 5.2.2 Kirkkoneuvosto

Kirkkoneuvosto vastaa pääpiirteiltään kunnanhallitusta. Kirkkoneuvoston keskeisen aseman seurakunnassa osoittaa kirkkolain 10:1 §:ssä määritellyt tehtävät:

*Kirkkoneuvoston asiana on, jollei toisin ole säädetty tai määrätty,*

- 1) yleisesti johtaa seurakunnan toimintaa, edistää sen hengellistä elämää ja muutoinkin toimia seurakunnan tehtävän toteuttamiseksi;*
- 2) päättää kirkolliskokouksen määräämissä rajoissa kirkollisten kirjojen käyttöön ottamisesta;*
- 3) johtaa seurakunnan hallintoa sekä seurakunnan talouden ja omaisuuden hoitoa;*
- 4) huolehtia kirkkovaltuuston päätösten täytäntöönpanosta; ja*
- 5) valvoa seurakunnan etua, edustaa seurakuntaa sekä tehdä sen puolesta sopimukset ja muut oikeustoimet.*

*Kirkkoneuvoston on valmistettava kirkkovaltuustossa käsiteltävät asiat. Asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä, kirkkoneuvoston ei kuitenkaan tarvitse valmistella.*

Kirkkoneuvoston ja kirkkoherran valtasuhteet seurakunnan tehtävän ja hengellisen elämän osalta eivät ole yksiselitteisen selkeästi säännelty ja näistä asioissa on tullut kiistakysymyksiä joissain seurakunnissa. Kirkkoherran tehtävistä säädetään kirkkojärjestyksessä mm. seuraavaa, ”kirkkoherran tehtävänä on johtaa kirkkolain 4 luvun mukaista seurakunnan toimintaa” (KJ 6: 34 §:n 1 mom). KL 4 luku ‘Seurakunnan toiminta’ käsittelee kristilliseen sanomaan perustuvia julistus- ja palvelutehtäviä kuten lähetystyötä, jumalanpalveluksia ja muita kirkollisia toimituksia. Kirkkolain kommentaarin mukaan tämä viittaa siihen, että kirkkoherran tehtävänä on seurakunnan hengellisen toiminnan johtaminen. (Halttunen 2004, 93.) Tarkoitus lienee, että kirkkoherra johtaa hengellistä työtä operatiivisesti ja kirkkoneuvosto strategisesti (Kirkolliskokous 2000, 51). Säädöstasolla toimivallat ovat kuitenkin päällekkäin ja aiheuttavat epäselvyyttä. Kirkolliskokous on itsekin todennut toimivaltarajojen hämäryyden, kun se on säätänyt kirkkojärjestyksen 9:7 §:n, jonka mukaan ”Jos kirkkoherra ja kirkkoneuvosto ovat eri mieltä jumalanpalvelusta, kirkollisista toimituksista, kirkon, siunauskappelin tai kappelin käytöstä taikka seurakunnan päätettävissä olevia kolehteja koskevasta kysymyksestä, asia on saatettava tuomiokapitulin ratkaistavaksi”.

Kirkkoneuvoston valtaa lisäävät sen asema kirkkovaltuustossa käsiteltävien asioiden valmistelijana ja täytäntöönpanijana sekä valtuuston päätösten laillisuusvalvonta. Henkilöstö- ja taloushallinnon sekä kiinteistö- ja hautaus-toimen johto ovat niitä käytännön toimintakeinoja, joilla kirkkoneuvosto johtaa seurakunnan hallintoa ja toimintaa. Kirkkovaltuusto voi delegoida

kirkkoneuvoston toimivaltaa kirkkoneuvoston ohjesäännöllä tai johtosäännöllä johtokunnille ja yksittäisille viranhaltijoille.

### 5.2.3 Kirkkoherra

Seurakunnan johdossa kirkkoherra on pappeuteen pohjautuvan ns. *episkopaalisen* rakenteen edustaja. Kirkkoherran tulee nauttia piispan luottamusta. (Kauppinen ym. 2006, 12.) Kirkkoherra on seurakunnassa piispallisen vallan edustajana; ikään kuin vallan jatkumona. Kirkkoherra on demokraattisen kontrollin ulkopuolella ja tämä näkyy myös siinä, ettei kirkkolaisissa ole vastaavia säännöksiä kirkkoherran erottamisesta kuin kunnanjohtajan osalta on kuntalaissa. Kirkkoherra on muun papiston kanssa ns. kirkon viran tai kirkon erityisen viran haltija. Erityisen viran katsotaan kuuluvan kirkon perustehtävään, jolla on yhteys jumalanpalveluselämään. Kirkossa on selvitelty myös yli 10 vuotta virkarakenteen uudistamista lähinnä niin, että piispan ja pappisviran ohella olisi uusi kolmas virka ns. diakonaatti eli diakonian virka, johon kuuluisivat mm. kanttorit, nuorisotyönohjaajat ja diakoniaviranhaltijat (Virkarakennekomitean mietintö 2002, 13–14). Sanan ja sakramenttien hoitamiseen tarvitaan virkaa luterilaisen funktionaalisen virkakäsityksen mukaan. (Juntunen 2006, 19–20.) Pappisvirkaa koskevia säännöksiä on kirkkolain 5. luvussa ja kirkkojärjestyksen 5. luvussa.

Kirkkoherra toimii puheenjohtajana kirkkoneuvostossa (KL 10:2 §). Viranhaltijan toimiminen luottamuselimen puheenjohtajana ei vastaa dualismin eikä demokratian ihannetta. Erikoisempi on kirkkolainsäädännön kommentaarissa omaksuttu tulkinta, että kirkkoherra ei toimi kirkkoneuvostossa esittelijänä vaan hänen on ”virkinsa puolesta saatettava neuvoston käsiteltäväksi asiat”. Tätä perustellaan sillä, että kirkkoherran esittelystä ei ole erikseen säännöstä, ja koska hänellä ei ole seurakunnan hallinnossa ”virkaesimiestä” (Halttunen ym. 2004, 279.) Perustelu on onntto. Kirkkolain 25: 9 § mukaan *milloin kirkollisen viranomaisen päätös on kirkkolain tai sen nojalla annetulla säädöksellä taikka virkaesimiehen käskyllä määrätty tehtäväksi viranhaltijan esittelystä, on hän vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole ilmoittanut pöytäkirjaan tai päätöstaltioon merkittäväksi eriävää mielipidettään*. Minkään muunkaan viran osalta ei ole kirkkolaisissa säädöstä esittelystä ja tulkintani mukaan virkaesimiehen käskyllä tehtävä esittely on tarkoitettu lähinnä yksittäisen asian esittelyn hoitamiseksi. Normaalisti esittelystä on määräykset johtosäännöissä.

Käytännössä kirkkoherrat kuitenkin toimivat esittelijöiden tapaan. Tämä on todettu kirkkohallituksen Seurakuntahallinnon kehittäminen -esityksessäkin mutta samalla on mainittu,



kirkkolain kommentaarin tapaan, että ”kirkkoherraa kirkkoneuvoston itseoikeutettuna puheenjohtajana ei pidetä esittelijänä, vaan hän esittää asiat”. Toisaalta esityksessä todetaan, että kunnanjohtajat olivat ennen 1976 lainmuutosta sekä puheenjohtajia että esittelijöitä ja sama on jälleen mahdollista 1995 kuntalain mukaan. (Kirkolliskokous 2000, 31–32.) Hallinnollisesti ei ole hyviä perusteita, että kirkkoherra ei olisi esittelijä. Epämääräinen järjestely aiheuttaa aika ajoin ihmettelyä. Perustuslain mukaan kirkkoherra on joka tapauksessa neuvoston jäsenenä vastuussa sen päätöksistä, joita on kannattanut. ”*Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä*” (PL 118 §, ks. myös KL 25:9 §). Esittelijän ankarampi vastuu kohdistuu muihin seurakunnan esitteleviin viranhaltijoihin mutta ei kirkkoherraan, jonka valta-asemaa on monin tavoin korostettu. Valta ja vastuu tulisi olla samalla tasolla.

Kirkkoherran puheenjohtaja-asema neuvostossa on kyseenalaistettu erityisesti sen jälkeen, kun kunnanjohtaja menetti asemansa kunnanhallituksen puheenjohtajana (1976 KunL). Viimeksi tammikuussa 2000 kirkolliskokous päätti äänestyksen jälkeen (53–51), että kirkkoherra toimii edelleen kirkkoneuvoston ja seurakuntaneuvoston puheenjohtajana. Kirkkoherran puheenjohtajuutta perusteltiin seurakunnan hallinnon erilaisella luonteella esimerkiksi kuntaan verrattuna. Kirkkoherran puheenjohtajuuden kannattajat katsoivat, että episkopaalisen virkarakenteen tulee olla koko seurakuntahallinnossa, jotta yhteys episkopaaliseen johtamiseen ei katkea. Myös kirkkoherran vastuu seurakunnan hengellisestä elämästä edellyttää heidän mielestään itseoikeutettua puheenjohtajuutta neuvostossa. Huomattava on, että Pohjoismaista ainoastaan Suomessa kirkkoherra on itseoikeutettu kirkkoneuvoston puheenjohtaja. (Kirkolliskokous 2000, 27–30.) Kirkkoherran ja kunnanjohtajan osalta meillä on hyvin samanlainen tilanne kansainvälisessä tarkastelussa eli virka-asemaan perustuva johtaminen on poikkeuksellisen vahvassa asemassa kansalaisten valitsemien luottamustoimielimien aseman verrattuna.

Kirkkohallituksen selvityksessä kirkolliskokoukselle tiivistetään, että kirkkoherran puheenjohtajuus kirkkoneuvostossa on tarkoituksenmukaisuuskysymys. Siinä voidaan päätyä kirkkoherran itseoikeutettuun puheenjohtajuuteen tai siihen, ettei kirkkoherra ole lainkaan puheenjohtaja tai määräaikaisen puheenjohtajan valintaan (Kirkolliskokous 2000, 30). Tarkoituksenmukaisuuskysymyksen lisäksi kirkkoherran asema kirkkoneuvoston

puheenjohtajana on mitä suurimmassa määrin valtakysymys. Papiston valtaa on kirkolliskokouksessa varjelemassa 43 pappia 109 virallisesta edustajasta. Asiaa valmistelevalle kirkkohallitukselle ja siitä lausunnon antavissa tuomiokapituleissa enemmistö käsittelijöistä on pappeja.

Myöhemmin kirkkojärjestyksen muutoksella (843/2003) kirkolliskokous lisäsi luottamushenkilöiden mahdollisuutta toimia puheenjohtajana seurakuntaneuvostossa, kirkkoneuvostossa ja yhteisessä kirkkoneuvostossa. Uudistuksen astuttua voimaan 1.1.2004 luottamushenkilö on voinut toimia puheenjohtajana, ei vain kirkkoherran ollessa estynyt tai esteellinen, vaan myös kirkkoherran ja kirkkoneuvoston yhteisellä päätöksellä ja varapuheenjohtajan antaessa suostumuksensa. Päätös voidaan tehdä sekä asiakohtaisesti että määrääjäksi. (Kirkko muutosten ... 2004, 68–69.)

Kuten aiemmin valtuuston ja neuvoston kohdalta ilmeni, kirkkoherra on seurakunnan suvereeni hengellinen johtaja. Hengellisen toiminnan johtamisen lisäksi kirkkolainsäädännössä on määrätty, että kirkkoherralla on seurakunnassa myös esimiesasema. Kirkkojärjestyksen 6 luvun 34 §:n 4 momentin ”*kirkkoherra on seurakunnan jumalanpalveluksessa, kirkollisissa toimituksissa ja muussa hengellisessä työssä sekä kirkkoherran virastossa toimivien viranhaltijoiden ja työntekijöiden esimies*”. Alaisuussuhteen ulkopuolelle jää seurakunnan talous-, hautaus-toimen- ja kiinteistöhenkilöstö. Kuitenkin em. henkilöstön toimiessa jumalanpalveluksissa tai kirkollisissa toimituksissa esim. hautaan siunaamisen yhteydessä suntion tai vastaavissa tehtävissä kirkkoherralla on suoranaista esimiesvaltaa kiinteistö- ja hautaus-toimen henkilöstöön nähden. Näissä kohden työntekijöillä on kaksi esimiestä, joista toinen (esim. talous- tai kiinteistöpäällikkö tai hautausmaahoitaja/puutarhuri) päättää lähinnä työvuoroista ja työn tekemisen yleisistä edellytyksistä ja toinen (kirkkoherra) määrää yksityiskohtaisemmin, miten tehtävät jumalanpalveluksissa ja sakraalitoimituksissa hoidetaan.

Vaikka kirkkoherra ei olekaan talous-, kiinteistö- ja hautaus-toimen henkilöstön suoranainen esimies, niin kirkkojärjestyksen (*KJ 6B:34 §*) mukaan kirkkoherralla on kirkkoneuvoston puheenjohtajana laillisuuden ja päätösten valvontavelvollisuuden johdosta vastuu myös hallinnon ja talouden sekä kiinteistöjen hoidossa työskentelevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden ajankäytön ja työskentelyn seuraamisesta ja hän voi puuttua työn ulkonaisessa suorittamisessa ilmeneviin epäkohtiin. (Halttunen ym. 2004, 347). Talous- ja kiinteistöpuolen henkilöstön johtosäädännössä voi myös olla maininta kirkkoherran esimiesasemasta näihin viranhaltijoihin ja työntekijöihin nähden. Ilman johtosäätömainintaakin kirkkoherran asema

kirkkoneuvoston puheenjohtajana ja siten neuvoston päätösten ja toimintaohjeiden noudattamisen valvojana sisältää tosiasiallisesti taluspäällikön esimiehisyttä. Taluspäällikkö on suoraan kirkkoneuvoston alainen. Jos kirkkoherra ei ole neuvoston puheenjohtaja, olisi johtosääntöön tarvittaessa otettava esimiehisydestä maininta. Kirkkoherran ja taluspäällikön välistä esimiehisyssuhdetta on käsitelty piispainkokouksessa 14.–15.9.2004. Piispainkokouksen tavoitteena oli kirkkoherran entistä selkeämpi esimiehisyys taluspäällikköön nähden. Asia oli irrotettu seurakunnan muiden hallintoelinten ja kirkkoherran välisistä toimivaltasuhteista. Erityisesti kirkkoneuvoston ja kirkkoherran välisistä toimivaltasuhteista, joissa on päällekkäisyyttä. Tähän liittyy myös kysymys kirkkoneuvoston puheenjohtajuudesta. (Ks. Virkasuhdetyöryhmän mietintö 2006, 6.) Toimet, joilla kirkkoneuvoston ja kirkkoherran sekä kirkkoherran ja taluspäällikön valtasuhteita selkeytetään, ovat toivottavia kuten kaikki hallintorajoja selkeyttävät toimet.

Seurakuntalaiset valitsevat kirkkoherran suoralla vaalilla kirkkoherran virkaa hakeneista ja tuomiokapitulin ehdollepanossa vaalisijan saaneista. Lisäksi vähintään kymmenellä äänioikeutetulla on mahdollisuus pyytää ns. ylimääräiseksi ehdokkaaksi henkilöä, joka ei saanut vaalisijaa mutta, jonka tuomiokapituli on katsonut kelpoiseksi ylimääräiseksi vaaliehdokkaaksi. (*KJ 6: 22–24 §; KVJ 2 C: 23–25 §; Halttunen ym. 2004, 461–462*). Tämä on merkittävä suoran demokratian muoto seurakunnissa.

Kirkkoherran vaalitavan muuttamisesta välilliseksi on tehty esitys. Kirkolliskokous päätti 9.5.2007 antaa esityksen kirkkohallitukselle valmisteltavaksi. Välillisessä vaalissa valinnan suorittaisi kirkkovaltuusto tai seurakuntayhtymään kuuluvassa seurakunnassa seurakuntaneuvosto. Esityksestä keskusteltiin vilkkaasti kirkolliskokouksen täysistunnossa. Suora kansanvaali ja välillinen vaali saivat molemmat kannatusta. Lisäksi kannatettiin molempien vaalitapojen sallimista. Nykyistä vaalitapaa kannattavissa puheenvuoroissa tuotiin esille, että yleensä pienissä seurakunnissa suora vaali toimii hyvin: äänestysprosentti on suhteellisen korkea ja ehdokkaat tulevat tutuksi seurakuntalaisille. Välillisen vaalin kannattajat kertoivat, että isoissa kaupunkiseurakunnissa äänestysprosentti on jäänyt hyvin alhaiseksi. Paras-hankeeseen vedottiin myös ja sen myötä kasvavaan seurakuntakokoon. Monien mielestä aika on mennyt suoran vaalin ohi. (Kirkon Tiedotuskeskus 2007.) Toteutuessaan ehdotus heikentäisi suoraa demokratiaa ja vahvistaisi välillistä demokratiaa.

#### 5.2.4 Johtokunnat ja viranhaltijajohto

Kirkkovaltuusto voi asettaa kirkkoneuvoston avuksi johtokuntia, joiden tehtävät määritellään valtuuston hyväksymissä johtosäännöissä (*KL 10:4*). Johtokuntien arvo on demokratiassa. Luottamushenkilöille tarjoutuu tilaisuuksia osallistua seurakunnan toimintaan. Johtokuntien tehtävänä on lähinnä ao. työalan visiointi, suunnittelu ja tuen antamiseen henkilöstölle. Näin luottamushenkilöt tuovat oman asiantuntemuksensa seurakuntahallintoon. Johtokunnilla ei ole lakisääteisiä tehtäviä kuten kuntien lautakunnilla. Kunnissa luultavasti näin vähäisillä tehtävillä olevat toimielimet olisi lakkautettu tehokkuusvaatimusten puristuksessa.

Seurakuntien viranhaltijajohto on pääasiassa kirkkoherran ja talouspäällikön varassa. Tässä voidaan nähdä kahden johtajan tai kaksoisjohtamisen malli. Vastaavia on yrityksissä toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan välillä. Kunnissa Karhusen esittämä malli kunnanjohtajan ja päätoimisen kunnanhallituksen puheenjohtajan osalta merkitsi tätä (ks. Karhunen 2001). Tällainen kaksoisjohtaminen edellyttää aina hyvää yhteistyötä. Yhteistyötä haittaavat hallinnolliset epäselvyydet tulisi minimoida.

Vain suuremmissa seurakunnissa on muuta viranhaltijajohtoa. Nykyaikaisen johtamisen kannalta, johon liittyvät oleellisesti alaisten valmentaminen, kehityskeskustelut jne., voidaan pitää noin kymmentä alaista maksimimääränä yhtä esimiestä kohdan. Tätä suuremmassa määrässä alaisia pitää harkita lähiesimiesjärjestelmän luomista organisaatioon. Joka tapauksessa kaikille on tarkoin määrättävä esimies. Seurakuntien pienen koon takia viranhaltijajohdon muodostamat johtoryhmät ovat vielä melko harvinaisia. Kirkkohallitus pitää toivottavana, että suurissa seurakunnissa kirkkoneuvoston puheenjohtaja, talousjohtaja ja toimialojen johtajat ja pienemmissä seurakunnissa kirkkoherra, talouspäällikkö, kirkkoneuvoston varapuheenjohtaja ja kirkkovaltuuston puheenjohtaja muodostaisivat johtoryhmiä (Kirkolliskokous 2000, 52).

Viranhaltijajohto on pääasiallisesti kirkkoneuvoston alaisia henkilöitä, joille voidaan delegoida kirkkoneuvoston henkilöstöhallinnollista valtaa. Kirkkoherran lisäksi muulla papistolla on asemansa teologisina asiantuntijoina muulle viranhaltijajohdolle. Papiston tehtävät työaloihin jaetaan papiston työnjakokirjalla. Työnjakokirjassa määritelty vastaaminen jostain työalasta ei tuo esimiehisyttä. Kirkkoneuvosto määrittelee esimiehisydet muun henkilöstön osalta, ellei sitä ole jo viran perustamispäätöksessä hyväksytty. Papiston osalta kirkkoherra antaa esimiehisyyspäätökset. (Kirkolliskokous 2000, 54.)

## **6 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN**

### **6.1 Kyselytutkimuksen toteuttaminen**

Tutkimuksen kyselyosuus oli tarkoitus tehdä sähköisenä seurakuntien luottamushenkilöjohdolle. Aluksi lähetettiin 45 seurakuntaan pyyntö saada seurakuntien kirkkoneuvostojen jäsenten ja kirkkovaltuuston puheenjohtajiston osoitteet. Ensisijaisesti pyydettiin luottamushenkilöiden sähköpostiosoitteita ja toissijaisesti kotipostiosoitteita kyselytutkimusta varten. Seurakuntien luottamuselimissä on paljon myös kuntien luottamustoimissa olevia henkilöitä, joten tätä kautta oli tarkoitus saada myös riittävästi kuntien valtatilanteita analysoivia luottamushenkilövastaajia. Ensimmäiseen pyyntöön vastasi noin 25 % seurakunnista. Toiseen pyyntöön vastasi toiset 25 % ja kolmannella pyyntökerralla seurakuntien määrää, josta osoitteita pyydettiin, lisättiin 60 kappaleeseen. Kolmannen pyyntökerran jälkeen osoitteistoja oli tarpeeksi mutta vain viidestä seurakunnasta oli pääosalle luottamushenkilöitä sähköpostiosoitteet. Tällöin kysely päätettiin tehdä pääosin perinteisenä kirjekyselynä ja mukaan otettavien seurakuntien määrä rajoitettiin 30 seurakuntaan. Seurakunnat olivat erilaisia väestömäärältään ja verotulokertymältään. Tämä varmistettiin käyttäen kirkkohallituksen seurakuntaryhmittelyä. Kyselyyn otettiin mukaan vain yksittäisten seurakuntien luottamushenkilöitä.

Seurakuntayhtymät jätettiin kyselyn ulkopuolelle, koska niiden luottamustoimielinten tehtävät eroavat yksittäisistä kunnista ja seurakunnista tehtäviltään rajoitetumpina. Yhtymien yhteisessä kirkkoneuvostossa ei yleensä käsitellä pääsubstanssialueen eli seurakuntatyön sisältöä, vaan asiat ovat yhtymän sisällä toimivien seurakuntien vastuulla. Seurakuntayhtymien yhteisten toimielimien käsittelemät asiat vaihtelevat mutta pääasiassa siellä on esillä talouteen, kiinteistö- ja hautaustoimeen liittyvät tehtävät eli kaikille yhtymän seurakunnille tarjottavat tukipalvelut. Yhtymien yksittäisillä seurakunnilla ei ole vaikutusvaltaa näihin asioihin eivätkä ne ole niiden hallinnossa käsittelyssä kuin aloitteiden tai lausuntojen muodossa sekä osuutena kustannuksista. Kokonaisuuden hallinta ja käsittely on keskeistä yksittäisille seurakunnille ja kunnille, joten vain ne ovat tämän kyselytutkimuksen kohteena. Myöskään ruotsinkielisiä seurakuntia ei otettu kyselytutkimukseen.

Kyselylomaketta varten saatiin pohjaksi Kati Niemelältä Kirkon tutkimuskeskuksesta tutkimuskeskuksen 2002 tekemänsä luottamushenkilökysely. Kyselylomakkeen lopulliseen

muotoon jäi kolme samaa asiakysymystä kuin Kirkon tutkimuskeskuksen kyselyssä. Yhteiset kysymykset ovat ”Millaiset mahdollisuudet teillä on ollut seurakunnan luottamushenkilönä saada mielipiteenne kuuluviin seurakuntahallinnossa?”, ”Onko seuraavilla tahoilla liikaa vai liian vähän valtaa seurakunnan hallinnossa?” ja ”Tulisiko seurakunnan luottamushenkilöiden valtaa lisätä vai vähentää seuraavissa asioissa?”. Kyselylomakepohjan tarkasti ensin Järvenpään kirkkoherra Jaakko Harjuvaara. Tampereen yliopiston yliassistentti Timo Keski-Petäjä antoi kommenttinsa kyselylomakkeesta ja kyselyn laajuudesta eli mukaan otettavien seurakuntien määrästä. Lopulliseen muotoon kyselylomake hiottiin Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan professori Arto Haverin kanssa. Merkittävimpänä muutoksena oli kahdeksan kysymyksen poistaminen lomakkeesta, jotta kysely ei olisi liian pitkä ja siten vähentäisi halukkuutta vastata kyselyyn. Myös joidenkin kysymysten sisältöihin tehtiin tarkennuksia.

Kirjekyselyn ensimmäinen postitus 254 vastaanottajalle tehtiin 9.2.2007 ja palautusajankohdaksi lomakkeeseen merkittiin helmikuun 2007. Liitteenä 1 on lähetetty kyselylomake ja liitteenä 2 on selvitys seurakunnista, joiden luottamushenkilöille kysely lähetettiin. Uusintapostitus tehtiin 8.3.2007. Pro gradun -viitekehyksen hyväksymiseen 9.3.2007 mennessä vastauksia 1. postituksesta oli saapunut 114 kpl eli 44,9 %. Toiseen postitukseen vastauksia tuli 34 kpl. Yhteensä kirjekyselyn vastaajia oli 148 kpl, mikä merkitsee 58,3 % vastausprosenttia. Sähköpostina Webropol-järjestelmällä toteutettu kysely lähetettiin 54 vastaanottajalle 18.3.2007 ja muistutus vastaamattomille 26.3.2007. Vastauksia sähköpostikyselyyn saatiin 32 eli vastausprosentti sähköpostikyselyyn oli 59,3 %. Webropol-järjestelmässä kysymysten ryhmittelyä piti muuttaa hiukan postitse lähetetystä, jotta jako kunta- ja seurakuntakysymyksiin ja vain seurakuntaa koskeviin kysymyksiin vastanneisiin saataisiin selville. Myös muutama pienempi kysymysjärjestysasia jouduttiin muuttamaan, jotta kysely saatiin järkevästi toteutettua sähköisesti. Sähköisten vastausten lisäksi kaikki kirjevastauksena saadut vastaukset syötettiin Webropol-järjestelmään, jota hyödynnettiin vastausten yhteenvedossa.

