

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Laura Korkeila

**PORMESTARIMALLI JA TILIVELVOLLISUUS**

Tapaustutkimus poliittisten päättäjien näkökannoista  
pormestarin tehtävästä ja tilivelvollisuudesta Tampereella ja Pirkkalassa

Julkisjohtamisen  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2017**

<b>SISÄLLYSLUETTELO</b>	<b>sivu</b>
<b>KUVIOLUETTELO</b>	1
<b>TIIVISTELMÄ</b>	3
<b>1 JOHDANTO</b>	5
1.1 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset	10
<b>2 TILIVELVOLLISUUDEN MÄÄRITELMIÄ</b>	15
2.1 Tilivelvollisuus New Public Managementissa	16
2.2 Tilivelvollisuuden klassisia määritelmiä	20
2.3 Tilivelvollisuuden dimensiot	23
<b>3 PORMESTARIMALLI</b>	
3.1 Eettisyys kuntajohtamisessa	30
3.2 Kunnanjohtaja ja pormestari	33
3.3 Pormestarin valintamenetelmät	37
3.4 Tampere ja Pirkkala esimerkkeinä	38
3.5 Pormestarimalli Ruotsissa ja Itävallassa	41
<b>4 TUTKIMUSOTE</b>	
4.1 Tutkimusasetelma	46
4.2 Tutkimusmenetelmät ja aineistot	50
4.3 Tutkimusaineiston analyysi	52
<b>5 TUTKIMUSTULOKSET</b>	57
<b>6 JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	76
6.1 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi	80
<b>LÄHDELUETTELO</b>	83
<b>LIITTEET</b>	
Liite 1: Kyselyn saatekirje	93
Liite 2: Kyselyrunko	94

**KUVIOLUETTELO****sivu**

Kuvio 1. Tutkimuskysymykset	13
Kuvio 2. New Public Managementin pääpiirteet	18
Kuvio 3. Bovensin tilivelvollisuuden lajit	24
Kuvio 4. Tilivelvollisuuden dimensiot	29
Kuvio 5. Selkeät vastualueet ja asianmukainen ohjauksen aste	30
Kuvio 6. Perusteet pormestarimallin käyttöönottamisesta	36
Kuvio 7. Pormestarimallille määritellyt päämäärät Tampereella ja Pirkkalassa	39
Kuvio 8. Tukholman ja Wienin pormestarimallit	44
Kuvio 9. Tutkimusasetelma	49
Kuvio 10. Tutkimuksen dialoginen eteneminen	53
Kuvio 11. Vastaajien valtuustokausien lukumäärä	58
Kuvio 12. Pormestarin tehtävät kirjallisesti	58
Kuvio 13. Pormestarin tehtävän tärkein arvo	59
Kuvio 14. Pormestarin tehtävän toiseksi tärkein arvo	60
Kuvio 15. Pormestarin tehtävän kolmanneksi tärkein arvo	60
Kuvio 16. Pormestarin tehtävään liittyvät arvot	61
Kuvio 17. Pormestarin tehtävän tärkeimmät arvot	63
Kuvio 18. Avoimuuden syntyminen pormestarin tehtävässä	64
Kuvio 19. Pormestarin tehtävään liittyvä avoimuus	65
Kuvio 20. Responsiivisuuden syntyminen pormestarin tehtävässä	67
Kuvio 21. Pormestarin tehtävän responsiivisuus	68
Kuvio 22. Pormestarin vastuunotto	69
Kuvio 23. Vastuunotto pormestarin tehtävässä	70
Kuvio 24. Pormestarin tehtävään liittyvät tärkeimmät lait, normit ja säännöt	70
Kuvio 25. Harkintavalta pormestarin tehtävässä	71
Kuvio 26. Valvottavuus pormestarin tehtävässä	73
Kuvio 27. Vastuullisuussuhteet pormestarin tehtävässä	74
Kuvio 28. Tilivelvollisuuden merkitys	75



**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta****Tekijä:****Pro gradu -tutkielma:**

Laura Korkeila

**PORMESTARIMALLI JA TILIVELVOLLISUUS**

Tapaustutkimus poliittisten päättäjien näkökannoista pormestarin tehtävästä ja tilivelvollisuudesta Tampereella ja Pirkkalassa

Hallintotieteiden maisteri

Julkisjohtaminen

Olli-Pekka Viinamäki

**Tutkinto:****Oppiaine:****Työn ohjaaja:****Valmistumisvuosi:**

2017

**Sivumäärä: 99****TIIVISTELMÄ**

Tämän pro gradu-tutkielman tutkimus kohdentuu suomalaisen pormestarimallin pormestarin tehtävän luonteeseen ja tilivelvollisuuteen. Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella pormestarin tehtävää ja siihen liittyvää tilivelvollisuutta poliittisten päättäjien näkökulmasta: millaisena pormestarin tehtävän tilivelvollisuus nähdään ja mitä eri dimensioita tilivelvollisuuteen liittyy? Lisäksi on tehty arviota suomalaisesta pormestari-mallista ja sen sisällöstä.

Tämä tutkimus on tapaustutkimus, joka kohdistuu Pirkkalan ja Tampereen pormestarimalliin. Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu nettikyselystä, joka toteutettiin Tampereen ja Pirkkalan kaupunginvaltuutetuille. Tutkimuksen keskiössä ovat poliittisten päättäjien näkökannat ja niiden tuottama tieto pormestarin tehtävästä ja siihen liittyvästä tilivelvollisuudesta. Aineisto on analysoitu triangulaatiota hyödyntäen eli analyysi koostuu sekä numeerisesta että laadullisesta osiosta. Laadullisessa analyysissä on käytetty sisälönanalyysiä ja menetelmänä dialogista tematisointia.

Poliittisten päättäjien näkökantojen perusteella pormestarin tehtävään liittyvinä tärkeimpinä arvoina pidetään: vastuullisuutta, tulostuottoa, sitoutumista ja legimitteettia. Tutkimuksessa tarkasteltiin pormestarin tehtävään liittyvää tilivelvollisuutta ja sen dimensioita: avoimuutta, responsiivisuutta, sääntöjen noudattamista, valvottavuutta ja seurauksia. Pormestarin tilivelvollisuuteen katsottiin kuuluvan persoonaan liittyviä tekijöitä: vuorovaikutustaidot ja yhteistyökykyisyys niin kaupungin luottamushenkilöiden kuin virkamiesten kanssa.

Tutkimuksen tulosten mukaan pormestarin tehtävä on edustaa kuntalaisia ja antaa kasvot päätöksenteolle. Tuloksissa pormestari määriteltiin selväksi auktoriteetiksi koko kaupungin toiminnalle.

Pormestarin tehtävään liittyviin haasteisiin poliittiset päättäjät kohdensivat niin sisäisiä kuin ulkoisia haasteita. Vastajaat pitivät sisäisinä haasteina: valtuuston luottamusta ja pormestariohjelman toteuttamista. Ulkoisina haasteina vastaajien joukossa tuotiin esille kuntalaisten luottamus ja tehtävän määräaikaisuus. Pormestarin tehtävän merkityksestä annettiin imagollisia näkökantoja, jotka viittasivat niin kaupungin kuin pormestarin imagoon. Vastauksissa annettiin persoonaan liittyviä seikkoja ja kaupungin julkikuvaan liittyviä tekijöitä.

Tulosten valossa pormestarin tulee toimia avoimesti ja rehellisesti. Hänen tulee tarttua myös vaikeisiin asioihin. Pormestarin vastuunottoon katsottiin kuuluvan asioista riittävää ja totuudellista informointia.

Robert E. Stake (1995: 4) on pelkistänyt tapaustutkimuksen yhteen kysymykseen: ”Mitä tästä tapauksesta voimme oppia?” Tämän tapaustutkimuksen perusteella voidaan Staken esittämään kysymykseen vastata: Tutkimuksesta voi oppia sen, että pormestari mielletään henkilöksi, jonka sanomisia, tekemisiä ja tekemättä jättämisistä arvioidaan monella eri tapaa poliittisten päättäjien näkökulmasta. Toimiessaan pormestari osoittaa monella tapaa vastuullisuuttaan tai on osoittamatta. Tämän tapaustutkimuksen aineisto osoittaa, että pormestarin tilivelvollisuus koetaan merkittäväksi ja monisäikeiseksi tekijäksi.

**Asiasanat:** kunnallishallinto, poliittinen päätöksenteko, pormestari, tilivelvollisuus, kyselytutkimus, kvantitatiivinen analyysi, triangulaatio



## 1 JOHDANTO

Yhä enenevässä määrin hyvän hallinnon määritteisiin on liitetty avoimuus (*transparency*) ja tilivelvollisuus (*accountability*). Nämä määritteet toistuvat niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla eri kansalaisjärjestöjen vaatimuksissa, lainsäädäntöuudistusten perusteluissa ja taloudellisen kilpailukyvyn analyyseissa. Tilivelvollisuudelle on usein annettu synonyymiksi vastuullisuus, joka on vahvana osana kulttuurista, oikeudellista ja taloudellista ajattelua. Tämän lisäksi usein käytetään tilivelvollisuudesta tulosvastuu-termiä, joka on kansainvälisessä kirjallisuudessa laajalti käytetty, vaikkakin Suomessa melko tuore termi. Kyseinen termi merkitsee lähinnä jälkepäin toteutettua tuloraportointia. Tulosvastuulle annettu merkitys on alun perin 1000-luvun Englannista, jossa tuohon aikaan lääninherroilla oli velvollisuus antaa luku (*a count*) omistuksistaan ja samanaikaisesti vakuuttaa uskollisuuttaan kuninkaalle. (Erkkilä 2010: 97.)

Yhteiskunnassamme tilivelvollisuus ja vastuullisuus luetellaan jo kulttuurin piirteeksi ja yleiseksi arvoksi. Tilivelvollisuudella on oma, hallinnosta riippumaton sosiaalinen ulottuvuus. Se, mihin asiayhteyteen tilivelvollisuus kulloinkin sisältyy ja miten sen katsotaan edistävän haluttuja tavoitteita, ratkaisee sen, millaisena tilivelvollisuus koetaan ja nähdään. (Mäenpää 2008: 20.) Tilivelvollisuuden tarkoitus on luoda keinot, joilla voidaan hallinnon toimia kontrolloida ja seurata demokraattisesti. Tällaisen ajattelutavan mukaisesti tilivelvollisuus tulee ymmärtää organisaatioiden sisäiseksi osa-alueeksi, sosiaalisiksi mekanismeiksi, johon yhdistyvät reagointi- ja vastauskyky sekä vastuunkäsitys. (Salminen & Lehto 2012a: 150; Bovens, Schillemans & t'Hart 2008: 227.)

Lainsäädännössä tilivelvollisuus nousee useissa yhteyksissä esille. Termille on annettu useita sivumerkityksiä ja siitä saatetaan käyttää myös ei-oikeudellista merkitystä. Jos tilivelvollisuus-termiä tarkastellaan retoriikan tasolla, antaa se kuulijalle heti merkityksensä ja mielikuvansa. Tähän vedoten Koivisto (2011: 110) toteaa:

*”kun kerran on selvää, että tilivelvollisuus on hyödyllinen ominaispiirre ja tavoiteltavaa, tarkempaan perusteluun ei ole tarvetta.”*

On huomattava retoriikan vaara, että jokaisen itse asettama merkitys tilivelvollisuudelle luo mainitusta termistä epämääräisen ja ristiriitaisen määritelmän. Tästä syystä on pidettävä mielessä: vastuullisuuden käsite ymmärretään eri tavoin riippuen siitä, kuka tulkinnan tekee (Mäntysalo & Salminen 2013: 7). Tässä tutkielmassa tuodaan esille useita tilivelvollisuuden variaatioita ja vaikutussuuntia.

Toinen tämän tutkimuksen kannalta tärkeä käsite on pormestari ja sen merkitys. Pormestari on nykyjärjestelmältään:

*”Pormestari johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena (kuntalain 24§). Pormestari on luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Hänet valitsee valtuusto valtuuston toimikaudeksi eli neljäksi vuodeksi. Pormestari on vaihtoehtoinen kunnanjohtajalle. Pormestari hoitaa myös kunnanjohtajalle kuuluvat tehtävät.”* (Ryynänen 2010: 6.)

Suomessa kunnan johtamisjärjestelmällä on pitkä historia; sen katsotaan olevan alun perin peräti 1300-luvun Ruotsin valtakunnan ajoilta. Tällöin Ruotsin vallan alaisuudessa elänyt Suomi sai ensimmäistä kertaa kunnallishallinnon kaupunkeihinsa. Näistä Ruotsin vallan ajoista suomalainen virkavaltainen hallintokulttuuri vakiintui edelleen 1800-luvulla. Tämän ajan käydyissä henkisen itsenäisyystaisteluissa kansallisuusaate ja itsenäistymisvaatimukset korostuivat voimakkaasti. Samanaikaisesti legalismi nousi esille, mikä toi oikeudellisten perusteiden ylikorostuksen politiikkaan ja vahvisti virkamieskunnan asemaa. Tästä syystä voidaan huomauttaa, että juridiikan lojaalisuus ja hallintokäytäntöjen asettaminen ensisijaisiksi ovat ilmentäneet hallinnon ja hallinnon etiikan kehitystä aina näihin päiviin asti. (Ylönen 2007.) Ensimmäinen kaupunkien kunnallislaki kirjattiin vuonna 1927. Tämän lakimääräyksen mukaan kaupunkiin tuli valita yksi tai useita kaupunginjohtajia. Vallalla oleva viranhaltija- eli kunnanjohtajamallimme syntyi viimeisimmän sotakautemme jälkeen vuonna 1948, kun pakollinen viranhaltijajohtoinen malli tuli voimaan kaupunkien ohella myös maalaiskunnissa. (Hankonen 2014: 9.)

Kuntien ja kaupunkien toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti. Muutoksiin on vaikuttanut muun muassa sidonnaisuutemme Euroopan Unioniin ja globalisoituminen. Nämä sidonnaisuudet ovat tuoneet kuntajohtamiseen kasvavassa määrin haasteita. Tästä syystä kunnan- tai kaupunginjohtajan asemaa ja työtehtävää tulee arvioida uudelleen.



Tutkijoiden keskuudessa on jo esitetty, että vallitseva johtamisjärjestelmä on puutteellinen vastaamaan kunnan toimintaympäristön haasteisiin. Tämä ohella Euroopan neuvosto on esittänyt Suomelle huolestuneisuutensa demokratian rapautumisesta ja kunnallisvaalien äänestysaktiivisuuden alenevasta suuntauksesta. Huolestuneisuuteensa vedoten Euroopan neuvosto on antanut suosituksen pormestarin suoran kansanvaalin käyttöönottamisesta. Neuvoston esittämän suosituksen argumenteissa todetaan, että vallitseva menettely, joka ei mahdollista täytäntöönpanosta vastaavan johtajan suoraa vaalia, on 2000-luvun kuntademokratiaan soveltumaton. (Ryynänen 2007: 4-5.)

Huolimatta siitä, että kuntien ja kuntajohtamisen toimintaympäristö on muuttunut ajan saatossa, ei Suomen kuntajohtamisjärjestelmä ole kuitenkaan suuria muutoksia kokenut. Ryynänen (2001) kuvaakin suomalaista kuntajohtamisjärjestelmää menneen ajan jäänteeksi kansainvälisessä vertailussa. Hänen mukaansa 2010-luvulla kuntia ei voida enää luokitella yksinomaan hallinnolliseksi organisaatioksi, joka toteuttaa valtion asettamia ja määräämiä lakia, normeja ja säännöksiä. Tänäpäin kunta on yhteisö, joka vastaa kunnan ja kuntalaisten hyvinvoinnista ja kehityksestä. Kuntalaiset kuuluvat yhteisöön, jossa heillä tulee olla entistä enemmän vaikutusmahdollisuuksia. (Ryynänen 2010: 8.)

Pohdittaessa kuntajohtamista, sen kehittämisen- ja uudistamiskohteita on esitetty tarvetta vahvistaa kansanvaltaperiaatteen prosessia ja toimivan hallinnon lisäämistä. Myös tehokkuutta on korostettu monissakin uudistuksissa kuntasektorilla. Valitettavasti kansanvaltaperiaatteen vahvistaminen on jäänyt monissa uudistuksissa taka-alalle. Ryynänen (2010: 29–30) kuitenkin huomauttaa, että kansanvaltaperiaatetta ei tule sivuuttaa, sillä kyseinen periaate on sidoksissa perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin.

Vuonna 2006 asetettu kuntalain muutos mahdollisti pormestarin valinnan kaupunkieihin ja kuntiin. Tästä on kulunut reilu kymmenen vuotta. Joskaan pormestari malli ei ole tämän myötä yleistynyt Suomessa; vain muutama kunta on ottanut käyttöönsä tämän mallin. Yksi syy mallin vierastamiseen löytyy mielipide-eroista kunnanjohtajien keskuudessa. Vaikka kattavaa tutkimusta kunnan- ja kaupunginjohtajien mielipiteistä pormestari mallia kohtaan ei ole tehty, on tiedossa se, että osa kunnanjohtajista ei halua oman kotikuntansa siirtyvän kyseiseen malliin. Myös Kuntaliitto ja valtiovalta ovat kyseistä mallia kohtaan

vastahakoisia, eikä heidän tahoiltaan ei ole löytynyt kiinnostusta asian edistämiseksi. (Ylönen 2007.)

Euroopan neuvoston ohella Suomen jäämisestä jälkeen kansainvälisestä, paikallisen demokratian taannehtivasta kehityksestä ollaan huolissaan myös tutkijoiden keskuudessa. Tutkijoiden esittämää huolta tukee yhä aleneva äänestysaktiivisuuden suunta kunnallisvaaleissa ja pelko valtuuston vallan supistumisesta suhteessa virkamiesten valtaan. (Ryynänen 2007: 35; Oikeusministeriö 2014: 9.) Jälkimmäistä väitettä on argumentoitu siten, että pormestarin on nähty uhkana valtuuston suvereenille valta-asemalle. Joskaan tutkimukset eivät tätä väitettä tue. Näiden tutkimusten mukaan nyt jo nykyisellään valtuutetut kokevat asemansa heikoksi. Toisena uhkatekijänä on nähty keskeisten valtuustoryhmitymien ja niiden koalitioiden joutuvan uhatuiksi etenkin siinä tapauksessa, jos pormestari valitaan valtuuston ulkopuolelta tai mahdollisesti jopa suoralla kansavaalilla. (Ylönen 2007.)

Suomalaista kunnanjohtajaa voidaan kutsua eurooppalaisen kuntajohtamisen vertailussa ”kummajaiseksi”. Eurooppalaisen ajattelutavan mukaan poliittinen valta on vaaleilla kontrolloitavissa säännöllisin väliajoin ja vaalien kautta kuntaa johtava voidaan vaihtaa tai kunnanvaltuuston koostumusta muuttaa. Suomessa kunnanjohtajalla katsotaan olevan poliittista valtaa, vaikka hänen positionsa on virkamies eli poliittisin perustein erottamaton. Vaikka suomalaista kunnallishallintoa on luonnehdittu kansainvälisestäkin poikkeuksellisen laaja-alaiseksi ja vahvaksi, olemme poikkeus Euroopan tasolla, kun meillä paikallishallinto ei perustu päätoimisiin poliitikkoihin. (Koivisto 2007: 28.)

Huomioitavaa on se, että vaikka kunnanjohtaja on virkamies, on hänellä useimmissa tapauksissa vahva poliittinen tausta. Ryynäsen (2010: 29) mukaan vuonna 2010 noin 2/3 kunnanjohtajista oli jonkinasteinen puoluetusta olemassa. Tämä on seurausta siitä, että kunnanjohtajan valinnan tekevät poliittiset päättäjät valtuustossa. Tällaisessa järjestelmässä, jota tutkija Ari Ylönen on kutsunut politisoiduksi byrokratiaksi, on vaikea hahmottaa, kenelle kunnanjohtaja on vastuussa (Möller 2014: 11). Kuvattu kaksipiippuinen positio luo hämmentävän ja sekavan kuvan kuntajohtamisesta kuntalaisten ja median kes-

kuudessa. Esimerkiksi poliittisista päätöksistä tavallisesti lehteen haastatellaan kunnanjohtajaa. Tässä tilanteessa kunnanjohtaja käyttää mandaattia, joka ei hänen asemaansa sisälly. Jos tilannetta ajatellaan demokratian kannalta, tulisi lehden haastatella kunnanjohtajan sijaan kaupunginhallituksen puheenjohtajaa tai valtuustoryhmien puheenjohtajia. (Ryynänen 2010: 29.)

Eritoten suomalaisen kunnallishallinnon erikoisuus suhteessa kuntalaisiin tulee esille. Tämä on kirjattu kuntalain kommentaariin seuraavasti (Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 178):

*”Kunnan johtaminen ei ole kuntalaisten näkökulmasta henkilöitynyt keskeisiin luottamushenkilöihin vaan kunnanjohtajiin, jotka ovat merkittäviä poliittisia johtajia ilman poliittista vastuuta.”*

Tästä syystä kunnanjohtajan on ollut pakko ottaa vastuulleen myös puuttuvan poliittisen johtamisen aluetta. Näkemys ilmenee myös esimerkiksi Kuntaliiton demokradiapoliittisesta asiakirjasta vuodelta 2009 (Ryynänen 2010: 35):

*”Kunnanjohtajalla on nykyisellään liikaa vastuuta myös poliittisen johtamisen piiriin kuuluvista asioista. Tämä johtuu osittain kunnanjohtajan suhteellisen vahvasta lakisääteisestä asemasta ja osittain siitä, että meillä on luottamushenkilöjohtamisessa vahva kollektiivisen johtamisen perinne, jota monipuoluejärjestelmä ja siihen liittyvä vahva suhteellisuusperiaate tukevat”.* (Ryynänen 2010: 35.)

Kunnanjohtajan asemaa tarkastellessa on hänellä viranhaltijan asemastaan huolimatta poliittista valtaa, joskaan ei poliittista vastuuta. Hänen työnkuvansa on pitkälti operatiivista johtamista. Pormestarin vastuulla on poliittinen johtaminen, johon sisältyy poliittista valtaa ja vastuuta. Poliittiseen johtamiseen kuuluu kyky ja taito etsiä ja luoda ratkaisuja, jotka kumoavat, muuttavat, rakentavat tai ylläpitävät johdettavan kunta-yhteisön tämänhetkisiä olosuhteita asiaankuuluvalla tavalla. Huomioitavaa on se, että tähän ei kuulu ensisijaisesti minkään aatteen ideologia tai puoluetausta. (Ryynänen 2010: 24.) Tähän poliittisen johtamisen argumenttiin vedoten pormestarihallinnalla on nähty olevan kuntajohtamisen ja suomalaisen demokratian edistämisen mahdollisuus (Hankonen 2014: 33).

## 1.1 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tämä tapaustutkimus (*case-study research*) kuuluu julkisjohtamisen alaan. Hallintotieteen tehtävänä on suunnittelutieteen näkökulmasta aikaansaada tehokas organisaatio. Hallinnon etiikan tehtävänä puolestaan on eettisen hallinnon luominen, johon tilivelvollisuus sisältyy olennaisena osana. Eettisyys kuuluu johtamisen laatutekijöihin, jota tulee ylläpitää ja kehittää kunnissa. (Salminen 2009: 9.) Kuntajohtamisen johtohenkilöillä, kuten pormestarilla, on vastuullinen asema. Heidän toimintansa vaikuttaa johdettavan kunnan eettisyyden ja kuntajohtamisen tasoon. Myös laki velvoittaa kunnanjohtajaa ja pormestaria toimimaan oikein ja noudattamaan hyvän hallinnon periaatteita.

Tapaustutkimus on keino kuvata jotakin uutta ilmiötä, jotain sellaista, mitä ei ole vielä kovinkaan paljon tutkittu (Laine, Bamberg & Jokinen 2007: 29). Tapaustutkimus on moniulotteinen lähestymistapa, jota Eriksson ja Koistinen (2005: 4) kuvaavat:

*”Eräs, ja ehkä ainoa, yhdenmukaisuus on, että tapaustutkimuksessa nimensä mukaisesti tarkastellaan yhtä tai useampaa ´tapausta´ (case, cases), joiden määrittely, analysointi ja ratkaisu on tapaustutkimuksen keskeisin tavoite. Tapaustutkimuksessa ei siis ole itsestään selvää tai yhdentekevää, miten tutkittavat tapaukset valitaan, rajataan ja perustellaan.”*

Tälle tutkimukselle tapaustutkimus on mutkaton valinta, sillä tutkimus käsittää nykyajan ilmiötä todellisessa elämässä tutkivaa empiiristä tutkimusta. Tutkimuksessa pyritään tapaustutkimuksen tradition hengessä kokonaisvaltaiseen käsitykseen tutkittavasta ilmiöstä. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2007: 194.) Tutkimuksen aihe ja kerätty empiria asetuvat hyvin Erikssonin ja Koistisen (2005: 4) asetettuihin ehtoihin. Ensinnäkin aiheesta on tehty vähän empiiristä tutkimusta; pormestarimallia ja tilivelvollisuutta ei ole yhdistetty aiemmin samaan tutkimukseen. Toisekseen tutkittava ilmiö ja tapaukset (*caset*) määrittyvät vahvasti ajan ja paikan mukaisesti; tämä tutkimus keskittyy pormestarimallia hyödyntäviin kaupunkeihin. Kolmanneksi tutkimuskohde edustaa jonkinlaista rajatapausta tai ainutkertaisuutta, sillä Tampere ja Pirkkala saavat mallin alkuunpanijoina mahdollisuuden tuoda näkökantoja pormestarimalliin. Huomattavaa on, että pormestarimalli on käytössä Suomessa vain vähän.

Harre (1979) loi jaottelun ekstensiivisen ja intensiivisen tapaustutkimuksen välille. Ekstensiivinen tapaustutkimus vertailee useita tapauksia pyrkien testaamaan tai luomaan yleistettäviä teoreettisia rakenteita. Intensiivinen tapaustutkimus pitää sen sijaan tapauksia uniikkeina yksilöinä ja pyrkii ymmärtämään niitä sisältäpäin. Tavoitteena on luoda holistinen ja hyvin runsas, kontekstirikas kuvaus. Jos Harren tekemää jaottelua hieman yleistää, niin voisi todeta intensiivisen tapaustutkimuksen noudattavan vahvasti laadullisen tutkimuksen perinteitä, kun taas ekstensiivinen pitää selkeästi sisällään määrällisen tutkimuksen piirteitä.

Tässä tapaustutkimuksessa on molempien edellä mainittujen tapaustutkimustyylien piirteitä havaittavissa. Raja näiden, ekstensiivisen ja intensiivisen, välillä on häilyvä. Ekstensiivisellä tapaustutkimuksella ei pyritä yhtä syväälle, vaan tapaukset nähdään välineinä tietyn ilmiön tutkimuksessa ja uusien teoreettisten ehdotusten luomisessa, joita voidaan sitten testata ja yleistää muihin vastaavanlaisiin konteksteihin ja teorioihin. (Eriksson ym. 2005: 15-16.) Tältä kantilta katsottuna tämä tutkimus on enemmän intensiivinen tapaustutkimus. Tutkimuksessa käydään läpi, millaisena pormestarin tilivelvollisuus nähdään ja miten tilivelvollisuus ilmenee. Tapaukset pyritään viemään kontekstiin, jotta saataisiin selville tilivelvollisuuden merkitys ja sen ilmenemismuodot pormestarimallissa.

Intensiivista tapaustutkimustyyliä on arvosteltu siksi, että siinä ilmenee heikosti teorian ja analyysin välinen keskustelu. Lisäksi johtopäätökset jäävät näissä tutkimuksessa usein vähäisiksi. (Eriksson ym. 2005: 15-16.) Tässä tutkimuksessa on näitä seikkoja pyritty välttämään tarkasti laaditulla teoreettisella viitekehyksellä ja tuloksissa on pyritty löytämään aktiivisesti yhtymäkohtia teoriaan. Tässä tapaustutkimuksessa ilmenee myös intensiivisen tapaustutkimustyylin luonne ”hyvä tarina”, kun tutkimuksessa selitetään kahden tapauskaupungin pormestariin liittyviä seikkoja yksityiskohtaisesti. Empiirisessä aineistossa ei keskitytä nostamaan esiin massoja tai toistuvuuksia, vaan löydöksiä, jotka kuvaavat pormestarimallia poliittisten päättäjien näkökulmasta.

Kuten todettua tämä tapaustutkimus ei edusta puhtaasti kumpaakaan mainituista tapaustutkimustyyleistä. Erikssonin ja Kovalaisen opus (2008) sanoo intensiivisen tutkimuksen

olevan kiinnostunut enemmän tapauksesta kuin teorian antamista oletuksista. Intensiivisen tapaustutkimuksen ohella tässä tapaustutkimuksessa ilmenee myös ekstensiivistä tyyliä, jossa kiinnostuksen kohteena ovat teorit. Tutkimuksessa pyritään yhdistämään tapausten omalaatuisuus teoriaan. Tapaukset toimivat lähtökohtina, vaan kiinnostuksen kohteena on myös teorian tuottama näkökulma: miten teoria ilmenee tapausten kohdalla.

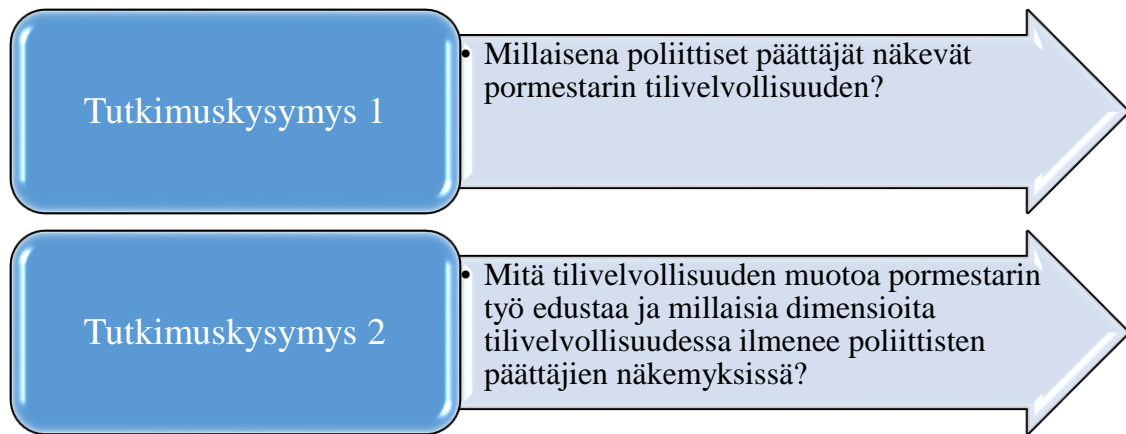
Tämä tapaustutkimus pyrkii selvittämään pormestarin positioon sisältyviä arvoja ja näkökantoja. Tutkimus kohdistuu erityisesti pormestarin tehtävän tilivelvollisuuteen. Tilivelvollisuuden määritelmä kaipaa tarkennusta koko pormestarimallin ideassa. Huomioitavaa kuitenkin on, että tilivelvollisuuden laaja-alainen määritelmä tekee siitä vaikean tutkittavan, kuten Bovens (2005: 184–185) kirjoittaa:

*”analyttisessäkin tutkimuksessa tavalliset miellelyhtymät on nostettava esille, vaikka ne saattavat kivuttomasti koostaa termistä **roskatynnyrin täynnä hyviä aikomuksia, heikosti määriteltyjä käsitteitä ja epämääräisiä uskomuksia hyvästä hallinnosta**”.*

Tämä tutkielma rajautuu poliittisten päättäjien näkökulmaan pormestarin tilivelvollisuudesta. Näkökulma on haastava, vaan kuitenkin he ovat niitä, joilla on tietoa ja vastauksia asetettuun tutkimusongelmaan.

