

Aika Suomen kunnallishallinnon perusmallin uudelleenarviointiin

Aimo Ryyänen

'PALVELUYRITYS KUNNALLE' TARPEEN UUSI JOHTAMISMALLI

Suomen kunnallishallinto on ydinperustaltaan pysähtynyt vanhaan nk. maistraattihallinnon malliin. Useat kunnallishallintoa ja -lainsäädäntöä koskevat laajatkaan reformit eivät ole puuttuneet näihin perusteisiin. Tätä voidaan oikeastaan pitää sensaationa, sillä monia uudistuksia on valmisteltu huolellisesti vuosikausia ja ne ovat joiltain osin menneet hyvinkin pitkälle. Ihmeteltävää tämä on myös siitä syystä, että kuntien toimintatavoissa on tapahtunut ja edelleen tapahtumassa perustavaa laatua olevia muutoksia. Tällaista muutoksen suunnanmäärittystä kuvaa hyvin sakalaisessa keskustelussa käytetty termi kunnasta 'palveluyrityksenä'. Perinteisen, oikeusvarmuutta painottaneen toiminnan tilalle on tullut palvelutuotantopainotteisuus. 'Yritys'-termi puolestaan kuvaa mallin ottamista yksityisen yrityksen toiminnasta. Vielä selvemmin tämä muutos näkyy meilläkin keski-eurooppalaisen keskustelun mukaisena konserni-kunta-ajatteluna.

Tällaisen muutoksen kokeneen kunnan toiminnasta vastaavat kuitenkin edelleen samat elimet kuin aiemminkin, nimittäin valtuusto, monijäseninen kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja lautakuntien joukko. Kunkin maan hallintojärjestelmä perustuu aina maan traditioon ja ajatteluun, kuten muistetaan toistaa. Näin on syytä todeta nytkin, eurooppaoikeuden tunkeutuessa kansallisiin lainsäädäntöihin. Silti voidaan kysyä, olemmeko vuosikymmenten ajan toteuttamamme hallintomallin kautta päässeet ideaaliin, kaiken arvioinnin ulkopuolella olevaan organisaatiomalliin vai tulisiko siihenkin viimein ulottaa kriittinen läpivalaisu.

SUOMALAISEN KUNNALLISHALLINNON MALLIN ONGELMAT

Eräiden muiden maiden kokemuksista on nimittäin havaittavissa, että suomalaiseen malliin on sisäänrakennettu runsaasti ongelmia. Sellai-

sia ovat kuntalaisten suoraan valitseman valtuuston ja valtuuston asettaman kunnanhallituksen välinen suhde. Tyypillistä on, että näiden kahden elimen välillä on vastakkainasettelu, jota lisääntynyt delegointi osaltaan on pahentanut. Kunnanhallituksen jäsenten ei meillä myöskään tarvitse olla valtuutettuja. Usein nämä jäsenet ovat silti tosiasiallisia päätösten tekijöitä, kokopäiväluottamushenkilöitä, neuvottelijoita, ryhmävastaavia jne. Valtuustot ovat turhautuneet mielestään 'kumileimasimiksi' ja hallitukset puolestaan ovat jäämässä valtuuston ja uusien itsenäisempien 'superlautakuntien' väliin. Ongelmia tältä kannalta on vielä lisäämässä kunnan kehitys 'konserniksi', jolloin yksittäiset hallintokunnat ovat saaneet itsenäisemmän päätös- ja talousvallan. Uuden tilanteen vaatimia vastuu- ja toimivaltasuhteita ei ole osattu määrittää asianmukaisesti.

Tarkasteluni kohdistuu niihin mahdollisuuksiin, joita vireillä olevat kunnallishallinnon ja erityisesti kunnan johtamista koskevat uudistushankkeet eräissä Keski-Euroopan maissa voisivat omalta kannaltamme tarjota. Näiden maiden uudistuksille leimaa-antavaa on erityisesti johtamisen uudistaminen vastauksena kuntien talouskriisiin.¹

Yllättävää kyllä, tätä keskustelua ja jo toteutettuja uudistuksia ei meillä kovin hyvin tunneta. Ei tietenkään voida väittää, etteikö meilläkin olisi keskusteltu tarpeesta uudistaa kunnan toimintaa ja johtamisjärjestelmää. Paljon on puhuttu kunnan hallinnon 'kasvattamisesta', 'ministerimallista', parlamentarismista jne. Keskustelu on kuitenkin vaikuttanut toistaiseksi varsin vähän konkreettisesti. Keski-eurooppalaisessa ajattelussa näitä keinojamme pidetään jopa väärään suuntaan vievinä. Tässä keskustelussa katsotaan valtuuston

¹ Olen aiemmin esitellyt näitä hankkeita mm. Hallinnon tutkimuksen päivillä 1993, ks. Hallinnon tutkimus 2/1994, 135–139: Vallan ja vastuun uusjaolla kuntien talouskriisin kimppuun. Näitä kysymyksiä käsiteltiin myös Potsdamin yliopistossa 27.8.1994 järjestetyssä workshopissa Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub, jonka aineistoon osaltaan tarkasteluni perustuu.

ja hallinnosta vastaavan organin välisen luottamuksellisen yhteistyön olevan välttämätöntä, mutta siihen ei suinkaan päästä aikaansaamalla vastakkainasettelua, jota merkitsisi parlamentarismi tai kaupunginhallitusjärjestelmä.² Vastaus tähän ongelmaan on uuden keski-eurooppalaisen näkemyksen mukaan valtuuston ja hallinnon johdon yhdistäminen.

