Kuisma Ryödi

Virkajohtajuudesta pormestariuteen

Tapaustutkimus Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisesta

Johtamisen akateeminen
yksikkö
Pro gradu- tutkielma
Julkisjohtamisen
maisteriohjelma

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen akateeminen yksikkö
Tekijä: Kuisma Ryödi
Tutkielman nimi: Virkajohtajuudesta pormestariuteen : Tapaustutkimus Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisesta
Tutkinto: Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine: Julkisjohtaminen
Työn ohjaaja: Sanna Tuurnas
Valmistumisvuosi: 2024 **Sivumäärä:** **71**

TIIVISTELMÄ:
Tämä pro gradu -tutkielma on tapaustutkimus Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisesta. Turun kaupunki uudisti johtamisjärjestelmäänsä vuonna 2021, kun se korvasi perinteisemmän kunnanjohtaja-mallin poliittisemmalla pormestarimallilla. Kunnanjohtaja on hallinnollisessa virkasuhteessa kuntaan, kun pormestari on poliittisesti vaaleilla valittu luottamushenkilö. Pormestarimalli on tällä hetkellä käytössä Suomessa seitsemässä eri kunnassa, joista Turku on Helsingin ja Tampereen jälkeen kooltaan kolmanneksi suurin.

Tutkimus on kvalitatiivinen tapaustutkimus. Johtamisjärjestelmän uudistamisprosessia jäljitetään saatavilla olevan aineiston avulla sen alkuperästä, suunnittelusta ja valmistelusta lopulta toteutukseen sekä toimeenpanoon. Tutkimuskysymyksinä ovat; miksi Turun kaupunki uudisti johtamisjärjestelmäänsä, ja miten uudistus toteutettiin? Tutkimustehtävänä on erityisesti rationaliteettien ja perusteiden löytäminen kaupungin johtamisuudistuksen taustalta sekä uudistamisprosessin eri vaiheiden havainnoiminen. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan, kuka tai ketkä olivat mahdollisesti henkilötasolla uudistuksen taustalla.

Tutkimusaineisto perustuu kunnallisten johtamisjärjestelmien tutkimuksiin, eri medioiden uutisointiin ja kaupunginhallinnon tiedotteisiin sekä kokouspöytäkirjoihin. Tutkimuksen empiiriseen osaan on haastateltu johtamisuudistuksen oletettuja keskeisimpiä toimijoita. Nämä toimijat ovat Turun kaupungin viranhaltijoita ja nykyistä tai entistä poliittista edustusta. Haastattelut on toteutettu ja niiden kysymykset jaettu perustuen kolmeen eri teemaosioon, mitkä olivat johtamisuudistukselle keskeisiä. Kahtena näistä teemoista olivat johtamisuudistuksen ajurit ja prosessi. Ajurit painottuvat erityisesti siihen, miksi uudistus toteutettiin, kun taas prosessia tarkastelemalla tutkitaan, miten tämä tapahtui.

Kolmantena teemana haastattelukierroksella on kuntien toimintaympäristön merkittävä murros, jossa kunnallinen johtamisjärjestelmä tällä hetkellä on. Taloudelliset, ekologiset ja sosiaaliset muutostekijät ovat muokanneet suomalaista kunnallishallintoa viime aikoina rajusti. Tämä on lisännyt myös tarvetta analysoida tarkemmin kuntien johtamisjärjestelmiä ja jopa muuttaa niitä. Kiristyvät talouden resurssit, poliittisten painopisteiden muutokset ja demokratiakehitys ovat asioita, joihin johtamisjärjestelmän uudistaminen ja pormestarimalli liitetään. Tässä tutkimuksessa eritellään Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisen perusteita ja sen eri vaiheita tarkemmin.

AVAINSANAT: duaalimalli, johtamisjärjestelmä, johtamisuudistus, kunnat, kuntajohtaminen, luottamushenkilö, pormestari, Turku.

Sisällys

1 Johdanto 6

1.1 Taustaa 6

1.2 Keskeiset käsitteet 9

1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset 11

1.4 Tutkimusmenetelmät 13

2 Kunnallinen johtamisjärjestelmä Suomessa 15

2.1 Hallinnon ja politiikan raja sekä duaalimalli 15

2.2 Aikaisempaa tutkimusta pormestarimalliin siirtymisestä 21

2.3 Kunnanjohtajasta ja pormestarista 22

2.4 Pormestarimallia puoltavat tekijät 24

2.5 Pormestarin valinnasta 25

3 Turun kaupunki uudistaa johtamisjärjestelmänsä 27

3.1 Juridinen perusta ja perusrakenteet 27

3.2 Alkuasetelma ja Turun pormestariohjelma 29

3.3 Uudistuksen eteneminen 32

3.4 Perusteet uudistukselle 35

4 Tutkimuksen toteutus 37

4.1 Aineiston kuvaus 37

4.2 Haastatteluprosessi 40

4.3 Inspiraatiota prosessien tutkimuksesta 42

4.4 Haastatteluiden analysointi 43

5 Tutkimuksen tulokset 45

5.1 Johtamisuudistuksen ajurit – ”Miksi?” 45

5.2 Johtamisuudistuksen prosessi – ”Miten?” 47

5.3 Kuntakentän toimintaympäristön muutoksesta 49

6 Yhteenveto 51

7 Johtopäätökset 54

7.1 Jatkotutkimukset 56

Lähteet 60

Liitteet 71

Liite 1. Haastattelukysymykset 71

Kuvat

Kuva 1. Päätoimiset ja osa-aikaiset puheenjohtajat Suomen kunnissa. (Pekola-Sjöblom & Majava, 2024, s. 14) 18

Kuva 2. Kunnan johtamisjärjestelmän perusrakenne ja keskeiset toimielimet (Paananen, Jäntti, Lajunen, Kyösti & Haveri, 2022, s. 295). 29

Kuva 3. Turun pormestariohjelma 2021–25 (Turun kaupunki, 2021). 31

Taulukot

Taulukko 1. Turun kaupungin pormestarimalliin siirtymisen keskeiset tapahtumat ja päivämäärät (Kuisma Ryödi, 2024). 34

1 Johdanto

1.1 Taustaa

Kunnat ja kaupungit ovat keskeinen osa Suomea. Ne ovat kansallisen julkishallinnon syvää ydintä ja selkärankaa. Itsenäisiä kuntia on Suomessa tällä hetkellä 309 kappaletta (Tilastokeskus 2023). Kuntaliiton (A. 2023) mukaan näistä 108 tunnetaan kaupunkina ja 201 kunta-nimikkeellä. Selvyyden vuoksi todettakoon, että tässä tutkimuksessa kunta-käsitteellä tarkoitetaan sekä kaupunkeja että kuntia. Kaikkia Suomen kuntia johdetaan jollakin tavalla ja johonkin johtamismalliin perustuen. Jokainen kunta nimittää hierarkkisesti ylimmäksi johtajakseen joko kunnanjohtajan tai pormestarin. Johtamistyöstä vastaava henkilö on kunnassa eräänlainen keulahahmo. Häneen kohdistuu useammalta eri taholta tiettyjä odotuksia, oletuksia, paineita, toiveita sekä vastuuta. Kunnanjohtajan tai pormestarin toiminta ja asema vaikuttavat laajasti koko kunnan johtamisjärjestelmään ja johtamiseen kokonaisuutena (Jäntti ja muut, 2021, s. 130). Vastuu kunnan johtamisesta on kaiken kaikkiaan äärimmäisen suuri. Sanotaan, että kunnan menestymisen kannalta tärkeää on sen laadukas johtaminen (Kuntaliitto, 2023b). Tämä näkemys on täysin perusteltu.

Kuntakenttää ravistelevat 2000-luvun alkupuolelta käynnistyneet muutosvoimat ovat vaikuttaneet perustavanlaatuisesti suomalaiseen kuntajohtamiseen. Jäntti ja muut (2021, s. 129) kirjoittavat, että muutokset kuntien toimintaympäristössä ovat lisänneet pohdintaa kuntien erilaisille johtamismalleille. Käytännössä tällä viitataan pormestarimalliin vaihtoehtona virkajohtajuudelle. Muuttuva ympäristö ja erilaiset epävarmuustekijät ajavat kuntia uudistamaan itseään. Kasvava kiinnostus pormestarimallia kohtaan kumpuaa useista eri osatekijöistä, jotka vaihtelevat kunnittain (Haveri, 2022, s. 11). Voidaan tutkitusti kuitenkin olettaa, että 2000-luvun kuntakentän toimintaympäristön muuttuminen on yksi näistä. Haveri (2022, s. 11) näkee, että kiinnostusta pormestarimallia kohtaan ja julkista debattia kasvattavat pettymys kunnanjohtajan tekemiseen, poliittiset intressit tai tahto ravistella kunnallishallinnon

rakenteita. Kiinnostus ja motiivit johtamisjärjestelmän uudistamiseen vaihtelevat siis hyvin tapauskohtaisesti kunnittain. Tämä tapauskohtainen vaihtelu liittyy myös kuntakentän heterogeenisuuteen ja kuntien erilaistumiskehitykseen toimintaympäristön muuttumisen seurauksena (Hämäläinen ja muut, 2009, s. 21; Jäntti, 2022b, s. 16). Pormestarimalli on monin tavoin ajankohtainen ja pormestareista uutisoidaan aktiivisesti kansallisella tasolla (Yle, n.d.; Helsingin Sanomat, n.d). Eräs yleisimmistä kuntien johtamiseen kohdistuvista uutisoinnin syistä onkin sanottu olevan pormestarin valintaan liittyvää spekulointia (Paananen, 2022, s. 69). Spekulaation tasolle tämä on toisinaan jäänytkin. Toisaalta kasvanut kiinnostus ja julkinen keskustelu pormestarimallista eivät ole nimittäin vielä realisoituneet johtamismallien reformien lukumäärissä Suomen kunnissa.

Päinvastaisesti pormestarimalliin suhtaudutaan Suomessa jopa vähän varauksella. Kunnallisalan kehittämissäätiön vuonna 2020 julkaisemassa kyselytutkimuksessa pormestarimallin kannatus on ollut vain noin 15 prosenttia (Haveri, 2022, s. 13). Tutkimuksen vastaajat koostuivat Suomen kunnissa poliittisina johtajina ja virkajohtajina toimivista tai toimineista henkilöistä. Haverin mukaan kehitystä pormestarimallin kannatuksessa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ei ole juuri tullut. Tämän voi ajatella heijastuvan suoraan numeroihin. Tämän kirjoitushetkellä Suomessa on toistaiseksi vain seitsemän pormestarikuntaa, joita ovat Tampere (2007), Pirkkala (2009), Helsinki (2017), Tuusula (2017), Kärkölä (2018), Puolanka (2018) ja viimeisimpänä Turku (2021) (Haveri, 2022, s. 12). Suomen kaikista 309 kunnasta seitsemän tekee prosenteissa mitattuna hieman yli kaksi. Luku kuulostaa pieneltä, mutta malli on toisaalta tästä huolimatta yhteiskunnallisesti vaikuttava koko Suomen tasolla. Näihin seitsemään kuntaan kuuluvat Suomen suurimpien kaupunkien joukkoon selkeästi lukeutuvat Helsinki, Tampere ja Turku (Kuntalehti/Ylönen, 2023).

Näistä Tampere siirtyi pormestarimalliin ensimmäisenä suomalaisena kuntana vuonna 2007. Nykyisin kaupungin pormestarina toimii Kalervo Kummola (Kuntalehti/Ylönen, 2023). Suuremmista pormestarikaupungeista Turku ja Tampere ovatkin kooltaan

suhteellisen lähellä toisiaan ja täten jonkinlaisia vertailukohtia toisilleen. Turussa asuu noin 200 000 kuntalaista ja Tampereelle 250 000, kun taas toisaalta Helsingissä kuntalaisia on noin 660 000 (Kuntaliitto, 2024). Haveri (2022, s. 12) muistuttaa yhtäältä, että yli miljoona ihmistä, eli joka viides suomalaisista asuu kunnassa, jota johtaa pormestari. Tämä tosiasia tukee pormestareiden asemaa ja pormestarimallin yhteiskunnallista vaikuttavuutta suomalaisessa kuntakentässä.

Laadukas johtaminen on haastavaa, sillä kuntien toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti. Johtamistyön onnistuminen on kuitenkin tärkeää. Haverin, Stenvallin & Majoisen (2011, s. 275) mukaan julkishallinnon toiminnallisia ongelmia voitaisiin mahdollisesti ratkaista paremmalla johtamisella. Johtaminen on käsitteenä laaja, ja sillä tarkoitetaan sekä ihmisten että asioiden johtamista (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 71). OECD:n Suomen julkista hallintoa analysoiva maaraportti (2010) kertoo kansallisesta julkisjohtamisesta karua kieltä. Selkeälle johtamiselle ei ole raportin mukaan riittävästi tilaa, vaan yhteistä konsensusta päätöksenteossa haetaan liian pitkään (OECD, 2010). Kyseinen raportti ehdottaa, että ratkaisuksi tähän suomalainen julkishallinto tarvitsisi voimakasta johtamistyöskentelyä. Jäntti ja muut (2009, s. 7) kirjoittavat, että muuttuvassa ympäristössä myös paine uudistaa kuntajohtamista kasvaa. Kunnan johtamisesta vastaavalta henkilöltä vaaditaan paljon erilaista tietoa ja taitoa sekä muutoskestävyyttä. Suomalainen kunnallishallinto on ollut jo tovin voimakkaimmassa murroksessa, mitä se on itsenäisyyden aikana aikaisemmin kohdannut (Haveri ja muut, 2009, s. 6). Selkeämmät ja yksinkertaistetut toimintamenetelmät toimivat aiemmin hyvin melko yksinkertaisessa toimintaympäristössä, aina 1990-luvulle saakka (Hakari ja muut, 2013, s. 1). Hakarin ja muiden (2013, s. 1) mukaan nämä byrokratiaan pohjautuvat johtamismallit eivät kuitenkaan ole enää nykyisin tuottaneet samalla tavalla tulosta.

Jäntti ja muut, 2021, s. 129) luonnehtivat niin ikään meneillään olevaa aikakautta kuntien suuren murroksen ajanjaksoksi. Kyseinen ajanjakso voidaan tulkita osaksi laajempaa julkisen hallinnon muutosta. Jäntti ja muut (2022, s. 13) kirjoittavat muutoksen toimintaympäristössä johtuvan ekologisista, taloudellisista ja sosiaalisista

muutostekijöistä. Heidän mukaansa tällaisia muuttuvia tekijöitä ovat esimerkiksi alueiden eriytyminen, väestörakenne, hyvinvointierot, ilmastonmuutos, digitalisaatio, kansainväliset kriisit, poliittiset painopisteet ja demokratiamurros. Jäntti nosti Kuntaliiton haastattelussa kriiseistä esiin koronan, Ukrainan sodan ja energiakysymykset, mitkä kaikki tekevät kuntien toimintaympäristöstä entistä epävakaamman (Kuntalehti/Ylönen, 2023). Myös Ryynänen (2001, s. 11–12) kirjoitti jokin aika sitten johtamiseen ja johtajuuteen kohdistuvan jatkuvasti erilaisia muutospaineita, jotka heijastelevat aina omaa aikaansa. Nämä yhteiskunnalliset muutospaineet vaikuttavat välillisesti tai suoraan julkisorganisaatioiden johtamiseen ja päätöksentekoon (Jäntti ja muut, 2022, s. 13–14). Kuntamaailma on muuttunut yksinkertaisesta kompleksiseksi ja aiemmin hyviksi todetut toimintamallit eivät toimi enää nykypäivänä (Haveri ja muut, 2009, s. 6).

1.2 Keskeiset käsitteet

Teoreettisista käsitteistä hallinnon duaalimalli ja kuntien kaksoisjohtaminen, paikallinen poliittinen hallinta, edustuksellinen demokratia, - sekä hallinnon ja politiikan välinen suhde ovat tutkimukselle keskeisiä käsitteitä. Nämä kaikki kiinnittyvät kuntajohtamisessa ja kunnallishallinnossa läheisesti toisiinsa. Näistä erityisesti hallinnon ja politiikan välinen suhde kuntajohtamisessa muodostaa tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Tämä on ajankohtaista, sillä Jäntin ja muiden (2022, s. 39) mukaan uuden julkisjohtamisen aikakausi on herättänyt hallinnon ja politiikan välisen keskustelun henkiin. Toki toisaalta näiden rajanveto on ollut pinnalla jo pidemmän aikaa hallinnon historiassa (Jäntti ja muut, 2022, s. 39). Hallinnon duaalimalli tarkoittaa yksinkertaisimmillaan kuntajohtamisen jakautumista Suomessa ammatilliseen ja poliittiseen johtamiseen sekä hallintoon ja politiikkaan (Moilanen, 2019, s. 6). Duaalimallia ei kuitenkaan voida täysin yksinkertaistaa, vaikka se periaatteessa onkin mahdollista. Tämä johtuu siitä, että viranhaltija-johtajien ja poliittisen johdon tehtävärajojen erottaminen käytännössä toisistaan on haasteellista (Paananen ja muut, 2022, s. 2). Tällöin duaalimallin selkeältä vaikuttava teoreettisen rajanvedon yhdistäminen käytäntöön ei ole aina mahdollinen.

Kyseisessä duaalimallissa poliittinen johtajuus ja johtajat määrittävät kunnallishallinnossa ne päämäärät, joita viranhaltijat kuntaorganisaatiossa toteuttavat (Paananen ja muut, 2022, s. 2). Tätä luottamushenkilöiden poliittisten tehtävien ja viranhaltijoiden hallinnollisten tehtävien jakautumista luonnehditaan kuntien kaksoisjohtamiseksi (Kuntaliitto, 2023). Kaksoisjohtamisessa päätösvalta kunnassa on valtuustolla, kun kunnanhallitus vastaa päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta (Sallinen ja muut, 2012, s. 57). Kuntaliiton (2023) mukaan laadukas kaksoisjohtaminen kunnissa muodostuu toimijoiden välisestä luottamuksesta ja yhteistyövalmiuksista. Kaksoisjohtamisessa poliittisen ja operatiivisen johtamistyön välillä on tarpeellista olla selkeästi määritelty työnjako (Rautio/Kuntalehti, 2018). Tiivis yhteistyö kunnan hallinnossa ja johtamisessa on tärkeää erityisesti valtuuston, hallituksen ja kunnanjohtajan välillä (Sallinen ja muut, 2012, s. 57). Paananen ja muut (2022, s. 2) näkevät kunnanjohtajan, kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston tiiviin yhteistyön myös duaalimallin perusteena.