Tutkimus on luonteeltaan triangulatiivinen pro gradu-tutkielma. Tutkimusote on tapaus-tutkimus ja metodina käytetään sisällönanalyysiä ja määrällistä analyysiä. Nämä menetelmät mahdollistavat tutkimusongelman kannalta keskeisten seikkojen ja teemojen analysointia sekä analyysin kokonaisvaltaisuutta. Empiirinen aineisto koostuu poliittisten päättäjien nettikyselyn tuloksista. Tämän ohella on perehdytty pormestarimallista käytyyn kansalliseen keskusteluun.

Tutkimus tarkastelee ennalta määriteltyä hallinnon etiikan yksityiskohtaista aihetta. Teoreettisena tehtävänä on ilmentää tilivelvollisuuden muodot ja sitoa nämä pormestarin positioon. Tarkempia vastauksia haetaan nettikyselyn avulla, jotka kohdistuvat nimenomaan pormestarin tehtävään, tilivelvollisuuteen ja sen dimensioihin. Tutkimusongelmaksi on määritelty: millaisena poliittiset päättäjät näkevät pormestarin tilivelvollisuuden ja millaisina ulottuvuuksina se osoittautuu. Tutkimusongelmaa tarkentavina tutkimusky-symyksinä ovat:



Kuvio 1. Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen metodologista osuutta voidaan kuvata soveltavaksi hallintotieteelliseksi työksi. Sen selitysrakenne vastaa lähinnä niin sanottua suunnittelutieteen lähtökohtia. Niiniluoto (2003: 120) täsmentää suunnittelutieteen tehtävää tarkastelutavaksi, jonka kohteena on ihmisen harkitseva, päämäärätietoinen ja suunnitteleva toiminta. Suunnittelutieteen selitysmalli on yhteydessä ihmisten rakentamiin keinotekoisiiin järjestelmiin, joita kuntaorganisaatio hallintoineen tyypillisesti edustaa. Simon (1996: 3-17) korostaa keinotekoisien järjestelmän suhdetta ympäristöönsä, kykyä muuntautua, muuttua ja määritellä tehtävänsä. Mainittu suunnittelutieteen tarkastelutapa rakentuu eritoten keinojen ja päämäärien tutkimiseen. Kun tavoitteeksi on asetettu tilivelvollinen, pormestari, sitä voidaan kuvata ja täsmentää kriteerien kautta. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 6.)

Suunnittelutieteen perusajatus soveltuu oivallisesti tilivelvollisuuden tutkimiseen. Peruskysymys kuuluu: mitä tilivelvollisuus on pormestarin työssä. Kiinnostus kohdistuu tällöin kunnan hallinnon etiikan ja hallinnon sisäiseen kehittämiseen. Tämän tutkimuksen perimmäisenä kiinnostuksena on tuoda esille pormestarien tilivelvollisuuden muodot ja dimensiot heidän työstään. Tutkimus ei siis kysy, onko pormestari tilivelvollinen, koska pormestarin tehtävään sisältyy tilivelvollisuus; joskaan mitään yksiselitteistä mallia tästä ei ole olemassa.

Tutkimuksessa käytetään kirjallisuutta erilaisissa tehtävissä, joista yksi on kirjallisuuden käyttö käsitteiden tarkentamisessa ja tutkimuskohteen alustavassa kuvaamisessa ennen ja jälkeen empiirisen mittauksen. Hallinnon etiikan hallintotieteellinen tutkimus täsmentää

niitä käsitteitä, joiden varaan on muodostettu tutkimuksen empiirinen tutkimusasetelma, lähinnä nettikyselykysymyksien taustaolettamukset. Mainittuja käsitteitä käytetään myös tutkimuksen empiirisessä osuoksissa osana tulosten raportointia, joka sisältää reflektointia teorian ja empirian välillä. Toinen kirjallisuuden käyttötehtävä on taustoittava, jolla luodaan pohjaa tutkimuksen luotettavuudelle ja sen arvioinnille. Tämä antaa myös perusteita tutkimuksen tarkoitukseen ja sen tärkeyteen. Tutkimustulokset eivät välttämättä anna valmiita tuloksia, vaan luovat ja muodostavat ymmärrystä tilivelvollisuuden määrittelmään ja kysymykseen.



## 2 TILIVELVOLLISUUDEN MÄÄRITELMIÄ

Ennen tilivelvollisuuden dimensioiden tarkastelua on syytä perehtyä tilivelvollisuuden peruskysymyksiin ja filosofiseen taustaan. Tilivelvollisuus on eri toimijoiden välille syntyvä epävirallinen tai virallinen vastuusuhte. Kyseinen käsite merkitsee kykyä antaa selvitys jostain asiasta. Merkitys ei kuitenkaan anna täsmennystä tai vastausta siitä, miksi pitäisi antaa selvitys, kenelle se tulisi antaa, mistä asiasta tai seikoista se tulisi antaa ja kenen tehtävänä se tarkalleen ottaen olisi. Tässä kappaleessa tullaan antamaan osittain näitä kaivattuja vastauksia edellä mainituille kysymyksille.

Moraalifilosofian perusta kuvastaa osaltaan sitä, mitä tilivelvollisuus on. Aristoteles kuvasti viranhaltijoita hyveineen. Hänestä korkeimpien viranhaltijoiden tulee toimia eettisesti, kuten uskollisesti valtiomuotoa kohtaan, sopivine hyveineen ja oikeudenmukaisesti. Aristoteleen virkamiesetiikkaan sisältyi yhtenä eettisenä seikkana tilivelvollisuus, jonka hän liitti eritoten raha-asioihin. Tähän ajatukseen sisältyi se, että raha-asioiden valvontaan kuuluu virkamiesten laillisuuden ja toiminnan asianmukaisuuden tarkistaminen. Lisäksi Aristoteleen (1989, 1991) mukaan kansanvallassa vapaus merkitsee sitä, että virkamiehet valitaan kaikkien joukosta. Hänestä virkamiesten valinta on osa korkeimman vallankäytön järjestystä ja kansanvaltaisessa valtiomuodossa kansa on korkein vallan haltija. (Salminen ym. 2009: 50.)

Yleisemmin tilivelvollisuus määritellään sääntöjen ja ohjeiden noudattamisena ja noudattamisen valvomisena. Tilivelvollisuus kuvataan vastuulliseksi toiminnaksi. Bovens (1998: 27) jakaa vastuullisuuden aktiiviseen ja passiiviseen vastuuseen. Hänen jaotte-lunsa mukaan aktiivinen vastuullisuus merkitsee yksilöllistä vastuuta, jolloin pyrkimyksenä on ennalta ehkäistä vastuullisuutta vaarantavia tilanteita. Passiivinen vastuullisuus merkitsee tilanteiden jälkikäteistarkastelua siitä, kuka oli vastuussa ja mistä asiasta. Täten Bovens (1998: 25) pitää vastuullisuutta arvona tai hyveenä, joka sisältää oletuksen vastuullisuudesta itseisarvona. Poliitikon ja viranhaltijan tulisi olla tietoinen omista toimintamahdollisuuksistaan ja hyödyntää asiaankuuluvalla tavalla. Kyse on vastuullisuuden

moraalisesta ja poliittisesta näkökannasta. Haasteena on kuitenkin viranhaltijoiden ja poliittisten toimijoiden kohdalla se, mihin kohtaan hallintoa ja organisaatiota aito vaikuttamismahdollisuus ja vastuu paikannetaan.

Kun tilivelvollisuutta ajatellaan kykynä antaa selvityksiä ja selontekoja, katsotaan tilivelvollisuuden käsitteen heikompa (*thin*) versiota: vaikka nämä asiat kuuluvat huomionarvoisesti tilivelvollisuuteen, eivät ne ole itsessään arvokkaita. Tällöin tietoisuudessa on väärästä toiminnasta seuraavat sanktiot. Tähän mahdollisesti lisättävät erilaiset käskyt ovat toteutettavissa ja henkilöllä on useimmiten selkeät ohjeet siitä, miten käskyt tulee suorittaa. (Dubnick & O’Kelly 2005: 148–149.) Tämä on vallitseva käsitys tilivelvollisuudesta. Kuitenkaan näin yksiselitteistä eivät kunnallishallinnon tehtävät ole. Tämän tutkimuksen myötä tuleekin ilmi se, että kyse on vain vaatimattomasta pintaraapaisusta.

Edellä kuvatun perusteella voidaan todeta, että tilivelvollisuudella on monta erilaista variaatiota. Tilivelvollisuus voidaan käsittää henkilökohtaisella tasolla esiintyväksi vastuullisuudeksi. Toisaalta se on mekanismi, jolla demokratiassa kontrolloidaan hallintojärjestelmän toimintaa. Tilivelvollisuus liittyy hallinnon kykyyn vastata kansalaisten odotuksiin ja toiveisiin. Lisäksi se on tapa, jolla kansalaiset demokratiassa keskustelevat. (Mulgan 2000: 556.) Käsitteenä tilivelvollisuus on haastava ja kiistelty:

*”Kuka tahansa, joka pyrkii opiskelemaan sitä, huomaa pian, että se voi tarkoittaa monia eri asioita eri ihmisille”* (Bovens 2007: 105.).

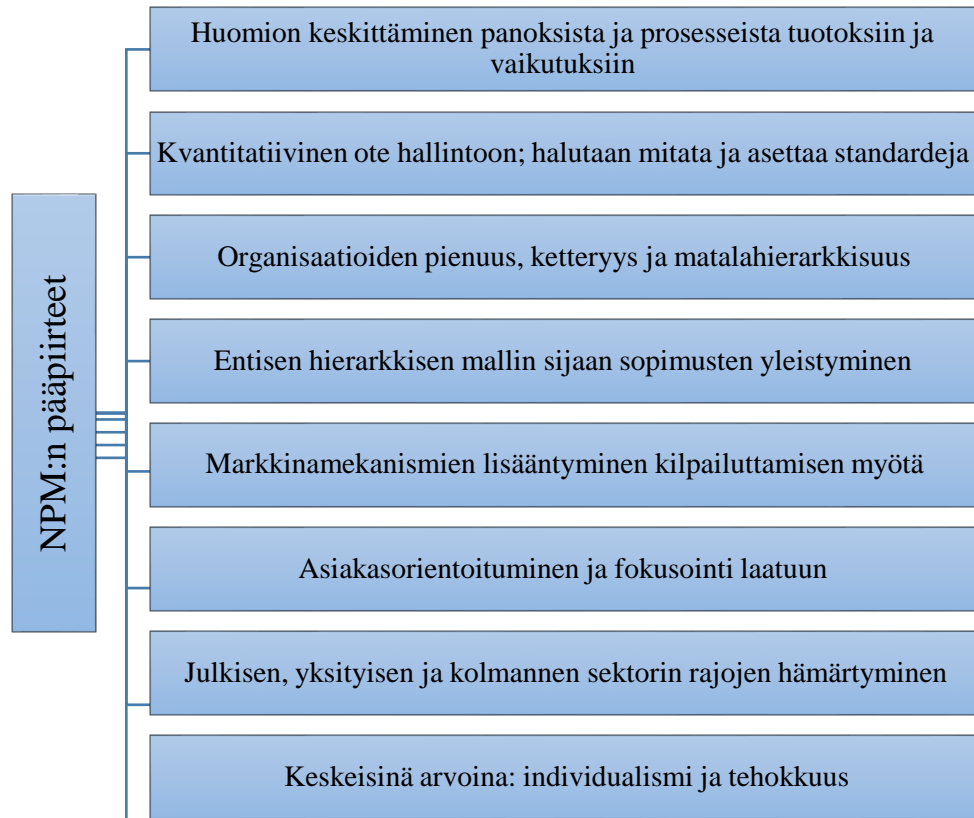
Tilivelvollisuus on kuitenkin yhteiskunnallisesti ja poliittisesti ottaen merkittävä käsite. Se on julkisessa elämässä ja keskustelussa tarvittava mekanismi, jota tarvitsemme, jotta emme päätyisi autoritaariseen yhteiskuntaan. (Bovens ym. 2008: 225.)

## 2.1 Tilivelvollisuus New Public Managementissa

New Public Management (NPM) on saanut alkunsa korruptoituneen yhdysvaltaisen julkishallinnon edistämisprosessissa, jossa pyrittiin Max Weberin perinteistä ideaalimallia jäljitellen luomaan vahva byrokraattihallinto. Pyrkimyksenä oli, että hallinnon tuli totella

poliitikkoja ja toteuttaa mahdollisimman hyvin näiden odotukset ja vaatimukset sen sijaan, että pyrittäisiin korruptoituneen hallinnon tapaan toimia: omien tarkoituksien mielivaltaiseen edistämiseen. Korruption poistamisen yhteydessä tähdennettiin virkamiehillä olevan vastuunsa työstään. Hierarkkinen järjestelmä loi kuitenkin puitteet sille, että järjestelmä sääntöineen toimi eettisesti ja oikeudenmukaisesti. (Behn 2001: 22–23.) Kyseinen julkishallinnon edistämisprosessi johti kuitenkin byrokratian paisumiseen itsetarkoitukselliseen ja tehottomaan suuntaan ja kansalaiset alkoivat vaatia yhä enemmän verovarojensa hyödyllisempää ja tehokkaampaa käyttöä. Näin muodostui kansanliike, jonka vaatimuksiin kuului, ”*more for less*”, julkishallinnon tehokkuus ja vähentäminen. (Laine 2015: 15.) Mainitun kansanliikkeen vastauksena muodostui New Public Management 1980–1990-luvuilla. (Behn 2001: 23–24.)

NPM on käsite, jolle ei ole löytynyt vielä täysin selvää tieteellistä määritelmää. Suomessa termiä kutsutaan uudeksi julkisjohtamiseksi. Tutkijoiden keskuudessa käydään yhä keskustelua siitä, onko NPM filosofiaa, ideologiaa vai teoriaa. Yhtenä ominaispiirteenä on kuitenkin esitetty käytännönläheisyyttä, joka on seurausta siitä, että NPM on saanut vaikutteita useista reformeista. Joitakin NPM:n keskeisiä piirteitä on kyetty luokittelemaan. (Pollitt 2003: 26–27.)



Kuvio 2. New Public Managementin pääpiirteet (Pollitt 2003: 27.)

Edellä luokitelluista NPM:n pääpiirteistä jotkut ovat ristiriidassa tilivelvollisuuden kanssa. Kun NPM:ssä tilivelvollisuus katsotaan tavoitteeksi ja työvälineeksi, muodostuu tilivelvollisuudesta tällöin enemmän itseisarvo; asia, johon kannattaa pyrkiä sen itsensä vuoksi. (Bovens 2007: 449.) Julkisen hallinnon vastuun monisäikeisyys on nähtävissä siten, että tahoja, joille vastuusuhteessa ollaan, saattaa olla useita. Lisäksi vastuun luonne ja sisältö vaihtelevat. (Hyyryläinen & Lehto 2008: 19.) Samanaikaisesti on pyrkimyksenä toteuttaa hallinnossa viranhaltijoiden asiallinen ja vastuullinen työtapo. Tällä tavoin hallinnossa toimivien vastuualueita on kyetty selkiyttämään. Joissakin tapauksissa poliitikot saivat keskittyä enemmän strategiaan linjauksiin ja heille luotiin omistajaohjauksen rooli ja byrokraattiset seikat tulivat virkamiesten vastuulle. (Gregory 2009: 72–73.)

2000-luvulle tultaessa NPM – uuteen julkisjohtamiseen kohdistettiin uudenlaisia ajatuksia huomaten siinä olevan joitakin ongelmakohtia. Yksi näistä ongelmakohtista oli se, että NPM sivuutti kuntien ja valtion toiminnan erityispiirteet sekä joidenkin mielestä

meni liian pitkälle yritysmaailman oppien johdattamana. Syntyi NPM:n jälkeinen ajattelu, jolle nimeksi muodostui NPG – New Public Governance. Kyseinen ajattelutapa sisälsi hyvän hallinnon, ihmisten ja organisaatioiden verkostoitumisen, erilaisten demokratian ja laajemman kansalaisosallistumisen teemoja sekä etiikkakysymykset. Näin korostettiin byrokraattisuuden, laillisuuden ja tasa-arvon piirteitä hallinnossa. (Hyyryläinen ym. 2008: 14, 19.)

NPG-ajattelun perusteina on julkisen hallinnon entistä korostuneempi suhde yhteiskunnan muihin toimijoihin sekä julkisen hallinnon kohtaamien ongelmien haasteellisuus ja monisäikeisyys. NPG:n keskeisin termi on hallinta (*governance*), joka sisältyy julkisten ja yksityisen toimijoiden kumppanuuteen ja yhteistyöhön pelkän hallinnon oman toiminnan sijaan. Juuri kumppanuuteen ja yhteistyöhön kohdistuu NPG:n ongelmakohta. Kyseinen ajattelutapa perustuu siihen, että kansalaisten oletetaan olevan aktiivisia kansalaisia tekemällä yhdessä hyvää joko paikallisella tai yhteiskunnallisella tasolla. Ongelmana on, että hyvin pieni osa kansalaisia on tällaisia aktiivisia toimijoita. Ongelma kohdentuu siihen, että demokratian toimivuus ei riitä, jos aktiivisille kansalaisille muodostuu lisää kansalaisosallistumisen foorumeja. Hiljaisemmat toimijat jäävät edelleen aktiivisuuden tasolla heikoksi. Julkisyhtymiseen NPG asettaa lisää vaatimuksia. Kumppanuus ja verkostoituminen luovat paineita johtajan taidoille muodostaa verkostosuhteita, olla sosiaalisesti aktiivinen yhteistyötahojen kanssa sekä luoda vuorovaikutussuhteita eri toimijoihin että toimia eettisesti julkisyhtymisenä. (Virtanen & Stenvall 2011: 58–59; Hyyryläinen ym. 2008: 20–21.)

Edellä mainittuun termiin hallintaan palaten on syytä huomioida se, että termin määrittely ja ymmärtäminen tapahtuu eri tavoin. Myös väärinkäsityksiä ilmenee. Tämä johtuu Pierren ja Petersin (2000: 1-7) mukaan sen vuoksi, että hallinnan termille ei ole olemassa yhtenäistä teoriaa. Käsitteeseen liitetään erilaisia merkityksiä ja piirteitä riippuen asiayhteydestä. Kuitenkin joitakin määritelmiä on pyritty tekemään. Esimerkiksi Anttiroiko ja Haveri (2007: 169–170) todentavat hallinnan viittaavan julkisyhteisöjen hallintaan, jonka painoituksina ovat uusi julkinen johtaminen ja hallinta (NPM ja NPG). Erik-Hans Klijn (2008: 510) tarkastelee hallintaa laaja-alaisesti, tuoden myös esille hallintaan liittyviä väärinkäsityksiä. Hänen mukaansa hallinta ei toteudu koko julkisessa hallinnossa,

sillä byrokraattista julkishallintoa on yhä nähtävissä esimerkiksi verotuksen osalta. Tämän ohella Klijn huomauttaa, että julkinen hallinta ei automaattisesti tarkoita NPM-mallia korostaen eritoten byrokraattista hallintoa, sen kehittämistä ja tehostamista ja sivuuttaen samalla kansalaisten mielipiteet ja politiikan. Klijn määrittää hallinnan verkostomaiseksi hallinnaksi, jolla hän tarkoittaa sitä, että hallinnan käytännöt ilmenevät eri toimijoiden verkostona. Tällaisessa verkostossa vaikutetaan toisiinsa sekä verkoston toteutukseen ja lopputulokseen. Klijn myös kiistää, että hallinta olisi epäpoliittista ja teknokraattista.

## 2.2 Tilivelvollisuuden klassisia määritelmiä

Klassisesti tilivelvollisuuden käsite tarkoittaa tilille joutumista jollekin auktoriteetille omista toimistaan ja käytöksestään. Tällöin tilivelvollisuuteen liittyy ulkoisen auktoriteetin olemassaolo ja legimitteetti sekä auktoriteetin ja tilivelvollisen vuorovaikutussuhde. (Romzek & Dubnick 1987: 228; Mulgan 2000, 555.) Tilivelvollisuus on määritelty sosiaaliseksi suhteeksi, jossa toimija on velvoitettu osoittamaan suorittamansa toiminta oikeutetuksi. Sen ymmärretään rakentuvan tilanteessa, jossa toimija ja toiminta ovat ulkopuolisen ohjaus- ja määräysvallan kohteena. Tällöin tilivelvollisuus yhdistetään usein yksikön tilipitoon ja sen oikeellisuuteen. Juridisesti ja kapea-alaisesti tulkittuna tilivelvollisuus voidaan nähdä myös lakien, normien ja sääntöjen seuraamisena. Jotta tilivelvollisuus toteutuu mahdollisimman hyvin, tulee tehdä tarkka määrittely halutuista päämääristä. Kyseiset päämäärät tulee määritellä täsmällisesti: mitä tulee tehdä, mitkä ovat keskeisimmät toiminnot ja kuinka resurssit tulisi kohdentaa hyvän suorituksen toteuttamiseksi. Erittäin tärkeää on toimijoiden välisessä sopimuksessa definioida, mistä vastuutettu on tilivelvollinen. (Australasian council of auditors-General ACAG 2012; Saarinen 2012: 20.)

Tilivelvollisuuteen kuuluu tehdyn sopimuksen noudattamisen tehokkuuden ja vastuutetun suorituksen arviointia. Tilivelvollisuus tulee osoitetuksi asianmukaisesti ja tehokkaasti silloin, kun vastuuttaja ja vastuutettu ovat toimineet tehtävässään huolella ja vakaavuudella. Päinvastaisessa tilanteessa tilivelvollisuus vaarantuu. Näin tapahtuu, kun vastuutettu ei ole selkeästi tietoinen siitä, kenelle ja mistä hän on tilivelvollinen. Vastuutetun

epätietoisuus voi johtua esimerkiksi pitkästä tilivelvollisuuden ketjusta, jollainen on tavallista julkisella sektorilla. Täten julkisella sektorilla tilivelvollisuus tulee ymmärtää hallinnon sisäiseksi asiaksi, joka ilmenee viranomaisen keskinäisenä vastuuna ja velvollisuutena. (ACAG, 2012; Saarinen 2012: 20.)

Tilivelvollisuus-käsitteen lähikäsitteinä voidaan pitää Bovensin (2007) esille nostamia responsiivisuus ja vastuullisuuden tunne, joka merkitsee halua toimia avoimesti, reilusti ja tasapuolisesti. Nämä antavat kuntalaisille mahdollisuuden tarkastella, miten poliittinen johto vastaa kansalaisten odotuksia ja mitä heille annetulla resursseilla (*verovaroilla*) ja valtuutuksella (*äänestyksessä annettu luottamus*) on saatu aikaan. Tilivelvollisuus (*accountability*) on sitä, että luotetaan toimijoiden vastaavan rehellisesti ja luotettavasti ylemmälle valvovalle taholle. Salminen (2016: 9) määrittää johtajien vastuullisuuden kysymyksiin: mille taholle, kenelle tai millaisiin funktioihin vastuullisuus kohdistuu. Kyseisessä näkökulmassa tilivelvollisuudessa on kaksi toimijaa: vastuuttaja ja vastuutettu. Jälkimmäisenä mainittu vastuuttaja (*accountor*) antaa tiettyjen asioiden osalta valtuuden vastuutetulle (*accountee*). Salminen kuitenkin tähdentää, että vastuusuhteet eroavat hallinnossa ja politiikassa; hallinnollisessa vastuussa oleva virkamies on vastuussa esimiehelleen tai ylemmälle hallintoyksikölle, kun taas poliittisessa vastuussa oleva poliitikko on vastuussa äänestäjilleen. Kuntalaisten ja hallinnon suhteessa tämä tarkoittaa sitä, että kuntalainen on vastuuttaja, joka antaa valtuudet poliitikolle ja virkamiehelle toimia etujensa ajajana. Näin ollen poliitikko ja virkamies ovat vastuutettuja eli tilivelvollisia kuntalaisia kohtaan. Näkökulmaa voidaan kuvastaa myös alainen-esimies-suhteena. (Pollitt 2003: 89.) Tällöin vastuusuhteeseen sisältyy myös mahdollisuus rangaistukseen. Kuntalaisen ja poliittis-hallinnollisen välisessä suhteessa rangaistus saattaa tarkoittaa sitä, että vastuuttomasti toiminut poliitikko ei saa seuraavissa vaaleissa luottamusta eli ääniä tai että virkamiehen virkavirheestä tehdään ilmoitus. (Salminen ym. 2009: 50.)

Ihan näin yksikertainen vastuuttajan ja vastuutetun välinen malli ei kuitenkaan ole käytännössä, etenkin poliittisessa johtamissuhteessa. Kausaalisisessä vastuussa saattaa olla vaikeutena löytää syy- ja seuraussuhteet sen vuoksi, että päätöksentekosuhteet ovat pitkiä ja vastuu on jakautunut eri tahojen välille (Bovens 1998: 25). Lisäksi tämän päivän hallinto on ennen muuta yhteistyötä eri tahojen kesken, minkä vuoksi vastuutettuja saattaa

olla useita. Myös yksittäinen toimija saattaa esiintyä moninaisissa rooleissa, joiden myötä hänen vastuutetun roolinsakin on erilainen, joko ammatillinen, byrokraattinen, juridinen tai poliittinen. (Salminen ym. 2009: 51.)

Bovensin (2007: 12) mukaan tilivelvollisuus voi muodostua virallisen sopimuksen ohella olosuhteiden seurauksena. Tässä mielessä tilivelvollisuus tulee käsittää laajempaan kuin vain hallintotasojen välisenä suhteena. Kunnassa tilivelvollisuus merkitsisi hallintokunnan, viraston ja yksikön, jokaisen johtajan ja jokaisen työntekijän vastuuta kuntalaisille siitä, että he saavat parasta mahdollista palvelua käytettävissä olevilla voimavaroilla ja että kunnan verorahoja tullaan hyödyntämään asianmukaisesti. (Saarinen 2012: 21–22.) Bovens kuitenkin huomauttaa tilivelvollisuuden todentuu myös virallisella raportoinnilla, jonka pystyvät molemmat osapuolet todentamaan ja vahvistamaan.

Pohdinta siitä, perustuuko tilivelvollisuus sopimukseen vai ei, on moninainen asia. Vastausta voidaan hakea myös julkisoikeuden näkökulmasta, jota on Tuomo Huuskonen (2002: 25) tutkinut pro gradussaan ja luonut tilivelvollisuudelle kolme mallia: julkinen/poliittinen, ammatillinen ja kuluttajiin suuntautuva malli. Hänen tutkimuksensa mukaan julkinen tilivelvollisuus merkitsee valtion tai toiminnan ylläpitäjän edellyttämää informaatiota toiminnan tuloksellisuudesta. Tilivelvollisuussuhde pohjautuu tässä tapauksessa sopimukseen, mikä voidaan ymmärtää määräykseksi. Tässä suhteessa kontrolli toimii ylhäältä alaspäin ja tilivelvollisuus vastaavasti alhaalta ylöspäin. Ammatillinen tilivelvollisuus määräytyy ammattikunnan sisäisten ammatillisten eettisten arvojen mukaisesti. Tällöin tilivelvollisuus on luonteeltaan ammatillista ja moraalista tilivelvollisuutta itselle ja kollegoille sekä kontrolli toimii horisontaalisesti. Kuluttajaan suuntautuva tilivelvollisuus korostaa palvelujen käyttäjien ensisijaista roolia ja suoraa mahdollisuutta kontrolloida toimintaa. Tilivelvollisuus tässä suhteessa näyttäytyy järjestelmästä ulospäin.

Huuskonen (2002: 32) käsittelee asiaa myös julkisen sektorin osalta:

*”Oikeudellisesta vastuusta voidaan erottaa moraalinen vastuu tai vastuullisuus, johon ei sisälly oikeudellisia tehosteita. Kunnan hallinto-organisaation vastuu suoraan kuntalaisille äänestäjinä ja veronmaksajina on moraalista. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastuu ei konkretisoidu val-*

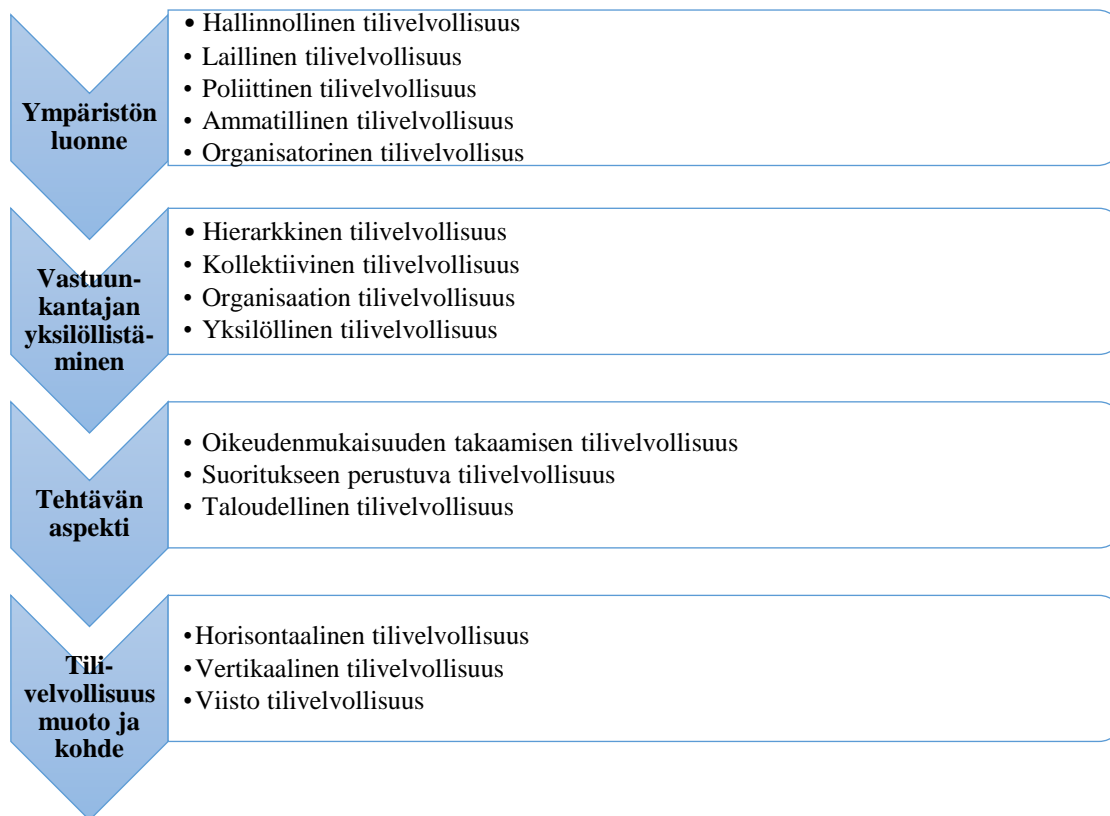


*tuustoa lukuun ottamatta suoraan kuntalaisille, vaan virallisten vastuujärjestelmien kautta. Kunnan toiminnan legitimeetti kuntalaisten käsityksissä muodostuu kuitenkin pitkälti hallinto-organisaation tuloksellisuuden ja julkisuuden kautta, jolloin kuntalaisiin suuntautuva tilivelvollisuus on tärkeää hahmottaa toiminnan ajatukselliseksi lähtökohdaksi.”*

Tämän tutkimuksen osalta on tärkeää määritellä julkinen tilivelvollisuus. Huuskosen määritelmä on validi tähän tutkimukseen. Hänen määritelmänsä mukaisesti julkinen tilivelvollisuus sisältää aina toiminnan eli kunnan odotuksen toiminnan tuloksellisuudesta, joka puolestaan perustuu sopimukseen tai määräykseen. Tällaisen toiminnan tulee olla hyvin jäsenneiltyä ja organisoitua. Huomioitavaa on liittää julkiseen tilivelvollisuuteen myös moraalinen tilivelvollisuus. Moraalinen tilivelvollisuus eroaa julkisesta tilivelvollisuudesta siten, että se ei perustu sopimukseen tai näkyviin kontrolleihin, vaan on moraalista vastuuta kunnallisen hallintokoneiston ja veronmaksajan eli kuntalaisen välillä.