Pysyvä ongelma on myös politiikan ja hallinnon välinen suhde. Suomalaisessa käytännössä politiikka ja hallinto kietoutuvat yhteen omalaa-tuisella tavalla ja ilman, että selkeät vastuusuhteet vallitsisivat (poliittiset viranhaltijat, viranhaltijat luottamushenkilöinä, epäselvä työnjako). Emme tässä suhteessa kylläkään ole ongelmi-nemme yksin, mutta tämänlaatuista sekajärjes-telmää lienee vaikea hakea muualta. Monista viranhaltijoista on vaikea sanoa, ovatko he val-mistelijoina vai poliitikkoja. Keski-eurooppalainen uudistus lähtee politiikan ja hallinnon vastuun selkeästä jakamisesta. Poliitiikka on toimeksian-taja ja kontrolloija, että hallinto tekee sen, mitä politiikka tahtoo. Muutoin suoritusvastuu on hallinnolla. Toisin sanoen politiikka ratkaisee mitä ja kyllä vai ei, ja hallinto puolestaan sen, millä tavalla.³ Tämä vastuunjako tarkoittaa käytännös-sä mm. sitä, ettei valtuuston tule leikkiä hallin-nolla, vaan sen on keskityttävä ohjaus- ja pää-määränasettamistehtäväänsä.⁴

PYSYVÄ KILPAILUTILANNE VAI SOVITETTAVISSA OLEVAT RISTIRIIDAT

Kukaan ei tänään voi tietää, miltä kuntamme näyttävät esim. 10 vuoden kuluttua. Se, mitä kuitenkin melko suurella todennäköisyydellä voi sanoa, on kuntalaisten, valtuuston ja hallinnon suurempi huomio kunnan palvelutuotantoon. Palvelutuotannon laajuus, laatu, kustannukset, kohteet ja asiakasorientoituneisuus saavat entistä suuremman painon. Kuntien toimintayksiköt eivät enää ole samalla tavoin yksipuolisesti vain toimintansa laillisuuteen huomiotaan kiinnittäviä. Suomalaistenkin kuntien toiminnassa painottuvat tänä päivänä enemmän palvelutyypilliset suorit-teet ('palveluyritys kunta') eivätkä enää niinkään viranomaistyyppiset toiminnot. Laillisuus oikeus-valtion kantavana periaatteena ei suinkaan voi

tulla syrjäytetyksi palveluperiaatteen tieltä, mut-ta se saa rinnalleen uusia toimintaperiaatteita.

Vastaavanlainen vastakkainasettelu nähdään perinteisesti tehokkuuden ja kansanvallan välil-lä. Ovatko nekään enää kunnallishallinnossa sovittamattomia keskenään? Tehokkuuden ja kansanvallan vaatimusten yhdistämisessä on Keski-Euroopan eräiden maiden ratkaisumallina kuntalaisten suoralla vaalilla valitsema johtaja, pormestari. Kun kysymys kunnanjohtajan ase-masta on ajankohtainen myös meillä, on paikal-laan lähemmin esitellä keski-eurooppalaista ajat-telua tältä kannalta.

Saksan nykyisillä 16 osavaltioilla on kullakin oma lainsäädäntökompetenssinsa. Sen seurauk-sena on myös jokaisella osavaltioilla oma kunnal-lislainsäädäntönsä. Historiallisessa kehityksessä ne ovat muodostuneet hyvinkin suuria eroja kes-kenään sisältäviksi. Viimeaikainen kehitys on kuitenkin kulkenut ja edelleen kulkemassa siihen suuntaan, että ns. eteläsaksalainen kunnallishal-lintotyyppi on saamassa lisääntyvässä määrin kannatusta. Tätä muutosta on kuvattu suoran pormestarivaalin voittokuluksi, sillä vielä vuoteen 1992 saakka se oli käytössä vasta Baden-Würt-tembergissä ja Baijerissa. Tämä 'voittokulku' nähdään olennaisena osana kansalaisosallistu-misen lisäämistä kunnallishallinnossa.⁵ Muita osia tässä ovat suorien vaikutuskeinojen lisääminen sekä vaalijärjestelmien uudistaminen (Kumulieren eli äänten keskittämismahdollisuus yhdelle eh-dokkaalle ja Panaschieren eli äänten jakamis-mahdollisuus useammalle ehdokkaalle).

Saksan ns. uudet osavaltiot (entisen DDR:n alue) ovat säättäneet juuri tämän eteläsaksalai-sen kunnallishallintotyypin mukaiset kunnallislait (joskin yksityiskohdissa keskenään eroavat). Myös vanhan Länsi-Saksan alueen osavaltioiden uudistuksissa on Niedersachsenia ja Schleswig-Holsteinia lukuunottamatta tehty samat muutok-set. Viimemainituissakin on vireillä samaan suun-taan meneviä uudistuksia. Myös Itävallan osavaltioissa kehitys on ollut samansuuntainen. Kärntenin osavaltio muutti ensimmäisenä v. 1990 yksimielisesti kunnallisvaalilakinsa siten, että por-mestari valitaan suoralla vaalilla.⁶ Keskeinen ominaisuus tällä eteläsaksalaisella kunnallishal-lintotyypillä on juuri kuntalaisten suoralla vaalilla

² Knemeyer 1991, 136.