Johtamismallin uudistamiseen liitetään tyypillisesti kunnallishallinnon demokratiamurros. Pormestarimalli johtamisjärjestelmänä pyrkii vastaamaan tähän murrokseen, ja lisäämään kunnassa edustuksellisen demokratian toteutumista. Edustuksellinen demokratia ja kuntien toimintaympäristön muutos liittyvät keskeisesti toisiinsa ja ovat tärkeitä teemoja pormestarimalliin siirtymisessä. Paananen (2022, s. 4) kirjoittaa, että johtamismallien muutostarpeet ovat peräisin vallanjaon ja johtamisen lisäksi kuntien toimintaympäristön muutoksesta. Wollmannin (2008, s. 279–280) mukaan toimintaympäristön muutokseen paikallishallinnossa on ajanut päätöksentekorakenteiden läpinäkyvyyden ja luotettavuuden puutteet sekä kritiikki näitä kohtaan (Wollmann, 2008, s. 279–280). Wollmann (2008, s. 279–280) esittää myös, että tämä on näkynyt konkreettisesti esimerkiksi ihmisten äänestysaktiivisuutena kunnallisvaaleissa, kun kiinnostus paikallishallintoon on laskenut. Tämän lisäksi demokraattisen johtamisen ja päätöksenteon haasteet yleisesti sekä demokratiavajekin linkittyvät johtamismallien toimivuuteen ja keskusteluun sen ympärillä (Wollmann, 2014, s. 2–18). Kuntien saama kritiikki edustuksellisen demokratian toteutumisesta ja

päätöksenteon läpinäkyvyydestä lienee oikeutettua. Johtamisuudistukset ja pormestarimalliin siirtyminen ovat tässäkin suhteessa kunnilta pyrkimystä edustuksellisen demokratian kasvattamiseen ja demokratiavajeen korjaamiseen. Hypoteettisesti tällaiset seikat voitaisiin nähdä perusteina johtamismallin uudistamiselle ja pormestarimalliin siirtymiselle Suomen eri kunnissa. Varmuutta ei kuitenkaan ole, sillä perusteet uudistuksille voivat olla hyvinkin tapaus- ja kaupunkikohtaisia.

1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tässä tutkimuksessa tutkitaan Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamista ja siihen liittyvää prosessia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tutkimuskysymykset muodostuvat seuraaviksi:

1. Minkälaiset rationaliteetit ja perustelut puolsivat pormestarimallia, eli miksi johtamisuudistus Turussa toteutettiin?
2. Miten johtamisuudistuksen prosessi eteni, ja kuinka se vaiheittain toteutettiin?

Tutkimuksen tutkimustehtävänä on siis nostaa tutkimuksellisin keinoin esiin Turun kaupungin johtamisuudistuksen ajureita ja tärkeimpiä eri prosessin vaiheita. Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisella tarkoitetaan perinteisen virkajohtajuuden ja viranhaltija-kunnanjohtajan korvaamista pormestarimallilla sekä luottamushenkilö-pormestarilla. Johtamisjärjestelmän uudistus on laaja ja työläs hallinnollinen reformi, joka on prosessiltaan yleensä pitempikestoinen. Sitä on toteuttamassa ja mahdollisesti lobbaamassa kaupungin eri toimijoita sekä vaikuttajia. Tutkimuksessa johtamisuudistuksen prosessia seuraamalla ja jäljittämällä tutkitaan, miten ja miksi Turku uudisti johtamisjärjestelmäänsä sekä aktivoi pormestarimallin käyttöön. Toisaalta tutkitaan, miten uudistuksen eri vaiheet toteutuivat, ja mitkä ne olivat. Käytännössä tämä avaa sitä, kuinka prosessi eteni. Tutkimustehtävän täydentävät ajureiden ja vaiheiden tutkimisen lisäksi mahdolliset henkilöt. Tutkimuksessa yritetään tuoda esiin, kenen tai keiden toimesta uudistusta on mahdollisesti ajettu kaupunkiin sisään kaikkein voimakkaimmin. Tämä voi mahdollisesti tarjota tiedon siitä, kuka tai ketkä

olivat ja ovat Turussa pormestarimallin takana. Toisaalta mikäli johtamisuudistukselle Turussa ei ole ollut olemassa ketään yksittäistä henkilöä tai henkilöitä, on tämäkin tärkeää selvittää ja tuoda ilmi.

Pormestarikausi Turussa on siis tämän kirjoitushetkellä (2023 syksyllä) noin puolessa välissä. Tapaustutkimus Turun kaupungin siirtymisestä pormestarimalliin pyrkii ensisijaisina tavoitteinaan täyttämään kuntien johtamisjärjestelmien uudistusprosesseihin ja erityisesti pormestarimalleihin liittyvää alueellista tutkimusaukkoa. Tämän tieteellisen tutkimuksen avulla päästään seuraamaan johtamisuudistuksen prosessia ja havainnoimaan, millä motiivein johtamisjärjestelmän uudistamista sekä pormestarimallin käyttöönottoa perusteltiin Turussa.

Tutkimuksessa ei kuitenkaan lähdetä vertailemaan tai arvioimaan pormestarimallin ja virkajohtajamallin paremmuutta keskenään. Tämän on osoitettu olevan käytännössä ainakin tällä hetkellä haastavaa. Yhtäältä pormestarimalli on kansallisella mittakaavalla verraten vielä suhteellisen tuore, sillä ensimmäinen Suomen pormestarikaupunki Tampere aktivoi sen käyttöönsä vasta vuonna 2007 (Yle, 2005). Tutkimuksessa ei myöskään keskitytä juuri Turun kaupungin johtamisuudistuksen ja pormestarimallin tuottamiin tähänastisiin tuloksiin. Tämä siksi, että ensimmäinen pormestarikausi (2021–2025) on Turussa vielä tätä kirjoitettaessa kesken. Sen sijaan tutkimuksen pääpaino on prosessin jäljittämisen kautta johtamisuudistuksen juurisyissä ja pormestarimallin käyttöönoton perusteluissa sekä vasta-argumenteissa. Toiveissa on, että tutkimus toisi esiin myös niitä henkilöitä, mahdollisesti puolueita tai sidosryhmiä, ketkä olivat uudistusta Turkuun ajamassa.

Tässä tutkimuksessa käsitellään, miten hallinnon johtamisrakenteet jäsentyivät Turussa johtamisjärjestelmän uudistumisen myötä. Tämä auttaa avaamaan kaupungin poliittisen ja hallinnollisen johtamisen rajapintaa, mikä on olennaisen tärkeää pormestarimalliin siirtymisprosessin jäljittämisessä. Alueellisesta rajauksesta huolimatta tutkimuksessa hyödynnetään kuntien hallinnolliseen ja poliittiseen johtamiseen keskittyviä yleisiä

teorioita niin kansallisesti kuin globaalistikin. Tutkimuksessa peilataan erityisesti kuntien kaksoisjohtamiseen ja pormestarimallin liittyvää aikaisempaa tutkimusta.

1.4 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus toteutetaan kvalitatiivisella eli laadullisella tutkimusmenetelmällä. Menetelmässä painotetaan erilaisten näkökulmien ja tulkintojen löytämisen monipuolisuus (Parkkinen, Paananen & Kyösti, 2023, s. 18). Laadulliset tutkimukset ovat tyypillisiä yhteiskunnallisesti ajankohtaisten asioiden tai ilmiöiden käsittelyssä (Tietoarkisto/Juhila, n.d). Laadulliselle tutkimukselle tärkeää on empiirisen aineiston hyödyntäminen (Tietoarkisto/Juhila, (n.d). Johtamisjärjestelmän uudistamista Turussa tutkitaan toimintakeskeisesti kaupunginhallinnon kokouspöytäkirjojen, mediauutisten, tieteellisten tutkimusten ja muiden aineistojen kautta. Teoreettista osuutta täydennetään puolistruktoiduilla tutkimushaastatteluilla sekoittaen teemahaastatteluihin. Hirsjärven ja Hurmeen (2022) mukaan tutkimushaastattelu on perustellusti yhteiskuntatieteissä eräs suosituimmista menetelmistä. Haastateltaville annetaan johtamisjärjestelmän uudistamiseen ja pormestarimallin käyttöönottoon liittyviä valmiita kysymyksiä tietyistä teemoista vastattaviksi. Tuurnaksen ja Rossin (2023) mukaan teemalla tarkoitetaan tutkimuskysymysten ja itse tutkimustehtävän operationalisointia. Teemat toimivat haastattelun runkona, mutta haastattelutilanne etenee tilanteen mukaan ja dialoginomaisesti (Tuurnas & Rossi, 2023). Teemahaastatteluun kuuluvalla tavalla vapaalle puheelle, tulkinnoille ja näiden merkitykselle jätetään tilaa sekä liikkumavaraa (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, n.d). Tutkimus on tapaustutkimus Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisesta. Turun kaupungin johtamisuudistusta analysoidaan prosessin jäljittämisestä inspiroituneella ja johdetulla menetelmällä. Prosessien tutkimuksessa tiedosta yritetään muovata käytäntöön sovellettavaa ja toiminnallista (Perikangas, 2023). Tapaustutkimuksella kyetään tutkimaan prosessien ajallista kehittymistä kohdistamalla tutkimus tiettyyn ennalta määriteltyyn tutkimuskohteeseen (Jyväskylän yliopisto, 2009).

Tutkimuksessa lähestytään pormestarimallin käyttöönottoa ja johtamisjärjestelmän uudistamista Turussa painottamalla erityisesti mitä ja miten -kysymyksiä. Nämä ovat laadullisen tutkimuksen ominaispiirteitä, mutta toisaalta myös kvantitatiiviselle eli määrälliselle tutkimukselle tyypillisempi miksi-kysymyskin on tutkielmassa merkityksellinen (Juhila/Tietoarkisto, n.d). Tutkimuksen haastateltavat valitaan kaupunginhallinnon eri positioista. Haastateltavat ovat pormestarimallin valmistelusta Turussa vastanneita ydinhenkilöitä, jotka koostuvat sekä kaupungin virkajohtajista että poliittisesta edustuksesta. Nämä ydinhenkilöt käyvät ilmi pöytäkirjoista, julkisista puheenvuoroista, eri uutisisjulkaisuista ja valtuuston kokouslistoista. On tärkeää muistaa, etteivät haastattelut kerro johtamisjärjestelmän uudistamisesta välttämättä absoluuttista totuutta, vaan haastateltavat jäsentävät vastauksissaan omia kokemuksiaan ja saattavat muodostaa ymmärrystään vielä aiheesta (Tuurnas & Rossi, 2023). Toisaalta myös tietyt seikat ovat mahdollisesti haastateltavien oman muistin varassa, jolloin hajontaa haastateltavien vastauksissa saattaa ilmetä enemmän. Nämä seikat eivät kuitenkaan muodostu tutkimuksen aineistonkeruussa itsessään ongelmaksi. Haastatteluista saatavaa empiiristä aineistoa analysoidaan ja verrataan suhteessa muuhun tutkielmassa käytettävään teoreettiseen aineistoon ja tutkimuksiin.

2 Kunnallinen johtamisjärjestelmä Suomessa

2.1 Hallinnon ja politiikan raja sekä duaalimalli

Suomalaisessa kunnallishallinnossa johtaminen on tyypillisesti hallinnollisten ja poliittisten prosessien sekä henkilöiden yhteistyötä. Paananen (2022, s. 70) kirjoittaa kuvaavasti, kuinka johtajuus rakentuu kunnissa poliittisesti ja hallinnollisesti jaetulla muutosherkällä kentällä. Johtamistehtävät näiden kesken jakautuvat kunnissa perinteisesti duaalimallia mukaillen, mikä hyödyntää sekä poliittista että ammatillista johtamista kunnissa. Duaalimalli sisältää yksinkertaisen jaon valmistelutyössä, päätöksenteossa ja roolituksessa eri tehtävien johtajille (Paananen, 2022, s. 70). Duaalimallin ihannetilanteessa kunnallishallinto ja johtamistyö perustuu kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen sekä -valtuuston keskinäiseen vuoropuheluun (Leinonen, 2012, s. 57; Paananen, 2022, s. 294). Mallissa kunnanjohtaja on näistä hallinnollinen ammatti- eli viranhaltijajohtaja, kun hallitus ja valtuusto taas vastaavat poliittisesta johtajuudesta. Tästä asetelmasta on lähtökohtaisesti ja yksinkertaistettuna duaalimallissa kyse. Tämä on ollut ja on edelleen merkityksellistä suomalaisessa kuntajohtamisessa. Edeltävässä kappaleessa keskeisenä käsitteenä tarkemmin avattu duaalimalli on luomassa tämän tutkimuksen teoreettista viitekehystä yhdessä muuttuvan kuntajohtamisen kanssa.

Kuntajohtamisen duaalimallia ja tähän liittyvää hallinnon sekä politiikan välistä suhdetta on tutkittu Suomessa jonkin verran. Tutkimukset ja tutkijoiden kiinnostus aiheeseen vaikuttaisivat olleen kasvussa erityisesti viime vuosina, mikä oletettavasti kielii kuntajohtamisen kiihtyneestä muutostrendistä. Anni Kyöstin (2024) väitöskirjassa aiheena on kuntien luottamushenkilöjohtajat politiikan ja hallinnon rajavyöhykkeellä. Väitöskirja painottui poliittiseen johtamiseen kunnissa duaalijohtamisen rajapinnalla sekä tarkasteli hallinnon ja politiikan välistä suhdetta erityisesti ammattimaisten luottamushenkilöiden näkökulmasta. Kyösti avasi Polemiikki-lehden (2023, s. 29) haastattelussa, kuinka kuntatutkimuksessa aiemmin erillään toisistaan pidetyt politiikka ja hallinto kiinnittyvät nykyisin selkeästi toisiinsa päätöksenteossa. Kyseinen näkökulma on saattanut tulla viime vuosina uutena asiana niin kuntatutkijoille kuin -päättäjillekin.

Politiikan ja hallinnon rajapinnassa operointi on yleistynyt yhtäältä nykypäivän kuntajohtamisessa. Tämä aiheuttaa kuntajohtajille uudenlaisia haasteita sekä edellyttää johtajilta uusia kompetensseja ja erilaisia valmiuksia. Henna Paananen, Anni Jäntti, Santeri Lajunen, Anni Kyösti ja Arto Haveri julkaisivat Hallinnon Tutkimus -lehdessä (2022) artikkelin, joka tarkasteli ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuuksia kuntien hallintosäännöissä. Duaalimallin ja politiikan sekä hallinnon välisen rajan tarkastelun ohella kuntajohtamisen sekä kuntien toimintaympäristön muutosta on tutkittu laajemmassakin suhteessa. Henna Paanasen väitöskirja ”Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen” (2022) lähestyi kuntien toiminta- ja johtamisympäristön muutoksia johtajuuden vuorovaikutteisuuden tulokulmasta. Tutkimuksessa nostetaan asiantuntevasti esiin, kuinka vuorovaikutteinen kuntajohtajuus ja vuorovaikuttaminen ovat viranhaltijatyön lisäksi yhä tärkeämpää luottamushenkilötyön poliittisessa johtamisessa. Kuntajohtamisen vaade ja kuntajohtajalta edellytettävät kompetenssit kasvavat kovaa vauhtia.

On mielenkiintoista, kuinka ammatillisen ja poliittisen johtajuuden elementit ovat viime aikoina lähentyneet kuntajohtamisessa toisiaan. Haveri (2019) näkee ilmiön olevan yleistymään päin Euroopan pormestarimaissa ja loogista seurausta kuntien toimintaympäristön muutoksesta. Virtanen ja Stenvall (2010, s. 83) kirjoittavat yhtäältä, että kuntien johtaminen ja tehtävärajat hallinnon sekä politiikan välillä sisältävät keskinäisiä epäselvyyksiä. Hallinnollinen virkatyö ja poliittinen päätöksenteko linkittyvät käytännön tasolla yhä vahvemmin kiinni toisiinsa (Kyösti, 2024, s. 26). Olisivatko nämä mahdollisia viitteitä kuntajohtamisen murroksesta ja perinteisen duaalimallin heikentymisestä? Toisaalta perinteisen hallinnon duaalimallin ydin, jossa poliitikot vastaavat poliittisesta puolesta ja viranhaltijat valmistelusta sekä toimeenpanosta koetaan yleisesti edelleen hyvänä lähtökohtana kuntajohtamiseen (Haveri, 2019).

Kaikilla näillä duaalimalliin liittyvillä ilmiöillä ja muutostekijöillä on ollut suoraa sekä epäsuoraa vaikutusta kuntien johtamisjärjestelmiin ja niiden uudistamiseen. Heuru

(2000, s. 372) kirjoitti jo jokin aika sitten, kuinka kunnallishallinnon dualistinen periaate on ollut heikentymään päin. Dualistisella periaatteella tarkoitetaan kunnan päätösvallan vastaavan sen tahtoa, ja että päätösten toimeenpano vastaa tehtyjä päätöksiä, eikä tähän käytetä yksilöiden itsenäistä valtaa (Kyösti, 2024, s. 26). Heurun (2000, s. 372) mukaan kuntien dualistinen jako ei ole ollut enää normatiivinen, vaan enemmänkin periaatteellinen. Paananen ja muut (2022, s. 295) näkevät tähän viitaten, että dualistisen periaatteen heikentyminen on mahdollistanut kuntien johtamisjärjestelmäksi vaihtoehtoisesti juuri pormestarimallin. Tätä on tulkittu seurauksena dualistisen jaon heikentymiselle kunnissa ja johtajainstituutioiden lähestymiselle kohti toisiaan (Paananen ja muut, 2022, s. 295). Kyösti (2024, s. 26) kirjoittaa yhtäältä, että duaalijohtamisen asemaa muovaavat voimakkaiden kunnanjohtajien ohella pormestareiden kaltaiset luottamushenkilöjohtajat.