Yhteensä vastauksia tuli 180 kpl ja vastausprosentiksi muodostui **58,4 %**, mitä voidaan pitää hyvänä vastausprosenttina. Kunnan luottamushenkilönä olleille kohdistettuihin kysymyksiin oli vastannut 94 henkilöä eli 52,2 % vastaajista. Kolme henkilöä oli kirjoittanut selvästi postikyselylomakkeeseen, että he vastaavat kyselyyn kunnan nykyisenä tai entisenä viranhaltijana. Näiden kolmen kirjallisen kyselylomakkeen palauttaneen osalta kuntaa koskevia kunnan luottamushenkilöille tarkoitettuja vastauksia ei otettu huomioon. Sen sijaan seurakuntaa koskevat vastaukset huomioitiin. Näin tehtiin siksi, että viranhaltijanäkökulmaa ei tavoiteltu tällä

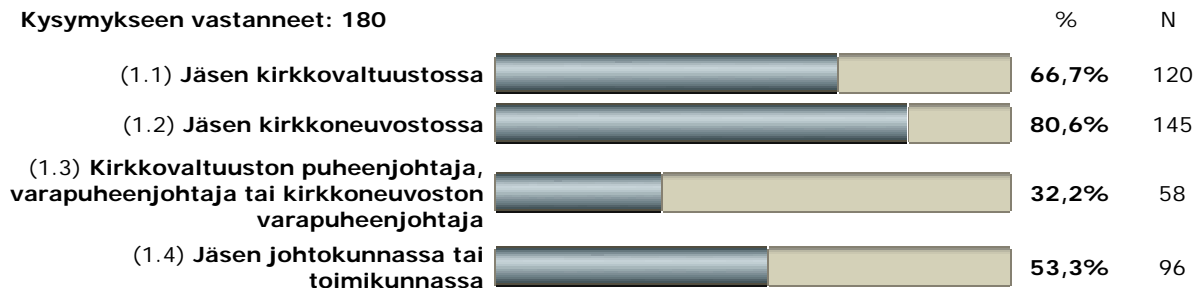
kyselyllä. Kyselyä ei tehty myöskään kirkkoherroille, koska he ovat kirkkoneuvostojen puheenjohtajina virkansa perusteella, eivätkä siten ole luottamushenkilöitä.

## 6.2 Vastaajat

Luottamushenkilönä toimimista koskeviin kysymyksiin saattoi vastata useampaan vaihtoehtoon sen mukaan, missä tehtävissä on tai oli ollut. Vastaajilla on monipuolinen kokemus seurakunnan ja kunnan merkittävissä luottamustoimissa. Koska kysely tehtiin seurakuntien kirkkovaltuustojen puheenjohtajistolle ja kirkkoneuvostojen jäsenille lukuun ottamatta kirkkoherroja on luonnollista, että vastauksissa painottuvat nämä ryhmät ja seurakunnan edustavuus on parempi verrattuna kunnan luottamustoimissa olleisiin. Näkemys siitä, että luottamustoimet kasaantuvat usein samoille henkilöille, saa vahvistusta tästä kyselytutkimuksesta.

### Oletteko tai oletteko ollut SEURAKUNNAN luottamushenkilönä seuraavissa?

Kysymykseen vastanneet: 180

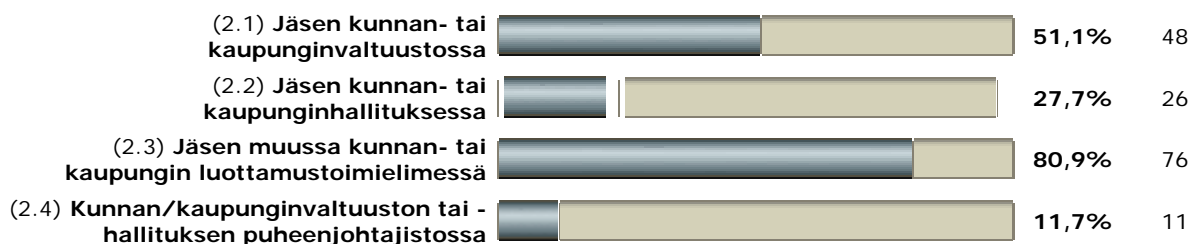


Kuvio 9. Vastaajien toiminta seurakunnan luottamustoimielimissä.

Kuntavastaajat ovat siis henkilöitä, jotka ovat seurakunnan luottamustoimien lisäksi toimineet kunnan eri luottamustoimissa. Kunnan luottamustoimien osalta heidän asemansa ei vastaa seurakunnan luottamustoimien asemaa, mikä näkyy parhaiten verrattaessa kirkkoneuvoston ja kunnanhallitusten jäsenyyksiä. Kunta- ja seurakuntavastauksia verrattaessa tämä on otettava huomioon. Kunnan osalta vastaajien luottamushenkilöasema on alempi kuin seurakunnan osalta.

### Oletteko tai oletteko ollut KUNNAN/KAUPUNGIN luottamushenkilönä seuraavissa?

Kysymykseen vastanneet: 94

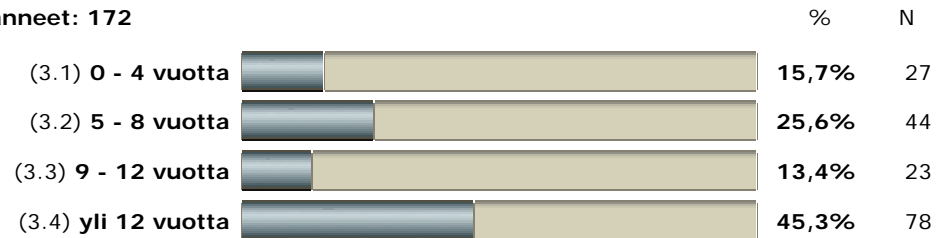


Kuvio 10. Vastaajien toiminta kunnan luottamustoimielimissä.

Vastaajien monipuolinen luottamushenkilökokemus täydentyy pitkällä kokemuksella. Vastausvaihtoehdoissa on tarkka jaottelu yhden, kahden ja kolmen valtuustokauden luottamushenkilöille. Yli kolmen valtuustokauden kestänyt luottamushenkilökokemus on yhdistetty.

#### Miten pitkään olette toimineet luottamushenkilönä SEURAKUNTAHALLINNOSSA?

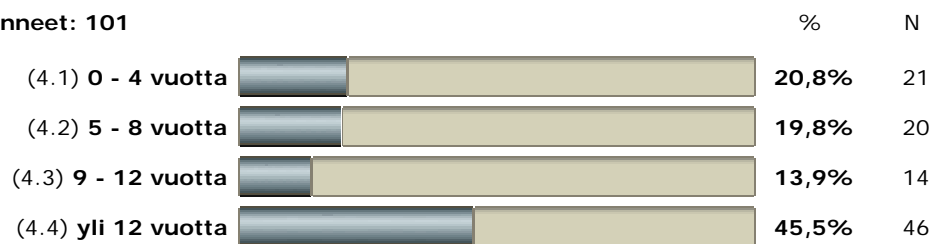
Kysymykseen vastanneet: 172



Kuvio 11. Vastaajien luottamustoimikaudet seurakunnassa.

#### Miten pitkään olette toimineet luottamushenkilönä KUNNAN/KAUPUNGIN hallinnossa?

Kysymykseen vastanneet: 101



Kuvio 12. Vastaajien luottamustoimikaudet kunnassa.

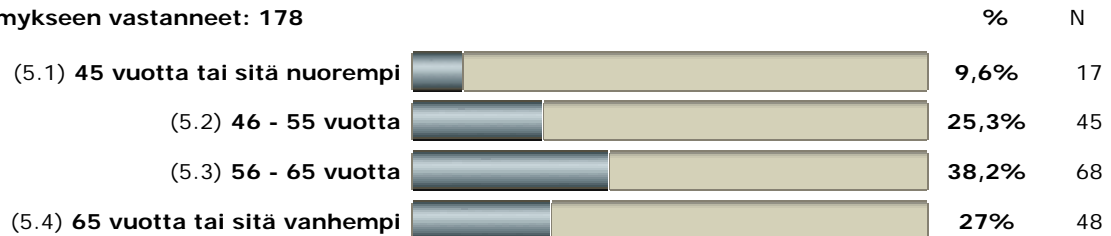
Vastaajista suurin osa on toiminut yli 12 vuotta kunnan ja seurakunnan luottamustoimissa. Kirjallisissa avovastauksissa monet kertoivat yli 30-vuotisesta luottamushenkilökokemuksesta. Koska kysely toteutettiin seurakuntien vuosina 2003–2006 olleille kirkkoneuvoston jäsenille ja valtuustojen puheenjohtajistolle seurakuntavastausten osalta on vastausvaihtoehdon jälkimmäinen vaihtoehto todellinen eli 0–4-vuotta vaihtoehdossa 4 vuotta. Kesken kautta luottamushenkilöksi tulleita on luultavasti hyvin vähän. Toisaalta yli 12 vuotta luottamustoimissa olleita on hyvin paljon ja useilla heistä on paljon yli 12 vuotta luottamushenkilötoimintaa. Heidän osaltansa laskelmaan voi ottaa keskiarvoksi 16 vuotta luottamustoimissa, joka ei ainakaan ole liioiteltu. Vastaajien kokemukseksi luottamustoimissa saadaan näin seurakunnan osalta yhteensä 1.984 vuotta ja kunnan osalta yhteensä 1.152 vuotta. Kaikkiaan kokemusta luottamustoimista vastaajilla on tällä tavalla laskien yhteensä 3.136 vuotta. Muutama seurakuntavastaajista on vastannut näissä kysymyksissä kuntavastausten puolelle, mikä on pääteltävissä vastaajamääristä verrattuna muihin kysymyksiin.



Vastaajien ikää kysyttiin postikyselyssä avoimella kysymyksellä ”Ikänne \_\_\_ vuotta”. Ennen sähköpostikyselyn lähettämistä saaduista kirjallisista vastauksista poimittiin vastaajien ikä ja tämän perusteella laadittiin ikäryhmittely. Siihen mennessä saadusta 129 vastauksesta nuorin vastaaja oli 32-vuotias ja vanhin oli 77-vuotias.

#### Mihin ikäluokkaan kuulutte?

Kysymykseen vastanneet: 178



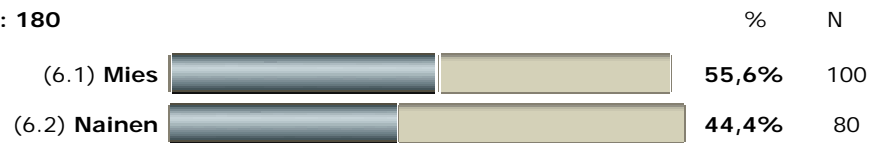
Kuvio 13. Vastaajien ikäluokkajako.

Vastaajien ikäluokat painottuvat vanhempiin mutta näin on yleisesti luottamustoimissa. Esimerkiksi seurakuntavaaleissa 2006 valituista luottamushenkilöistä oli suurin osa edellisten vaalien tavoin iältään yli viisikymmentä vuotta. Valituista luottamushenkilöistä vain 7 prosenttia oli alle 30-vuotiaita. 30–39-vuotiaita oli 11 prosenttia, 40–49-vuotiaita oli 20 prosenttia, 50–59-vuotiaita oli 29 prosenttia ja yli 60-vuotiaita oli 33 prosenttia. (Kirkon Tutkimuskeskus 19.2.2007). Nuorten osuus lisääntyi hiukan edellisistä 2002 vaaleista, jolloin valituista 6 prosenttia oli alle 30-vuotiaita ja 13 prosenttia oli 30–39-vuotiaita (Palmu 2006, 3). Puheenjohtajistoon ja kirkkoneuvostoon valitaan yleensä jo pidempään toimineita luottamushenkilöitä, joten keski-ikä heidän osaltansa on korkeampi kuin valtuutettujen kohdalla. Kyselyn vastaajien ikäprofiili vastaa kohtuullisesti luottamushenkilöinä toimivien ikäjakaumaa. Alle 30-vuotiaita ei ollut ollenkaan ja 30-39-vuotiaita oli vain 4 prosenttia vastanneista. Kysely tehtiin vuonna 2002 valituille, joille oli tullut ikää lisää 4 vuotta. Vastaajat ovat kirkkoneuvoston jäseniä ja kirkkovaltuuston puheenjohtajia, jotka ovat kuten todettua yleensä valittu kokeneemmista ja vanhemmista henkilöistä.

Lähtökohtaisesti sukupuolijakautuman tulisi olla melko tasa-painoinen, koska kirkkoneuvostojen jäseniin sovelletaan kirkkolain luottamustoimielinten tasa-arvosäännöstä. Valtuustojen puheenjohtajistoon ei tasa-arvosäännöstä noudateta kuten ei muuhinkaan valtuuston jäseniin.

## Sukupuolenne?

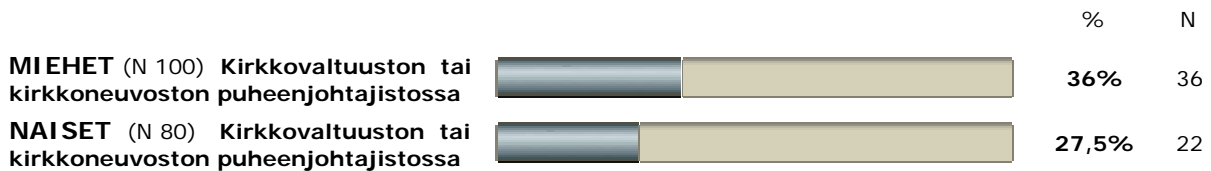
Kysymykseen vastanneet: 180



Kuvio 14. Vastaajien sukupuolijako.

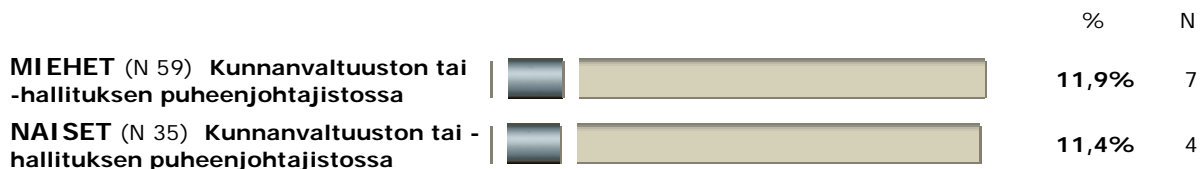
Vastaajien sukupuolijakauma sopii hyvin tasa-arvolain (609/1986) vaatimuksiin. Tasa-arvolain 4 a § (15.4.2005/232) mukaan ”kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoa tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.”. Samanlainen säännös seurakuntien osalta on kirkkolain 10 a § (30.12.2003/1274), jonka mukaan ”Kirkollisissa toimielimissä lukuun ottamatta -- kirkkovaltuustoa, yhteistä kirkkovaltuustoa ja seurakuntaneuvostoa tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisestä syystä muuta johdu.”

Seurakuntien osalta sukupuolten suhteellisten osuuksien ero säilyy suunnilleen samana, kun sukupuolijakautumaa tarkastellaan puheenjohtajistossa. Miehistä on ollut puheenjohtajistossa 8,5 % enemmän kuin naisista.



Kuvio 15. Vastaajista seurakunnan puheenjohtajistossa olevien sukupuolijako.

Kuntien osalta vastaavaa sukupuolieroa ei tässä kyselyssä tullut esille. Puheenjohtajakokemus on selvästi vähäisempää kuntapuolelta kummankin sukupuoliryhmän osalta. Tämä korostaa seurakuntavastaajien ja kuntavastaajien ryhmien eroa tietojen antajina.



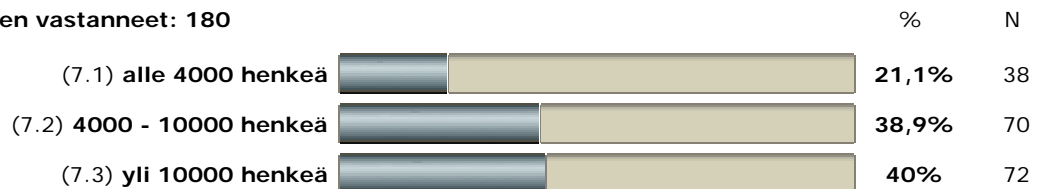
Kuvio 16. Vastaajista kunnan puheenjohtajistossa olevien sukupuolijako.

Kysely lähetettiin 100:lle alle 4.000 jäsenen seurakunnan luottamushenkilölle, 95:lle luottamushenkilölle 4.000–10.000 jäsenen seurakunnissa ja 113:lle yli 10.000 jäsenen seurakunnissa olevalle luottamushenkilölle. Liitteessä 2 on tarkemmin kyselyssä mukana olleet

seurakunnat ja niiden ryhmittely. Kysely osoitettiin 2003–2006 luottamustoimissa toimineille. Yksi kyselyssä mukana ollut seurakunta (Pälkäne) teki seurakuntaliitoksen vuoden 2007 alusta. Kun erikseen tämän kysymyksen kohdalla ei toistettu kyselyn koskevan menneittä valtuustokautta voi olla, että muutama alle 4.000 jäsenen seurakunnille lähetetyistä vastauksista on annettukin 4.000–10.000 jäsenen seurakunnan kokoluokkaan.

#### Mihin kokoluokkaan kotiseurakuntanne kuuluu?

Kysymykseen vastanneet: 180



Kuvio 17. Vastajien kotiseurakuntien kokoluokkajako jäsenmäärän mukaan.

### 6.3 Kyselyn reliabiliteetti ja validiteetti

Reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimustulosten toistettavuutta (Uusitalo 2001, 84). Tämän kyselyn tuloksia on verrattu muutaman kysymyksen osalta samansisältöisiin tai lähelle samaa valta ja vaikutusvalta teemaa koskettaviin tutkimuksiin. Tutkimustulokset antavat samansuuntaisia tuloksia, joten tutkimuksen voidaan katsoa täyttävän reliabiliteetin vaatimuksen.

Validiteetilla eli luotettavuudella tarkoitetaan valitun mittarin kykyä mitata, mitä on tarkoitettu mitata. Validisuus teoreettisten käsitteiden osalta on arviointikysymys. Ulkoinen luotettavuus toteutuu, kun tutkimuksen kohteena oleva perusjoukko ja sitä tarkasteleva näyte tai otos on samanlaiset. (Uusitalo 2001, 84–86.) Tämän kyselytutkimuksen ulkoista luotettavuutta tavoiteltiin lähettämällä kysely erikokoisiin ja jäsentä kohden lasketun eri verokertymätason seurakuntien luottamushenkilöille. Tutkimukseen mukaan otettavia seurakuntia olisi voinut olla alkuperäisen suunnitelman mukaisesti enemmän ja tutkimukseen otetuissa seurakunnissa olisi voinut olla mukana vielä pienempiä seurakuntia. Kuntavastausten vertailtavuutta seurakuntavastauksiin olisi parantanut, jos erillinen kysely olisi lähetetty kunnanhallitusten jäsenistölle ja kunnanvaltuustojen puheenjohtajistolle. Kustannussyistä ja tutkimukseen varatun ajan takia näin tarkkaan tutkimukseen ei menty. Joidenkin kysymysten osalta kysymysten asettelu olisi myös voinut olla tarkempi. Tutkimuksen validiteetti on kuitenkin kohtuullinen.

## 7 VALTA JA SIIHEN VAIKUTTAVAT ASIAT KUNNASSA JA SEURAKUNNASSA

### 7.1 Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksista

Kyselyyn mukaan otetut vastaajat toimivat seurakunnan avainluottamustehtävissä kirkkovaltuuston puheenjohtajistossa ja kirkkoneuvostossa. Seurakunnan luottamushenkilöinä 81,6 % kokee saavansa mielipiteensä kuuluviin melko tai erittäin hyvin. Heillä pitäisikin olla hyvät vaikutusmahdollisuudet. Sama kysymys kirkkovaltuutetuille olisi tuonut todennäköisesti huonomman tuloksen.

**Millaiset mahdollisuudet teillä on seurakunnan luottamushenkilönä saada mielipiteenne kuuluviin seurakuntahallinnossa?**

Kysymykseen vastanneet: 179 (ka: 1,8)

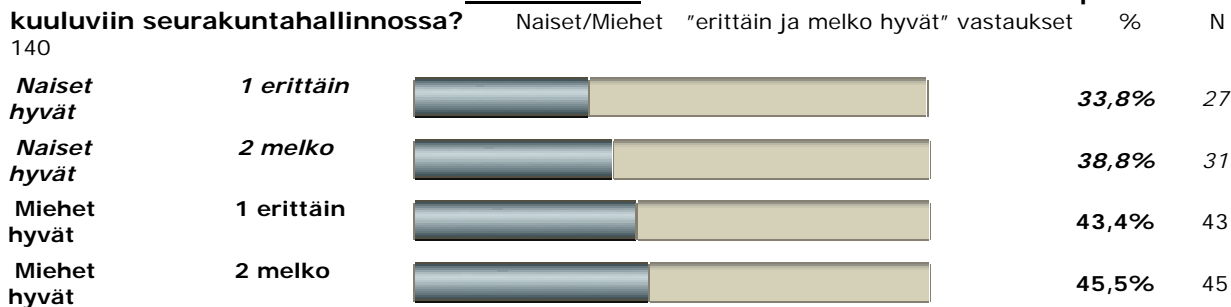
	%	N
1 erittäin hyvät	39,1%	70
2 melko hyvät	42,5%	76
3 välillä hyvät, välillä huonot	15,1%	27
4 melko huonot	2,8%	5
5 erittäin huonot	0,6%	1

Kuvio 18. Luottamushenkilöiden mielipiteiden kuuleminen seurakuntahallinnossa.

Kirkon tutkimuskeskuksen kesällä 2002 tekemässä lomakekyselyssä seurakuntien luottamushenkilöt vastasivat samaan kysymykseen. Silloin kirkkovaltuuston jäsenistä 65 % sai mielipiteensä hyvin kuuluviin seurakuntahallinnossa, kirkko- tai seurakuntaneuvoston jäsenistä näin koki 73 %. Kirkkovaltuuston puheenjohtajista 91 % oli sitä mieltä, että he saavat äänensä hyvin kuuluviin seurakuntahallinnossa. (Aroharju 2004, 40.)

Miehet saavat seurakunnan luottamushenkilönä mielipiteensä paremmin kuuluviin kuin naiset. Erittäin hyvin mielipiteensä kuuluviin saavien kohdalla ero on 9,6 % ja melko hyvin mielipiteensä kuuluviin saavien kohdalla ero on 6,7 % miesten hyväksi. Puheenjohtajistossa miehistä erittäin hyvin tulee kuulluksi 61 % ja naisista 50 %.

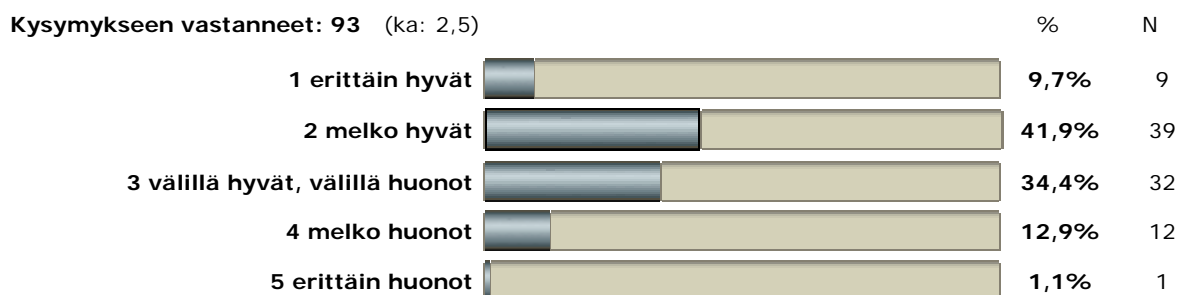
**Millaiset mahdollisuudet teillä on seurakunnan luottamushenkilönä saada mielipiteenne kuuluviin seurakuntahallinnossa?**



Kuvio 19. Luottamushenkilöiden mielipiteen hyvin kuuluviin saaminen seurakuntahallinnossa sukupuolen mukaan.

Kunnan osalta vastaajien mahdollisuus saada mielipiteensä hyvin kuuluviin on 51,6 %:lla, mikä on selvästi alhaisempi kuin seurakuntavastauksien osalta. Vastaajien luottamushenkilöasema on alhaisempi kuntasektorin osalta, mikä vaikuttaa heidän kokemuksiinsa vaikutusmahdollisuuksistansa.

**Millaiset mahdollisuudet teillä on KUNNAN/KAUPUNGIN luottamushenkilönä saada mielipiteenne kuuluviin kunnan/kaupungin hallinnossa?**



Kuvio 20. Luottamushenkilöiden mielipiteiden kuuleminen kuntahallinnossa.

Valtuustokaudelta 2001–2004 tehdyssä tiedustelussa kunnanvaltuustojen puheenjohtajista omia vaikutusmahdollisuuksiansa piti hyvinä 82–67 % vastaajista. Korkein tulos oli asukasluvultaan pienimmässä alle 5.000 asukkaan kuntaryhmässä, mistä tulokset alenivat tasaisesti, ja alhaisin tulos oli asukasluvultaan suurimmassa yli 50.000 asukkaan kuntaryhmässä. Hallituksen puheenjohtajista vaikutusmahdollisuuksiansa piti hyvinä kuntakoosta riippuen 96–81 % vastaajista. Kuntakokoon kasvaessa ei tapahtunut samaa vaikutusmahdollisuuksien tasaista vähenemistä kuin valtuuston puheenjohtajien osalta, vaan korkein arvo 96 % tuli keskimmäisen kuntaryhmän 10.001–20.000 asukasta vastaajilta. (Kurikka 2005, 135–136.)

Kuntapuolella miesten ja naisten kokemuksissa siitä, miten hyvin he saavat mielipiteensä kuuluville, ei ole samanlaista eroa kuin seurakuntapuolella. Ryhmänä vertaillen kuntapuolella erittäin hyvin mielipiteensä kuuluviin saavien osuus on huomattavasti alhaisempi kuin seurakuntapuolella. Syynä on jälleen vastaajien erilaiset luottamustoimitehtävät. Kuntapuolella vastaajista on puheenjohtajistosta vain 11 kpl, joten kokemuksista ei saa tilastollisesti merkitsevää arvoa.

