

Professionalismi mahdollisuutena hahmottaa kunnallista päätöksentekoa

José Valanta

PROFESSIONALISM: A WAY TO UNDERSTAND LOCAL DECISION-MAKING

This article deals with the different forms of decision making mechanisms within the local government. It concentrates on the power relationships between the two major actor-groups, namely the appointed officials and the elected representatives.

My special interest lies in the field of local land-use sector. In order to get a more realistic picture about the actual nature of decision-making mechanisms in this technical policy area, I use the theory of professionalism. My particular interest is the question whether regional planners and/or local politicians be considered professionals. And if so, could it offer us a more accurate way to understand the three basic forms of decision-making ie. the formal, the technocratic and the joint-elite models.

The formal model of decision-making is very normative. It assumes the officials to prepare the decisions politicians make and thereafter to implement the decisions made. And today it is a common knowledge that the more technical the policy area is, the more dependent the politicians have become on the officials.

This continual and growing complexity of the decisions at the local level has been considered to increase the possibilities of technocratic use of power. In many cases the local politicians lack the substance-knowledge of the policy area they are supposed to lead politically. In the sector of land use this has often made the dominance of the regional planners possible.

So called joint-elite model doesn't deny the growing importance of expert-based decision-making. But it also stresses the role of the leading local politicians. Joint-elite model points out that the actual decision-making power lies in the hands of the experienced local politicians and leading local officials.

Keywords: local politicians and officials, decision-making, expertise, professionalism, power relations.

1. MUODOLLINEN VALTASUHTEEN VINOUMA

Päätöksenteko on poliittisen toiminnan ja hallinnon ydinprosessi myös paikallistasolla

(esim. Asunmaa 1994, 197). Se on monivaiheinen tapahtumasarja, jossa tehtäviin päätöksiin ja niiden tekotapaan vaikuttaa niin päätöksentekijöiden määrä ja rakenne, päätöksen kohde ja vaikuttavuus kuin päätöksentekijöiden väliset toimivaltasuhteetkin. Kunnalliseen päätöksentekoon osallistuvien keskeisimpien toimijoiden, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden, keskinäisten suhteiden hahmotus kuuluu puolestaan kunnallispoliittisen tutkimuksen peruskysymyksiin.

Pohjana näissä hahmotuksissa on kunnallislain määrittämä ns. **muodollinen malli**, jonka mukaan kunnalliset nähdään kunnallisen demokration takuumiehenä, eli ei vallan käyttäjinä vaan sen lähteinä. Kunnalliset luovuttavat valtansa heidän mandaatillaan istuville valtuutetuille, joista koostuva valtuusto sekä valitsee välillisesti muut luottamuselimet että käyttää ylintä kunnallista päätösvaltaa. Kunnan viranhaltijoiden osana on puolestaan valmistella ja panna täytäntöön luottamuselinten päätökset. (esim. Kuinka kunta toimii 1988, 25; Nousiainen 1992, 306–307).

Kunnallislakiin perustuva muodollinen malli pohjaa puhtaasti rakenteellisiin tekijöihin määrittäessään sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden että eri luottamuselinten keskinäisen työnjaon ja niiden väliset valtasuhteet (esim. KunL 1, 13, 23 ja 28 §). Mallin institutionaalisen näkemyksen mukaan paikallinen toimi- ja päätösvalta jakautuu puhtaasti työnjaon perusteella: viranhaltijat sekä valmistelevat luottamushenkilöiden päättäviksi tulevat asiat että huolehtivat tehtyjen päätösten käytännön toteutuksesta. Virkamiehet siis palvelevat poliittisia isäntiään lopullisen päätösvaltan ollessa edelleen poliitikoilla (esim. Aberbach ym. 1981, 5). Tämä lähestymistapa on juridisesti aina pätevä, sillä tapahtuipa asioiden valmistelu miten hyvänsä ja kenen toimesta tahansa, saa päätös legitimaationsa aina muodollisen, poliittisen mekanismin kautta.

Varhempi kirjallisuus aina 1970-luvun alkuun asti näki viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen suhteen usein edellä kuvatun dikotomisesti (Stoker & Wilson 1986, 287–288; Wilson ym. 1994, 270). Myöhemmin päinvastaiset

äänenpainot ovat lisääntyneet (esim. Aberbach ym. 1981, 16, 21; Pyy 1993, 45; Ryytänen 1985, 256; Ryytänen 1991, 186) eikä mainittujen toimijoiden välille haluta entiseen tapaan tehdä niin suurta eroa. Muodollisen mallin normatiivinen käsitys työn ja toimivallan jakautumisesta on selvästi rajoitteinen, sillä se pyrkii paremminkin selittämään miten asioiden tulisi tapahtua kuin miten ne tosiasiaassa tapahtuvat, eli se esittää toiveita totuutena. Muodollisen mallin näkemys luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisistä toimivaltasuhteista onkin parhaimmillaan yksinkertainen ja pahimmillaan virheellinen (Wilson ym. 1994, 270).

Muodollisen mallin mukainen päätöksentekoprosessi pohjaa muodollisten rakenteiden määrittämiin valta-, vastuu- ja työjärjestyskysymyksiin, eivätkä päätöksentekijöiden erilaiset motiivit sen mukaan vaikuttaisi päätöksentekoon, joten agendaa ei edes pyrittäisi manipuloimaan. Malli olettaa lisäksi virkamiesten todella olevan neutraaleja kunnallishallinnollisia toimijoita, samoin kuin sen, ettei eri intressitahoilla ole pyrkimyksiä joko suoraan tai edustajiensa välityksellä vaikuttaa päätöksenteon sisältöön. Vaikka päätöksentekijöiden yksilöllisiksi tekijöiksi luokiteltavien ja toisistaan poikkeavien motiivien, arvojen, asenteiden ja kulttuuristen kokemusten olemassaolo ja vaikutukset päätöksen perusteisiin ovat esim. Asunmaan (1994, 199) mukaan yleisesti tiedossa ja hyväksytyjä, ei niitä dokumentoida varsinaisen päätöksenteon yhteydessä. Muodollinen malli ottaa toimijoiden väliset toimivaltasuhteet siis mekaanisesti annettuina ja samalla ongelmatomina.

Kuten tunnettua, kunnallinen päätöksenteko ei noudata käytännössä näin virtaviivaisia toimintalinjoja. Toimijoiden väliset vuorovaikutussuhteet ovat varsin moniaineksisia eivätkä yksittäiset viranhaltijat ja asukkaiden suoraan valitsevat luottamushenkilöt suinkaan ole ainoita kunnallisia päätöksentekijöitä (kts. Asunmaa 1994, 199), sillä myös välillisesti valitut luottamushenkilöt, viranhaltijat ja työntekijät, kuntalaisista koostuvat painostusryhmät, yritykset, puolueet ja lehdistö vaikuttavat tai ainakin pyrkivät vaikuttamaan päätösten sisältöön. Mitä suuremmista taloudellisista päätöksistä on kyse, sitä aktiivisemmin em. tahot pyrkivät päätöksentekoon vaikuttamaan joko suoraan tai edustajiensa välityksellä. Kunnallinen päätöksentekojärjestelmä onkin huomattavasti monimutkaisempi ja ongelmallisempi kuin kunnallisen demokratian periaatemalli (esim. Kuinka kunta toimii 1988, 27; Nousiainen 1992, 307; kts. myös Pystynen 1972, 83–84) Toisinaan

rationaalisten päätösten aikaansaaminen ylipäättään tilanteessa, jossa vastakkain ovat yhtäältä viranhaltijoiden edustamat kapea-alaiset faktat ja toisaalta poliitikkojen edustamat moninaiset arvot on monesti nähty jo ajatuksellisesti mahdottomiksi (Aberbach ym. 1981, 6, 9).

Muodollisen mallin mukaan poliittisten luottamushenkilöiden tehtävänä on viranhaltijoiden toiminnan ohjaaminen. Kuitenkin erityisesti teknisillä kunnallishallinnon lohkoilla, joilla tehtävillä ratkaisuilla on vielä usein huomattava kunnallistaloudellinen merkitys, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhde voi muodostua ongelmalliseksi. Luottamushenkilöiden on nähty tulevan sitä riippuvaisemmiksi viranhaltijoiden valmistelutyöstä, mitä teknisempiä käsiteltävät asiat ovat. Syytä tähän on pidetty sitä, että poliitikoilta puuttuu niin ammattitaito, informaatio kuin aika perehtyä ja päättää kaikista hallinnonalansa asioista (esim. Aberbach ym. 1981, 5). Tällaista toimialaa puhtaimmillaan edustaa kunnallinen kaavoitussektori.