### 2.3 Tilivelvollisuuden lajit ja dimensiot

Bovens jaottelee tilivelvollisuutta sen mukaan, mihin tahoön nähden toimija on velvollinen. Bovens tilivelvollisuuden jaottelua on havainnollistettu kuviossa 3.



Kuvio 3. Bovensin (2005: 187–188) tilivelvollisuuden lajit

Ympäristön luonteeseen jaotetuista tilivelvollisuuden lajeista on hallinnollinen tilivelvollisuus. Sitä kutsutaan myös byrokraattiseksi tilivelvollisuudeksi. Tämä tilivelvollisuuden laji perustuu selkeästi hierarkkiseen virka-asemaan, sovittuihin tehtäviin organisaatiossa ja siten myös systeemaattisen arvioinnin kohteena olemiseen. Hallinnollinen tilivelvollisuus liitetäänkin erilaisten julkishallinnollisten organisaatioiden järjestelyihin. Termi muistuttaa pitkälti Max Weberin luettelemia byrokratian määritelmiä. (Romzek ym. 1987: 228; Laine 2015: 30.)

Laillinen eli juridinen tilivelvollisuus perustuu laillisesti tai muodollisesti tarkkaan määritellyille vastuualueille (Bovens 2007: 169). Tämä tilivelvollisuuden laji koskettaa esimerkiksi poliiseja ja oikeuslaitoksien tuomareita. He ovat lakia toteuttavia virkamiehiä. Heidän tehtäviinsä kuuluu tilivelvollisuusvelvoite ja he ovat toimessaan tarkan valvonnan alla. (Romzek ym. 1987: 228-229; Laine 2015: 30.)

Poliittinen tilivelvollisuus liitetään poliittisiin toimijoihin ja myös valitsijakuntaan sekä mediaan. Se on julkisten organisaatioiden ominaisuus. Mainittua tilivelvollisuutta pidetään merkittävänä demokratian ja sen toimimisen kannalta. Poliitikot kantavat suurimman poliittisen tilivelvollisuusvastuun, mutta valitsijakuntaan kuuluva äänestäjä joutuu tähän vastuuseen vain ottaessaan kantaa poliittisiin asioihin keskusteluissa ja keskustelufoorumeilla. Poliitikon vastuu liittyy äänestäjiin, edustamaansa puolueeseen ja puolueen jäsenistöön sekä ministeritason politiikon poliittinen vastuusuhde valtioneuvostoon. Yhä enenevässä määrin myös media on ottanut poliittista tilivelvollisuutta itselleen, sillä median yhtenä tärkeänä tehtävänä pidetään poliittisen vastuun esilletuonti ja selostavuus uutisoinnin kautta. (Bovens 2007: 16.)

Poliittiseen tilivelvollisuuteen kuuluu oikeudellisia ja moraalisia kysymyksiä. Vastuu voidaan jakaa poliittiseen ja johtamisvastuuseen. Ensin mainittu käsittää vastuun laajoista toimintapolitiikoista ja niiden taustalla olevista arvoista, jälkimmäinen vastuun osa-alue on suppeampi käsite, jossa vastuu kohdistuu tiettyihin tehtäviin. Johtamisvastuussa oleva henkilö ei voi vastata toimintapolitiikan virheistä. (Pollitt 1995: 149.) Tämän vuoksi on hyvä kysyä, missä määrin pormestari on vastuussa, kun kunta on organisaationa yhteiskunnallisessa vastuussa sekä mikä on pormestarin poliittinen vastuu ja johtamisvastuu. Tunnusomaista poliittisessa tilivelvollisuudessa on responsiivisuus, joka merkitsee kykyä vastata odotuksiin. Responsiivisuutta kohdistuu poliittisen järjestelmän toimijoita kohtaan ja palveluja tuottavan organisaation responsiivisuutta asiakkaita kohtaan (Mulgan 2000: 566). Tämä koskettaa niitä kaikkia, joita julkinen hallinto edustaa kuten vaaleilla valittuja toimijoita (Romzek ym. 1987: 229). Poliittinen tilivelvollisuus on relevantti määritelmä tähän tutkimukseen ja validi käsite osana tutkimusongelmaa.

Ammatillisessa tilivelvollisuudessa on kyse asiantuntemuksesta, jonka avulla kyetään ratkaisemaan ongelmatilanteita ja kantamaan vastuuta päätöksenteosta. Kyse on ammattiin liittyvästä vastuullisuudesta, johon liitetään ammatinharjoittamisen odotuksia ja velvoitteita. Tällöin voidaan puhua myös ammatillisesta käyttäytymismallista ja sen omaksumisesta. Mainittu tilivelvollisuus liitetään esimerkiksi asianajajan ja lääkärin ammatteihin. (Salminen ym. 2012: 150; Mulgan 2000: 560.) On kuitenkin huomattavaa, että ammatillinen tilivelvollisuus on moniselitteisempi kuin edellä mainittu kuvaus antaa

ymmärtää. Ammatilliseen tilivelvollisuuteen sisältyy myös sisäinen tilivelvollisuus eli vastuu. Tämä tarkoittaa vastuunkantajan omaa harkintaa päätöksenteossa, joka yhdistyy vahvasti omiin arvoihin. Vastuunkantaja on siis henkilökohtaisessa vastuussa toimistaan, missä rangaistuksena voi olla yksilön oma tunne ammatillisesta syyllisyydestä tai väärinkäytöstä. (Mulgan 2000: 560.)

Organisatorisesta tilivelvollisuudesta käytetään myös termiä sosiaalinen tilivelvollisuus. Tämä koskettaa lähinnä kolmannen sektorin toimijoita esimerkiksi erilaisia intressiryhmittymiä. Tähän tilivelvollisuuden lajiin kuuluu taloudellinen tulosvastuu ja moraalinen tilivelvollisuus toiminnan oikeellisuuden suhteen. Organisatorisen tilivelvollisuuden katsotaan olevan useimmiten horisontaalista ja moraalista. (Bovens 2007: 457, 460.)

Vastuunkantajan yksilöllistäminen liittyy kysymykseen: ”*Kuka on vastuussa?*” Suurten organisaatioiden osalta voi olla erittäin haastavaa löytää vastausta edellä mainittuun kysymykseen. Tämä johtuu siitä, että useimmiten julkisissa organisaatioissa asiat ja niiden valmistelu etenevät eri yksiköiden ja henkilöiden avulla päätöksentekoon asti. Hierarkista tilivelvollisuutta voi kantaa organisaatioon kuuluva yksikkö, jonka alaisuuteen asian valmistelu kuuluu. Myös organisaation johtajan tai ministerin katsotaan kantavan hierarkista tilivelvollisuutta. (Bovens 2007: 458.) Edellä mainitun hierarkkisen tilivelvollisuuden vastakohtaksi voidaan nimittää kollektiivista tilivelvollisuutta, joka on kylläkin varsin harvinainen. Määritelmän mukaan jokaisen organisaation toimijan katsotaan olevan vastuullinen kaikista organisaation toimista. Tällaista vastuullisuutta voidaan liittää lähinnä pienten organisaatioiden hallituksiin, jotka tekevät päätöksiä kollektiivisesti ja yksimielisesti. Esimerkkinä voidaan mainita taloyhtiöiden hallitukset, joiden vastuulla on kollektiivinen tilivelvollisuus suhteessa asukkaisiin. Yksilöllinen tilivelvollisuus lienee kaikista selkein määriteltävä, sillä kyseessä on jokaisen omavastuu toimistaan. Vastuullista etsiessä pitää olla selvillä siitä, kuka ja mitä on tehnyt valmistelun ja päätöksenteon prosessin aikana. (Bovens 2007: 459.)

Taloudellinen tilivelvollisuus liittyy olennaisesti tulosvastuullisuuteen. Tulosvastuu kohdentuu kysymyksiin: mihin ja millä tavoin rahat ja resurssit on käytetty sekä kenen vastuulla varojen ohjaaminen on ollut. Tätä tilivelvollisuuden lajin vastuuta kantavat tilin- ja toiminnantarkastajat. (Behn 2001: 59.) Suoritukseen perustuva tilivelvollisuus ja oikeudenmukaisuuden tilivelvollisuus yhdistyvät usein. Esimerkiksi kansalaisten saama kohdeltu voidaan arvioida näiden kahden tilivelvollisuuden kautta. Arviointi perustuu pitkälti lakipykälien ja normien avulla. Oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi on kuitenkin ensin oltava määriteltynä, mikä on oikeudenmukaista. Valvonnan tulee kohdentua lopputuloksen lisäksi suoritukseen ja prosessiin. Näin katsotaan suorituksen ja oikeudenmukaisuuden tilivelvollisuuden vaikuttavan siihen, mitä pyritään saamaan aikaiseksi ja mitä on saatu aikaiseksi. (Behn 2001: 8-13.)

Horisontaalisessa tilivelvollisuudessa on kyse moraalisesta tilivelvollisuudesta (Bovens 2007: 469). Tähän tilivelvollisuuteen kuuluvat virallinen luotetun tiedostama suhde päämieheen sekä päämiehen riippumaton suhde hierarkkiseen arvojärjestelmään. Tärkeää on informaatio, joka päämiehen ja luotetun välillä tulisi sujua niin, että luotettu kuvaa ja perustelee toimintaansa. Päämiehellä on mahdollisuus tehdä tarkentavia kysymyksiä luotetulta saamaansa informaatioon, josta seuraa keskustelu. Keskustelun päätteeksi päämies saa esittää harkintansa tuloksen, minkä seurauksena voi olla joko epävirallisia tai virallisia rangaistuksia. (Schillemans 2008: 179.)

Vertikaalisessa tilivelvollisuudessa tarvitaan useimmiten byrokraattista asetelmaa, jossa vastuutettu on vastuunkantajan esimies tai suhteessa, jossa kahden toimielimen välillä on esimies-alaisuhde. Esimerkiksi jotkin virastot ovat vastuussa ministeriöille. Viisto tilivelvollisuus on epävirallista, jossa henkilöllä ei ole suoraa vastuusuhdetta vastuunkantaajaan. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi konsulteilla, jotka tekevät selvityksiä organisaatioille. Ministeri tai organisaation johtaja voi asettaa konsultin tehtävään, mutta suoraa suhdetta kyseiseen organisaatioon ei muodostu. Vastuusuhde on epäsuora, mutta tiedostettua. Viisto tilivelvollisuus on lähellä joko horisontaalista tai vertikaalista tilivelvollisuutta riippuen asiayhteydestä. Tällaisia suhteita kuvataan useimmiten joustaviksi ja nopeasti eteneviksi. (Bovens 2007: 457, 460.)

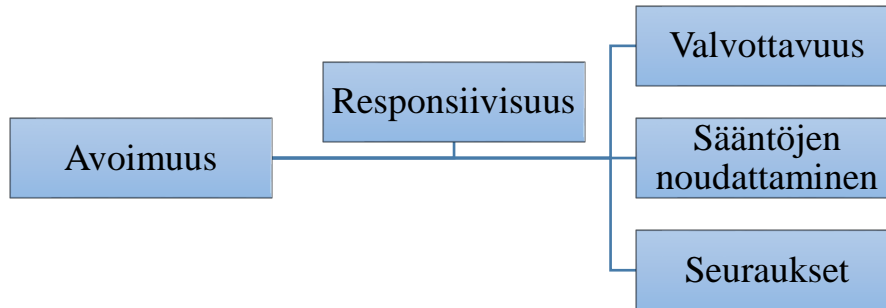
Nämä edellä kuvatut Bovensin määritelmät tilivelvollisuudesta ja sen eri muodot ovat relevantteja ja valideja tutkimusasetelman kannalta. Bovens osoittaa sen, että vastuullisuus ja tilivelvollisuus voi näyttäytyä monella tapaa ja eri muodoissa. Se, miten nämä muodot ilmentyvät pormestarin työssä ja keneen/mihin ne kohdentuvat, on tarkoitus saada selville nettikyselyistä saadun informaation avulla.

Tilivelvollisuudelle on määritelty viisi dimensiota, ulottuvuutta: avoimuus, responsiivisuus, sääntöjen noudattaminen, seuraukset ja valvottavuus. Avoimuuden (*transparency*) vaatimus perustuu siihen, että vastuunkantaja selvittää toimensa. Epäselvyyksissä ja väärinkäytösten yhteydessä hänen toimensa tutkitaan. Eritoten julkisten organisaatioiden asiakkailta ja sidosryhmittymillä on oikeus saada tietoa toiminnasta. Avoimuuden periaate on osana myös muita tilivelvollisuuden dimensiota. (Koppell 2005: 96; Isosaari 2008: 77.)

Toinen tilivelvollisuuden dimensio on responsiivisuus, joka merkitsee vastuunkantajan kykyä vastata odotuksiin. Tällöin huomio on kohdistunut asiakkaiden tarpeisiin ja toiveisiin. Responsiivisuudella on yhteytensä sääntöjen noudattamiseen ja valvottavuuteen, jotka ovat tilivelvollisuuden kolmas ja neljäs dimensio. Yhteys sääntöjen noudattamiseen osoittautuu kysymyksessä: saavuttiko organisaatio tavoitteensa. Valvottavuuden (*controllability*) kautta pyritään varmistamaan se, että vastuunkantaja suorittaa sille määriteltyä tehtävää. Kyse on siis julkisiin organisaatioihin liitettävä demokratian vaatimus, joka sisältää kansan tahdon toteuttamista. Täten kansalainen arvioi sen, mikä hänelle on parhaaksi. Hallinto on puolestaan vastuussa edustajien ilmoittaman kansan tahdon noudattamisesta. Lisäksi responsiivisuuden edellytys hierarkiassa on harkinnan mahdollisuus päätöksenteossa, mutta harkinnan rajojen tulee olla määriteltynä ja selvillä. (Koppell 2005: 97; Isosaari 2008: 78.)

Seuraukset (*liability*) on tilivelvollisuuden viimeisin dimensio. Vastuunkantajan on noudatettava lakia sekä epävirallisia että virallisia normeja. Lainnoudattamisen ohella on kyse myös normien seuraamisen tuottaman ilmapiirin ja kuuliaisuuden noudattaminen. Tämä merkitsee käyttäytymis- ja suoritusnormeja, joiden tavoitteena on pyrkiä yhteisen hyvän puolustamiseen ja edistämiseen. Nämä perustuvat pitkälti asiantuntemukseen ja

ammattimaisuuteen, joilla on omat eettiset ja moraaliset normit olemassa. Mikäli näin ei tapahdu, muodostuu vastuunkantajalle seurauksia. Näihin seurauksiin lukeutuvat erilaiset rangaistukset laittomasta toiminnasta tai auktoriteettiaseman väärinkäytöstä. (Koppell 2005: 97-98; Isosaari 2008: 78.)



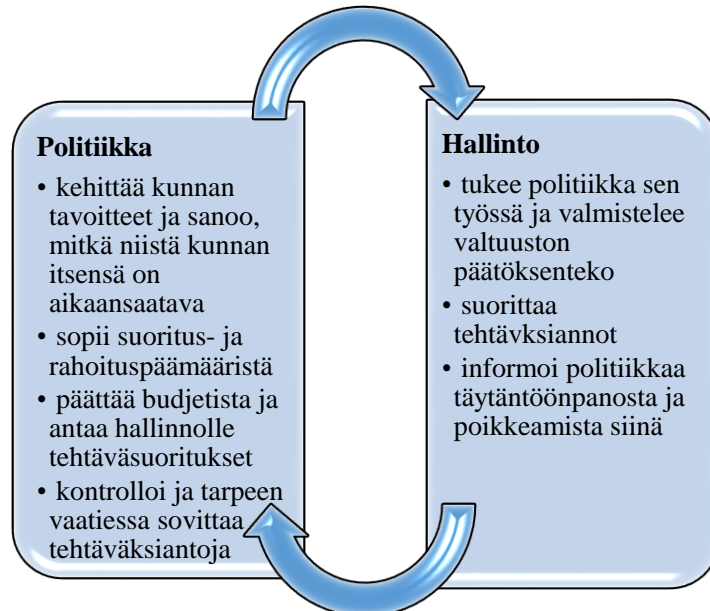
Kuvio 4. Tilivelvollisuuden dimensiot (mukaien Isosaari 2008: 78).

Nämä edellä kuvatut dimensiot on liitetty tutkimuskysymykseen. Vastausta asetettuun tutkimusongelmaan pyritään arvioimaan näillä määritteillä. Nettikyselykysymykset pohjautuvat myös näihin määritteisiin ja niiden merkityksiin. Analyysissä on tarkoitus ilmentää näiden dimensioiden merkitykset pormestarin työssä. Kyselyn tuomien vastauksien avulla pyritään löytämään vastaus tutkimusongelmaan. (kts. liite 2.)

### 3 PORMESTARIMALLI

#### 3.1 Eettisyys kuntajohtamisessa

Hallinnollista ja poliittista johtajuutta tarkastellessa nousee esille kunnallisen toimintaympäristöön liittyvät kysymykset: miten kunnalliset päätöksentekoprosessit toimivat ja minkä roolin ottavat valtuustossa toimivat puolueet, päätoiminen poliittinen johtaja ja luottamustoimiset valtuutetut ja kansalaiset. Näiden kysymysten johdattamana voidaan nähdä politiikan ja hallinnon välinen jyrkkä vastakkainasettelu, joka voi osoittautua kestämättömäksi. (Ryynänen 2010: 41.) (kts. kuvio 5)



Kuvio 5. Selkeät vastuualueet ja asianmukainen ohjauksen aste (Ryynänen 2010: 41.)

Tilanteen kestättömyys johtuu osaltaan kunnanjohtajien ja luottamushenkilöiden valta- ja vastuusuhteiden hämärtyemisestä verkostomaisen toimintatavan lisääntyessä kunnan johtamisessa. Tästä syystä hallinnon ja politiikan välinen jännite on arkipäivää. Jännitteen luomien ristiriitojen välttämiseksi on pyritty löytämään uusia toimintatapoja. Näistä yhtenä vaihtoehtona on esitetty pormestarimallin käyttöönottoa. (Ryynänen 2010: 33.)



Hallintoa edustavan kunnanjohtajan tulee työskennellä yleisen edun mukaisesti lainsäädäntöä ja poliittista päätöksentekoa noudatellen. Poliitikolle, pormestarille sallitaan se, että hän tuo päätöksentekoon oman yhteiskunnallisen ja taustaryhmittymänsä näkemykset. Näin ollen pormestarin poliitikkona saa korostaa kohdistettuja intressejä ja jopa tiettyjä väestöryhmien etuja. Ryynänen (2010: 41) esittääkin tähän liittyen tärkeän kysymyksen: onko tällaisten etujen kannattaminen ristiriidassa objektiivista ja yhdenvertaisuusperiaatetta ajatellen. Mainittuun kysymykseen viitaten on huomattava, että tämän laatuista uhkaa torjuu kaikkia poliittisia toimijoita koskeva kansainvälisoikeudelliseen, valtiosääntöiseen ja yhteisöoikeudelliseen lainsäädäntöön perustuva vastuullisuuden edellytys. Mainittu vastuullisuus määrittää poliittisten toimijoiden rajat, minkä mukaisesti poliittisten toimijoiden tulee täyttää tehtävänsä kansan puolesta ja myös sen edessä. Se, miten tämä toteutuu ja missä muodossa, on riippuvainen poliittisen vallan legitimoinnista ja määrittelystä. Myös toinen poliittisia toimijoita koskeva edellytys vastaa edellä mainittuun Ryynäsen kysymykseen: se on toimintaa määrittävän yleisen edun toteuttaminen. Joskin siitä, mihin tällä poliittis-yhteiskunnallisella käsitteellä konkreettisesti viitataan, käydään keskustelua alati. (Ryynänen 2010: 41; Stein 2009: 534.)

Kuntajohtaminen jakaantuu ammattijohtamiseen ja poliittiseen johtamiseen. Jälkimmäiseen katsotaan kuuluvan linjaratkaisujen tekeminen, tavoitteenasettelu ja toiminnan suunnitelmista päättäminen. Tällaista päätöksentekoa käyttää poliittinen johtaja, jonka vastuu heijastuu kuntalaisille. Heuru (2000: 202) määrittelee poliittisen johtajan:

*”henkilöksi, joka voi käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa niin, että sillä on vaikutusta kunnan päätösvallan käyttämisen aineelliseen sisältöön”.*

Kuitenkin Ryynänen (2010: 167) toteaa teoksessaan, ettei kunnan johtamisessa voida eriyttää ammattijohtamista ja poliittista johtamista. Hän ei pidä mahdollisena, että arvovapaata ammattijohtamista ei ole kunnan kaltaisessa poliittisessa organisaatiossa. Tätä väitettä on vaikea kiistää. Nimittäin väitteellään Ryynänen tuo esille sen, että pormestarijärjestelmään siirtyminen antaisi tunnustuksen avoimelle kunnan poliittiselle johtamiselle. Tämä on hänen mukaansa tarpeellista kunnallisen demokratian ja kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kuntajohtamisen tilivelvollisuus kuuluu osana hallinnon etiikkaa, jossa toimintaa tulee tarkastella kahdella eri tasolla, organisaatio- ja yksilöulottuvuudella. Yksilöulottuvuudella tapahtuvaa toimintaa ja sen arviointia eettisesti ilman yksilön taustalla olevan organisaation vaikutusta ei kyetä tekemään. Yksilöllä on aina oma vaikutuksensa organisaatioon ja organisaatiolla puolestaan yksilöön. (Denhart 1988; Ojajärvi 2015: 13.) Huomioitavaa on julkisen johtamisen, myös kuntajohtamisen, monisäikeisyys. Johtaminen tapahtuu niin, että johtosuhteita on ylhäältä alaspäin kohti alaisia ja työntekijöitä, ulospäin suuntautuen yksityisiin yrityksiin ja muihin julkisyhteisöihin ja mediaan. Lisäksi johtosuhteita kohdistuu ylöspäin poliittisiin päättäjiin ja luottamushenkilöihin. Tällainen monisäikeisyys vaatii kuntajohtamiselta arvojen ja eettisyyden harkintaa ja muuntautumiskykyä. (Siegel 2010: 139–140; Ojajärvi 2015: 13.)

Hallinnon etiikkaan liitetään eettinen kompetenssi. Tämä merkitsee eettisten koodien, lakien ja normien noudattamista käytännön työssä niin organisaatio- kuin yksilöulottuvuudella. Kun eettisyyden merkitys ymmärretään näin laajasti kuntajohtamisessa, näkyy kompetenssi eettisenä tietoisuutena, yksilön kykyinä kohdata eettisiä kysymyksiä, organisaation toiminnan rutiineissa, päätöksenteossa ja perustelutaidoissa. (Heres & Lasthuizen 2013: 51; Meine & Dunn 2013: 150–151.) Vaikka eettisen johtamisen käytännöt voivat vaihdella organisaatioiden kesken kulttuurisesti ja yhteiskunnallisesti, ovat eettiset elementit: esimies-alaiskulmat, johtamiseen liittyvät ja henkilökohtaiset seikat, organisaatiosta aina riippumattomia. Ensin mainittu esimies-alaisuuden eettisyys pohjautuu lojaalisuuteen, kunnioitukseen ja vastavuoroiseen avunantoon. Toisena mainittu johtamiseen liittyvät seikat korostavat eettisyyttä arvojen ja eettisten näkökulmien esillä pitämisenä organisaation sisäisessä vuorovaikutuksessa ja työrauhan ylläpitämisessä. Johtajan henkilökohtaiseen eettisyyteen liitetään integriteetti eli riippumattomuus, luotettavuus ja rehellisyys. (Lawton, Rayner & Lasthuizen 2013: 154–158; Ojajärvi 2015: 13.)

Edellä mainittu integriteetti liittyy kuntajohtamiseen sekä kunnanjohtajan että pormestarin työssä. Pormestarin on toimittava organisaation integriteetin mukaisesti toisin sanoen johdonmukaisesti ja riippumattomasti ajatuksissaan ja teoissaan sekä rehellisesti välttämättä lahjontaa ja korruptiota. (Heiskanen & Salo 2008: 139–140; Pitkänen & Salminen 2014: 33–34.) Pormestari toimii vahvan integriteetin mukaisesti silloin, kun eettisesti kestävät

päätökset muodostuvat organisaatioissa vaikuttavien yksittäisten henkilöiden halusta ja kyvystä tehdä asioita oikein ja henkilön käyttäytymisestä. Yhtäältä eettiseen päätöksentekoon yhdistyy ulkoapäin asetetut velvoitteet operatiivisen toiminnan sääntöjen ja ohjeiden toteuttamisesta. (Lawton ym. 2013: 117–120.)

Kuntajohtamisen eettisyyteen liittyen Vaasan yliopiston julkaisemassa Etiikkabarometrissä (Salminen, Viinamäki & Heiskanen 2012b: 2-3) tutkittiin kunnanjohtajien näkemyksiä kuntien eettisestä tilasta ja kehittämistarpeista. Kyseisessä tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota eritoten eettisten ongelmien tunnistamiseen, arvoihin, vastuutahoihin, eettisyyden ja tehokkuuden suhteeseen sekä eettisiin erityisongelmiin ja hallinnon kehittämistarpeisiin. Etiikkabarometrin tutkimukseen vastanneista kunnanjohtajista yli puolet (58 %) oli kohdannut eettisiä ongelmia työssään. Kunnanjohtajien mainitsemat eettiset ongelmat liittyivät: esteellisyyteen, keuhon asiakaspalveluun, kuntaorganisaation työtapoihin, oman edun tavoitteluun, tehottoman työskentelyn peittämiseen ja työyhteisön eriarvoiseen kohteluun. Kehittämiskohteina kunnanjohtajat näkivät tutkimuksen mukaan avoimen eettisen keskustelun lisäämisen, koulutuksen lisäämisen ja esimiestyön ratkaisuvaihtoehtojen kehittämisen. Kaiken kaikkiaan kunnanjohtajat olivat sitä mieltä, että eettiset periaatteet liitettiin vahvasti virkamiesten ominaisuuksiin ja työhön.

Onkin mielenkiintoista kysyä Etiikkabarometrin tutkimuksen tuloksien valossa, millaiseen asemaan pormestari asettuu eettisten ongelmien ja integriteetin kohdalla. Kunnanjohtajaa sitoo virkamiehenä lailliset määräykset toimia eettisten kysymyksien ja ongelmien kohdalla. Herää kysymys, kuinka siten toimii pormestari, kun huomioidaan hänen olevan virkamiehen sijasta luottamushenkilö.

### 3.2 Kunnanjohtaja ja pormestari

Jo 1980-luvun lopulta lähtien kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus on ollut laskeva; jopa noin 40 prosenttia suomalaisista jättää käyttämättä äänioikeutensa näissä vaaleissa. Syytä tähän ”nukkuvien äänestäjien” kasvavaan määrään on esitetty politiikoihin kohdistuvasta epäluottamuksesta, jota perustellaan päätöksenteon hitaudella ja tehottomuudella sekä

poliittisilla virkanimityksillä. Mainittua epäluottamusta ovat ruokkineet myös poliittiset ristiriidat ja taistelut. (Möller 2014: 10.) Äänioikeutettujen epäluottamuksen kasvuun on syytä asennoitua vakavasti. Kunnilla on painava syy hakea ratkaisuja, jotta paikallinen poliittinen demokratia ei kärsi liikaa. Myös kuntapolitiikan ja kuntajohtamiseen liittyvät oikeudet ja vastuut tarvitsevat selkiyttämistä. Tähän on pyritty vastaamaan esimerkiksi pormestarihallinnon luomisella. (Ryynänen 2010: 20.)

Kuntalaissa (24§) todetaan seuraavaa:

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

Kunnanjohtajan ja pormestarin tehtävien välillä on olemassa eroja. Yksi näistä liittyy näiden kahden oikeudelliseen asemaan: asemaltaan kunnanjohtaja on viranhaltija, pormestarin ollessa luottamushenkilö. Ensiksi mainittu toimii esittelijänä kunnanhallituksessa, kun taas jälkimmäisenä mainittu toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Molemmat valitsee kunnanvaltuusto, eikä kumpaankaan tehtävään ole säädetty muita kelpoisuusvaatimuksia kuin täysi-ikäisyys. Kunnanvaltuustolla on oikeus ja valta erottaa niin kunnanjohtaja kuin pormestarin luottamuspulan vuoksi. (Hankonen 2014: 18.)

Pormestarin ja kunnanjohtajan välistä eroa on luonnehdittu erityisesti suhteessa valtuustoon ja tehtävässä pysymisen erilaisuudella. Kyseiset erot on kirjattu näkyväksi: pormestari on vastuussa valtuustolle, ja valtuusto voi erottaa pormestarin yksinkertaisella enemmistöllä luottamuspulan vuoksi. Sen sijaan kunnanjohtajan erottamiseen edellytetään virkavirhettä. Hänen kohdallaan poliittisen luottamuksen puutteen ei katsota riittäväksi eron syyksi. Kunnanjohtajan erottamiseen vaaditaan lisäksi kahden kolmasosan määräänemistää kuntalain 25§ mukaisesti. (Ryynänen 2010, 85.)

Toinen eroavaisuus kunnanjohtajan ja pormestarin väliltä löytyy tehtävän ominaislaadusta. Viranhaltijana kunnanjohtaja on valittu tehtävään ansioidensa perusteella. Hänen työnkuvaansa kuuluu kunnan asioiden hoito ilman arvokeskusteluun tai strategiseen linjauksiin osallistumista. Toisin sanoen kunnanjohtaja on virkajohtaja. Poliittinen päättäjä,

pormestari valitaan vaalituloksen perusteella. Hän edustaa ihmisjoukkoa ja on poliittisessa vastuussa sitoutuen arvoihinsa. (Möller 2014: 10.)

Kolmas eroavaisuus liittyy toimikausien pituuteen, mikä on määritelty kuntalaissa:

*”Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi.”*

Kuntajohtamiseen on liitetty useita erityispiirteitä, jotka liittyvät ammatilliseen ja poliittiseen johtamiseen sekä moniin rooleihin. Kunnanjohtaja toimii:

- kuntalaisten vastuullisena palvelijana
- kuntalaisten osallistumisen ja kansanvallan edistäjänä
- sääntöjä ja lakeja noudattava virkamiehenä
- yhteistyön ja innovaatioiden kehittäjänä. (Haveri & Anttiroiko 2013: 82.)