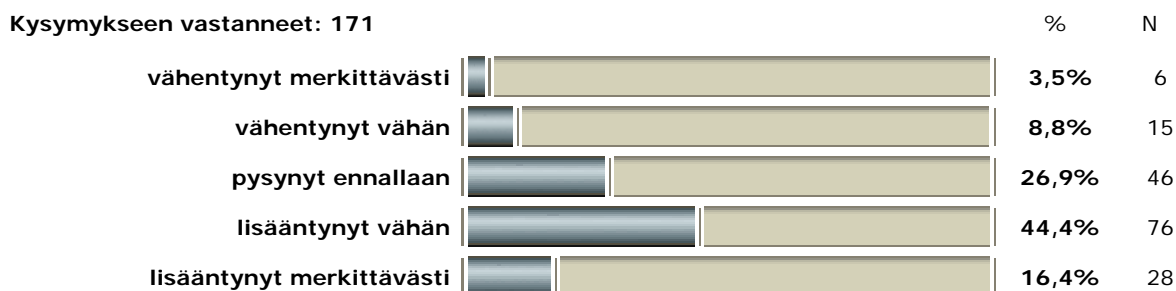
**Millaiset mahdollisuudet teillä on KUNNAN/KAUPUNGIN luottamushenkilönä saada mielipiteenne kuuluviin kunnan/kaupungin hallinnossa?**

Naiset/Miehet		"erittäin ja melko hyvät" vastaukset	%	N 47
<b>Naiset</b>	<b>1 erittäin hyvät</b>		<b>8,8%</b>	3
<b>Naiset</b>	<b>2 melko hyvät</b>		<b>41,2%</b>	14
<b>Miehet</b>	<b>1 erittäin hyvät</b>		<b>10,3%</b>	6
<b>Miehet</b>	<b>2 melko hyvät</b>		<b>41,4%</b>	24

Kuvio 21. Luottamushenkilöiden mielipiteiden kuuleminen kuntahallinnossa sukupuolen mukaan.

Seuraavalla kysymyksellä tavoiteltiin alun perin tietoa siitä, miten luottamushenkilöiden aseman on koettu muuttuneen. Kysymyksen muotoilu sai vastaajat vastaamaan omalta osaltansa eikä luottamushenkilöiden yleisen aseman muutoksen kannalta. Strukturoitua kysymystä seurannut avokysymys ”Mikä on mielestänne ollut syynä vaikutusmahdollisuuksienne muuttumiseen?” valottaa hyvin syitä, miksi noin 60 % on kokenut vaikutusmahdollisuuksiensa lisääntyneen. Selkeästi eniten omien vaikutusmahdollisuuksien lisääntymiseen vaikuttavana asiana tuotiin esille ajan myötä saatu kokemuksen lisääntyminen, joka oli peräti 56 vastauksessa. Toiseksi eniten henkilökohtaisella tasolla vaikutti puheenjohtajuus. Puheenjohtajana olo lisäsi ja siitä luopuminen vähensi vaikutusmahdollisuuksia yhteensä 14 vastauksessa. Seuraavaksi eniten vaikuttivat kymmenen vastauksen mukaan tavalla tai toisella johtavien viranhaltijoiden persoonaan liittyvät syyt; näistä yhdeksän liittyi kirkkoherraan ja yksi talouspäällikköön. Tämä kertoo siitä kuinka merkittävässä asemassa yksikin avainviranhaltija voi olla vaikutusmahdollisuuksien osalta luottamuselimissä. Luottamuselimissä tulisi osallistujien välillä olla luottamus ja kaikkien mielipiteitä tulisi kuunnella tasapuolisesti. Viranhaltijoiden tehtävänä on välittää luottamushenkilöille oikeaa tietoa ratkaisun perusteista. Yhdeksän vastausta sai teemat kirkkoneuvoston jäsenyys (kuuluminen lisäsi ja luopuminen vähensi) ja oma aktiivisuus/passiivisuus. Oma uskallus tai sen lisääntyminen sai kuusi avovastausta.

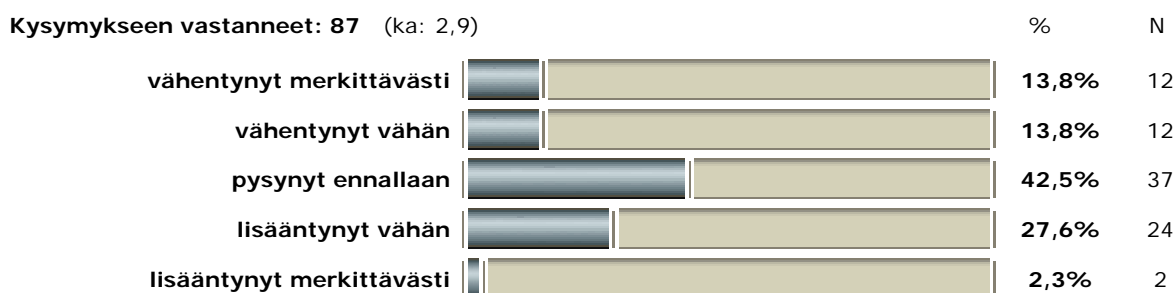
**Kun vertaatte aikaisempaan aikaan seurakunnan luottamushenkilönä onko vaikutusmahdollisuutenne seurakunnan hallinnossa?**



Kuvio 22. Vaikutusmahdollisuuksien muuttuminen seurakuntahallinnossa.

Kuntavastausten osalta luottamushenkilöt eivät kokeneet samalla tavalla vaikutusmahdollisuuksiensa lisääntyneen. Tähän vaikuttaa heidän erilainen luottamustoimiasemansa kunnassa ja seurakunnassa. Vaikutusmahdollisuudet olivat lisääntyneen noin 30 %:lla, mikä on puolet vähemmän kuin seurakuntavastausten osalta. Avovastauksissa selvisi, että vaikutusmahdollisuuksien vähentymiseen vaikutti erityisesti luottamustehtävistä luopuminen tai tärkeimmistä luottamustoimipaikoista pois jäänti (9 kpl). Vaikutusmahdollisuudet olivat lisääntyneet kokemuksen lisääntymisen myötä (8 kpl) ja osallistumisella tärkeimpiin luottamustoimiin (3 kpl). Tiukentunut talous ja päätöksenteon delegointi viranhaltijoille olivat kumpikin kahdessa vastauksessa koettu syyksi henkilökohtaisten vaikutusmahdollisuuksien heikentymiseen. Yhteen virkaan tai persoonaan; muuhun kuin vastaajaan itseensä liittyviä vastauksia ei ollut kuntapuolella.

**Kun vertaatte aikaisempaan aikaan KUNNAN/KAUPUNGIN luottamushenkilönä onko vaikutusmahdollisuutenne kunnan/kaupungin hallinnossa?**



Kuvio 23. Vaikutusmahdollisuuksien muuttuminen kuntahallinnossa.

Kunnanvaltuuston ja -hallituksen vaikuttamismahdollisuuksista 2001–2004 kaudelta tehdyssä tutkimuksessa valtuustojen puheenjohtajat arvioivat valtuuston vaikuttamismahdollisuudet parhaiksi pienimmässä alle 5.000 asukkaan kuntaryhmässä. Erittäin hyviksi tai melko hyviksi ne

arvioivat 71 %. Kuntakoon kasvaessa vaikuttamismahdollisuudet vähenivät heidän mielestään tasaisesti niin, että yli 50.000 asukkaan kuntaryhmässä enää 44 % piti valtuuston vaikuttamismahdollisuuksia hyvinä. Kunnanhallituksen puheenjohtajat pitivät kaikissa kuntaryhmissä kunnanhallituksen vaikuttamismahdollisuuksia yli 90 %:sesti hyvinä tai erittäin hyvinä. (Kurikka 2005, 136.)

## **7.2 Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien osatekijöitä**

Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien osatekijöitä pyydettiin arvioimaan 14 strukturoidun kysymyksen avulla ja Muu syy -vaihtoehdolla, jota oli mahdollista täydentää. Eniten seurakunnan luottamushenkilön vaikutusmahdollisuuksiin keskiarvolla mitaten katsotaan vaikuttavan oma halu vaikuttaa asioihin ja toiseksi eniten vaikuttaminen asioihin jo valmisteluvaiheessa. Yhteistyön tekeminen nähdään myös hyvin merkitykselliseksi vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Yhteistyöverkostot ovat keskiarvon mukaan kolmannella sijalla, yhteistyö esittelevien viranhaltijoiden kanssa on 5. sijalla kirkkoherran osalta ja 7. sijalla talouspäällikön/-johtajan osalta. Vaikuttamista asioihin jo valmisteluvaiheessa edesauttavat hyvät yhteistyösuhteet. Neljännellä sijalla on asema puheenjohtajistossa, joka toisaalta lisää automaattisesti yhteistyötä niin luottamushenkilöportaassa kuin johtavien viranhaltijoiden kanssa. Teknisillä osaamiskompetenssiasioilla ei vastaajien mielestä ole niin suurta merkitystä vaikutusmahdollisuuksiin kuin halulla vaikuttaa ja valmisteluun osallistumisella, yhteistyön tekemisellä tai asemalla. Teknisistä asioista korkeimmalle nousee talousasioiden hallinta. Kirkkoneuvostossa ja -valtuustossa käsiteltävät asiat ovat enimmäkseen taloudellisia. Arvojen esillä pitäminen ei kysytyistä asioista nouse vaikuttamismahdollisuuksien osalta korkealle vaan se jää kahdeksannelle sijalle. Kaikkein vähiten vaikutusta tunnutaan saavan aikaan esittelijän ehdotuksesta poikkeavalla esityksellä, mikä onkin vastakohta etukäteen vaikuttamiseen pyrkimiselle. Vastaukset sopivat yhteen niiden dualismiluvussa esiin tuotujen näkemysten kanssa, että valmistelu on tärkein poliittisen vaikuttamisen paikka.



Taulukko 1. Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien osatekijöitä seurakuntahallinnossa.

**Missä määrin seuraavat tekijät vaikuttavat siihen, että pystyy vaikuttamaan luottamushenkilönä seurakunnan toimintaan?**

**Kysymykseen vastanneet: 180**

Kysymys (keskiarvo ja vastaajat yhteensä)	ei ollenkaan (arvo: 1)	vähän (arvo: 2)	jonkin verran (arvo: 3)	melko paljon (arvo: 4)	ratkaise- vasti (arvo: 5)	Ka. Järjes- tys n:o
Kuuluminen suurimpaan ryhmään (ka: 3,068; yht: 176)	<b>11,4%</b> 20	<b>19,3%</b> 34	<b>29,5%</b> 52	<b>30,7%</b> 54	<b>9,1%</b> 16	<b>13.</b>
Kuuluminen kirkkovaltuuston tai -neuvoston puheenjohtajistoon (ka: 3,793; yht: 174)	<b>7,5%</b> 13	<b>6,3%</b> 11	<b>13,2%</b> 23	<b>45,4%</b> 79	<b>27,6%</b> 48	<b>4.</b>
Halu vaikuttaa seurakunnan toimintaan (ka: 4,067; yht: 180)	<b>0,6%</b> 1	<b>5%</b> 9	<b>16,7%</b> 30	<b>42,8%</b> 77	<b>35%</b> 63	<b>1.</b>
Hyvät yhteistyöverkostot (ka: 3,844; yht: 179)	<b>1,7%</b> 3	<b>3,4%</b> 6	<b>22,3%</b> 40	<b>54,2%</b> 97	<b>18,4%</b> 33	<b>3.</b>
Yhteistyö kirkkoherran kanssa (ka: 3,783; yht: 180)	<b>2,2%</b> 4	<b>4,4%</b> 8	<b>28,3%</b> 51	<b>42,8%</b> 77	<b>22,2%</b> 40	<b>5.</b>
Yhteistyö talousjohtajan/-päällikön kanssa (ka: 3,667; yht: 180)	<b>2,2%</b> 4	<b>8,9%</b> 16	<b>26,7%</b> 48	<b>44,4%</b> 80	<b>17,8%</b> 32	<b>7.</b>
Kokoustekniikan hallinta (ka: 3,289; yht: 180)	<b>3,3%</b> 6	<b>20%</b> 36	<b>32,8%</b> 59	<b>32,2%</b> 58	<b>11,7%</b> 21	<b>12.</b>
Talousasioiden hallinta (ka: 3,678; yht: 180)	<b>0,6%</b> 1	<b>6,1%</b> 11	<b>31,1%</b> 56	<b>49,4%</b> 89	<b>12,8%</b> 23	<b>6.</b>
Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen hallinta (ka: 3,344; yht: 180)	<b>1,1%</b> 2	<b>16,7%</b> 30	<b>38,3%</b> 69	<b>34,4%</b> 62	<b>9,4%</b> 17	<b>11.</b>
Ohje- ja johtosääntöjen tuntemus (ka: 3,363; yht: 179)	<b>1,1%</b> 2	<b>18,4%</b> 33	<b>33%</b> 59	<b>38%</b> 68	<b>9,5%</b> 17	<b>10.</b>
Strategiatyöskentelyn osaaminen (ka: 3,385; yht: 179)	<b>2,2%</b> 4	<b>13,4%</b> 24	<b>36,9%</b> 66	<b>38,5%</b> 69	<b>8,9%</b> 16	<b>9.</b>
Arvojen korostaminen (ka: 3,4; yht: 180)	<b>3,3%</b> 6	<b>13,3%</b> 24	<b>33,9%</b> 61	<b>38,9%</b> 70	<b>10,6%</b> 19	<b>8.</b>
Vaikuttaminen asioihin jo valmistelu- vaiheessa (ka: 4,034; yht: 179)	<b>1,1%</b> 2	<b>2,2%</b> 4	<b>16,2%</b> 29	<b>53,1%</b> 95	<b>27,4%</b> 49	<b>2.</b>
Esittelijän ehdotuksesta poikkeavien esi- tysten tekeminen (ka: 2,821; yht: 179)	<b>8,9%</b> 16	<b>25,7%</b> 46	<b>41,9%</b> 75	<b>21,2%</b> 38	<b>2,2%</b> 4	<b>14.</b>
Muu syy (ka: 3,185; yht: 27)	<b>14,8%</b> 4	<b>7,4%</b> 2	<b>33,3%</b> 9	<b>33,3%</b> 9	<b>11,1%</b> 3	

Sukupuolen mukaan tarkasteltuna kokonaisuhteenvedon järjestyksessä on pieniä eroavuuksia. Naisten mielestä kaikkein eniten vaikutusmahdollisuuksia on silloin, kun pystyy vaikuttamaan asioihin jo valmisteluvaiheessa. Halu vaikuttaa asioihin, on toisella sijalla. Naiset korostavat yhteistyötä miehiä enemmän. Heidän vastauksissaan hyvät yhteistyöverkostot asettuvat sijalle 3, yhteistyö kirkkoherran kanssa sijalle 4, yhteistyö taluspäällikön kanssa sijalle 6. Sen sijaan asema puheenjohtajistossa putoaa sijalle 5 ja talousasioiden hallinta sijalle 7. Miesten vastauksissa yhteistyötä enemmän korostuu asema puheenjohtajistossa, joka on sijalla 3. Hyvät yhteistyöverkostot ovat vastaavasti sijalla 4.

Muissa syissä ja niiden perusteluissa tuli seurakunnassa esiin luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksia lisäävinä asioina asiantuntemus ja luottamuksen saavuttaminen. Heikentävinä asioina naiset kokivat sukupuolensa. Naiset kirjoittivat mm. ”*Nainen vaietkoon seurakunnassa - tunsin näin ajoittain!*” ja ” *Valitettavasti olen naisena lisäksi kritiikkiä esittävä ja liian suorapuheinen. En tule toimeen kovin naisvastaisen kirkkoherran kanssa. Tämä on valitettava totuus. Olen juuri luopunut luottamushenkilötehtävistä pääasiassa ihmissuhdeongelman takia.*” Kirkkoherran vaikutusvaltaisella asemalla ja yhteistyömahdollisuuksilla on myös vaikutuksensa, mikä tuli esille avovastauksissa ”*Jos esim. kirkkoherran kanssa yhteistyö ei suju, on melko mahdotonta päästä vaikuttamaan tarpeeksi asioihin.*” ja ”*Luottamuspula kirkkoneuvoston ja kirkkoherran välillä. Hän pyrkii junailemaan asiat oman näkemyksensä mukaisesti.*”

Kuntavastauksissa luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksiin liittyvät tekijät saivat selvästi erilaisen järjestyksen kuin seurakuntavastauksissa. Kunnan erilaisen luonteen lisäksi vertailussa pitää huomioida vastaajien erilainen luottamustoimiasema kunnassa ja seurakunnassa. Kunnan osalta miesten ja naisten vastaukset erosivat myös enemmän kuin seurakunnan osalta annetut vastaukset. Vaikutusmahdollisuuksiin vaikuttavina asioina kunnassa korostuvat vaikuttaminen asioihin jo valmisteluvaiheessa, joka keskiarvolla mitaten on sijalla 1 (naiset 1/miehet 3), asema luottamushenkilöiden ykkösketjussa valtuuston ja hallituksen puheenjohtajistossa 2. (naiset 5/miehet 1) ja hyvät yhteistyöverkostot 3. (naiset 2/miehet 2). Halu vaikuttaa organisaation toimintaan, joka oli ykkössijalla seurakunnassa, on kunnassa sijalla 6 (naiset 7/miehet 9). Yhteistyöverkostoissakin on huomattava, että yhteistyö ykkösviranhaltijan ja talousjohtajan kanssa ei ole niin tärkeässä asemassa kunnassa eli yhteistyö kunnanjohtajan kanssa on sijalla 7 (naiset 11/miehet 6) ja talousjohtajan kanssa sijalla 12 (naiset 12/miehet 9). Suurin ero kunnan ja seurakunnan välillä vaikutusmahdollisuuksiin on kuulumisessa suurimpaan puolueryhmään, joka kunnassa on sijalla 4 (naiset 3/miehet 4) ja seurakunnassa vasta sijalla 13. Arvojen korostamisella ei ole sitä merkitystä kunnassa (13), mikä sillä on seurakunnassa (8). Yhteistä on sen sijaan, että esittelijän ehdotuksesta poikkeavilla esityksillä ei juuri pysty vaikuttamaan asioihin kummassakaan organisaatiossa.

## Taulukko 2. Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien osatekijöitä kuntahallinnossa.

### Missä määrin seuraavat tekijät vaikuttavat siihen, että luottamushenkilönä pystyy vaikuttamaan kunnan/kaupungin toimintaan?

Kysymykseen vastanneet: 94

Kysymys, (keskiarvo ja vastaajat yhteensä)	ei ollenkaan (arvo: 1)	vähän (arvo: 2)	jonkin verran (arvo: 3)	melko paljon (arvo: 4)	ratkaisevasti (arvo: 5)	Ka. Järjes- tys n:o
Kuuluminen suurimpaan puolueyhmittymään (ka: 3,84; yht: 94)	0% 0	8,5% 8	17% 16	56,4% 53	18,1% 17	4.
Kuuluminen kunnan/kaupunginvaltuuston tai -hallituksen puheenjohtajistoon (ka: 3,979; yht: 94)	1,1% 1	5,3% 5	19,1% 18	43,6% 41	30,9% 29	2.
Halu vaikuttaa kunnan toimintaan (ka: 3,489; yht: 94)	1,1% 1	12,8% 12	34% 32	40,4% 38	11,7% 11	6.
Hyvät yhteistyöverkostot (ka: 3,978; yht: 93)	0% 0	2,2% 2	20,4% 19	54,8% 51	22,6% 21	3.
Yhteistyö kunnanjohtajan kanssa (ka: 3,467; yht: 92)	0% 0	12% 11	38% 35	41,3% 38	8,7% 8	7.
Yhteistyö talousjohtajan/-päällikön kanssa (ka: 3,226; yht: 93)	1,1% 1	21,5% 20	38,7% 36	31,2% 29	7,5% 7	12.
Kokoustekniikan hallinta (ka: 3,301; yht: 93)	5,4% 5	12,9% 12	38,7% 36	32,3% 30	10,8% 10	10.
Talousasioiden hallinta (ka: 3,755; yht: 94)	0% 0	4,3% 4	31,9% 30	47,9% 45	16% 15	5.
Kuntalain ja muiden kunnallislakien tuntemus (ka: 3,37; yht: 92)	1,1% 1	12% 11	42,4% 39	38% 35	6,5% 6	9.
Johtosääntöjen tuntemus (ka: 3,234; yht: 94)	1,1% 1	17% 16	45,7% 43	29,8% 28	6,4% 6	11.
Strategiatyöskentelyn osaaminen (ka: 3,409; yht: 93)	0% 0	12,9% 12	37,6% 35	45,2% 42	4,3% 4	8.
Arvojen korostaminen (ka: 2,871; yht: 93)	5,4% 5	29% 27	43% 40	18,3% 17	4,3% 4	13.
Vaikuttaminen asioihin jo valmisteluvaiheessa (ka: 4; yht: 93)	0% 0	4,3% 4	21,5% 20	44,1% 41	30,1% 28	1.
Esittelijän ehdotuksesta poikkeavien esitys- ten tekeminen (ka: 2,739; yht: 92)	10,9% 10	28,3% 26	38% 35	21,7% 20	1,1% 1	14.
Muu syy (ka: 3,7; yht: 10)	10% 1	0% 0	20% 2	50% 5	20% 2	

### 7.3 Kenellä on liikaa tai liian vähän valtaa

Vastaajat ovat seurakuntien vallan jakautumisen osalta keskimäärin melko tyytyväisiä. ”Aivan liikaa valtaa” -vastauksia sai eniten kirkkoherra 17,2 %, toiseksi eniten poliittiset taustaryhmät 12,9 % ja kolmanneksi eniten talusjohtaja 8,9 %, kun vastauksista on poistettu ”en osaa sanoa” -vastaukset. ”Jonkin verran liikaa” -vastauksissa nousevat korkealle kunnalliset luottamushenkilöt, herätysliikkeet ja poliittiset taustaryhmät, jotka saivat myös paljon ”en osaa sanoa” -vastauksia. Tähän saattaa vaikuttaa, ettei näitä ryhmiä esiinny kaikissa seurakunnissa tai kysymys oli vaikeasti muotoiltu. ”Jonkin verran liikaa valtaa” -vastauksia sai eniten poliittiset taustaryhmät 35,4 %, toiseksi eniten sekä kunnalliset luottamushenkilöt ja viranhaltijat että

herätysliikkeet, molemmat 21,9 %, neljänneksi eniten kirkkoherra 21,1 % ja viidenneksi eniten taluspäällikkö/-johtaja 20,7 %, kun vastausvaihtoehto ”en osaa sanoa” on poistettu.

”Aivan liian vähän valtaa” -vastauksissa ei ole juurikaan ole mutta eniten kannatusta sai valtuusto 4,5 %, muut seurakunnan työntekijät 3,6 % ja valtuustoryhmät 2,6 %. ”Jonkin verran liian vähän” -vastauksissa valtuusto sai 32,4 %, samoin 32,4 % sai muut hengelliset työntekijät ja kolmanneksi eniten muu papisto 23,2 %. Näistä vastausyhteenvetojen prosenttiosuuksista on jälleen poistettu ”en osaa sanoa” -vastaukset. Luottamushenkilöt katsovat siis valtuuston olevan vastausvaihtoehtoista se, jolla on liian vähän valtaa. Kirkkovaltuuston osalta tämä kyselytulos vastaa niitä tutkimuksia, joita kuntapuolella on aiemmin tehty kunnanvaltuuston vallasta.

Taulukko 3. Ryhmät, joilla liikaa tai liian vähän valtaa seurakuntahallinnossa.

**Onko seuraavilla tahoilla liikaa vai liian vähän valtaa seurakunnan hallinnossa?**

**Kysymykseen vastanneet: 180**

Kysymys (keskiarvo ja vastaajat yhteensä)	aivan liian vähän (arvo: 1)	jonkin verran liian vähän (arvo: 2)	sopivasti (arvo: 3)	jonkin verran liikaa (arvo: 4)	aivan liian paljon (arvo: 5)	en osaa sanoa (arvo: 6)
Kirkkoherra (ka: 3,5; yht: 180)	0%	5,6%	56,1%	21,1%	17,2%	0%
Muu papisto (ka: 3,045; yht: 176)	1,7%	21,6%	63,1%	4,5%	2,3%	6,8%
Muut hengellisen työn tekijät (ka: 2,794; yht: 180)	0,6%	32,2%	56,1%	10%	0,6%	0,6%
Taluspäällikkö/talusojohtaja (ka: 3,328; yht: 180)	0,6%	6,1%	63,3%	20,6%	8,9%	0,6%
Muut seurakunnan työntekijät (ka: 2,77; yht: 178)	3,4%	30,3%	57,9%	5,1%	1,1%	2,2%
Kirkkovaltuuston puheenjohtaja (ka: 3,122; yht: 180)	0%	11,1%	71,7%	13,3%	1,7%	2,2%
Kirkkovaltuusto (ka: 2,62; yht: 179)	4,5%	32,4%	59,8%	3,4%	0%	0%
Kirkkoneuvosto (ka: 2,966; yht: 179)	2,2%	12,3%	73,7%	10,6%	0,6%	0,6%
Valtuustoryhmät (ka: 3,394; yht: 175)	2,3%	13,7%	54,3%	13,7%	4%	12%
Kunnalliset luottamushenkilöt ja viranhaltijat (ka: 3,728; yht: 169)	1,8%	6,5%	50,9%	17,8%	4,1%	18,9%
Herätysliikkeet ja muut kristilliset järjestöt (ka: 3,511; yht: 178)	1,7%	15,2%	46,6%	18,5%	2,8%	15,2%
Poliittiset taustaryhmät (ka: 3,948; yht: 173)	0,6%	1,2%	42,2%	30,1%	11%	15%
Teillä itsellänne (ka: 2,951; yht: 162)	2,5%	13,6%	77,8%	1,9%	1,2%	3,1%
Muu taho (ka: 4,357; yht: 42)	2,4%	2,4%	31%	21,4%	7,1%	35,7%

Kun vastaukset ”aivan liian paljon” ja ”jonkin verran liikaa” valtaa yhdistetään, saadaan vertailukelpoinen tulos Kirkon tutkimuskeskuksen 2002 toteuttaman kyselyn yhteenvetoon (Aroharju 2004, 42–44). Yhdistettäessä vastaukset järjestys muuttuu niin, että liikaa valtaa on eniten poliittisilla taustaryhmillä, toiseksi eniten kirkkoherralla ja kolmanneksi eniten talouspäälliköllä/-johtajalla. ”Muut tahot” -vastaukset, joka nousee tässä yli 44 %:n eritellään tarkemmin seuraavan kysymyksen ”Kenellä on eniten valtaa” -vastauksista.