Puhuessaan kaavoittajista esim. Baer (1977, 676) kuitenkin ihanteellisesti korostaa työn avustavaa luonnetta paikallisessa päätöksenteossa. Hän vertaa kaavoittajaprofession roolia kättilön toimintaan ja muodollista mallia mukailien katsoo kaavoittajat ennemminkin työn avustajiksi kuin sen varsinaisiksi suorittajiksi. Kaavoitus ei Baerin mielestä ole normaalisti luonteeltaan suoraa ja välitöntä syys-seuraus, ärsyke-reaktio tai ongelma-ratkaisu -tyyppistä työtä, vaan kaavoittaja toimii epäsuorasti ja pitkällä aikavälillä.

Suunnittelusta ja valmistelusta vastaavalla virkamiehistöllä oleva informaatioetu merkitsee Nousiaisen (1992, 307) mukaan usein varsin huomattavaa vaikutuksen lähdeä heitä ohjaaviin poliittikkoihin nähden. Eli asetelma jakaisi toimijat selkeästi kahteen käsitteelliseen ryhmään, maallikkoihin ja asiantuntijoihin. Tämä käsitepari on ymmärrettävä vain suhteessa tiettyyn tehtävään (Kamppinen ym. 1995, 175), sillä jokainen asiantuntija on asiantuntija vain jossakin asiassa ja muissa asioissa hän on maallikko (Wiberg 1989, 221). Esim. kunnallisella kaavoitussektorilla toimivien kaavoituksen maallikoiden tehtävänä olisi ohjata teknistä erityistietoa omaavien kaavoitusasiantuntijoiden toimintaa. Käytännössä tämä työ on osoittautunut vaikeaksi ja toisinaan tilanne voi muodostua myös täysin päinvastaiseksi. Luottamushenkilöt ovat pitkälti riippuvaisia kaavoitusviranhaltijoiden tekemästä valmistelutyöstä eikä politiikan ja hallinnon työjaon muodollinen perussääntö – poliitikot asettavat tavoitteet, jotka hallintokoneisto toimeenpanee – aina suinkaan toteudu. Esimerkiksi

Pyyn (1993, 45) mielestä viranhaltijoilla on päinvastoin keskeinen rooli myös tavoitteen asettelussa, koska varsinkin pienissä kunnissa luottamushallinto koostuu amatööripoliitikoista. Näissä kunnissa myös esittelijän asema saattaa muodostua liian hallitsevaksi. Vaara poliittisen kontrollin poistumiselle ja lisääntyvälle teknokraattiselle vallankäytölle kasvaa sitä suuremmaksi, mitä huomattavampi epäsuhta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisessä tietotasossa valitsee.

Kunnallisista toimialoista kaavoitussektori lieene se, jossa toimijoiden väliset suhteet oireilevat herkimmin tai ainakin näkyvimmin. Tulisiko kunnallisesta kaavoitustoimijoiden välisiä toimivaltasuhteita – muodollisen mallin edellä kuvailtujen puutteiden johdosta – tarkastellakin sitten kokonaan toisista lähtökohdista käsin? Olisiko mahdollista saada todenmukaisempi kuva kaavoitussektorin päätöksenteon mekanismeista, koko hallinnollisen mallin toiminnasta ja kaavoitussektorilla vallitsevasta todellisuudesta hyökkäämällä muodollinen malli sen tekemien liiallisten yksinkertaistusten vuoksi? Pystyisivätkö muut mallit paremmin huomioimaan teknisen sektorin työnjaollisia erityispiirteitä ja hahmottamaan selkeämmän kokonaiskuvan sektorin toimijoiden välisistä toimivaltasuhteista?

Problematisoin seuraavassa muodollisen mallin kritiikissä korostunutta luottamushenkilöviranhaltija, amatööri-ammattilainen – vastakkainasettelua professioteoreettisen näkökulman avulla. Paikallistason kaavoitustoimijat (viranhaltijat ja poliitikot) eivät muodosta yleisesti tunnettuja professionaalisia ryhmiä. Lähtöoletukseni on kuitenkin se, että molempia mainituista ryhmistä voidaan – ja kaavoitussektorin teknisen luonteen vuoksi tulee – lähestyä professioidina. Koska artikkelini painopiste on kunnallisessa päätöksenteossa ja sen toimivaltasuhteissa, tarkastelen kaavoitusviranhaltijoita nimenomaan kunnallisena virkamiesprofessiona ennen kuin erityisen kaavoittaja-ammattikunnan edustajina.

Ottamalla huomioon professionalisoitumisen mahdollisuus kunnalishallinnon ja -politiikan tasolla, voidaan muodollisen mallin selitysvoimaa nähdäkseni parantaa kahden uuden lähestymistavan avulla. Nämä ovat seuraavassa kaavoittajien professionalisoitumista käsittelevässä luvussa esiteltävä **teknokratiamalli** sekä politiikan ammattilaistumisesta kertovan osuuden alussa kuvattava **yhteiselittimalli**.

2. TEKNOKRATIAA VAI PROFESSIOKRATIAA

Patrick Dunleavyn (1984, 76) mielestä usein käytetty Offen kolmijako julkisen päätöksenteon pluralistisesta, byrokraattisesta ja korporatistisesta luonteesta antaa puutteellisen kuvan, sillä se rajaa ulkopuolelleen professioiden dominoimat, voimakkaasti eriytyneet ja laajaa tietämystä vaativat teknisen sektorin toimintalohkot. Dunleavy laajentaakin tätä ryhmää neljännellä, erityisesti paikallistasoa leimaavalla professionalistisella päätöksentekomallilla. Professionaalinen päätöksenteko on hänen mukaansa ominaisinta paikallishallinnon teknisillä ja suunnitteluorientoituneilla sektoreilla, joissa toimivien professionaalien mahdollisuudet vaikuttaa ohi poliittisen kontrollin ovat todellisia (emt. 79). Dunleavyn mukaan professionaalinen päätöksentekomalli tarkoittaa käytännössä samaa kuin ns. teknokraattinen malli (emt. 77).

Teknokraattisessa mallissa virkamiehet nähdään kunnallista päätöksentekoa dominoivina voimina juuri teknisen tietämyksensä sekä käytännön työn kautta syntyvän erikoisosaamisen perusteella (esim. Wilson ym. 1994, 270–271). Heidän ohjaajikseen tarkoitettut luottamushenkilöt ovat sitä vastoin osa-aikaisia politiikan amatöörejä sekä hallinnonalansa generalisteja. Poliittisen päätöksenteon voi Fisherin (1990, 18) mukaan nähdä siirtyneen pois poliitikoilta ja puolueilta hallinnon ammattilaisille. Hänen mielestään tämä ryhmä muodostaa nykyisin jo varsin merkittävän poliittisen päätöksentekoryhmän perinteisten taloudellisen ja poliittisen eliitin rinnalla. Näiden hallinnon ammattilaisten vaikutusmahdollisuuksien Fisher näkee lisäksi olevan lisääntyvässä määrin riippumattomia poliitikoista, joita heidän muodollisen mallin mukaan tulisi palvella (emt. 19, 148). Kehitys onkin kulkenut yhä vahvemmin kohti professionaalien hoitamaa paikallishallintoa, jolloin jännite demokraattista kontrollia edustavien poliitikkojen ja professionaalista tietoa edustavien virkamiesten välillä on lisääntynyt. (Stoker & Wilson 1986, 287; kts. myös Harisalo ym. 1992, 117–121, 187–188).

Varsinkin paikallistasolla epäsuhta poliitikkojen ja viranhaltijoiden asiantuntemuksessa voi olla omiaan vahvistamaan edellä kuvattua kehitystä. Tarkastelen seuraavassa lyhyesti kaavoittajakuntaa teknokraattisena ammattiryhmänä professioteorian avulla.

2.1. Kaavoittajaprofessio

Jo 1933 A.M. Carr-Saunders ja P.A. Wilson päätyivät arkkitehtien ohella luokittelemaan professioksi niin maanmittaajat kuin kunnallishallinnon virkamiehetkin (Carr-Saunders & Wilson 1964 (1933) 176–207, 245–250). Varsinkin aiemmin kaavoitusta ja aluesuunnittelua lähestyttiin lähes pelkästään teknisin kriteerein ja tämän, samoin kuin arkkitehtikunnan aiemman kaavoitusdominanssin johdosta työ täytti varsin yksiselitteisesti profession tunnuspiirteet (esim. Baer 1977, 672).