Viitteitä kuntajohtamisen muutoksesta ja kuntien johtamisjärjestelmän kehittymisestä on muitakin. Kunnat voivat palkata itselleen kokopäiväisen tai -osa-aikaisen kunnanvaltuuston tai -hallituksen puheenjohtajan, joka saa palkkaa luottamustoimensa hoitamisesta kunnassa (Piipponen & Pekola-Sjöblom, 2018, s. 6).
Kunnilla on kyseisiä koko- tai osa-aikaisia puheenjohtaja-palkkauksia tehdessään melko vapaat kädet. Kunnat ja puheenjohtajat sopivat rooleista painotuksineen kukin tapauskohtaisesti, sillä yhteistä toimintamallia Suomen kunnilla ei ole, eikä lainsäädäntö ole tätä koskien kovin tiukkaa (Pekola-Sjöblom & Majava, 2024, s. 8). Pekola-Sjöblomin & Majavan (2024, s. 8) mukaan tämä on johtanut puheenjohtajien aseman ja tehtävänkuvien laajoihin eroavaisuuksiin Suomen eri kunnissa.

Tällä ei kuitenkaan isossa kuvassa johtamisjärjestelmien kehittymistä tarkasteltaessa ole välttämättä suurta painoarvoa. Paananen ja muut (2022, s. 295) näkevät nimittäin, ettei kuntien puheenjohtaja-pestien ammattimaistumiskehitys rajoitu vain yksittäisiin luottamushenkilöihin, vaan vaikuttaa monitasoisesti koko kunnan johtamisjärjestelmään. Tällä oletetaan olevan laajempaa merkitystä kunnan johtamisrakenteiden ja -roolien painotusten kanssa (kuva 2.) sekä yleisesti kunnan johtamisjärjestelmän kehittymisen

kannalta. On ilmeistä, että puheenjohtajien ammattimaistuminen liittyy kuntajohtamisen muutokseen, ja sillä on vaikutuksia myös duaalimalliin rakenteeseen. Tässä vaiheessa on haastavaa arvioida, ovatko vaikutukset isossa kuvassa yleisesti kuntajohtamisen kannalta positiivia vai negatiivisia. Pekola-Sjöblom & Majava (2024, s. 21) perustellusti näkevät, että tähän liittyen olisikin syytä käydä valtakunnallista keskustelua ja tehdä lisäarvioita ilmiön vaikutuksista kuntajohtamiseen.

Alla olevassa kuvassa ovat eriteltynä kaikki (tammikuussa 2024) toimineet Suomen eri kuntien päätoimiset ja osa-aikaiset puheenjohtajat.

Päätoimiset:	**lkm**	**Kunnat**
Hallituksen puheenjohtaja	6	Espoo, Hämeenlinna, Kotka, Kuopio, Lahti, Oulu
Pormestari	7	Helsinki, Kärkölä, Pirkkala, Puolanka, Tampere, Turku, Tuusula
Apulaispormestari	10	Helsinki (4), Tampere (3), Turku (3)
Päätoimiset pj:t yht.	23	13 kuntaa
Osa-aikaiset:		
Hallituksen puheenjohtaja	13	Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Lohja, Naantali, Pori, Posio, Raahe, Rauma, Rovaniemi, Sipoo, Sodankylä, Vantaa
Hallituksen varapuheenjohtaja	5	Espoo, Kuopio (2), Vantaa (2)
Valtuuston puheenjohtaja	4	Jyväskylä, Kotka, Oulu, Vantaa
Apulaispormestari	2	Tuusula (2)
Lautakunnan/jaoston puheenjohtaja	5	Lahti (2), Oulu (3)
Osa-aikaiset pj:t yht.	28	18 kuntaa
Koko- ja osa-aikaiset puheenjohtajat yht.	**52**	**26 kuntaa**

Kuva 1. Päätoimiset ja osa-aikaiset puheenjohtajat Suomen kunnissa. (Pekola-Sjöblom & Majava, 2024, s. 14)

Oheisesta kuvasta ilmenee, että pormestarikuntien ohella päätoiminen hallituksen puheenjohtaja on käytössä kuudessa suomalaisessa kaupungissa. On huomionarvoista, että erityisesti suuremmissa kunnissa ja laajemmissa tehtävissä luottamustoimien hoitaminen ottaa enemmän aikaa kuin pienemmissä (Pekola-Sjöblom & Majava, 2024, s. 6). Tällä hetkellä jokaisessa yli 100 000 asukkaan kunnassa on Suomessa päätoiminen tai osa-aikainen, palkattu puheenjohtaja (Kuntalehti, 2023). Määrä on ollut viime vuosina tasaisessa kasvussa. Odotuksissa on, että yli 50 000 asukkaan kunnat tulevat siirtymään päätoimisiin tai vähintään osa-aikaisiin puheenjohtajiin lähitulevaisuudessa (Pekola-Sjöblom & Majava, 2024, s. 21). Heurun (2000, s. 374) mukaan suurimmissa kunnissa ainoastaan riittävän ammattitaidon omaavalla ja kokoaikaisesti työskentelevällä johtajalla on riittävä mandaatti vaikuttaa kunnan asioihin operatiivisesti. Toistaiseksi päätoimisia puheenjohtajia on tällä hetkellä Suomen kunnissa kuitenkin vielä verrattain vähän. Toisaalta useampi kunta on näiden lisäksi päättänyt periaatteellisesti päätoimisesta tai osa-aikaisesta puheenjohtajuudesta sekä kirjannut tästä mahdollisuuden hallintosääntöön asti (Pekola-Sjöblom & Majava, 2024, s. 20).

Päätoimista kaupunginhallituksen puheenjohtajuutta on toisinaan luonnehdittu eräänlaiseksi välimalliksi tai vaihtoehdoksi pormestarijärjestelmälle. Jälkeenpäin tarkasteltaessa, näin käytännössä oli ainakin Turussa. Kuntaliiton tutkimuspäällikkö Marianne Pekola-Sjöblom on todennut hiljattain, että moni kunta mieltääkin pormestarimallin turhan radikaaliksi ratkaisuksi (Kuntalehti/Ylönen, 2023). Tällöin kunnan johtamisjärjestelmää on saatettu päätyä uudistamaan päätoimisella tai osa-aikaisella kaupunginhallituksen puheenjohtajuudella. Luottamushenkilöiden ammattimaistumiskehitys on merkki kunnallisen johtamisjärjestelmän uudistumisesta. Kunnissa on herännyt tarvetta poliittisen ohjauksen vahvistamiselle ja duaalijohtamiseen kohdistuu enenevissä määrin haasteita (Kyösti, 2024, s. 18).

Duaalimalliin ja muuttuvan kuntajohtamisen kehykseen liittyy olennaisesti myös hallinnon ja politiikan välinen suhde sekä sen kehitys. Tämä on herättänyt keskustelua ja erilaisia näkemyksiä kunnallishallinnon tutkimuksessa jo pidemmän aikaa. Eräänlaisena

oppi-isänä hallinnon ja politiikan välisen suhteen teorialle pidetään tunnettua Max Weberiä, joka eli vuosina 1864-1920 (Kyösti, 2024, s. 30). Hallinnon ja politiikan välisellä suhteella tarkoitetaan tässä yhteydessä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä jakoa kuntajohdossa. Johtamismallien muutokset kunnissa ovat myötävaikuttaneet keskeisellä tavalla tämän suhteen kehittymiseen (Kyösti, 2024, s. 19). Kyöstin (2024, s. 19) mukaan erityisesti politiikan ja poliittisen johtamisen osa-alue on vahvistunut, kun johtamisjärjestelmät ovat kehittyneet. Poliittisen johtamisen vahvistumisesta hallinnon ja politiikan välisen suhteen sisällä on nostettavissa ainakin kaksi keskeistä käytännön ilmentymää. Näitä ovat edellä lyhyesti esitelty koko- ja osa-aikaisten luottamushenkilöpestien yleistyminen virkajohdon rinnalla tai virkajohtajuuden korvaaminen kokonaan siirtymällä pormestarijärjestelmään (Kyösti, 2024, s. 19). Tässä tapaustutkimuksessa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jälkimmäistä, painottuen Turun kaupungin matkaan kohti pormestarijärjestelmää.

Hallinnon ja politiikan välistä suhdetta sekä kunnallisen johtamisjärjestelmän kehitystä tarkasteltaessa tärkeitä ovat myös vallan ja vastuun käsitteet. Koetaan, että vallan ja vastuun tulisi kulkea poliittisessa johtajuudessa käsikkäin, jolloin ne olisi rationaalisinta toteuttaa keskittämällä yhdelle henkilölle (Heuru, 2000, s. 374). Tässä yhteydessä tulee väistämättä mieleen pormestarijärjestelmä vaihtoehtoisena kuntajohtamisen mallina. Heurun (2000, s. 374) mukaan olisi kuitenkin toissijaista, onko tämä henkilö virka- tai luottamushenkilösuhteessa kuntaan sekä työskenteleekö hän kunnanjohtajana, pormestarina tai jossakin muussa positiossa. Ajattelutapa itsessään kyseenalaistaa perustavanlaatuisesti duaalimallin ydinajatuksen ja ihannemallin poliittisen sekä hallinnollisen vallan eriytymisestä. Kuntien poliittinen johtajuus on kuitenkin muuttunut ja muuttuu edelleen, sekä tarve kunnissa ammattimaiselle poliittiselle johtajuudelle on kasvamassa (Kyösti, 2024, s. 23). Pormestarimallia on tosiasiallisesti pidetty erityisesti eräissä Suomen suurimmissa kunnissa (Helsinki, Tampere ja Turku) keinona poliittisen johtajuuden vahvistamiselle ja demokratiavajeen korjaamiselle (Paananen ja muut, 2022, s. 297).

2.2 Aikaisempaa tutkimusta pormestarimalliin siirtymisestä

Pormestarimalliin siirtymistä on tutkittu Suomessa kansallisesti lähinnä Tampereen ja Helsingin kokemusten perusteella sekä kansainvälisestikin melko vähän (Haveri, 2022, s. 49). Arto Haveri (2022) pohti kuntien johtamismallien merkitystä julkaisussaan: ”Pormestari haastaa kunnanjohtajan – onko johtamismallilla väliä?” Pääasiassa Suomessa kuntien johtamisjärjestelmien uudistamisen tutkimus on painottunut Tampereen ja Helsingin tapaustutkimuksiin. Kansainvälinen tutkimus johtamisjärjestelmistä ja niiden vaihtamisesta sen sijaan on jäänyt yksittäisten maiden tarkastelun tasolle (Jäntti, 2021, s. 132). Tällaista tutkimusta kunnan johtamisjärjestelmän valitsemisesta ja niiden muutoksista ovat tehneet muun muassa Svara ja Watson, (2010) sekä Sweeting ja Hambleton (2020).

Kuntien johtamisjärjestelmät herättävät useissa eri sidosryhmissä kuitenkin kiinnostusta ja ne sisältävät paljon tutkittavaa. Kuntien johtamista ja johtamisjärjestelmiä voidaan lähestyä tutkimuksen keinoin useista eri tulokulmista. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys kuntien duaalijohtamiselle on tämän myötä laaja. Tämä tutkimus Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisesta poikkeaa pormestarimalliin kohdistuneista vähäisistä aiemmista tutkimuksista ratkaisevasti. Alueellinen rajaus ja prosessin tarkastelu tapaustutkimuksena sijoittuvat tässä tutkimuksessa ainoastaan Turkuun. Turun kaupungin siirtymistä virkajohtaja-mallista pormestarimalliin ei ole vielä tutkittu. Yhtäältä Jäntin ja muiden (2021, s. 130) mukaan kuntien johtamisjärjestelmien uudistamiseen liittyviä ajureita ei ole ylipäätään Suomessa juurikaan tutkittu aikaisemmin. Tieteelliseen kenttään on tämän myötä muodostunut ainakin jonkinlainen tutkimusaukko.

Toisaalta Helsingin (Jäntti, Haveri & Rannisto, 2021) ja Tampereen (Stenvall & Airaksinen, 2009) sekä (Hakari ja muut, 2013) johtamisjärjestelmien muutoksia ja niiden arviointeja on tehty aiemmin. Turun johtamisjärjestelmän uudistusta ei ole oletettavasti ehditty tutkia, sillä pormestarimalli johtamisjärjestelmänä otettiin käyttöön vasta elokuussa 2021 (Yle, 2021b). Mitä sellaista pormestarin ajateltiin tuovan kuntajohtamiseen ja

kaupunginhallintoon Turussa, mihin kaupunginjohtaja ei ole aiemmin kyennyt? Jäntti ja muut (2021) julkaisivat Hallinnon Tutkimus- nimisessä tieteellisessä aikakauslehdessä tutkimuksen: ”Pormestari vai virkajohtaja - miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan?” Tässä tutkittiin johtamisjärjestelmän uudistamiseen ajavia motiiveja yleisesti Suomen kunnissa ja perusteluita näiden taustalta. Erityisesti Jäntti ja muut (2021, s. 139) tavoittelivat käsitystä siitä, millaiset tilanteet ja tekijät synnyttävät tarpeen muuttaa johtamismallia kunnassa. Erityisesti tätä asetelmaa on haettu, ja sovitettu tähän Turun tapaustutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen.

Muut edeltävät tutkimukset kuntien johtamisjärjestelmistä osoittavat, että sekä virkajohtajamallilla, että pormestarimallilla molemmilla on omat puolestapuhujansa. Uskon, että Turun kaupungin johtamisuudistuksen prosessin jäljittämisellä on paikallisen hyödyn ja tietoisuuden lisäksi saavutettavissa kansallista tutkimusarvoa muutoinkin. Toisaalta varsinaisesta tutkimuskohteesta irtoavien laajempien tulkintojen tekeminen kuntajohtamisesta on vaikeaa, sillä alan tutkimus on varsin kontekstisidonnaista (Jäntti, 2022). Kontekstisidonnaisuus ei kuitenkaan muodostu ongelmaksi ensisijaisten tutkimustavoitteiden täyttymisen kannalta, sillä kyseessä on Turkuun sijoittuva tapaustutkimus. Tiedämme joka tapauksessa pormestarimallista ja sen käyttöönoton prosesseista Suomen eri kunnissa ylipäätään empiirisesti vielä valitettavasti varsin vähän. Osittain senkin takia, että pormestarimalli on tähän asti ollut käytössä vasta seitsemässä Suomen eri kunnassa. Tämän tutkimuksen oheistavoitteena on toisaalta myös kasvattaa tätä tietämystä mahdollisuuksien mukaan muuallakin Suomessa. Turun johtamisjärjestelmän uudistamisen ajureiden ja sen prosessin eri vaiheiden tunnistaminen sekä eritteleminen saattaa olla avuksi pormestarimallia tulevaisuudessa harkitseville muille kunnillekin.

2.3 Kunnanjohtajasta ja pormestarista

Muuttuva toimintaympäristö vaatii kuntia kehittämään jatkuvasti johtamisjärjestelmiään ja parantamaan johtajiensa puitteita tuloksselliselle johtamiselle (Sallinen ja muut, 2012, s. 134). Johtamisjärjestelmän muodostamisessa johtamismallin valinta on eräs kunnan

tärkeimmistä päätöksistä (Jäntti ja muut, 2021b s. 136). Kuten tämän tutkimuksen johdannossa todettiin, kansallisessa suosiossa on Suomessa pitkään ollut perinteinen virkajohtajamalli. Virkajohtajamallia nimitetään myös kunnanjohtajamalliksi tai -järjestelmäksi, sillä kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan (Kuntaliitto, 2018). Kunnanjohtaja johtaa kunnan hallintoa ja taloutta sekä käyttää kunnanhallituksen toimesta puhevaltaa kunnassa (Haveri, 2022, s. 13). Täten hänellä on merkittävä mandaatti kunnan strategisen johtamisen lisäksi myös muussa johtamisessa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 73). Virkajohtajamallin suosio ja vahva asema kunnissa tekevät suomalaisesta kunnanjohtajajärjestelmästä erityislaatuisen (Haveri ja muut, s. 18). Esimerkiksi Haveri (2022, s. 21) on myöhemmin luonnehtinut kyseistä järjestelmää muihin Euroopan maihin verraten jopa kummajaiseksi. Tässä mallissa johtamisesta vastaa kunnanjohtaja, joka on ylin viranhaltija kunnassa (Jäntti muut, 2021b, s. 136). Kunnanjohtajien vahvan aseman nähdään johtuvan pitkän ja traditionaalisen kehityksen sekä institutionaalisen vahvuuden seurauksena (Haveri ja muut, 2013, s. 18). Kunnanvaltuusto valitsee kunnanjohtajan määräajaksi tai toistaiseksi ja valinta tehdään hänen pätevyytensä perusteella (Haveri, 2022, s. 13).

Pormestari on valtuuston vaaleilla valitsema kuntajohtaja (Haveri, 2022, s. 13). Pormestari johtaa kuntaa poliittisella vastuulla, ja on kunnan luottamushenkilö (Möttönen, 2012, s. 23). Pormestarin ja kunnan välille solmitaan siis luottamushenkilösuhde, kun kunnanjohtaja taas on virkasuhteessa kuntaan (Sallinen ja muut, 2012, s. 58). Pormestarin toimikauden pituus määrittyy suoraan kuntalaista: ”Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi ja toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu” (Kuntalaki (410/2015, 44 §). Kunnanvaltuuston toimikausi on pituudeltaan neljä vuotta, jonka jälkeen uudet jäsenet valitaan kunnallisvaaleissa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 69). Pormestari hoitaa laista, johtosäännön määräyksistä, valtuuston ja kunnanhallituksen päätöksistä määräytyviä tehtäviä, ja toimii lisäksi kunnanhallituksen puheenjohtajana (Sallinen ja muut, 2012, s. 58). Käytännössä pormestari hoitaa siis sekä kunnanjohtajalle, että kunnanhallituksen puheenjohtajalle tyypillisesti kuuluvia tehtäviä (Haveri, 2022, s.

11). Hänellä on siis tämän suhteen poikkeuksellinen kaksoisrooli. Kaupunginhallituksen puheenjohtajuus ja kaupungin johtaminen pormestarina merkitsevät yhtäältä vallan keskittymistä (Yle/Hakkarainen, 2019).