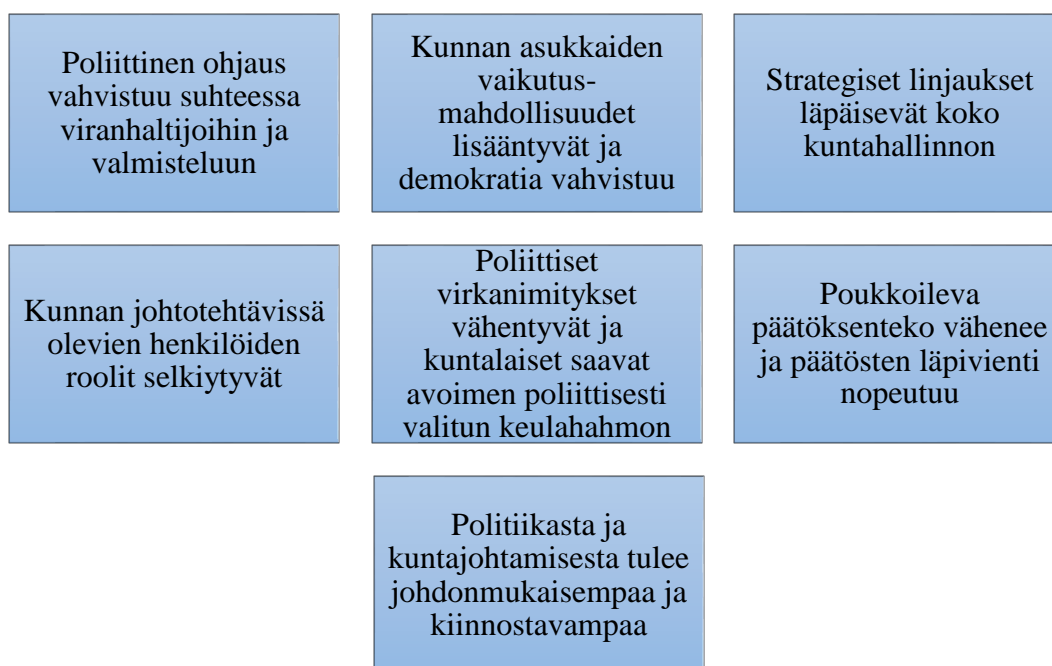
Kunnanjohtajan ja pormestarin asema on merkittävä. Häntä ajatellaan ensin, kun kuntalaisilta kysytään, kuka kuntaa johtaa. On kuitenkin huomattava, että kunnallishallinnolle on ominaista kaksoisjohtajuus; johtamismalli, jossa johtaminen jakaantuu poliittisen johdon ja ammattijohdon kesken. Tämä saattaa aiheuttaa kuntalaisissa sekaannusta, mihin vaikuttaa myös se, millainen on luottamushenkilö- ja virkamiesjohdon työnjako ja yhteistyö kunnassa. Kuntajohdon henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat hyvin pitkälti siihen, toimiiko kunta vahvan luottamushenkilöjoukon vai vahvan kunnanjohtajan/pormestarin johdossa. (Hämäläinen ym. 2009: 65–67; Leinonen 2012: 57.)

Kotimaassamme ensimmäisinä pormestarimallia soveltavat Tampere ja Pirkkala, jotka ovat päätyneet erilaisiin vaihtoehtoihin. Mallia soveltavien lähtökohtana on ollut poliittisen johtajuuden vahvistaminen ja strategisen johtajuuden kehittäminen. Myös hallinto ja politiikka on haluttu eriyttää selkeästi. Mallin avulla on pyritty kehittämään ja uudistamaan kunnan johtamisjärjestelmää kokonaisvaltaisesti. Kyseinen malli selkiyttää kunnan johtamisjärjestelmää niin sisäisten toimivaltasuhteiden osalta kuin ulkoisesti kunnan asukkaisiin nähden. (Niemelä 2005: 3.)

Pormestari on ammattijohtaja, joka toimii kokopäiväisesti korvausta vastaan. Hänet on valittu poliittisen päätöksenteon mukaisesti valtuuston toimesta. Näin ollen pormestarin

poliittinen tausta ja ammattijohtajuus tulevat esiin läpinäkyvällä tavalla. Ei jää epäselväksi, kuka kuntaa tosiasiaassa johtaa. (Möller 2014: 12.) Pormestarin toimivallasta on olemassa erilaisia variaatioita. Hän voi olla joko poliittinen johtaja tai myös henkilöstön johtamisesta vastaava hallintojohtaja. On kuitenkin olemassa yksi epäluulo pormestarin tehtävään liittyen: mikä on hänen roolinsa kunnanvaltuustoon nähden. Vaarana on, että pormestari ottaa itselleen kunnanvaltuustolle kuuluvan kunnan ylimmän päättävän elimen vallan. Jotta uhkakuva ei toteutuisi, tulisi pormestarin valtuudet kirjata kunnan johtosääntöön perusteellisesti ja selkeästi. (Ryynänen 2010: 55.)

Pormestarin luotettavuuden kannalta on muistettava, että pormestarin työ nojaa ennen kaikkea valtuustostrategiaan, jota hänen on noudatettava. Valtuustostrategiaa kuvataan poliittisten ryhmittymien sovitteluratkaisuksi siitä, miten kuntaa johdetaan ja kehitetään. On kirjattu seitsemän syytä, miksi kunnan kannattaa siirtyä pormestarimalliin:



Kuvio 6. Perusteet pormestarimallin käyttöönottamisesta (Möller 2014: 18.)

### 3.3 Pormestarin valintamenetelmät

Pormestarin valintatavoista on esitetty kolme eri menetelmää: kunnanjohtajan valintatavan mukainen menetelmä, suora kansanvaali ja valinta valtuutettujen keskuudesta. Valitseva kuntalaki mahdollistaa kaikki muut tavat, mutta ei suoraa kansanvaalia. Suora kansanvaali on saanut kannatusta julkisessa keskustelussa, vaikka sen perustelut on koettu vielä hyvin vaisuiksi. Suoraa kansavaalia vastustavat ovat perustelleet kantaansa siinä pelossa, että pormestarin asema muodostuisi valtuuston valtaan suhteutettuna kohtuuttoman merkittäväksi. Tässä kohtaa tulee kuitenkin muistaa se tosiasia, että pormestarin on aina nautittava valtuuston luottamusta. (Ryynänen 2010: 48.) Ryynänen (2010: 116) huomauttaakin, että suoralla vaalilla valitulla pormestarilla on sama välitön kansanvaltainen legitimitetti kuin valtuustollakin. Tämä merkitsee kummallekin toimijalle suoraa vastuullisuutta kuntalaisille. Vaikka kysymys päätösvalan käytön kontrollista on tärkeä, on myös muistettava, että demokratiassa mikään toimija ei voi saada valtaa ilman asianmukaisuuden tarkastelua.

Suoran vaalin käyttöönotto edellyttäisi kuntalakiin vastaavanlaisia säännöksiä pormestarin erottamismahdollisuudesta, mikäli valtuustolle halutaan antaa viimekätinen valta tässäkin kysymyksessä. Jotta pormestarin toiminnan pitkäjänteisen ja riittävän toiminnallisen liikkuma-alan edellytyksiä ei vahingoitettaisi, on erottamiskynnyksen kuitenkin oltava sellainen, ettei erottamiseen ryhdytä hetken mielihoiteesta tai riittämättömin perustein. Toisaalta on selvää, että pormestarin suhteen ei ole tarpeen vastaavanlainen yksilöintivaatimus erottamisen syistä kuin mikä vaatimus koskee virkajohtajaa, kunnanjohtajaa. Pormestari on poliittinen johtaja ja sellaisenaan hänet on voitava erottaa myös ilman mitään erityistä yksityistä syytä silloin, kun hän menettää luottamuksensa valtuuston selkeän enemmistön suuntaan. Suoralla vaalilla valitun pormestarin erottaminen on lisäksi toimenpide, jonka perusteltavuus kuntalaisten suuntaan on jopa välttämättömyys. Riittävänä erottamiskynnykseen vaadittavana määränä voi pitää kahden kolmasosan enemmistöä. (Ryynänen 2010: 161.)

Suoralla vaalilla valittu pormestari tuo omalaatuisen elementin suomalaiseen kunnallispolitiikkaan, sillä politiikka niin Suomessa kuin valtaosassa Euroopan maista perustuu

parlamentaristiseen järjestelmään. Mainitussa järjestelmässä äänestäjät valitsevat parlamentin, jonka tekemistä enemmistöpäätöksistä saavat hyväksyntänsä hallitukset ja sen alaiset toimijat. Tällöin ne ovat poliittisessa vastuussa parlamentille. Ennen pormestarin suoran vaalin käyttöönottamista tilanne on periaatteessa vastaavanlainen myös kunnassa. Enemmistö valtuustossa määrää, kenet valitaan pormestariksi. (Ryynänen 2010: 161.) Mutta olennaista on esimerkiksi Itävallan kokemuksiin nojaava havainto, että ei suora vaali ole tuonut mitään muutosta pormestarin valtuuston suuntaan kohdistuvaan poliittiseen vastuuseen. (Pelinka 2004: 20.)

Suoraa kansanvaalia on pidetty mahdollisuutena lisätä suomalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja edistää kunnallista demokratiaa. Useiden kunnallisvaalien äänestysaktiivisuuden laskeva suunta saa pohtimaan kunnallispolitiikan olevan kriisissä. Ryynänen antaa lisäpohdittavaa kysymällä: olisiko politiikan kriisissä mahdollisuus kansalaisen korottamiseen päättäjäksi? (Ryynänen 2010: 137.)

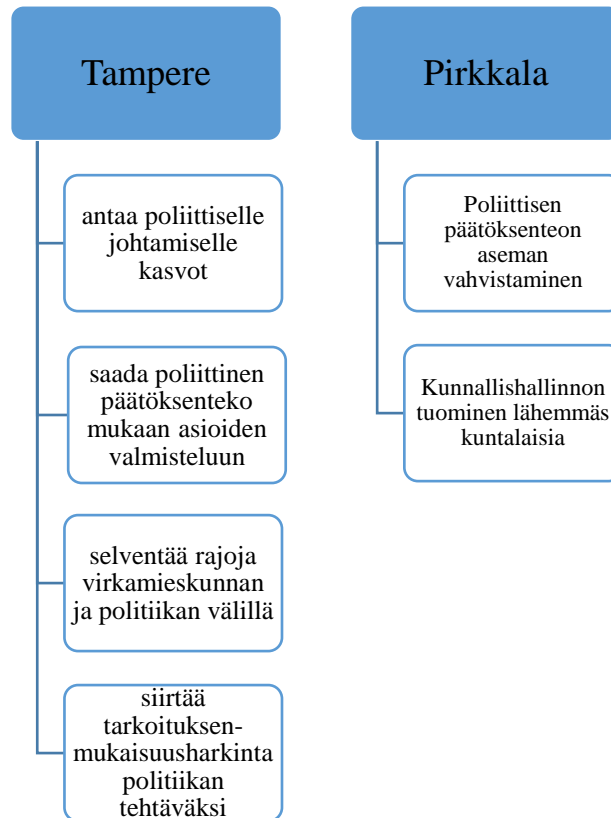
### 3.4 Tampere ja Pirkkala esimerkkeinä

Tutkimuksessa ovat mukana Tampere ja Pirkkala, joilla on pormestarimallista eniten kokemuksia. Heillä malli on toiminut Suomessa pisimpään. Suomalainen pormestarimalli tuli voimaan Tampereen aloitteen ja valmistelun pohjalta (HE 8/2006 vp s.18–19). Tätä kuntalain muutosta viedessä käytäntöön päämäärinä olivat poliittisen johtamisen vahvistaminen kunnassa sekä nostaa esille johtamisjärjestelmään nykyistä merkittävämpi kansanvaltainen vastuelementti. (Ha\*VM 6/2006 vp s.3) Ryynäsen (2010: 84) mukaan säännöksiä laadittaessa ei kuitenkaan laajasti pohdittu vaihtoehtoisia pormestarin asemaan liittyviä sääntelymalleja. Esimerkiksi perusteluissa suljettiin pois mahdollisuus pormestarin valinta suoralla vaalilla, mitä hallituksen esityksessä perusteltiin:

*”Pormestarisäännösten toteuttamisvaihtoehtona olisi pormestarin valinta suorilla kansanvaaleilla. Tämä kuitenkin vahvistaisi pormestarin asemaa suhteessa valtuustoon ja siten entisestään vahvistaisi kunnanhallituksen ja heikentäisi valtuuston asemaa. Mikäli kunta ei ole esittänyt pormestarin valitsemista suoralla kansanvaalilla. Valtuuston valitsema pormestari näyttää tällä hetkellä soveltuvan paremmin suomalaiseen kunnallishallintoon kuin suorilla kansanvaaleilla valittu pormestari.” (HE 8/2006, 2.2 Toteuttamisvaihtoehdot)*



Tampere ehti ensimmäisenä toteuttamaan uuden johtamismallin. Tampereella otettiin käyttöön kuntalain mukainen pormestarimalli vuonna 2007. Vain pari vuotta myöhemmin Tampereen kupeessa Pirkkalassa otettiin myös käyttöön pormestarimalli. Mainituilla paikkakunnilla asetetut päämäärät johtamismallin muuttamisessa olivat:



Kuvio 7. Pormestarimallille määritellyt päämäärät Tampereella ja Pirkkalassa (Ryynänen 2010: 81-85).

Tampereen ja Pirkkalan mallien päämääriä tarkastellessa huomataan niiden vastaavan likipitäen toisiaan. Joskin Pirkkala eroaa eräiltä yksityiskohdiltaan Tampereen mallista. Nimittäin Pirkkalassa pormestarin rinnalla toimii kaksi kuntaneuvosta, jotka on valittu luottamushenkilötoimijoiden joukosta. He työskentelevät puolipäivätoimisia. Lisäksi Pirkkalan mallissa on tehty määritelmät pormestarin vastuusta ja kirjattu ehdot erottamismahdollisuudesta. Näin ollen erot näiden kahden kaupunkien järjestelmien välillä ovat suuret. (Ryynänen 2010: 140.)

Kuntalain muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 8/2006 vp) todettiin, ettei luottamushenkilön erottamisen perusteita tarvitse ilmoittaa. Tähän perustuen pormestari ja apulaispormestari voidaan erottaa epäluottamuksen perusteella. Heihin ei sovelleta viranhaltijalaissa säädettyjä muita irtisanomisperusteita ja näin ollen heillä ei ole myöskään irtisanomisaikaa. On kuitenkin huomattava, että lainmuutoksen käsittelyssä hallintovaliokunta tähdensi, että myös pormestarin ja apulaispormestarin erottamispäätös tulee perustella ja hallinnon oikeussuojaperiaatteet ottaa huomioon. (HAVM 6/2006 vp s.4) Perusteluvollisuutta pidetään sen sijaan tärkeänä kuntalain kommentaarissa. Sen mukaan päätöksen perusteleminen voidaan katsoa tarpeelliseksi hallinnon yleisten periaatteiden noudattamisen arvioinnin perusteella. Tästä näkökulmasta ja huomioiden yksilön oikeusturvaseikkoja perustelujen esilletuomista on pidettävä välttämättömänä. (Hannus ym. 2009: 162.)

Ryynänen (2010: 85–89) kuvaa esimerkkitapauksena Pirkkalassa vuoden ajan toimineen pormestarin Antero Saksalan erottamista maaliskuussa 2010 tehtävästään epäluottamukseen vedoten. Saksalan erottamista tutkineen tilapäisen valiokunnan kanta muodostui erittäin täpäräksi: 3-2. Tässä tapauksessa epäluottamuksen perusteet ja valtuuston päätöksen perustelut muodostuivat epämääräisiksi. Laajan koosteanalyysin yhteenveto oli seuraava:

*”Prosessi meni suurin piirtein näin: Ensin julistettiin luottamuspula, minkä perusteella perustettiin väliaikainen valiokunta valmistelemaan erottamista. Sitten alettiin heitellä erilaisia väitteitä Saksalan luonnevioista, laiminlyönneistä, hallinnollisista virheistä ja viime vaiheessa korruptiostakin, jotta erottaminen näyttäisi oikeutetulta. Ja todettiin, että valiokunta tutkisi väitteet.*

*Sitten valiokunta jättikin ne väitteet tutkimatta, koska poliittisessa tehtävässä kyse on luottamuksesta. Pahimmassa tapauksessa syytökset jäävät varsinaisesti selvittämättä, mutta erotettavalle jää mustattu maine ilman tutkintaa ja todisteita.*

*Kunnanviraston henkilöstöäkään ei valiokunta kuullut, vaikka yksi Saksalan syntilistan kohdista koski juuri alaisten huonoa kohtelua.”* (Aamulehti 28.3.2010 ”Sivistynyt vallankumous)

Pirkkalan kunnan tilapäisen valiokunnan pöytäkirjaan 23.3.2010 luottamuksen menettäminen oli perusteltu seuraavasti:

*”Pormestarin keskeinen tehtävä on toimia poliittisena johtajana ja hoitaa poliittisten ryhmien välistä yhteistyötä. Tätä ei ole tapahtunut. Poliittisen johtajuuden toinen keskeinen tehtävä on ohjata virkamiesvalmistelua luot-*

*tamushenkilöiden yhteisen poliittisen tahdon (valtuuston) mukaisesti. Keskeinen työkalu tässä työssä on kuntastrategia, jota pormestarin johtamassa prosessissa ei ole saatu viedyksi kunnanhallitukseen eikä valtuuston käsitelyyn saakka.*

*Pormestarin aiemmin esittämä pormestariohjelma ei myöskään saanut poliittista enemmistöä taakseen, koska ko. ohjelma tulisi johtaa strategiasta. Näin kunnan johtamisen ja päätöksenteon keskeiset suuntaviivat ovat päätämättä.*

*Tilapäiselle valiokunnalle tulleista selvityksistä ilmenee, että lausunnon antajien enemmistön epäluottamus on syntynyt monien asioiden summana.”*

Pirkkalan kuvattu erottamismenettely nostaa runsaasti myös oikeudellisia ongelmia: onko äänestäjien pettämistä, jos kunnallisvaaleissa eniten ääniä saanut valtuutettu varsin pian poliittiseksi johtajaksi valintansa jälkeen erotetaan. Lisäksi voidaan kysyä, mikä on pormestarin oikeussuoja ja oikeudet esimerkiksi palkkausedut irtisanomisen jälkeen. Tällä hetkellä mitään etuja pormestarin irtisanomistilanteessa ei ole määriteltynä. Pormestarin erottamiskysymys konkretisoi kuvaavasti erikoisseikan, joka pormestaria luottamushenkilönä koskee. Sitä voidaan kuvata oikeustieteessä käytetyllä käsitteellä sui generis, omaa lajiansa. (Heuru 2006; Ryynänen 2010: 85–89.)

### 3.5 Pormestarimalli Ruotsissa ja Itävallassa

Ruotsin kunnallisvaalikampanjoinnin aikana puolueet ilmoittavat siitä, minkä puolueiden kanssa he ovat valmiita yhteistyöhön vaalivoiton jälkeen. Tämä luo selkeän vaaliasetelman äänestäjille: vaaleissa on mahdollisuus vaihtua koko keskeinen kaupungin johto ja poliittinen linjaus. Täten Tukholman mallia pidetään demokraattisena ja äänestäjien kannalta selvänä. Kritiikkiä on esitetty mallin lyhytjännitteisyydestä. Ruotsissa kunnallisvaalien jälkeen käydään hallitusneuvottelut, joiden koollekutsujana on kunnan suurin puolue. Näissä neuvotteluissa sovitaan ne ehdot, joilla muodostetaan kaupunginvaltuuston enemmistö. Neuvottelujen lopputuloksena rakentuu kuntaneuvosto, joka koostuu kahdeksasta eri kuntaneuvoksesta; osa tulevat hallituspuolueista ja osa oppositiopuolueista. Kuntaneuvoksien pääasiallinen tehtävä on valmistella kokopäiväisesti oman hallinnonalan asiat kaupunginhallitukselle. Oppositiopuolueiden kuntaneuvosten tehtävänä on valvoa enemmistön hoitamaa hallintoa. (Möller 2014: 21.)

Ruotsalaisessa kunnallislaisissa (kommunallag 1991: 900) on suomalaisittain havaiten erikoisuus. Kyseisessä laissa ei ole minkäänlaisia säännöksiä kuntien johtamisesta, eikä laissa tuoda esille käsitteitä kunnanneuvos (*kommunalråd*) tai kunnanjohtaja (*kommundirektör*). Laissa on kuitenkin kaksi kohtaa, joista voi tehdä päätelmä kuntien hallinnollisesta ja poliittisesta johtamisesta:

*1 Kokoaikaisille luottamushenkilöille (siis kunnanneuvoksille) ei makseta mainittuja luottamushenkilöille kuuluvia korvauksia. (Kunnallislain 4 luku 12§)*

*2 Se kunnan tai maakunnan työntekijä, jolla on johtava asema henkilöstön keskuudessa, ei ole vaalikelpoinen. (Kunnallislain 4 luku 6§)*

Kun tarkempia säännöksiä kunnallislaisissa kuntien johtamisesta ei ole kirjattuna, voivat kunnat siten itse päättää kunnanjohtamisjärjestelmästään. Tästä syystä eri variaatioita Ruotsin kunnissa onkin olemassa kunnanjohtamisen saralla. Hallinnollisena johtajana pidetään kansliapäällikköä, joka johtaa hallinto-organisaatiota kunnissa. Hänellä ei kuitenkaan aina ole muodollista asemaa johtavana viranhaltijana, joten kansliapäällikön asema on epäselvä. Kansliapäällikön tehtävä on alisteinen kunnanhallituksen puheenjohtajalle eli kunnanneuvokselle. (Kuittinen 2001: 161, 163.)

Vallitseva Ruotsin kuntajohtamisjärjestelmä sisältää poliittisina johtajina valtuuston valitsemat kunnanneuvokset, joita voi olla kunnassa yksi tai useampia joko koko- tai osaaikaisesti palkattuina. Valtuusto suorittaa valinnan siten, että sen enemmistöt asettavat ehdokkaat, joista valitaan henkilöt mainittuihin luottamustehtäviin. Näin ollen kunnanneuvokset valitaan poliittisten voimasuhteiden mukaisesti. Tällöin on mahdollista muodostua oppositioneuvoksia; joskaan aina ei ole takeita opposition saamista neuvospaikoista, vaan ne muodostuvat enemmistön ja vähemmistön kompromissiratkaisulla. Kyseisten kunnanneuvoksien tehtävänä on toimia kunnanhallituksen puheenjohtajina, varapuheenjohtajina tai lautakuntien puheenjohtajina. Tehtäväalue määrittyy valtuuston päätöksien mukaisesti. Heidän toimikautensa on valtuustokauden mittainen eli nelivuotinen. Ainoana valintaperusteena on vaalikelpoisuus. (Kuittinen 2001: 161–162.)

Tässä yhtenä ruotsalaisena esimerkkinä voidaan esitellä Tukholman kaupungin pormestari. Tukholman pormestari on valittu vuodesta 1994 suoralla kansanvaalilla. Valittu por-

mestari johtaa 11 apulaispormestarin kanssa Tukholmaa. Tukholman kaupunginhallituksen puheenjohtajana toimii talouskuntaneuvos, jonka toimivalta on likipitään vastaavanlainen kuin Tampereen pormestarin toimivalta. Tukholmassa talouskuntaneuvosta pidetään kaupungin poliittisena johtajana. (Möller 2014: 21.)

Kritiikkiä on noussut myös ruotsalaisen kuntajohtamisen saralla siitä, että on olemassa kaksoisjohto, kunnanneuvos ja kansliapäällikkö. Vaikka kunnanneuvos on poliittinen johtaja, on hänen rinnallaan hallinnollinen johtaja, kansliapäällikkö, jonka valta ja vastuu ovat lisääntyneet. Keskustelu on siirtynyt poliittisen johtamisen kehittämiseen, sillä kansliapäällikön tehtäväalueella ei ole erityisiä toimivaltuuksia tai velvollisuuksia. (Ryynänen 2001: 72–73.)



Kuvio 8. Tukholman ja Wienin pormestarimallit (Möller 2014: 20.)

Ruotsin lisäksi pormestarimalli on olemassa monissa mannereurooppalaisissa maissa kuten Itävallassa. Siellä pormestarimallin määrittäykset ovat seuraavat:

*”Pormestari johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Hän on valtuuston puheenjohtaja sekä keskeisen valmisteluista vastaavan kollegiaalinelimen puheenjohtaja. Hänet valitaan suoralla kuntalaisten toteuttamalla vaalilla, yleensä 5-8 vuoden mittaiseksi toimikaudeksi.”* (Ryynänen 2010: 6.)

Itävallan kunnallishallinto tarjoaa toisen vertailumallin suomalaiseseen pormestarimalliin, sillä Suomen lainsäädäntö ei toistaiseksi mahdollista tämän kaltaista pormestarimallia. On kuitenkin huomattava, että Itävallassa kunnilla on eurooppalaisella tasolla tarkasteltuna erittäin vahva perustuslailla suojattu itsehallinto. Maan poliittisella johdolla on selkeät toimivaltuudet, joihin lukeutuu julkisten hallintotehtävien lisäksi yleisesti tehtävät elinkeinoelämän sektorilla laitosten ja yritysten ylläpitäjinä. Pormestarin vastuullisuutta tarkasteltaessa luottamuspujan ja erottamisen osalta on Itävallassa järjestettävä kansanäänestys. Täten vastuullisuus ilmenee suhteessa kuntalaisiin sekä valtuuston että pormestarin suuntaan. (Ryynänen 2010: 178–179, 182.)

Itävallan perustuslaki on mahdollistanut pormestarivalinnan Tukholman lailla vuodesta 1994 alkaen. Valtaosa Itävallan kunnista on tähän tarttunut, vaan pääkaupunki Wien ei ole. Tähän on perusteena se, että kyseisessä osavaltiossa pormestari on myös osavaltion pääministeri. Täten henkilöä ei valita suoralla kansanvaalilla, vaan valinnan tekee valtuusto. Kuitenkin pormestarilla on hyvin vankka asema Wienissä, sillä hänellä on vahvat hallinnolliset toimivaltuudet. Hänellä on valtuudet ottaa päätösvaltaansa muiden poliittisten toimielinten alaisia asioita. Wienissä pormestari toimii senaatin, joka vastaa suomalaista kaupunginhallitusta, puheenjohtajana. Wienin pormestarille ei ole asetettu enimmäistoimikausien lukumäärää. Tämä vaikuttaa siihen, että yksi ja sama henkilö voi johtaa kaupunkia pitkään. Näin malli ei ole Tukholman lailla lyhytjänteinen, vaan Wienin pormestarina voidaan saada vahva persoona johtamaan kaupunkia yhdessä kahden apulaispormestarin kanssa. (Möller 2014: 22.)

## 4 TUTKIMUSOTE

### 4.1 Tutkimusasetelma

Tässä tapaustutkimuksessa on hyödynnetty niin kvantitatiivisen kuin kvalititatiivisen tutkimusotteen periaatteita. Perinteisesti tutkimustavat jaotellaan laadulliseen (*kvalitatiiviseen*) ja määrälliseen (*kvantitatiiviseen*). Tällainen jaottelu on osittain perusteltua, sillä aineistonkeruu ja – analyysi ovat mainituissa tutkimustavoissa erilaiset. Laadullinen aineisto antaa mahdollisuuden tutkijalle eri suhtautumistapoihin tutkimusintressistä ja tavoitteesta riippuen. Tähän on olemassa kaksi perustelua: ensinnäkin aineiston voidaan ajatella kertovan vääristelemätöntä todellisuutta ja näin tällä aineistolla on eri menetelmien avulla mahdollista saada totuudenkaltaista tietoa selville. Toisekseen aineistoon voidaan suhtautua suhteellisemmin, jolloin se on järjestetty tietynlaiseksi kulloista tarkoitusta varten. (Eskola & Suoranta 1998: 142.)

Määrällisessä tutkimuksessa on mukana hyvin usein erilaiset kyselyt ja barometrit tai käytetään jo olemassa olevia tietokantoja, joista tehdään mittauksia. Määrällinen tutkimus kohdistuu useimmiten laadullista tutkimusta isompaan kohderyhmään, josta otetaan satunnaisia otoksia. Tällaisessa tutkimusotteessa tutkimuksen hypoteesit muodostuvat tutkimuksen aikana. Tällaisella työskentelytavalla pyritään löytämään tilastollisia yhteyksiä ja luomaan deduktiivisen päättelyn avulla yleistyksiä. (Kananen 2008: 25–26.)

Vasta aineiston analyysin avulla voidaan aineistosta luoda asianmukainen ja ymmärrettävä kokonaisuus; tutkijan roolina ja tehtävänä on tuottaa monipuolinen tulkinta ja tehdä johtopäätelmiä tutkimastaan ilmiöstä (Puusa 2011: 116). Alasuutari (2011: 38–44) on sitä mieltä, että laadullinen analyysi ”*vaatii tilastollisesta tutkimuksesta poikkeavaa absoluutisuutta*”. Mainittu Alasuutarin näkemys merkitsee sitä, että laadullisella analyysillä pyritään muotoilemaan säännönmukaisuuksia ja sääntöjä, jotka ovat päteviä koko aineistoon suhteutettuna ottaen huomioon myös erilaisuudet ja poikkeavuudet. Näin ajatellen tutkimusta voidaan tarkastella mysteerinä, johon liittyvät seikat kyetään selvittämään niin, että niistä muodostuu eheä kokonaisuus ilman risti-riitaisuuksia tehdyn tulkinnan kanssa. Tässä valossa tutkija toimii salapoliisina ja pyrkii selvittämään mysteerin ratkaisun.



Mysterin selvittämiseksi toisin sanoen tutkimuksen työstämiseksi ei kuitenkaan aina riitä yksinomaan laadullinen tai määrällinen tutkimusote. Tutkimuksessa on mahdollista hyödyntää molempia mainittuja tutkimustapoja, jolloin kyse on triangulaatiosta. Esimerkiksi laadullisessa tutkimuksessa voidaan käyttää määrällisiä menetelmiä, jolloin tuloksia voidaan osoittaa määrällisen tutkimusotteen mukaisesti prosenttiluvuin tai erilaisina diagrammeina. Määrällisessä tutkimuksessa puolestaan voidaan esittää kysymyksiä, joihin saatavat vastaukset ovat luonteeltaan laadullisia. On kuitenkin huomioitava, että määrällisessä tutkimuksessa numeroidut tulokset ovat käyttökelpoisia vasta, kun aineiston analysointi on suoritettu. Näin ollen voidaan ajatella, että kaikki aineisto palautuu laadulliseksi lopulta myös määrällisen tutkimusotteen kautta tehdyt tutkimukset. Tämä osoittaa laadullisen ja määrällisen tutkimusotteen selvän yhteyden. (Kananen 2008: 24–25.)

Tätä tapaustutkimusta ohjaa molemmat edellä mainitut tutkimusotteet, joten kyseessä on triangulaatio. Triangulaatio syntyi alun perin erilaisten tutkimusmenetelmien kilpailun keskelle. Tuolloin metodi valittiin sen mukaan, mikä antoi totuudenmukaisemman vastauksen tutkimuskysymyksiin. Vasta 1980-luvulla triangulaatio hyväksyttiin omaksi erilaisia menetelmiä täydentäväksi tekijäksi. Lisäksi se haluttiin jatkossa liittää totuuden ja paikkansapitävyyden lisäksi myös tutkittavan kohteen kokonaisvaltaiseen hahmottamiseen. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 144.) Triangulaatiosta on puhuttu kokonaan uudesta metodologisesta suuntauksesta, jossa tutkimussuunnittelun ydin on laadullisen ja määrällisen aineiston yhdistäminen linkittämällä tai sulauttamalla tai siten, että toinen aineistotyyppi on alisteinen toiselle. Triangulaation tarkoituksena on toimia enemmänkin apuvälineenä luotettavan tiedon tuottamisprosessissa, mutta sen tärkeimmäksi tehtäväksi korostuu tutkimuskohteena olevan ilmiön laaja-alaisen ja totuudenmukaisen kuvan luominen. Tämä korostuu eritoten silloin, kun tutkimuskohde viittaa eettisiin kysymyksiin, joissa tiedon luonne ja monisäikeinen kokonaisuus vaatii laaja-alaista tarkastelutapaa. (Creswell 2013: 8-11.)