Liikaa valtaa näkemyksissä merkittävin muutos vuoden 2002 kyselyn ja tämän kyselyn mielipiteiden välillä on tapahtunut poliittisten taustaryhmien vaikutuksen lisääntymisessä, jossa lisäystä on 18 %. Poliittiset taustaryhmät olivat 2002 toisena liikaa valtaa listalla ja nyt se on noussut ykköseksi ja entinen ykkönen, kirkkoherra, on pudonnut toiseksi. Poliittisella vaikuttamisella, puolueilla ja jopa äänestämällä on ollut kielteinen leima seurakunnallisissa piireissä (Mäkelä, 2003, 7; Hytönen & Pöyhönen 2002, 15, 70–74; Mäkeläinen 1974, 7). Negatiivinen suhtautuminen poliittiseen vaikuttamiseen tulee hyvin esille seurakuntien luottamushenkilöille vuonna 2002 tehtyyn kyselyyn vastanneiden 1.058 henkilön mielipiteistä. Heistä kukaan ei pitänyt erittäin tärkeänä, että seurakunnan luottamushenkilö toimii aktiivisesti politiikassa ja peräti 89 % vastaajista oli sitä mieltä, että aktiivinen toimiminen politiikassa ei ole lainkaan tärkeää seurakunnan luottamushenkilöille. Vain 7 % piti erittäin tärkeänä, että seurakunnallinen päättäjät tuntee kunnalliset päättäjät ja 39 % vastanneista ei pitänyt lainkaan tärkeänä tuntea kunnallisia päättäjiä. (Aroharju, 2004, 5, 28–29.)

Yli 10 % nousuja liikaa valtaa näkemyksissä on kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sekä herätysliikkeiden ja muiden kristillisten järjestöjen kohdalla ja lähes 10 % valtuustoryhmien kohdalla. Nämä ovat jo merkittäviä muutoksia. Vuoden 2007 kyselyssä ovat yhtä vaihtoehtoa lukuun ottamatta liikaa valtaa näkemykset lisääntyneet. Vuoden 2007 kyselyn keskittyminen valtakysymyksiin on saattanut lisätä kriittisyyttä. Vuoden 2002 kyselyssä kysyttiin valtakysymysten ja vaikutusmahdollisuuksien lisäksi myös luottamustehtävässä toimimisen mielekkyyttä. Vastausten suunta on kuitenkin samanlainen. Kirkkovaltuuston jäsenten valtaa ei pidetty liiallisena kummassakaan kyselyssä.

Liian vähän valtaa kärkikolmikko on pysynyt 2007 kyselyssä samana ja samassa järjestyksessä kuin 2002 kyselyssä. Liian vähän valtaa katsotaan olevan kirkkovaltuuston jäsenillä, muilla seurakunnan työntekijöillä ja muilla hengellisen työn tekijöillä. Näiden vastausten kannatus on myös lisääntynyt. Muutoinkin vain kahden kysymyksen osalta tuli alhaisempi arvo 2007 kuin

2002 kyselyssä, joten ääripäävastauksia on ollut enemmän. Noin 10 % lisäyksen liian vähän valtaa tahoiksi saavat muu papisto ja herätysliikkeet ja muut kristilliset järjestöt. Herätysliikekysymys on mielenkiintoinen, koska se lisäsi myös 10 % kannatustaan liikaa valtaa omaavana. Herätysliikkeiden valta on eniten mielipiteitä jakava kysymys.

Taulukko 4. Ryhmät, joilla liikaa tai liian vähän valtaa seurakuntahallinnossa vertailu 2002/2007.

<b>Vertailu "Onko seuraavilla tahoilla liikaa vai liian vähän valtaa seurakunnan hallinnossa?" kysymyksestä.</b>	<b>Liian vähän valtaa 2002 %</b>	<b>Liian vähän valtaa 2007 %</b>	<b>Liikaa valtaa 2002 %</b>	<b>Liikaa valtaa 2007 %</b>
Lähde: 2002 tiedoille Aroharju 2004				
Kirkkoherra	3	5,6	32	38,3
Muu papisto	15	25,0	9	7,3
Muut hengellisen työn tekijät	26	33,0	7	10,6
Taluspäällikkö/talusojohtaja	5	6,7	27	29,6
Muut seurakunnan työntekijät	27	34,5	4	6,3
Kirkkovaltuuston puheenjohtaja	9	11,3	10	15,3
Kirkkovaltuuston jäsenet	33	36,9	1	3,4
Kirkkoneuvoston jäsenet	15	14,6	11	11,2
Valtuustoryhmät	13	18,2	11	20,1
Kunnalliset luottamushenkilöt tai viranhaltijat	6	10,2	15	27,0
Herätysliikkeet ja muut kristilliset järjestöt	10	19,9	15	25,2
Poliittiset taustaryhmät	3	2,0	30	48,0
Teillä itsellänne	16	16,3	1	3,2
Muut tahot, mitkä? _____		7,4		44,4

Kuntavastauksissa liikaa tai liian vähän valtaa kysymykseen oli "en osaa sanoa" -vastauksia niin vähän, ettei niillä ole merkitystä vertailun kannalta, joten niitä ei ole poistettu keskiarvovertailusta eikä korjattu muiden vastausten prosenttiosuuksia. Liikaa valtaa kärjessä ovat lähes yhtä suurilla kannatuksilla johtoryhmä 49,5 % ja poliittiset taustaryhmät 46,7 %. Seuraavana parina liikaa valtaa näkemysten osalta ovat kunnan-/kaupunginhallituksen puheenjohtajat ja kunnan-/kaupunginjohtajat 39,4 %.

Liian vähän valtaa on kunnanvaltuustolla 28 % mielestä. Valtuusto on ensimmäisenä liian vähän valtaa arvioinneissa kuten seurakunnissa. Toiseksi eniten – 27,1 % – liian vähän valtaa vastaajat arvioivat olevan heillä itsellensä. Tämä poikkeaa selvästi seurakuntavastauksista. Vastaajien luottamushenkilöasema vaikuttanee tähän arvioon. Kolmanneksi eniten liian vähän valtaa

vastauksia annettiin valtuustoryhmille 20,7 %. Valtuuston osalta kunta- ja seurakuntavastauksissa ollaan samoilla linjoilla, muutoin vastaukset liiasta vallasta ja liian vähäisestä vallasta eroavat. Seurakuntien kirkkoherran ja talousjohtajan saamat vastaukset liiasta vallasta voidaan jonkin verran rinnastaa kuntien johtoryhmävastauksiin. Vain suurimmissa seurakunnissa on varsinainen johtoryhmä. Yleisesti ammatillinen johtaminen seurakunnissa on edelleen kaksinapaista. Kirkkoherra johtaa hengellistä työtä ja kirkkoherranvirastoa ja talousjohtaja talous-, kiinteistö ja hautaustointia.

Taulukko 5. Ryhmät joilla liikaa tai liian vähän valtaa kuntahallinnossa.

**Onko seuraavilla tahoilla liikaa vai liian vähän valtaa KUNNAN/KAUPUNGIN hallinnossa?**

**Kysymykseen vastanneet: 94**

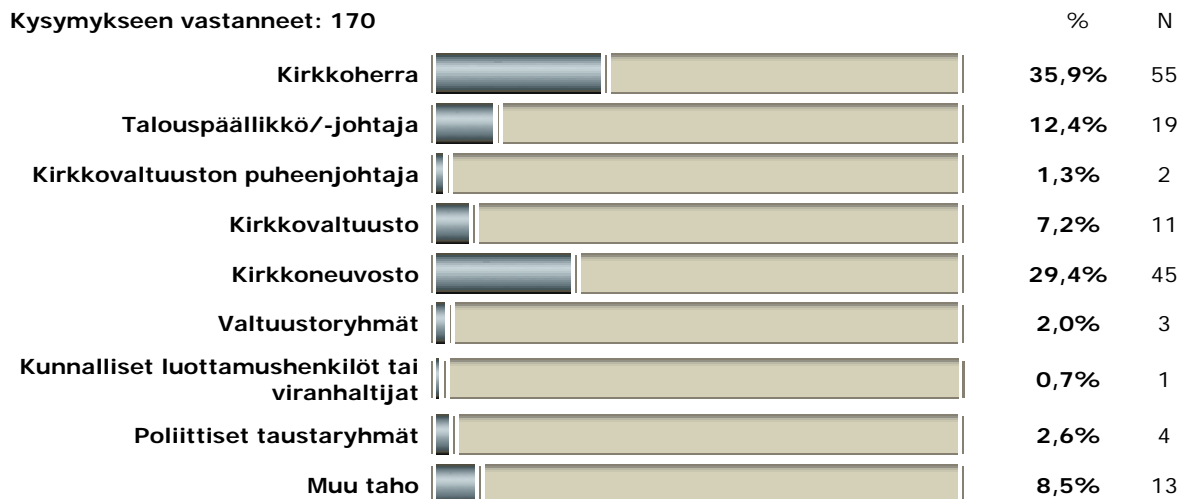
Kysymys (keskiarvo ja vastaajat yhteensä)	aivan liian vähän (arvo: 1)	jonkin verran liian vähän (arvo: 2)	sopivasti (arvo: 3)	jonkin verran liikaa (arvo: 4)	aivan liian paljon (arvo: 5)	en osaa sanoa (arvo: 6)
Kunnan-/kaupunginjohtaja (ka: 3,468; yht: 94)	1,1% 1	5,3% 5	53,2% 50	27,7% 26	11,7% 11	1,1% 1
Johtoryhmä (ka: 3,659; yht: 91)	0% 0	0% 0	49,5% 45	36,3% 33	13,2% 12	1,1% 1
Sosiaali- ja terveysjohtaja (ka: 3,398; yht: 93)	0% 0	7,5% 7	59,1% 55	21,5% 20	9,7% 9	2,2% 2
Taluspäällikkö/talousjohtaja (ka: 3,301; yht: 93)	0% 0	5,4% 5	64,5% 60	25,8% 24	3,2% 3	1,1% 1
Teknisen sektorin johtaja (ka: 3,348; yht: 92)	0% 0	3,3% 3	66,3% 61	26,1% 24	1,1% 1	3,3% 3
Kunnan-/kaupunginvaltuuston puheenjohtajat (ka: 3,457; yht: 94)	0% 0	3,2% 3	62,8% 59	21,3% 20	10,6% 10	2,1% 2
Kunnan-/kaupunginhallituksen puheenjohtajat (ka: 3,468; yht: 94)	0% 0	5,3% 5	55,3% 52	26,6% 25	12,8% 12	0% 0
Kunnan-/kaupunginhallitus (ka: 3,269; yht: 93)	0% 0	9,7% 9	60,2% 56	23,7% 22	6,5% 6	0% 0
Kunnan-/kaupunginvaltuusto (ka: 2,796; yht: 93)	0% 0	28% 26	64,5% 60	7,5% 7	0% 0	0% 0
Valtuustoryhmät (ka: 3,13; yht: 92)	0% 0	20,7% 19	53,3% 49	18,5% 17	7,6% 7	0% 0
Oman kunnan viranhaltijat ja työntekijät (ka: 3,352; yht: 91)	0% 0	15,4% 14	51,6% 47	18,7% 17	11% 10	3,3% 3
Poliittiset taustaryhmät (ka: 3,587; yht: 92)	1,1% 1	8,7% 8	40,2% 37	33,7% 31	13% 12	3,3% 3
Teillä itsellänne (ka: 2,812; yht: 85)	2,4% 2	24,7% 21	67,1% 57	3,5% 3	0% 0	2,4% 2
Muu taho (ka: 4,667; yht: 18)	0% 0	0% 0	16,7% 3	27,8% 5	27,8% 5	27,8% 5

## 7.4 Kenellä on eniten valtaa

Kenellä tai millä ryhmällä on eniten valtaa, on yksi mielenkiintoisimpia kysymyksiä. Kuviosta poistettiin vastausvaihtoehdot, jotka eivät saaneet yhtään kannatusta ja 17 kpl ”en osaa sanoa” -vaihtoehtoa. Kirkkoherralla oli seurakuntakoosta riippumatta eniten valtaa mutta valta vähenee seurakuntakoon kasvaessa. Pienimmissä alle 4.000 jäsenen seurakunnissa 42,9 % mielestä kirkkoherralla on eniten valtaa. Vastaavasti 4.000–10.000 jäsenen seurakunnissa 35,6% ja yli 10.000 jäsenen seurakunnissa 33,3 % mielestä kirkkoherralla on eniten valtaa. Näkemys, että kirkkoneuvostolla on eniten valtaa, on melko tasainen kahdessa pienimmässä seurakuntakokoluokassa n. 32,2 %. Suurimmassa seurakuntakokoluokassa 25,8 % katsoo neuvostolla olevan eniten valtaa. Taluspäälliköllä/-johtajalla on luottamushenkilöiden mielestä eniten valtaa suurimmissa yli 10.000 jäsenen seurakunnissa 15,2 % ja vähiten ”eniten valtaa” lausuntoja 4.000–10.000 jäsenen seurakunnissa eli 8,5 % mielestä ja pienimmissä seurakunnissa 14,3 % mielestä. Pienissä alle 4.000 asukkaan seurakunnissa kukaan ei katsonut kirkkovaltuustolla olevan eniten valtaa ja vastaavasti vain suurimmissa seurakunnissa neljä henkilöä (6 %) katsoi poliittisilla taustaryhmillä olevan eniten valtaa.

### Kenellä tai millä ryhmällä on mielestänne eniten valtaa seurakunnan hallinnossa?

Kysymykseen vastanneet: 170



Kuvio 24. Kenellä on eniten valtaa seurakuntahallinnossa.

Suurimmat erot valtanäkemyksissä on verrattaessa mies- ja naispuheenjohtajiston mielipiteitä. Miespuheenjohtajistosta 50 % mielestä kirkkoherralla on eniten valtaa ja naispuheenjohtajista tätä mieltä on vain 16 %. Sen sijaan naispuheenjohtajista 53 % on sitä mieltä, että kirkkoneuvostolla on eniten valtaa ja heistä 21 % nostaa talusjohtajan eniten valtaa omaavaksi.



Miespuheenjohtajista vain 3 % on sitä mieltä, että talousjohtajalla on eniten valtaa ja kirkkoneuvostolla on 25 % mielestä eniten valtaa. Puheenjohtajistosta 6 % miehistä ja 5 % naisista katsoi valtuustolla olevan eniten valtaa.

Kohdassa Muu taho oli ”eniten valtaa” -vastauksissa enemmän kuin yhden vastauksen saaneita seuraavat: suurin valtuustoryhmä 4 vastausta, kirkkoneuvoston taloudellinen jaosto 3 vastausta ja keskusta/Kepu 2 vastausta. Taloudellinen jaosto on eräänlainen jäännös vanhasta kirkkohallintokunnasta, joka käsitteli seurakunnan taloudelliset ja kiinteistötoimeen kuuluvat asiat. Yllättävänä monessa seurakunnassa kirkkoneuvosto on vieläkin jakautuneena toiminnalliseen ja taloudelliseen jaostoon, vaikka toiminnan ja talouden asioiden käsittely eri toimielimissä haittaa selvästi toiminnan ja talouden yhteensovittamista ja hallinnon läpinäkyvyyttä. Vuoden 1999 alusta toteutettu liikekirjanpitoon siirtyminen ja samanaikainen toiminnan ja talouden yhteensovittaminen suunnittelujärjestelmässä olisi tullut paremmin huomioida seurakuntien organisaatioissa. Taloudellinen jaosto joutaisi myös pois, koska seurakunnilla on jo muutenkin kokoonsa nähden raskas hallinto.

Kunnan osalta vastaukset siitä, kenellä tai millä ryhmällä on eniten valtaa, jakautuivat seurakuntaan verrattuna useammalle vaihtoehdolle. Kunnanhallitus sai eniten kannatusta eniten valtaa omaavaksi tahoksi ja toiseksi eniten kunnanjohtaja. Kunnanhallituksen osalta vastaus vahvistaa sitä yleistä käsitystä, että kunnanhallitus ja sen jäsenet ovat kunnan tärkeimpiä vallankäyttäjiä (ks. Anttiroiko ym. 2007, 72). Vastaajien alhaisempi luottamustoimiasema kunnan osalta saattaa vaikuttaa siihen, että joissakin vastauksissa jopa sektoreita johtavat viranhaltijat ovat saaneet kannatusta eniten valtaa omaaviksi.

Sekä kunnan että seurakunnan osalta toimielin, joka käyttää organisaation ”pätösvaltaa” – valtuusto, jäi vain 6–7 % kannatukseen. Muodollisesta vallasta huolimatta valtuusto ei tosiasiallisesti käytä valtaansa. Demokratian toteutumisen kannalta tässä on ongelma.

## Kenellä tai millä ryhmällä on mielestänne eniten valtaa KUNNAN/KAUPUNGIN hallinnossa?

Kysymykseen vastanneet: 91

	%	N
Kunnanjohtaja	12,1%	11
Johtoryhmä	8,8%	8
Sosiaali-/terveysjohtaja	1,1%	1
Teknisen sektorin johtaja	1,1%	1
Kunnan/kaupunginvaltuuston puheenjohtajat	5,5%	5
Kunnan-/kaupunginhallituksen puheenjohtajat	6,6%	6
Kunnan-/kaupunginhallitus	26,4%	24
Kunnan-/kaupunginvaltuusto	6,6%	6
Valtuustoryhmät	5,5%	5
Oman kunnan viranhaltijat ja työntekijät	1,1%	1
Poliittiset taustaryhmät	5,5%	5
Muu taho	6,6%	6

Kuvio 25. Kenellä on eniten valtaa kuntahallinnossa.

Vallan jakautuminen monille tukee pluralistista valtakäsitystä. Pluralismin lähtökohdat monien tahojen hallitessa tarvittavasta kompromissien ja konsensuksen hakemisesta sopivat hyvin sekä seurakunta- että kuntahallintoon. Neopluralismi huomioi järjestelmiin sisältyvät eri ryhmien epätasa-arvoiset vaikutusmahdollisuudet. Vastajat tunnistavat nämä toisten ryhmien toisia paremmat vaikutusmahdollisuudet. Kunnasta tai seurakunnasta ja sen tilanteesta riippuen eri ryhmät tai toimijat voivat pitää hallussaan suurinta valtaa.

### 7.5 Luottamushenkilöiden vallan lisääminen ja vähentäminen

Seurakunnissa luottamushenkilöiden mielestä luottamuselinten valta pitäisi pitää ennallaan suurimmassa osassa vastausvaihtoehtoja. Parhaiten valta näyttäisi olevan kohdallaan kirkollisveroprosentin määräämisen osalta. Vain kahden kysymyksen osalta ”pitää ennallaan” -vaihtoehto jäi alle 50 % kannatuksen. Kaikista eniten luottamushenkilöiden mielestä heidän valtaansa tulisi lisätä seurakuntatyön eli ydintoiminnan tavoitteiden asettamisessa. 55,3 % vastaajista oli luottamushenkilöiden vallan lisäämisen kannalla tässä asiassa, kun ”en osaa sanoa” -vaihtoehdot poistettiin vertailusta. Toiseksi eniten kannatusta sai seurakunnan strategisten linjausten ja työn painopistealueiden määrittely. Kun ”en osaa sanoa” -vaihtoehdot

poistetaan, yhteensä 47,2 % on sitä mieltä, että luottamushenkilöiden valtaa tulisi lisätä strategian ja painopistealueiden osalta.

Luottamushenkilöiden vallan vähentämiseen ei juurikaan ole halukkuutta, mikä onkin luonnollista, kun asiaa kysyttiin heiltä. Vähentämisajatuksia ”jonkin verran” -vastauksina oli eniten työntekijöiden valinnan 7,3 % ja työalojen määrärahojen osalta 6,8 %.

Taulukko 6. Vallan lisääminen tai vähentäminen seurakuntahallinnossa.

**Tulisiko seurakunnan luottamuselinten valtaa lisätä vai vähentää seuraavissa asioissa?**

**Kysymykseen vastanneet: 180**

Kysymys, (keskiarvo ja vastaajat yhteensä)	<b>lisätä selvästi</b> (arvo: 1)	<b>lisätä jonkin verran</b> (arvo: 2)	<b>pitää ennallaan</b> (arvo: 3)	<b>vähentää jonkin verran</b> (arvo: 4)	<b>vähentää selvästi</b> (arvo: 5)	<b>en osaa sanoa</b> (arvo: 6)
Seurakunnan hengellinen elämä (ka: 2,698; yht: 179)	<b>7,3%</b> 13	<b>26,8%</b> 48	<b>60,3%</b> 108	<b>1,7%</b> 3	<b>2,2%</b> 4	<b>1,7%</b> 3
Uusien työntekijöiden valitseminen (ka: 2,772; yht: 180)	<b>3,9%</b> 7	<b>23,9%</b> 43	<b>64,4%</b> 116	<b>7,2%</b> 13	<b>0%</b> 0	<b>0,6%</b> 1
Talousarvio (ka: 2,725; yht: 178)	<b>3,9%</b> 7	<b>26,4%</b> 47	<b>65,2%</b> 116	<b>3,4%</b> 6	<b>0%</b> 0	<b>1,1%</b> 2
Työalojen määrärahat (ka: 2,725; yht: 178)	<b>2,8%</b> 5	<b>32%</b> 57	<b>57,3%</b> 102	<b>6,7%</b> 12	<b>0%</b> 0	<b>1,1%</b> 2
Seurakunnan strategiset linjaukset ja työn painopistealueet (ka: 2,539; yht: 180)	<b>7,2%</b> 13	<b>39,4%</b> 71	<b>47,8%</b> 86	<b>4,4%</b> 8	<b>0%</b> 0	<b>1,1%</b> 2
Seurakuntatyön tavoitteiden asettaminen (ka: 2,389; yht: 180)	<b>8,9%</b> 16	<b>46,1%</b> 83	<b>43,3%</b> 78	<b>1,1%</b> 2	<b>0%</b> 0	<b>0,6%</b> 1
Kirkollisveroprosentin määrääminen (ka: 2,889; yht: 180)	<b>2,2%</b> 4	<b>8,9%</b> 16	<b>87,8%</b> 158	<b>0,6%</b> 1	<b>0%</b> 0	<b>0,6%</b> 1
Investointikohteet (ka: 2,771; yht: 179)	<b>4,5%</b> 8	<b>21,8%</b> 39	<b>68,2%</b> 122	<b>3,9%</b> 7	<b>1,1%</b> 2	<b>0,6%</b> 1

Verrattaessa vastauksia Kirkon tutkimuskeskuksen 2002 toteuttamaan kyselyyn voidaan todeta linjamuutoksena, että nyt ei ollut niin monella halua lisätä luottamushenkilöiden valtaa kuin 2002 (Aroharju 2004, 45–46). Sen sijaan mielipiteet jopa vallan vähentämiseen näiden kysytyjen asioiden osalta olivat lisääntyneet. Kokonaisuutena luottamushenkilöillä olisi enemmän tarvetta lisätä valtaansa kuin vähentää sitä. Kysymyksistä kahden osalta tulee huomata niiden muuttunut sisältö.

Taulukko 7. Vallan lisääminen tai vähentäminen seurakuntahallinnossa vertailu 2002/2007.

<b>Vertailu "Tulisiko seurakunnan luottamuselinten valtaa lisätä vai vähentää seuraavissa asioissa?" kysymyksestä</b>	lisätä 2002 %	lisätä 2007 %	vähentää 2002 %	vähentää 2007 %
Lähde: 2002 tiedoille Aroharju 2004				
Seurakunnan hengellinen elämä	38	34,7	1	4,0
Uusien työntekijöiden valitseminen	33	27,9	2	7,3
Talousarvio	32	30,7	1	3,4
Työalojen määrärahat	38	35,2	2	6,8
Seurakunnan strategiset linjaukset ja työn painopistealueet ( <i>srk-työn kehittämissuunnat 2002</i> )	45	47,2	1	4,5
Seurakuntatyön tavoitteiden asettaminen ( <i>srk-työn painopisteet 2002</i> )	49	55,3	1	1,1
Kirkollisveroprosentin määräämisessä	19	11,2	2	0,6
Investointikohteet	32	26,4	3	5,1

Osittain muuttuneesta sisällöstä huolimatta strategiset linjaukset, työn painopistealueet ja kehittämissuunnat sekä tavoitteiden asettaminen eli pidemmän aikavälin poliittiset ohjausvälineet ovat sekä 2002 että 2007 olleet niitä asioita, joiden osalta luottamushenkilöt toivovat seurakuntahallinnossa valtaansa erityisesti lisättävän.

Kuntavastauksissa kautta linjan luottamushenkilötoimielinten valtaa toivotaan lisättävän hiukan enemmän kuin seurakunnissa. Eniten vastaajien mielestä tulisi luottamustoimielinten valtaa lisätä kunnan hyvinvointipalveluiden kehittämisessä. Vastaajista 71,4 % oli tätä mieltä. Toiseksi eniten kannatusta eli 57,2 % sai luottamushenkilöiden vallan lisääminen kunnan kehityssuuntien määrittelyssä. Kolmanneksi eniten luottamushenkilöiden valtaa tulisi lisätä kunnan painopistealueiden määrittelyssä, joka sai 50 % kannatuksen. Muiden kysymysten osalta ”pitää ennallaan” -vaihtoehto sai yli 50 % kannatuksen. Viiden ”en osaa sanoa” -vastauksen vaikutusta ei poistettu tästä, koska niillä ei ole merkitystä vertailuun.

Kunnan osalta ei tullut esiin sellaista asiaa, missä luottamushenkilöiden valtaa haluttaisiin selvästi vähentää. Pientä halukkuutta vähentää luottamushenkilöiden valtaa on samoissa asioissa kuin seurakunnan puolella. Vähentämisajatuksia ”jonkin verran” -vastausten osalta oli eniten työntekijöiden valinnan 8,7 % ja sektoreiden määrärahojen suhteen 5,6 %. Kunnallisveroprosentin määräämisen osalta valta on luottamushenkilöiden mielestä parhaiten kohdallaan.

## Taulukko 8. Vallan lisääminen tai vähentäminen kuntahallinnossa.

Tulisiko KUNNAN/KAUPUNGIN luottamuselinten valtaa lisätä vai vähentää seuraavissa asioissa?