Tänä päivänä kunnallisten kaavoitusviranhaltijoiden työn voi nähdä täyttävän sekä teknokraatin että professionaalien tunnusmerkit mm. työnantajasektorin, työn teknisen luonteen kuin alan erityistietämyksenkin perustella entistä selkeämmin. Esim. anglo-amerikkalaisessa kirjallisuudessa kaavoittaja-ammattikunta mielletään professioksi (kts. esim. Baer 1977; Marris 1994; Krumholz 1994; Reade 1984), mutta sitä kuvaavassa termistössä on kuitenkin suurta kirjoa. Koska nimeä "planner" tarkoittaa myös normaaliin kuntasuunnittelun liittyviä tehtäviä, on kaavoittajien nimikettä täsmennetty usein joko suunnittelun kohteen tai toiminnan laadun mukaan. Kohteen mukaan mainitut voivat tällöin olla esim. kaupunki- tai yhdyskuntasuunnittelijoita (town-planner, city-planner, urban-planner, regional-planner) ja toimintaa painottaen voidaan kaavoituksen kohdalla puhua maankäytön suunnittelusta (land-use planning). Usein kaavoitus kulkee kirjoituksissa kuitenkin arkkitehtuurin ja kaavoittaja arkkitehdin varjossa.

Kaavoittajien luokittaminen professioksi voi tapahtua kahdella tavalla. Ensinnäkin se voi tapahtua perinteisiä piirreteoreettisia menetelmiä noudattaen, jolloin keskeiseen asemaan nousee (akateeminen) koulutus. Näin ajatellen raja profession ja semiprofession välillä on häilyvä, sillä vain harvoissa teollistuneissa maissa alalle erikoistava (akateeminen) koulutus on alalle pääsyn ehto. Vaikka Suomessakin on nykyisin mahdollisuus erikoistua kaavoitukseen myös akateemisesti ja vaikka maamme kaavoittajakuntaan kuuluukin huomattava suunnitteluprofessio-ammattien (Baer 1977, 672) edustus (arkkitehdit, maisema-arkkitehdit ja insinöörit), koostuu sen pääjoukko silti varsin heterogeenisen koulutuksen saaneista henkilöistä. Esim. Nupponen (1993, 131) puhuessaan maamme yhdyskuntasuunnittelija-ammattikunnasta toteaa yksiselitteisesti, ettei se täytä profession tunnuspiirteitä. Päinvastaisena käytännön esimerkkinä taas toi-

mii Iso-Britannia, jossa julkishallinnon kaavoittajille on edellytyksenä oma erikoiskoulutuksensa. Siellä Royal Town Planning Institututen käyneet suorittavat "Characted Town Planner" -tutkinnon (Baer 1977, 675).

Kaavoittaja ei ole varhemman professiovaateen mukaisesti vapaan ammatin harjoittaja, vaan kuuluu ennemminkin hyvinvointivaltiollisen organisaatioprofession piiriin (kts. esim. Laffin 1986, 22) ja on valmistelevaluonteensa vuoksi nähty ennemminkin avustavaksi professioksi (aspirant profession) (esim. Konttinen 1990, 9). Työ täyttää lisäksi monissa yhteiskunnissa keskeisen profession tunnuspiirteet; se on palkallinen julkinen (valtion tai kunnan) virka (Hellberg 1986, 25–28; Konttinen 1990, 49–50). Tämän nojalla toisena mahdollisuutena on luokitella kaavoittajat puhtaasti viranhaltijoiksi ja tarkastella profession akselilla yleishallintovirkamies-asiantuntijavirkamies, eli ts. generalisti-spesialisti jaottelua noudattaen.

Generalistien eli yleishallintovirkamiesten on nähty työskentelevän laajalla toimintakentällä, yleensä linjaorganisaatioissa (Vrt. Hill 1972, 140–147), omaavan hyvän organisointikyvyn, sitoutuvan toimintaorganisaatioonsa, koordinoivan erityistehtäviä hoitavien yksiköiden toimintaa sekä sijoittuvan organisaatioissa spesialisteja korkeammille tasoille että omaavan heitä tiedollisesti laajempia kokonaisuuksia. Heistä on käytetty myös nimitystä yleisbyrokraatit. (Helander 1993, 115–120, 125)

Spesialistien (asiantuntijaprofessionaalien) on sitä vastoin nähty hallitsevan erityistietämystä kapeammalta alueelta, omaavan generalisteja korkeammat analyttiset tiedot ja taidot, saaneen alalle valmistavan erityiskoulutuksen ja suuntaavan sitoutumisensa sekä työorganisaatioonsa että omalle professiolleen. (Helander 1993, 116; kts. myös Fisher 1990, 19). Lojalisuutta, sitoutumista ja leimautumista professiolle pidetään siis myös kunnallishallinnon piirteinä. Stewart uskookin valtaosan kunnallisista työntekijöistä esittelevän itsensä ennemmin arkkitehdeiksi, lakimiehiksi tai kirjastonhoitajiksi kuin kunnan viranhaltijoiksi. (Stewart 1986, 15)

Kaavoittajien kaltaisten spesialistien yhteistoiminta hallinnon generalistien kanssa ei ole aina ongelmaton. Spesialistien professionaaliset toimintaideologiat voivat olla vaikeasti sovitettavissa yhteen generalistien noudattaman ja hallintoorganisaation toimintaa ohjaavan poliittisen ideologian kanssa. Onkin tavallista että esim. kaupunkisuunnittelijoiden näkemykset kaupungin yleisuunnittelusta ovat pahasti ristiriitaisia kaupun-

kien usein taloudellisiin perusteluihin rakentuvien yleissuunnitelmien kanssa. (Helander 1993, 117). Nämä ristiriidat saattavat helposti kärjistyä myös asioiden poliittisessa käsittelyssä, jossa spesiaalistien usein varsin kapea-alaiset intressit kohtaavat myös poliitikkojen toimintaa säätelevien taloudellisten yleissuunnitelmien asettamat rajat.

Vaikka paikallisen kaavoituksen käytännön hoitaminen on siis viranhaltijoiden käsissä, kuuluu kaavoitukseen – muiden kunnallisten sektoreiden tavoin – olennaisena osana politiikka. Esimerkiksi Baerin (1977, 675–676) mielestä kaavoitus on liian tärkeä sektori vain kaavoittajien käsiin jätettäväksi. Paikallispoliitikkojen tulisikin muodollisen mallin mukaisesti johtaa kaavoitustoimintaa. Teknokratia-ajattelu katsoo poliitikkojen asia- ja poliittisen substanssin kuitenkin riittämättömäksi ohjaamaan kaavoitustoimintaa. Mallia tukeva kirjallisuus näkeekin paikallispoliitikot usein »epä-älyllisinä, poliittisesti heiveröisinä ja kykenemättöminä» johtamaan laaja-alaista kunnallishallintoa ylipäätään (Wilson ym. 1994, 271). Teknokratiamallissa ohjaajista tulisikin helposti ohjattavia.

Edellä mainittu kuvaus sopii eittämättä osaan paikallispoliitikoista. Newtonin (1979, 112–113) mukaan on silti oletettavaa, että paikallispoliitikkojen joukosta löytyy nykyisistä ja entisistä lautakuntien, hallitusten, johtokuntien ja valtuustojen puheenjohtajista, puoluejohtajista ja konkari-poliitikoista koostuva ryhmä, joka kykenee kokemuksensa, tietojensa, omaamansa auktoriteetin ja poliittisen taitonsa avulla pitämään puolensa virkamiehistöä vastaan kaikissa tilanteissa. Tämä ryhmä on kykenevä jatkossakin tekemään poliittisesti merkittäviä päätöksiä ilman vaaraa ulkopuolisesta ohjailusta ja samalla johtamaan virkamiesten toimintaa. Newtonin otaksumaan liittyikin oletus siitä, että paikallispoliitikkojenkin joukosta on löydettävissä politiikan professionaaleja.

3. YHTEISELIITTI

Muodollisen mallin mukaan kunnallista päätöksentekoa leimasi kollegiaalinen perusvire: päätöksenteko on pääasiassa vain kahden laajan osapuolen tasa-arvoista ja harmonista yhteistoimintaa. Tämä asetelma ei kuitenkaan aina päde, vaan asioista päättävien henkilöiden joukko on lopulta varsin pieni (esim. Ryyänen 1985, 256). Teknokraattisessa mallissakin tämän tasapainon nähtiin järkkyyneen ja poliitikkojen substanssipulan ja poliittisen kokemattomuuden johdosta to-

siasiallisten päätösvallan katsottiin olevan virkamiehillä.

Ns. yhteiselittimallissa (joint-elite model), paikallista päätöksentekoa katsotaan dominoivan teknokraattisessa mallissa vastakkain asetetut ryhmät, nimittäin pieni professionaalien virkamiesten joukko yhdessä edellä mainitun kokeneen paikallispoliittikkoryhmän kanssa. Saundersin mukaan näiden kahden liittolaisuus muodostaisi päätöksentekoon eräänlaisen toiminnallisen symbioosin, jossa ns. takarivin luottamushenkilöstöllä ja nuoremmilla virkamiehillä olisi vain marginaalinen rooli (Saunders 1980; kts. myös Blowers 1980). Stokerin ja Wilsonin mukaan tällaisia toiminnallisia liittoutumia muodostuu nimenomaan samalla toimintaloikolla toimivien poliitikkojen ja viranhaltijoiden väliin. Näiden liittoutumien vaikutusvalta kunnallisessa päätöksenteossa voi olla erittäin huomattavaa ja näkyvimpiä esimerkit tällaisesta toimialakohtaisesta pienryhmädominanssista löytyvät usein nimenomaan kaavoitussektorilta. (Stoker & Wilson 1986, 290)

Yhteiseliitin esiintymisen edellytyksenä siis on, että paikallispoliitikoista löytyisi politiikan ammattilaisia. Puhuttaessa politiikasta yleisellä tasolla on sen mieltäminen ammatiksi usein vaikeaa. Poliitiikka, oli se kuinka kovaa tai liikaista työtä hyvänsä, on vaikeasti kategorisoitavissa ja rajattavissa tavanomaisilla mittareilla ammattien laajaan perheeseen.