Triangulaation valinnassa tulee huomioida sen heikkoudet tai vahvuudet tutkimusongelman kannalta. Sen heikkouksena nähdään tutkimustulosten virhemahdollisuuksien kasvaminen ja aineistotulva, jolloin tutkimus kokonaisuudessaan voi jäädä pintapuoliseksi.

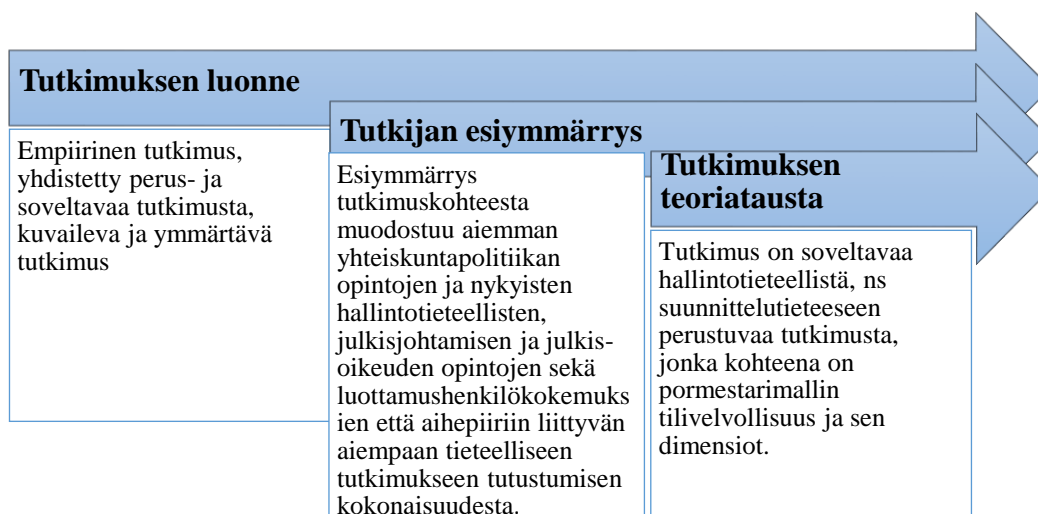
Triangulaation hyödyllisyydestä ollaan kovin montaa eri mieltä, sillä on katsottu monimenetelmällisyyden vievän tutkijalta tai tutkijoilta kohtuuttoman paljon aikaa ja resursseja tutkimuksen läpiviemiseksi. Joskin monimenetelmällisyys voi johtaa hyvinkin kattavaan tutkimukseen, jolloin tutkimuksen luotettavuus kasvaa. (Kananen 2008: 40–41.) Myös tiedepiireissä erilaisten triangulaatiotyyppien käytöstä ollaan montaa mieltä. Epäröivällä kannalla olevat miettivät sitä, onko tällainen yhdisteleminen tieteenfilosofisesti soveliaista. (Eskola ym. 1998: 71.) Tällaista epäröintiä on perusteltu sillä, että eri tutkimusmenetelmät tulkitsevat tutkimuskohdettaan eri tavoin tai jopa ovat erimielisiä siitä. Tällöin tämä johtaisi käsitteellisiin sekaannuksiin, tiedon tuottamiseen ilman teoriapohjaa ja kaikkien näiden ristiriitojen julkiseen hyväksymiseen. On kuitenkin niitäkin, jotka puolustavat triangulaation käyttöä: autonomisuus-, komplementaarisuus-, yhteensopivuus- ja yhteensopimattomuusteesiä hyödyntämällä. Autonomisuusteessin mukaan eri menetelmiä voidaan yhdistää, mikäli tutkimuskäytännöt eivät ole riippuvaisia tieto-opillisista näkemuksista. Komplementaarisuusteesi taas huolehtii siitä, että kysymys on yksinomaan mahdollisista kielenkäytöllisistä eroavaisuuksista. Tämän ei katsota estävän menetelmien yhteiskäyttöä. Yhteensopivuusteessin mukaan esteitä yhdistämiselle ei ole, mikäli eri menetelmät soveltuvat ja toimivat yhdessä. Yhteensopimattomuusteesi puolestaan osoittaa, että mikäli erilaiset paradigmat eivät sovi yhteen, eivät sovi myöskään niiden suosimat menetelmät. (Puusa 2011: 124.)

Vaikka triangulaatioon voidaan suhtautua hyvin eri tavoin, täytyy aina lähtökohtaisesti huomioida tutkimuskysymysten kannalta merkitykselliset tutkimustavat. Tämä on perusteltua siksi, että tutkimuksen lopputulemassa tutkijan on osattava vastata tutkimukselle määritelyihin kysymyksiin ja tutkimusongelmaan sekä esittämään perusteltuja vastauksia tutkimustulosten ja johtopäätelmien mukaisesti (Puusa 2011: 124). Alasuutari (2011: 15) kuvaa edellä mainittua seuraavasti:

*”sosiologisella mielikuvituksella tarkoitetaan rationaalisten päätelmien tekoa mysteeristä, jotka liittyvät ihmisten toimintaan ja keskinäiseen vuorovaikutukseen”.*

Tutkijan on kuitenkin huomioitava se, että täysin absoluuttiseen tietoon ei voi päästä, vaan lähelle sitä, parhaimmillaan hyvään arvaukseen (Alasuutari 2011: 160). Tutkimukseen liitettävät tulosten perustelut ja johtopäätelmien kuvaukset lisäävät tutkimuksen luotettavuutta ja sen arviointia (Puusa 2011: 116).

Triangulaatiosta erotellaan neljä päätyyppiä Denzin (1978) mukaisesti: aineisto-, menetelmä-, teoria- tai tutkija-triangulaatio. Näiden ohella käytetään myös analyysitriangulaatiota, jolloin tutkimuksen analyysissä hyödynnetään useampia analyysitapoja. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tämän tutkimuksen analyysitriangulaation hyödyntämisen perusteluna on, että tutkimusongelmaan vastaaminen ei täyty käyttämällä yksinomaan vain toista tutkimusotetta. Tutkimusongelma vaatii ilmiön ymmärtämistä, joka edellyttää sekä laadullista että määrällistä tutkimusotetta. Tämä on huomioitu jo tämän tutkimuksen kyselyn muodostamisvaihteessa. Kyselyssä on mukana laadullisia ja määrällisiä kysymyksiä.



Kuvio 9. Tutkimusasetelma

Edellä kuvatussa tutkimusasetelmassa määritellään tämän tapaustutkimuksen tavoite, joka on kuvata pormestarimallin tehtävää ja tilivelvollisuutta dimensioineen. Lisäksi tarve on luoda yksittäistä tapausta laajempi ymmärrys pormestarin positioon liittyvän tilivelvollisuuden ilmentymisestä ja merkityksestä. Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata

ja ymmärtää, millaisena poliittiset päättäjät näkevät pormestarin tilivelvollisuuden ja miten tämä tilivelvollisuus ilmenee pormestarin tehtävässä. Tutkimuksen empiirisenä aineistona ovat Tampereen ja Pirkkalan poliittisille päättäjille osoitettu nettikysely. Kyseisellä nettikyselyllä on pyrkimys vastata tutkimukselle määriteltyihin kysymyksiin: mitä tilivelvollisuuden muotoa pormestari edustaa ja mitkä tekijät ovat yhteydessä tilivelvollisuuden muotoihin ja tilivelvollisuuden dimensioihin pormestarin työssä. Tavoitteena on uuden tiedon tuottaminen pormestarin tehtävästä ja sen merkityksestä sekä tilivelvollisuudesta.

#### 4.2 Tutkimusmenetelmä ja aineistot

Tutkimuksen teoriaosuus ohjasi empiiristä tiedonhankintaa, joka tarkoittaa, että uutta tietoa pyrittiin yhdistämään jo olemassa olevaan tietoon ja muodostamaan näiden pohjalta tutkimuskysymyksiä. Tutkimuskysymysten tehtävänä on ohjata tutkimusta oikeaan suuntaan, jotta teoriaan tullaan saamaan lisää tietoa. Nämä tiedot ovat tutkimuksen tuloksissa ja johtopäätelmissä. Lähdeaineisto sisälsi hallintotieteellistä näkökulmaa: eettistä johtamista, hallinnon etiikkaa, pormestarimallia ja tilivelvollisuutta.

Tämän tapaustutkimuksen pyrkimyksenä on selvittää pormestariin työtehtäviin liittyvää tilivelvollisuutta ja sen ilmentymistä eri muodoissa. Tilivelvollisuus kuuluu olennaisena osana pormestarin työhön. Pormestarin luottamushenkilöasema valtuuston valitsemana voi tuoda ristiriitaisiakin ilmentymiä suhteessa vastuullisuuteen. Pormestarimalli on Suomessa vähän käytetty ja osittain vailla tarkempia säädöksiä esimerkiksi vastuullisuuden osalta. Tähän tutkimus pyrkii paneutumaan ja tuomaan esille informaatiota siitä, kuinka ja miten sekä kenelle tilivelvollisuus osoittautuu pormestarin tehtävissä. Metodologisesti ajatellen tutkimus tavoittelee tietoa, joka auttaa ymmärtämään pormestarimallia paremmin tilivelvollisuuden osalta.

Tutkimuksen empiirisen tiedon keräämismenetelmäksi valikoitui nettikysely, joka osoitettiin Pirkkalan ja Tampereen kaupunkien poliittisille päättäjille. Kyselyyn vastanneet eli

informantit valikoituivat siitä ihmisryhmittymistä, joilla on näkemyksiä ja tietoa tutkimusongelmaan liittyen. Tutkimukseen valikoituneet kaupungit Tampere ja Pirkkala (*caset*) ovat olleet pormestarimallissa pisimpään mukana ja mukana luomassa mallia Suomeen. Heillä on siis asiantuntemusta ja kokemusta tutkimusongelmaa koskien.

Alun perin tämän tutkimuksen aineistokeruumenetelmäksi oli tarkoitettu teemahaastattelu. Haastattelupyyntöihin ei suostuttu siinä määrin, että tutkimuksen suorittaminen olisi ollut mahdollista. Tästä syystä aineistokeruumenetelmä vaihtui nettikyselyksi, jossa osa kysymyksistä oli strukturoituja, joissa vastausvaihtoehdot olivat asteikkona (*ei vaikuta – vaikuttaa suuressa määrin*) ja osa avoimia, joihin vastaajat saivat vastata omin sanoin. Tässä tapaustutkimuksessa aineistonkeruumenetelmänä nettikysely oli kuitenkin tarkoitustaan vastaava, sillä tutkimuksen tavoitteena oli selvittää poliittisten päättäjien näkemyksiä pormestarin tilivelvollisuutta kohtaan. Tehtävänä oli selvittää ja syventää tietoja pormestarin tilivelvollisuudesta ja sen dimensioista, joista on kerätty tietoa teorian avulla. Kyselyn kysymysten teemoina ovat olleet tilivelvollisuuden dimensiot: avoimuus, responsiivisuus, sääntöjen noudattaminen, valvottavuus ja seuraukset sekä moraalinen tilivelvollisuus. Havaittavaa on, että kyseessä on vähän tutkittu asia-alue; pormestarin tilivelvollisuudesta on olemassa vähän tieteellistä tietoa. Tämän tapaustutkimuksen nettikyselyn tavoitteena on tuottaa tietoa lisää selvittäen ja syventäen tutkimuskohdetta.

Nettikyselyä voisi ajatella helpoksi tutkimusmenetelmäksi, kuitenkin toista on. Ensimmäkin menetelmän haastavuus korostuu tutkijan roolissa. Tutkijan käsitys tutkimuskohteesta tulee olla kattava, jotta kyselyn luominen ja sen suunnittelu sujuu varmuudella yhteisen aihepiirin parissa. (Puusa 2011: 81–82.) Tässä tutkimuksessa tutkijan rooli asiaan perehtymisen osalta helpottaa, että tutkimuskohde ei ole arkaluontoinen aihe. Joskin tutkimuskohde on monisäikeinen, mikä vaikuttaa aiheen käsittelemiseen. Tutkimusongelman kannalta ei ole riittävää selvittää vain ja ainoastaan pormestarin työhön liittyvä tilivelvollisuuden muoto, vaan tarvitaan myös muotoa ilmentävien seikkojen selvittämistä. Tästä syystä kyselyssä perehdytään myös tilivelvollisuuden dimensioihin.

### 4.3 Tutkimusaineiston analyysi

Tämän tapaustutkimuksen analyysi on selkeästi kaksitasoinen ja tasot ovat toisiaan täydentäviä tiedonintressejä. Tällaisen asetelman vuoksi analyysi on rakentunut vaiheittaiseksi ja vaiheittain eteneväksi. Tutkimuksen aikana on ollut tavoitteena irtaantua pormestarin ja kunnanjohtajan välisestä eroavaisuuksista ja siitä käytävästä keskustelusta. Pyrkimyksenä on ollut saavuttaa yksilökohtaista tietoa eritoten pormestarin tehtävästä saadusta kokemuksista antamalla informanttien eli tutkimukseen vastanneiden näkökannoille tilaa.

Kontekstualisoivana ja ymmärrystä syventävänä aineistona toimivat informanteille lähetetty nettikysely ja sen tuomat vastaukset. Tutkimuksen analyysin metodologinen asetelma perustuu kvalititatiivisen analyysin osalta sisällönanalyysiin ja kvantitatiivisen analyysin osalta määrällisiin tuloksiin. Laadullisessa analyysissä menetelmää voidaan kuvata nettikyselyni tuottaman tiedon sisällönanalyysiksi. Tutkimusmenetelmänä sisällönanalyysillä voidaan analysoida kyselyn tuottamaa tietoa järjestelmällisesti ja puolueettomasti. Tarkoituksena sisällönanalyysin avulla on löytää aineiston sisältämiä merkityksiä. Sisällönanalyysi rakentuu aineiston ja tulkinnan jatkuvasta hermeneuttisen ymmärryksen mukaisesta vuoropuhelusta, jolla tavoitellaan tutkimuskohteen yhä tarkempaa käsitteellistä ymmärrystä. Analyysiprosessi on monivaiheinen ja eri vaiheet limittyvät keskenään samanaikaisesti. Prosessiin sisältyy eri menetelmän tunnusomaiset vaiheet: aiheen valinta ja rajaaminen, aineistoon tutustuminen, aineiston pelkistäminen, aineiston kategoriointi ja tulkinta. (Puusa 2011: 117; Tuomi & Sarajärvi 2009: 91–92, 103–104.) Tutkimuksessa on toteutettu teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, sillä keskeiset käsitteet ovat teoreettisen tiedon pohjalta mukana tutkimuksessa. (Tuomi ym. 2009: 96–97, 117.)

Tutkittavan ilmiön monisäikeisyys on asettanut tulkinnallisen ja ymmärtävän otteen saavuttamiseksi hyödyntämään triangulaatiota. Triangulaatio näyttäytyy tutkimuksessa monianalyysinä. Näin on pyritty varmentamaan tutkimustuloksia, sillä tutkija kykenee tarkastelemaan kerralla vain tarkastelunsa kohteen osasia, joilla ei voi selittää esimerkiksi sosiaalisen elämän kompleksisiä piirteitä aukottomasti. Kuitenkin triangulaatiolla on ta-

voiteltu tutkimushavaintojen syvyyttä, mutta se ei perustele täysin johtopäätelmien totuudellisuutta. (ks. Tuomi ym. 2009: 144.) Tutkimuksen toteutustapa on määriteltävissä sisällönanalyysin sovelluksena dialogiseksi tematisoinniksi, joka tarkoittaa aineiston teemoittelua metodologisten ja teoreettisten lähestymistapojen, tutkimusaineiston, tutkimuskohteen sekä tutkijan oman ymmärryksen vuoropuhelun pohjalta (Koski 2011: 127). Tutkimusprosessi on kuvattuna sisällönanalyysin ja dialogisen tematisoinnin vaiheiden pohjalta kuviossa 10.



Kuvio 10. Tutkimuksen dialoginen eteneminen

Dialogisessa tematisoinnissa on kyse laadullisesta analyysimenetelmästä, jossa tutkittavaan ilmiöön kohdistuva kontekstuaalinen tieto, teoreettinen ajattelu sekä tutkijan oma ymmärrys sijoitetaan keskinäiseen vuoropuheluun empiirisen tiedon kanssa. Tässä yhteydessä kontekstuaalisella tiedolla tarkoitetaan sitä tietoa, joka liittyy tutkimuksen kohteena olevan ilmiön konkreettiseen ja symboliseen ympäristöön. Samanaikaisesti se perustelee ja rajaa tutkimuksen näkökulmaa. Kontekstuaalinen tieto eritellään yleiseen, ilmiön historiallisiin ja rakenteellisiin suhteisiin koskevaan tietoon sekä erityiseen, aikaan ja paikkaan liittyvään tietoon. Teoreettisella tiedolla luodaan tutkimusasetelmaan ilmiön näkökulma: millaisena tutkimuskohde halutaan nähdä. Dialogisen tematisoinnin prosessissa kontekstuaalisen tiedon ja teoreettisen ajattelun tiedostaminen vaikuttaa merkittävästi tutkimuksen toteuttamiseen jo ennen varsinaista analyysivaihetta, sillä kontekstuaalinen tieto ja teoria ohjaavat tutkimuskysymyksen rajaamista. (Koski 2011: 127–128, 130.)

Aluksi oli tehtävänä lukea aineisto etsien niistä havaintoja ja ilmauksia, joissa tulee esille pormestarin tehtävään ja tilivelvollisuuteen ja sen dimensioihin liittyviä kokemuksia tai näkemyksiä. Tämän jälkeen oli vuorossa teemojen jäsentely teoriakirjallisuuden avulla yhtenäisiksi kokonaisuuksiksi, joita tuli peilata teoreettisen kokonaisuuden kannalta. Aineiston analyysi muodostuu kahdesta vaiheesta, jotka limittyvät toisiinsa prosessinomaisesti: aineiston pelkistäminen ja tulkintojen yhdistäminen kokonaisuudeksi. Ensin mainitussa vaiheessa aineistoa tarkastellaan määrittelystä teoreettis-metodologisesta suuntauksesta käsin ja tarkastelun myötä tulleista havainnoista yhdistellään ajatuksia ja ideoita kokonaisuuteen liittyen. Jälkimmäisenä mainitussa vaiheessa tutkijan tehtävänä on muodostaa tutkimuskohteesta merkitystulkinta aineiston tuottaman havaintojen perusteella. Tähän analyysiin kuuluu tutkijan tarkastella tutkimuskohdetta useasta eri näkökulmasta ja olla kriittinenkin aineistoon nähden. (Puusa 2011: 114–116.)

Aineiston tematisointi perustui aineiston tarkasteluun teoreettisen ajattelun ja tutkimuskysymysten pohjalta. Aineistoon tutustumisvaiheessa nousivat esille aineistosta esille nousevien tutkimusongelman kannalta tärkeitä lausumia ja sanoja. Nämä on nimetty kategorioiksi. Tämän jälkeen on samantyylliset kategoriat yhdistelty ja haettu sopivaa otsikkoa. Otsikoinnissa on hyödynnetty teoreettista lähestymistapaa eli teemat vastaavat tutkimuksessa mukana olevia teoreettisia käsitteitä. Tämä edellytti hyvää teoreettisen lähestymistavan tuntemusta. Näin on muodostettu aineistosta löydettyjen kategorioiden yläkategoriat, jotka muodostuivat myös tutkimuksen teemoiksi eli analyysikäsitteiksi. (ks. Koski 2011: 136, 138; Puusa 2011: 122; Tuomi ym. 2009: 101.)

Analyysi on lähtenyt liikkeelle lausumien ja sanojen muodostamien kategorioiden tasolta. Niitä on ollut sekä määrällisesti että alaluokittain enemmän kuin havainnollistava kuvio antaa ymmärtää. Kategorioiden pohjalta muodostetut yläkategoriat ovat tutkittavan ilmiön kannalta olennaisia käsitteitä ja teemoja. Teemat ovat hahmottuneet yhtäältä vuorovaikutuksessa tutkimukselliseen kontekstiin ja toisaalta aiheen kannalta oleelliseen teorian tutustumisen ja alakategorioiden muodostumisen pohjalta. Täten analyysin avulla on pyritty saamaan aineisto hallittavampaan muotoon tiivistämällä aineistoa, joskaan unohtamatta aineiston antamaa monipuolista tietoa. Dialoginen tematisointi on soveltavaa sisällönanalyysiä, jossa analyysin tavoitteena on ollut selkeän kuvauksen muodostaminen



aineistosta sen tuottamaan tietoa kadottamatta. Muodostetut teemat palvelevat johtopäätelmien työstämistä aineistoa. (Tuomi ym. 2009: 108–109.)

Tässä tapaustutkimuksessa tulkinta perustuu paitsi aineistosta tehtyihin havaintoihin myös teoreettiseen tietoon ja tutkijan omaan ajatteluun. Kontekstuaalisuus on ollut alati läsnä. Tulkinnassa vastataan tutkimukselle asetettuihin kysymyksiin ja selkeytetään pohjimalla aineistosta löydettyjä havaintoja. Tulkinta on tapahtunut vuorovaikutuksessa analyysin kanssa ja sitä on laajennettu analyysivaiheen edetessä, sillä analyysin keskeiset käsitteet ovat olleet yhteydessä teoriaan ja kontekstuaaliseen tietoon. Tutkimuskohteen kannalta on ollut merkityksellistä huomioida erityisen ja yleisen kontekstin väliset jännitteet, jotka syntyvät pormestarimallille asetetuista tavoitteista ja luoduista mielikuvista (*yleinen konteksti*) suhteessa pormestarin tehtävän merkitykseen ja tilivelvollisuuden määritelmään (*erityinen konteksti*). (Koski 2011: 127–128.) Tämän suhteen merkitys on ohjannut tutkimusasetelmassa näkyväksi, miten erilaisia merkityksiä pormestarin tehtävälle poliittiset päättäjät ovat asettaneet ja miten ne ovat täyttyneet. Huomioitavaa on, että tutkimuksen ja analyysin keskiössä ei ole, onko Pirkkalan ja Tampereen pormestarit tilivelvollisia ja täyttäneet poliittisten päättäjien odotukset. Tutkimuskohteena ei myöskään ole siinä, toteutuuko pormestarimalli käytännössä, kuten se on muodostettu ja perusteltu. Fokuksena on kaiken aikaa se, millaisena pormestarin tehtävä ja siihen sisältyvä tilivelvollisuus nähdään ja millaisina dimensioina tilivelvollisuus ilmenee. Tavoitteena on rakenteellisen arvion sijaan tiedollinen tarkastelu poliittisten päättäjien näkökannoista pormestarin tehtävästä ja siihen liittyvästä tilivelvollisuudesta.

Tulkinnan myötä on muodostunut käsitteellinen kehikko, joka on koostunut sisällön-analyysiin perustuvan dialogisen tematisoinnin myötä. Tutkimus perustuu siis tulkinnalliseen ja ymmärtävään tutkimusotteeseen, jossa tutkijalta on vaadittu huolellisuutta selkeän tutkimuksen toteuttamiseksi. Lisäksi tutkittava ilmiö on vaatinut eettistä reflektiivisyyttä. Tutkimuksen käsitteellinen kehikko on vaatinut paljon ajatustyötä, koska käsitteet ovat toisiinsa nähden limittäisiä ja koskettavat paljon toisiaan. Eritoten sääntöjen noudattamisen, valvottavuuden ja seurauksien osalta on pitänyt tehdä ajatuksellisia erotkoja piirteiden erottamiseksi ja tiedon olennaisuuden säilyttämiseksi. Käsitteet perustuvat teemoihin, joilla on pyritty kuvaamaan tutkittavan ilmiön monisäikeisyyttä. Teemojen avulla

tutkimusilmiötä on tarkasteltu sellaisenaan ilman ennakko-olettamuksia. Näin analyysita-voitteet ovat sisällönanalyysille ominaiset. (ks. Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2003: 23.)

Tutkimuksen teoreettiset valinnat on kirjattu tutkimusraporttiin näkyviksi, jotta raportti olisi lukijalle mahdollisimman helposti seurattava. (Peuhkuri 2007: 148.) Kuitenkin on huomioitava, että lukijalle tarjoutuu yksi tapa ymmärtävää tutkimusilmiötä tietystä näkökulmasta. (Häikiö & Niemenmaa 2007: 36.) Dialogisen tematisoinnin näkökulmasta tutkimusraportti on paitsi tulkintojen kuvaaja myös tarkasteltujen teemojen ylläpitäjä ja uusien näkökulmien tarkastelemisen edistäjä. Toisaalta analyysitriangulaatio on omiaan lisäämään tulosten sovellettavuutta ja havaintojen syvyyttä. Tutkimuksen keskeiset tekijät ovatkin tulkinnan rakentumisen näkyväksi tekeminen ja syvyys.

Tässä tapaustutkimuksessa on huomioitu tieteen vaatimukset, sillä raportti on koostettu mahdollisimman selkeillä ilmaisuilla tiedeyhteisön avoimen ja tasavertaisen vuoropuhelun säilyttämiseksi. Toisin sanoen aiheen esittely on tapahtunut tutkittavan ilmiön ja siihen liittyvien seikkojen tarkalla ja ymmärrettävällä kuvauksella. Tutkimusote on puolueeton ja eettinen reflektio on olennainen osa tutkimusta. Tällä pyritään estämään se, että tutkija ei tule esittäneeksi omia subjektiivisia näkemyksiään tieteellisinä väitteinä. Samanaikaisesti on pyritty edistämään tutkimuksen luotettavuutta ja uskottavuutta. (Huuskonen 2002: 26.)

## 5 TUTKIMUSTULOKSET

Tämän tapaustutkimuksen analyysi koostuu sekä määrällisestä että laadullisesta osioista. Tarkoituksena on esitellä analyysi niin, että molemmat osiot ovat läsnä samanaikaisesti. Osioden samanaikaisuus tapahtuu siten, että analyysin vaiheet etenevät aihealueittain: Avoimuus, responsiivisuus, vastuunotto, sääntöjen noudattaminen, valvottavuus sekä pormestarin tehtävään liittyvät arvot, tehtävään kohdistuvat haasteet ja pormestarin tili-velvollisuuden merkitys. Määrälliset tulokset ilmenevät taulukoina, joissa on nähtävissä vastaajien numeeriset jakaumat. Laadullisen analyysin dialogisen tematisoinnin myötä on muodostettu kuviot, jotka on koostettu vastaajien kommenteista.

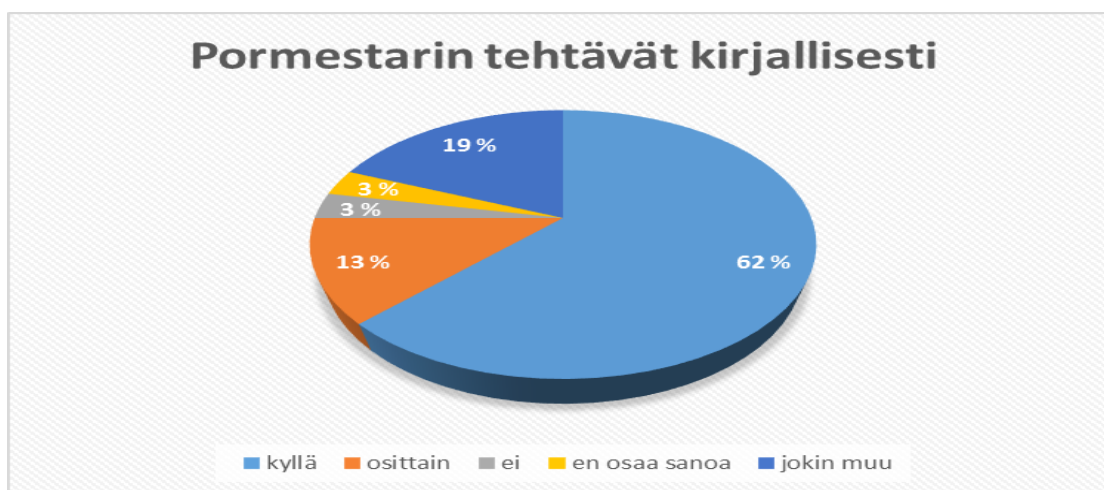
Kysely suoritettiin kyselynetin kautta tehtävällä kyselyllä. (kts. liite 2) Sähköpostitse lähti kohderyhmälle linkki, jonka kautta he pystyivät tekemään kyselyn. Kysely lähetettiin helmikuussa Pirkkalan ja Tampereen poliittisille päättäjille. Heitä oli kaikkiaan 125. Vastausaikaa oli maaliskuun alkuun asti. Vastausaikana lähti kolme muistutusta kyselystä. Tästä huolimatta vastaajia koostui vähän, mikä johtuu kohderyhmän kiireisestä elämästä. Vaikuttavana tekijänä on myös se, että tänä päivänä ihmiset saavat sähköpostitse erilaisia kyselyjä lukuisia muun muassa kaupalliselta puolelta. Näin ollen kyselyt ovat menettäneet kiinnostusta ihmisten keskuudessa.

Vaikka vastaajia oli vähän, on huomattava, että kysely keräsi vastauksia valtuutetuilta, joilla oli eri määrä valtuustokausia takanaan. Eniten kuitenkin vastasivat ne, joilla oli vasta ensimmäinen valtuustokausi meneillään samassa kaupungissa. Pohdinnan aiheena on, että kertooko tämä kyseisten valtuutettujen innosta ja kiinnostuksesta kaupungin johtohahmoa kohtaan vai onko kyseessä enemmän ne, jotka uskaltavat sanoa asioita ja mielipiteitään julki. Kolmas vaihtoehto näiden valtuutettujen vastausintoon on se, että se oli silkkaa sattumaa.