Kaiken kaikkiaan viranhaltijana toimivalla kunnanjohtajalla ja luottamushenkilönä operoivalla pormestarilla molemmilla on kuntajohtajina hyvät ja huonot puolensa. Kuten johdannossa todettiin, näitä ei verrata tässä tutkimuksessa suoraan toisiinsa. Molempien johtamisjärjestelmien ominaisuudet ja rakenteet on kuitenkin tärkeää ymmärtää suomalaisessa kuntajohtamisessa, sillä nämä ovat tärkeä osa suomalaista duaalimallia. Myös Haveri ja muut (2013, s. 18) toteavat, että jokaisessa Suomen kunnassa tulee olla johtajanaan joko luottamushenkilö-pormestari tai viranhaltija-kunnanjohtaja (Haveri ja muut, 2013, s. 18).

2.4 Pormestarimallia puoltavat tekijät

Kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamista ja pormestarimallin käyttöönottoa perusteellaan tyypillisesti eri tavoilla. Johtamismallin muutosta pohditaan Jäntin ja muiden (2021b, s. 137) mukaan kunnissa monista eri syistä. Koetaan, että pormestari antaa omana itsenään poliittiselle johtamiselle kasvot ja kantaa poliittista vastuuta uudenlaisella tavalla kunnan johtamistyöstä (Möttönen, 2012, s. 23). Vastuuta ei ole helppoa peittää tai paeta, kun se on yhdistettävissä tiettyyn henkilöön (Haveri, 2022, s. 39). Helsingissä pormestariuudistuksen myötä valta todistetusti keskittyi ja kasvottui, mikä paransi läpinäkyvyyttä kaupungin toiminnassa (Jäntti ja muut 2021c, s. 45). Kasvottumiseen liittyy käsitys pormestarista vahvana yksilöjohtajana, mitä hän voi usein ollakin. Yksinkertaistettuna vahva yksilöjohtajuus voidaan tulkita vallan keskittymisenä yhdelle henkilölle. Haverin (2022, s. 39) mukaan tässä yksi henkilö “kaikki langat“ käsissään osaamiseensa perustuen on oikeutettu toimeenpanemaan haluamiaan asioita.

Juuri asioiden toimeenpaneminen ja liikkeelle saaminen onkin eräs pormestarimallia yleisesti puoltava tekijä. Jäntin ja muiden (2021c, s. 45) mukaan esimerkiksi Helsingin

kaupunki on toiminut pormestarin alaisuudessa nopeammin ja joustavammin kuin ennen uudistusta. Valta-vastuu jaon selkeys, muutosten toteuttaminen ja edellä mainittu nopeus ovat voimakasta yksilöjohtajuutta perustelevia argumentteja (Haveri, 2022, s. 39). Vallan keskittymisellä yksittäiselle johtajalle tai ryhmälle on toisaalta myös tiettyjä riskejä ja sudenkuoppia. Tällaisia olivat Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksessa todistetusti liiallinen henkilöriippuvuus, toiminnan ja kehittämisen lyhytjänteisyys sekä painottuminen vaalikausiin (Jäntti ja muut 2021c, s. 45). Valta-vastuu asetelman lisäksi eräs keskeisimmistä pormestarimallia puoltavista tekijöistä on demokratia. Pormestarimallin nähdään ja koetaan lisäävän johtamisjärjestelmänä demokratiaa kunnassa. Mallin uskotaan kasvattavan kuntalaisten kiinnostusta kunnan asioihin, minkä ansiosta kunnan ja kuntalaisten välinen suhde parantuisi (Haveri, 2022, s. 15).

2.5 Pormestarin valinnasta

Haverin (2022, s. 15) mukaan demokratiaa edistää pormestarimallissa myös kuntavaalien tuloksen kanavoituminen kunnan johtamiseen ja toimintaan. Esimerkiksi Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän taannoisessa uudistuksessa kuntavaalien tulos välittyi aiempaa selkeämmin kaupungin organisaation toimintaan (Jäntti ja muut, 2021c, s. 45). Vaalituloksen välittyminen kaupunginorganisaatioon ja demokratian toteutuminen sitä kautta ei ole kuitenkaan itsestäänselvää. Kuntavaalien tulos kanavoituu pormestarin valintaan Suomessa tunnetussa pormestarimallissa nimittäin toisaalta vain välillisesti. Pormestari voidaan valita joko suorilla kansanvaaleilla tai kunnanvaltuuston valitsemana (Möttönen, 2012, s. 24). Suomessa käytössä olevassa jälkimmäisessä mallissa pormestariksi valitaan lähtökohtaisesti eniten kuntalaisilta ääniä saaneen puolueen pormestariehdokas, joka aloittaa pormestarineuvottelut (Yle/Collin, 2021). Pormestarineuvottelujen sisältöä ja niiden etenemistä Turun tapauksessa tarkastellaan tutkielmassa myöhemmin yksityiskohtaisemmin.

Kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus ja ääniprosentit olivat alimmillaan Suomessa (koko maa 55,1 %) sitten vuoden 1945 (Tilastokeskus, 2021). Alhainen äänestysaktiivisuus saattaa kyseenalaistaa vaalituloksen välittymistä pormestarin valintaan ja siten

heikentää edustuksellisen demokratian toteutumista kunnassa. Kurkelan (2022, s. 94) mukaan laskenut äänestysaktiivisuuden taso korreloi Suomessa ja muissa maissa demokratian viimeaikaiseen murrokseen ja muutokseen. Tämä saattaa johtaa jopa sen kriisiin. Ajatellaan kuitenkin, että pormestarimalli kasvattaisi kuntavaalien äänestysaktiivisuutta, sillä henkilövaalien luonne ja politiikan henkilöitymisen uskotaan kiinnostavan äänestäjiä (Haveri, 2022, s. 15). Toisaalta Paananen (2022, s. 66) kirjoittaa väitöskirjassaan juuri henkilöitymisestä aiheutuvan vallan keskittymisen riskien kyseenalaistavan edustuksellisen demokratian ideaalinäkemystä. Henkilövetoisissa vaaleissa on myös muita haasteita ja riskejä. Kuntatutkija Jenni Airaksisen mukaan henkilövetoisuus saattaa sataa suurten puolueiden kärkiehdokkaiden laariin, kun pienemmät puolueet jäävät vähemmälle huomiolle (Yle/Collin, 2021). Lisäksi Airaksinen muistuttaa samassa yhteydessä, että tarkoitus on valita ensisijaisesti valtuusto, eikä suoraan vain pormestaria. Tämä on keskeistä Suomessa tunnetussa ja käytössä olevassa pormestarimallissa.

3 Turun kaupunki uudistaa johtamisjärjestelmänsä

3.1 Juridinen perusta ja perusrakenteet

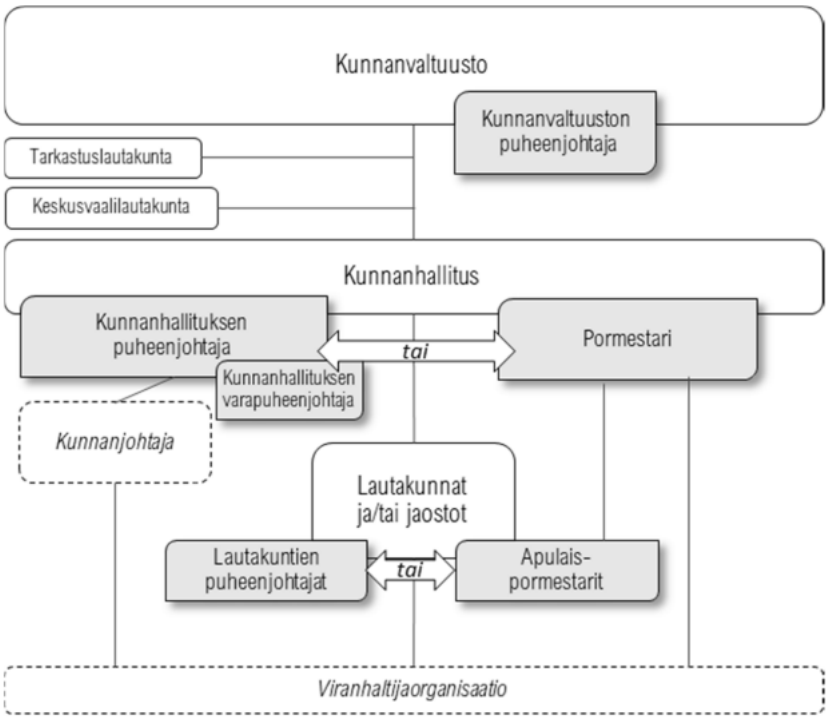
Kuntien alkuperäinen oikeutus ja olemassaolo on määritelty perustuslaissa (11.6.1999/731). ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla” (Perustuslaki 731/1999, 121 §). Samassa perustuslain kohdassa on myönnetty kunnille myös verotusoikeus. Verotusoikeus on kuntien itsehallinnollisen aseman turvaamiseksi erityisen tärkeää (Kultalahti, 2023, s. 8). Kuntien itsehallintoa on luonnehdittu peruskiveksi suomalaisessa yhteiskunnassa, jolla on vaikutusta valtioon, taloudellisiin suhteisiin ja sosiaaliseen elämään aina humaanilla tasolla asti (Haveri ja muut, 2011, s. 9). Kuntien itsehallinnollisella asemalla on suora yhteys myös tähän tutkimukseen, sillä se mahdollistaa kuntien valita itse johtamisjärjestelmänsä (Ryynänen, 2010, s. 73). Kuntien on toisin sanoen itsehallinnollisen asemansa nojalla mahdollista korvata perinteinen virkajohtajajärjestelmä pormestarimallilla, tai vastaavasti toisin päin. Tätä itsehallintoon perustuvaa mahdollisuutta Turun kaupunkikin käytti uudistaessaan johtamisjärjestelmänsä. Kuntien itsehallinnollinen asema kirjattiin hallituksen esityksessä kuuluvaksi kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteisiin (HE 1/1998 vp, s. 60).

Kuntien toiminta, yleiset perusteet ja niiden lakisääteiset tehtävät perustuvat kuntalakiin (10.4.2015/410). Kuntien tehtäväksi määritellään asukkaidensa hyvinvoinnin ja alueellisen elinvoiman edistäminen sekä palveluiden järjestäminen asukkaille niin ekologisesti, ympäristöllisesti kuin taloudellisesti kestävällä tavalla (Kuntalaki 410/2015, 1 §). Valtiovarainministeriön (2023) mukaan kuntalailla parannetaan kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, edistetään sen itsehallintoa, ja toiminnan suunnitelmallisuutta sekä talouden kestävyyttä. Kuntien toimintaa määrittävät ja ohjaavat oleellisesti myös lukuisat muut lait. Juridinen sääntely asettaa kunnille tietyt reunaehdot, joiden puitteissa niiden tulee operoida ja tuottaa kuntalaisille palveluita. Lait määrittävät yhtäältä kunnan johtorakenteiden ja johtajien asemaa sekä toimintaa.

Kunnan johtamisjärjestelmä ja sen perusrakenteet muodostuvat hallinnon ja juridiikan kautta seuraavasti.

Kunnan ylintä strategisen johtamisen tasoa edustaa kuntalaisten valitsemista luottamushenkilöistä koostuva kunnanvaltuusto, joka määrittää kunnan päämäärät ja tavoitteet (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 67). Kunnanvaltuusto vastaa kunnan johtamisesta ja taloudesta käyttäen päätösvaltaa (Kuntalaki 578/2006, 14 §), kun kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta (Kuntalaki 578/2006, 38 §). Kuntien johtamisjärjestelmän ja johtajan valinta muodostuu samaisesta kuntalain kohdasta: ”Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari.” Perinteisen virkasuhteisen kunnanjohtajan ohella kunta voi valita johtajakseen kunnanhallituksen puheenjohtajanakin toimivan pormestarin (Kuntaliitto 2018). Tämän vaihtoehdon on mahdollistanut Suomessa kuntalain muutos (Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006). Kunnanvaltuuston on mahdollista korvata kunnanjohtaja vaihtoehtoisesti pormestarilla ja apulaispormestareilla. Apulaispormestareiden tehtävät määritellään kunnan hallintosäännössä (Kuntalaki 578/2006, 45 §). Kunnat muodostavat siis itselleen sopivan johtamisjärjestelmän valitsemalla viranhaltija- eli kunnanjohtajamallin sekä luottamushenkilöjohtaja- eli pormestarimallin väliltä (Hankonen, 2014, s. 8). Kunnat voivat itse päättää, kumpi malleista sopii heidän tarpeisiinsa paremmin.

Alla olevassa kuvassa (Kuva 2.) on havainnollistettu kunnan johtamisjärjestelmän perusrakenteet ja niiden keskeisimmät toimielimet. Kunkin kunnan tarkempi järjestelmärakenne määräytyy lähtökohtaisesti sen pohjalta, onko kunnassa käytössä perinteinen viranhaltija-malli ja kunnanjohtaja, tai vaihtoehtoisesti poliittisempi pormestarijärjestelmä sekä pormestari. Myös mahdollisilla muilla tehtävänimityksillä on merkitystä.



Kuva 2. Kunnan johtamisjärjestelmän perusrakenne ja keskeiset toimielimet (Paananen, Jäntti, Lajunen, Kyösti & Haveri, 2022, s. 295).

3.2 Alkuasetelma ja Turun pormestariohjelma

Turku on kaiken kaikkiaan Suomen kuudenneksi suurin kaupunki (Tilastokeskus, 2023). Pormestarikuntien kokovertailussa se sijoittuu Helsingin ja Tampereen jälkeen kolmanneksi. Turun kaupunginvaltuusto hyväksyi vuonna 2019 lokakuussa pormestarimalliin siirtymisen (Yle, 2021a). Näin merkittävä päätös reformista oli tehty ja uudistus oltiin valmiita laittamaan liikkeelle. Tämä konkretisoitui, kun Turun kaupunki vaihtoi perinteisen virkajohtaja-mallin vuoden 2021 kuntavaalien jälkeen pormestarimalliin (Turku.fi, 2021). Pormestarivalinta ei ollut Turussa kautta historian kuitenkaan suinkaan ensimmäinen. Turun kaupungin (Turku.fi. 2021) verkkosivujen mukaan pormestarin olemassaolosta on kirjallista evidenssiä jo vuodelta 1324. Samasta lähteestä ilmenee, että kaupungin pormestarijärjestelmä kuitenkin myöhemmin lakkautettiin, ja viimeisen pormestarin toimikausi loppui vuonna 1921. Käytännössä sata vuotta tästä eteenpäin ja vuoden 2021 kuntavaaleissa mandaattinsa lunastanut uusi

kaupunginvaltuusto valitsi kokouksessaan 23.8.2021 pormestarikseen Minna Arven (Turku.fi, 2021).

Pormestareille tyypillisesti Arve otti valinnan yhteydessä hoitaakseen aikaisemmat kaupunginjohtajan ja myös kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät (Yle, 2021b). Hänen lisäksi nimitettiin eri puoluetaustoista kolme apulaispormestaria, jotka jokainen vastaavat eri toimialasta (Turku.fi, 2021). Henkilövalinnat olivat kaupunginvaltuustolta yksimieliset (Yle, 2021b). Arve kommentoi tuolloin Ylelle, että hän ja apulaispormestarit tavoittelevat kaupunginhallinnossa laadukkaampaa päätöksentekoa. Tällä parannettaisiin niin kaupunkilaisille tarjottavia palveluita kuin kehitettäisiin yhtäältä koko kaupungin vetovoimaa. Ennen varsinaista kaupunginvaltuuston kokousta, heinäkuun 2021 alussa kaupunginvaltuuston valtuustoryhmät sopivat jo Turun pormestariohjelmasta (Turku, 2021). Tämä on voimassa valtuustokaudelle 2021–2025. Ohjelmassa määritellään kaupunginhallinnon toimintaa kokonaisvaltaisesti, asetetaan työn painopisteitä ja kärkihankkeita. Turun pormestariohjelma esitellään ja se avataan kokonaisuudessaan alla (Kuva 3).

Sisällysluettelo

1. Turun talousraami 2021–2025 – Vahvana 2030-luvulle ... 3
2. Hyvinvoinnin edistäminen ja palveluiden kehittäminen – Hyvinvoiva Turku ... 6
3. Kestävän kasvun Turku ... 10
4. Korkeakouluyhteistyö, yritykset ja työllisyys – Onnistuva Turku ... 12
5. Hiilineutraali ja resurssiviisas Turku ... 14
6. Kärkihankkeet ... 15
7. Kansainvälisyys ja verkostot – Turku, kokoaan suurempi maailmalla ... 16
8. Matkailu ja saavutettavuus – Tapahtumien Turku ... 17
9. Jatkuvasti parempi Turku ... 18
10. Edunvalvonta ... 20
Pormestarien Turku -ohjelman pelisääntökirjaus ja rasismin vastainen sitoumus ... 22

Kuva 3. Turun pormestariohjelma 2021–25 (Turun kaupunki, 2021).

Oheisessa kuvassa on sisällysluettelo Turun kaupungin pormestariohjelmasta: ”Pormestarien Turku – Toiminnan vuosikymmen.” Ohjelma on voimassa nykyisellä valtuustokaudella, eli vuoteen 2025 saakka. Ohjelmassa on määritelty kyseisen kauden painopisteet, ja sen ovat hyväksyneet kaikki valtuustoryhmät (Turku.fi, 2021). Pormestariohjelma on aihealueiltaan laaja ja moninainen. Ohjelma sisältää kymmenen eri teemaa ja 130 valtuustokauden tavoitetta (Epressi/Turun kaupunki, 2021). Nämä käsittelevät muun muassa kaupungin taloustilannetta- ja suunnitelmaa, hyvinvointipalveluita, ympäristöä, kansainvälistymistä, kaupungin kärkihankkeita ja pelisääntöjä. Pormestariohjelman kirjaukset ovat hyväksyneet Turussa kaikki valtuusryhmät valtuutettuineen ja ryhmien työskentelyyn vaikuttavien järjestöjen päättävät elimet (pormestariohjelma, 2021, s. 22). Tämä velvoittaa heidät noudattamaan ohjelman tavoitteita yleisesti ja myös päätöksenteon kaikilla tasoilla (Turku.fi, 2021).