Politiikan paikantaminen professioksi, käytettiin mittarina sitten piirreoteoreettisia, funktionalistisia tai suhdemääritteisiä professioteorioita, ei ole yksiselitteistä. Poliitikoilta puuttuu suoraan alalle valmistava (akateeminen) koulutusväylä ja tätä kautta usein sektorin teoreettiset tiedot ja taidot. Vaikka puhutaankin politiikan kielestä, ei sen voi katsoa täyttävän kehittyneen kieli- ja käsitejärjestelmän kriteereitä. Myöskään ammatin autonomisuuden tai lisääntymissäätelyn vaade ei toteudu, sillä yksittäisten ehdokkaiden yhteis- ja omat vaalilistat tai uuden puolueen perustaminen ovat mahdollisia keinoja kiertää tämä. Poliitiikan altruistinen ammattietiikka ja intellektuaalisuus ovat myös kovin kyseenalaisia käsitteitä. Ainoa mainittujen professioteoreettisten lähestymistapojen mukaisesti politiikassa normaalisti täyttyvä kriteeri on organisoituminen, joka poliitikoilla kanavoituu useimmiten puolueiden välityksellä. Poliitiikka täyttäneen kiistatta myös jutustelija-ammattin (chattering occupation) tunnuspiirteet. Tarkastelen seuraavassa lyhyesti politiikan ja poliitikkojen ammattilaistumista paikallistasolla kolmen eri kriteerin avulla.

3.1. Poliittisen professionalismin dimensiot

Politiikan professionalisoitumista voidaan tarkastella perinteisesti politiikan tekoon uhratun ajan ja siitä maksettavien korvausten perusteella. Tämän lisäksi politiikan teko saa (tai jää pait-si) ammattimaisia piirteitä usein vaalien läheisyydessä. Ehdokkaiden vaalikampanjoiden suunnitelmallisuus, oman vaalitoimiston avaaminen, vaalirahoituksen koko ja sen lähteet sekä vaali-työhön mobilisoidun tukiryhmän koko ja/tai aktiivisuus ovat ammattimaista politiikantekoa kuvaavia indikaattoreita.

Tarkasteltaessa politiikan ja professionaalisuuden suhdetta voidaan tehdä ero kolmen lähestymistavan välillä. Niistä ensimmäinen tarkastelee professio-ammattien edustajien esiintymistä politiikan eri areenoilla, joko niiden sisällä esim. luottamushenkilönä tai niiden ulkopuolella esim. asiantuntijatehtävissä. Tätä strukturalistista lähestymistapaa voitaisiin kutsua myös *professionien politisoitumiseksi*. Lähestymistavan avulla pyritään selvittämään esim. yksittäisten professionien pyrkimyksiä tai mahdollisuuksia muodostaa edunvalvontaverkostoja poliittisen kentän sisälle (esim. Valanta 1992), professionaalisten ammattiliittojen harjoittaman edunvalvontapolitiikan eri muotoja (esim. Rinne, Silvennoinen & Valanta 1995) tai valtion- ja paikallishallinnon politiikkayhteisöjen harrastamaa alajärjestöpolitiikkaa (esim. Helander 1993, 104–106).

Sitä voidaan lähestyä yhtäältä tarkastelemalla eri professionien edustajien esiintymistä (frekvenssejä) politiikan eri areenoilla. Kiinnostus tässä lähestymistavassa kohdistuu politiikkaan sijoituneiden professionaalien määrän lisäksi heidän poliittiseen toiminta-areenaansa ja sen läheisyyteen suhteessa heidän siviiliammattiinsa tai työnantajasektoriinsa. Painotus on siis professionien mahdollisten edunvalvontaverkostojen tunnistamisessa.

Siviiliammatti-kriteerillä pyritään selvittämään sitä, onko politiikkaan sijoittuneilla professionaaleilla pyrkimys ja jopa mahdollisuudet vaikuttaa ammattikuntansa edunvalvontaan luottamustehtävänsä välityksellä. Se, asettaako politiikkaan sijoittunut profession edustaja etusijalle valitsijoidensa vai ammattiryhmänsä edun niiden kohtauksessa ristiriitatilanteessa, jää poliittikon omantunnon kysymykseksi. Poliittisen vaikutuskanavan välityksellä professionien edustajilla on joka tapauksessa muotoutunut paremmat mahdollisuudet edistää myös ammattikuntansa tärkeinä pitämiä tavoitteita.

Työnantajasektori-kriteerillä tarkastellaan lähin-

nä kunnallisten viranhaltijoiden sijoittumista politiikkaan. Tällaiset puoluesidonnaiset viranhaltijat ovat puolueiden tahoilta koettu erityisen houkutteleviksi vaihtoehtoiksi niille kunnallishallinnon alueille, jotka edellyttävät laajoja teknisiä kvalifikaatioita (Helander 1982, 465–466). Aiemmin joidenkin maamme kunnanhallitusten jäsenistä yli puolet oli kunnan omia viranhaltijoita ja monien pienten kuntien lautakunnat muistuttavat lähinnä opettajanhuoneita. Tällaisen kaksoisroolin myötä vaara palvelijan ja hallitsijan roolien sekoittumiselle, valta- ja vastuusuhteiden hämärtymiselle sekä luottamushenkilöjärjestelmän kansanvaltauuden laskulle on ilmeinen.

Ryynäsen tavoin voitaisiinkin kysyä, onko parempaa demokratiaa ylläpitää muodollista luottamusmieshallinnon julkisivua ja ottaa viranhaltijoita päätöksentekoon asiantuntijoiksi maallikoiden rinnalle kiertoteitse, kuin että kyseisille viranhaltijoille annettaisiin suoraa päätösvaltaa. (Ryynänen 1985, 256). Uusi kunnallislaki on rajoittanut tätä vapaakuntakokeilun yhteydessä lisäantynyttä kahdella tuollaista istumista kunnallisten viranhaltijoiden vaalikelpoisuutta tiukentamalla. Samaa päämäärään tähtäsi Suomen Kuntaliiton syksyn 1996 kunnallisvaaleja silmällä pitäen kunnanhallituksille lähettämä yleiskirje, joka sisälsi tiukennettuja tulkintoja vaalikelpoisuudesta valtuustoon. (Yleiskirje 4.1.1996)

Toinen politiikan ja professionalismin suhdetta tarkasteleva lähestymistapa keskittyy poliittikassa mukanaolevien henkilöiden piirreteoreettisiin professiopiirteisiin. Lähestymistapa on siis deskriptiivinen ja tutkimustapa usein vertaileva. Vertailu suoritetaan joko tutkittavan toimielinrakenteen aiempiin kokoonpanoihin tai toisten yksikön (kunnan/läänin/maan) vastaaviin toimielinrakoonpanoihin. Tarkastelu kohdistuu poliittikkojen substanssiin lähinnä koulutuksen, ammatin ja politiikkatietämyksen alueilla. (kts. esim. Granqvist 1991; Helander & Ståhlberg 1989; Stolpe 1991; Valanta 1992). Mitä korkeampi koulutus, suurempi läheisyys hallinnonalan ja siviiliammattien välillä, pitempi poliittinen kokemus tai enemmän samanaikaisia luottamustoimia paikallispoliittikolla on, sitä professionalisoituneenpana häntä voidaan pitää. Keskeisin indikaattori näistä on kokemus. Poliittikassa voidaankin muiden sektoreiden tavoin käyttää käsitteitä noviisi-ekspertti jakamaan toimijat kahteen ryhmään sen mukaan, mikä on heidän kykynsä ratkaista käsillä olevia ongelmia (Kamppinen ym 1995, 175). Tiukan paikan tullen kokeneet politiikan eksperdit ovatkin puolueidensa henkisiä tukipilareita. Ammattipoliittikkojen ryhmän mahdollista syntyä

amatöörien rinnalle tutkivaa lähestymistapaa voidaan kutsua myös *poliitikkojen professionalisoidumiseksi* (Vrt. Burrage & Torstendahl 1985).