³ Banner, Die Stadt – von der Behörde zum Dienstlei-stungsunternehmen 1993, 10.

⁴ Banner, Die Stadt – von der Behörde zum Dienstlei-stungsunternehmen 1993, 13.

⁵ Schumacher, Stadt und Gemeinde 6/1994, 223. Eräs epäilijöistä on Schleswig-Holsteinin kunnallisliiton johtaja Hatmut Borchert, ks. Die Gemeinde 3/1994, 74. Borchertin mielestä suoran vaalin vaatimisen yhteydessä on jäänyt selvittämättä pormestarin rooli, tehtävä.

⁶ Glantschnig, ÖGZ 7/1992, 14.

valittu ja laajoin toimivaltuuksin varustettu pormestari. Pormestari johtaa kunnan hallintoa ja käyttää siinä laajoja toimivaltuuksia, mutta hän on samalla myös valtuuston ja kaikkien päättävien valiokuntien puheenjohtaja. Myös Unkarin vuoden 1990 kunnallislain mukaan alle 10.000 asukkaan kunnissa pormestari valitaan suoralla vaalilla. Tätä suuremmissa kunnissa vaalin suorittaa valtuusto. Pormestarin ohella on erillinen hallintojohtaja.⁷

Tämän kunnallishallintotyypin suositeltavuus on osoitettu myös runsaassa aihepiiriä koskevassa tutkimuksessa. Gerhard Weinmannin tutkimuksessa Kollegiale Formen kommunaler Verwaltungsführung (1993) suositellaan dualistista järjestelmää, jossa on monokraattinen hallinnon johto ja suoralla kuntalaisten suorittamalla vaalilla valittu pormestari. Pohjoissaksalaisen raatihallintomallin nimekkäimpänä kriittikona pidetään professori Gerhard Banneria, joka on Kölnissä toimivan hallinnonuudistusinstituutin johtaja (KGSt eli Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung). Kyseinen instituutti on laatinut mm. merkittävän vaikutuksen Saksan kuntien hallinnon uudistuksessa saaneen 'uuden ohjausmallin' (Das Neue Steuerungsmodell). Myös Banner on vahvasti etelä-saksalaisen kunnallishallintomallin kannalla.⁸

Tutkimustulosten ohella voidaan viitata kansalaisyksitykseen. Hessenin osavaltiossa 20.1.1991 suoritettussa kansanäänestyksessä kannatti yli 80 % äänestäjistä pormestarin suoran vaalin käyttöönottoa siihen saakka voimassa olleen valtuuston suorittaman vaalin asemesta.

Miten tällainen kehitys sitten on sovittavissa kunnallisen itsehallinnon perusajatukseen, kuntalaisten itsehallintoon? Ei kai kukaan demokraatti toivo paikallisia diktaattoreita? Tähänastiset kokemukset eivät tue näitä pelkoja. Olenainen ominaisuus tällaisella kunnan johtajalla on kansalais- ja asiakasorientoituneisuus. Tällainen johtaja tarvitsee enemmän kuin valtuuston vaalilla valittu johtaja kykyä tehdä kunnallispolitiikka kansalaisille ymmärrettäväksi.⁹ Hän käyttää välittömiin kansalaisyhteistyöihin – keskustelutilaisuuksiin ja muihin tilaisuuksiin – huomattavan osan työajastaan. Näin syntyy myös kontaktiverkko, joka tekee pormestarista parhaiten informoidun

henkilön ja sitä kautta myös parhaimman tietolähteen.

VAHVAAN JOHTAJAAN PERUSTUVA KUNNALLISHALLINTO

Kunnalliskomitea ei – asiasta perusteellisesti keskusteltuaan – katsonut pormestarijärjestelmää soveltuvaksi suomalaiseen 'laitosmaiseen' kuntaan.¹⁰ Kulkemista tähän suuntaan merkitsee kuitenkin komitean ehdottama harkintavalta johtamisjärjestelmän yksityiskohtien valinnassa.¹¹ Jää siten aika lailla arvailujen varaan, miten kunnan johtamisjärjestelmä lähivuosina maamme kunnissa tulisi muuttumaan. Keskustelua kunnan johtamisjärjestelmästä erityisesti kunnanjohtajan aseman kannalta on käyty vilkkaasti myös kunnalliskomitean ehdotuksen lausuntokierroksen aikana ja sen jälkeenkin.¹²

Virkamieskunnanjohtajiin kohdistavat tänä päivänä suuria paineita eri tahot: kuntalaiset säästöjen armoilla ja palveluita vaatiessaan, valtuustot ja hallitukset neuvottomina uusien ongelmien edessä ja kuntalaisten luottamuksen menettäneinä sekä kunnan henkilökunta saneerausten ja lisääntyneen työpaineen armoilla. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se, vastaavatko kunnanjohtajien käytettävissä olevat keinot vaatimusten muutosta. On muistettava, ettei johtaminen voi onnistua ilman riittäviä asemaan liittyviä edellytyksiä.¹³ Itse asiassa kehitys näyttää kulkevan tältä kannalta väärään suuntaan. Siivittääkö eräänlainen heikon miehen kaipuu kunnanjohtajan asemaa koskevia lainsäädäntöuudistuksia¹⁴ kuten myös konkreettisia virkavaaleja?