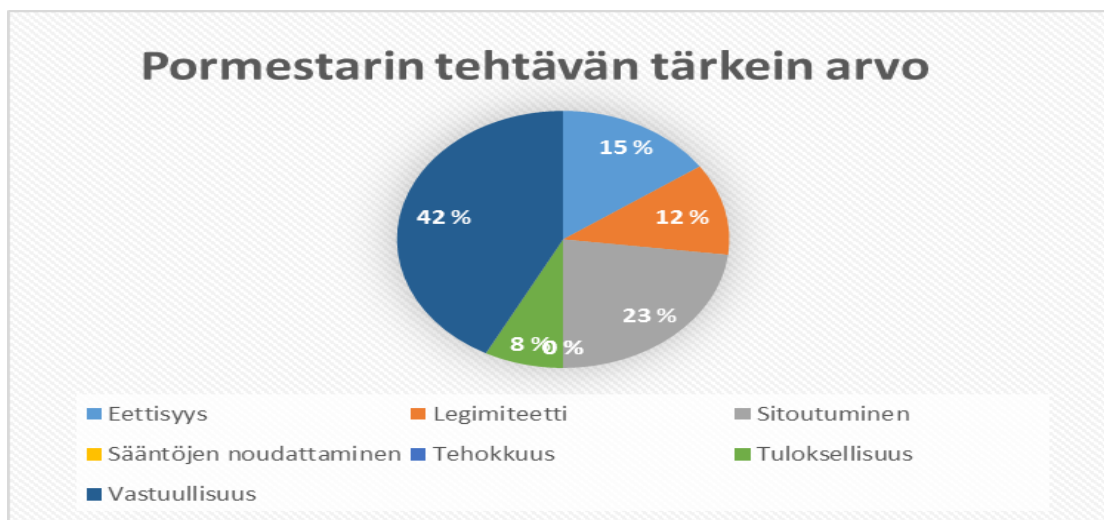
Kuvio 11. Vastaajien valtuustokausien lukumäärä

Kyselyn kolmantena kysymyksenä oli, onko kaupunkinne pormestarin tehtävät määritelty kirjallisesti. Tämän kysymyksen tavoitteena oli kartoittaa luottamushenkilöiden tietoisuus pormestareiden tehtävistä ja siitä, mihin kyseiset tehtävät on kirjattuna. Yli puolet vastaajista oli tietoisia näistä määritellyistä tehtävistä ja siitä, että ne ovat kirjallisesti asetettu. Yhtä usea vastaaja toi esille kunnanhallituksen johtosäännön ja hallintosäännön, mistä ne ovat löydettävissä. Vain yksi vastaaja toi esille kuntalain. Havaittavaa on se, että jokin muu sai vastaajien keskuudessa liki yhden viidesosan prosentuaalisen osuuden. Tämä jokin muu-vaihtoehtoon määriteltiin ei-kirjalliset tehtävämääritelmät. Vastaajat toivat esille, että on olemassa kunkin omia ajatuksia ja mielikuvia, joita pormestarin tehtävään liitetään.



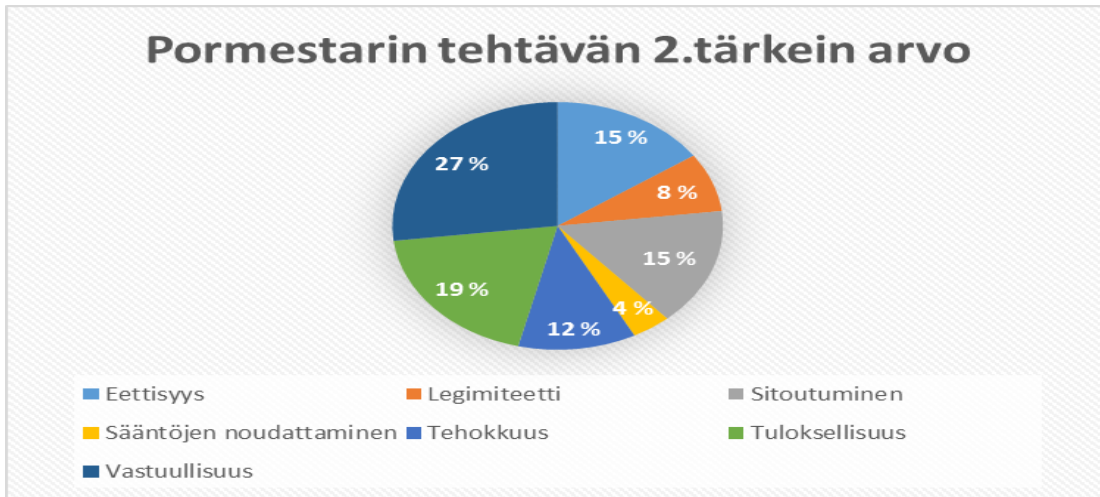
Kuvio 12. Pormestarin tehtävät kirjallisesti

Kyselyssä kartoitettiin luottamushenkilöiden näkemyksiä pormestarin tehtävään liittyvistä arvoista. Kyselyssä vastaajien piti merkitä kolme tärkeintä pormestarin tehtävään liittyvää arvoa seuraavista vaihtoehdoista: eettisyys, legimiteetti, sitoutuminen, sääntöjen noudattaminen, tehokkuus, tuloksellisuus ja vastuullisuus. Alla olevat kuviot osoittavat eri kuvioilla vastaajien keskuudessa olleiden kolmen tärkeimmän arvon prosentuaaliset jakaumat.



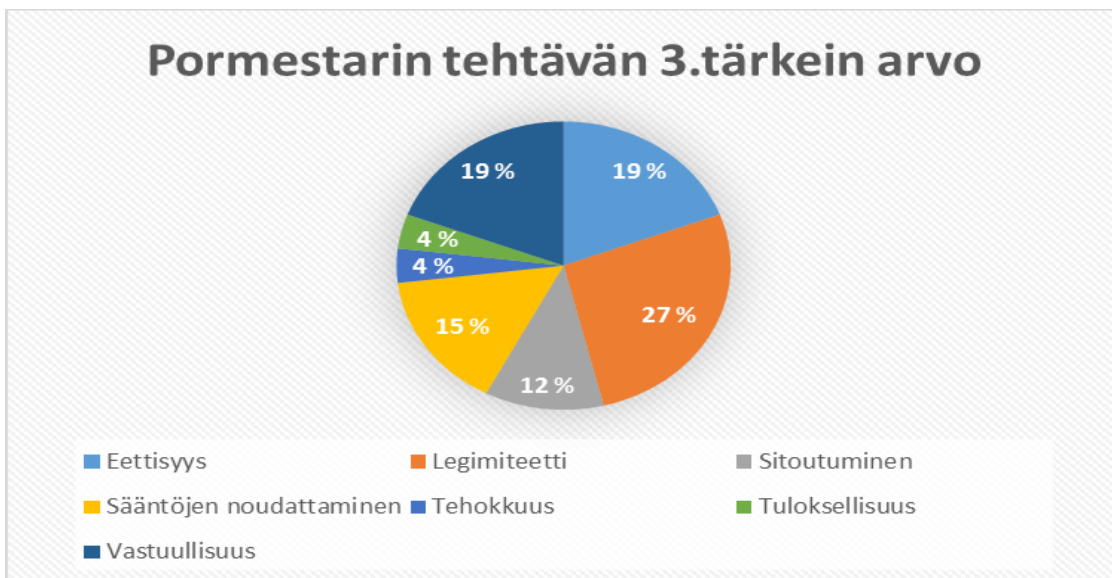
Kuvio 13. Pormestarin tehtävän tärkein arvo

Kaikkein tärkeimmäksi pormestarin tehtävään liittyväksi arvoksi asetettiin vastuullisuus. Tätä mieltä oli liki puolet vastaajista. Myös sitoutumista pidettiin tärkeänä arvona. Vastuullisuuden vastapainoksi tuloksellisuus nähtiin kaikkein vähiten ensisijaiseksi arvoksi. Tämä on sikäli merkittävä havainto, että tämän päivän kaupunkien vaikeiden taloustilanteen vuoksi voisi olettaa, että kaupungin pormestari on erittäin merkittävä tekijä tuloksellisuudessa. Huomioitavaa on se, että tärkeimmiksi arvoiksi nousivat pormestarin persoonaan liitettävät ominaisuudet. Herää mielenkiinto siihen, miten pormestarin vastuullisuuden ja sitoutumisen voi kokea ja nähdä.



Kuvio 14. Pormestarin tehtävän toiseksi tärkein arvo

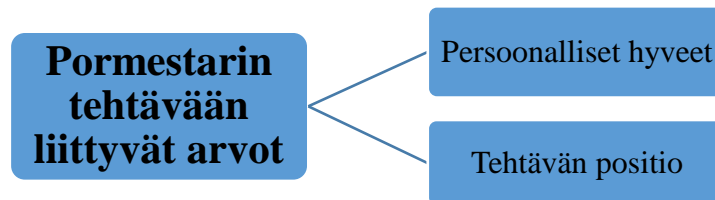
Pormestarin tehtävään liittyvän toiseksi tärkeimmän arvon määrittelyssä ilmeni jo vastaajien keskuudessa hajontaa. Vastaajien keskuudesta vastuullisuus ja tuloksellisuus nähtiin toiseksi tärkeimmäksi arvoksi. Vastuullisuus osoittautuu tässäkin kohtaa sen vuoksi, että ne vastaajat, jotka asettivat muun kuin vastuullisuuden tärkeimmäksi arvoksi, laittoivat vastuullisuuden toiseksi tärkeimmäksi. Havaittavaa on sekin, että tuloksellisuus ei päässyt tärkeimmäksi arvoksi. Lisäksi toiseksi tärkeimmät arvot painottuvat pormestarin persoonan sijaan asemaan ja tehtävään liittyviin arvoihin. Mielenkiintoista on se, miten pormestarin tuloksellisuus mitataan.



Kuvio 15. Pormestarin tehtävän kolmanneksi tärkein arvo

Pormestarin tehtävään liittyvän kolmanneksi tärkeimmäksi arvoksi nousi legitimeetti eli hyväksyttävyyys kuntalaisten keskuudessa. Tässä kohtaa toiseksi eniten prosentuaalisen osuuden saivat kaksi arvoa: vastuullisuus ja eettisyys. Havaittavaa on, että kaikista näistä edellä mainituista kuvioista sääntöjen noudattamista pidettiin kaikkein vähiten tärkeimpänä arvona pormestarin tehtävää ajatellen. Tämä kertoo siitä, että tilivelvollisuus mielletään joksikin muuksi kuin sääntöjen noudattamisena.

Kyselyssä oli mukana tässä kohtaa vapaa sana, johon toivottiin vastaajien kirjaavan kommenttia pormestarin tehtävään liittyvistä arvoista. Näistä vastaajien kommentteista muodostui dialogisen tematisoinnin myötä kuvio 16.



Kuvio 16. Pormestarin tehtävään liittyvät arvot

Pormestarin tehtävään liittyvien arvojen persoonallisina hyveinä nähtiin ominaisuuksia, jotka viittaavat luotettavuuteen, yhteistyön tekemiseen, oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoisuuteen. Myöskin tärkeinä nähtiin kykyä päätöksentekoon ja sen sujuvoittamista. Vastaajat toivat esille, että pormestarin tehtävän keskiössä ja päätöksenteossa ei tulisi olla oman puolueen arvot: ”Pormestari ei saa olla oman puolueensa mannekiini”. Lisäksi hänen hyveinään ei nähty oman aseman pönkittämistä. Persoonallisina hyveinä korostettiin myös sitä, että pormestarin tulisi olla jämäkkä, eikä hän saisi olla virka-miesten viettämissä.

Vastaajat vahvistivat pormestarihallinnon käyttöönottamisen perusteita (kts. kuvio 6.) osaltaan. Yhtenä näistä mainituista perusteista oli: poliittinen ohjaus vahvistuu suhteessa viranhaltijoihin ja valmisteluun. Tässä suhteessa vastaajat korostivat, että pormestari poliittisena päättäjänä on merkittävässä roolissa poliittisen ohjauksen promoottorina ja edistäjänä. Hänen tulee kuitenkin toimia siten, että ei edistä edustamansa puolueen arvoja, vaan

työskennellä koko kaupunkia edistävällä tavalla. Tätä seikkaa tuotiin esille tehtävän positioon liittyvissä arvoissa.

Tehtävän positioon liittyvistä arvoista vastaajat toivat esille, että pormestari on ”*kaupungin kasvot*” ja ”*koko kunnan tai kaupungin pormestari*”. Tällä korostettiin sitä, että pormestari on ”*selvä auktoriteetti koko kaupungin toiminnalle*”. Hänen tehtävänsä liitettiin ”*kokonaisuuden näkeminen ja ymmärtäminen keskeisenä tavoitteena*”. Vastaajien keskuudessa pormestari nähtiin linkkinä valtuutettujen ja virkamiesten välillä. Pormestarin tilivelvollisuuteen liittyviä seikkoja vastaajien keskuudessa ilmeni: hyvän hallinnon noudattaminen ja taloudenhoito sekä pormestariohjelman sisällölliset tavoitteet. Näissä mainituissa näkökannoissa erottuu pormestarihallinnon käyttöönoton perusteista (kts. kuvio 6.) se, että kuntalaiset saavat avoimen poliittisesti valitun keulahahmon. Vastauksissa pormestari nähtiin henkilönä, joka selkeästi edustaa koko kaupunkia.

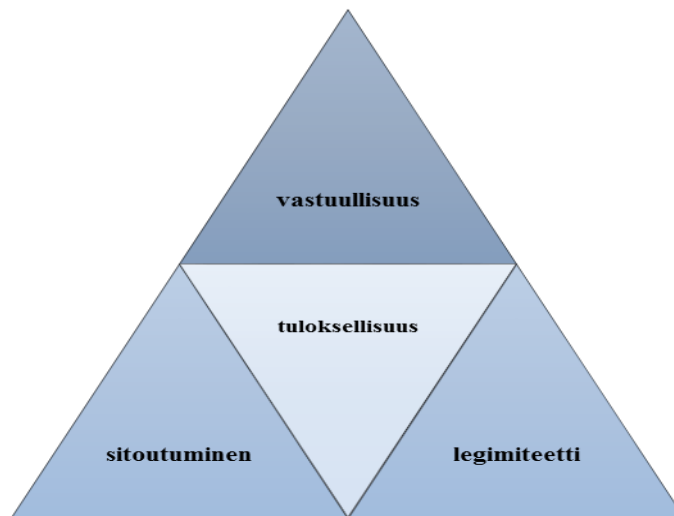
Tutkimuksen tulosten ja kirjallisuuden pohjalta on yhdistettävissä neljä tärkeää arvoa, jotka ovat pormestarin tehtävään liittyvän tilivelvollisuuden kannalta merkittäviä: vastuullisuus, sitoutuminen, tuloksellisuus ja legitimitetti. Tässä suhteessa vastuullisuus on nähty objektiivisena vastuullisuutena, missä poliittisen johtajan odotetaan toteuttavan julkista etua. Kyse on siis poliittisen johtajan asema vallankäyttäjänä, johon liittyy poliittinen vastuu ja johtamisen arvot. Poliittiseen vastuuseen sisältyy vaaleissa saatu äänestäjien luottamus ja johtamisen arvoihin tietoisuus arvojen tunnistamisesta, ylläpitämisestä ja muuttamisesta.

Tuloksissa poliittisten päättäjien näkemykset pormestarin vastuullisuudesta osoittautuu tehtävään kuuluvan kaupungin auktoriteettina olemiseen antaen näin kaupungin toiminnalle kasvot. Arvojohtaminen puolestaan osoittautuu kaupunkistrategian edistämisenä ja kaupungille määriteltyjen arvojen ylläpitämisenä. Sitoutuminen liitetään persoonallisiin ominaisuuksiin. Mielenkiintoista on, miten pormestarin sitoutumisen voi havaita, kokea tai mitata. Kyselyyn vastanneiden poliittisten päättäjien keskuudessa tuli ilmi seikkoja, joissa arvosteltiin sitoutumisen tasoa ja pidettiin pormestarin sitoutumista hyvänä.



Tilivelvollisyyteen sisältyvä tuloksellisuus voidaan liittää tulosvastuuseen, joka liitetään hyvään tilipäätökseen ja budjetissa pysymiseen. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että pormestarin tehtävään kuuluu nämä arvot olennaisesti. Toisaalta oli osa vastaajia, jotka katsoivat, että erillistä tulosvastuusta pormestarilla ei ole. Hänen tehtäviinsä katsottiin kuuluvan taloudenhoidon osalta vain budjetin valmisteluvastuu. Itse lopputuloksesta eli tuloksesta vastaa näiden vastaajien mukaan koko valtuusto.

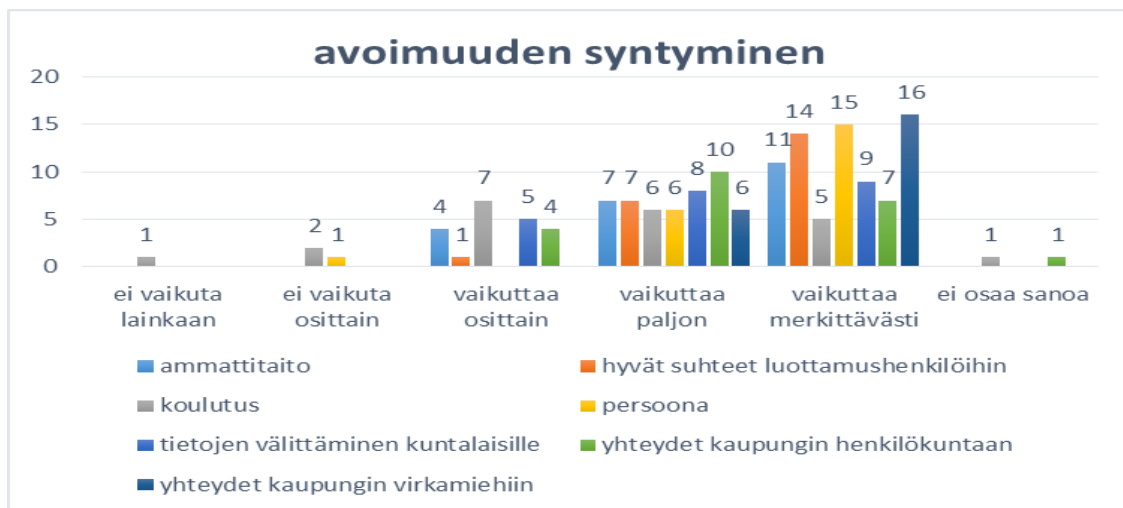
Neljäntenä pormestarin tehtävään kuuluvana arvona nähtiin legimiteetti. Tuloksissa viitattiin siihen, että pormestarin tehtävään sisältyy hyväksyttävyyys kuntalaisilta, joilla on erilaisia mielipiteitä. Vastaajien keskuudessa korostettiin, että kuntalaiset seuraavat hänen toimiaan ja kuuntelevat hänen sanomisiaan. He suhteuttavat asioita omalla tavallaan ja pormestarin tulee hyväksyä, että kuntalaisilla ei ole oikeita tai väriä mielipiteitä, vaan näillä mielipiteillä on omat merkityksensä. Tämän seikan oppiminen katsottiin sisältyvän pormestarin tehtävän tilivelvollisyyteen, sillä ilman sitä pormestari ei voi toimia tilivelvollisuuden hengessä tehtävässään.



Kuvio 17. Pormestarin tehtävän tärkeimmät arvot

Tuloksissa pormestarin tehtävän dimension avoimuuden pohjalla nähtiin olevan olennaisina seikkoina kommunikaatio, työote ja yhteistyö, joihin liitettiin yhteydet virkamiehiin, hänen persoonansa sekä yhteydet luottamushenkilöihin. Näistä heijastuu se, että avoimuus vaatii yhteyksiä, sillä ilman sitä ei ole olemassa yhteistyötä ja kommunikaatiolla varmistetaan tilivelvollisuus. Tästä syystä pormestarin persoonalla on olemassa merkittävä vaikutus siihen, millaisessa avoimuuden ilmapiirissä hän työskentelee tehtävässään.

Tutkimuksessa responsiivisuus määriteltiin kyvyksi vastata odotuksiin. Bovens (2007) liitti responsiivisuuden tunteeseen, johon sisältyy halu työskennellä avoimesti, reilusti ja oikeudenmukaisesti. Tuloksissa viitattiin pormestarin aktiiviseen vastuullisuuteen, joka on yksilöllistä vastuuta. Sen mukaan jo ennalta tehdään toimia, jotta vastuullisuutta vaarantavia seikkoja ja tekijöitä ei ilmene. Tällöin pormestari toimii ammatillisessa ja poliittisessa tilivelvollisuuden hengessä. Kaiken kaikkiaan tähän liittyy myös odotuksen hallinnan strategia, johon sisältyy sisäisten ja ulkoisten odotuksien hallinnan keinot. Tässä suhteessa osoittautuu pormestarin tehtävän byrokraattinen ja oikeudellinen tilivelvollisuus, joita edistämällä saadaan tilivelvollisuustasoa korkeammalle.



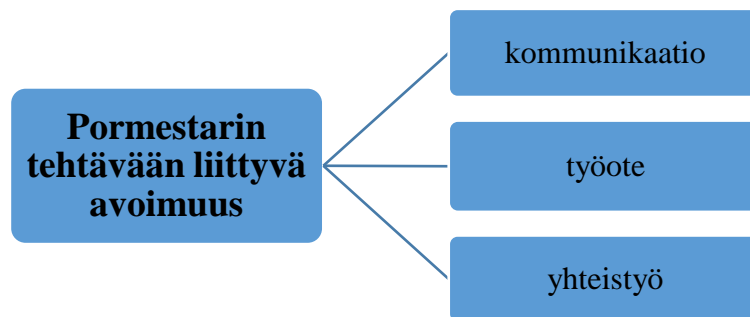
Kuvio 18. Avoimuuden syntyminen pormestarin tehtävässä

Kyselyssä kysyttiin vastaajilta pormestarin tehtävään liittyvän avoimuuden syntymiseen liittyvistä tekijöistä. Vastaajille määriteltiin avoimuus seuraavasti: Avoimuus perustuu toimien selvityksiin ja niiden tiedottamiseen kuntalaisille. Tämän jälkeen vastaajilta kysyttiin, missä määrin seuraavat tekijät vaikuttavat avoimuuden syntymiseen pormestarin tehtävän suorittamisessa. Vaikuttavina tekijävaihtoehtoina vastaajille annettiin: ammattitaito, hyvät suhteet luottamushenkilöihin, koulutus, persoona, tietojen välittäminen kuntalaisille, yhteydet kaupungin henkilökuntaan ja yhteydet kaupungin virkamiehiin.

Edellä olevasta kuviosta tulokset tuovat esille sen, että pormestarin tehtävään liittyvän avoimuuden syntymiseen merkittävästi vaikuttaa hänen yhteytensä kaupungin virkamiehiin ja hänen persoonansa sekä hänen hyvät suhteensa luottamushenkilöihin. Kaikkein

vähiten merkittävästi vaikuttavana tekijänä nähtiin pormestarin koulutus. Vastauksissa korostuu Bovensin (2005) ympäristön luonteeseen sisältyvät tilivelvollisuuden muodot (kts. kuvio 3.). Erityisesti informanttien näkökannat vahvistavat pormestarin tehtävään liittyvää poliittista tilivelvollisuutta, johon sisältyvä poliittinen vastuu osoittautuu vastauksien perusteella pormestarin tehtävään merkittäväksi tekijäksi. Tällä poliittisella vastuulla tarkoitetaan sitä, että pormestarilla on vastuu laajoista toimintatavoista ja niiden taustalla olevista arvoista. Poliitiikkaan kuuluu kommunikaatio ja vuorovaikutus eri tahojen kanssa. Pormestarin tulee olla hyvä keskustelemaan ja kommunikoimaan. Tätä seikkaa vahvistaa myös informanttien antamat kommentit avoimuuteen liittyen.

Avoimuuteen liittyen vapaa sanassa vastaajien kommentit jaottuivat avoimuuden syntymiseen liittyen seuraavasti:



Kuvio 19. Pormestarin tehtävään liittyvä avoimuus

Kommunikaatioon liittyviä seikkoja vastaajien keskuudesta ilmeni, että *”pormestari on kasvot kuntalaisille, joka edellyttää oikeaa ja vastuullista viestintää.”* Lisäksi hänen tulisi *”kertoa muillekin päättäjille sen kaiken tiedon, mitä itsekin ko. asiasta tietää ja jo valmisteluvaiheessa”*. Tähän viitaten vastaajien keskuudessa korostettiin sitä, että pormestarin tulisi *”kertoa asioita ennakoiden”* ja *”kaikista isoimmista asioista tulisi käydä pidempää keskustelua tai edes mainita, että tällaisia asioita on tulossa päätöksentekoon”*.

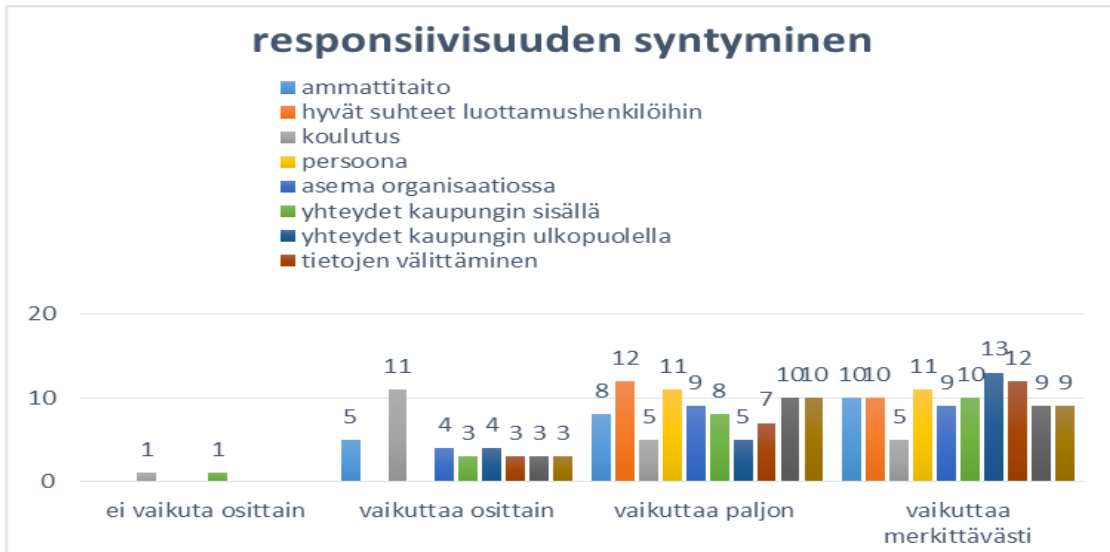
Pormestarin työotteeseen liittyviä kommentteja vastaajilta korostettiin ei-salailevaa otetta, mihin viitattiin muun muassa *”ei jää kiinni väärästä tiedosta tai asioiden värittämisestä/politikoinnista”*. Pormestarin päätöksentekoon liittyvää avoimeen työotteeseen

sisällytettiin odotuksia päätöksenteon läpinäkyvyydestä niin, että *”hän ei piiloudu virkamiesten taakse”*. Hyvänä pormestarin työotteena nähtiin, että *”hän olisi avoin, joustava ja hänellä olisi tilannetajua”*.

Yhteistyöhön liittyvään avoimuuteen pormestarilta odotettiin avointa asioidenhoitoa, jossa korostettiin tärkeänä yhteistyötä virkamiesten ja poliitikoiden kanssa. Avoimuutta kuntalaisiin päin tuotiin myös esille, sillä hänen katsotaan olevan *”kasvot kuntalaisille”*. Virkamiesten osuutta pormestarin avoimuuteen liittyen tuotiin myös esille: *”Virkahenkilöstöllä on tärkeä rooli siinä, kuinka mahdollistavaa pormestarin toiminta tässä suhteessa voi olla”*. Havaittavaa on sekin, että poliittista yhteistyötä odotettiin tehtävän rakentavasti eri poliittisiin ryhmiin päin sekä luonnollisena osana pidettiin yhteistyötä henkilöstön kanssa.

Edellä kuvatuissa vastauksista muodostuu yhteys Bovensin (2005) tilivelvollisuuden muotoon, jossa korostetaan vastuunkantajan yksilöllistämistä (*kts. kuvio 3.*). Pormestarin vastuunkantamista nähtiin yksilöllisenä tilivelvollisuutena. Tässä suhteessa korostuu pormestarin henkilökohtaiset ominaisuudet ja halu edistää asioita. Yleisesti pormestarin tehtävään liittyvää avoimuutta ja sen merkitystä määriteltiin niin, että *”pormestarin on helppo toimia, jos ei salaa asioita.”*

Responsiivisuus määriteltiin kyvyksi vastata odotuksiin. Bovens (2007) liitti responsiivisuuden tunteeseen, johon sisältyy halu työskennellä avoimesti, reilusti ja oikeudenmukaisesti. Tuloksissa viitattiin pormestarin aktiiviseen vastuullisuuteen, joka on yksilöllistä vastuuta. Sen mukaan jo ennalta tehdään toimia, jotta vastuullisuutta vaarantavia seikkoja ja tekijöitä ei ilmene. Tällöin pormestari toimii ammatillisessa ja poliittisessa tilivelvollisuuden hengessä. Kaiken kaikkiaan tähän myös odotuksen hallinnan strategia, johon sisältyy sisäisten ja ulkoisten odotuksien hallinnan keinot. Tässä suhteessa osoittautuu pormestarin tehtävän byrokraattinen ja oikeudellinen tilivelvollisuus, joita edistämällä saadaan tilivelvollisuustasoa korkeammalle.

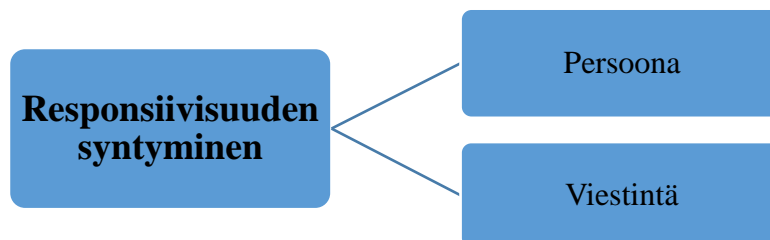


Kuvio 20. Responsiivisuuden syntyminen pormestarin tehtävässä

Kyselyssä vastaajille responsiivisuus määriteltiin kyvyksi vastata odotuksiin. Heiltä kysyttiin, missä määrin seuraavat tekijät vaikuttavat responsiivisuuden syntymiseen pormestarin tehtävässä. Vaihtoehdoksi vastaajille annettiin: ammattitaito, hyvät suhteet luottamushenkilöihin, koulutus, persoona, asema organisaatiossa, yhteydet kaupungin sisällä, yhteydet kaupungin ulkopuolelle, tietojen välittäminen, mahdollisuus vaikuttaa kaupungin resursseihin ja kaupungin ilmapiiri. Tulokset on esitetty kuviossa 20.

Kuten edellä oleva kuvio (kts. kuvio 20.) osoittaa ei suurta hajontaa vastaajien keskuudessa ilmennyt. Merkittävää vaikutusta nähtiin olevan tietojen välittämisen ja kaupungin ulkopuolisten yhteyksien osalta. Responsiivisuuden syntymisessä koulutuksella ei nähty olevan suurta merkitystä ja se saikin kaikkein vähiten kannatusta vastaajilta. Tuloksissa korostuu pormestarin käyttöönoton perusteita, sillä vastauksista voi todeta vastaajien vahvistavan responsiivisuuden liittyvän perusteeseen: politiikasta ja kuntajohtamisesta tulee johdonmukaisempaa ja kiinnostavampaa. (kts. kuvio 6.) Bovensin tilivelvollisuusmuodoista vahvistuu tuloksissa horisontaalinen tilivelvollisuus, jonka Bovens määritteli moraaliseksi tilivelvollisuudeksi. Tietojen välittäminen ja kaupungin ulkopuolisilla yhteyksillä on merkitystä siihen, että pormestarilla on tietoisuus luottamustehtävästään ja sen virallisista suhteista.