Kolmas lähestymistapa koskee koko poliittisen toiminnan ammattimaistumista. Tämä viimeinen vaihe on useimmiten seuraus poliitikkojen professionalisoidumisesta. Sen tutkimuskohteena voivat olla jo vakiintuneet poliittiset toimijayhteisöt, poliittisen toimintansa alkuvaiheessa olevat organisaatiot tai uuteen poliittiseen järjestelmään siirtyneet kokonaiset valtiot. Viimeistä, funktionalistiseksi luonnehdittavaa lähestymistapaa voidaan nimittää *politiikan professionalisoidumiseksi*.

Mainittujen kolmen tarkastelutavan nyansseissa voidaan nähdä lähekkäisyyttä, päällekkäisyyttä eikä niiden selkeä erottaminen toisistaan ole aina mahdollista. Yksinkertaistuksistaan huolimatta niiden voi katsoa edustavan politiikan ja professionalisoidumisen eräänlaisia ihannetyyppejä. Poliitiikan professioissa, muiden professioiden tavoin, on harvoin vain yksi ajasta ja paikasta riippumaton professiota määrittävä arvojen ja standardien joukko. Blackin mukaan normatiiviset elementit voivatkin vaihdella sekä poliittisesta systeemistä toiseen että poliittisen systeemin ja politiikan professioiden sisällä eri aikoina (Black 1970, 865).

Poliitiikan professionalisoiduminen on valtakunnan tasolla (parlamentit, hallitukset, puolueiden ylin- ja piiri johto) faktinen, jo tapahtunut ilmiö. Mainituilla foorumeilla politiikantekoa leimaa niin täyspäiväisyys, palkkaperustaisuus kuin politiikkojen usein pitkään jatkunut poliittinen karriääri joko puolueessa tai erilaisissa ammattijärjestöissä. Valtaosalla mainituista poliitikoista on lisäksi takanaan akateemiset opinnot eli he täyttävät Helanderin mainitseman kaksikertaisen professionaalien kriteerit. Valtakunnan tasolla voidaan siis puhua jo politiikan professioista.

Paikallistasolla on sitä vastoin perustellumpaa puhua politiikan professionalisoidumisesta. Tällä termillä haluan korostaa tapahtuman prosessiluonnetta, ts. trendiä joka on tapahtumassa, on osittain jo tapahtunut, mutta ei ole vielä toteutunut läpi koko paikallispoliittisen kentän. Valtakunnanpolitiikan tavoin paikallispolitiikan foorumit ovat alkaneet yhä enenevässä määrin miehittyä eri professioiden edustajilla, samalla kun paikallispoliitikointi on saanut yhä ammattimaisempia piirteitä. (kts. esim. Harisalo ym. 1992; Helander & Ståhlberg 1989; Nalbandian 1990; Stewart 1986; Stolpe 1990; Valanta 1992)

Paikallispoliitikointi, varsinkin suuremmissa kaupungeissa vaatii keskeisiltä luottamushenkilöiltä (valtuuston, hallituksen ja keskeisten lautakuntien

puheenjohtajat) jo varsin huomattavia ajallisia uhrauksia. Myös valtuuston ja hallituksen puheenjohtajille sekä lukuisia kunnallisia sivuelinjäsenyyksiä omaaville luottamushenkilöille maksettavat kokouspalkkiot ovat jo melko huomattavia, huolimatta niistä perittävistä ennakonpidätyksestä sekä jäljelle jäävästä osuudesta puolueille maksettavasta ns. ryhmäverosta. Myös tässä suhteessa johtavien paikallispoliitikkojen ja ahkerien kokouskiertäjien toiminnan voi katsoa muuttuneen yhä ammattimaisemmaksi. Weberin ennustuksia 1900-luvun muodostumisesta professionaalien puoluepolitiikan aikakaudeksi voitaisiinkin näin uuden vuosisadan kynnyksellä kutsua varsin kaukonäköisiksi.

4. MALLIEN KRITIIKKIÄ

Edellä professioteorian avulla suoritettu kunnallishallinnollisten toimijoiden analyysi nosti esiin siis kaksi muodollista mallia täydentävää selitystapaa, teknokraattisen- ja yhteiselittimallin. Ne eivät suinkaan ole ainoita mahdollisia keinoja tulkita toimivaltasuhteiden systematiikkaa, mutta ne ovat useissa maissa ja lukuisten tutkijoiden toimesta todetun kunnallishallinnon ja -politiikan professionalisoidumista selittävästä malleista varmastikin hedelmällisimpiä. Huolimatta siitä, että teknokratia- ja yhteiselittimallien selitysvoimaa on vaikea kiistää, on niitä kritisoitu toisinaan varsin voimakkaasti.

Teknokratiassa virkamiesten uskotaan siis saanevan päätöksenteon ehdot ja toteuttavan professionaalit näkemyksensä ellei heitä ei kyetä kontrolloimaan riittävän vahvalla poliittisella talutusnuoralla. Huolimatta siitä, että kunnallishallinnon ylimmän virkamiehien asema poliittisiin johtajiin nähden on erilaisten kunnallisten kokeiluiden ja toimivallansiirtojen myötä noussut yhä vahvemmaksi ja heidän mahdollisuutensa aiempaa itsenäisempään päätöksentekoon ovat lisääntyneet, olisi mielestäni silti liioittelua puhua siirtymisestä muodollisesta mallista teknokratiaan.

Vaikka viranhaltijoiden asema erityisesti teknisen sektorin valmistelutyössä on tullut entistä keskeisemmäksi, on paikallispoliitikkojenkin joukosta Stokerin ja Wilsonin (1986, 290) mukaan noussut esiin yhä enemmän selkeitä johtajatyyppejä. Nämä professionaalit poliitikot ottavat aiempaa aktiivisemmän roolin asioiden valmistelussa ja selkeästi itsenäisemmän aseman myös itse varsinaisessa päätöksenteossa, eikä äänestäminen esityslistan vastaisesti ole suinkaan heil-

le vierasta. Newton katsoo poliittisten valtuustoryhmien organisoitumisen ja koherenttiuden lisäksi siirtävän voimatasapainoa yhä selkeämmin virkamiehiltä vaaleilla valituille luottamushenkilöille. Edellä kuvattu vaikutusvaltaisten poliitikkojen ryhmän lisääntyminen on osaltaan syönyt virkamiesten teknokraattisiksi katsottuja vaikuttamispyrkimyksiä, jolloin näiden hallinnon professionaalien mahdollisuudet täyttää avautuvat poliittiset tyhjiöt ovat Newtonin mukaan kaventuneet. (Newton 1979)

Kiinteiden puolueyhmittymien muodostuminen sekä sen myötä vahvistunut puoluekuri ovat osaltaan vahvistaneet puolueiden ja poliitikkojen asemaa viranhaltijoihin nähden. Organisoitumisen voisi siis nähdä syövä pohjaa teknokratialta, jolloin se mitä asiatiedossa hävittäisiin, otettaisiin politiikkataidoissa takaisin. Silti maamme oloissa Stokerin ja Wilsonin kuvaaman uus-aktiivin, itsenäisen paikallispoliittikon ilmaantumiseen lienee vielä matkaa, sillä Asunmaan (1994, 198) mukaan kunnanhallitusten esityslistalla olevien esittelyiden vastaisesti ratkaistaan ainoastaan 2,4–3,6 % käsiteltävistä asioista. Niistäkin huomattava osa koskee asioiden pöydällejättöjä, jotka uudelleenkäsitelyssä ratkaistaan pääsääntöisesti alkuperäisen esittelyn mukaisesti.

Huolimatta siitä (tai ehkäpä juuri sen takia), että asioiden valmistelu tapahtuu poliitikkojen antamien, usein varsin väljien toimintaohjeiden mukaisesti, jää eri vaihtoehtojen esittely ja niiden preferenssijärjestyksen asettaminen esittelevän viranhaltijan vastuulle. Näin on myös kaavoitussektorilla. Vaikka Baerkin korosti kaavoittajien avustavaa roolia valmistelussa ja itse päätöksenteossa, hän myönsi myös, että kaavoittajien mahdollisuudet vaikuttaa agendan muotoiluun ja tätä kautta lopulliseen kaavan ovat todellisia (Baer 1977, 677). Nämä näkemykset ovat yleisesti vahvimmat argumentit viranhaltijoiden teknokraattisen vallankäytön mahdollisuuksista.