Yhteisesti valtuuston jäsenten sopiman pormestariohjelman on mahdollista sitouttaa ja yhtenäistää kaupungin päätöksentekoa sekä sopia menettelytavoista. Tämä pyrkimys tiivistyy pormestariohjelman pelisääntö-kirjaukseen (pormestariohjelma, 2021, s. 22):

> Jokainen allekirjoittanut ryhmä sitoutuu kokonaisuudessaan toimimaan toisia ryhmiä ja niiden jäseniä kohtaan arvostavasti niin päätöksenteon yhteydessä kuin muuallakin. Erimielisyydet pystymme ratkomaan keskustelemalla ja toisia kuuntelemalla. Sen sijaan toisten syyllistäminen tai syyttely eivät ole tapa etsiä yhteisiä ratkaisuja. Mukanaolon on perustuttava luottamukseen ja siksi muilla osallistujilla tulee olla oikeus arvioida yksittäisen ryhmän luottamusta ohjelman toteuttamisessa ja yhteistyössä.

Toisaalta pormestariohjelmaa ja sen kirjauksia noudattamatta jättäville tahoille on mahdollista kohdistaa erinäisiä konkreettisia seuraamuksia. Mahdollisista seuraamuksista on kirjattu ylös pelisääntöihin seuraavasti:

> Jos joku ryhmä tai sen jäsen ei noudata näitä pelisääntöjä ja sitoumuksia, ryhmän katsotaan jättäytyneen pois pormestariohjelmaa edistävästä yhteistyöstä ja silloin heidän edustajansa eivät voi myöskään toimia yhdessä neuvotelluissa vastuutehtävissä, kuten apulaispormestarina tai toimielimien puheen- tai varapuheenjohtajina.

Mahdolliset rikkovat menettelyt tulee todeta yhteisesti, yksilöitävä riittävän tarkasti ja kirjata ryhmien yhteisissä neuvotteluissa. Turun kaupungin pormestariohjelman pääsääntökirjaus on saanut pääsääntöisesti osakseen positiivista palautetta.

3.3 Uudistuksen eteneminen

Johtamisjärjestelmän uudistusprosessi käynnistyi, kun Turun kaupunki alkoi virallisesti tarkastella päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmäänsä lokakuussa 2018. Kaupunginhallitus nimitti 8.10.2018 ohjausryhmän, joka sai toimeksiannokseen valmistella 31.3.2019 mennessä ehdotus päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmästä kaupunginhallitukselle- ja valtuustolle (Turku.fi, b. 2019). Toimeksiannon aikataulu ei perustellusta syystä kuitenkaan pitänyt. Johtamisjärjestelmän arviointityön ohjausryhmän raportin (Turku.fi, 2019b, s. 2) mukaan ehdotuksen jättäminen oli hyvä siirtää maaliskuusta syksyyn 2019. Tämä siksi, että muiden kaupunkien kokemukset eri johtamisjärjestelmistä saataisiin hyödynnettyä täysimääräisesti ehdotuksen valmistelussa.

Kaupunginvaltuusto kokoontui myöhemmin lokakuussa 2019 päättääkseen pormestarimallista (Yle, 2021a). Päätös syntyi selkeästi, sillä pormestarimalli hyväksyttiin valtuustoäänin 50–15 (Kuntalehti/Ylönen, 2019). Silloinen kaupunginhallituksen puheenjohtaja Lauri Kattelus totesi Turun kaupungin tiedotteen mukaan, että pormestariuudistus vie Turun johtamisjärjestelmän 2020-luvulle (Turku.fi, 2019). Kattelus kommentoi tiedotteessa uudistuksen tuovan vallan ja poliittisen vastuun samoihin käsiin, kasvattaen avoimuutta ja kuntademokratian toteutumista. Merkittävästä johtamisjärjestelmän institutionaalisesta uudistamisesta ja muutoksesta huolimatta kaupungin ylin johtohahmo säilyi samana. Kaupunginvaltuusto valitsi pormestarikseen 23.8.2021 kokoomuslaisen, marraskuusta 2017 asti Turun kaupunginjohtajana toimineen Minna Arven (Turku.fi, 2021). Arven edustama Kansallinen Kokoomus keräsi Turussa eniten ääniä vuoden 2021 kuntavaaleissa, kun se sai kasaan 23,2 % ääniosuuden (Oikeusministeriö, 2021). Tällä äänimäärällä lunastettiin 16 paikkaa 67 hengen kokoisesta kaupunginvaltuustosta. Oikeusministeriön (2021) ylläpitämän tieto- ja tulospalvelun mukaan äänestysaktiivisuus jäi Turussa kuitenkin valitettavan alhaiseksi (55,7 %). Toisaalta Tilastokeskuksen (2021) mukaan koko maan keskiarvo oli jopa tämänkin alle (55,1 %). Turku sijoittui äänestysaktiivisuudessa Suomen kunnissa keskimääräistä siis jopa hivenen korkeammalle.

Näin Minna Arve aloitti Turussa pormestarineuvottelut, sillä hän oli eniten ääniä saaneen Kokoomuksen pormestariehdokas. Pormestarineuvotteluiden tavoitteena oli laatia edellä esitelty pormestariohjelma ja solmia pormestarisopimus, jonka valtuuston enemmistö hyväksyy (Turku.fi, 2019). Pormestarisopimuksessa määritellään siis toimikauden tärkeimmät tavoitteet, periaatteet ja kunnan talousraamit sekä apulaispormestarit ja heidän tehtävänsä sekä vastuualueet (Yle/Collin, 2021). Sopimuksessa neuvotellaan tämän lisäksi muusta luottamuspaikkajaosta (Turku.fi, 2019).

Turun kaupungin pormestarikokoonpanossa on ollut joitakin pieniä muutoksia vuoden 2021 kuntavaalien jälkeen. Pormestarina toimii Minna Arve (kok.), sosiaali- ja terveydenhuollon apulaispormestarina aloitti Elina Rantanen (vihr.),

kaupunkiympäristön apulaispormestarina Ville Valkonen (kok.) ja kasvatuksen sekä opetuksen apulaispormestarina Piia Elo (sd.). Näistä Ville Valkonen jättäytyi 16.5.2022 pois apulaispormestarin tehtävästään, sillä hän siirtyi eduskuntaan kansanedustajaksi, menehtyneen Ilkka Kanervan tilalle (Yle, 2022). Apulaispormestareiden kokoonpano ja vastuualueet ovat tähän hetkeen tultaessa sittemmin osin vaihtuneet. Nykyisin (1.8.2023 alkaen) Elina Rantanen (vihr.) vastaa kaupunkiympäristöstä, Mirka Muukkonen (vas.) hyvinvoinnista ja Piia Elo (sd.) edelleen kasvatuksesta ja opetuksesta (Turku.fi, 2023). Apulaispormestarit toimivat vastuualueidensa suurimpien lautakuntien puheenjohtajina ja kaupunginhallituksen varapuheenjohtajina (Kuntalehti/Ylönen, 2019b). Pormestarin ja apulaispormestareiden lisäksi kaupunginhallituksen puheenjohtajana vuosina 2017–2020 toiminut Lauri Kattelus oli uudistuksessa virkansa puolesta mainitsemisen arvoinen toimija. Hän johti muodollisesti kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävässään kaupungin päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän uudistamisen valmistelua Turussa (Kuntalehti/Ylönen, 2019b). Katteluksen rooli vaikuttaa olleen uudistuksessa ulospäin mediaan ja ihmisille näkyvä. Tämä on tosin kaupunginhallituksen puheenjohtajalle luontaista ja ymmärrettävää. Sittemmin Kattelus on siirtynyt Laitilan kunnan kaupunginjohtajaksi (Yle/Hiltunen, 2020).

Alla olevassa taulukossa (Taulukko 1) on jaottelu pormestarimalliin siirtymisen viimeisistä keskeisimmistä tapahtumista ja niiden päivämääristä.

Taulukko 1. Turun kaupungin pormestarimalliin siirtymisen keskeiset tapahtumat ja päivämäärät (Kuisma Ryödi, 2024).

Ohjausryhmän nimittäminen 8.10.2018	Kaupunginvaltuuston päätös 14.10.2019	Pormestarimalli käyttöön Turussa 1.7.2021

3.4 Perusteet uudistukselle

Turun kaupunki perustelee virallisessa tiedotteessaan pormestarimalliin siirtymistä muiden kaupunkien kokemuksilla, päätöksenteon kasvottumisella ja toimintaympäristön muutoksella (Turku.fi, 2019). Kaupunginhallituksen silloinen puheenjohtaja Lauri Kattelus esitti kaupunginhallitukselle esitetyssä kaupungin johtamisjärjestelmän arviointiraportissa uudistukseen liittyen seuraavasti:

> *Kaupunginhallitukselle esitetään, että valmistelussa ja päätöksenteossa edettäisiin raporttiin kirjatun pormestarimallin mukaisesti. Pormestarimallilla on muissa kaupungeissa tavoiteltu demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden vahvistamista linkittämällä strategisten asioiden valmistelu vahvemmin päätöksentekoon. Toimintaympäristön muutos ja suuren kaupungin roolin muuttuminen edellyttävät poliittisen prosessin vahvistamista, ja muiden kaupunkien kokemusten perusteella pormestarimalli on onnistunut tuottamaan tavoiteltuja vaikutuksia. Edelleen pormestarimalli antaa päätöksenteolle aiempaa selkeämmin kasvot. Malli vahvistaa demokratiaa antamalla kuntalaisille mahdollisuuden vaikuttaa merkittävästi aiempaa suoremmin kaupungin ylimmän poliittisen johdon valintaan edellyttäen, että pormestariehdokkaat ovat äänestäjien tiedossa ennen kuntavaaleja* (Esityslistat/pöytäkirjat – kaupunginhallitus, 7.10.2019, 378 §).

Edustuksellinen demokratia, valmistelu- ja päätösprosessit, kuntien muuttuva toimintaympäristö ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet ovat johtamisuudistuksen eräitä perusteluita. Erityisesti päätöksenteon haasteet on tunnistettu ja tuotu julkisesti esiin kaupunginhallinnon edustajienkin toimesta. Tästä esimerkkinä kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja Mikael Miikkola (ps) luonnehti Turun Sanomiin (2022) kaupunginhallinnon aiemmasta päätöksenteosta seuraavasti: ”Kaupunkimme päätöksenteon ikiongelma on ollut jahkailu. Asioita on palautettu ja jätetty pöydälle. Sotilaskielellä nynnyilty ja tupeksittu.” Miikkolan puheenvuorosta huokuu pettymys kaupungin aiempaa johtamisjärjestelmää ja sen päätöksenteon toimivuuden tehottomuutta kohtaan.

Näiden seikkojen lisäksi pormestarimallin katsottiin Turussa tarjoavan päätöksentekijöille ja päätöksille kasvot (Kuntalehti/Ylönen, 2019). Kasvottuminen ja

päätöksenteon henkilöityminen toistuvatkin käsitteinä usein, kun puhutaan pormestarimallista ja poliittisesta luottamushenkilö-johtajasta. Lauri Kattelus kommentoi Ylelle (2019), että pormestarimalli on moderni, ajassa elävä johtamismalli, joka antaa kasvot kaupungin johtamiselle. Paikallinen johtamismallin uudistamiskeskustelu on yleistä silloin, kun johtamisen ja vallanjaon toimivuudessa ilmenee haasteita tai epäselvyyksiä (Paananen ja muut, 2022, s. 6). Paananen ja muut (2022, s. 6) näkevät, että taustalla vaikuttavat kokemukset poliittisen ja viranhaltijajohdon välisestä vallan epätasapainosta ja poliittisen ympäristön epävakaudesta.

4 Tutkimuksen toteutus

4.1 Aineiston kuvaus

Haastateltavien poliittinen edustus koostuu Turun nykyisistä tai entisistä kaupunginvaltuutetuista ja kaupungin pormestariston edustajista. Haastateltavat on valittu sen perusteella, että he ovat olleet lähellä suunnittelemassa, päättämässä, näkemässä, tai toteuttamassa johtamisjärjestelmän uudistamisprosessia. Poliittisen edustuksen haastateltavat tulevat useammasta eri puoluetaustasta. Pormestarimallille on tyypillistä, että se johtamisjärjestelmänä ”kasvottuu” ulospäin erityisesti pormestariin ja apulaispormestareihin. Poliittisen edustuksen haastateltavilla on myös käytännön kokemusta ja näkemystä luottamushenkilötyöstä sekä pormestarimallista johtamisjärjestelmänä. Haastateltavat on anonymisoitu tutkielmassa.

Haastatteluissa keskityttiin ensisijaisesti johtamisjärjestelmän uudistamisprosessiin, ja aikaan juuri ennen sekä jälkeen uudistuksen. Kysymykset painottuivat johtamisjärjestelmän uudistamisprosessiin ja sen tuomiin muutoksiin kaupunginhallinnossa. Käytännössä johtamisjärjestelmän uudistamiseen liittyvät kysymykset jaettiin haastatteluissa kolmeen eri teemaan. Näitä teemoja olivat johtamisuudistuksen ajurit, prosessi ja kuntien toimintaympäristön yleinen muutos. Suurempi paino haastattelukysymyksistä oli näistä kahdessa ensin mainitussa teemassa. Haastattelut mahdollistavat tutkimuksessa näkökulmaa siihen, miten kaupungin poliittinen edustus näkee, tai näki perusteet johtamisuudistuksen toteuttamiselle. Toisaalta haastattelut avaavat johtamisjärjestelmän uudistamista prosessina ja sen jäljittämisenä vaiheittain. Mitä sellaista pormestarit tai pormestarimalli nähtiin tuovan kaupungin johtamistyöhön, mitä viranhaltijajohtajat tai -järjestelmä eivät aiemmin tuoneet. Kaupungin poliittista edustusta haastattelemalla on mahdollista jäljittää etenkin perusteita ja rationaliteetteja johtamisjärjestelmän uudistamisen taustalta Turussa. He ovat osaltaan uudistuksen käytännön toteuttajia ja kaupungin johtamisen keulahahmoja. Käsitteet ”miksi” ja ”miten” ovat haastattelukysymysten tärkeitä

lähtökohtia, ja vastausten etsiminen näihin. Haastattelukysymykset on luetteloitu ja eritelty tutkimuksen lopussa, liitteet-osiossa.

Haastattelukysymyksistä kolme ensimmäistä ovat uudistuksen ja muutoksen ajureihin painottuvia. Käänteentekevät ajurit ja keskeisimmät perusteet uudistukselle nähtiin haastatteluissa osin samoina tai ristikkäisinä. Jotkut haastateltavista taas toisaalta kokivat demokratiakysymykset ja poliittisen johtamisen vahvistumisen ajurina tai keskeisenä perusteena uudistukselle. Seuraavat neljä kysymystä kiinnittyvät uudistusprosessiin, ja viimeiset kaksi painottuvat kuntien yleiseen toimintaympäristön muutokseen. Näiden lisäksi haastateltavilta tiedusteltiin haastattelun lopuksi, keitä muita henkilöitä heidän mielestään olisi suotuisaa haastatella tutkimukseen kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisesta? Tämä oli kysymyksistä järjestelmällisesti viimeisin, joskaan tätä ei esitetty jokaiselle haastateltavalle. Tämän lumipallomenetelmän hyödyntäminen tuotti tulosta, ja mahdollisti mielenkiintoisia sekä informatiivisia haastatteluita kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisprosessista. Lumipallomenetelmänä saadut haastattelut laajensivat haastateltavien joukkoa ja näkökulmia myös monipuolisemmaksi. Haastateltavien valinnassa pyrittiin huomioimaan, että haastateltavia olisi mahdollisimman moninaisesti eri puolue,- ikä,- ja sukupuolitaustoista.

Toisaalta taas viranhaltijahaastattelut täydentävät poliittisen edustuksen haastatteluita, ja auttavat osaltaan tutkimuksen prosessin jäljittämistehtävässä. Ne taustoittavat, miten uudistus toteutettiin vaiheittain, ja mitä kaupunginhallinnossa tapahtui esimerkiksi ennen kuntavaaleja sekä pormestareiden varsinaista virallista valintaa. Viranhaltijoiden haastattelukysymysten vastaukset painottuivat erityisesti johtamisjärjestelmän uudistamisprosessin etenemiseen ja erilaisiin valmistelutehtäviin. Poliittisen edustuksen haastattelukysymykset painottuivat niin ikään ”miksi” ja ”miten” -kysymyksiin sekä uudistuksen rationaliteettien jäljittämiseen. Turun kaupungin päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän ohjausryhmän valmistelevaan sihteeristöön kuului esimerkiksi kaupungin eri viranhaltijoita (Turku.fi, 2019b, s. 2). Ohjausryhmän raportista ilmenee,

että silloinen kaupunginjohtaja Minna Arve nimitti viranhaltijat ohjausryhmän sihteeristöön kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti. Ohjausryhmään kuului muun muassa sihteeristön johtaja ja kaupungin nykyinen kansliapäällikkö Tuomas Heikkinen sekä myös muita viranhaltijajäseniä (Turku.fi, 2019b, s. 2). Kyseinen ryhmä esitti loppuraportissaan kaupunginhallitukselle, että johtamisjärjestelmän uudistuksen valmistelu ja päätöksenteko toteutettaisiin nimenomaan pormestarimalliin perustuen (Turku.fi, 2019).

Pormestarin johtamissa kunnissa ylimmillä viranhaltijoilla on tärkeä rooli, sillä he johtavat henkilöstöorganisaatiota ja koko kaupungin operatiivista toimintaa (Haveri, 2022, s. 12). Ylimpänä viranhaltijana pormestarikunnissa toimii Haverin (2022, s. 12) mukaan tyypillisesti joko kansliapäällikkö tai hallintojohtaja. Turun kaupungissa vastaava virka on nimitetty kansliapäällikölle, jonka tehtäväkenttä on hyvin laaja. Turun kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja Mikael Miikkola (ps) luonnehtii kansliapäällikköä pormestarin esikuntapäälliköksi, joka johtaa kaupungin hallintoa ja henkilöstöä (Turun Sanomat/Miikkola, 2022).

Viranhaltijanäkökulman tuominen poliittisen edustuksen ohelle osaksi tutkimusta on kokonaisuuden kannalta tärkeää, ja edistää prosessin jäljittämisen objektiivisuutta. Viranhaltijat on valittu haastateltavaksi pääasiassa satunnaisesti. Kuitenkin sillä edellytyksellä, että he ovat olleet vastaamassa johtamisuudistuksen suunnittelu- ja valmisteluvaiheesta, tai ainakin nähneet sitä läheltä. Tähän on sisältynyt johtamisjärjestelmän uudistamisprosessin hallinnollisen puolen näkemistä tai kokemista. Haastatellut viranhaltijat omaavat työkokemusta Turun kaupunginhallinnosta niin viranhaltijajärjestelmän, kuin pormestarimallin aikana ja alaisuudessa. Kyseisten haastatteluiden tavoitteena on muodostaa ja välittää viranhaltijapuolen näkemystä tutkimukseen. Näkemykset muodostuvat siitä, miten kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisprosessi sai alkunsa, eteni ja miksi sitä lähdettiin toteuttamaan.