Kysymykseen vastanneet: 92

Kysymys, (keskiarvo ja vastaajat yhteensä)	lisätä selvästi (arvo: 1)	lisätä jonkin verran (arvo: 2)	pitää ennallaan (arvo: 3)	vähentää jonkin verran (arvo: 4)	vähentää selvästi (arvo: 5)	en osaa sanoa (arvo: 6)
Kunnan hyvinvointipalveluiden kehittäminen (ka: 2,154; yht: 91)	17,6% 16	53,8% 49	26,4% 24	1,1% 1	0% 0	1,1% 1
Uusien työntekijöiden valitseminen (ka: 2,761; yht: 92)	4,3% 4	27,2% 25	58,7% 54	8,7% 8	0% 0	1,1% 1
Talousarvio (ka: 2,615; yht: 91)	2,2% 2	35,2% 32	61,5% 56	1,1% 1	0% 0	0% 0
Sektoreiden määrärahat (ka: 2,674; yht: 89)	3,4% 3	34,8% 31	55,1% 49	5,6% 5	0% 0	1,1% 1
Kunnan painopistealueet (ka: 2,489; yht: 92)	5,4% 5	44,6% 41	47,8% 44	1,1% 1	0% 0	1,1% 1
Kunnan kehityssuunnat (ka: 2,396; yht: 91)	8,8% 8	48,4% 44	39,6% 36	2,2% 2	0% 0	1,1% 1
Kunnallisveroprosentin määrääminen (ka: 2,846; yht: 91)	3,3% 3	12,1% 11	82,4% 75	1,1% 1	1,1% 1	0% 0
Investointikohteet (ka: 2,489; yht: 92)	6,5% 6	40,2% 37	51,1% 47	2,2% 2	0% 0	0% 0

### 7.6 Luottamushenkilöiden vallan vähentymiseen vaikuttaneita tekijöitä

Keskusteluissa esitetään erilaisia syitä, miksi luottamushenkilöiden valta on vähentynyt toisenlaisista pyrkimyksistä huolimatta. Tutkimuksessa kysyttiin 14 mahdollisen syyn osalta luottamushenkilöiden arvioita valtaa vähentäneistä tekijöistä. Keskiarvolla mitaten kaikkein eniten valtaa vähentäneeksi seikaksi koetaan kirjanpitojärjestelmässä tapahtuneet muutokset. Tätä voidaan pitää yllätyksenä, koska vastaava asia ei ole noussut esiin muissa tutkimuksissa. Kuntien kirjanpituudistus hallinnollisesta kirjanpidosta liikekirjanpitoon toteutettiin kuntalain säätämisen yhteydessä niin, että uudistus tuli voimaan 1997. Myllyntauksen mukaan uudistuksessa oli keskeistä käytännönläheisyys ja ongelmakeskeisyys mutta teoreettinen pohdiskelu uudistuksista jäi vähäiseksi. (Myllyntaus 2002, 7–14.) Liike-elämän termit ja kirjanpitomenettelyt otettiin käyttöön hallinnossa NPM ajattelutavan mukaisesti. Seurakunnissa sama liikekirjanpitoon perustuva kirjanpitojärjestelmä otettiin käyttöön 1999 alusta. Pääasiallisena syynä seurakunnissa liikekirjanpitoon siirtymiseen oli, että kunnat ja valtio olivat siirtyneet noudattamaan sitä jo aiemmin eikä seurakuntien katsottu voivan jäädä sivuun tästä julkishallinnon kehityksestä. Täten teoriaperusteiden miettiminen ja järjestelmän perusteiden esittäminen seurakuntakentälle tuntuu jääneen heikommaksi kuin kuntapuolella.

Kirjanpituudistuksen läpiviennistä kehittyi hidastempoinen ja vaiheittain etenevä prosessi. Hidasta etenemistä kuvaa hyvin, että uudistus valmistui niin myöhään, että kun kirjanpitolakia uudistettiin vuonna 2000, seurakuntien järjestelmä oli jo heti osittain vanhentunut. Vaiheittaisista uudistuksista syntyi ongelmia, kun uutta laskentajärjestelmää ei ajateltu kokonaisuutena. Esim. sisäinen laskenta eli kustannuslaskenta ja kustannuspaikka-ajattelu (myöhemmin tehtäväalue) kehittyivät viiveellä ja ovat edelleen uuden kokonaisuuden heikkotasoisin osakokonaisuus. Ongelmia aiheutui myös lähes vuosittain tulleista pienistä tai suuremmista muutoksista, jolloin talousarvioprosessin aikana vertailtavuus edelliseen talousarvioon ja tilinpäätökseen heikkeni. Luottamushenkilöt kaipasivat erillislaskelmia budjetin tehtäväalueiden kasvuprosenttien selvittämiseksi. Järjestelmän monivaiheiset uudistukset ja lisääntynyt tarve erillislaskelmiin, on lisännyt seurakuntien taloushallinnon työmäärää selvästi. Työmäärän lisääntyessä ei välttämättä ole pystytty tarjoamaan luottamushenkilöille kaikkea heidän kaipaamaansa talousinformaatiota. Toki liikekirjanpitoon siirtyminen on tuonut mukanaan joitakin erittäin tarpeellisia tai hyödyllisiä ohjeistuksia ja käsitteet ovat lähempänä muussa yhteiskunnassa noudatettavia käsitteitä.

Kirjanpituudistusprosessin heikkouksien yhtenä syynä on kirkon keskushallinnon melko pienet resurssit talouskysymyksissä esimerkiksi Kuntaliittoon verrattuna. Kirjanpituudistuksen läpivientiin olisi tarvittu enemmän voimavaroja. Sitä, että luottamushenkilöt ovat kokeneet juuri kirjanpitojärjestelmässä tapahtuneet useat muutokset eniten heidän valtansa vähentäneeksi asiaksi, voidaan kuitenkin pitää yllätyksenä. Vastaukseen on voitu yhdistää myös kokemukset talousarvion yksityiskohtaisuusvaatimuksesta luopumisesta. Nykyään talousarvion sitovuustasot määritellään väljästi, joka antaa hallinnolle joustavuutta. Samalla luottamushenkilöiden poliittinen ohjaus on jäänyt vähemmälle.

Toiseksi eniten keskiarvolla mitaten valtaa vähentäviä asioita on seurakuntahallinnollisen tietämyksen puute. Kolmanneksi tuli tiukka talous ja neljänneksi kirkkoherran asema kirkkoneuvoston puheenjohtajana. Keskiarvot olivat hyvin lähellä toisiaan. Seurakuntahallinnollisen tietämyksen puutteen saama korkea arvo on yllätys verrattaessa sitä vastaajien asemaan kirkkoneuvoston jäsenenä ja kirkkovaltuustojen puheenjohtajistossa, heidän pitkään kokemukseensa seurakuntahallinnosta ja heidän vastaukseensa vaikutusmahdollisuuksien muuttumisesta (kuvio 22) ja sitä selittäviin avovastauksiin, missä yli puolet vastaajista katsoo kokemuksen eli samalla tietämyksen lisääntymisen lisänneen heidän vaikutusmahdollisuuksiensa. Vastauksista voi päätellä, että seurakuntahallinnossa toimivaltarajat

eivät ole selvät. Ei tiedetä, minkä toimielimen käsiteltäväksi asiat seurakuntahallinnossa kuuluvat. Myös seurakuntahallinnollisiin kysymyksiin liitettävät teologiset painotukset saattavat olla syynä tunteeseen tietojen vähyydestä.

Taulukko 9. Luottamushenkilöiden vallan vähentymisen vaikuttaneita tekijöitä seurakuntahallinnossa.

**Mitkä seuraavista tekijöistä ovat mielestänne vähentäneet luottamushenkilöiden vaikutusvaltaa SEURAKUNNAN hallinnossa?**

**Kysymykseen vastanneet: 180**

Kysymys, (vastaajat yhteensä, josta vähennetty ei osaa sanoa vastanneet, keskiarvo ja siinä mukana olevat vastaukset)	ei ole vaikuttanut (arvo: 1)	vaikuttanut vähän (arvo: 2)	vaikuttanut jonkin verran (arvo: 3)	vaikuttanut paljon (arvo: 4)	vaikuttanut aivan liian paljon (arvo: 5)	en osaa sanoa (arvo: 6)	Ka: Järjestyksen:o
Teologisen tietämyksen puute (n:180/-1 eos, ka 1,96; n179)	<b>40,6%</b> 73	<b>28,9%</b> 52	<b>24,4%</b> 44	<b>4,4%</b> 8	<b>1,1%</b> 2	<b>0,6%</b> 1	<b>13.</b>
Kirkkoherran asema kirkkoneuvoston puheenjohtajana (n:180/-0 eos, ka: 2,55; n180)	<b>27,8%</b> 50	<b>27,8%</b> 50	<b>21,1%</b> 38	<b>8,3%</b> 15	<b>15%</b> 27	<b>0%</b> 0	<b>4.</b>
Seurakuntahallinnollisen tietämyksen puute (n: 179/-2eos, ka: 2,59; n177)	<b>17,9%</b> 32	<b>28,5%</b> 51	<b>32,4%</b> 58	<b>16,2%</b> 29	<b>3,9%</b> 7	<b>1,1%</b> 2	<b>2.</b>
Kirjanpitojärjestelmässä tapahtuneet useat muutokset (n:180/-3 eos, ka: 2,68 n177)	<b>17,8%</b> 32	<b>27,2%</b> 49	<b>27,2%</b> 49	<b>20,6%</b> 37	<b>5,6%</b> 10	<b>1,7%</b> 3	<b>1.</b>
Raamibudjetointi (n:179/-7 eos, ka: 2,29 n172)	<b>29,1%</b> 52	<b>26,8%</b> 48	<b>27,4%</b> 49	<b>8,9%</b> 16	<b>3,9%</b> 7	<b>3,9%</b> 7	<b>8.</b>
Tiukka talous (n:179 /-1 eos, ka: 2,56 n178)	<b>23,5%</b> 42	<b>23,5%</b> 42	<b>29,6%</b> 53	<b>19%</b> 34	<b>3,9%</b> 7	<b>0,6%</b> 1	<b>3.</b>
Kokousasioihin ei ehdi paneutua riittävästi (n: 180/-3 eos, ka: 2,26 n177)	<b>31,1%</b> 56	<b>25,6%</b> 46	<b>30%</b> 54	<b>8,3%</b> 15	<b>3,3%</b> 6	<b>1,7%</b> 3	<b>9.</b>
Luottamushenkilökoulutuksen puutteet (n: 180/-2 eos, ka: 2,26 n178)	<b>26,7%</b> 48	<b>35,6%</b> 64	<b>23,9%</b> 43	<b>9,4%</b> 17	<b>3,3%</b> 6	<b>1,1%</b> 2	<b>9.</b>
Huonosti valmistellut asiat (n: 180/-2 eos, ka: 2,47 n178)	<b>24,4%</b> 44	<b>29,4%</b> 53	<b>26,1%</b> 47	<b>11,7%</b> 21	<b>7,2%</b> 13	<b>1,1%</b> 2	<b>6.</b>
Asioiden esittelyn puutteet (n: 180/-1 eos, ka: 2,45 n179)	<b>23,9%</b> 43	<b>32,2%</b> 58	<b>25%</b> 45	<b>11,1%</b> 20	<b>7,2%</b> 13	<b>0,6%</b> 1	<b>7.</b>
Johtokuntien ja muiden luottamuselinten vähentäminen (n: 178/-7 eos, ka: 2,08 n171)	<b>41,6%</b> 74	<b>25,3%</b> 45	<b>15,2%</b> 27	<b>8,4%</b> 15	<b>5,6%</b> 10	<b>3,9%</b> 7	<b>12.</b>
Poliittiset taustaryhmät (n: 179/-9 eos, ka: 1,94 n170)	<b>45,3%</b> 81	<b>25,7%</b> 46	<b>12,3%</b> 22	<b>7,8%</b> 14	<b>3,9%</b> 7	<b>5%</b> 9	<b>14.</b>
Asioiden monimutkaistuminen (n: 179/-4 eos, ka: 2,50 n175)	<b>18,4%</b> 33	<b>31,8%</b> 57	<b>31,8%</b> 57	<b>11,2%</b> 20	<b>4,5%</b> 8	<b>2,2%</b> 4	<b>5.</b>
Seurakunnissa pyritään liikaa yksimielisiin päätöksiin eikä ole "kristillistä" riitauttaa asioita (n: 177/-4 eos, ka: 2,23 n173)	<b>37,9%</b> 67	<b>22%</b> 39	<b>23,2%</b> 41	<b>6,8%</b> 12	<b>7,9%</b> 14	<b>2,3%</b> 4	<b>11.</b>

Kirkkoherran asema kirkkoneuvoston puheenjohtajana oli neljäntenä keskiarvomittarilla mutta ykkösenä 15 % osuudella ”vaikuttanut aivan liian paljon” -vastauksista luottamushenkilöiden

valtaa vähentävänä asiana. Osuus on noin kaksi kertaa enemmän kuin muissa lähimmäksi arvioituissa ”aivan liian paljon vaikuttaneet” -asioissa, joita ovat puutteet valmistelussa ja esittelyssä sekä pyrkimyksessä liikaa yksimielisiin päätöksiin. Sukupuolten välillä ei ole eroja tässä vastauksessa vaan kirkkoherran asema kirkkoneuvoston puheenjohtajana saa 15 % ”vaikuttanut aivan liian paljon” -vastauksia molemmilta. Seurakuntakoon mukaan 4.000–10.000 jäsenen seurakunnissa on eniten tätä näkemystä (21,4 %) ja vähiten suurissa (8,3 %). Pienissä alle 4.000 jäsenen seurakunnissa vastaukset asettuvat tähän väliin (15,8 %).

Asioiden monimutkaistuminen on seuraava eli 5. keskiarvomittarilla ja aiemmin mainitut 6. valmistelun ja 7. esittelyn puutteet. Nämä ovat sukua toisilleen erityisesti, kun asiat koetaan monimutkaisiksi, asioiden valmistelun tulisi tapahtua huolellisesti ja päätettävissä asioissa tulisi olla selkeät lainsäätö- ja muut sääntökohdat ja asian valmistelun perusteet. Hyvän valmistelu, jossa riittävät ja oikeat asiatiedot tuodaan päättäjien tiedoksi, antavat päättäjille mahdollisuuden perustellusti muodostaa mielipiteensä käsiteltävästä asiasta. Ennalta esityslistalla oleva esittelijän esitys kuuluu hyvään hallintoon. Hyvä valmistelu ja esittely varmistavat, että luottamushenkilöt voivat tehdä oman tehtävänsä kunnolla. Kyselyn avovastauksissa oli myös asiaan liittyvää tarkennusta ”*kokoukseen tuodaan suoraan (srk:ssa) liian usein ja monta asiaa, joita ei ole ollut esityslistalla*”.

Selkeä esittelyjärjestelmä helpottaa myös luottamushenkilöiden tehtävää. Seurakuntahallinnossa on seurakunnallisten asioiden esittely jätetty epämääräiseen tilaan, kun kirkkoherran ei kirkkolain kommentaarin mukaan katsota olevan esittelijä, vaan hänen on ”*virkinsa puolesta saatettava neuvoston käsiteltäväksi asiat*” (Halttunen ym. 2004, 279). Dualismin perinteen mukaisesti asioiden valmistelu ja esittely kuuluvat viranhaltijoille. Luottamushenkilöille kuuluu tavoitteilla, strategioilla ym. ohjata valmistelua sekä päätöksentekoa. Teknisten ja periaatteellisten asioiden koulutusta valmistelusta ja esittelystä seurakuntien johtaville viranhaltijoille tulisi lisätä. Samoin kirkkoherran esittelyä koskevat säännökset tulisi selkeyttää.

Vähiten luottamushenkilöt kokevat, että heidän vaikutusvaltaansa seurakunnan toimintaan on vähentänyt poliittiset taustaryhmät ja teologisen tietämyksen puute. Yli 40 % mielestä kummallakaan ei ole ollut mitään vaikutusta. Seurakunnissa vierastetaan puolueita ja politiikan tuomista seurakuntahallintoon, kuten aiemmin on tuotu esille. Käytännön tasolla ongelmaa ei juuri esiinny. Seurakuntahallintoon kuuluu konsensus, kun kaikki vaaleissa valtuutettuja saaneet ryhmät ovat edustettuina myös neuvostossa ja muissa luottamuselimissä. Silloin, kun jollakin



ryhmällä on yksinkertainen enemmistö, on havaittavissa muiden kokevan vaikutusvallassaan ongelmia. Tämä tulee esiin joissain avovastauksissa.

Vähiten luottamushenkilöiden valtaa on vähentänyt poliittiset taustaryhmät. Tämä on mielenkiintoinen tieto, koska muissa vastauksissa poliittisilla ryhmillä nähdään olevan eniten liikaa valtaa. Poliittikkavastaisuus on todella voimakasta seurakunnissa, vaikka poliittisten ryhmien vaikutus on vähäinen. Teologista tietämystä arvioidaan olevan tarpeeksi niihin luottamuselinten melko vähäiseen määrään teologian alaan kuuluvia kysymyksiä. Enemmän luottamuselimissä käsitellään talous- ja henkilöstöhallinnon asioista sekä investointeja, kiinteistö- ja hautaustoimen asioita. Täten kysymyksen saama toiseksi vähäisin kannatus valtaa vähentävänä asiana ei ole yllätys. Yllättävä tieto on kuitenkin, että kolmanneksi vähiten luottamushenkilöiden valtaa on vähentänyt johtokuntien ja muiden luottamustoimielinten vähentäminen. Kirjallisuudessa ja keskusteluissa on nostettu usein esiin luottamustoimielinten vähentämisen vaikutus luottamushenkilöiden valtaan. Seurakuntapuolella johtokuntien vähentäminen ei ole ollut niin rajua kuin kuntapuolella lautakuntien vähentäminen. Vastaajien asema kirkkoneuvostossa ja valtuuston puheenjohtajistossa vaikuttaa mielipiteisiin. Johtokuntien vähentämisestä on myös kulunut aikaa ja uuteen organisaatorakenteeseen on totuttu.

Kuntien osalta luottamushenkilöiden valtaa vähentävät vaihtoehdot muotoiltiin kuntasektorilla esiin nousseiden mahdollisten syiden pohjalta. Vastausvaihtoehdot ovat kuitenkin lähellä seurakuntahallinnollisia kysymyksiä.

Kuntavastausten osalta tiukka talous oli selvästi eniten luottamushenkilöiden mielestä heidän valtaansa vähentänyt tekijä. Lähes puolet vastaajista oli sitä mieltä, että tiukka talous on vaikuttanut paljon tai aivan liian paljon heidän vaikutusvaltansa vähentymiseen. Vaikka kunnille on muodollisesti siirtynyt lisää valtaa toteuttaa itsehallintoaan, vaikeuttaa tiukka taloustilanne tosiasiallisesti itsehallintoa. Jos kunnan resurssit menevät lakisääteisten subjektiivisten oikeuksien täyttämiseen, ei itsehallinnolle jää tilaa. Luottamushenkilöt myös kokevat kätensä sidotuiksi talouden ollessa ahtaalla. Tällöin jää päätettäväksi vain mitä karsitaan, jotta pakolliset tehtävät voidaan hoitaa. Karsintaa ei mielletä itsehallinnon toteuttamiseksi ja monet luottamushenkilöt turhautuvat. Kuntien yhteenlaskettu vuosikateprosentti oli alle 100 % vuosina 2003–2005 ja negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 63 kpl 2003, 138 kpl 2004 ja 134 kpl 2005. Vuosi 2006 on ennakkotietojen mukaan ollut kunnille hiukan edellisvuotta parempi. Manner-Suomessa kuntien tilikauden tulos nousee ensimmäistä kertaa vuoden 2003 jälkeen

positiiviseksi. Yhteenlaskettu vuosikateprosentti nousee yli 100 % ja negatiivisen vuosikatteen kuntia olisi 84 kpl. (Suomen Kuntaliitto 2007.)

Taulukko 10. Luottamushenkilöiden vallan vähentymisen vaikuttaneita tekijöitä kuntahallinnossa.

**Mitkä seuraavista tekijöistä ovat mielestänne vähentäneet luottamushenkilöiden vaikutusvaltaa KUNNAN/KAUPUNGIN hallinnossa?**

**Kysymykseen vastanneet: 93**

Kysymys, (vastaajat yhteensä, josta vähennetty ei osaa sanoa vastanneet, keskiarvo ja siinä mukana olevat vastaukset)	ei ole vaikuttanut (arvo: 1)	vaikuttanut vähän (arvo: 2)	vaikuttanut jonkin verran (arvo: 3)	vaikuttanut paljon (arvo: 4)	vaikuttanut aivan liian paljon (arvo: 5)	en osaa sanoa (arvo: 6)	Ka: Järjestyksen n:o
Kunnallisoikeudellisen tietämyksen puute (n: 93/-2 eos, ka: 2,52; n 91)	17,2% 16	29% 27	37,6% 35	11,8% 11	2,2% 2	2,2% 2	12.
Kunnanjohtajan asema esittelijänä (n: 93/-1 eos, ka: 2,39; n 92)	26,9% 25	23,7% 22	32,3% 30	15,1% 14	1,1% 1	1,1% 1	13.
Hallinnollisen tietämyksen puute (n: 93/-1 eos, ka: 2,72; n 92)	10,8% 10	28% 26	40,9% 38	16,1% 15	3,2% 3	1,1% 1	5.
Kirjanpitojärjestelmässä tapahtuneet useat muutokset (n: 93/-2 eos ka: 2,66; n 91)	14% 13	26,9% 25	37,6% 35	17,2% 16	2,2% 2	2,2% 2	7.
Raamibudjetointi (n: 93/-2 eos, ka: 2,75; n 91)	14% 13	23,7% 22	35,5% 33	22,6% 21	2,2% 2	2,2% 2	4.
Tiukka talous (n: 93/-0 eos, ka: 3,23; n 93)	7,5% 7	16,1% 15	29% 27	40,9% 38	6,5% 6	0% 0	1.
Kokousasioihin ei ehdi paneutua riittävästi (n: 91/-1 eos, ka: 2,71; n 90)	15,4% 14	26,4% 24	33% 30	19,8% 18	4,4% 4	1,1% 1	6.
Luottamushenkilökoulutuksen puutteet (n: 92/-2 eos, ka: 2,57; n 90)	17,4% 16	26,1% 24	38% 35	14,1% 13	2,2% 2	2,2% 2	11.
Huonosti valmistellut asiat (n: 93/-4 eos, ka: 2,63; n 89)	19,4% 18	23,7% 22	29% 27	20,4% 19	3,2% 3	4,3% 4	9.
Asioiden esittelyn puutteet (n: 93/-4 eos, ka: 2,62; n 90)	18,3% 17	24,7% 23	33,3% 31	16,1% 15	4,3% 4	3,2% 3	10
Lautakuntien ja muiden luottamuselinten vähentäminen (n: 91/-3 eos, ka: 2,64; n 88)	18,7% 17	28,6% 26	25,3% 23	17,6% 16	6,6% 6	3,3% 3	8.
Poliittiset taustaryhmät (n: 90/-4eos, ka: 2,79; n 86)	15,6% 14	22,2% 20	33,3% 30	15,6% 14	8,9% 8	4,4% 4	3.
Asioiden monimutkaistuminen (n 93/-3 eos, ka: 3,00; n 90)	9,7% 9	18,3% 17	36,6% 34	26,9% 25	5,4% 5	3,2% 3	2.
Kunnissa pyritään liikaa yksimielisiin päätöksiin eikä haluta riitauttaa asioita (n: 92/-1 eos, ka: 2,15; n 91)	35,9% 33	30,4% 28	17,4% 16	12% 11	3,3% 3	1,1% 1	14.

Asioiden monimutkaistumisen on koettu vaikuttaneen toiseksi eniten vaikutusvallan vähenemiseen. Kun yksittäisten päätösten sijasta käsitellään laajoja kokonaisuuksia tavoiteorientoituneesti, voivat tuntemukset olla hyvin tämän suuntaisia. Myös lainsäädännön nykyinen väljyys saattaa tuntua aiempaan tiukkaan normitukseen tottuneelle asioita

monimutkaistavana. Maailman globalisoituminen ja monet ristikkäiset paineet kuntaa kohtaan lisäävät monimutkaistumisen kokemuksia.

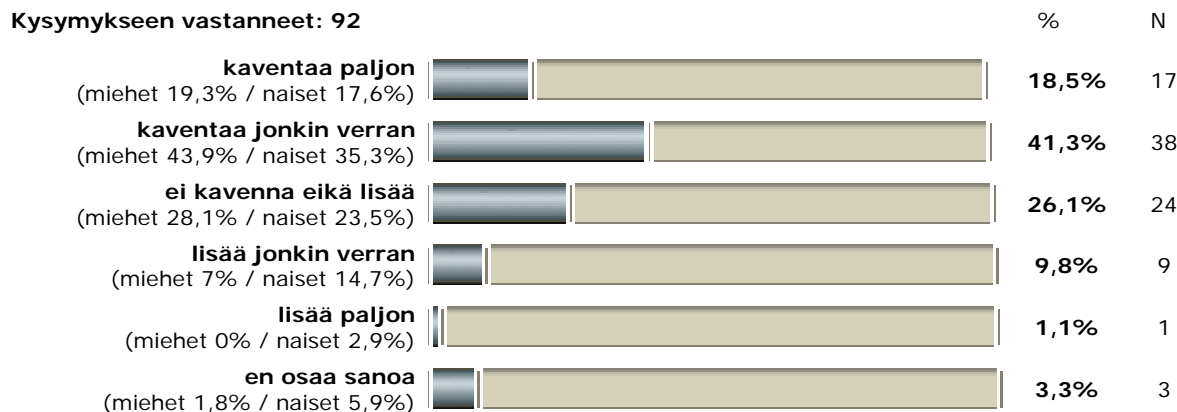
Keskiarvolla mitaten kolmanneksi tulee poliittisten taustaryhmien vaikutus. Puolueiden paikallisosastojen vaikutus valtuusto- ja hallitusryhmiin ja ryhmäkuri lisäävät tämän suuntaisia tuntemuksia. Neljännellä sijalla raamibudjetointi sitoo hallinnon mutta myös luottamustoimielinten toimintavapautta ja mahdollisuuksia panostaa esimerkiksi havaittuun epäkohtaan. Raamibudjetoinnista on tullut selvästi ohjausväline päätöksentekoon.

Lautakuntien ja muiden luottamustoimielinten vähentämistä ei tässä kyselyssä koeta kovin merkittäväksi luottamushenkilöiden valtaa kaventavaksi tekijäksi. Keskiarvovertailussa se on vasta 8. Pahin vaihe lautakuntien vähentämisessä on jo ohitse. Lautakuntien vähentyneeseen määrään on jo totuttu. Kuitenkin lautakuntien vähentämisen arvioidaan vaikuttavan kunnissa luottamushenkilöiden valtaan voimakkaammin kuin vastaavat toimet seurakuntapuolella. Kirjanpitojärjestelmässä tapahtuneet muutokset ovat 7. sijalla, kun seurakunnissa ne olivat ensimmäisellä sijalla valtaa vähentäneistä. Tämä kertoo, että kunnissa on muutokset toteutettu johdonmukaisemmin ja selkeämpinä muutuskokonaisuuksina kuin seurakunnissa. Kirkkohallituksen pienet resurssit taloushallinnon asioissa verrattuna Kuntaliittoon tulevat esille tämän kysymyksen kokemuseroissa, jotka ovat syntyneet muutoksen valmistelusta ja koulutuksesta ja erilaisesta toteutusaikataulusta.