Perinteiseksi päätöksentekoaareenaksi ymmärretään yleensä vain kunnallisten toimielimien (lautakunnat, johtokunnat, hallitus, valtuusto) viralliset kokoukset. Toisaalta täytyy muistaa, että asioiden epävirallinen poliittinen valmistelu ja vaihtoehtoista päättäminen on usein varsin pitkälle vietyä jo ennen varsinaista päätöksentekotilannetta niin poliitikoiden keskenään kuin viranhaltijoiden kanssa käymissä epävirallisissa, ns. poliittisissa neuvotteluissa. Tämän vuoksi kulloinkin kyseessä olevan kunnallisen päätöksentekoaarenan nimittäminen kliseenomaisesti kumileimasimeksi sen perusteella, ettei siellä tehdä esittelystä poikkeavia päätöksiä, onkin varsin help-

poa ja samalla turhan pitkällevietyä. (esim. Asunmaa 1994, 199). Tässä onkin keskeisin erottava tekijä muodollisen mallin, osin teknokraattisen mallin ja lopulta ilmeisesti selitysvoimaisimmaksi erottuvan yhteiselittimallin välillä. Kysymys on lopultakin vain siitä, kuinka laaja ja keistä koostuva on se joukko, joka osallistuu myös tähän asioiden epäviralliseen valmisteleamiseen. Eli varsinaisena ongelmana on tunnistaa se, ketkä kuuluvat tähän paikallisten vallankäyttäjien muodostamaan yhteiselittiin.

Yhteiselittimallin on kuitenkin muiden stereotyyppien tavoin nähty sortuvan liiallisiin yksinkertaistuksiin. Young ja Millsiä (1983) lainaten Wilson ja Gamen päätyvät siihen, että takarivin edustajien tietoinen unohtaminen päätöksentekoprosessin yhteydessä on yhteiselittimallin keskeisin virhe. Youngin ja Millsin katsannossa päätöksentekohierarkian ylätasoin edustajien rutinoitunut vallankäyttö tekee heistä alemman tason toimijoita epätodennäköisemmän poliittisen muutoksen lähteen. Alatasoin edustajilla on puolestaan usein sitä luovaa energiaa, jonka he näkevät välttämättömäksi uusien aloitteiden syntymiselle. (Wilson & Game 1994, 272)

Stokerin ja Wilsonin (1986, 289–290) mukaan yhteiselittimalliin liittyy lisäksi liian usein oletus eliitin yhtenäisyydestä. Heidän mielestään johtavat viranhaltijat ja eturivin paikallispoliittikot eivät välttämättä ole läheisiä liitolaisia eivätkä he aina suinkaan työskentele yhteistyössä. Konsensuksen löytyminen ei suinkaan ole itsestäänselvyys, vaan eliittiä päinvastoin leimaavat säännölliset jännitteet ja konfliktit (emt. 290). Näiden jännitteiden lisäksi tulisi tulevaisuudessa kiinnittää lisääntyvää huomiota myös poliitikkojen keskinäisiin ja eri viranhaltijoiden välisiin vastakkainasetteluihin. (emt. 288)

Yhteiselittimalli ei myöskään ota huomioon sitä, että johtavien viranhaltijoiden ja paikallispoliitikkojen liittoutumat saattavat kohdata vastustusta muiden eturivin paikallispoliitikkojen ja johtavien viranhaltijoiden taholta. Eli ns. alkuperäinen eliitti saattaa saada rinnalleen kilpailevia, samoista toimijaryhmistä lähtöisin olevia uusia yhteiselittejä. Stoker ja Wilson tähdentävätkin, ettei paikallispoliittisen ja -hallinnollisen johdon keskuudessa ole vain yhtä valta- ja intressikeskittymää. Heidän näkemyksensä mukaan toimijoilla on omat erityiset vaikutusvallan alueensa ja toimijoiden välillä ilmenevät konfliktit ratkotaan neuvotteluiden, suostuttelun ja jopa manipulaa- tion avulla. Tämän mukaan poliitikoiden ja viranhaltijoiden väliset ristiriidat selittyvät sillä, että toimijat painottavat omia poliittisia preferensse-

jään yhteistyön ja konsensuksen sijasta. (Stoker & Wilson 1986, 290)

5. YHTEISHYVÄÄ VAI ERITYISETUAA?

Jo Robert Dahlin vuonna 1961 kehittämän päätöksentekoprosessi -lähestymistavan (decisional approach) mukaan tosiasiallista paikallista valtaa käyttävät ne, joilla on mahdollisuudet vaikuttaa keskeisten päätösten sisältöön. Dahlin ajatuksena oli se, ettei kunnallisten päätöksentekijöiden joukko rajoitu ainoastaan poliitikkoihin ja virkamiehiin, vaan että päätöksentekoon osallistuvia tai sen sisältöön vaikuttamaan pyrkiviä toimijaryhmiä on oletettua enemmän ja yksittäisiä toimijoita vastaavasti määrällisesti vähemmän. Dahlin kuten muidenkin community power -tutkijoiden mukaan valtuusto ei olisi täysin itsenäinen valankäyttäjä, vaan tosiasiallisia päätöksiä tekisivät sen taustalla olevat johtavat kunnalliset virkamiehet, eturivin paikallispoliitikot tai näiden tahojen taustalla olevat erilaiset intressiryhmittymät. (kts. esim. Ricci 1980)

Myös maamme todellisten kunnallisten päätöksentekijöiden joukko on muodollisen mallien oletusten vastaisesti suhteellisen rajallinen. Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuudet eivät useinkaan perustu niinkään heidän muodolliseen asiantuntemukseensa kuin heidän poliittiseen painoarvoonsa. Pitkä poliittinen kokemus ja hyvä poliittisten prosessien tuntemus auttaa paikallispoliittikkoa hänen ohjattessaan niin viranhaltijoiden valmistelua kuin noviisikollegoidensa käyttäytymistä. Vaikka osa paikallispoliitikoista on tällaisia politiikan professionaaleja, niin lopulta vain pienellä ydinjoukolla (valtuuston, hallituksen ja keskeisten lautakuntien puheenjohtajat sekä konkaripoliitikot) on todellista valtaa ja mahdollisuus vaikuttaa keskeisiin päätöksiin.

Aika ajoin nousee esille esim. Pyy esittämä kysymys siitä, mikä mahdollistaa suurella äänen enemmistöllä tapahtuvan, mahdollisesti vain tiettyä erityisintressiä palvelevan kunnallisen päätöksenteon. Pyy mukaan kunta voi esim. kaavoitusmonopolinsa avulla tukea alueellaan toimivia yrityksiä, mutta vain harvoin tällainen erityisintressin ajaminen johtaa selvästi havaittavaan kokonaisuuteen. Vaikka paikallispoliitikot ovat tietoisia siitä päätöksiä tehdessään, hän ihmettelee miksi he niin tekevät. (Pyy 1993, 43). Näiden päätösten muotoutumisen takana mitä suurimmalla todennäköisyydellä on keskeisten poliittisten professionaalien harrastama menestyksellinen ohjaustoiminta.

Yhdeksi maamme kunnallishallintoa leimaavaksi tunnuspiirteeksi on nähty sen toiminnan virkavaltaisuus. Ylösen ja Tuitun mielestä johtavat paikallispoliitikot omaksuvat lisäksi helposti virkamiehen roolin, joka Tuitun mielestä on orastava merkki johtavien päättäjien halusta ammattilaistua pohjoismaisten kollegoidensa tapaan (HS 5.2.1996; Ylönen 1993, 39). Pitkään jatkunut tehokkuusajattelu yhdistettynä virkamiesvaltaiseen perinteeseen ovat Ylösen mukaan heikentäneet demokratian toteutumismahdollisuuksia. Suomalainen kunnallishallinto onkin hänen katsannonsaan erikoinen yhdistelmä perinteistä virkamiesvaltaisuutta ja muodollisesti laajaa demokratiaa. (Ylönen 1993, 39).

»Kunnissa päätetään mittavista rakennusinvestoinneista ja suurista rahavirroista. Virkavaltaisuus tarjoaa keskeisille virka- ja luottamushenkilöille vahvan, miltei horjumattoman aseman suhteessaan kuntalaisiin. Demokratian viralliset muodot pakottavat heidät kuitenkin ottamaan huomioon sidosryhmät ja luottamuselinten johtohenkilöt. Syntyy tarve muodostaa yhteisten etujen ylläpitämä paikallinen poliittis-taloudellinen eliitti. Budjetin suureksi kasvanut volyyymi puolestaan houkuttelee yksityisen sektorin edustajat seuraamaan kiinnostuksella kunnallishallintoa ja osallistumaan sen päätöksentekoon.» (Ylönen 1993, 39–40).