Sodanjälkeisellä brittimiehityellä Saksan osalla valmisteltu kunnallishallinnon uudistaminen perustui johtaja-keskeisyyden syrjäyttämiseen ja yhteisöllisen vastuun aikaansaamiseen. Tarkoituksena oli aikaansaada kunnallishallinnon demokratisoituminen ja ammattijohtajuuden heikentä-

⁷ Horvath 1992, 41.

⁸ Käytän tässä lähteenä erityisesti Bannerin kirjoittajalle heinäkuussa 1994 toimittamaa aineistoa, mm. käsikirjoitusta Der Sächsische Bürgermeister als Ratsvorsitzender und Verwaltungschef (Banner 1994).

⁹ Banner 1994, 3.

¹⁰ Ks. myös Kunnalliskomitean keskustelumustio Kunnallislaki uudistuu 7.9.1992, 9.

¹¹ Ks. Kunnalliskomitean mietintö 1993:33, 162–163.

¹² Ks. esim. Alanen, Kuntalehti 22/1993, Ryyänen, Kuntalehti 3/1994, Pöyhönen, Helsingin Sanomat 5.3.1994 ja Laajaniemi, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1994.

¹³ af Ursin – Heuru 1990, 3.

¹⁴ Esim. Pöyhönen (Helsingin Sanomat 5.3.1994) on arvostellut kunnanjohtajan irtisanomista koskevien säännösten muutosta toteamalla, että »täysin käsitämätöntä on, että samalla 500 kunnanjohtajaa vaiennettiin saattamalla heidät irtisanomispolon valtaan tai muutoin järjestyksen kouriin».

minen, jota pidettiin saksalaisen esivaltavaltion kantavana pilarina. Demokratian uudelleenrakentaminen kuntatasolla voitiin brittinäkemyksen mukaan saavuttaa vain ottamalla kuntien virkakunnalta valta ja osoittamalla julkisen hallinnon toimivaltuudet henkilöryhmille, jotka edustivat väestön erilaisia intressejä.¹⁵ Tämän pohjoissaksalaisen raatihallintomallin mukaista kehitystä seurattiin edelleen Suomessakin, tosin kolme vuosikymmentä myöhemmin. Vuoden 1976 kunnallislain uudistus perustui juuri samoille linjauksille: kunnanjohtajien asemaa heikennettiin poistamalla heiltä kunnanhallituksen puheenjohtajan asema.

Johtavien virkojen määräaikaistaminen on viime vuosina ollut usein esillä. Nyt keskustelu on erityisesti kunnanjohtajia koskevana saanut uutta vauhtia. On jopa nähty, että juuri toimikauden pituus on yksi avainkysymys suomalaista kunnanjohtajajärjestelmää kehitettäessä. Määräaikaisuus ei ole kuitenkaan lainkaan niin ongelmaton ratkaisu nykyisiin ongelmiin kuin mitä näytetään ajateltavan. Esimerkiksi tulosvastuun arvioinnin toteuttaminen kunnanjohtajan tasolla edellyttää mitä ilmeisimmin toimivaltasuhteiden uudelleenarviointia luottamus- ja virkahallinnon välillä ja eräänlaista konserniajattelua kunnan hallintoon.¹⁶ Kunnalliskomitea ehdottaa – kentän paineiden¹⁷ ymmärrettävästi vaikuttaessa – kunnalle oikeutta myös määräaikaisen kunnanjohtajan palkkaamiseen. Sen sijaan olennainen osa, toimivaltasuhteiden uudelleentarkastelu, ei saanut osakseen merkittäviä konkreettisia esityksiä.

Suomen Kunnallisjohtajat ry:n aloitteesta tehdyssä af Ursinin – Heurun kunnanjohtajan asemaa selvittäessä tutkimuksessa¹⁸ esitettiin muutama vuosi sitten ratkaisumalliksi seuraavaa: »Itse kunnanjohtajajärjestelmän tulisi pönkittää sekä poliittista että hallinnollista johtamista kunnassa. Sen vuoksi *perusratkaisumalliksi on esitettävä järjestelmää, jossa kunnan vahva poliittinen johto yhdistyy vahvaan hallinnolliseen yksilöjohtajaan.*» Kunnassa olisi siten vahva hallinnollinen yksilöjohtaja ja vahva, keskittynyt poliittinen johto. Tällaisen järjestelmän aineksia on mm. Ruotsissa.¹⁹ Kunnalliskomitean sittemmin