## **7.7 Kunnan henkilöstön luottamustoimiin osallistumisen vaikutus demokratiaan**

Kunnissa yksi jatkuva keskustelun aihe on henkilöstön osallistuminen luottamustoimieliimiin ja sen vaikutus demokratiaan sekä kunnallista henkilöstöä koskevaan päätöksentekoon. Kunnan/kaupungin työntekijöiden toimimisesta saman kunnan tai kaupungin luottamustoimielimissä sai selkeän näkemyksen vastaajilta, että se kaventaa demokratiaa 60 % kannatuksella. Toistakin mieltä oltiin, mutta vain noin 11 % vastaajista oli sitä mieltä, että se lisää demokratiaa. Kaksoisagentin roolin demokratiaa lisäävään vaikutukseen uskovien osuus ei vastaa edes sitä määrää, joka keskimäärin kunnan henkilöstöstä on oman kunnan luottamustoimielimissä. Sukupuolten välillä oli jonkin verran eroja niin, että miehet olivat kriittisempiä kuin naiset kunnan oman henkilökunnan osallistumisen vaikutukseen demokratiaan. Miesten ja naisten vastausprosentit omissa ryhmissään on sijoitettu kuvion vasempaan reunaan vastausvaihtoehdon alle. Kokonaisvastaukset ovat vaakapylväinä, prosenttiosuuksina ja vastaajamäärinä oikealla.

**Kaventaa vai lisääkö kunnan/kaupungin työntekijöiden ja viranhaltijoiden toimiminen oman kunnan/kaupungin luottamuselimissä demokratiaa?**



Kuvio 26. Kunnan henkilöstön kunnan luottamustoimiin osallistumisen vaikutus demokratiaan.

Kuntakoolla ei ole muuta selkeää vaikutusta mielipiteisiin kuin, että pienimmässä alle 4.000 jäsenen kokoluokassa kukaan ei ollut sitä mieltä, että kunnan henkilöstön toiminen oman kunnan luottamustoimissa lisää demokratiaa. Vastaajien iän kasvaessa ”kaventaa paljon” -vastaukset lisääntyvät niin, että 45 vuotta ja nuoremmissa 0 % on tätä mieltä, 46–55 -vuotiaissa 13 % , 56–65 -vuotiaissa 19,4 % ja 65 vuotta vanhemmissa 26,9 % . ”Kaventaa jonkin verran vastaukset” eivät etene näin, vaan 45 vuotta ja nuoremmissa 80 % on tätä mieltä 46–55 -vuotiaissa 39,1 % , 56–65 -vuotiaissa 44,4 % ja 65 vuotta vanhemmissa 30,8 % .

## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 8.1 Tutkimuksen keskeisten tulosten tarkastelu

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, kenellä tai millä elimellä on valtaa kunnan ja seurakunnan dualistisessa johtamisessa. Lisäksi haluttiin selvittää, millaiset ovat muodolliset valtarakenteet ja mitkä vallan tosiasialliset osatekijät ovat vaikuttaneet mahdollisesti koettuun vallan siirtymiseen luottamushenkilöiltä viranhaltijoille. Samoin haettiin vastausta, missä asioissa luottamushenkilöiden valtaa tulisi lisätä tai vähentää. Vielä esitettiin, että ihanteena tulisi olla tasapaino dualistisessa johtamisrakenteessa luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon välillä. Tutkimus on haastava laajan aihealueensa takia. Haastavuutta lisäsi vielä se, että samanaikaisesti tarkasteltiin sekä kunta- että seurakuntaorganisaatiota.

Suomalainen dualistinen johtamisrakenne niin kunnissa kuin seurakunnissa on ainutlaatuinen. Erikoista meillä on vahva ammatillisen johtamisen korostaminen. Erityisesti kunnanjohtajalla ja kirkkoherralla on valtaa omissa organisaatioissaan enemmän kuin esimerkiksi pohjoismaisilla virkaveljillään ja -sisarillaan. Kunnanjohtajan ja kirkkoherran muodollinen ja tosiasiallinen toimivalta ulottuu perinteisen poliittisen johtamisen puolelle. Demokratiateorioissa demokraattiseen järjestelmään kuuluu, että kansalaiset saavat valita ja vaihtaa poliittista valtaa käyttävät. Näin ei ole kunnanjohtajan ja kirkkoherran osalta. Näin ei ole myöskään muun kunta- ja seurakuntasektorin viranhaltijajohdon osalta, joilla on valmistelun ja esittelyn sekä osin päätöksenteon kautta tosiasiallista poliittista valtaa.

Tehokas, yhteistyökykyinen ja luottamusta nauttiva johtamisjärjestelmä on tarpeen kummallekin organisaatiolle. Dualistisen johtamisrakenteen tavoitteena tulisi olla ammatillisen johdon ja poliittisen johdon toisiaan täydentävä tasapaino. Ammatillisen johdon päätavoitteena on palvelutuotannon ja hallinnon hoitaminen tehokkaasti. Luottamushenkilöt taas edustavat kunta- ja seurakuntaorganisaatioissa demokratiaa eli kansanvaltaa. Luottamushenkilöiden tulisi antaa poliittisella ohjauksella suuntaa kunta- ja seurakuntaorganisaatioiden toiminnalle. Perinteinen dualistisen periaatteen mukainen jako päätösvaltaan ja muuhun hallintoon vaikuttaa yhä, mutta dualistisen johtamisrakenteen osalta tehtävät ovat nykyään sekoittuneet. Päätösvalta ei ole yksin valtuustolla eikä edes luottamustoimielimillä. Päätösvaltaa on viranhaltijoilla suoraan päätöksenteko-oikeuksien kautta mutta ennen kaikkea valmistelun kautta. Aiempien tutkimusten mukaan valmistelu vaikuttaa jopa 95 % osuudella päätöksiin.

Milloin dualistinen johtamisjärjestelmä on tasapainossa, on kuin veteen piirretty viiva. Kunnat ovat hyvin erilaisia kooltaan, voimavaroiltaan sekä organisaatio- ja johtamiskulttuuriltaan. Samoin ovat seurakunnat. Jokaisen kunnan ja seurakunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tulee omassa organisaatiossaan keskustella ja sopia, mikä heidän tilanteessaan on dualistisen johtamisrakenteen tasapaino. Mitään yhtä kaikille sopivaa mallia tässä tutkimuksessa ei voitu esittää.

Tämän tutkimuksen hypoteettiseksi lähtökohdaksi otettiin muissa tutkimuksissa esiin tullut näkemys, että valtaa on siirtynyt luottamushenkilöiltä viranhaltijoille. Tässä tutkimuksessa luottamushenkilöt vastasivat, miten heidän omat vaikutusmahdollisuutensa ovat muuttuneet. Luottamushenkilöt vastasivat siis henkilökohtaiselta kannaltansa; eivät luottamushenkilöiden vallan osalta yleensä. Seurakuntavastausten osalta 60,4 % katsoi omien vaikutusmahdollisuuksiensa lisääntyneen ja 12,3 % vähentyneen. Kuntavastauksissa 29,3 % koki omien vaikutusmahdollisuuksiensa lisääntyneen ja 27,6 % vähentyneen. Syyt muutokseen olivat pääasiassa hyvin henkilökohtaisia. Kokemuksen lisääntyminen luottamushenkilötehtävistä oli suurimpana syynä koettuun vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisen. Vastattaessa kysymykseen, millä tahoilla on liian vähän valtaa, valtuustot saivat eniten kannatusta. Luottamushenkilöistä 37 % oli sitä mieltä, että kirkkovaltuustolla, ja 28 % sitä mieltä, että kunnanvaltuustolla, on liian vähän valtaa. Edustuksellisen demokratian ytimen muodostaa kansalaisten vaaleilla valitsema valtuusto ja se on jäänyt luottamushenkilöiden mielestä vallankäytöstä liikaa syrjään. Näin on tapahtunut kunnissa, vaikka viimeisimmän 1995 kuntalain kokonaisuudistuksen yhtenä tavoitteena oli valtuuston vallan lisääminen.

Tämän tutkimuksen pääkysymykseen, kenellä tai millä elimellä on valtaa dualistisessa johtamisessa, saatiin seurakunnan osalta selkein vastaus. Kirkkoherralla on kaikkein eniten valtaa 36 % mielestä ja 17 % mielestä valtaa on jopa aivan liikaa. Poliittisiin taustaryhmiin suhtaudutaan seurakunnissa todella kriittisesti. Vain 2,6 % koki, että poliittisilla taustaryhmillä on eniten valtaa mutta 48 % mielestä niillä oli liikaa valtaa. Kunnan osalta kunnanhallitus sai suurimman kannatuksen eniten valtaa omaavaksi tahoksi. Tätä mieltä oli 26 % ja kunnanjohtaja tuli toiseksi 12 % kannatuksella. Eniten liikaa valtaa on vastaajista 50 %:n mielestä johtoryhmällä.

Luottamushenkilöiden vallan vähenemisen suurimpana syynä koettiin seurakuntapuolella olevan kirjanpitojärjestelmässä tapahtuneet useat muutokset. Kirkkohallituksen pienten resurssien takia koko laskentatoimenjärjestelmää on muokattu pieninä paloina. Muutokseen mentiin kuntakentän perässä. Muutoksen perustelut ja järjestelmän koulutus eivät ole yltäneen seurakuntiin ja varsinkaan luottamushenkilölle kovin hyvin. Vastaavissa taloushallinnon suurissa muutoshankkeissa kirkkohallitus voisi pyrkiä yhteistyöhön Suomen Kuntaliiton kanssa jo hankkeiden alusta saakka.

Kunnissa vastaavasti kaikkein eniten luottamushenkilöiden vallan vähenemiseen koettiin vaikuttaneen kuntien tiukka talous. Kuntien itsehallintoa on lisätty lainsäädännöllä niin, että valtion valvontaa on vähennetty. Yhtäältä valtionosuuksien pienentämiset ja toisaalta verotulojen kuntien jako-osuuksien supistamiset ovat tiukentaneet kuntien tilannetta niin, että luottamushenkilöille ei jää paljoa taloudellista liikkumatilaa päätöksenteossa. Kuntien taloustilanne vaikuttaa jatkossakin erittäin tiukalta. Väestön vanhenemisen tuomat ja muut lisääntyvät palvelutarpeet sekä odotukset kunnallisen naisvaltaisen henkilöstön palkkatason parantamiseksi lisäävät paineita kunnallistalouteen. Kuntatalouden ongelmiin haetaan tällä hetkellä kokonaisvaltaisempaa ratkaisua kunta- ja palvelurakenne uudistuksesta eli PARAS-hankkeesta. Hankeen jatkovalmisteluissa tulisi muistaa myös kunnallishallinnon demokratiatehtävät.

Kunnallishallinto on laaja-alaista ja asioiden on koettu olevan monimutkaisia. Tehdyssä kyselytutkimuksessa tämä tuli myös ilmi. Asioiden monimutkaistuminen oli kunnissa toisella sijalla arvioissa niistä syistä, jotka ovat vähentäneet luottamushenkilöiden valtaa. Luottamushenkilöiden aikaresurssit luottamustoimen hoitamiseen ovat rajalliset. Tarvitaan erityisiä toimia, jotta luottamushenkilöillä – muillakin kuin eläkeläisillä ja kunnan palkkalistoilla olevilla – on mahdollisuus osallistua luottamustoimien hoitamiseen. Kyselytutkimuksen yksi selkeimmistä viesteistä oli, että vastaajat eivät pidä kunnan henkilöstön mahdollisuutta osallistua kunnan luottamustoimiin hyvänä demokratian kannalta. Vastaajista 60 % piti tätä mahdollisuutta demokratiaa kaventavana ja vain 11 % demokratiaa lisäävänä. Kaksoisagenttiroolit eivät herätä luottamusta vastaajissa.

Luottamushenkilöiden vallan vähentäminen ei saanut kannatusta luottamushenkilöiltä. Luottamustoimielinten valtaa toivotaan lisäävän seurakuntahallinnossa seurakuntatyön tavoitteiden asettamisessa ja seurakunnan strategisissa linjauksissa. Ensimmäistä toivoo 55 % ja

jälkimmäistä 47 % vastaajista. Kunnan osalta hyvinvointipalveluiden kehittämisasioissa 71 % toivoo luottamushenkilöiden valtaa lisäävän. Toiseksi eniten kannatusta saa kunnan kehityssuuntien määrittely luottamushenkilöiden vallan lisäämisasiana.

Tutkimuksesta saatiin kirjallisuutta tukeva näkemys siitä, miten luottamushenkilöt pystyvät parhaiten vaikuttamaan asioihin. Vastaajat olivat yksimielisiä niin kunta- kuin seurakuntapuolella siitä, että asioihin etukäteen vaikuttamalla pystyy vaikuttamaan parhaiten. Luottamushenkilöiden on pyrittävä siis vaikuttamaan jo asioiden valmisteluvaiheessa saadakseen näkemyksensä parhaiten huomioonotetuiksi. Yhtä selvästi luottamushenkilöt pitivät esittelijän ehdotuksesta poikkeavan esityksen tekemistä esitetyistä vaihtoehdosta vähiten vaikuttavana keinona. Lehdissä ja poleemisissa keskusteluissa toivotaan aika ajoin räväkämpää pohjaehdotuksesta poikkeavia esityksiä ja äänestyksiä. Niitä ei ole odotettavissa tämän tutkimuksen kyselyn perusteella, sillä luottamushenkilöt ovat todenneet sen olevan huono vaikuttamiskeino.

## **8.2 Kunta- ja seurakuntajohtamisjärjestelmän opit toisilleen**

Seurakunnissa dualistinen jako on selkeämpi kuin kunnissa siltä osin, että seurakunnan palkattu henkilökunta ei ole vaalikelpoinen seurakunnan luottamustoimiin. Näin ei synny hankalia kaksoisagenttirooleja, joissa on ristiriitaisia etuja valvottavana. Toivottavasti kuntien hallintoa voidaan tältä osin selkeyttää seuraavassa kuntalain kokonaisuudistuksessa seurakuntien mallin mukaiseksi.

Mikäli kunnissa siirrytään pormestrimalliin, voisi valinta tapahtua seurakunnan kirkkoherran valinnan tapaan myös kansanäänestyksellä. Kirkkoherraehtokkaiden osalta virkaan ehdollepanon tekee tuomiokapituli. Kunnissa kunnanhallituksen tulisi suorittaa valmistelu, jossa henkilöiden kvalifikaatiot tuotaisiin esille ja mahdollisesti myös suorassa vaalissa valittavien joukkoa voitaisiin rajata tiettyyn määrään ehdokkaita.

Kirkkoherran asemasta kirkkoneuvoston puheenjohtajana voisi luopua, kuten kunnissa kuntalain 1976 säännöksin luovuttiin kunnanjohtajan puheenjohtajuudesta ja äänioikeudesta kunnanhallituksessa. Osassa asioita kirkkoherra tällä hetkellä valmistelee, esittelee, osallistuu päätöksentekoon, panee täytäntöön tai valvoo täytäntöönpanoa kirkkoneuvostossa käsiteltävien asioiden osalta. Hallinnolliselta kannalta järjestely on epätyypillinen eikä noudata vallan kolmijaonoppia. Demokratian kannalta järjestelyä ei voi myöskään pitää tarkoituksenmukaisena.



Tämäkin tutkimus osoitti, että valtaa on seurakunnissa keskittynyt merkittävästi kirkkoherralle. Kirkkoherra on silti valintansa jälkeen demokraattisen kontrollin ulkopuolella.

Kirkkoherraa ei pidetä nyt kirkkoneuvoston esittelijänä, vaikka käytännössä hän toimii samoin kuin muut viranhaltijaesittelijät. Jos kirkkoherra toimii jatkossakin viranpuolesta kirkkoneuvoston puheenjohtajana, tulisi kirkkoherran esittelijän asema selkeyttää. Kunnissa ennen 1976 kunnallislakia kunnanjohtaja toimi sekä esittelijänä että puheenjohtajana. Samoin on mahdollista uudessa 1995 kuntalaissa, kun valitaan kunnanjohtaja valtuuston toimikaudeksi. Hallinnollista tai laillista estettä tämän epäselvyyttä aiheuttavan kohdan pikaiseen korjaamiseen seurakuntahallinnossa ei ole.

Kunnissa on jo jonkin aikaa tehty ns. johtajasopimuksia kunnanjohtajille, joita on kahta tyyppiä: kunnanjohtajakeskeistä ja kunnan dualistista johtamisjärjestelmää korostavia (ks. Kurkinen-Supperi 2006). Seurakuntiin olisi suositeltavaa saada myös seurakunnan dualistista johtamisjärjestelmää tukevat johtajasopimukset, missä määriteltäisiin viranhaltijajohdon ja luottamushenkilöjohdon toiminnan tavoitteet ja roolit. Johtajasopimus tulisi laatia yhdessä neuvotellen, jolloin molemmat osapuolet voisivat sitoutua siihen. Tavoitteiden toteutumisesta olisi pidettävä vähintään kerran vuodessa kehityskeskustelu ja sopimus tulisi sovituin väliajoin tarkistaa.

### **8.3 Dualistisen johtamisen tulevaisuudesta ja tutkimuksesta**

Dualistisen johtamisjärjestelmän selkeyttämiseksi pienemmissä yksiköissä, niin kunnissa kuin seurakunnissa, kannattaisi miettiä järjestelmän tavoitteita ja rooleja. Hyvän työkalun tähän tarjoaa viranhaltija- ja luottamushenkilöjohdon johtamissopimukset. Paras-hankkeen myötä kuntakoko tulee muuttumaan suuremmaksi. Oman toimen ohella palkattomana luottamushenkilönä toimiminen kuntien tärkeillä luottamushenkilöjohtopaikoilla tulee olemaan niin vaativaa, että se rajoittaa entisestään tehtäviin halukkaiden määrää. Dualistisen johtamisrakenteen poliittisen ja ammatillisen johtamisen tasapainottamiseksi tarvitaan suurissa kunnissa siirtymistä palkkaa ao. luottamustoimesta saaviin kunnanhallituksen puheenjohtajiin tai pormestarimalliin. Muutos edellyttää valtuustojen halua poliittisen vallan palauttamiseksi vaaleilla valituille luottamushenkilöille.

Seurakuntarakenteessa tapahtuu nykyisellä lainsäädännöllä Paras-hankkeen kuntaliitosten myötä automaattisesti samanlainen koon kasvattaminen kuin kunnissa. Seurakunnilla on lisäksi omia

tarpeitansa rakenteellisiin muutoksiin erityisesti tukipalveluiden puolella. Seurakuntien toiminnan kannalta seurakuntalaisille tarjottavat palvelut pitäisi pystyä pitämään mahdollisimman lähellä jäseniä ja tukipalvelut siirtää tehokkaampiin ja vähemmän haavoittuviin yksiköihin kuin nyt. Toimintojen eriytyessä dualistiselle johtamisrakenteelle tulee lisää haasteita. Muutoksen tarpeellisuuden viestiminen, muutoksen läpivieminen ja toiminnan jatkuva turvaaminen tulee olemaan korkealla määriteltäessä dualistisen johtamisen tavoitteita.

Paras-hankkeen valmistelussa on demokraattiset seikat lähes kokonaan jätetty sivuun ja tehokkuusvaatimukset ovat etusijalla. Luultavaa on, että yksikkökojojen suurentuessa kansalaisten sitoutuminen kotikuntaansa ja –seurakuntaansa heikkenee. Tämä muodostaa haasteen, miten säilyttää kansalaisten osallistumishalukkuus luottamustoimiin ja äänestämiseen sekä muuhun vaikuttamiseen. Edustuksellinen demokratia vaatii toimia, jotta se pysyisi toivottavana kansalaisten keskuudessa. Dualistinen johtamisjärjestelmä on edustuksellisen demokratian toteuttamiseen edelleen toimiva järjestelmä kunnissa ja seurakunnissa. Dualistisen johtamisen paremman tasapainon saavuttamiseksi luottamushenkilöjohtamisen edellytyksiä tulisi silti vahvistaa jatkossa.

Dualistinen johtamisjärjestelmä ja sen osa-alueet ovat kuntatutkimuksessa jatkuvasti ajankohtainen aihe. Dualistisen johtamisjärjestelmän perusteiden, vaikutusten ja muutostarpeiden sekä valtarakenteiden tutkimukselle olisi vielä enemmän tarvetta seurakuntapuolella. Seurakuntien johtamiseen, hallintoon ja demokraattiseen järjestelmään liittyvää tutkimusta on toistaiseksi todella vähän. Tämä tutkimus on selvittänyt aiheen kannalta oleellista teoriataustaa, käsitteistöä, lainsäädännöllistä tilannetta ja luottamushenkilöiden mielipiteitä.

## Lähteet

Ahlfors, Bo, Kolanen, Risto & Reuna, Risto (1995): Valta murroksessa. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki. Tammer-Paino, Tampere.

Ahlstedt, Leo, Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha (1977): Organisaatio ohjauksjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. 2. uusittu painos. Weilin-Göös. Ekonomia -sarja. Amer-yhtymä Oy Weilin+Göös kirjapaino, Espoo 1977.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2000): Uudistuva demokratia s. 81–104 Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Tammer-Paino Oy, Tampere.

Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (2007): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kuntatutkimuksia. 3. uudistettu painos. Tampere University Press. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Aroharju, Annika (2004): Seurakunnan luottamushenkilönä. Kirkon tutkimuskeskuksen www-julkaisuja 2. (haettu 3.3.2007) [http://www.evli.fi/kkh/ktk/2\\_arojarju.pdf](http://www.evli.fi/kkh/ktk/2_arojarju.pdf)

Asikainen, Hannula, Hievanen, Kuokka, Linnamäki & Wessman (1984): Valtion ja kuntien hallinto. Kustannuskiila Oy. 3. Uudistettu painos. Sisälähetysseuran kirjapaino Raamattutalo, Pieksämäki.

Bennett, Robert J. (1993): European local government systems. s. 28–47. Kirjassa Local Government in the New Europe. Bennett, Robert J., Belhaven Press London and New York. 1993.

Berndtson, Erkki (2005): Poliittika tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. 10. painos. Hallinnon kehittämiskeskus. Edita Publishing Oy, Helsinki. Edita Prima Oy, Helsinki.

von Bruun, Santtu (2005): Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Verkkoersio (haettu 30.1.2007) [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;348;22176](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;22176)

Bäcklund, Pia (2001): Vaikuttaako valtuusto? Helsingin kaupunginvaltuutettujen näkemyksiä valtuustotyöskentelystä. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2001:7. Helsinki.

Dahl, Robert A. (1961): Who Governs? Democracy and Pover in an American City. New Haven and London, Yale University Press.

Dahl, Robert A. (1971): Johdatus politiikan tutkimukseen. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki. KK:n kirjapaino. Suom. Anne Suominen. Alkuteos Modern Political Analysis. Prentice-Hall Inc., USA, 1970

Dahl, Robert A. (1989): Democracy and its Critics. New Haven and London, Yale University Press.

Eronen, Veijo (2006): Suuri enemmistö nukkuu. Keski-Uusimaa –lehti 24.10.2006 s. 2.

Etelä-Suomen Sanomat (2007): Valta taas tarkasteltavaksi. 12.3.2007 s. 2 pääkirjoitus.

EU (2003): Yhteenveto "Alueet ja paikallisyhteisöt" -kontaktiryhmän työstä. Verkkopöytäkirja (haettu 29.3.2007) <http://register.consilium.eu.int/pdf/fi/03/cv00/cv00523fi03.pdf>

Forsius, Arno (1978): Hallinto ja Terveys 1978: 2: 90–96. Verkkoersio (haettu 28.1.2007) <http://www.saunalahti.fi/arnoldus/kunnuot.htm>

Galbraith, John Kenneth (1984): Vallan anatomia. Alkuperäisteos The Anatomy of Power (1983) Suom. Leevi Lehto. WSOY, Juva.

Granlund, Marja (1989): Hallinnon rakentamisesta rakenteiden ylläpitoon. s. 77–88 kirjassa Vapaus, veljeys ja vallankäyttö. Juhlakirja prof. Paavo Uusitalon 50-vuotispäivänä. Toim. Pekka Kosonen ja Anneli Levo-Kivirikko. Helsinki.

Grönholm, Christoffer (1983): Kommunal självstyrelse och demokrati i Finland. Schildts. Boktryckeri G. Mäkinen & Co, Helsingfors.

Hallintovaliokunnan mietintö kuntalain muuttamisesta (haettu 9.4.2007)  
[http://www.riksdagen.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/havm\\_6\\_2006\\_p.shtml](http://www.riksdagen.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/havm_6_2006_p.shtml)

Hallitusohjelma (2007): Matti Vanhasen II ”sinivihreän” hallituksen neuvottelutulos hallitusohjelmasta 15.4.2007. Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi (haettu 17.4.2007)  
<http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/hallitusneuvottelut/fi190670.pdf>

Halttunen, Matti, Pihlaja, Pirjo & Voipio, Risto (2004): Kirkkolainsäädäntö 2004, Kirkkolain, kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen kommentaari. Kirjapaja Oy. Helsinki. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Hannus, Arno & Hallberg, Pekka (1997): Kuntalaki. WSLT, Juva.

Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio (1997): Klassinen liberalismi. Tampere University Press. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2004): Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum, Helsinki. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Haveri, Arto (2000): Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 124. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

HE (8/2006): Hallituksen esitys kuntalain muuttamiseksi (haettu 9.4.2007)  
<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+8/2006&base=erhe&palvelin=www.riksdagen.fi&f=WORD>

Heininen, Simo & Heikkilä, Markku (1996): Suomen Kirkkohistoria. Edita, Helsinki.

Held, David (1987): Models of Democracy. Polity Press. T.J. Press, Padstow, Gronwall.

Helin, Heikki (2003): Helsingin kaupungin talous vuosina 1990–2002. Helsingin ja koko maan keskeisten talouden tunnuslukujen kehityksen tarkastelua. Helsingin kaupungin tietokeskuksen. Verkkojulkaisuja 19:2003. (haettu 6.4.2007)  
[http://www.hel2.fi/Tietokeskus/julkaisut/pdf/03\\_12\\_30\\_helin\\_vj19.pdf](http://www.hel2.fi/Tietokeskus/julkaisut/pdf/03_12_30_helin_vj19.pdf)

Heuru, Kauko (1995): Uusi kuntalaki. Painatuskeskus Oy, Helsinki.