Tuitun mukaan kunnallishallinnon kehitys johtaa väijäämättömästi siihen, että päätösvalta siirtyy yhä lisääntyvässä määrin valtuutetuilta valmistelevalle ja täytäntöönpanevalle hallinto- ja virkaeliitille. Tähän kunnan ylimmistä viranhaltijoista koostuvaan eliittiin kuuluvat Tuitun ja Sinisalmen mielestä myös keskeisimmät kunnallispoliittiset johtajat. Sinisalmen tutkimuksen mukaan Porin kaupungin valtaeliitti koostui johtavien virkamiesten lisäksi nimenomaan professionalisoituneista paikallispoliitikoista, eli pitkän poliittisen uran tehneistä luottamushenkilöistä, joille oli lisäksi kasautunut runsaasti muita luottamustoimia. (HS 6.2.1996; Sinisalmi 1995, 12)

Kunnallisen yhteiseliitin voi Tuitun ja Sinisalmen mukaan nähdä olevan vilkkaasti yhteydessä toisiinsa myös byrokratian ulkopuolella sekä pitävän yhteyksiä myös erilaisten intressiryhmien kanssa. Näin ollen valta piilee enemminkin erilaisissa epävirallisissa suhdeverkostoissa. Paikallisten poliitikkojen ja talouselämän yhteenkietoutumiseksi syntyikin helposti oma verkostojärjestelmä, jossa virkamiehistä ja luottamushenkilöistä koostuvan eliitin rooli on keskeinen. (HS 14.1.1996 ja HS 6.2.1996). Ylönen kuvailee tällaista yritysjohtajien, virkamiesten ja kunnallispoliitikkojen muodostamaa paikalliseliittiä eräänlaiseksi palveluspankiksi, jossa palveluksia teh-

dään puolin ja toisin ilman välitöntä hyödyntävoitelua. »Joskus kuitenkin tulee se hetki, jolloin virkamieheltä tai poliittiselta päättäjältä voidaan odottaa tai edellyttää vastapalvelusta ja silloin valinta yleisen edun ja vaikuttajaeliitin jäsenyyden välillä voi olla vaikea» (Ylönen 1993, 32). Tuittu näkee tämän amerikkalaistyyppisen palveluspankkitoiminnan toteutumismahdollisuuden olevan olemassa ja pitää sitä selkeänä vaarana pohjoismaiselle kunnallisdemokratiahanteelle. (Tuittu 1994, 309).

Huolestuttavana piirteenä edellä kuvatussa kehityksessä on ollut se, että kunnalliseen valtaeliittiin kuuluvat eivät ole suorilla vaaleilla valittuja henkilöitä eikä heitä näin ollen ole mahdollista saada suoraan poliittiseen vastuuseen mahdollisissa väärinkäytöksissä. Myöskään toisella suurella kunnallisella vallankäyttäjällä, hallituksella, ei ole suoraa vastuusuhdetta kuntalaisiin nähden. Kuntalaisten suoraan valitsema valtuusto on Sinisalmen ja Tuitun tutkimusten mukaan todellisesti vallankäytössä vasta kolmannella sijalla virkaeliitin ja hallituksen jälkeen. (Sinisalmi 1995; Tuittu 1994, 308–309). Samoin on tilanne mainittujen toimielinten puheenjohtajuuksien kohdalla, sillä hallituksen puheenjohtajan rooli on nousut selkeästi valtuuston vastaavaa tärkeämmäksi. Tätä kehitystä on vahvistanut myös se, että kyseiseen toimeen kuluu »perintönä» paljon valtaa ajalta, jolloin kunnanjohtaja toimii hallituksen puheenjohtajana. Ylösen (1993, 35) vastakkaisista väitteistä huolimatta kaupunginjohtajan siirtyminen kaupunginhallituksen esittelijäksi päinvastoin vahvisti kaupunginjohtajan dominanttia asemaa entisestään, sillä nyt myös koko valmisteluprosessiin sidottu hallintokoneisto on hänen käsissään.

6. MUODOLLINEN VALTASUHTEEN VINOUMA

Kunnallisen demokratian toimivuus sidotaan usein siihen, kuinka hyvin kuntalaiset kykenevät vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon. Edustuksellisessa demokratiassa, kuntalaisten suorien osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien varmistamisen lisäksi on keskeisessä asemassa vaaleilla valittujen valtuutettujen toimintamahdollisuuksien turvaaminen. Kunnallinen demokratia päätöksenteon kattokäsitteenä on kuitenkin problemaattinen. Edustuksellisuusperiaatteen mukaisesti valittu valtuusto toimii vaalikautensa ajan varsin itsenäisesti, eikä kuntalaisten poliittinen kontrolli varsinaisesti toteudu kuin neljän vuoden

vällein kunnallisvaaleissa. Myöskään kunnanhallituksen ja sen alaisten elinten vastuuta kuntalaisia kohtaan ei käytännössä ole. Kunnallinen päätöksentekojärjestelmä ei korosta myöskään viranhaltijoiden vastuuta kuntalaisille, sillä he ovat ensisijaisesti vastuussa kunnanhallitukselle, eli välillisesti valituille luottamushenkilöille. (Pyy 1993, 44) Siis liian suuri osa kunnallisista päätöksistä kyetään yhä edelleen tekemään varsin kasvottomasti ilman poliittista vastuuta. Tällaisessa tilanteessa, jossa kunnanhallituksen, keskeisten professionaalisten poliitikoiden ja ylimmän virkamiesjohdon nähdään käyttävän ylintä kunnallista toimi- ja päätösvaltaa ohi valtuuston, olisi kai oikeutettua puhua pyrkimyksestä palauttaa kunnanvaltuuston määräävä asema kunnallisena päätöksentekoareenana.

Mitä sitten olisi tehtävä, jotta havaitusta pienryhmädominanssista päästäisiin takaisin kunnallisen itsehallinnon ihanteeseen? Mahdollisuuksia kunnallisen demokratian elvyttämiseen on monia, mutta ajatuksellisesti niistä toimivimmilta kuulostavat luottamushenkilöiden roolin aktivoitumista korostavat, toimijoiden välistä vastuunjakoa selkeyttävät ja poliittista vastuuta korostavat rakennelmat. Myös luottamushenkilöjärjestelmän moniportaista rakennetta ja suurta toimijajoukkoa kritisoivien mallien soisi saavan nykyistä vilkkaampaa keskustelua osakseen. Esittelen lopuksi muutamia mielenkiintoisia vaihtoehtoja.

Yhtenä mahdollisuutena voisi olla nykyjärjestelmässä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastakkainasettelua korostavan esittelymenettelyn muuttaminen siten, että luottamushenkilöiden rooli asioiden valmisteluvaiheessa kasvaisi merkittävästi nykyisestään. Esim. Rynänen (1991, 187) esittämä esittelijöiden jäsenyys asianosaisessa päätöksissä tekevässä elimessä tuntuu sitä vastoin vieraammalta, vaikka kyseessä on itse asiassa lähes samasta ilmiöstä kuin ensin mainitussa vaihtoehdossa. On mielestäni parempi aktivoida luottamushenkilöitä asioiden valmisteluun ja lisätä valmistelun avoimuutta ja siitä tiedottamista kuin valmistelun varjolla pyrkiä ottamaan viranhaltijoita kunnallisiin päätöksentekolimiiniin. Myös Asunmaa korostaa molemmin puoleisen tiedotustoiminnan lisäämistä tärkeyttä asioiden valmisteluvaiheessa. Se on hänen mielestään myös keino päästä eroon ns. kunnallispoliittisista klikeistä. (Asunmaa 1994, 199–200)

Toisena mahdollisuutena voisi olla rajoitetun enemmistöperiaatteen mukainen ns. valiokuntamalli. Mallissa kunnallishallintoa parlamentarisoidisiin siten, että valtuustossa päätettävät asiat valmisteltaisiin siihen kuuluvassa erityisessä va-

liokuntalaitoksessa. Kunnanhallitus ja keskeiset lautakunnat, jotka voitaisiin vaihtaa myös kesken toimintakauden, valittaisiin enemmistöperiaatteella ja ne olisivat vastuussa valtuustolle. Lisäksi oppositiojohtajalle olisi paikka valtuustossa. (Ryynänen 1991, 196)

Kolmas kehityssuunta voisi olla mahdollisuus koko luottamuselinkentän kasvattamiseen, eli kaikkien luottamustoimien täyttämiseen suoraan kuntalaisten suorilla vaaleilla valitsemilla edustajilla. Malli yhdessä viranhaltijoille jo aiemmin siirtyneiden rutini palveluiden kanssa olisi omiaan helpottamaan niin kuntalaisen asioita viranomaisten ja poliitikkojen kanssa kuin selkeyttämään hänelle kunnallisia valta- ja vastuukysymyksiä.

Neljäntenä rakenteellisena uudistuksena voisi olla Aimo Ryynäsen lanseeraama pormestari-malli, jossa kunnan johtoon valittaisiin suoralla kansanvaalilla johtaja, joka olisi samalla valtuuston puheenjohtaja, hallinnon johtaja ja hallintoratkaisuiden tekijä. Valtuusto toimisi kuntaparlamentin tapaan. Sillä olisi selkeä poliittinen rooli eikä se osallistuisi päivittäiseen hallintoon. Erityisesti malli korostaa toimijoiden vastuuta kuntalaisia kohtaan esim. valtuuston perusteluvas- tuulla sekä sillä, että pormestari olisi työnsä tulo- loksista vastuussa suoraan kuntalaisille.