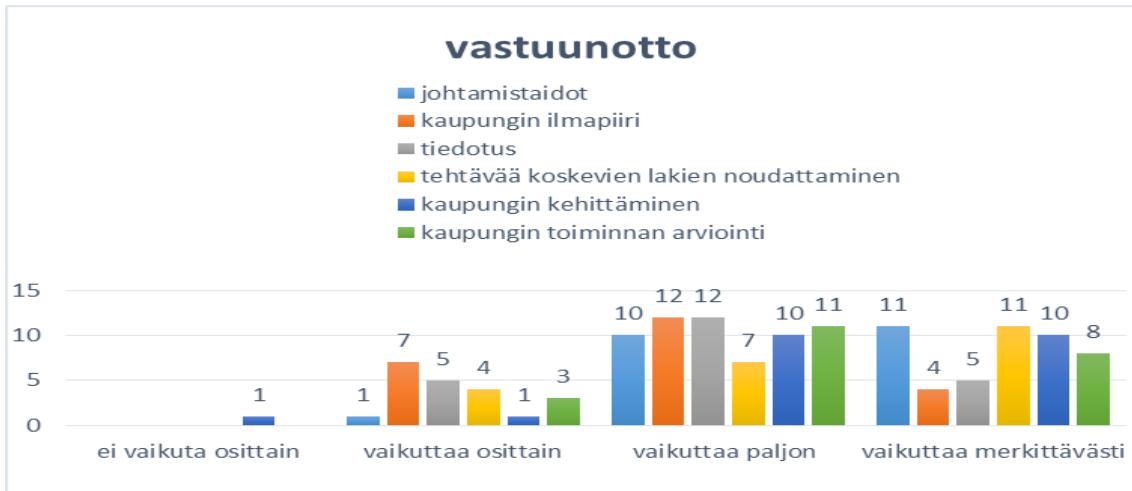
Vastaajilla oli mahdollisuus kirjoittaa kommentteja pormestarin tehtävään liittyvän responsiivisuudesta. Tulokset on esitetty kuviossa 21.



Kuvio 21. Pormestarin tehtävän responsiivisuus

Persoonaan liittyviä kommentteja olivat *”ammattitaitoon sisällyttämät kokemukset päätäjänä”* ja odotuksena oli pormestariin liittyen, että *”hyvä, jos on kokemusta johtamisesta”*. Havaittavaa on se, että vastaajien keskuudessa responsiivisuuden syntymiseen pormestarin kohdalla pidettiin tärkeänä *”hänen kykyään olla neutraali ja asettua oman puolueensa ulkopuolelle”*.

Viestinnän osalta tuotiin esille, että sen tulisi olla avointa ja riittävää. Kaikki lähtee vastaajien mielestä suhdetoimintapelistä. Myöskin pormestarin reagoititapaa asioihin ja vaikeisiin asioihin korostettiin sekä sitä, kuka asioista kertoo ja millä tavoin. Vastaajien kommentteissa annettiin responsiivisuudelle uudenlainen merkitys: *”se on vastavuoroisuutta, jonka seurauksena voi olla ”hyvä kehä” tai ”huono kehä”*. Yleisesti pormestariin liittyvää responsiivisuutta haluttiin korostaa siten, että sillä on olemassa seurauksia: *”Asetettuun tasoon on päästävää. Jollei, seurauksena on vaikutusvallan lasku tai jopa erottaminen”*.

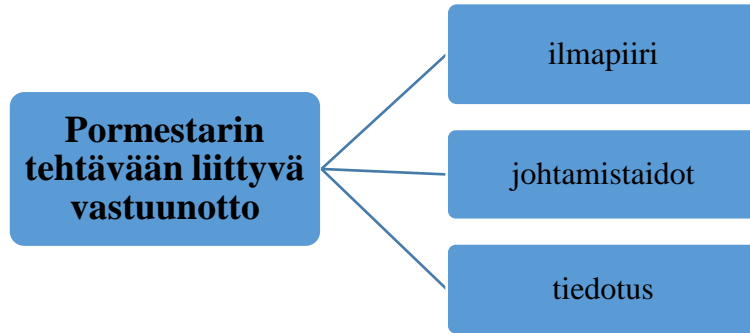


Kuvio 22. Pormestarin vastuunotto

Pormestarin tehtävään liittyvän vastuunottamisen osalta vastaajilta tiedusteltiin, missä määrin seuraavat tekijät vaikuttavat mielestänne pormestarin tehtävään liittyvään vastuunottoon. Vastausvaihtoehtoina olivat: johtamistaidot, kaupungin ilmapiiri, tiedotus, tehtävään koskevien lakien noudattaminen, kaupungin kehittäminen ja kaupungin toiminnan arviointi. Edellä olevasta kuvioista 22 voi todeta, että hajontaa vastaajien keskuudessa oli jonkin verran. Kaikkein vähiten merkittäviksi tekijöiksi asetettiin kaupungin ilmapiiri ja tiedotus. Kolmeksi merkittäviksi tekijöiksi vastuunottoon liittyen määriteltiin: johtamistaidot, tehtävää koskevien lakien noudattaminen ja kaupungin kehittäminen. Nämä kaikki saivat liki puolet vastaajista korostamaan merkittävästi vaikuttaviksi tekijöiksi.

Tuloksissa on havaittavissa pormestarihallinnon käyttöönoton perusteista (kuvio 6.): kunnan johtotehtävissä olevien henkilöiden roolit selkiytyvät. Kun mallia on luotu, on haluttu luoda tehtävä, johon sisältyy tietynlaista vastuuta kaupungille ja päätöksentekoon liittyvistä tehtävistä. Huomattavaa on se, että tuloksissa ei tuotu lainkaan esille vertailuja kunnanjohtajan tehtävään. Informantit siis vahvistivat vastauksillaan sitä, että luottamushenkilöperusteinen tehtävään kuuluva vastuunotto on tärkeä ja täyttää kuntajohtamiseen sisältyvät tavoitteet. Tähän liittyy myös Bovensin (2007) tilivelvollisuuden muodoista hallinnollinen ja osin ammatillinen tilivelvollisuus. (kuvio 3.)

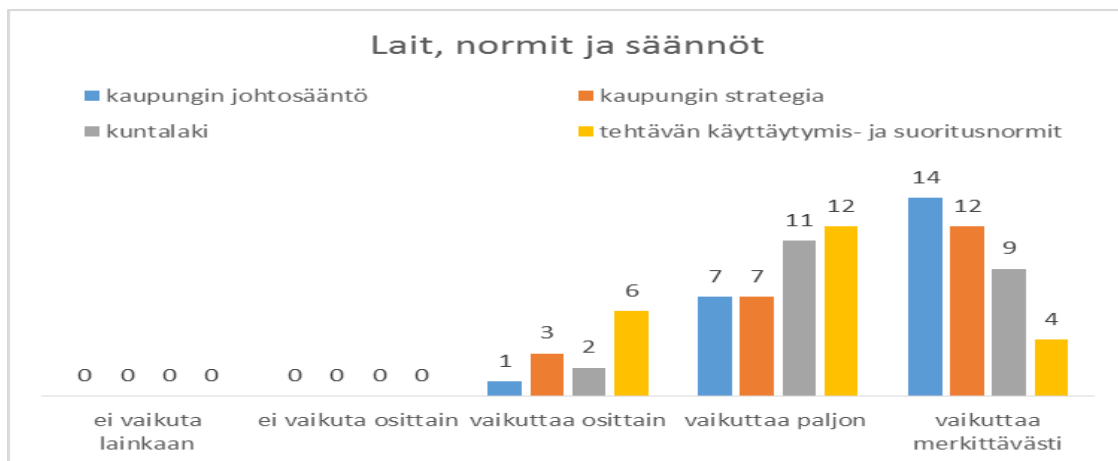
Tässä kohtaa kommenttiosuudessa vastaajilta pyydettiin kertomaan esimerkkejä pormestarin vastuunottoon liittyen. Tulokset on esitetty kuviossa 23.



Kuvio 23. Vastuunotto pormestarin tehtävässä

Vastuunoton ja ilmapiirin limittyminen yhteen tuotiin esille siten, että pormestarin toiminnan tulisi olla *”avoin asioista ja rehellinen niin, että saa nukkua yönsä rauhassa”*. Pelottelua tuotiin myös esille. Vastaajilta tämä näyttäytyi kommenttina, että *”pelolla johtaminen ei tuo kuin ulospäin kiillotetun hyvän ilmapiirin”*. Johtamistaitoihin liittyen pormestari odotetaan kohtaavan ja tarttuvan myös vaikeisiin asioihin. Lisäksi häneltä odotetaan alueellista yhteistyötä ja yhdessä tekemisen meininkiä. Tiedotuksen osalta pormestarin informointia asioista pidettiin tärkeänä. Lisäksi häneltä odotettiin tiedotuksessa *”to-tuudessa pysymistä”*. Myöskin riittävää tiedotusta pidettiin tärkeänä.

Yleisesti vastuunottoon liittyen pormestarin osalta nähtiin taloudella olevan osuus: *”Talous on ohjaava tekijä: kasvu, yritysmyönteisyys, kuntakehitys, tehokkuus, viihtyvyys ja luonto.”*



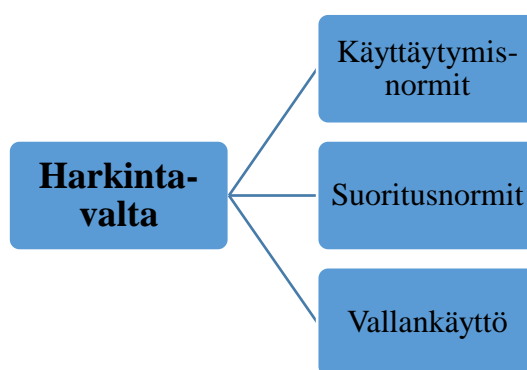
Kuvio 24. Pormestarin tehtävään liittyvät merkitykselliset lait, normit ja säännöt



Kyselyssä sääntöjen noudattaminen määriteltiin lakien, normien ja sääntöjen seuraamiseksi. Heiltä kysyttiin, missä määrin seuraavat lait, normit ja säännöt vaikuttavat pormestarin tehtävän tilivelvollisuuteen ja vastuullisuuteen. Vastausvaihtoehtoina olivat: kaupungin johtosääntö, kaupungin strategia, kuntalaki ja tehtävän käyttäytymis- ja suorituskriteerit. Edellä olevasta kuviossa 24 voi todeta, että kaupungin johtosääntöä pidettiin vastaajien keskuudessa merkittävänä vaikuttimena. Kaikkein vähiten merkittävästi vaikuttavana tekijänä pidettiin tehtävän käyttäytymis- ja suorituskriteerejä. Tässä suhteessa eettisyydellä ei nähty olevan paljon merkitystä, joskin pormestarin tehtävään liittyvinä arvoina sitä korostettiin (kts. kuvio 14).

Tässä kohtaa selkeästi esiintyy tuloksissa Bovensin tilivelvollisuuden muodoista laillinen tilivelvollisuus (kts. kuvio 3.). Pormestarin tehtävään sisällytettiin määriteltyjä vastuualueita, joissa on tilivelvollisuusvelvoite. Tähän velvoitteeseen liittyvä tarkkan valvonnan alla työskentely nousee myös esille, sillä pormestarilta edellytettiin kaupungin johtosääntöä ja strategiaa noudattamista. Tätä voidaan valvoa erilaisten selvitysten ja valmisteluprosesseihin kuuluvien keskustelujen aikana.

Tässä kohtaa vastaajilta tiedusteltiin, missä määrin kaupungin pormestari voi käyttää harkintaa tehtävässään. Heitä pyydettiin kirjaamaan esimerkkitapauksia, joissa pormestarilla on mahdollisuus harkintaan. Tulokset on esitetty kuviossa 25.



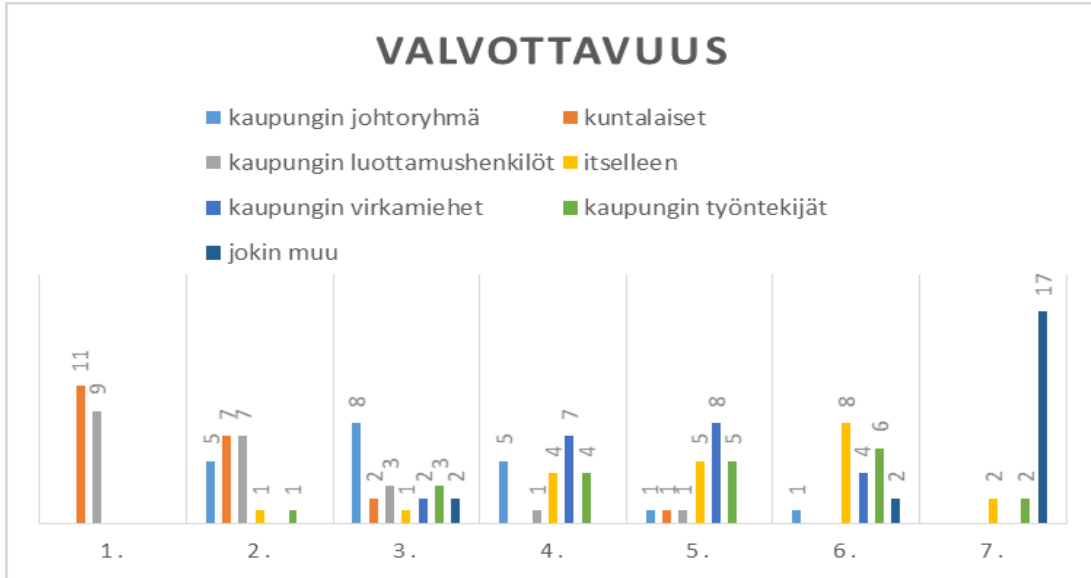
Kuvio 25. Harkintavaltta pormestarin tehtävässään

Harkintavallan osalta pormestarilla nähtiin olevan käyttäytymisnormeja, joihin viittaavat kommentit: ”esitellessään asioita eteenpäin hän voi tuoda kantansa hyvin esille” ja

*”avoimuus, luottamus ja johtamistaito”*. Harkintavallan osalta hänellä katsottiin olevan mahdollisuus *”tehdä kuntalaisen silmissä yleisen mielipiteen vastaisia omia päätöksiä”*.

Suoritusnormeina vastaajilla esiintyi kommentit: *”profiloituminen joko johtajana tai keskustelijana kansallisilla ja kansainvälisillä foorumeilla”*. Lisäksi keskiössä nähtiin olevan pormestarin oma ammatillinen ja muu tausta roolin omaksumisessa. Vallankäytössä harkintavaltaan liittyviä esimerkkejä tuli paljon. Vastaajilta tuli kommenttia, että pormestarilla on harkintavaltaa *”viime kädessä kaikissa asioissa”* ja *”arjen johtamisen useissa tilanteissa”*. Tämä kertoo siitä, että pormestarilla nähdään olevan paljon mahdollisuuksia ja valtaa käyttää harkintaa. Hänen rooliaan kaupunginhallituksen esittelijänä pidettiin merkittävänä vaikuttimena harkintavallan osalta. Näin hän pystyy *”määräämään, mitä uusia avauksia lähdetään viemään eteenpäin”* ja *”eri intressiryhmien ja asioiden edistämisen kanssa ja näiden välillä”* sekä hänen harkintavallassaan katsotaan olevan se, että *”missä järjestyksessä hän ottaa asioita käsittelyyn”*.

Kuitenkin useamman vastaajien kommentissa korostettiin, että pormestari tarvitsee kunnanhallituksen hyväksynnän. Tällä korostettiin, että pormestarin tarvitsee tehdä asioita edistääkseen myös poliittista yhteistyötä. Yleisesti harkintavallan nähtiin olevan riippuvaista siitä, *”miten hän rakentaa viranhaltijaorganisaation ja epämuodollisen yhteistyön luottamushenkilöorganisaatiojohdon kanssa sekä heidän välisen kommunikaation”*.

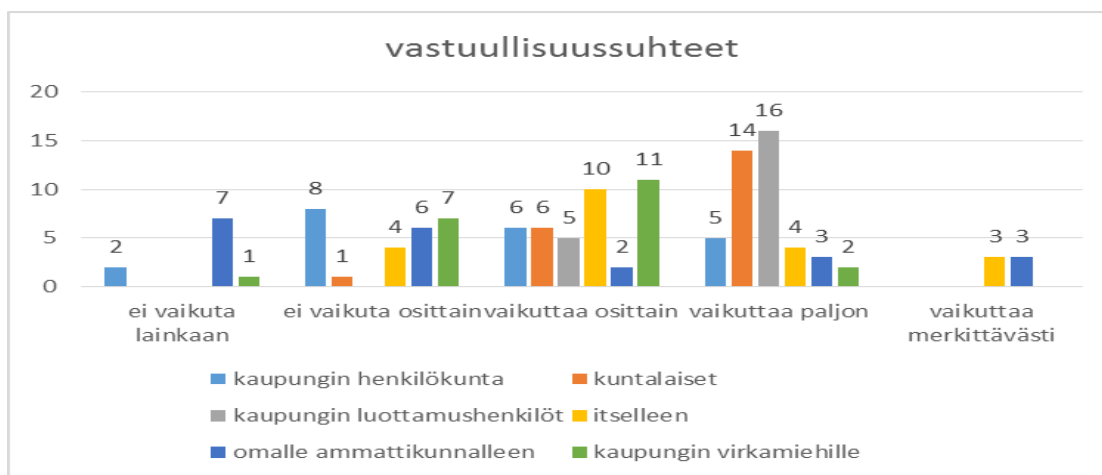


Kuvio 26. Valvottavuus pormestarin tehtävässä

Tässä kohtaa vastaajille määriteltiin valvottavuus kansan tahdon vastuullisuudeksi ja työn tuloksellisuuden arvioinniksi. Vastaajia pyydettiin asettamaan tärkeysjärjestykseen tahot, joille he katsoivat pormestarin olevan eniten, toiseksi eniten jne. tilivelvollinen tehtävänsään. Vaihtoehtoina olivat: kaupungin johtoryhmä, kuntalaiset, kaupungin luottamushenkilöt, itselleen, kaupungin virkamiehet, kaupungin työntekijät vai jokin muu. Kuten tuloksista (kts. kuvio 27.) voi havaita: kuntalaiset oli merkittävin taho, jolle pormestarin nähtiin olevan tilivelvollinen. Tätä mieltä oli yli puolet vastaajista. Toiseksi tärkeimmäksi tilivelvollisuussuhteessa nähtiin olevan luottamushenkilöt. Havaittavaa on se, että pormestarin nähtiin olevan kaikkein vähiten tilivelvollinen itselleen. Tuloksissa ilmeni kaikki Bovensin (2005) vastuunkantajan yksilöllistämisen muodot. (kts. kuvio 3.)

Tilivelvollisuussuhdetta tarkasteltiin seuraavaksi kyselyssä talouden osalta siten, että vastaajilta kysyttiin, missä määrin koette pormestarin olevan vastuussa kaupunkinne taloudesta seuraaville tahoille: kaupungin henkilökunnalle, kuntalaisille, kaupungin luottamushenkilöille, itselleen, omalle ammattikunnalle tai kaupungin virkamiehille. Kuvioista 27 on selkeästi havaittavissa, että merkittävästi tilivelvollisuussuhdetta nähtiin olevan kuntalaisiin ja kaupungin luottamushenkilöihin nähden. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että pormestarille ei ole lainkaan tilivelvollisuussuhdetta kaupungin henkilökunnalle tai

virkamiehille. Kaikkien vähiten tätä tilivelvollisuussuhdetta nähtiin olevan pormestarin omalle ammattikunnalle.



Kuvio 27. Vastuullisuussuhteet pormestarin tehtävässä

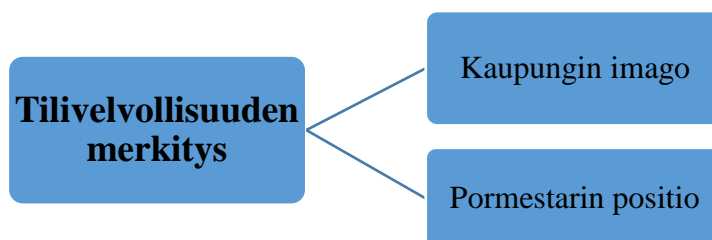
Kyselyn kaksi viimeisintä kysymystä olivat vapaa sana-muotoisia vastaajille. Näistä ensimmäisessä heiltä tiedusteltiin, millaisia haasteita heidän mielestään pormestarin tehtävään tilivelvollisuuteen liittyy.

Tilivelvollisuuteen liittyvistä sisäisiin haasteisiin sisältyivät valtuuston luottamus ja sen osoittaminen, budjetin noudattaminen ja taloudenhoito sekä pormestariohjelman toteuttaminen taloudellisen tuloksen osalta. Jälkimmäiseen liitettiin paineet siitä, että *”tarpeita on paljon, kuinka hoitaa asiat niin, että rahat tulee käytettyä järkevästi”*. Taloudenhoidon osalta pormestarille asetettiin odotuksia *”osata hoitaa taloutta laajasti ja pitkäjänteisesti”*. Pormestarin tulostavastuuseen liittyen osa vastaajista toi esille kuitenkin myös päinvastaisen kommentin, jonka mukaan he katsoivat, että pormestarilla ei ole tulostavastuuta. Lisäksi pormestarin toimien osalta haasteina suhteessa valtuuston luottamukseen ja sen osoittamiseen nähtiin *”vastuun pakoilu tai sen tietoinen siirräminen jollekin muulle”*.

Tulosten valossa pormestarin tehtävän tilivelvollisuuden ulkoisina haasteina ovat kuntalaisten luottamus, jolla tarkoitettiin ennen kaikkea poliittista vastuuta. Valtion suunnalta tuleviin ulkoisiin haasteisiin liitettiin muun muassa lakisäätöiden tehtävien toteuttami-

nen. Myös pormestarin tehtävän määräaikaisuus nähtiin haasteena. Määräaikaisuuden koettiin vaikeuttavan tilivelvollisuutta, sillä *”pitkäjänteisyys puuttuu, kun pitää miellyttää kaikkia”*. Kaiken kaikkiaan pormestarin tilivelvollisuutta kuvattiin: *”Pormestari voi vain osaltaan vaikuttaa poliittisten päätösten kokonaisuuteen. Hänen tilivelvollisuutensa on siksi tosiasiallisesti kiinni koko poliittisen yhteistyön tuloksesta/tuloksettomuudesta.”*

Kyselyn viimeisimpänä kysymyksenä vastaajilta tiedusteltiin, mikä on heidän mielestään tilivelvollisuuden merkitys kaupungin kannalta. Annettujen vastauksien perusteella ja analysoinnin myötä tulokset on esitetty kuviossa 28.



Kuvio 28: tilivelvollisuuden merkitys

Kaupungin imagon kannalta vastaajat näkivät tilivelvollisuuden merkityksen muun muassa suhteessa kuntalaisiin: *”pitää tajuta, että kuntalaisetkin pääosin pystyvät näkemään kun asiat alkavat mennä metsään”*. Lisäksi tilivelvollisuuteen liitettiin kaupungin *”runsaisten mahdollisuuksien oikea käyttö”*. Tähän liitettiin se odotus, että *”toimintoja kehitetään niin, että kuntalaiset pääsevät vähimmillä veroilla jos se on mahdollista”*. Tässä suhteessa kiteytettiin tulos, joka on *”menestyvä kunta, palveluihin ja verotukseen tyytyväiset kuntalaiset, tehokas viranhaltijaorganisaatio, joka ei kipuile sairaslomapoissaolujen kärjessä”*.

Pormestarin position kannalta tilivelvollisuus nähtiin muun muassa kokonaisuuden johtamisen tehtävänä ja yhteistyön kehittäjänä sekä asioiden hoito avoimesti ja läpinäkyvästi. Tiivistetysti odotuksena oli, että *”valta ja vastuu kulkevat samaa polkua”*. Pormestariksi odotettiin *”valittua henkilöä, joka täyttää mitat eli täyttää ne odotukset ja annetut lupaukset”*. Häntä kuvailtiin *”innovatiiviseksi realistiksi”*.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tapaustutkimuksen tavoitteena oli tarkastella pormestarin tehtävää ja siihen liittyvää tilivelvollisuutta, sen muotoja ja dimensioita. Tutkimuskysymykset ovat kohdistuneet poliittisten päättäjien näkökantoihin ja myös tilivelvollisuuteen kohdistuvaan laajempaan tarkasteluun. Pyrkimyksenä oli tuottaa vallitsevaan pormestariin tietoa pormestarin tehtävästä ja tehtävän tilivelvollisuudesta. Tutkimuksen keskiössä on ollut saavuttaa poliittisten päättäjien näkökantojen tuottamaa tietoa peilaamalla tuloksia teoreettiseen viitekehykseen ja luoda tilivelvollisuuden ilmiöön käsityksiä. Poliittisten päättäjien näkemyksiä on tarkasteltu sisällönanalyysin hengessä, että heidän näkökannoilleen on pyritty antamaan mahdollisimman paljon tilaa pormestarin tehtävän ja tilivelvollisuuden analysoinnissa. Tämän tapaustutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin nettikyselyllä, joka kohdistettiin pormestariin ensimmäisinä käyttöönotettuihin kaupunkeihin: Tampereelle ja Pirkkalaan. Kysely lähetettiin 125:lle poliittiselle päättäjälle eli Tampereen ja Pirkkalan kunnanvaltuustojen jäsenille.

Tutkimuksen ensimmäinen tutkimustulos pormestarin tehtävään sisällyvistä arvoista kuvastaa tilivelvollisuuteen liittyvästä perusteellisinta kysymystä: tilivelvollisuus ei ole pormestarin tehtävässä yksiselitteistä. Poliittisten päättäjien näkökantojen perusteella tilivelvollisuus ilmiönä osoittautuu monisäikeiseksi, sillä toimiessaan pormestari osoittaa monella tapaa vastuullisuuttaan tai on osoittamatta. Tilivelvollisuuden tasoja on olemassa useita ja ne ovat läsnä samanaikaisesti. Tutkimusaineiston perusteella tilivelvollisuuden ilmapiiriä ja sen toteutumista voidaan tarkastella huomattavasti perusteellisemmin, jotta vallitsevasta pormestariin voidaan tehtävä merkittävää arviointia. Ilman tarkempaa analyysiä pormestariin liittyvään työnjakoon, määrittelyyn ja työnjakoon vaarantuu arvioinnin kohdentuminen ”oikeisiin asioihin” ja siten arvioinnissa saataisiin kartoitettua perusteellisesti pormestarin tehtävän tilivelvollisuuden syy-seuraussuhteita. Jotta pormestariin kyettäisiin läpinäkyvästi arvioimaan, vaaditaan selkeää arviointikriteerien erittelyä, joiden varaan koko mallin ja pormestarin tehtävän toteuttamisen jäsentäminen perustuu.

Tutkimuksen tulokset nostattavat pormestarin tehtävän ja tilivelvollisuuden arvioitavuutta koskevien huomioiden ohella kysymyksiä pormestarimallin tarkoituksenmukaisuudesta erityisesti poliittisten päättäjien kannalta. Pormestarin tehtävän kannalta merkittävä havainto on epäselvyys siitä, kenelle pormestari on tilivelvollinen ja pormestarin luottamushenkilöasema. Poliittisten päättäjien näkökannoista on huomioitava heidän ajatuksensa siitä, että pormestari toimii tehtävässään moneen suuntaan ja hänen tulee olla monitaitoinen. Lisää selkeyttä ja ”raameja” pormestarimalliin tarvitaan, jotta malli saataisiin yleistymään Suomessa. Selkeää eroa kunnanjohtajan tehtävään kaivataan ja pormestarin statusta tulisi korottaa. Myös kansanvaltaperiaatteen hengessä pormestarin valintatapaa tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti uudelleen nykyisen pormestarimallin kehittämiseksi.

Tutkimustulosten valossa pormestarin tehtävä rakentuu poliittisten päättäjien näkökannoissa legimitettiin, sitoutumiseen, tuloksellisuuteen ja vastuullisuuteen. Pormestarin tehtävä nähtiin yhteistyöntekijänä kaupungin luottamushenkilöiden kanssa ja kaupungin keulahahmona kuntalaisille. Edellä mainituista yhteistyön merkitys korostui eritoten Pirkkalan poliittisten päättäjien näkökannoista ja pormestarin keulahahmon merkitys painottui Tampereen poliittisten päättäjien vastauksissa. Pormestarin positiota osoitettiin vastuullisena nimenomaan poliittisena päättäjänä ja vallankäyttäjänä. Tehtävään sitoutuminen korostui pormestarin persoonaan liitettävänä ominaisuutena. Pormestarin tilivelvollisuutta katsotaan avoimeksi kommunikaatioksi ja yhteistyöksi sekä vastuulliseksi työotteeksi niin suhteessa kuntalaisiin kuin luottamushenkilöihin ja virkamiehiin. Tutkimustulosten mukaan pormestarin tilivelvollisuus kohdistuu ennen kaikkea kykyyn tehdä avoimia ja oikeudenmukaisia vuorovaikutussuhteita ja luoda reilua ilmapiiriä. Kyse on siis hallinnollisesta ja poliittisesta tilivelvollisuudesta, josta pormestari kantaa yksilöllistä tilivelvollisuusvastuuta tehtävässään. Legimitetin, sitoutumisen, tuloksellisuuden ja vastuullisuuden myötä pormestarin tilivelvollisuuden aspekti kohdentuu oikeudenmukaisuuden takaamisen tilivelvollisuuteen horisontaalisessa tilivelvollisuuden laajuudessa.

Tämän tapaustutkimuksen tuloksissa on löydettävissä yhtäläisyyksiä kuntajohtamisen eettisyyteen liittyviin aiempiin tutkimuksiin. Esimerkiksi Olli-Pekka Viinamäen ja Maria Katajamäen (2015) tekemässä tutkimuksessa Luottamuksesta elinvoimaa kunnille osoitti,

että tasapuolisuus, riippumattomuus, oikeudenmukainen kohtelu, liikesalaisuuksien pito ja huolellinen valmistelutyö ruokkivat ja ylläpitävät luottamusta kuntajohtamisessa. Näitä seikkoja korostettiin eritoten tämän tapaustutkimukseen osallistuneiden vastaajien vapaa sana-osuuksissa. Muun muassa riippumattomuutta esiin nostettiin siten, että pormestarin ei tulisi olla puolueensa mannekiini. Näin häneen liitettiin puolueettomuus, jonka tulisi näkyä yhteistyönä kaikkien poliittisten puolueiden kanssa. Tässä yhteydessä ilmenee myös Viinamäen ja Katajamäen tutkimuksen tuloksena olleet oikeudenmukainen kohtelu ja tasapuolisuus. Pormestarin tasapuolisuutta korostettiin vastaajien keskuudessa, että hänen tulisi kertoa jo valmisteluvaiheessa kaikki tiedossaan olevat seikat käsiteltävästä asiasta.

Tämän tutkimuksen tulokset saavat vahvistusta Anne Ojajärven (2015) pro gradu-tutkielman tuloksista. Hänen tutkimuksessaan Kunnanjohtaja eettisenä johtajana luotiin kunnanjohtajan eettisen johtamisen elementit. Näihin eettisiin elementteihin liitettiin muun muassa avoimuus ja kuntalaisten edun puolustaminen, jotka sisällytettiin myös pormestarin tehtävän arvoihin tutkimukseen vastaajien keskuudessa. Heistä pormestari on tehtävässään kuntalaisten kasvot päätöksenteossa ja hänen tulee tiedottaa avoimesti toimistaan. Huomattavaa on, että Ojajärven tutkimuksen tuloksissa kuntajohtamiseen sisältyvästä tuloksellisuudesta tai tulosvastuusta ei ole viitteitä. Tässä tapaustutkimuksessa tuloksellisuus liitettiin pormestarin tehtävän neljän merkittävimmän arvon joukkoon.