ehdottamat muutokset (mm. valtuuston ja hallituksen puheenjohtajuuden yhdistämismahdollisuus) veisivät kehitystä tähän suuntaan. Tavoitteena on ollut kunnan hallinnon toimivuuden parantaminen siten, että kunnassa olisi selkeä poliittisen vallan ja ammattijohtamisen työnjako ja näiden välillä hyvä yhteistyö.²⁰ Ratkaisevaa kuitenkin on, että organisaatiomalli edelleenkin perustuisi 'kaksipäiseen' johtoon – poliittinen johtaja ja virkamiesjohtaja – sekä kollegiaalisen kunnanhallituksen säilymiseen. Kuten on tullut esille, ollaan monissa maissa luopumassa tästä kaksipäisestä järjestelmästä sen sisältämien ongelmien johdosta. Oman maamme osalta on kaiken lisäksi todettava se, että meidän järjestelmämme ei ole edes 'kaksipäinen': meiltähän puuttuu poliittinen johto. Poliittinen johto on sekalainen joukko puheenjohtajia ja varapuheenjohtajia, joilla esim. ulospäin – kuntalaisiin nähden – harvoin on yhtenäistä kantaa. Suomalainen todellisuus tuntien on myös naivia ajatella, että politiikan ja hallinnon erottaminen, mihin kyseinen ajattelu perustuu, voisi onnistua. Tässäkin on saatavissa kokemuksia muista maista.

Saksan osavaltioissa käytössä ollut 'kaksipäinen' organisaatiomalli perustui juuri sille ajatukselle, että kunnanjohtajan on oltava poliittisesti neutraali. Tälle pohjoissaksalaiselle raatihallintomallille perustui toisen maailmansodan jälkeen brittiläinen käsitys politiikan ja hallinnon erottamisesta ja sen mukaisista hallintoratkaisuista. Sittemmin on jouduttu toteamaan, että »jo peruslähtökohta hallinnon johtajan poliittisesta neutraaliteetista on todellisuudelle vieras».²¹ Kunnanjohtajat ovat myös Saksassa olleet useimmin poliittisen puolueen jäseniä. Olennainen syy hallinnon johtajien poliittiseen riippuvuuteen on ollut myös määräaikaaisuudessa ja ennen aikaisen irtisanomismahdollisuuden aikaansaamisessa.

SUNNUNTAIPOLIITIKKOJEN AIKA OHI

Hallitseminen on tullut ja tulee edelleen yhä vaikeammaksi myös paikallistasolla, sillä kompleksisuus lisääntyy, raha on yhä tiukemmassa ja siitä huolimatta vaatimukset hallintoa kohtaan kasvavat. Ongelmaa pahentaa edelleen monien kunnallispoliitikkojen päätöshaluttomuus. Kasvun aikana voitiin välttää epämieluisia vaihtoehtoratkaisuja usein sillä, että osoitettiin jokaiselle riittävän äänekkäästi esitetyle asialle rahat. Hyvän-

¹⁵ Weinmann 1993, 17.

¹⁶ Lumijärvi 1992, 71.

¹⁷ Esim. kansanedustaja Erkki Pulliainen ym. eduskunnassa tekemä lakialoite 11/1992 vp. (22.4.1992). Myös eduskunnan hallintovaliokunta otti tämän sisällönsäntöisen kannan käsitellessään kunnallislain osauudistusta, mietintö n:o 8/1992 vp.

¹⁸ af Ursin – Heuru 1990, 114.

¹⁹ af Ursin – Heuru 1990, 81.

²⁰ Alanen, Kuntalehti 22/1993, 25.

²¹ Weinmann 1993, 31.

tekeväisyyteen ovat tänään varat lopussa. Siksi sunnuntaipoliitikkojen aika on ohi. Myös ehdottomien enemmistöjen aika näyttää olevan ohi. Tämä tekee tilanteen valtuustoissa vaikeaselkoiseksi ja poliittiset reaktiot ennakoimattomiksi.

Tässä uudessa vaikeaselkoisuudessa on valtti kuntalaisten valitsema pormestari, jolla on laaja riippumattomuus puolueisiin ja ryhmiin nähden ja joka voi vaikuttaa asiasisältöihin. Hän kykenee laukaisemaan poliittiset pattitilanteet.²² Erityisesti niukkojen tai epävarmojen enemmistösuhteiden vallitessa tällainen pormestari voi turvata jatkuvuuden ja asiallisuuden.

Suoralla vaalilla valittu pormestari ei myöskään – toisin kuin valtuuston valitsema – joudu uudelleenvalinnassaan täydelliseen riippuvuuteen puolueestaan. Baden-Württembergin käytäntö on osoittanut, että puolet pormestareista on puolueettomia.²³ Tämä suurempi riippumattomuus ei koske pelkästään suhdetta puolueeseen, vaan myös valtuustoa: pormestari voi työskennellä vapaammin, koska hän ei ole saanut valtakirjaansa valtuustolta, vaan suoraan kansalta. Vaikka ei olekaan perusteita vastakkainasettelulle valtuusto – kansa, voi tämä riippumattomuus silti olla myös kansanvallan etu. Juuri se seikka, että pormestarin on etsittävä valtuustossa aina asiakohteisesti erikseen riittävä enemmistö esityksensä tueksi, edistää asiaperusteisten ratkaisujen syntyä ja siten myös demokratiaa.²⁴