* * * *

Kunnat saavat nykyään yhä itsenäisemmin päättää aiempaa suuremmista asiakokonaisuuksista. Tulevaisuudessa näin tulee tapahtumaan myös kunnallista maankäyttöä koskevissa asioissa. Kasvavan kaavoitusvallan mukana seuraa myös lisääntyvä paikallinen vastuu, sillä enää ei ole mahdollista entiseen tapaan piiloutua kesku- shallinnon selän taakse tehdyn päätöksen osoit- tauduttua huonoksi. Siksi muodollisen mallin ko- rostama valtuuston toimintaedellytysten turvaa- minen on monessa mielessä varsin ajankohtais- ta. Päätösvaldan siirtymä yhä enemmän paikall- istasolle on oltava selkeämmin tiedossa kenelle valta ja siihen toivottavasti tulevaisuudessa tiu- kemmin kytketty vastuu tosiasiaa siirtyvät. Tä- män vuoksi olisi kunnallishallinnon yleisesti ja kaavoitussektorin erityisesti saatava entistä sel- keämmät kasvot. Kaavoitussektorilla viime aikoi- hin asti paljastuneista erityisintressien mukaisesta päätöksenteosta johtuen (esim. Turku ja Vantaa) näiden kasvojen soisi olevan myös puhtaammat. Mahdollisuudet siihen, että tulevaisuudessa li- sääntyvä paikallinen päätösvalta siirtyisi sitä jo ennestään hallussaan pitävälle, usein hahmot- tomalle valtaeliitille tai poliittisen vastuun ulottu-

mattomissa oleville toimijatahoille onkin kaikin keinoin pyrittävä estämään.

7. LÄHTEET

- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A.: *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge 1981.
- Asunmaa, Pentti: *Kunnallisen päätöksenteon kehittä- minen*. Hallinnon tutkimus, 14(1994): 3, s. 197–200.
- Baer, William C.: *Urban Planners: Doctors or Midwiv- es?* Public Administration Review, 37(1977): No- vember/December, s. 671–678.
- Black, Gordon S.: *A Theory of Professionalization in Politics*, American Political Science Review, LXIV(1970): 3, s. 865–878.
- Blowers, Andrew: *The Limits of Power*, Pergamon, Oxford 1980.
- Burrage, Michael & Torstendahl, Rolf (eds.): *Profes- sions in theory and History*, Sage, London 1985
- Carr-Saunders, A.M. & Wilson, P.A.: *The Professions*. Frank Cass & Co, London 1964 (1933).
- Dunleavy, Patrick: *The Limits to Local Government*. Teoksessa: Martin Boddy & Colin Fudge (eds.): *Local Socialism*. Macmillan, London 1984.
- Fischer, Frank: *Technocracy and the politics of Exper- tise*, Sage, Newbury Park 1990.
- Granqvist, Nina: *Politisk professionalisering som an- passning*, Åbo Akademi, Åbo 1990.
- Harisalo, Risto, Rajala, Tuija & Ståhlberg, Krister: *Kun- nallispolitiikka*, VAPK-kustannus, Helsinki 1992.
- Helander, Voitto: *Kehitysilmiöitä suomalaisessa kunnal- lisessa demokratiassa*. Kunnallistieteellinen aika- kauskirja, 9(1982): 4, s. 457–471.
- Helander, Voitto: *Professiot ja julkisvalta*. Valtionhal- linnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1993.
- Helander, Voitto & Ståhlberg, Krister: *The profes- sionalization of finnish local politics*, Åbo Akademi, Åbo 1989.
- Hellberg, Inga: *Professionaliseringsprocessens förut- settningar*. Teoksessa Donald Broady (red): *Profes- sionaliseringsfällan*, Carlssons, Täby 1986.
- Hill, Michael. J.: *The Sociology of Public Administra- tion*, Weinfeld and Nicolson, London 1972.
- HS 14.1.1996: »Valta kasautuu kunnissa pienelle päät- täjien eliitille».
- HS 6.2.1996: »Pieni eliitti tekee kunnalliset päätökset».
- Kamppinen, Matti, Raivola, Pekka, Jokinen, Pekka & Karlsson, Hasse: *Riskit yhteiskunnassa. Maallikot ja asiantuntijat päätöksentekijinä*, Gaudeamus, Tam- pere 1995.
- Konttinen, Esa: *Näkökulmia professioihin*. Työvoima- opisto: opetusmoniste, Keski-Suomen lääninhallituk- sen monistamo, Jyväskylä 1990.
- Krumholz, Norman: *Advocacy Planning: Can it Move the Center*. APA Journal, (60)1994, Spring, s. 150–151.
- Kuinka kunta toimii*. Suomen kuntaliitto, Suomen Kau- punkiliitto, Helsinki 1988.
- Laffin, Martin: *Professionalism and Policy: The Role of the Professions in the Central-Local Government Relationships*, Gower, Aldershot 1986.
- Marris, Peter: *Advocacy Planning As a Bridge Between the Professional and Political*, APA Journal, (60)1994, Spring, 143–146.

- Nalbandian, John: *Tenets of Contemporary Professionalism in Local Government*, Public Administration Review, 50(1990), November/December, s. 645–662.
- Newton, Ken: *The Local Political Elite in England and Wales*. Teoksessa J. Lagroye & V. Wright (eds.): *Local Government in Britain and France*, Allen & Unwin, London 1979.
- Nousiainen, Jaakko: *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY, Helsinki 1992.
- Nupponen, Terttu: *Arkkitehtien strategiat, yhdyskuntasuunnittelu ja toinen maailmansota*. Teoksessa Esa Konttinen (toim.) *Ammattikunnat, yhteikunta ja valtio*. Sosiologian laitoksen julkaisuja 55, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 1993.
- Pystynen, Erkki: *Päätöksenteko kunnallispolitiikassa*, Gaudeamus, Jyväskylä 1972.
- Pyy, Ilkka: *Kunnallisen päätöksenteon konsensus? Alue ja ympäristö 22(1993):2*, s. 42–47.
- Reade, E.J.: *Town and Country Planning*. In M.L. Harrison (ed.) *Corporatism and the Welfare State*, Gower, London 1984.
- Ricci, David: *Receiving Ideas in Political Analysis: The Case of Community Power Studies 1950-1970*. *The Western Political Quarterly*, XXXIII(1980), no. 4, s. 451–475.
- Rinne, Risto, Silvennoinen, Heikki & Valanta, José: *Työelämän aikuiskoulutus*. Koulutussosiologian tutkimuskeskus Raportti 29, Turun yliopisto, Turku 1995.
- Ryynänen, Aimo: *Laki ja kunnallinen demokratia*. Teoksessa: *Juhlakirja Tampereen yliopiston taloudellishallinnollisen tiedekunnan täyttäessä 20 vuotta*, Tampereen yliopisto, Tampere 1985.
- Ryynänen, Aimo: *Kunnan päätöksenteon kehittäminen*. Teoksessa Risto Harisalo, Paavo Hoikka & Tuija Rajala: *Kunnat tienhaarassa*, Finnpublishers, Jyväskylä 1991.
- Saunders, Peter: *Urban Politics: A Sociological Interpretation*, Penquin, Harmondsworth 1980.
- Sinisalmi, Martti: *Kaupunginjohtaja päätöksentekijänä*, Kunnallispolitiikan lisensiaattintyö, Tampereen yliopisto, Tampere 1995.
- Stewart, John: *The New Management of Local Government*, Allen & Unwin, London 1986.
- Stoker, Gerry & Wilson, David: *Intra-organizational politics in local authorities: towards a new approach*, *Public Administration*, 64(1986): Autumn, s. 285–302.
- Stolpe, Claus: *Professionalism bland förtroendevalda*. Institutionen för offentlig förvaltning, Ser A:326, Åbo Akademi, Åbo 1991.
- Tuittu, Hannu: *Eliitti, valta ja budjetti*, Tampereen yliopisto, Tampere 1994.
- Valanta, José: *Ammattilaistuva lautakuntalaitos*, Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki 1992.
- Wiberg, Matti: *Kuka on äänessä, kun asiantuntija puhuu?* *Politiikka* 30(1989): 3, s. 221–224.
- Wilson, David & Game, Chris: *Local Government in the United Kingdom*, MacMillan, Hampshire 1994.
- Young, Ken & Mills, L.: *Managing the Post-Industrial City*, Heinemann, London 1983.
- Yleiskirje 4.1.1996*. Vaalikelpoisuus valtuustoon. Suomen kuntaliitto. (painamaton)
- Ylönen, Ari: *Paikallisen vallankäytön suomalainen malli*. Teoksessa Harri Mellanen ja Jouko Nikula: *Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet*, Tampereen yliopisto, Tampere 1993.

HALLINNON TUTKIMUKSEN PÄIVÄT

Turku 11.–12.12.1997

Teema: »Yrittäjäyys ja julkinen hallinto»