Viranhaltijoille esitettiin samat kolmeen pääteemaan perustuvat haastattelukysymykset kuin poliittiselle edustuksellekin. Näitä ei ollut tarkoituksenmukaista, eikä tarpeellista eriyttää toisistaan. Myös viranhaltijoiden osalta mahdollista lumipallomenetelmää pyrittiin aineistonkeruussa hyödyntämään tietoisesti erityisesti haastattelukierroksen alkuvaiheessa. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jolloin yhden haastateltavan kautta saadaan tutkimukseen lisää muita haastateltavia (Näpärä, 2018). Toisinaan tällainen tilanne haastatteluissa syntyi, kun haastateltavat saattoivat mainita nimiä, tai ehdottaa spontaanisti: ”Voisit haastatella myös” -tyyliin muita potentiaalisia haastateltavakandidaatteja tutkimukseen. Toisaalta joidenkin haastateltavien kohdalla tällaisista nimistä haastattelija tiedusteli itse.

4.2 Haastatteluprosessi

Tutkimushaastattelut toteutettiin alkuvuodesta 2024. Haastatteluista kahdeksan toteutettiin Teams-etäyhteyden välityksellä ja yksi kasvotusten. Haastateltavia lähestyttiin ensin haastattelukutsun muodossa sähköpostitse ja mahdollisesti lisäksi soittamalla. Haastattelut tallennettiin ja litteroitiin sekä anonymisoitiin. Haastattelut olivat kestoltaan noin 30–60 minuutin pituisia. Haastatteluiden rakenne ja kysymykset olivat kaikille haastateltaville pääpiirteissään samanlaisia.

Tutkielman haastatteluaineisto kerättiin puolistrukturoidulla haastattelumenetelmällä. Menetelmä perustuu siihen, että kaikille haastateltaville esitetään määrätyssä järjestyksessä samat tai lähes samat kysymykset (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006b). Saaranen-Kauppisen ja Puusniekan (2006b) mukaan puolistrukturoitu haastattelu menetelmänä mahdollistaa toisaalta myös kysymysten järjestyksen vaihtelemisen. Esitettyjen kysymysten järjestys vaihteli harvakseltaan haastattelutilanteiden sekä haastateltavien vastausten mukaan. Puolistrukturoitu haastattelumenetelmä täyttää tässä tutkimuksessa osin toisaalta teemahaastattelunkin määritelmän. Vaikka haastattelut toteutettiin ensisijaisesti puolistrukturoituina haastatteluina, niin ne sisälsivät myös teemahaastattelulle ominaisia piirteitä. Teemahaastattelulle soveltuvasti, haastateltaville esitettiin kysymyksiä ennalta

määritellyistä teemoista (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006b). Haastattelun teemoja avataan tutkielmassa vielä myöhemmin tarkemmin.

Haastattelumenetelmän suunnittelu- ja valintavaiheessa erityisesti puolistrukturoitu haastattelu sekä teemahaastattelu erottuivat nopeasti menetelmävaihtoehtoina edukseen. Ne soveltuivat monin eri tavoin parhaiten kyseisen tutkimuksen raameihin. Eräänä haastattelun toteutusvaihtoehtona näiden ohella olivat toisaalta myös mahdolliset sähköpostihaastattelut. Tässä haastateltavan ja haastattelijan keskinäinen vuorovaikutus olisi kuitenkin jäänyt valitettavan vähäiselle. Haastattelija ei olisi myöskään päässyt esittämään tarkentavia lisäkysymyksiä tai saanut varmuutta haastateltavan vastaamisjärjestyksestä haastattelukysymyksiin.

Haastateltavat henkilöt voidaan erotella heidän kaupunginhallinnon rooliensa mukaan tutkimuksessa kahteen eri ryhmään. Jako on mahdollista sen perusteella, edustavatko henkilöt poliittista luottamushenkilö-roolia vai hallinnollista viranhaltija-puolta. Molempien jakoryhmien haastatteleminen ja näkemysten kuuleminen on tutkimukselle tärkeää, sillä suomalaisten kuntien johtamisrakennekin on dualistinen. Vaaleilla valittu poliittinen edustus ja koulutuksen sekä pätevyytensä perusteella tehtävään valitut viranhaltijat vastaavat kuntien hallinnosta yhteistyössä (Hietala, 2007, s. 9). Kunnat tarvitsevat sekä poliittisia luottamushenkilöitä että hallinnollisia viranhaltijoita. Tämän myötä heidän molempien ääni on tärkeää saada kuuluviin myös tässä tutkimuksessa. Luottamushenkilöt ja viranhaltijat saattavat lähestyä johtamisjärjestelmän uudistamisprosessia eri tavalla, jolloin prosessin jäljittämisestä tulee objektiivisempaa ja monipuolisempaa. Etäyhteydellä toteutetut haastattelut tallennettiin ja litteroitiin kirjalliseen muotoon. Haastatteluaineistojen litterointi on puheen ja toiminnan kirjoittamista tekstiksi, mikä on tärkeää aineiston prosessoinnille ja analysoinnille (Tietoarkisto, n.d). Turun kaupungin poliittisen edustuksen ja viranhaltijoiden haastattelut tarjoavat johtamisjärjestelmän uudistamisprosessin tutkimukselle uusia lähestymiskulmia. Ne mahdollistavat havaintojen ja tulkintojen tekemisen johtamisuudistuksen prosessin etenemisestä, ja ovat tärkeä lisä tutkimukselle muun

aineiston ohella. Tutkimushaastatteluissa saatiin kerättyä empiiristä tietoa ja näkemystä, mitä ei välttämättä olisi muin keinoin ollut mahdollista saada.

4.3 Inspiraatiota prosessien tutkimuksesta

Analysointimenetelmä on inspiroitunut osittain prosessien tutkimuksen ja jäljittämisen menetelmistä, sekä niille tyypillisistä ominaispiirteistä. Huomionarvoista tosin on, ettei tutkimusote kuitenkaan sitoudu vain prosessien tutkimuksen strategiakehykseen, eikä analyysi ole tosiasiallisesti siten prosessien tutkimuksen mukainen. Tutkimusstrategiana prosessien tutkimuksessa tutkitaan, miten ja miksi jokin asia etenee, kehittyy tai ajan edetessä päättyy (Perikangas, 2023). Osa tietyistä prosessien tutkimuksen ominaispiirteistä limittyvät kuitenkin tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksiin. Tälle tapaustutkimukselle ja johtamisjärjestelmän uudistamiselle on tärkeää erityisesti ajan käsite. Perikankaan ja Tuurnaksen (2024, s. 1738) mukaan prosesseja kyetään tutkimaan usealla eri tavalla, ja yhteistä niille on ajallinen suuntautuminen. On ilmeistä, ettei kaupungin johtamisjärjestelmää uudistettu Turussa vain yhtäkkiä yhdessä yössä. Sen sijaan kyseessä on laajempi ja pitkäaikaisempi ajallinen tapahtumaketju. Tämän aikana käytännössä jostakin eli virkajohtajasta, on tultu johonkin eli pormestariin.

Yhtäältä myös Perikankaan (2023) mukaan prosessi-ilmiön tutkimus kehittyy ajallisesti. Hänen mukaansa prosessien tutkimuksessa vastataan kysymyksiin mitä tehdään, missäkin vaiheessa ja kontekstissa. Tästä on apua jatkuvuuden ja muutosdynamiikan ymmärtämisessä organisaatiossa (Hänninen, 2006, s. 30). Erityisesti muutosdynamiikan ymmärtäminen on johtamisjärjestelmän muutoksessa tärkeää. Tutkimus syventyy tietyllä tavalla prosessinomaisesti siihen, miten pormestarimalliin Turussa päädyttiin, ja mitkä rationaliteetit johtamisuudistusta perustelivat puolesta sekä vastaan. Perikankaan (2023) mukaan prosessien tutkimus soveltuisi selvittämään, miten ja miksi asiat tapahtuvat. Pyrkimyksenä on hahmottaa mahdollisimman selkeä kokonaiskuva, miten johtamisjärjestelmän uudistus Turussa toteutettiin ja vietiin maaliin.

Tällä laadullisella tapaustutkimuksella tavoitellaan käytännön tietoa johtamisjärjestelmän uudistamisesta Turussa. Toiveissa on, että tieto jalostuisi muille pormestarimallia harkitseville kunnille jollakin tapaa myös toiminnalliseksi tai sovellettavaksi. Toiminnallisuuteen ja sovellettavuuteen viitaten Perikangaskin (2023) kirjoittaa, että prosessien tutkimuksella saavutetulla tiedolla tavoitellaan käytännön sovellettavuutta. Tämän suhteen prosessien tutkimus ja prosessin jäljittämisestä inspiroitunut tutkimusmenetelmä on nähty tutkijoiden ja muidenkin tahojen keskuudessa hyödyllisenä ja lisäarvoa tuottavana menetelmänä.

Prosessien tutkimuksesta inspiroituneena Turun kaupungin johtamisuudistuksen prosessin etenemistä pyritään tässä tutkimuksessa jäljittämään aika ja yksityiskohtaiset hetket sekä henkilöt huomioiden. Tutkimus ei kuitenkaan kategorisoidu pelkästään puhtaaksi prosessien tutkimukseksi, vaikka sisältääkin viitteitä siitä.

4.4 Haastatteluiden analysointi

Tutkimuksessa analysoidaan haastatteluiden sisältöä, etsitään eroja sekä yhtäläisyyksiä haastattelujen teemoista. Pelkästään yksittäisten vastausten raportoimisen sijaan analysoidaan haastattelun rungon muodostaneita teemoja irrallaan yksittäisten vastaajien näkökulmista. Aineiston analysointitapa ei edellä mainitun mukaan rajoitu tai lukkiudu yksinomaan tähän, vaikka prosessien tutkimuksella strategiana ja tällä tapaustutkimuksella paljon yhteisiä ominaispiirteitä onkin. Tämä tapaustutkimus kuvaa valituista näkökulmista myös yleisesti Turun johtamisuudistuksen tapahtumakulkua. Tietoarkiston (Laine, n.d) mukaan tapahtumakulun kuvauksen analyysille on tyypillistä muun muassa prosessin osapuolet, keskeisimmät käänteet ja taustasyyt.

Haastatteluissa oli kolme pääteemaa. Näitä olivat johtamisuudistuksen ajurit, johtamisjärjestelmän uudistamiseen johtanut prosessi, ja kuntien yleinen toimintaympäristön muutos. Erityisesti ajureihin ja prosessiin saatiin haastateltavilta selkeitä ja helposti yleistettävissä olevia vastauksia. Haastatteluiden analysoinnista ja haastateltavien vastauksista esiin nousseet havainnot, mahdolliset merkittävät erot ja

selkeät yhtäläisyydet on jaoteltu seuraavassa pääteemojen mukaan. Huomionarvoista tosin on, että haastatteluiden teemat ovat osittain toisiinsa nähden limittäisiä ja rinnakkaisia. Tästä esimerkkinä eräänlainen paradoksi, että kuntien toimintaympäristön muutos saattaa näyttäytyä johtamisuudistuksen ajurina, ja toisaalta jotkin ajureista vahvistaa toimintaympäristön muutosta. Yhtäältä johtamisuudistuksen ajurit ja prosessi saattoivat sisältää yhtäläisyyksiä toisiinsa nähden. Eräänä tällaisena yhdistävänä tekijänä ajureille ja prosessille oli esimerkiksi ajan eteneminen sekä ajankuvan muuttuminen.

Lopulliset johtopäätökset haastatteluista suhteessa tutkimusongelman ratkaisuun avataan tutkielman loppupuolella. Seuraavassa luvussa ovat kuitenkin eriteltynä keskeisimmät havainnot ja eritellyt tutkimuksen tulokset haastatteluista niiden eri teemojen mukaan. Havaintoihin on koostettu erityisesti eniten saturoituneet ja yleistettävimmät näkemykset haastatteluista.

5 Tutkimuksen tulokset

5.1 Johtamisuudistuksen ajurit – ”Miksi?”

Aineiston analyysin perusteella Turun kaupungin johtamisuudistukselle on tunnistettavissa tiettyjä, vastauksissa toistuneita muutoksen ajureita ja taustavoimia. Analyysi osoittaa, että johtamisuudistuksen ajurit rakentuvat ainakin osittain käsitykseen muuttuneesta yleisestä ajankuvasta ja kehityksestä kuntajohtamisessa. Tällä tarkoitetaan tässä yhteydessä muiden kuntien aiemmin toteuttamia johtamisjärjestelmäuudistuksia ja pormestarimalleihin siirtymisiä. Kehitystä luonnehdittiin haastatteluissa laajemmaksi valtakunnalliseksi trendiksi, jonka osaksi Turussa haluttiin. Tähän liittyen kaksi muuta pormestarikaupunkia nousikin kerta toisensa jälkeen haastatteluissa esiin, johtamisuudistuksen ajureista ja perusteista kysyttäessä. Suuremmista kaupungeista aiemmin ensin Tampere ja sitten Helsinki olivat uudistaneet johtamisjärjestelmäänsä ottamalla käyttöönsä pormestarimallin. Haastateltavat näkivät, että Turku halusi johtamisuudistuksessaan seurata näiden kaupunkien esimerkkejä ja ottaa niistä mallia sekä oppia. Pyrkimyksenä oli omaksua niin ikään Tampereen ja Helsingin pormestarimalleista saatuja positiivisia signaaleja.

Eräs haastateltava tiivisti Turun johtamisuudistuksen erääksi ajuriksi liitettyä Tampereen ja Helsingin pormestarimallien esimerkkiä seuraavasti: ”Sitä ei pidä niinku aliarvioida, että ihminen on aika semmoinen sopulimainen joukkoeläin, kun kehitys menee johonkin suuntaan, niin sitten tunnistamatta jotenkin halutaan tarttua siihen, ja olla semmoisessa kehityskulussa mukana.” Tampereen ja Helsingin pormestarimalleista valtaosa haastateltavista koki nimenomaan Tampereen esimerkin Turulle tärkeänä vertailukohtana. Tätä kommentoitiin esimerkiksi sanankäänteinn: ”Kyllä Turkukin haluaa koska Tampereellakin on.” Toinen haastateltava taas sanoitti Tampereen esimerkin Turun johtamisuudistuksen ajurina näin: ”Yksi asia, mikä tässä kirvoitti, oli se, että alettiin tietyllä tavalla huomaamaan, että me jäädään täysin Tampereesta jälkeen. Aina semmoinen pieni kisailu Tampereen kanssa ja sitten ajateltiin, että yksi merkittävä ero sinne Tampereeseen on se, että siellä on pormestarijärjestelmä, ja ohjataan sillä tavoin

sitä päätöksentekoa ja valmistelua.” Tampereen pormestarimalli referenssinä Turulle nousi haastateltavien vastauksissa toistuvasti esiin, mikä oli tässä mittakaavassa hieman yllättävääkin.

Useammat haastateltavista linjasivat, että Helsingin ja Tampereen pormestarimalleja tarkasteltaessa nimenomaan Tampere koettiin Turulle suotuisampana verrokkina. Toisaalta myös Helsingistä saatavilla kokemuksilla ja tutkimustiedolla koettiin olevan Turun johtamisjärjestelmän uudistamisessa merkitystä. Konkreettista tutkimustietoa pormestarimallista saatiin muun muassa Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateemisesta kokonaisarviointitutkimuksesta (Jäntti ja muut, 2021c).

Haastateltavat kokivat, että Tampereen ja Helsingin pormestarimallit toivat sujuvuutta kyseisissä kaupungeissa asioiden läpi viemiseen. Nähtiin, että on hyvä, kun asioista päätetään pienemmässä porukassa, joka pystyy täyspäiväisesti edistämään asioita ja omaa toimivaltaa. Tällöin saadaan sujuvuutta viedä asioita nopeammin eteenpäin kaupunginhallinnossa. Haastateltavien mukaan sujuvuutta ja poliittista tahtotilaa tarvittiin etenkin kaupungin valmistelutyöhön, jonka nähtiin kestävän liian kauan. Yhtäältä tähän liittyen ajateltiin, etteivät poliittisen prosessin mielipiteet ohjanneet riittävällä tavalla päätöksentekoa tai päätöksenteon valmistelua Turussa. Eräs haastateltava tiivisti kyseisen ongelman seuraavasti: ”Törmättiin helposti semmoisiin tilanteisiin, että hiukan kärjistäen sanottuna helposti ja useasti, että virkajohto ei käynyt aikaisemmin niinku poliitikkojen kanssa riittävästi keskustelua riittävän aikaisessa vaiheessa siitä, että mitä sellaisia asioita valmistelus pitää ottaa huomioon, että se asia oikeasti sitten etenee päätöksentekoon ja päätökseen asti.” Tämä haaste oli tunnistettavissa usean haastateltavan puheenvuoroista. Päätöksenteko nähtiin Turussa aiemmin ”poukkoilevana” ja lyhytjänteisenä, johon pormestarimalli toisi apua selkeyttämällä poliittisia prosesseja ja vastuita.