Mielenkiintoinen on juuri pormestarin ja kuntalaisten välinen suhde. Itävallan osavaltioiden siirtymässä suoralla vaalilla valitun pormestarin järjestelmään nähtiin tarpeellisenä pormestarin riittävän liiksuma-alan aikaansaaminen. Esim. Kärntenin kunnallisliitto teki joulukuussa 1990 esityksen osavaltion hallitukselle asiasta. Esityksen mukaisesti pormestarilla on oltava, valtuuston ohella, oikeus järjestää kunnanvaltuuston tai -hallituksen päätösvaltaan kuuluvassa asiassa sitova kansanäänestys tai kansalaiskysely.²⁵

Kun näin on, on luonnollisesti vaarana, että kunnan johtajalle asetetaan korkeat vaatimukset. Keski-eurooppalaiset kokemukset osoittavat kuntalaisten odottavan usein valitsemaltaan pormestariilta liikoja. Ja vaalikalmissa hän kuten kanssakilpailijansa voi sortua kiusaukseen esiintyä ihmismiehenä tai -naisena, jolla on ratkaisu jokaiseen ongelmaan (vrt. äskettäinen Suomen presidentin suora vaali).

Suomessa esiintynyt pelko pormestarijärjestelmän mukaisen johtajan ammattitaidottomuudesta ja soveltumattomuudesta on oma kysymyksensä. Kysymykseen, onko suoralla vaalilla ollut saatavissa laadukkaita hakijoita, on vastauksena Saksan kokemusten pohjalta ollut varaukseton kyllä.²⁶ Esim. Baden-Württembergin osavaltion monivuotiset kokemukset ovat osoittaneet, että suora vaali yhdistyneenä pormestarin vaaraan asemaan houkuttaa kykeneviä, vastuunotokykyisiä ja osavia henkilöitä.²⁷ Senkaltaisille epäilyille, joita suoran vaalin vaaroista esitetään (»ilmaisolut-kandidaatit»), ei ole kokemusten perusteella sijaa. Sen, että valitsijat eivät pelkästään etsi laatua, vaan myös uskovat löytäneensä sen, osoittaa virkoihin valittujen yleinen uudelleenvalinta. Epäilyihin voidaan myös todeta ohjeella 'rohkeutta delegointiin', joka on Saksassa pormestariille annettu ohje.²⁸ Palveluyritys kunta vaatii delegointia samassa määrin kuin hyvin johdettu yritys.

Vuosia sitten – rauhallisempina aikoina – vaalilla valittu pormestari saattoi vielä olla kunnassaan eräänlainen hallitsija. Tänään hän on kova työntekijä, jonka – jatkuvasti julkisuudessa ollen – on samanaikaisesti tyydytettävä monenlaisia vaatimuksia.²⁹

'MAISTRAATTIHALLINTO' SUOMEN KUNNALLISHALLINNON PERUSTANA

Saksalaisperäinen 'maistraattihallinto' on Suomen kunnallishallinnon perustana edelleen. Saksassa se on suurelta osin historiaa, meillä vankkaa todellisuutta. Tälle kunnallishallintotyypille on leimaa-antavaa kunnan hallinnosta vastaavan keskeisen elimen, kunnanhallituksen ('maistraatin'), kollegiaalisuus eli monijäsenisyys. Suomen – kuten Ruotsinkin – kunnallislainsäädännön traditio perustuu dualistiselle järjestelmälle, jossa toimivalta on jaettu valtuuston ja hallituksen kesken. Vastakohtaan sille muodostaa keski-eurooppalaistyyppinen monistinen järjestelmä, jonka mukaisesti vain valtuutetut voidaan valita lautakuntiin ja valiokuntiin.³⁰ Myös Ruotsin uusi kunnallislaki (vuodelta 1991) perustuu oman maamme kanssa samalle mallille: lain 3. luvun 2 §:n

²² Banner 1994, 9.

²³ von Arnim, Die Öffentliche Verwaltung 8/1992.

²⁴ Knemeyer 1991, 134.

²⁵ Glantschnig, ÖGZ 7/1992, 14–15.

²⁶ Banner 1994, 12.

²⁷ von Arnim, Die Öffentliche Verwaltung 8/1992, 333.

²⁸ Banner 1994, 16.

²⁹ Banner 1994, 17.

³⁰ Riberdahl, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1–3/1992, 191.

mukaisesti monijäseninen kunnanhallitus on pakollinen elin.

Kunnalliskomitean ehdotuksen mukaisesti kunnassa on oltava kunnanvaltuuston ohella mm. kunnanhallitus (17 §). Ehdotuksen mukaan valtuusto asettaa kunnanhallituksena toimivan valiokunnan tai lautakunnan. Kunnanhallituksen oikeudellinen asema valiokuntana tai lautakuntana on komitean mukaan ennen muuta lakitekniinen ratkaisu, joka yksinkertaistaa lain muuta sisältöä.³¹ Olennaista muutosta tarkasteltavalta kannalta kyseinen muutos ei siten toisi.