Heuru, Kauko (2000): Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusvaatimusten ristipaineessa. Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere. Verkkooversio (haettu 16.2.2007) <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-4862-6.pdf>

Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Ryyänen, Aimo (2001): Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Heuru, Kauko (2001): Kunnallislaki käytännössä. Edita Oyj, Helsinki.

Heuru, Kauko (2006): Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Publishing Oy. Edita Prima Oy Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2001): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki University Press. Yliopistopaino, Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (1997): Tutki ja kirjoita. Kirjayhtymä Oy, Helsinki. Tammer-Paino Oy, Tampere.

Hoikka, Paavo, Lehkonen, Raimo, Rajala, Tuija, Rynnänen, Aimo, Siitonen Pentti & Tetri Eija (1999): Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes-Print. Tampere 1999.

Hoikka, Paavo (2001): Kunnallispolitiikan tutkimus ja tulevaisuuden haasteet. s. 35–76 kirjassa Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Näkökulmia kunnallisan tutkimukseen ja käytäntöihin. Toim. Paavo Hoikka. Tampereen yliopisto. Tampere University Press 3. painos.

Huhta, Ilkka & Malkavaara, Mikko (2005): Suomen Kirkon Sisälähetysseuran historia. Vuodet 1940–2004. Kirkkopalvelut. RT-Print Oy. Pieksämäki.

Huotari, Voitto (1977): Kirkollinen toiminta toisen maailmansodan jälkeen. s. 219–233. Kirjassa Kirkko suomalaisessa yhteiskunnassa 1900-luvulla. Toim. Heikkilä, Markku ja Murtorinne, Eino. Kirjapaja. A. Karisto Oy Hämeenlinna.

Huotari, Voitto (2006): Seurakuntarakenteiden mannerlaatat liikkuvat. Piispainkokouksen avauspuhe 12.9.2006. Verkko-versio (haettu 30.1.2007)  
<http://evl.fi/EVLUutiset.nsf/Documents/509AB2FCA261CE1CC22571E700252CFE?OpenDocument&lang=FI>

Hämäläinen, Jorma & Teikari, Veikko (1995): Henkilöstöpolitiikka pakkoratkaisujen edessä. Kunnallisan kehittämissäätö. Polemia-sarja. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1995.

Hytönen, Maarit & Pöyhönen, Veikko (2002): Mihin menet Suomen kirkko? Kirjapaja Oy, Helsinki. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Itkonen, Riitti (1948): Kunnallislaki selitettynä. Kunnallisen keskustoimiston käsikirjoja VI. 5. uudistettu painos. Gummerus. K. J. Gummerus Osakeyhtiön kirjapaino. Jyväskylä.

Juntunen, Hannu (2006): Kirkkolaki ja omatunto. Kirkon tutkimuskeskus, Tampere. Kirkon tutkimuskeskuksen www-julkaisuja 9. (haettu 19.1.2007) [http://www.evl.fi/kkh/ktk/9\\_juntunen.pdf](http://www.evl.fi/kkh/ktk/9_juntunen.pdf)

Jyränki, Antero (2003): Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, uudistettu laitos. Talentum Media Oy. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Kansanaho, Erkki (1976): Suomen kirkon hallinto. Gaudeamus, Vaasa.

Kansalaismielipide ja kunnat (2005): Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2005, Kunnallisan kehittämissäätö, Polemia-sarjan julkaisu nro 60. Pole-Kuntatieto Oy, Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2005. Verkko-versio (haettu 31.1.2007)  
<http://www.polemiikki.fi/files/1080-Polemia60.pdf>

Kansanvalta 2007-toimikunnan mietintö (2005): Edustuksellinen demokratia 2005:1 (haettu 18.5.2007)  
<http://www.om.fi/1146647272200>

Karhunen, Minna (2001): Kunnanhallituksen puheenjohtaja kunnan poliittisena johtajana. Tampereen yliopisto. Kunnallispolitiikan pro gradu –tutkielma.

Karvonen, Laura & Paloheimo, Heikki (2005): Demokratian näkymiä Suomessa. s. 290–304. Kirjassa Vaalit ja demokratia Suomessa. Toim. Paloheimo, Heikki. WSOY.

Kauppinen, Juha, Särkiö, Riitta & Hiilamo, Heikki. (2002) ja (2006): Seurakunnan luottamushenkilön käsikirja. Logos Edita Helsinki 2002 ja 2006.

Kirkkohallitus (2006a): Kirkkohallituksen yleiskirje Nro 31/2006. 6.10.2006. Kunta- ja palvelurakenneuudistus ja seurakunnat.

Kirkkohallitus (2006b): Kirkon tilastollinen vuosikirja 2005. Suomen evankelis-luterilainen kirkko. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Kirkkohallitus (2006c): Seurakuntien talous 2005. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon tilastoja. Kirkkohallituksen monistamo, Helsinki.

Kirkkojärjestys 8.11.1991/1055 (haettu 19.4.2007)

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931055?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Kirkko%20vaali%2A>

Kirkkolaki 26.11.1993/1054 (haettu 10.4.2007)

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931054?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Kirkko>

Kirkko muutosten keskellä (2004): Suomen evankelis-luterilainen kirkko vuosina 2000–2003

Kirkon tutkimuskeskuksen julkaisuja 89. Tampere 2004 2. korjattu painos. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004. Verkko-versio (haettu 17.2.2007)

[http://www.evl.fi/khk/ktk/nelivuotiskertomus2000\\_2003/kertomus.pdf](http://www.evl.fi/khk/ktk/nelivuotiskertomus2000_2003/kertomus.pdf)

Kirkkopalvelut ry. Seurakuntayhtymän organisaatio. Mikko Mylly. (haettu 4.5.2007)

[http://www.kirkkopalvelut.fi/luottamushenkilot/srk\\_hallinto.php](http://www.kirkkopalvelut.fi/luottamushenkilot/srk_hallinto.php)

Kirkolliskokous 10.–12.1.2000. Pöytäkirja. Kirja I. Liite 4. Kirkkohallituksen esitys nro 11/1999 kirkolliskokoukselle. Seurakuntahallinnon kehittäminen.

Kirkon tiedotuskeskus (2006): Kirkollisvero muuttuu 19 seurakunnassa. Evl.fi palvelu. Julkaistu 24.11.2006 (haettu 15.3.2007)

<http://evl.fi/EVLUutiset.nsf/Documents/D062725F42035A77C2257230004DE6A3?OpenDocument&lang=FI>

Kirkon tiedotuskeskus (2007): Kirkkohallitus käsittelemään kirkkoherranvaaliuudistusta Julkaistu 9.5.2007 (haettu 10.5.2007)

<http://195.236.185.74/ktuutiset.nsf/45a7bb2db5c79b9ac2256c9e005786b4/5f282d395d1092a5c22572d50032d99c?OpenDocument>

Kirkon tutkimuskeskus (19.2.2007): Kirkon väestötilastot tarkentuneet - Suomalaisista 82,4 prosenttia kuuluu luterilaiseen kirkkoon (haettu 25.2.2007)

<http://213.250.93.194/asiakas/evl/ktuutiset.nsf/45a7bb2db5c79b9ac2256c9e005786b4/246ed2ac4fdd4e21c2257287002a901a?OpenDocument>

Kirkon vaalijärjestys (1056/1993), (haettu 19.4.2007)

<http://www.evl.fi/index.shtml?yleiskirjeet>

Koivisto, Juha, Mehtonen, Lauri & Uusitupa Timo (1984): Karl Marx. s. 149–168. Teoksessa Poliittikan teorian klassikoita (Toim. Kanerva, Jukka). Gaudeamus. Arvi A. Karisto Oy kirjapaino, Hämeenlinna.

Kortekangas, Paavo & Huotari, Voitto (1974): Seurakunta vaaliuurnilla. Tutkimus vuoden 1970 seurakuntavaaleista. Kirkon tutkimuslaitos. Sarja A N:o 24. Kirjapaino Oy Hermes, Tampere.

Kotimaa (2007): Huotari: 80 talousyksikköä riittää. Kotimaa-lehti n:o 17, 26.4.2007 s. 5.

Kunnallinen Työmarkkinalaite (2006): Kunnallinen henkilöstö 1970–2015. Verkkojulkaisu (haettu 25.4.2007)

[http://www.kuntatyonantajat.fi/index.asp?id=81722D7E223640E1AF556D5819F05364&data=1,00308B787886459385F296A5AFD4FA74,FD79542DCB74404F869D63C622EEBCE0&tabletarget=data\\_1&laytmp=kt2006](http://www.kuntatyonantajat.fi/index.asp?id=81722D7E223640E1AF556D5819F05364&data=1,00308B787886459385F296A5AFD4FA74,FD79542DCB74404F869D63C622EEBCE0&tabletarget=data_1&laytmp=kt2006)

Kuntajakolaki 19.12.1997/1196 (haettu 5.5.2007) <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1997/19971196>

Kunta ja seurakunta – yhteistyössä yhteisön hyväksi (2002): Suomen Kuntaliitto. Praksis – tiedosta toimeen nro 8. Kuntatalon paino. Helsinki.

Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö (2006): Sisäasiainministeriön julkaisuja 9/2006. Verkkoversio (haettu 26.2.2007).

[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/B9C9CF9EF85EE948C225711E0027570C/\\$file/092006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/B9C9CF9EF85EE948C225711E0027570C/$file/092006.pdf)

Kuntalaki 17.3.1995/365 (haettu 4.4.2007)

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Kuntalaki>

Kuntalehti (2007): 7/2007 s. 5 Pääkirjoitus. Kunnilla on paljon pelissä.

Kurikka, Päivi (2005): Kuntapäätäjien näkemyksiä yhteistyöstä, luottamushenkilötyön edellytyksistä sekä vaikutusmahdollisuuksista. Kirjassa Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004. Toim. Kurikka, Päivi, Majoinen, Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 173. XGS, Kuntatalo, Helsinki.

Kurkinen-Supperi, Anu (2006): Allekirjoitettu johtajuus. Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytäntöjen nykyhetkestä ja tulevaisuudesta. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos, kunnallispolitiikan pro gradu tutkielma. (haettu 3.1.2007)

<http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu01175.pdf>

Kuuskoski, Reino (1954): Uusi Kunnallislaki. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 39. 3. täydennetty painos. WSOY, Porvoo.

Kärkkäinen, Tarja (2007): Kunnallisen päätöksenteon sietämätön keveys. Alakertakirjoitus Keski-Uusimaa-lehti 5.4.2007 s. 2.

Kääriäinen, Kimmo, Niemelä, Kati & Ketola, Kimmo (2003): Moderni kirkkokansa. Suomalaisten uskonnollisuus uudella vuosituhannella. Kirkon tutkimuskeskuksen julkaisuja 82, Tampere. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä. Verkkoversio (haettu 13.3.2007)

<http://www.evl.fi/kkh/ktk/82.pdf>

Laaksonen, Pentti (1991): Suomen kirkon historia 2. Vuodet 1593–1808. WSOY. Porvoo.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304 (haettu 4.4.2007)

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030304?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Viranhaltija%2A>

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609 (haettu 10.4.2007)

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=tasa-ar%2A>

Laki ortodoksisesta kirkosta 10.11.2006/985 (haettu 17.4.2007)

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060985?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=ortodoksisesta%20kirkkokunnasta>

Lampela-Kivistö, Liisa (2003): 1990-luvun talouskriisi ja kirkko. s. 128–139 kirjassa Muutoksen tulkkinä. Kirkot ja uskonnollinen elämä osana yhteiskuntaa. Toim. Eila Helander. Mikkelin hiippakunnan tuomiokapituli. Helsingin Yliopiston käytännöllisen teologian laitos. Kirjapaja Oy, Helsinki.

Leino, Pekka (2002): Kirkkolaki vai laki kirkosta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus kirkon oikeudellisista normeista ja niiden synnystä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 231. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Leväsvirta, Leena (1999). Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Väitöskirja. Suomen Kuntaliitto, Helsinki

Lidström, Anders (1996): *Kommunsystem i Europa, Demokrati i förändring*. Publica. Gotab, Stockholm.

Lilja, Jussi (2001): *Seurakunnan hallintomenettely*. Kirkkohallitus. Helsinki.

Lähdesmäki, Kirsi (2003): *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980 –luvun lopulta 2000 –luvun alkuun. *Acta Wasaensis* 113, hallintotiede 7. Väitöskirja. Universitas Wasaensis. Verkkojulkaisu (haettu 17.4.2007)  
<http://lipas.uwasa.fi/julkaisu/acta/acta113.pdf>

Majoinen, Kaija (2005): *Valtuustot ja kunnan strateginen johtaminen*. s. 57–82. Kirjassa *Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004*. Toim. Kurikka, Päivi, Majoinen, Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 173. XGS, Kuntatalo, Helsinki.

Majoinen, Kaija & Mäki, Janne (2005): *Valtuustot ja kuntarakenteen muutos*. s. 139–155. Kirjassa *Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004*. Toim. Kurikka, Päivi, Majoinen, Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 173. XGS, Kuntatalo, Helsinki.

Majoinen, Kaija & Piipponen, Sirkka-Liisa & Valkeinen, Tuija (2005): *Kuntajohtajien johtajasopimukset kysely 2005*. Suomen Kuntaliitto. Verkkoersio (haettu 4.4.2007)  
[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;66354;66364;87764](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;66354;66364;87764)

Malkavaara, Mikko (2000): *Diakonian, teologian ja diakonian teologian murrokset* s. 17–57. Kirjassa *Kirkonkirjat köyhyydestä*. Toim. Heikkilä, Matti, Karjalainen, Jouko ja Malkavaara Mikko. *Kirkkopalveluiden julkaisuja* n:o 5. Kirjapaino Raamattutalo Oy, Pieksämäki.

Malkavaara Mikko (2002): *Sodasta laman kynnykselle. Köyhyys ja diakonia hyvinvointivaltiota rakennettaessa* s. 221–260. Kirjassa *Lasaruksesta leipäjonoihin. Köyhyys kirkon kysymyksenä*. Toim. Virpi Mäkinen. Atena Kustannus Oy, Jyväskylä. RT-Print Oy, Pieksämäki.

Malkavaara, Mikko (2003): *Kirkko maaseudulla* s. 17–20. Kirjassa *Kirkko ja maaseutu*. Toim. Kalle Kuusimäki. *Kirkon maaseututyöryhmän puheenvuoro*. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskushallinto. Sarja C 2003:3. Painopörssi.

Miettinen Riitta (2001): *Kunta kahden johtajuuden arena*. *Praxis – tiedosta toimeen* nro 2. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p060619104820U.pdf>

Murtorinne, Eino (1992): *Suomen kirkon historia 3. Autonomian kausi 1809–1899*. WSOY. Porvoo.

Murtorinne, Eino (1995): *Suomen kirkon historia 4. Sortovuosista nykypäiviin 1900–1990*. WSOY. Porvoo.

Mustakallio, Hannu (2002): *Köyhät, sairaat ja kirkko. Suomalaista diakoniaa 1800-luvulta 1940-luvulle*. s. 197–220 kirjassa *Lasaruksesta leipäjonoihin. Köyhyys kirkon kysymyksenä*. Toim. Virpi Mäkinen. Atena kustannus Oy, Jyväskylä. RT-Print Pieksämäki.

Myllyntaus, Oiva (2002): *Kuntatalouden ohjaus; Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Mäkeläinen, Heikki (1974): *Luottamushenkilöt seurakunnan hallinnossa*. Tutkimus seurakuntahallinnon päätöksenteon edellytyksistä lainsäädännössä ja käytännössä. *Kirkon Tutkimuslaitos*. Sarja A N:o 25. Pohjois-Karjalan Kirjapaino Oy, Joensuu.

Mäkelä, Raimo (2003): *Antakaa demokratialle mikä demokratialle kuuluu*. Perussanoma Oy, Dark Oy, Vantaa.

Mäkinen, Virpi (2002): *Vaivaisen turva ainoa*. Lyhyt katsaus 1600- ja 1700-lukujen vaivahoitoon ja sitä koskevaan lainsäädäntöön. s. 188–196 kirjassa *Lasaruksesta leipäjonoihin. Köyhyys kirkon kysymyksenä*. Toim. Virpi Mäkinen. Atena kustannus Oy, Jyväskylä. RT-Print, Pieksämäki.



Möttönen, Sakari (1997): Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjako koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Väitöskirja. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Nieminen, Risto T., Vallenius, Leena & Tähkänen Mikko (2005): Seurakuntarakenne murroksessa. Yhdistyviiden seurakuntien organisaatiot ja toimintayhteisön muutosprosessi. Kirkon tutkimuskeskuksen julkaisuja 92. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Nieminen, Timo P. (2007) Pormestarimalli nosti poliitikot Tampereen johtoon. Muutosblogi. (haettu 5.4.2007) [http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;192;103414;11775](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;192;103414;11775)

Norton, Alan (1994): International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Edward Elgar Ltd. Hartnolls Ltd, Bodmin, Gornwall, GB.

Nousiainen, Jaakko (1998): Suomen poliittinen järjestelmä. Kymmenes painos. Werner Söderström Osakeyhtiö. WSOY-Kirjapainoyksikkö, Juva.

Nurmi, Hannu (1984): Niccolò Machiavelli. s. 52–71. Teoksessa Poliitiikan teorian klassikoita (Toim. Kanerva, Jukka). Gaudeamus. Arvi A. Karisto Oy kirjapaino, Hämeenlinna.

Oikeusministeriö, vaaliyksikkö (2007 b): Sähköisen äänestyksen kokeilu vuoden 2008 kunnallisvaaleissa. Verkkoasiakirja. (haettu 27.2.2007) <http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Tiedotteet/1157538781114>

Ollila, Maija-Riitta (2005): Persoonan valta. WSOY. WS-Bookwell Oy, Juva

Paarma, Jukka (2004): Piispainkokouksen istunnon avaus. Piispainkokousten pöytäkirjat 10.–11.2.2004, s. 2–7.

Palmu, Harri (2006): Tahto vaikuttaa. Seurakunnan nuorena luottamushenkilönä. Kirkon tutkimuskeskuksen www-julkaisuja 10. (haettu 27.4.2007) [http://www.evl.fi/kkh/ktk/10\\_palmu.pdf](http://www.evl.fi/kkh/ktk/10_palmu.pdf)

Palomäki, Petteri (2007): Suomiko nuori oikeusvaltio. Aamulehti 17.1.2007 s. 2.

Pekola-Sjöblom, Marianne (2005): Kunnalliset luottamuselimet ja luottamushenkilöt valtuustokaudella 2001–2004. s. 30–56. Kirjassa Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004. Toim. Kurikka, Päivi, Majoinen, Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 173. XGS, Kuntatalo, Helsinki.

Perhon kunta. Perhon kunnan organisaatiokaavio. Verkkosivut (haettu 29.4.2007). <http://www.perho.com/visit/perust.htm>

Perustuslaki. Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. (haettu 4.5.2007) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Pesonen, Heikki & Vesala, Kari Mikko (2006): Seurakunnat yhteistyökumppaneina maaseudun kehittämisessä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/2006. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala. Verkkojulkaisu (haettu 8.1.2007): [http://www.maaseutupolitiikka.fi/Julkaisut/Julkaisut\\_2006/YTR\\_julkaisu\\_%201\\_2006.pdf](http://www.maaseutupolitiikka.fi/Julkaisut/Julkaisut_2006/YTR_julkaisu_%201_2006.pdf)

Pietarinen, Juhani (1984): John Locke s. 92–109. Teoksessa Poliitiikan teorian klassikoita (Toim. Kanerva, Jukka). Gaudeamus. Arvi A. Karisto Oy kirjapaino, Hämeenlinna.

Piispainkokousten pöytäkirjat 14.–15.9.2004.

Pikkala, Sari (2005a): Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema I Yhteenvetoa ”vaalitilinpäätöksistä”. Verkko-versio (haettu 29.4.2007) <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p051025143135I.pdf>

- Pikkala, Sari (2005b): Kunta päättäjien perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja päättäjistä 1995 – 2003. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 54. Acta nro 176. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Pirinen, Kauko (1991): Suomen kirkon historia 1. Keskiäika ja uskonpuhdistuksen aika. WSOY. Porvoo.
- Poikola, Sanna (2007): Verklighet eller illusion? Verksamhets- och ekonomiplanen i församlingen. Vielä julkaisematon käytännöllisen teologian pro gradu. Åbo Akademi, Turku.
- Raivio, Risto (1994): Osallistuminen, edustuksellisuus ja puolueet seurakuntahallinnossa. Kirkon tutkimuskeskus Sarja A Nro 64. Kirjapaino Raamattutalo, Pieksämäki.
- Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen Jari (2001): Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 29. Pole-Kuntatieto Oy. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala. Verkkoersio (haettu 17.2.2007)  
<http://www.polemiikki.fi/files/library/attachments/tutkimus29.pdf>
- Ruostetsaari, Ilkka (2003): Valta muutoksessa. WSOY. Dark Oy Vantaa.
- Ryynänen, Aimo (1997): Paikallinen itsehallinto – Euroopan yhdentymiskehityksen varjossa. Mermerus Oy Ab Maarianhamina. Tummavuoren Kirjapaino Oy, Vantaa.
- Ryynänen, Aimo (2000): Valtuusto kunnan päätösvallan käyttäjänä – politiikkaa hallinnon puristuksessa? s.177–192. Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Tammer-Paino Oy, Tampere.
- Ryynänen, Aimo (2002): Suomalainen pormestari. Sisäasiainministeriön Kuntaosaston julkaisu 3/2002. Verkkojulkaisu (haettu 11.4.2007)  
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/5E0AC01E62DB00C0C2256C38003E7D8C/\\$file/suomalainen\\_pormestari.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/5E0AC01E62DB00C0C2256C38003E7D8C/$file/suomalainen_pormestari.pdf)
- Ryynänen, Aimo (2006) : Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättävä, poliitikko. Sisäasiainministeriö 23/2006. Keskustelualoitteet. Edita Prima Oy, Helsinki.  
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/89CEC92D6D43D87FC225718800233DFF/\\$file/232006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/89CEC92D6D43D87FC225718800233DFF/$file/232006.pdf)
- Ryynänen, Aimo (2007): Henkilökohtainen s-posti viesti 5.4.2007, jossa hän ilmoitti, että ”Ranskan ratifioitua peruskirjan viime tammikuussa on valtioiden määrä nyt 42.”
- Rönkkö, Pentti (2001): Kunnallishallinto ja hyvinvoinnin kansallinen strategia s. 105–142 kirjassa Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Näkökulmia kunnallisalan tutkimukseen ja käytäntöihin. Toim. Paavo Hoikka. Tampereen yliopisto. Tampere University Press 3. painos.
- Salminen, Ari (1993): Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus Oy, Helsinki.
- Salminen, Ari (2004): Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Edita Publishing Oy. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Sauri, Pekka (2002): Poliitiikan psykologia. WSOY, Helsinki. WS Bookwell Oy, Juva.
- Seppälä, Olli (2007): Kirkon jätti ennätysmäärä väkeä. Kotimaa-lehti 11.1.2007 s. 3.
- Setälä, Maija (2003): Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Gaudeamus Kirja. Oy Yliopistokustannus University Press Finland. Yliopistopaino, Helsinki.
- Seurakuntarakennetyöryhmä (2007): Läsnaolon yhteisö. Kirkkohallituksen asettaman Seurakuntarakennetyöryhmän väliraportti tammikuu 2007. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskushallinto. Sarja C 2007:1 (haettu 10.4.2007)  
<http://www.ev1.fi/index.shtml?seurakuntarakenne>

Silander, Maria (2007): Turku opettaa/Omaa oksaa ei sahat. Talouselämä 12/2007 s. 58–65.

Sinisalmi, Martti (1999): Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998. Tutkimus kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokratian ja päätöksenteon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki

Sipponen, Kauko (2000): Kansalainen isäntä vai renki. Werner Söderström Lakitieto Oy. Tummavuoren Kirjapaino Oy. Vantaa.

Sotarauta, Markku Kosonen, Kati-Jasmin & Viljamaa, Kimmo (2007): Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 23 / 2007. Verkkojulkaisu (haettu 26.4.2007) [http://www.sjoki.uta.fi/sente/netlibrary/J\\_23\\_2007\\_Aluek\\_gener\\_joht.pdf](http://www.sjoki.uta.fi/sente/netlibrary/J_23_2007_Aluek_gener_joht.pdf)

Suomen Akatemia (2007): Valta Suomessa –tutkimusohjelma. Verkkosivut (haettu 9.4.2007) <http://www.futurasociety.fi/2006/Lepaa06/Pietikainen.pdf>

Suomen evankelis-luterilainen kirkko, Evl.fi-palvelun toimitus. Verkkosivut (haettu 9.1.2007) <http://www.evl.fi/kkh/ktk/kuvat/ktvaal38.jpg>

Suomen Kuntaliitto (2004): Kuntien luottamushenkilöiden määrä vähentynyt edelleen (haettu 18.5.2007) [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;348;31540;4980;5070;91463](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;31540;4980;5070;91463)

Suomen Kuntaliitto (2005). Kunnan-/kaupunginjohtajat kuntakoon ja palvelussuhteen luonteen mukaan 2005 (haettu 4.4.2007) <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;374;36984;85003;86555&field=FileAttachment&version=3>

Suomen Kuntaliitto (2006a). Kuntien talous. Kunnat.net verkkosivut (haettu 15.3.2007) <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;374;36984;11320;30820;31181;32380&field=FileAttachment&version=26>

Suomen Kuntaliitto (2006b). Kuntien tuloveroprosentti. Kunnat.net verkkosivut (haettu 15.3.2007) <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;60;498;91390;111260;111970;111996&field=FileAttachment&version=1>

Suomen Kuntaliitto (2006c). Kunnat.net. Verkkojulkaisu 27.06.2006 (haettu 13.3.2007) [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;102942;486;496;31975](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;102942;486;496;31975)

Suomen Kuntaliitto (2007). Kunnat.net. Verkkojulkaisu 27.06.2006 (haettu 17.4.2007) [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;60;498;114858;116417;116581](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;114858;116417;116581)

Suomen Kuvalehti (2005): 27.5.2005 s. 10.

Sutela, Marja (2001): Kuntalainen osallistujana ja vaikuttajana. s. 77–104. kirjassa Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Näkökulmia kunnallisalan tutkimukseen ja käytäntöihin. Toim. Paavo Hoikka. Tampereen yliopisto. Tampere University Press 3. painos.