Pormestarimallia perusteellaan poliittisen johtamisen vahvistumisella ja demokratian kasvamisella, joskaan usein ei määritellä, millaista demokratiaa mallilla tavoitellaan

(Haveri, s. 11, 15, 2022). Haastateltavien kokemusten mukaan kansanvallan lisääminen ja käytännössä poliittisten luottamushenkilöiden roolin kasvattaminen mielletään myös johtamisuudistuksen ajuriksi. Haastateltavat suhtautuivat kukin eri tavoin siihen, että edistääkö pormestarimalli tosiasiallisesti demokratiaa tai demokraattista päätöksentekoa kunnassa. Yhteinen konsensus kuitenkin oli, että mikään automaatio tämä ei ainakaan ole. Käytännössä kaikki yhdeksän haastateltavaa kertoivat, että demokratian kontekstissa pormestarimallilla on sekä hyvät että huonot puolensa. Pormestarimalliin liitetty demokratiakysymys tulkitaan monen tekijän summaksi. Ensinnäkin valtaosa haastateltavista näki, että kuntavaalien tulos kanavoituu paremmin pormestarin ja apulaispormestareiden valintaan. Tämän myötä kuntalaisen demokraattiset vaikutusmahdollisuudet päätöksenteon valmisteluun suhteessa aiempaan paranevat. Edustuksellisen demokratia paranee, kun kuntalaiset voivat ollessaan tyytymättömiä vaihtaa poliittiset päättäjät seuraavissa kuntavaaleissa. Toisaalta demokratian kannalta riskinä on tyypillisesti pormestarimalliin liitetty vallan keskittyminen pormestarille ja kolmelle apulaispormestarille. Tämä voi kaventaa esimerkiksi puoluedemokratiaa valtuustoryhmien sisällä. Toisaalta osa haastateltavista koki, että demokratiaa voinee rampauttaa myös päätöksenteon avoimuuden mahdollinen heikkeneminen pormestarimallin myötä.

5.2 Johtamisuudistuksen prosessi – ”Miten?”

Haastateltavat kokivat johtamisuudistuksen prosessin monivaiheisena ja pitkänä, mutta toisaalta jokseenkin myös johdonmukaisena. Haastateltavilla oli selkeä yhteinen konsensus siitä, että johtamisjärjestelmän uudistus oli pitkään jatkuneen prosessin tulos. Yhtäältä pormestariuudistus koettiin seuraukseksi kokopäiväiselle kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävälle. Eräs haastateltava tiivisti uudistamisprosessin seuraavin sanankäänteinː ”Siinä istuttiin kyllä tuntikausia useita kokouksia, ja miten tätä niinku valmisteltiin, ja se oli kai se avain, että oli niinku käytännössä kaikkien ryhmien neuvotteluja, jossa pyrittiin niin kun arvioimaan asiaa hyvin laajalti ja vietiin aina välillä sitten myöskin ryhmiin tätä neuvottelutilannetta, että kyllä se niinku työllä tehtiin, mutta

se pohjustus oli jo aikaisemmin, kun meillä oli jo kokopäiväinen kaupunginhallituksen puheenjohtaja, niin tää ei ollut niin vieras asia.”

Haastateltavan sitaatti viittaa johtamisuudistuksen prosessin käynnistyneen, kun Turku palkkasi ensimmäisenä suomalaisena kuntana kaupunginhallitukseen kokopäiväisen puheenjohtajan. Tämä tapahtui vuoden 2005 alussa, ja koettiin yleisesti jo tuolloin selkeänä askeleena kohti pormestarimalliin siirtymistä (Helsingin Sanomat/Lapintie, 2005). Tuolloinen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Pertti Paasio (sd) totesi Helsingin Sanomille (2005) seuraavasti: "Siirtyminen palkalliseen puheenjohtajaan on selvä askel pormestarimallin suuntaan, eräänlainen välivaihe. Samanlainen malli on Ruotsissa, jossa koko kaupunginhallitus on päätoiminen.” Historia ja prosessin eteneminen tästä vaiheesta osoittavat, että Paasio tiesi, mistä puhui.

Vuoden 2005 kokopäiväisen kaupunginhallituksen puheenjohtajaan siirtymisen jälkeen eräänlaisena virstanpylväänä Turunkin kannalta voidaan pitää kuntalain muutosta (Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006). Tämä mahdollisti juridisesti pormestarimallin Suomessa virallisena johtamisjärjestelmänä. Huomionarvoista tosin on, että lainmuutos syntyi käytännössä Tampereen aloitteesta ja halusta kuntatasolta (Jäntti ja muut, s. 141, 2021). Tampere siirtyi itse pormestarimalliin tammikuussa 2007 (Yle, 2008). Tämä nähtiin haastateltavien keskuudessa Turunkin kannalta johtamisuudistuksen prosessin etenemisessä tärkeänä tekijänä. Tampereen esimerkki näyttäytyy näin ollen Turun johtamisuudistuksessa ajurin ohella tärkeänä prosessin vaiheena. Näkemys tiivistyi erään viranhaltija-haastateltavan seuraavaan puheenvuoroon: ”Ensimmäinen tavallaan kulminaatiokohta on tämä turkulaisten rakas verrokki Tampere, joka otti pormestarimallin käyttöön, ja siellä ei tapahtunut siis mitään hallinnollista romahdusta, eikä muutakaan takaiskua, niin sen jälkeen, kun havaittiin, ja et tämä pormestarimalli on ihan toimiva, niin tavallaan se pormestarimallin kannatus Turussakin alkoi sitten kasvaa. ”

Haastateltavien keskuudessa koettiin kokonaisuudessaan, että lopulta myös aika tuli kypsäksi Turussa johtamisuudistukselle ja pormestarimallille. Uudistusta oli suunniteltu

ja pyritty toteuttamaan jo vuosia, ellei jopa vuosikymmeniä. Osa haastateltavista näki, että esimerkiksi keskustelua pormestarimallista johtamisjärjestelmänä oli pidetty Turussa yllä peräti 25 vuotta. Johtamisjärjestelmää oli kehitetty Turussa pala kerrallaan ennen vuoden 2019 virallista päätöstä pormestarimalliin siirtymisestä. Tämä ilmenee muun muassa kokopäiväisestä kaupunginhallituksen puheenjohtajasta ja politiikan ammattimaistumisen myöntämisestä kaupunginhallinnossa.

5.3 Kuntakentän toimintaympäristön muutoksesta

Kuten tämänkin tutkielman alussa todettiin, suomalainen kuntakenttä elää merkittävää toimintaympäristön muutoksen ajanjaksoa. Tällä on todistettu yhteys myös kuntien erilaisiin johtamismalleihin ja niiden muutoksiin (Jäntti ja muut, s. 129, 2021). Kyseinen yhteys todentui tässä tutkimuksessa empiirisestikin, kun haastateltavat erittelivät erääksi johtamisuudistuksen ajuriksi juuri toimintaympäristön muutoksen. Kuntien toimintaympäristön muutos tunnistettiin muutoinkin tutkimushaastatteluissa johtamisuudistuksen kontekstissa. Odotetusti tosin haastateltavat assosioivat muuttuvan toimintaympäristön erityisesti soteuudistukseen ja vastuiden siirtymiseen kaupungilta hyvinvointialueille. Tämä on siirtänyt kaupunginhallinnon painopisteitä muille tasoille kuten esimerkiksi aluekehittämiseen, jonne poliittisen ohjauksen koettiin soveltuvankin paremmin. Yhtäältä kuntien alati tiukentuvat taloudelliset resurssit ja toimintaympäristön kompleksiseksi muuttuminen nähtiin haastatteluvastauksissa konkreettisina toimintaympäristön muutoksen tuotoksina.

Pormestarimallin lähitulevaisuudesta Turussa jokaisella haastateltavalla oli selkeä ja melko yhtenäinenkin näkemys – Turku tulee pitämään kiinni jatkossa pormestarimallista johtamisjärjestelmänä. Toki siihen saatetaan tehdä pieniä viilauksia ja haastateltavien mukaan mahdollisia pieniä ”valuvikojen” korjauksia. Viilauksilla viitataan todennäköisimmin kaupungin tuleviin pormestariohjelmiin ja -sopimuksiin. Näiden lisäksi apulaispormestareiden tehtävät ja asema saattavat asettua tarkastelun alle. Aihe on noussut kuntavaalien lähestyessä esiin jo paikallislehtien viimeaikaisessa uutisoinnissakin. Apulaispormestareiden tehtävänkuvat ja roolit ovat toki herättäneet

keskustelua kaupungin poliittisten päättäjien ja eri puolueiden keskuudessa jo jonkin aikaa. Kysymys esimerkiksi apulaispormestareiden määrästä ja tehtävistä on kuitenkin jokseenkin haastava, eikä vaikuta kovin yksioikoiselta ratkaistavaksi. Tämä kävi melko nopeasti ilmi myös tutkimuksen haastattelukierroksella.

Haastateltavien mukaan on mahdollista, että myös poliittisen johdon ja ammattijohdon suhdetta sekä vastuujakoa tarkastellaan Turussa myöhemmin uudelleen. Pormestarimalli nähdään kaupungissa nyt kuitenkin vakiintuneena johtamisjärjestelmänä, eikä kaupunginjohtaja-malliin paluusta ole aistittavissa kaupungissa merkkejä tai perusteltuja näkemyksiä. Tämä kanta oli haastatteluissa varsin yhtenäinen. Haastateltavat kokivat, että pormestarimalli on hyvänä puolenaan kyennyt osoittamaan päätöksenteon tehokkuutensa. Toisaalta riskiskenaariona ollut vallan keskittyminen pormestarille ja apulaispormestareille on sekin Turussa osittain valitettavasti toteutunut. Yleisesti Turun kaupungin haastatellut viranhaltijat ja poliittinen edustus näkivät, että pormestarimalli soveltuu johtamisjärjestelmänä nimenomaan suurempiin kaupunkeihin. Toisaalta pienempiin kuntiin sitä ei taas mielletty toimivaksi johtamisjärjestelmäksi.

Samanaikaisesti mainittakoon, että Kärkölän 4000 asukkaan kunta päätti helmikuussa 2024 palaavansa nykyisen vaalikauden jälkeen pormestarimallista kunnanjohtajajärjestelmään (Kuntalehti/Ylönen, 2024). Tämä on mielenkiintoinen liike, joka saattaa herättää epäilyksiä muissa pormestarimallia harkitsevissa kunnissa. Toisaalta se synnyttää myös kysymyksen siitä, että soveltuuko pormestarimalli johtamisjärjestelmänä lainkaan pienempiin kuntiin?

6 Yhteenveto

Tutkimustuloksista nähdään, miksi Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistus toteutettiin, ja miten se tehtiin. Tämän lisäksi tutkimuksen tuloksissa tuodaan osittain esiin, mitkä tahot olivat toteuttamassa uudistusta. Tässä luvussa summataan yhteen tutkimuksen tuloksia, kun taas seuraavassa johtopäätösluvussa vastataan seikkaperäisemmin tutkielman alussa esiteltyihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimuksen tulokset on analysoitu tutkimushaastatteluiden ja tutkielmassa käytettyyn kirjallisuuteen pohjautuvan aineiston perusteella. Haastattelut ja kirjallisuusaineisto tukevat tulosten yleistämisessä ja hahmottamisessa toisiaan.

Johtamisuudistus ei syntynyt Turussa yhden tai kahden henkilön hetken mielijohteesta. Uudistuksen suunnittelusta, päättämisestä ja toteuttamisesta vastanneiden joukko oli laaja. Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksessa on ollut mukana eri henkilöitä ja tahoja useammalta vuosikymmeneltä. Tahot ovat kaupunginhallinnosta sekä viranhaltijoita että luottamushenkilöitä. Tässä tutkimuksessa varsinaisen johtamisuudistus-prosessin ohella yritettiin jäljittää, keitä henkilöitä tai tahoja uudistukseen on ollut myötävaikuttamassa. Uudistuksen avainhenkilöiksi ei kuitenkaan ole tutkimuksellisin keinoin tällä otannalla kannattavaa nostaa esiin yksittäistä oppi-isää tai -äitiä. Hankkeeseen on ollut vaikuttamassa poliittista edustusta yli puoluerajojen, kaupungin viranhaltijoita ja välillisesti muita kaupunkejakin. Ulospäin vaikuttaa siltä, että uudistus syntyi kollektiivisen prosessin seurauksena, joka oli koko Turun kaupungin yhteinen.

Uudistukselle on haastavaa myöskään yksilöidä tai eritellä suuria yksittäisiä käännekohtia, vaan pormestarimalliin valmistauduttiin ja siirryttiin tasaisesti vaiheittain pidemmällä ajalla. Tämä oli jossain määrin oletettavissakin, sillä suuremmilla julkis- ja kunnallishallinnon reformeilla on tapana ottaa aina oman aikansa. Tiettyjä johtamisjärjestelmän uudistamista puoltavia ja siihen myötävaikuttaneita seikkoja on kuitenkin tutkimustuloksina havaittavissa. Näistä konkreettisimpia olivat muun muassa täysipäiväinen kaupunginhallituksen puheenjohtaja, demokratiamurros ja muiden

suurempien kaupunkien esimerkit pormestarimalliin siirtymisestä. Tutkimustulosten valossa on selkeää, että mikäli Tampereella ei olisi pormestarimallia, niin sitä tuskin olisi tullut Turkuunkaan. Turun kaupunginhallinnossa nähtiin, että aiemmalla johtamisjärjestelmällä jäädään tietyissä asioissa Tampereesta ja Helsingistä yksinkertaisesti jälkeen.

Tämä tutkimus käsitteli Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamista. Johtamisjärjestelmän uudistus toteutettiin Turussa vaihtamalla perinteinen viranhaltija-kunnanjohtaja luottamushenkilönä toimivaan pormestariin. Tutkimukselle asetettiin kaksi selkeää tutkimuskysymystä. Tutkimuskysymykset olivat: Miten kyseinen johtamisjärjestelmän uudistus toteutettiin, ja miksi tähän ratkaisuun päädyttiin? Tutkimuskysymykset olivat samanarvoisia ja toisiinsa liitännäisiä. Näihin vastaaminen ja vastausten etsiminen muodostivat tutkielman tärkeimmät tavoitteet. Lisäksi tutkimuksessa haluttiin tuoda esiin, ketkä tai mitkä tahot olivat keskeisessä roolissa uudistuksen toteuttamisessa.

Näistä viimeinen osoittautui kuitenkin tutkimuksellisesti haasteelliseksi. Kuten tutkimustuloksissa todettiin, johtamisuudistus ei toteutunut pelkästään yksittäisten tahojen toteuttamana. Toisaalta entisen kaupunginhallituksen puheenjohtajan Seppo Lehtisen (sd) nimi nousi haastattelukierroksella useamman kerran esiin johtamisuudistuksen avainhenkilöistä tiedusteltaessa. Lehtinen on ollut useasti ja tasaisin väliajoin esillä myös paikallislehdissä pormestarimalliin liittyvässä uutisoinnissa (Turun Sanomat/Heino, 2021; Turkulainen, 2016). Seppo Lehtisen nimi on vakiintunut Turussa pidemmältä ajalta nimenomaan pormestarimallin puolestapuhujana. Lehtisen lisäksi muutamat muut nimet yli puoluerajojen toistuivat uudistuksen avainhenkilöistä haastattelukierroksella tiedusteltaessa. Tosiasiallisesti uudistus toteutui kuitenkin tämän tutkimuksen otannan perusteella laajemmin puoluepoliittisesti, ja isossa kuvassa lopulta valtuuston yhteiseen tahtotilaan pohjautuen.

Keskeisenä empiirisenä aineistona tutkimuksessa hyödynnettiin puolistrukturoituja haastatteluita. Haastatteluiden kysymykset oli jaettu teemoittain. Teemat olivat johtamisuudistukselle oletetusti läheisiä, ja ne liittyivät uudistuksen ajureihin, prosessiin sekä kuntien toimintaympäristön muutoksiin. Tutkimukseen haastatelluiksi tulleet viranhaltijat ja kaupunginpoliitikot avasivat sekä erittelivät haastatteluissa omista näkökulmistaan johtamisuudistuksen ajureita sekä sen prosessin eri vaiheita. Empiirinen aineisto täydentyi tutkimuksessa aiheen kirjallisuuden, uutisjulkaisujen, Turun kaupunginhallinnon tiedotteiden ja julkisten kokouspöytäkirjojen avulla.

7 Johtopäätökset

Tutkimus osoittaa, että johtamisuudistuksen taustalta on löydettävissä kahdesta kolmeen keskeisintä ja selkeintä perustetta, miksi Turku uudisti johtamisjärjestelmäänsä. Ensimmäinen perusteena tutkimuksesta esiin nousi aika ja yleinen ajankuva. Turussa oli suunniteltu, valmisteltu ja selvitetty pormestarimalliin siirtymistä sekä johtamisjärjestelmän uudistamista vaiheittain noin kahdenkymmenen vuoden ajan. Toisinaan kiinnostus ja tahtotila pormestarimalliin oli ollut suurempi, kun välillä taas se oli saattanut hiljentyä joksikin ajaksi. Vaikka Turussa olikin ollut kokopäiväinen kaupunginhallituksen puheenjohtaja, ja osin politisoitunut johtamisjärjestelmä, se ei ollut kuitenkaan siirtynyt vielä varsinaiseen pormestarimalliin. Tampereen ja Helsingin johtamisuudistusten esimerkkien sekä sieltä saatujen positiivisten kokemusten myötä tähän päätettiin kuitenkin lopulta lähteä.

Kaupunginpoliitikkojen ja päättäjien keskuudessa koettiin tietyllä tavalla, että aika johtamisuudistukselle oli ”kypsynyt”. Samanaikaisesti Suomen suurempien kaupunkien valtakunnallinen kehitystrendi ja kiinnostus pormestarimallia kohtaan lisäsivät painetta uudistukselle. Ajan kypsymiseen ja pidempikestoisempaan harkintaan viitaten voisi ajatella, että ehkä johtamisjärjestelmän uudistaminen sekä pormestarimalli nähtiin Turussa kuitenkin aiemmin vieraana ja riskialttiina. Eräs haastateltava kiteyttikin tähän liittyen, että Tampereen sekä Helsingin pormestarimallit osoittivat Turulle, ettei johtamisjärjestelmän uudistaminen ollut sielläkään johtanut ”hallinnolliseen romahdukseen”. Tästä voisi päätellä, että johtamisjärjestelmän muutoksen pelättiin enemmän tai vähemmän sotkevan kaupungin johtamisrakenteita sekä herättävän enemmän kysymyksiä kuin antavan vastauksia.