Kunnanhallituksen pakollisuuden taustana on kuntien hallinto-organisaation laajeneminen. Kaupunkien hallintojärjestelmän uudistamisesta annetulla lailla (328/1927) kaupungin hallinto pyrittiin keskittämään tehokkaan johdon ja valvonnan alaisuuteen siirtämällä maistraatin ja rahatoimikamarin kunnalliset tehtävät uudelle elimelle, kaupunginhallitukselle, ja perustamalla lisäksi kaupunginjohtajan virka. Niiden elinten tuli – vastapainona ailahtelevalle valtuustolle – taata kunnan toimeenpanoelinten toiminnan yhtenäisyys ja jatkuvuus. Uudistusta perusteltiin myös toteamalla, että tärkeää ei ole ainoastaan se, että eri hallintoaloja hoidetaan hyvin, vaan ennen kaikkea on välttämätöntä, että kunnan toiminta pidetään taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa ja että eri hallintoalojen aiheuttamien rasitusten välillä saavutetaan tarpeellinen tasasuhteisuus.³²

Juuri tämä taloudenhoitoon liittyvä perustelu on tänä päivänä mielenkiintoinen. Voidaan kysyä, ovatko kunnanhallitukset kyenneet vastaamaan tähän alkuperäiseen vaatimukseen valtuuston poliittisten ja lautakuntien ammatillisten paineiden välissä?

Keski-eurooppalaisessa keskustelussa kollegiaalisen mallin (kuten meillä kunnanhallitus) puolesta puhuvana seikkana on todettu, että tuomalla luottamuskomponentti hallinnon johtoon on saavutettavissa enemmän toivottavaa kansalaisvaikuttamista. Tällä luottamustoi mielellä ei kuitenkaan ole saavutettavissa sille ajateltua oikeus- ja kontrollifunktiota suhteessa päätoimiseen hallinnon johtoon. Syynä on, että se ei pärjää päätoimisen hallinnon suuremmalle asiantuntemukselle ja tiedolliselle ylivoimalle. Tämä on myös siltä liikaa vaadittu lisääntyvän tehtävämäärän ja kohoavan vaikeusasteen johdosta.³³ Toisin sanoen kollegiaalisen, luottamushenkilöperusteisen kunnan hallinnosta vastaavan elimen (ku-

ten meillä kunnanhallitus) katsotaan olevan kykenemätön toimimaan nykyisessä todellisuudessa.

Sen sijaan monokraattisen järjestelmän (ei kunnanhallitusta, vaan pormestari hoitaa kunnanhallituksen tehtävät) etuina pidetään tehtävän kuormittamista. Liiallista viran kuormitusta ei käytännössä ole voitu havaita. Juuri valta- ja tehtävärungsaus on ratkaiseva syy viran vetovoimalle.³⁴

Eteläsaksalaiseen kunnallishallintomalliin kuuluu myös se, että pormestari toimii kaikkien valiokuntien puheenjohtajana. Jo pelkästään tämä yksityiskohta saanee suomalaismalliseen, lohkoutuneeseen ja professionalisoituneeseen lautakuntahallintoon kiintyneen lukijan kiihtymään. Ovathan lautakuntamme varsin herkkähipiäisiä sen suhteen, miten itsenäisesti ne lakisääteisiä ja muita toimivaltuuksiaan käyttävät; kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan ei juuri pidä esim. siirtomenettelyllä puuttua niiden tontille. Kaiken lisäksi pormestarin on huolehdittava siitä, että lautakuntien määrä on kohtuullinen, jotta asioiden hoito mahtuu hänen aikabudjettiin.

Voitaisiinko sitten ajatella, että kunnan johtaja valittaisiin suoralla vaalilla, mutta kunnanhallitustyyppinen luottamuselin säilytettäisiin? Tätä kautta edettäisiin hallinnon muuttamisessa kansalaisyhteisempään suuntaan, voidaan ajatella. Johtajan suora vaali kytkeytyy kuitenkin kunnan organisaatiomalliin. Suora vaali nimittäin menettää merkityksensä, jos (suoraan valittu) pormestari joutuu epäsuoralla vaalilla valitun kunnanhallituksen julkisuuden ulkopuolella tapahtuvassa neuvottelussa ja päätöksenteossa äänenesteyksi nurin ja kuitenkin tämän jälkeen edustamaan julkisuudessa enemmistön kantaa. Hän ei voi siten vastata politiikastaan kansalaisten (valitsijoiden) edessä.³⁵

Juuri monijäsenisen kunnanhallituksen anonymitteetti on kritiikin kohteena: enemmistöpäätökset tehdään suljetuissa istunnoissa ja varsinkin epäsuosittujen päätösten kyseessäollessa houkutus henkilökohtaisen vastuun väistämiseen on suuri.

SUOMALAINEN TODELLISUUS

Kunnanhallituksen muutos nykyisestä kollegiaalisesta monokraattiseen ei näytä nykytilanteesta todennäköiseltä. Kunnanjohtajainstituutio puolestaan suomalaisessa muodossa on toimi-

³¹ Kunnalliskomitean mietintö 1993:33, 352.

³² Ks. Mäenpää 1981, 41.

³³ Weinmann 1993, 276.

³⁴ Weinmann 1993, 277.