Tämä tapaustutkimus on keskittynyt pormestarin tehtävään ja sen tilivelvollisuuteen. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että pormestarin tulee toimia vastuullisesti, sitoutuneesti, tuloksellisesti ja kuntalaisia hyväksyttävällä tavalla. Hänellä tulee olla hyvät vuorovaikutussuhteet ja yhteydet sekä toimia avoimesti, reilusti ja oikeudenmukaisesti. Näin vahvistuu Bovensin (1998: 27) esittämä aktiivinen vastuu, joka merkitsee yksilöllistä vastuuta pyrkien ennalta ehkäisemään tilivelvollisuutta vaarantavia tilanteita. Tutkimuksen ydinviestiksi tutkimuskysymyksiin peilaten voidaan nostaa huomio pormestarin tehtävän erikoislaatuisesta asemasta ja sen tilivelvollisuuden merkityksestä koko pormestarimalissa. Pormestarimallia koskevaan ajatteluun on sisällytettävä kuntajohtamisen kehittämiseen liittyviä toimintatapoja ajatellen, että vallitsevat rakenteelliset tekijät kaipaavat selkiyttämistä, jotta pormestarimalli olisi kilpailukykyisempi kunnanjohtajamallia ajatellen.



Tutkimustulosten perusteella tarkasteltavaksi asiaksi nousee pormestarimallin kokonaisvaltainen kehittäminen. Olisiko poliittisten päättäjien kannalta parempi, että äänestäjät suoraan valitsevat pormestarin vai tulisiko valinnan tapahtua nykyisen kaltaisesti valtuuston keskuudesta? Pormestarimallin tulevaisuutta pohtiessa tulee katsoa, että mallia ei kehitetä vain ainoastaan kehittämisen vuoksi, vaan suomalaisen demokratian ja kansanvaltaperiaatteen edistämiseksi.

Tutkimuksen tulos - pormestarin tehtävän monisäikeisyys ja tilivelvollisuuden arvioitavuus - on otettava vakavasti. Kyse on kuntajohtamisen merkittävästä osa-alueesta, joka muokkaa suomalaista kuntajärjestelmää ja siihen sisältyvää tilivelvollisuutta. Ilmiön vaikeaan arvioitavuuteen tai kuntajohtamisen vallitsevaan tilaan ei pidä sellaisenaan tyytyä, vaan tulee tehdä arviointia ja tutkimusta siitä, miten kuntajohtamista voidaan kehittää. Vallitsevan pormestarimallin kriittinen tarkastelu on olennaista ja merkittävää kuntajohtamisen kehittymisen kannalta. Pormestarimallin arvioitavuutta koskevien tutkimusten puuttumista voidaan nähdä ongelmallisena, koska mallin edistämiseksi ja levittämiseksi ei kyetä osoittamaan mallia tukevia tutkimustuloksia. Yksi merkittävä kysymys mallin kehittämisen kannalta on, millaisessa roolissa äänestäjät ovat pormestarin valinnassa ja kenestä on toimimaan pormestarin tehtävässä, millaista henkilöä siihen tehtävään haetaan.

Tällä tutkimuksella on osaltaan vastattu Maria Ojakosken koostamaan Kuntaliiton USO<sup>2</sup>-verkostoprojektin kehittämisaloitteeseen (2014), jonka aiheena oli kuntajohtamisen eettinen ulottuvuus. Mainitussa kehittämisaloitteessa heräteltiin kysymyksiä: mitä eettinen kuntajohtaminen tarkoittaa? Millaisia eettisiä ongelmia ja dilemmoja kunnan poliittisessa ja ammatillisessa johtamisessa kohdataan? Miten eettisyyttä voidaan edistää? Tällä taustatutkimuksella on ollut pyrkimys kasvattaa tietoisuutta kuntajohtamisen eettisyydestä ja pormestarimalliin liittyvästä dilemmasta tilivelvollisuuden osalta sekä toimia keskustelijana kuntajohtamisen eettisestä ulottuvuudesta.

## 6.1 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tämän tapaustutkimuksen haasteellisin vaihe oli eittämättä vastauksien kerääminen. Nettikysely on menettänyt selvästi suosiotaan niiden yleistyessä viime vuosina ja ihmisten vastaamisinnostus on laantunut kyllästymisen vuoksi. Sen vuoksi haastattelu olisi varmasti ollut hedelmällisempi aineistonkeruumenetelmä tälle tutkimukselle. Toki se olisi ollut tutkijalle työläs aineiston erittelemisen ja kokoamisen osalta, vaan ehkä tuottanut vaikuttavampaa tietoa. Nyt nettikyselyn tuloksia on pidettävä tutkimuskohtaisina.

Tutkimuksen luotettavuutta on pyritty edistämään empiirisen aineiston tarkalla analysoinnilla. Tämä on Puusan (2011: 114–116) mukaan erityistä huolellisuutta vaativa vaihe. Tässä tapaustutkimuksessa huolellisuutta on korostanut se, että analysoinnissa on ollut mukana sekä numeerista että laadullista analysointia. Näiden käytettyjen analyysimethodien mahdollisimman täsmällisellä kuvauksella on myös pyritty kohottamaan tutkimuksen luotettavuutta. Tässä suhteessa korostuu Puusan esiin nostama tutkijan rooli, joka hänen luonnehdintansa mukaan on tutkimuksen aktiivinen tulkitsija ja havaintojen tekijä.

Validiteetti tarkoittaa tutkimuksen luotettavuutta; onko tutkimus todella tutkinut sitä, mitä on ollut tavoitteena tutkia. Validiteetti jaetaan sisäiseen ja ulkoiseen validiteettiin. Näistä ensin mainitulla tarkoitetaan tutkimuksen omaa luotettavuutta: ovatko valitut käsitteet oikeita? Onko teoria valittu ja mittarit muodostettu oikein? Tässä suhteessa tämän tapaustutkimuksen tutkimusasetelma ja käsitteet on johdettu Mark Bovensin tilivelvollisuusteoriasta, joka on yksi keskeisimpiä julkishallinnon eettisyyttä koskevia teorioita. Tämä parantaa tämän tutkimuksen validiteettia.

Jos validiteettia vielä jaotellaan yksityiskohtaisemmaksi, puhutaan sisällön validiudesta (*content validity*), käsitteen validiudesta (*construct validity*) ja kriteerien validiteetin (*criterion tai criterion oriented validity*). (Metsämuuronen 2006: 55–56.) Sisällön validius koskettaa kysymyksiä: ovatko tutkimuksessa käytetyt käsitteet teorian mukaisia ja kattavatko ne riittävän laajasti tarkastelun kohteena olevaa ilmiötä. Tutkimuksessa käytetyt käsitteet tilivelvollisuus ja dimensiot: avoimuus, responsiivisuus, seuraukset, valvotta-

vuus ja sääntöjen noudattaminen ovat tarkoin harkittuja ja tutkielmassa käytetyn teoriakonaisuuden mukaisia. Käsitteet kattavat laajasti kuntajohtamisen eettisyyttä ja tilivelvollisuutta. Mainitut käsitteet on kyetty operationalisoimaan luotettavasti sekä määrällisesti että laadullisesti arvioitaessa tilivelvollisuuden teoreettista mallia hyödyntäen. Tässä suhteessa käsitteiden validius täyttyy tässä tapaustutkimuksessa. Tutkimuksen ulkoisella validiteetilla tarkoitetaan tulosten yleistettävyyttä tiettyyn ryhmiin (Metsämuuronen 2006: 35). Tässä tapaustutkimuksessa pyrittiin ehkäisemään sekä sisäisen että ulkoisen validiteetin uhkia noudattamalla tutkittavien valinnassa tutkimukselle asetettuja kriteerejä ja ohjeistamalla vastaajia samalla tavalla.

Reliabiliteetilla ilmaistaan tutkimuksessa saatujen mittaustulosten tarkkuutta. Toisin sanoen tällöin korostetaan tuloksien ristiriidattomuutta ja toistettavuutta. (Metsämuuronen 2006: 44.) Teorian vahva osuus tutkimuksessa vahvistaa reliabiliteettia osaltaan. Näiden tutkimuksen yhdenmukaisuutta on pyritty edistämään. Lisäksi tulosten tarkkuutta osoittaa, että tutkittavaa ilmiötä havainnoitiin useassa kohdassa kysymällä nettikyselyssä asiaa annettujen kriteerien ja vapaamuotoisen vastauksien osalta. Näin pyrittiin saamaan vahvistusta vastaajan olevan yhtä mieltä annetuissa vastauksissaan niin määrällisen kysymykseen viittaavassa vastauksessa kuin vapaa sana-osiossa. Reliabiliteetin objektiivisuudessa ja subjektiivisuudessa on kyse siitä, kuinka muut ymmärtävät tutkimuksen tekijän tarkoituksen ja viitekehyksen. Tätä seikkaa on pyritty edistämään teorian tarkalla kuvauksella. Nettikyselyn vastaajille annetut käsitteet määriteltiin heille esitetyn kysymyksen alussa. (kts. liite 2) Jatkuvuus ilmenee havaintojen samankaltaisuutena.

Tätä tutkimusta palveli tilivelvollisuuden teorian ja siihen liittyvän dimensioiden yhdistäminen. Tilivelvollisuus on mielletty kovaksi arvoksi, lähinnä liittäen tilivelvollisuuskäsitteen taloudenpitoon ja tuloksellisuuteen osalta. Nyt mainittu käsite sai pehmeämpiä sävyjä, kun siihen liitettiin teoreettisia dimensioita. Näissä dimensioissa ilmeni eettisiä seikkoja, joita voidaan pitää pehmeinä arvoina. Tämä tutkimus toi selvästi esille, että kuntajohtaminen vaatii niin taloudellista kuin eettistä johtamista. Molemmat liittyvät olennaisesti tilivelvollisuuteen.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimusasetelma ei ole keskeisintä. Empiirisen aineiston purkamisessa tutkija ratkaisee mitä, miltä osin ja millä tarkkuudella materiaali puretaan ja miten se esitetään lukijalle. (Metsämuuronen 2006: 64-65.) Empiirisen aineiston esittäminen suurin lainauksin tuovat aineiston lähelle lukijaa, lisää analyysin läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa lukijan tekemät tulkinnat ja uudelleenanalyysit. Analyyttinen läpinäkyvyys ja tulkintojen kohdistaminen aineistoon edistävät laadullisen tutkimuksen validiteettia. Tässä suhteessa tutkijan oma esiymmärrys tutkittavasta ilmiöstä on havaittavissa aineiston purkamista koskevista ratkaisuisa ja tutkittavan ilmiön lähestymistavassa. (Nikander 2010: 432-433.) Tämän tapaustutkimuksen empiirisen aineiston purkamisen ratkaisuisa ja analyysivaiheessa hyödynnettiin tutkijan omaa kiinnostusta sisällönanalyyysiin ja triangulaatioon.

Tutkittavana ilmiönä oli eettiseen johtamiseen liittyvä asia. Aina näihin eettisiin asioihin liitetään myös tunteet. Sen vuoksi luottamuksellisuus oli tärkeää tutkimuksen empiirisen aineiston osalta. Vastaukset käsiteltiin nimettömästi. Vastauksien sisällön kannalta luottamuksellisuus oli tärkeämpää kuin vastaajien nimien tai paikkakunnan yhdistäminen suoriin lainauksiin tuloksien selostuksessa.

## LÄHDELUETTELO

- Alasuutari, Päivi (2011). Laadullinen tutkimus 2.0, 4.uudistettu painos. Tampere: Vastapaino
- Anttiroiko, Ari-Veiko, Ari Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia, Tampere University Press.
- Australasian Council of Auditors-General, ACAG. Effective Public Sector Accountability. Saatavissa 27.11.2016: <http://www.acag.org.au/epsa.htm>
- Aristoteles VII (1989). Nikomakhoksen etiikka. Suomentanut ja selitykset laatinut Simo Knuutila. Helsinki: Gaudeamus.
- Aristoteles VIII (1991). Poliitikka. Suomentanut A.M.Anttila. Selitykset laatinut Juha Sihvola. Helsinki: Gaudeamus.
- Behn, Robert D. (2001). Rethinking Democratic accountability. Washington D.C. Brookings Institution Press.
- Bovens, Mark (1998). The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex organisations. Cambridge University Press.
- Bovens, Mark (2005). Public Accountability. Teoksessa: Oxford Handbook of Public Management, 184-208. Toim. Ferlie, Ewan & Laurence Lynn, E. Jr. & Pollitt, C. Oxford University Press. Oxford.
- Bovens, Mark (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. European Law Journal. Review of European law in context. Volume 13, issue 4, 448-468.

- Bovens, Mark & Thomas Schillemans & Paul T Hart (2008). Does Public accountability work? An assessment tool. *Public Administration* 86:1, 255-242.
- Creswell, John (2013). *Qualitative Inquire & Research design. Choosing Amory Five approaches*. 3<sup>rd</sup> ed. Washington DC: Sage 97-110.
- Denhart, Kathryn G. (1988). *The Ethics of Public Service. Resolving Moral Dilemmas in the Public Organisations*. New York, N.Y.; London, Greenwood Press.
- Denzin, NK (1978). *The research act. A Theoretical introduction to sociological methods*. McGraw-Hill Book company, New York.
- Dubnick, Melvin & Ciaran O'Kelly (2005) *Accountability Though Thick and Thin: Moral Agency in Public Service*. *Teoksessa: Ethics in Public Management*, 139-162. Toim. Frededrickson, H.G & R.K Ghere. New York: M.E Sharpe Inc.
- Eriksson, Päivi & Katri Koistinen (2005). *Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 4: 2005*. Helsinki.
- Eriksson, Päivi & Anne Kovalainen (2008). *Qualitative Methods in Business research*. Sage Publications.
- Erkkilä, Tero (2010). *Reinventing Nordic openness, transparency and state information in Finland*. *Acta Politica*; No, 40. Helsinki: University Press.
- Eskola, Jari & Juha Suoranta (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Gregory, Robert (2009). *New Public Management and the politics of accountability*. *Teoksessa: International Handbook of Public Management Reform*, 66-87. Shaun, F. Goldfinch & Joe L. Wallis. Cheltenham: Edward Elgar.

- Hankonen, Liisa 2014. Kunnan johtamisjärjestelmä. Johtamismallina kunnanjohtaja, pormestari ja kunnallisneuvos. Vaasan yliopisto, Vaasa. Pro gradu.
- Hannus, Arno & Pekka Hallberg & Anne E. Niemi. (2009) Kuntalaki. Juva: WSOYpro Oy.
- Harre, Horace Romano (1979). Social Being: A theory for a Social Psychology II, Oxford: Blackwell.
- Haveri, Arto & Ari-Veikka Anttiroiko (2013). Kuntajohtaminen paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallintana. Teoksessa: Governance. Hallintaa uusin muotoiluin, 79–96. Toim. Korppi, Ilari. Johtamiskorkeakoulu. Tampereen yliopisto.
- HAVM 6/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 8/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Heiskanen, Erika & Jari Salo (2008). Eettinen johtaminen. Tie kestävään menestykseen. Helsinki: Talentum.
- Heres, Leonie & Karin Lasthuizen, (2013). From ethical competence to ethical leadership. Teoksessa: Achieving ethical competence for public service leadership, 51-70, Toim. Cooper, Terry L. & Donald C. Menzel, New York: Armonk NY; M.E Shape.
- Heuru, Kauko (2000). Kunnan päätösvalan siirtyminen: Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto, Tampere.

- Heuru, Kauko (2006). Pormestari. Edilex. Saatavissa 5.11.2016: [www.edilex.fi/lakikirjasto/3578.pdf](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3578.pdf).
- Hyyryläinen, Esa & Kirsi Lehto (2008). Millaisen hallinto- ja johtamisajattelun Y-sukupolveen kuuluvat julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta? Teoksessa: Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon, 13–28. Toim. Lehto, Kirsi Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 65. Hallintotieteet 2.
- Huuskonen, Tuomas (2002). Tilivelvollisuus ja tulosvastuu julkishallinnossa. Tampereen yliopisto. Pro gradu.
- Häikiö, Liisa & Veikko Niemenmaa (2007). Valinnan paikat. Teoksessa: Tapaustutkimuksen taito, 41–56. Toim. Laine, Markus & Jarkko Bamberg, & Pekka Jokinen. Helsinki: Gaudeamus.
- Hämäläinen, Kirsi & Kari Prättälä & Aimo Ryynänen (2009). Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti 20. Valtiovarainministeriö.
- Isosaari, Ulla (2008). Valta ja tilivelvollisuus terveydenhuollon organisaatioissa. Tarkastelu lähijohtamisen näkökulmasta. Acta Wasaensia no 188. Sosiaali- ja terveyshallintotiede 4. Väitöskirja, Vaasan yliopisto.
- Kananen, Jorma (2008). Kvantti. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Klijn, Erik-Hans (2008). Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of 10 years of research on the theme. Public Management review 10: 4, 505-525. Saatavissa 6.3.2017: [www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030802263954#.VHMjodksXOc/](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030802263954#.VHMjodksXOc/)
- Koivisto, Ida (2011). Hyvän hallinnon muunnelmat. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.



- Koivisto, Risto. Pahaa pormestaria ken pelkäisi... Teoksessa *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 35 (2007): 3, 9. artikkeli.
- Koppell, Jonathan G.S. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". *Public Administration Review* 65:1, 65-108.
- Koski, Leena (2011). Teksteistä teemoiksi – dialoginen tematisointi. Teoksessa: *Menettelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan*, 126–149. Toim. Puusa, Anu & Pauli Juuti. Vantaa: johtamistaidon opisto.
- Kuittinen, Sini (2001). Ruotsin kunnanpuheen ja virkajohtajan välinen työnjako käytännössä. Teoksessa: *Kuntayhteisön johtaminen*, 160–168. Toim. Aimo Ryyänen. *Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu* nro 28.
- Laine, Elina (2015). Selontekovelvollisuus alkoholihallinnossa: viranomaisten ja muiden toimijoiden keskinäiset suhteet. Pro gradu. Vaasan yliopisto.
- Laine, Markus, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen. (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa: *Tapaustutkimuksen taito*, 9-38. Toim. Laine, Markus, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen. Helsinki: Gaudeamus.
- Latvala, Eila & Liisa Vanhanen-Nuutinen (2003). Laadullisen hoitotieteellisen tutkimuksen perusprosessi: sisällönanalyysi. Teoksessa: *Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä*, 21–43. Toim. Janhunen, Sirpa & Merja Nikkonen. Helsinki: WSOY.
- Lawton, Alan, Julie Rayner & Karin Lasthuizen (2013). *Ethics and management in the public sector*. New York, N.Y Routledge.

- Leinonen, Jaana (2012). ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä”. Johtamisen liikkumavaraa kunnanjohtajien silmin. Acta nro 232. Lapin yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meine, Manfred & Thomas P. Dunn (2013) The search for ethical competence. Do ethics codes matter? *Public integrity* 15:2, 149-166.
- Metsämuuronen, Jari (2006). Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Methelp Ky. Vaajakoski: Gummerus.
- Mulgan, Richard (2000). Accountability: An ever-expanding concept? *Public administration* 78: 3, 555-573.
- Mäenpää, Olli (2008). Julkisuusperiaate. Helsinki: WSOYpro.
- Mäntysalo, Venla & Ari Salminen (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: Korruptio ja hyvä veli-verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston selvityksiä, julkaisuja ja raportteja 182.
- Möller, Antti (2014). Pormestarimalli – avoimempaa johtamista kuntiin. Visio – ajatuspaja. Vihreä sivistysliitto ry, Helsinki.
- Niemelä, Marjo (2005). Kunnallinen johtamisjärjestelmä murroksessa: suomalaisen pormestarin ensiaskeleet kuntakentällä. Vaasan yliopisto, Vaasa. Pro gradu.
- Niiniluoto, Ilkka (2003). Totuuden rakastaminen. Tieteenfilosofisia esseitä. Keuruu: Otava.
- Nikander, Pirjo (2010). Laadullisten aineistojen litterointi, kääntäminen ja validiteetti. Teoksessa: Haastattelun analyysi, 429-442. Toim. Ruusu vuori, Johanna, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen. Tampere: Vastapaino.

- Oikeusministeriö (2014). Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokraatiapoliittinen selonteko 2014. Selvityksiä ja ohjeita 14/2014. Saatavissa 21.4.2017: <http://urn.fi/URN.ISBN:978-952-259-365-8>.
- Ojajärvi, Anne (2015). Kunnanjohtaja eettisenä johtajana. ”Luottamuksellahan tässä eletään”. Pro gradu-työ. Vaasan yliopisto.
- Ojakoski, Maria (2014). Eettinen ulottuvuus kuntajohtamisessa USO<sup>2</sup>. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Pelinka, Anton. Hauptreferat zum Generalthema. ”Starke Städte im grösseren Europa”, Österreichische Gemeindezeitung 7/2004 s. 18-21.
- Pierre, Jon & B. Guy Peters (2000). Governance politics and The state. New York ST. Martin’s Press.
- Peuhkuri, Laura (2007). Teoria ja yleistämisen kriteerit. Teoksessa: Tapaustutkimuksen taito, 130–148. Toim. Laine, Markus, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen. Helsinki: Gaudeamus.
- Pitkänen, Lotta & Ari Salminen (2014). Johtamisen etiikka: kysymys integriteetistä, koo-  
deista ja johtamistyöstä. Teoksessa: Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon, 29–  
42. Toim. Lehto, Kirsi. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 65.
- Pollitt, Christopher (1995). Improvement strategies. Teoksessa: Quality improvement in European public services: concepts, cases and commentary, 131-161. Toim. Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. London: Sage.
- Pollitt, Christopher (2003). The Essential Public Manager. Great Britain: Open University Press.

- Puusa, Anu (2011). Laadullisen aineiston analysointi. Teoksessa: Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan, 114–125. Toim. Puusa, Anu & Pauli Juuti. Johtamistaidon opisto.
- Romzek, Barbara & Melvin Dubnick (1987). Accountability in the public sector. Lessons from the challenger tragedy. *Public administration review* 47: 3, 227-238.
- Ryynänen, Aimo (2001). Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 28.
- Ryynänen, Aimo (2007). Kunnan toimintaympäristö muuttuu: Tarvitaanko myös johtamisjärjestelmän uudistamista? *Edilex* 2007/26.
- Ryynänen, Aimo (2010). Pormestari. UNIPress Ab.
- Saaranen-Kauppinen, Anu & Puusniekka, Anni (2006). KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto (verkkojulkaisu) Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaristo. Saatavissa 6.3.2017: [www.fsduta.fi/menetelmaopetus](http://www.fsduta.fi/menetelmaopetus)
- Saarela-Kinnunen, Maria & Jari Eskola (2007). Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus. Teoksessa: Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalla tutkijalle, 184–195. Toim. Aaltola, Juhani & Matti Hyvärinen. Juva: PS-Kustannus.
- Saarinen, Johanna (2012). Tilivelvollisuus ja sen todentaminen kunnan tytäryhtiön suhteissa. Tampereen yliopisto. Pro gradu.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. *Hallintotiede* 37.

- Salminen, Ari & Kirsi Lehto (2012a). Accountability to Whom? Exploring the Challenge of Multiple Accountabilities in Finnish Public Administration. *Halduskultuur – Administrative Culture* 13:2, 147-162.
- Salminen, Ari, Olli-Pekka Viinamäki & Lauri Heiskanen (2012b). Etiikkabarometri kuntien eettisestä tilasta ja kehittämistarpeista. *Kunnanjohtajien näkemyksiä*. Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2016). *Julkisen johtamisen etiikka*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 60. *Julkisjohtaminen* 3. 4. uudistettu ja laajennettu painos.
- Schillemans Thomas (2008). Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. *Public Organization Review* 8:2, 175-194
- Siegel, David (2010). The leadership role of the municipal chief administrative officer. *Canadian public administration* 53:2, 139-161.
- Simon, Herbert A. (1996). *The sciences of the Artificial*. London: Massachusetts Institute of Technology
- Stein, Katrin: *Die Verantwortlichkeit politischer Akteure*. *Jus Publicum* 181. Tübingen 2009.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Viinamäki, Olli-Pekka & Maria Katajamäki (2015). *Luottamuksesta elinvoimaa kunnille*. KAKS - Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu 87.
- Virtanen, Pertti & Jorma Stenvall (2011). *Julkinen johtaminen*. 2.painos. Helsinki: Tietosanoma.

Ylönen, Ari. Pormestari ja vallan legitimeetti. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 35:  
3/2007, 10.artikkeli

Liite 1: Kyselyn saatekirje

Arvoisa Pirkkalan/Tampereen kaupunginvaltuutettu!

Teen pro gradu-tutkielmaa Vaasan yliopiston julkisjohtamisen maisterilinjalla. Tutkielmani koskettaa pormestarin tilivelvollisuutta. Olen tätä tutkimusta varten työstänyt teille nettikyselyn, johon on linkki ohessa. Kysely on tarkoitettu Pirkkalan ja Tampereen kaupunginvaltuutetuille.

Kyselyn vastaukset tulen käsittelemään luottamuksellisesti ja nimettömänä.

Olen valmis esittelemään teille tutkimukseni sen valmistuttua, mikäli teillä kiinnostusta on. Tavoitteena on saada työni valmiiksi kevään tai viimeistään tulevan suven aikana. Vastausaikaa on 10.3.2017 asti. Olen kiitollinen kaikista vastaukistanne.

Mikäli kysyttävää tai tarkennettavaa on, niin saa ottaa yhteyttä.

Laura Korkeila  
julkisjohtamisen maisteriopiskelija  
Vaasan yliopisto

## Liite 2: Kyselyrunko

1 Kaupunki, jonka valtuutettuna olette

- ❖ Pirkkala
- ❖ Tampere

2 Monesko valtuustokausi teillä on meneillään? \_\_\_\_\_

3 Onko kaupunkinne pormestarin tehtävät määritelty kirjallisesti?

- ❖ Kyllä, missä? \_\_\_\_\_
- ❖ Osittain, missä? \_\_\_\_\_
- ❖ Ei
- ❖ En osaa sanoa.

4 Merkitse alla olevista mielestänne kolme (3) tärkeintä pormestarin tehtävän arvoa

- ❖ Eettisyys
- ❖ Legimiteetti (*hyväksyttävyyys kansalaisten silmissä*)
- ❖ Sitoutuminen
- ❖ Sääntöjen noudattaminen
- ❖ Tehokkuus
- ❖ Tuloksellisuus (*tilipito ja sen oikeellisuus*)
- ❖ Vastuullisuus

Vapaa sana: Kommentti arvoista

---

---

---

---



5 Avoimuus perustuu toimien selvityksiin ja niiden tiedottamiseen kuntalaisille. Missä määrin seuraavat tekijät vaikuttavat avoimuuden syntymiseen pormestarin tehtävän suorittamisessa?

AVOIMUUS	Ei vaikuta lainkaan	Ei vaikuta osittain	Vaikuttaa osittain	Vaikuttaa paljon	Vaikuttaa erittäin paljon	En osaa sanoa
Ammattitaito	1	2	3	4	5	6
Hyvät suhteet luottamus-henkilöihin	1	2	3	4	5	6
Koulutus	1	2	3	4	5	6
Persoona	1	2	3	4	5	6
Tietojen välittäminen kuntalaisille	1	2	3	4	5	6
Yhteydet kaupungin henkilöstöön	1	2	3	4	5	6
Yhteydet kaupungin virkamiehiin	1	2	3	4	5	6

Vapaa sana: Millaista mielestänne on pormestarin tehtävän avoimuus?

---



---



---



---

6 Responsiivisuus on kykyä vastata odotuksiin. Missä määrin seuraavat tekijät vaikuttavat responsiivisuuden syntymiseen pormestarin tehtävässä?

RESPONSIIVISUUS	Ei vaikuta lainkaan	Ei vaikuta osittain	Vaikuttaa osittain	Vaikuttaa paljon	Vaikuttaa erittäin paljon	En osaa sanoa
Ammattitaito	1	2	3	4	5	6
Hyvät suhteet luottamushenkilöihin	1	2	3	4	5	6
Koulutus	1	2	3	4	5	6
Persoonaa	1	2	3	4	5	6
Asema organisaatiossa	1	2	3	4	5	6
Yhteydet kaupungin sisällä	1	2	3	4	5	6
Yhteydet kaupungin ulkopuolelle	1	2	3	4	5	6
Tietojen välittäminen	1	2	3	4	5	6
Mahdollisuus vaikuttaa kaupungin resursseihin	1	2	3	4	5	6
Kaupungin ilmapiiri	1	2	3	4	5	6

Vapaa sana: Kommentti responsiivisuudesta.

---



---



---



---

7 Missä määrin seuraavat tekijät vaikuttavat mielestänne pormestarin tehtävän vastuunottoon?

VASTUUNOTTO	Ei vaikuta lainkaan	Ei vaikuta osittain	Vaikuttaa osittain	Vaikuttaa paljon	Vaikuttaa erittäin paljon	En osaa sanoa
Johtamistaidot	1	2	3	4	5	6
Kaupungin ilmapääpiiri	1	2	3	4	5	6
Tiedotus	1	2	3	4	5	6
Tehtävää koskevien lakien noudattaminen	1	2	3	4	5	6
Kaupungin kehittäminen	1	2	3	4	5	6
Kaupungin toiminnan arviointi ja tulokset	1	2	3	4	5	6

Vapaa sana: Voitteko kertoa jonkin esimerkin edellä oleviin tekijöihin liittyen?

---



---



---



---

7 Sääntöjen noudattaminen on lakien, normien ja sääntöjen seuraamista. Missä määrin seuraavat lait, normit ja säännöt vaikuttavat pormestarin tehtävän tilivelvollisuuteen ja vastuullisuuteen?

SÄÄNTÖJEN NOU-DATTAMINEN	Ei vaikuta lainkaan	Ei vaikuta osittain	Vaikuttaa osittain	Vaikuttaa paljon	Vaikuttaa erittäin paljon	En osaa sanoa
Kaupungin johtosääntö	1	2	3	4	5	6
Kaupungin strategia	1	2	3	4	5	6
Kuntalaki	1	2	3	4	5	6
Tehtävän käyttäytymis- ja suoritusnormit	1	2	3	4	5	6

Vapaa sana: Missä määrin kaupunkinne pormestari voi käyttää harkintaa tehtävässään? (esimerkkitapauksia)

---



---



---



---

8 Valvottavuus on kansan tahdon vastuullisuutta ja työn tuloksellisuuden arviointia. Mille taholle arvioitte pormestarin olevan eniten, toiseksi eniten jne. tilivelvollinen tehtävässään? (Laita seuraavat tahot tärkeysjärjestykseen siten, että tärkein saa järjestysnumeron 1., toiseksi eniten 2., jne.)

- ❖ Kaupungin johtoryhmä \_\_\_\_\_
- ❖ Kuntalaiset \_\_\_\_\_
- ❖ Kaupunkinne luottamushenkilöt \_\_\_\_\_
- ❖ Itsellenne \_\_\_\_\_
- ❖ Kaupunkinne virkamiehille \_\_\_\_\_
- ❖ Kaupunkinne työntekijöille \_\_\_\_\_
- ❖ Jokin muu \_\_\_\_\_

9 Missä määrin koette pormestarin olevan vastuussa (*tilivelvollinen*) kaupunkinne taloudesta seuraaville tahoille?

VASTUU TA- LOUDESTA	En lain- kaan	Osittain	Paljon	Erittäin paljon	En osaa sanoa
Kaupungin henki- lökunnalle	1	2	3	4	5
Kuntalaisille	1	2	3	4	5
Kaupunkinne luot- tamus-henkilöille	1	2	3	4	5
Itsellenne	1	2	3	4	5
Omalle ammatti- kunnalle	1	2	3	4	5
Kaupungin virka- miehille	1	2	3	4	5

Vapaa sana: Millaisia haasteita mielestänne pormestarin tehtävän tilivelvollisuuteen liittyy?

---



---



---

Vapaa sana: Mikä on mielestänne tilivelvollisuuden merkitys kaupunkinne kannalta?

---



---



---