Tampereen kaupunki (2006): Organisaatorakenne 2007. (haettu 25.4.2007) <http://www.tampere.fi/tiedostot/5lJJaDjtL/organisaatio2007.pdf>

Tampereen kaupunki (2007): Tampereen kaupunginhallituksen johtosääntö (haettu 3.5.2007) <http://www.tampere.fi/tiedostot/5ilKgvObn/kaupunginhallituksenjs070101.pdf>

Tiihonen, Seppo (2006): Ministeriöiden johtaminen politiikan ja hallinnon puristuksessa. Luento Hallinnon tutkimuksen päivillä Tampereella 30.11.2006. Verkkojulkaisu (haettu 27.3.2005) [http://www.uta.fi/jarjestot/hts/htpaivat06/pdf/Paperi\\_Tiihonen.pdf](http://www.uta.fi/jarjestot/hts/htpaivat06/pdf/Paperi_Tiihonen.pdf)

Tiihonen, Seppo & Ylikangas, Heikki (1992): Virka, valta, kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys. VAPK-Kustannus. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1992.

Tilastokeskus. Verkkosivut (haettu 9.1.2007)

[http://www.stat.fi/til/kvaa/2004/kvaa\\_2004\\_2004-10-25\\_kat\\_002.html](http://www.stat.fi/til/kvaa/2004/kvaa_2004_2004-10-25_kat_002.html)

Toffler, Alvin (1991): Suuri käänne. Kustannusosakeyhtiö Otava, Helsinki. Otavan painolaitokset, Keuruu. Englannin kielinen alkuteos. Powershift. Knowledge, wealth and violence at the edge of 21st century

Tolonen, Juha (1984): Jean-Jaques Rousseau s. 110–125. Teoksessa Poliitiikan teorian klassikoita (Toim. Kanerva, Jukka). Gaudeamus. Arvi A. Karisto Oy kirjapaino, Hämeenlinna.

Tuittu, Hannu (1994): Eliitti, valta ja budjetti. Tutkimus budjettieliitin käyttäytymisestä ja valtakäsityksistä suurissa kaupungeissa. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 429. Tampereen yliopisto. Abstract. Väitöskirja. Ecuprint Oy. Tampere.

Ursin, Klaus af & Heuru, Kauko (1991): Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset. Tampereen Yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 3/1990. Tehokopiointi Ky. Tampere.

Uusitalo, Hannu (2001): Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. 1.–7. painos. WS Bookwell Oy, Juva.

Valanta, José (2000): Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. Suomen Kuntaliitto. Verkkoersio (haettu 4.4.2007) <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p040128144938D.pdf>

Vartola, Juha (1975): Johdatusta hallinnon tutkimukseen. 2. laajennettu painos. Tampereen yliopisto, Julkishallinnon laitos. Julkaisusarja 2/1975 B

Virkarakennekomitean mietintö (2002): Palvelijoiksi vihityt. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon 2000 asettaman virkarakennekomitean mietintö. Kirkolliskokouksen syysistuntokauden 2002 pöytäkirjan liite. Kirkkohallitus Helsinki 2002. Hakapaino Oy 2003.

Virkasuhdetyöryhmän mietintö (2006): Suomen ev.-lut. kirkon keskushallinto. Sarja C 2006:2

Väyrynen, Raimo (2000): Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra (Sitra 223). Taloustieto Oy. Yliopistopaino, Helsinki.

Wiberg, Matti (1984): Thomas Hobbes. s. 72–91. Teoksessa Poliitiikan teorian klassikoita (Toim. Kanerva, Jukka). Gaudeamus. Arvi A. Karisto Oy kirjapaino, Hämeenlinna.

Wiberg, Matti (2001): Paluu politiikkaan. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 42. Pole-Kuntatieto Oy. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Wiberg, Matti (2005): Valta kunnassa. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Polemia-sarjan julkaisu nro 58, Pole-Kuntatieto Oy. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2005. Verkkoersio (haettu 28.1.2007) <http://www.polemiikki.fi/files/library/attachments/Polemia58.pdf>

Wuori, Olli & Ylönen, Ari (1996): Säästökirja. Kuntien talouskriisi ajan ja alueen ristikudoksessa. Vaasan Yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 211.

## PALAUTUS HELMIKUUSSA 2007

palautuskuoressa (VASTAUSLÄHETYS  
eli kulkee ilman postimerkkiä)

### Luottamushenkilökysely 2007

#### **Kunnan/kaupungin ja seurakunnan valtarakenteita koskien kaudella 2002 – 2006 seurakunnan luottamustoimissa toimineille**

Mikäli olette toimineet yksinomaan seurakunnan luottamustoimissa, vastatkaa vain yleisiin ja seurakuntaa koskeviin kysymyksiin. Mikäli olette toiminnut nyt tai aiemmin kunnan tai kaupungin luottamushenkilönä, vastatkaa myös kuntaa/kaupunkia koskeviin kysymyksiin.

Vastauksenne saaminen on hyvin tärkeää opinnäytetyöni kannalta, mistä uskon olevan hyötyä myös kunta- ja seurakuntasektorin ajankohtaisiin johtamiskeskusteluihin.

*Määräaikaan mennessä palauttaneille arvotaan 5 kirja ja 5 CD-palkintoa. Irrottakaa esim. lähetekuoresta osoitetarranne ja sulkekaa se palautekuoreen.*

Käsittelen vastaukset tutkijana ehdottoman luottamuksellisesti ja vastauksia esitellään taulukoina siten, ettei kenenkään vastaajan henkilöllisyys paljastu.

**Tampereen yliopisto**  
Yhteiskuntatieteiden laitos  
Kunnallispolitiikka  
**Pro gradu – Tutkielmakysely**  
**Kari J. Hietala**  
Olaskuja 3 A  
04430  
JÄRVENPÄÄ  
040-5442618  
[kari.j.hietala@evl.fi](mailto:kari.j.hietala@evl.fi)

Tätä kyselytutkimusta ovat tukeneet:

Järvenpään seurakunta, Seurakuntien Talousneuvoston Säätiö ja Seurakuntaopisto.

## VASTAAJAA KOSKEVAT KYSYMYKSET

### 1. Oletteko tai oletteko ollut... (ympyröikää oikeat vastausvaihtoehdot)

SEURAKUNTA	kyllä	en
Jäsen kirkkovaltuustossa	1	2
Jäsen kirkkoneuvostossa	1	2
Kirkkovaltuuston puheenjohtaja, varapuh.joht. tai kirkkoneuvoston varapuh.joht	1	2
Jäsen jossain seurakunnan johtokunnassa tai toimikunnassa	1	2
KUNTA/KAUPUNKI		
Jäsen kunnan- tai kaupunginvaltuustossa	1	2
Jäsen kunnan- tai kaupunginhallituksessa	1	2
Jäsen muussa kunnan- tai kaupungin luottamustoimielimessä	1	2
Kunnan-/kaupunginvaltuuston tai -hallituksen puheenjohtajistossa	1	2

### 2. Miten pitkään olette toimineet luottamushenkilönä seurakuntahallinnossa?

- 1 0–4 vuotta
- 2 5–8 vuotta
- 3 9–12 vuotta
- 4 yli 12 vuotta

### 3. Miten pitkään olette toimineet luottamushenkilönä kunnan/kaupungin hallinnossa?

- 5 0–4 vuotta
- 6 5–8 vuotta
- 7 9–12 vuotta
- 8 yli 12 vuotta

### 4. Ikänne

\_\_\_\_\_ vuotta

### 5. Sukupuoli

1 mies

2 nainen

### 6. Mihin kokoluokkaan kotiseurakuntanne kuuluu

- 1 alle 4 000 henkeä
- 2 4 000–10 000 henkeä
- 3 yli 10 000 henkeä

## SEURAKUNTAHALLINTOA KOSKEVAT KYSYMYKSET

**7. Millaiset mahdollisuudet teillä on ollut seurakunnan luottamushenkilönä saada mielipiteenne kuuluviin seurakuntahallinnossa?**

- 1 erittäin hyvät
- 2 melko hyvät
- 3 välillä huonot, välillä hyvät
- 4 melko huonot
- 5 erittäin huonot

**8. Missä määrin seuraavat tekijät vaikuttavat siihen, että pystyy vaikuttamaan luottamushenkilönä seurakunnan toimintaan?**

	ei ollen- kaan	vähän	jonkin verran	melko paljon	ratkai- sevasti
Kuuluminen suurimpaan ryhmään	1	2	3	4	5
Kuuluminen kirkkovaltuuston tai –neuvoston puheenjohtajistoon	1	2	3	4	5
Halu vaikuttaa seurakunnan toimintaan	1	2	3	4	5
Hyvät yhteistyöverkostot	1	2	3	4	5
Yhteistyö kirkkoherran kanssa	1	2	3	4	5
Yhteistyö talousjohtajan/taluspäällikön kanssa	1	2	3	4	5
Kokoustekniikan hallinta	1	2	3	4	5
Talousasioiden hallinta	1	2	3	4	5
Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen tuntemus	1	2	3	4	5
Ohje- ja johtosääntöjen tuntemus	1	2	3	4	5
Strategiatyöskentelyn osaaminen	1	2	3	4	5
Arvojen korostaminen	1	2	3	4	5
Vaikuttaminen asioihin jo valmisteluvaiheessa	1	2	3	4	5
Esittelijän ehdotuksesta poikkeavien esitysten tekeminen	1	2	3	4	5
Muu syy, mikä? _____			3	4	5

**Kertokaa lisää...**

---

---

---

---

---

**9. Onko seuraavilla tahoilla liikaa vai liian vähän valtaa seurakunnan hallinnossa?**

	aivan liian vähän	jonkin verran liian vähän	sopi- vasti	jonkin verran liikaa	aivan liian paljon	en osaa sanoa
Kirkkoherra	1	2	3	4	5	9
Muu papisto	1	2	3	4	5	9
Muut hengellisen työn tekijät	1	2	3	4	5	9
Taluspäällikkö/talusojohtaja	1	2	3	4	5	9
Muut seurakunnan työntekijät	1	2	3	4	5	9
Kirkkovaltuuston puheenjohtaja	1	2	3	4	5	9
Kirkkovaltuusto	1	2	3	4	5	9
Kirkkoneuvosto	1	2	3	4	5	9
Valtuustoryhmät	1	2	3	4	5	9
Kunnalliset luottamushenkilöt tai viranhaltijat	1	2	3	4	5	9
Herätysliikkeet ja muut kristilliset järjestöt	1	2	3	4	5	9
Poliittiset taustaryhmät	1	2	3	4	5	9
Teillä itsellänne	1	2	3	4	5	9
Muut tahot, mitkä? _____	1	2	3	4	5	9

**10. Kenellä tai millä ryhmällä edellisessä kysymyksessä esitetyistä on mielestänne eniten valtaa seurakunnan hallinnossa? (nimetkää vain yksi)**

en osaa sanoa

9

**11. Kun vertaatte aikaisempaan aikaan seurakunnan luottamushenkilönä, onko vaikutusmahdollisuutenne seurakunnan hallinnossa?**

vähentynyt merkittävästi	vähentynyt vähän	pysynyt ennallaan	lisääntynyt vähän	lisääntynyt merkittävästi
1	2	3	4	5

**Mikä on mielestänne ollut syynä vaikutusmahdollisuuksienne muuttumiseen?**

---



---



---



---



---



**12. Tulisiko seurakunnan luottamuselinten valtaa lisätä vai vähentää seuraavissa asioissa?**

	lisätä selvästi	lisätä jonkin verran	pitää ennallaan	vähentää jonkin verran	vähentää selvästi	en osaa sanoa
Seurakunnan hengellinen elämä	1	2	3	4	5	9
Uusien työntekijöiden valitseminen	1	2	3	4	5	9
Talousarvio	1	2	3	4	5	9
Työalojen määrärahat	1	2	3	4	5	9
Seurakunnan strategiset linjaukset ja työn painopistealueet	1	2	3	4	5	9
Seurakuntatyön tavoitteiden asettaminen	1	2	3	4	5	9
Kirkollisveroprosentin määräämisessä	1	2	3	4	5	9
Investointikohteet	1	2	3	4	5	9

**13. Mitkä seuraavista tekijöistä ovat mielestänne vähentäneet luottamushenkilöiden vaikutusvaltaa seurakunnan hallinnossa?**

	ei ole vaikuttanut	vaikuttanut vähän	vaikuttanut jonkin verran	vaikuttanut paljon	vaikuttanut aivan liian paljon	en osaa sanoa
Teologisen tietämyksen puute	1	2	3	4	5	9
Kirkkoherran asema kirkkoneuvoston puheenjohtajana	1	2	3	4	5	9
Seurakuntahallinnollisen tietämyksen puute	1	2	3	4	5	9
Kirjanpitojärjestelmissä tapahtuneet useat muutokset	1	2	3	4	5	9
Raamibudjetointi	1	2	3	4	5	9
Tiukka talous	1	2	3	4	5	9
Kokousasioihin ei ehdi paneutua riittävästi	1	2	3	4	5	9
Luottamushenkilökoulutuksen puutteet	1	2	3	4	5	9
Huonosti valmistellut asiat	1	2	3	4	5	9
Asioiden esittelyn puutteet	1	2	3	4	5	9
Johtokuntien ja muiden luottamuselinten vähentäminen	1	2	3	4	5	9
Poliittiset taustaryhmät	1	2	3	4	5	9
Asioiden monimutkaistuminen	1	2	3	4	5	9
Seurakunnassa pyritään liikaa yksimielisiin päätöksiin eikä ole ”kristillistä” riitauttaa asioita	1	2	3	4	5	9

## KUNNAN TAI KAUPUNGIN HALLINTOA KOSKEVAT KYSYMYKSET

**14. Millaiset mahdollisuudet teillä on ollut kunnan/kaupungin luottamushenkilönä saada mielipiteenne kuuluviin kunnan/kaupungin hallinnossa?**

- 1 erittäin hyvät
- 2 melko hyvät
- 3 välillä huonot, välillä hyvät
- 4 melko huonot
- 5 erittäin huonot

**15. Kaventaako vai lisääkö kunnan/kaupungin työntekijöiden ja viran-haltijoiden toimiminen oman kunnan/kaupungin luottamuselimissä demokratiaa?**

kaventaa paljon	kaventaa jonkin verran	ei kavenna eikä lisää	lisää jonkin verran	lisää paljon	en osaa sanoa
1	2	3	4	5	9

**16. Missä määrin seuraavat tekijät vaikuttavat siihen, että luottamus-henkilönä pystyy vaikuttamaan kunnan/kaupungin toimintaan?**

	ei ollen- kaan	vähän	jonkin verran	melko paljon	ratkai- sevasti
Kuuluminen suurimpaan puolueryhmittymään	1	2	3	4	5
Kuuluminen kunnan/kaupunginvaltuuston tai -hallituksen puheenjohtajistoon	1	2	3	4	5
Halu vaikuttaa kunnan toimintaan	1	2	3	4	5
Hyvät yhteistyöverkostot	1	2	3	4	5
Yhteistyö kunnanjohtajan kanssa	1	2	3	4	5
Yhteistyö talousjohtajan/taluspäällikön kanssa	1	2	3	4	5
Kokoustekniikan hallinta	1	2	3	4	5
Talousasioiden hallinta	1	2	3	4	5
Kuntalain ja muiden kunnallislakien tuntemus	1	2	3	4	5
Johtosäntöjen tuntemus	1	2	3	4	5
Strategiatyöskentelyn osaaminen	1	2	3	4	5
Arvojen korostaminen	1	2	3	4	5
Vaikuttaminen asioihin jo valmisteluvaiheessa	1	2	3	4	5
Esittelijän ehdotuksesta poikkeavien esitysten tekeminen	1	2	3	4	5
Muu syy, mikä? _____			3	4	5

Kertokaa lisää...

---



---

**17. Onko seuraavilla tahoilla liikaa vai liian vähän valtaa kunnan/kaupungin hallinnossa?**

	aivan liian vähän	jonkin verran liian vähän	sopi- vasti	jonkin verran liikaa	aivan liian paljon	en osaa sanoa
Kunnan-/kaupunginjohtaja	1	2	3	4	5	9
Johtoryhmä	1	2	3	4	5	9
Sosiaali-/terveysjohtaja	1	2	3	4	5	9
Taluspäällikkö/talousjohtaja	1	2	3	4	5	9
Teknisen sektorin johtaja	1	2	3	4	5	9
Kunnan-/kaupunginvaltuuston puheenjohtajat	1	2	3	4	5	9
Kunnan-/kaupunginhallituksen puh.johtajat	1	2	3	4	5	9
Kunnan-/kaupunginhallitus	1	2	3	4	5	9
Kunnan-/kaupunginvaltuusto	1	2	3	4	5	9
Valtuustoryhmät	1	2	3	4	5	9
Oman kunnan viranhaltijat ja työntekijät	1	2	3	4	5	9
Poliittiset taustaryhmät	1	2	3	4	5	9
Teillä itsellänne	1	2	3	4	5	9
Muut tahot, mitkä? _____	1	2	3	4	5	9

**18. Kenellä tai millä ryhmällä edellisessä kysymyksessä esitetyistä on mielestänne eniten valtaa kunnan/kaupungin hallinnossa? (nimeä vain yksi)**

en osaa sanoa

9

**19. Kun vertaatte aikaisempaan aikaan kunnan/kaupungin luottamushenkilönä, onko vaikutusmahdollisuutenne kunnan/kaupungin hallinnossa?**

vähentynyt merkittävästi	vähentynyt vähän	pysynyt ennallaan	lisääntynyt vähän	lisääntynyt merkittävästi
1	2	3	4	5

**Mikä on mielestänne ollut syynä vaikutusmahdollisuuksienne muuttumiseen?**

---



---



---

**20. Tulisiko kunnan luottamuselinten valtaa lisätä vai vähentää seuraavissa asioissa?**

	lisätä selvästi	lisätä jonkin verran	pitää ennal- laan	vähentää jonkin verran	vähentää selvästi	en osaa sanoa
Kunnan hyvinvointipalveluiden kehittäminen	1	2	3	4	5	9
Uusien työntekijöiden valitseminen	1	2	3	4	5	9
Talousarvio	1	2	3	4	5	9
Sektoreiden määrärahat	1	2	3	4	5	9
Kunnan painopistealueet	1	2	3	4	5	9
Kunnan kehityssuunnat	1	2	3	4	5	9
Kunnallisveroprosentin määräämisessä	1	2	3	4	5	9
Investointikohteet	1	2	3	4	5	9

**21. Mitkä seuraavista tekijöistä ovat mielestänne vähentäneet luottamushenkilöiden vaikutusvaltaa kunnan/kaupungin hallinnossa?**

	ei ole vaikut- tanut	vaikutta- nut vähän	vaikut- tanut jonkin verran	vaikut- tanut paljon	vaikut- tanut aivan liian paljon	en osaa sanoa
Kunnallisoikeudellisen tietämyksen puute	1	2	3	4	5	9
Kunnan/kaupunginjohtajan asema esittelijänä	1	2	3	4	5	9
Hallinnollisen tietämyksen puute	1	2	3	4	5	9
Kirjanpitojärjestelmissä tapahtuneet useat muutokset	1	2	3	4	5	9
Raamibudjetointi	1	2	3	4	5	9
Tiukka talous	1	2	3	4	5	9
Kokousasioihin ei ehdi paneutua riittävästi	1	2	3	4	5	9
Luottamushenkilökoulutuksen puutteet	1	2	3	4	5	9
Huonosti valmistellut asiat	1	2	3	4	5	9
Asioiden esittelyn puutteet	1	2	3	4	5	9
Lautakuntien ja muiden luottamuselinten vähentäminen	1	2	3	4	5	9
Poliittiset taustaryhmät	1	2	3	4	5	9
Asioiden monimutkaistuminen	1	2	3	4	5	9
Kunnassa pyritään liikaa yksimielisiin päätöksiin eikä haluta riitauttaa asioita	1	2	3	4	5	9

**Mitä muuta haluaisitte sanoa?**

---

LÄMMIN KIITOS VASTAAMISESTA!

## Liite 2 Kyselyssä mukana olleiden seurakuntien ryhmittely

### LUOTTAMUSHENKILÖ 2007 TUTKIMUSKYSelyn LÄHETTÄMINEN

#### Kyselyssä mukana olleet seurakunnat; niiden koko, ryhmittely ja vastaajamäärät

Kirkkohallituksen 2005 seurakuntatalouksien vertailuryhmittelyn mukaisesti eri kokoisille

ja verokertymältään erilaisille seurakunnille

Vrt-ryhmä	Seurakunta/kunta	Kysely lähetetty luottamushenkilölle kpl		Kaikki yht.
		kirjallisena	s-postina	
<b>Ryhmä 5</b>	(jäsenmäärä 2.000 - 3.999 ja verotulot enintään 168 €jäsen)			
	1 Hartola	11		
	2 Himanka	10		
	3 Jämijärvi	10		
	4 Kaavi	10		
	5 Vaala	10		
<b>Ryhmä 6</b>	(jäsenmäärä 2.000 - 3.999 ja verotulot vähintään 168 €jäsen)			
	6 Askola	12		
	7 Pälkäne	10		
	8 Rautjärvi	8		
	9 Renko	9		
	10 Savitaipale	10		Ryhmät 5+6 yht 100 kpl
<b>Ryhmä 9</b>	(jäsenmäärä 6.000 - 8.999 ja verotulot enintään 181 €jäsen)			
	11 Alajärvi	11		
	12 Hämeenkyrö	10		
	13 Jalasjärvi	10		
<b>Ryhmä 10</b>	(jäsenmäärä 6.000 - 8.999 ja verotulot vähintään 181 €jäsen)			
	14 Hausjärvi	11		
	15 Iitti	10		
	16 Ikaalinen	8		
	17 Jämsänkoski	10		
	18 Muurame	8		
	19 Parkano	7		
	20 Virrat	10		Ryhmät 9+10 yht 95 kpl
<b>Ryhmä 11</b>	(jäsenmäärä 9.000 - 19.999 ja verotulot enintään 181 €jäsen)			
	21 Mäntsälä		10	Ryhmät 11+12+13 yht 113 kpl
<b>Ryhmä 12</b>	(jäsenmäärä 9.000 - 19.999 ja verotulot vähintään 181 €jäsen)			
	22 Nurmo		6	
<b>Ryhmä 13</b>				
	23 Hyvinkää	7	5	
	24 Järvenpää	1	11	
	25 Kajaani	12		
	26 Lohja		10	
	27 Nurmijärvi	10		
	28 Salo-Uskela	12	2	
	29 Seinäjoki	15		
	30 Tuusula	2	10	
<b>Yhteensä</b>		<b>254</b>	<b>54</b>	<b>308</b>
Vastanneet 1. postitus		114		
Vastanneet 2. postitus		34		
Sähköpostikyselyyn vastanneet/ yhteensä vastanneet			32	180
Vastausprosentti		<b>58,3</b>	<b>59,3</b>	<b>58,4</b>

### **Liite 3 Alistettavia asioita seurakuntahallinnossa 2007**

#### **YLEISTÄ ALISTAMISESTA KL 24: 1 §**

Milloin seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen päätös on alistettava, alistamisen toimittaa ja asiakirjat lähettää tuomiokapitulille seurakunnan viranomaisen päätöksen osalta kirkkoneuvosto tai seurakuntaneuvosto ja seurakuntayhtymän päätöksen osalta yhteinen kirkkoneuvosto. Jos alistettavan asian tutkiminen kuuluu kirkkohallitukselle tai opetusministeriölle, tuomiokapituli lähettää asiakirjat ja oman lausuntonsa kirkkohallitukselle. Opetusministeriölle alistettava päätös lähetetään sen tutkittavaksi vain, jos kirkkohallitus puoltaa sen hyväksymistä.

Jos seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomainen sittemmin muuttaa päätöstä, jonka alistusviranomainen on vahvistanut tai ratkaissut, muutosta koskeva päätös on alistettava.

Jollei alistusta ole toimitettu vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä, päätös on rauennut.

#### **KL 24:2§ Alistusviranomaisen päätösvalta**

Jollei vahvistettavaksi alistettu päätös ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka mene viranomaisen toimivaltaa ulommaksi tai ole muutoin lainvastainen ja jollei se myöskään ole epätarkoituksenmukainen, se on vahvistettava. Päätökseen voidaan vahvistettaessa tehdä asiasisältöön vaikuttamattomia oikaisuluonteisia korjauksia. Jos alistusviranomaisen on tämän lain mukaan ratkaistava asia, se voi muuttaa alistettavaa päätöstä muullakin tavalla.

Alistetusta päätöksestä tehty valitus on ratkaistava alistusasian yhteydessä. Alistettua päätöstä ei saa vahvistaa tai ratkaista ennen kuin valitusaika alistetusta päätöksestä on päättynyt.

KL 9:1§ 2 mom Alistettavassa asiassa päätösvaltaa ei voida siirtää kirkkovaltuustolta.

#### **SEURAKUNNAN ON ALISTETTAVA SEURAAVAT ASIAT:**

- Virkasääntö tuomiokapitulin vahvistettavaksi KL 6:14 § 1 mom
- Kirkkoneuvoston ohjesääntö tuomiokapitulin vahvistettavaksi KL 10:3 § 1 mom
- Uuden kirkon tai siunauskappelin rakentaminen kirkkohallituksen vahvistettavaksi KL 14: 1 § 2 mom
- Kirkon käyttämättä jättämistä sekä kirkollisen rakennuksen purkamista tai sellaista korjaamista, joka olennaisesti muuttaa sen ulko- tai sisäasua koskeva päätös kirkkohallituksen vahvistettavaksi KL 14: 2 § 2
- Kirkonmaan luovuttamista koskeva päätös kirkkohallituksen vahvistettavaksi 14: 3 § 1 mom
- seurakunnan kiinteän omaisuuden myymistä, vaihtamista tai muuta luovuttamista koskeva päätös kirkkohallituksen vahvistettavaksi KL 14: 4 § 1 mom
- seurakunnan kiinteän omaisuuden vuokraaminen yli 10 vuodeksi tuomiokapitulin vahvistettavaksi KL 14: 4 § 2 mom
- Hautausmaan perustamista tai laajentamista koskeva päätös kirkkohallituksen vahvistettavaksi KL 17: 1 §
- Hautaustoimen ohjesääntö tuomiokapitulin vahvistettavaksi KJ 17:7 §
- Hautausmaakaava ja käyttösuunnitelma tuomiokapitulin vahvistettavaksi KJ 17: 8 §

#### **VALITUSVIRANOMAINEN**

- Alistettavissa asioissa viranomainen, jolle asia alistetaan toimii myös valitusviranomaisena.

21.5.2007 Kari J. Hietala