³⁵ Weinmann 1993, 278.

nut maassamme pääsääntöisesti hyvin. Kunnanjohtaja on eräissä kunnissa ollut lähes ainoa kokonaisvaltaisesti kuntalaisten etuja ajava henkilö, on todettu. »Kunnanjohtajan asema liittyy läheisesti koko kuntajärjestelmän toimivuuteen. Kunnilla on kansantaloudellisesti erittäin merkittävä rooli, joten kuntien ammattitaitoisen johtamisen tärkeys korostuu erityisesti vaikeissa taloudellisissa tilanteissa ja välttämättömiä saneerauksia toteutettaessa.»³⁶

Edellä esille tuodut Saksan eräiden osavaltioiden pitkäaikaiset kokemukset ovat osoittaneet, että pormestarijärjestelmä perustuu vahvaan ammattitaitoon ja vähemmässä määrin poliittiseen toimintaan. Sellaisenaan se voisi toimia suomalaisessakin maaperässä. Hyvin todennäköistä nimittäin on, että nykyiseen rekrytointiin ei olisi odotettavissa suuria muutoksia. Jo nythän kunnallisjohtajien virat täytetään selkeästi kahta eri putkea tulevien hakijoiden joukosta: perinteisestä virkakarriäärin omaavista ja puhtaasti poliittisen taustan omaavista. Korkeatasoisia yritys-elämän, valtionhallinnon, yliopistojen tai järjestöjen edustajia nykymuotoinen kunnanjohtajan virka ei näytä houkuttavan. Tämä tilanne voi olla paikallispoliitikkojen edun mukainen heidän voidessa jakaa keskenään kunnallisjohtajien paikkoja, mutta onko se kunnan ja kuntalaisten etu, on jo eri kysymys.

Usein toistettu tosiasia lienee, että uudelleenorganisointi- ja modernisointihankkeet etenevät vain kriisien ja ongelmien paineissa.³⁷ Yleinen havainto on myös se, että hallinnonuudistaminen nähdään liian vähän jatkuvana työnä. On vaarallista, jos suomalainen kunnallishallinto nyt jättäytyy nautiskelemaan vapaakuntakokeilun aikana tehdyistä uudistuksistaan ja tulevan kuntalain suomista uusista mahdollisuuksista, eikä katso riittävän pitkälle eteenpäin ja etsi jälleen uusia vaihtoehtoja. Toistan vielä lopuksi: johtamisen uudistaminen nähdään keski-eurooppalaisessa ajattelussa ykköskysymyksenä talous- ym. kriiseistä selviämisessä. Eikö olisi aika saman keino vaikutusten kokeiluun meilläkin?

LÄHTEET

- Alanen, Jussi-Pekka: Kunnanjohtajan asemasta keskustellaan taas. Kuntalakiehdotus korostaa vaihtoehtoja ja joustavuutta. Kuntalehti 22/1993 s. 25–26.
- von Arnim, Hans Herbert: Reform der Gemeindeverfassung in Hessen. Die Öffentliche Verwaltung 8/1992 s. 330–339.
- Banner, Gerhard: Die Stadt – von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – unterwegs zu einem neuen Steuerungsmodell. Kirjassa Die Stadt – von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Denkfabrik Schleswig-Holstein. Kiel 1993.
- Banner, Gerhard: Der Sächsische Bürgermeister als Ratsvorsitzender und Verwaltungschef. Käsikirjoitus (5.7.1994, julkaistaan Sachsenin kaupunki- ja kunnallisiin lehdessä).
- Bauer, Helfried: Verwaltungsmodernisierung auf der Gemeindeebene. Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 3/1993 s. 2–7.
- Borchert, Hartmut: Direktwahl. Die Gemeinde 3/1994 s. 74.
- Glantschnig, Gerold: Erste Erfahrungen mit Bürgermeister-Direktwahl. Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 7/1992 s. 14–18.
- Horvath, Tamas M.: The Reformed Hungarian Self-government. Kirjassa Public Administration in Hungary. Budapest 1992.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Die künftigen Kommunalverfassungen in den fünf neuen Ländern. Kirjassa Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern s. 121–139. Carl Heymanns Verlag 1991.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Die verschiedenartigen deutschen Kommunalverfassungssysteme. Revue Européenne de Droit Public 5/1993 s. 90–104.
- Kunnalliskomitean mietintö 1993:33: Kuntalaki. Helsinki 1993.
- Laajaniemi, Erkki: Kuntalaista ja kuntien johtamisesta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1994 s. 118–122.
- Lumijärvi, Ismo: Johtavien virkamiesten työpaikanvaihdokset. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia No 161. Vaasa 1992.
- Mäenpää, Olli: Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallista kunnan hallinnon perustana. Vammala 1981.
- Pöyhönen, Aulis: Kunnanjohtajat mielivallan alaisina. Helsingin Sanomat 5.3.1994.
- Riberdahl, Curt: Tradition och förnyelse i kommunalagstiftningen. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1–3/1992 s. 185–206.
- Ryynänen, Aimo: Mikä on kunnanjohtajan asema? Kuntalehti 3/1994.
- Schumacher, Franz-J.: Mehr Demokratie wagen durch Kumulieren und Panaschieren. Stadt und Gemeinde 6/1994 s. 223–230.
- af Ursin, Klaus – Heuru, Kauko: Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 3/1990. Tampere 1990.
- Weinmann, Gerhard: Kollegiale Formen kommunaler Verwaltungsführung? Schriften zur öffentlichen Verwaltung Band 40. Köln 1993.

³⁶ Laajaniemi, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1994, 118.

³⁷ Bauer, ÖGZ 3/1993, 4.