Toisaalta ajankuvaan johtamisuudistuksen perusteena liittyy oleellisesti myös kuntien toimintaympäristön muutos. Poliittisen prosessin näkemykset haluttiin tuoda aiempaa enemmän ohjaamaan kaupungin päätöksentekoa ja valmistelua. Uudistus toteutettiin, koska sillä lähdettiin tavoittelemaan päätöksenteon tehostamista, nopeuttamista ja sujuvoittamista. Tutkimushaastattelut osaltaan vahvistivat johtamisuudistuksen

tavoitelleen kaupunginhallinnon päätöksentekoon nimenomaan tehokkuutta. Jälkeenpäin voitaneen todeta sen myös sitä tuoneenkin. Useimmissa haastatteluissa ilmeni, että esimerkiksi kaupunginhallituksen kokoukset saattoivat kestää vanhan johtamisjärjestelmän aikoihin peräti neljä tuntia. Nykyisin taas saatetaan pärjätä jopa 30 minuutilla. Tässä voidaan ajatella olevan päätöksenteon tehostamisen ytimessä. Tärkeänä osatekijänä johtamisjärjestelmän uudistamisessa oli myös poliittisen johtamisen selkeyttäminen ja valta-vastuu asetelman yhtenäistäminen. Oheiset perusteet olivat keskeisimpiä syitä sille, miksi Turku uudisti johtamisjärjestelmäänsä. Näiden lisäksi tutkielmassa on tuotu esiin myös pienempiä yksityiskohtaisia syitä uudistukselle. Johtamisuudistuksen keskeisimmät perusteet voidaan nähdä kuitenkin tiivistyvän ensisijaisesti edellä mainittuihin seikkoihin.

Johtamisuudistuksen prosessin eteneminen ja toteutus on osaltaan yhteydessä myös sen perusteisiin. Kokonaisuudessaan selvitys- ja suunnittelutyö johtamisjärjestelmän uudistamiselle oli Turussa perusteellista ja pitkäjänteistä. Tähän peilaten johtamisuudistus näyttäytyy toteutetun rationaalisena ja harkittuna prosessina, joka eteni vaiheittain. Tutkimus osoittaa, että johtamisuudistus käynnistyi noin 2000-luvun alusta keskustelun aktivoitumisena poliittisen johtamisen vahvistamisesta. Prosessia vei eteenpäin kokopäiväisen kaupunginhallituksen puheenjohtajan palkkaus, mikä osaltaan politisoi jo johtamisjärjestelmää. Tämän jälkeen vuoden 2007 kuntalain muutos ja Tampereen johtamisuudistus aurasivat lisää tietä myös Turun johtamisuudistuksen etenemiselle. Pormestarimalli tuli ajankuvan kehityksen mahdollistamana ja ajan edetessä jatkuvasti potentiaalisemmaksi johtamisjärjestelmä-vaihtoehdoksi Turussa. Minna Arve korvasi Aleksi Randelin vuonna 2017 Turun kaupunginjohtajana (Yle, 2017). Jälkeenpäin voidaan nähdä, että tällä on ollut johtamisuudistuksen toteutumisen kannalta Turussa oletettavasti myönteistä vaikutusta. Uudistuksesta päätettiin kaupunginvaltuuston kokouksessa lopulta vuonna 2019, ja uusi johtamisjärjestelmä otettiin käyttöön vuodesta 2021 eteenpäin.

Kyseinen tutkimus keskittyi käytännössä pelkästään kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamiseen ja jäljitti pormestarimallin käyttöönottoa Turussa. On tärkeää kuitenkin muistaa, että vaikka johtamisjärjestelmä on tärkeä, se ei silti kuntajohtamisessa määritä kaikkea. Kuntajohtamisen onnistuminen on riippuvaista myös useista muista seikoista. Tällaisia muita seikkoja ovat myös Jäntin ja Haverin (2021) mukaan erityisesti henkilöt, olosuhteet ja toimintakulttuuri kunnassa. Tutkimuksen teemahaastattelut vahvistivat käsitystä siitä, että johtamisjärjestelmän toimivuus tai toimimattomuus on kiinni enemmän ihmisistä kuin hallintorakenteista. Yhtäältä poliittisen- tai viranhaltija-johtajan kompetenssi, sosiaalinen pääoma ja keskinäiset henkilökemiat osoittautuvat usein titteliä, asemaa ja järjestelmärakennetta tärkeämmiksi.

7.1 Jatkotutkimukset

Mahdollisia jatkotutkimuslinjoja- ja vaihtoehtoja on tutkimukseen liittyen tarjolla runsaasti. Pormestarimallia on tutkittu Suomessa verrattain vähän. Toisaalta maailmalla sitä taas on tutkittu melko paljon. Tämä on ymmärrettävää, sillä pormestarimalli on muualla maailmassa johtamisjärjestelmänä huomattavasti yleisempi. Kuten tässäkin tutkimuksessa todettiin, Suomessa valtavirtaa edustava kunnanjohtaja-malli on kansainvälisessä vertailussa eräänlainen harvinaisuus ja kummajainen. Pormestarimalli kuitenkin kiinnostaa Suomessa laajasti eri sidosryhmiä. Pormestarimallista kiinnostuneita ovat kunnat, päättäjät, media, joukko tutkijoita ja jossain määrin jopa tavalliset kuntalaiset. Aiheen kiinnostavuus jo itsessään kannustaa jatkotutkimusten tekemiseen aiheesta. Toisaalta samanaikaisesti on hyvä huomioida, ettei kiinnostavuudestaan huolimatta pormestarimalli ole vielä onnistunut lyömään Suomessa kunnolla läpi.

Pormestarimallia on mahdollista ja tärkeääkin tutkia Turussa laajemmin. Tämä tutkimus keskittyi ensisijaisesti prosessin jäljittämiseen ja siihen, miten sekä miksi johtamisuudistus Turussa toteutettiin. Samalla tutkimuksessa onnistuttiin tuomaan esiin johtamisuudistuksen avainhenkilöitä. Viimeistään nykyisen pormestarin ja kaupunginvaltuuston toimikauden (2021–25) päättyessä Turussa pormestariuudistuksen

tuloksia olisi hyvä arvioida tarkemmin. Tällainen tutkimus voitaisiin toteuttaa niin ikään tapaustutkimuksena. Tutkimuksessa haastateltaisiin kaupungin nykyisiä ja entisiä viranhaltijoita, kaupunginvaltuutettuja, median edustajia ja mahdollisesti jopa kaupungin asukkaita. Uudistuksen tuloksia voitaisiin arvioida muun muassa sille asetettujen tavoitteiden toteutumisen, asukastyytyväisyyden tai kuntalaisaktiivisuuden kehityksen pohjalta.

Johtamisuudistuksen ja pormestarimallin tuloksiin keskittyvä tutkimus tulisi olemaan kooltaan kuitenkin huomattavasti tätä tutkielmaa laajempi. Onnistuakseen tällainen tutkimus vaatisi suunnitteluun ja toteutukseen toki enemmän resursseja ja panostuksia. Toisaalta tämän puolen voisi mahdollisesti ratkaista tarjoamalla tutkimusta suoraan Turun kaupungille tai Kuntaliitolle toimeksiantona. Tapaustutkimuksista toinen vaihtoehto olisi pormestarimalliin siirtymistä selvittäneiden kuntien johtamisuudistus-prosessit, joista on kuitenkin syystä tai toisesta luovuttu. Esimerkkinä Lahti, joka oli jo tehnyt päätöksen pormestarimalliin siirtymisestä valtuustokauden 2021–2025 alkaessa, mutta pyörsi päätöksensä kuitenkin vuonna 2020 (Jäntti ja muut, s. 129, 2021). Lahden kaupungin ilmoituksen mukaan poliittinen yhteisymmärrys katosi pitkästä suunnitteluprosessista huolimatta johtamisuudistuksen takaa (Kuntalehti/Miettinen, 2020). Miksi ja miten poliittinen yhteisymmärrys yhtäkkiä katosi, ja päätös pormestarimallista Lahdessa peruttiin viime hetkellä?

Pormestarimallia voisi näiden lisäksi tutkia edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Tätä kulmaa sivuttiin ohuesti muun muassa tutkimuksen teemahaastatteluissa, mutta tutkielman laajuus ei valitettavasti riittänyt arvioimaan asiaa kokonaisvaltaisesti. Välittyykö kuntalaisten tahto ja kuntavaalien äänestystulos oikealla tavalla pormestarin valintaan? Ratkaistaanko pormestarimallilla tosiasiallisesti niin kutsutun kuntien demokratiavajeen haasteita? Onko tähän liittyen esimerkiksi kuntavaalien äänestysaktiivisuus ja -prosentti riittävä? Suomessa tunnettu valtuuston valitsema pormestarimalli on erilainen, kuin muualla Euroopassa tunnettu suora pormestarivaali. Näitä kahta pormestarimallia olisi mahdollista ja mielenkiintoista verrata toisiinsa

edustuksellisen demokratian toteutumisen näkökulmasta. Suorilla vaaleilla valittavasta pormestarijärjestelmästä on saatavissa laajasti erilaista tutkimustietoa, jota voisi hyödyntää tällaisessa tutkimuksessa. Yhtäältä valtuustomalli on ollut Suomessa käytössä jo riittävän kauan, joten mallien keskinäinen vertailu tutkimuksellisesti pitäisi onnistua.

Toisaalta pormestarijärjestelmää ja erityisesti pormestareita olisi mahdollista tutkia suhteessa virkajohtajajärjestelmään ja kunnanjohtajiin toisella tavalla. Lähestyminen ja näiden vertailu voitaisiin tässä jatkotutkimusideassa toteuttaa johtamiskompetenssien näkökulmasta. Tähän liittyen olisi hyödyllistä tutkia, miten muun muassa koulutustausta ja osaaminen vaikuttavat kaupungin johtamistyöhön. Entä mitä sellaista osaamista pormestarilta työssään vaaditaan, mitä kunnanjohtajalta välttämättä ei, ja toisinpäin. Lähtökohtaisesti kunnanjohtajalle asetetaan rekrytoinnissa tietyt pätevyysvaatimukset, jotka hänen tulee täyttää. Pormestariksi voisi teoriassa tavalliselle kuntalaiselle läpipääsemiseen riittää vankka ”kansansuosio” ja äänimäärä kunnallisvaaleissa. Johtamiskompetenssit ja kuntajohtajilta vaadittava ammatillinen osaaminen tai pätevyys ovat kokonaisuudessaan mielenkiintoisia aspekteja pormestareita sekä kunnanjohtajia nimitettäessä. Johtamiskompetensseja on mielenkiintoisuudestaan huolimatta tutkittu Suomessa kuitenkin melko vähän. Parkkinen ja muut (2023) julkaisivat Hallinnon Tutkimus-lehdessä artikkelin: ”Ammattimainen luottamushenkilö yhdistävänä poliittisena johtajana.” Julkaisussa tarkasteltiin ensimmäistä kertaa poliittisten johtajien kompetensseihin kohdentuvia vaatimuksia Suomessa (Parkkinen ja muut, 2023, s. 7). Tämä osoittaa, että aihetta ei juuri ole Suomessa vielä tutkittu. Tässäkin suhteessa johtajakompetensseihin kohdistuvat tutkimukset ovat ajankohtaisia, ja niille voitaisiin olettaa riittävän kysyntää myös jatkossa.

Jatkotutkimusideoita- ja mahdollisuuksia pormestarimalliin liittyen on yllättävänkin paljon tarjolla niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Saatavilla olevaa empiiristä ja teoreettista lähdeaineistoa on myös laajasti erilaisia jatkotutkimuksia varten. Kuntien johtaminen ja johtamisjärjestelmät ovat tutkimusaiheina kiinnostaneet historian valossa tutkijoita ja kiinnostavat edelleen. Yhtäältä kuntapäättäjät, viranhaltijat ja kuntalaisetkin

tarvitsevat lisää tutkittua tietoa kuntien jatkuvasti muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä kuntajohtamisesta. Tässä kappaleessa edellä mainitut ovat teemoja, jotka mahdollistavat monenlaisten jatkotutkimusten tekemisen. Tämäkin tapaustutkimus Turun kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisesta syntyi eräänä kandidaatin tutkielmani jatkotutkimusideana. Toiveissa on, että myös tässä työssä esitetyille jatkotutkimusideoille tulisi myöhemmin konkreettista käyttöä.

Lähteet

Anttiroiko, Haveri, A. Karhu, H. Ryynänen, A. & Siitonen, P. (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Noudettu 30.12.2023

Eduskunta.fi. (1998). Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi: HE 1/1998 vp. Noudettu 21.12.2023 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/fi/vaski/hallituksenesitys/documents/he_1+1998.pdf

Esityslistat/pöytäkirjat - Kaupunginhallitus 2019. (7.10.2019). 07.10.2019 - Pöytäkirja - 024/2019: Kaupungin johtamisjärjestelmän arviointiraportti (Kv): 378 §. Noudettu 14.1.2024 osoitteesta https://ah.turku.fi/kh/2019/1007024x/3969186.htm

Epressi.com/Turku. (1.11.2021). Turun pormestari Minna Arve: Yhteinen pormestariohjelma paaluttaa Turun toimet vuonna 2022. Noudettu 22.1.2024 osoitteesta https://www.epressi.com/tiedotteet/kaupungit-ja-kunnat/turun-pormestari-minna-arve-yhteinen-pormestariohjelma-paaluttaa-turun-toimet-vuonna-2022.html

Hakari, K. Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (2013). Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – Uuden julkisen hallinnan näkökulma. Hallinnon Tutkimus, 32 (2). Noudettu 10.12.2023 osoitteesta https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/100109

Hankonen, L. (2014). Kunnan johtamisjärjestelmä. Johtamismallina kunnanjohtaja, pormestari ja kunnallisneuvos. [Pro-gradu tutkielma, Vaasan yliopisto]. Osuva, 2014, Noudettu 26.11.2023 osoitteesta https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/7033/osuva_5698.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Haveri, A. Majoinen, K. & Jäntti, A. (Kuntaliitto). (2009). Haastava kuntajohtaminen. Noudettu 15.9.2023

Haveri, A. Stenvall, J. & Majoinen, K. (2011). Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta nro 224. Noudettu 2.12.2023 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2011/1402-kunnallisen-itsehallinnon-peruskivet-acta-nro-224

Haveri, A. Airaksinen, J. & Paananen, H. (2013). (Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto – Acta 250). Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina - Tarinoita kuntajohtamisesta. Noudettu 23.12.2023

Haveri, A. (10.6.2019). (Kuntalehti). Arto Haverin kolumni: Kuntajohtaminen 2.0. Noudettu 23.6.2024 osoitteesta https://kuntalehti.fi/kolumnit/arto-haverin-kolumni-kuntajohtaminen-2-0/

Haveri, A. (2022). Pormestari haastaa kunnanjohtajan – Onko kunnan johtamismallilla väliä? Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 122. Kaks – Kunnallisalan kehittämissäätiö. Noudettu 27.11.2023 osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2022/03/polemia_haveri_arto_pormestari_haastaa_kuntajohtajan.pdf

Helsingin Sanomat, (n.d). Pormestari. Noudettu 17.10.2023 osoitteesta https://www.hs.fi/aihe/pormestari/

Helsingin Sanomat/Lapintie, P. (20.2.2005). Turku siirtyi ensimmäisenä uuteen poliittiseen johtamisjärjestelmään. Noudettu 17.4.2024 osoitteesta https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004289439.html [rajattu pääsy]

Helsingin Sanomat/Hirsimäki, T. (8.8.2008). Pormestarimalli toi päätöksenteolle kasvot Tampereella. Noudettu 17.4.2024 osoitteesta https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004589016.html

Helsingin Sanomat/Lehtinen, T. & Perttu, J. (16.10.2017). Lasikatto murtui Turussa: Minna Arve valittiin kaupunginjohtajaksi yhden äänen erolla. Noudettu 17.4.2024 osoitteesta https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005411394.html

Heuru, K. (2000). Kunnan päätösvallan siirtyminen: Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto, Tampere 2000. Noudettu 25.7.2024 osoitteesta https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67034/951-44-4862-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hietala, K.J. (2007). Valta dualistisessa johtamisessa: Tarkastelussa kunta ja seurakunta. Tampereen yliopisto. Noudettu 12.1.2024 osoitteesta https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/77962/gradu01812.pdf?sequence=1

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2022) [2. painos]. Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Noudettu 11.12.2023 osoitteesta https://tritonia.finna.fi/uva/Record/tria.382624/Versions?sid=3509464513&imgid=1

Hämäläinen, K. Prättälä, K. & Ryynänen, A. (2009). [Edilex]. Kunnan johtaminen - demokratia, työnjako ja vastuu. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti 20/2009. Noudettu 13.12.2023 osoitteesta https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/6048.pdf

Hänninen, K. (2006). Visiosta toimintaan. Museoiden ympäristökasvatus sosiokulttuurisena jatkumona, säätelymekanismina ja innovatiivisena viestintänä. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Noudettu 12.12.2023 osoitteesta https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/13459/9513925706.pdf?sequence=1

Juhila, K. (n.d). Tietoarkisto. Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet. Noudettu 11.12.2023 osoitteesta https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/mita-on-laadullinen-tutkimus/laadullisen-tutkimuksen-ominaispiirteet/

Jyväskylän yliopisto. (13.8.2009). Prosessien ajallisen kehityksen kuvaaminen. Noudettu 12.12.2023 osoitteesta https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/ongelmanasettelu/prosessien-ajallisen-kehityksen-kuvaaminen

Jäntti, A. Haveri, A. Airaksinen, J. (Hallinnon tutkimus 2/2021). (2021a). Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan? Noudettu 26.11.2023 osoitteesta https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/95735/65144?acceptCookies1

Jäntti, A. Haveri, A. & Airaksinen, J. (27.5.2021b). Pormestarimalli kuntajohtamisen muotona – Pormestarimalliin liittyvät tavoitteet, odotukset ja uskomukset. Politiikka 63:2. Noudettu 14.12.2023 osoitteesta https://journal.fi/politiikka/article/view/101245

Jäntti, A. Haveri, A. Rannisto, P-H. (2021c). Helsinki. Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus. Tutkimuksia 2021:3. Noudettu 6.1.2024 osoitteesta

https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21_05_20_HKI_Johtamisjarjestelma nuudistus.pdf

Jäntti, A. Kork, A-A. Kurkela, K. Leponiemi, U. Paananen, H. Sinervo, L-M. & Tuurnas, S. (2022). Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus. Vastapaino, Tampere 2022. Noudettu 6.10.2023 osoitteesta https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/145657/Hallinnon_tutkimuksen_tulevaisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Jäntti, A. (b.), Paananen, H. Parkkinen, J. Haveri, A. & Airaksinen, J. (2022). Kuntajohtajuustutkimuksen tila ja tulevaisuus. Vastapaino, Tampere 2022. Noudettu 14.12.2023 osoitteesta https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/145777/Kuntajohtajuustutkimuksen_tila_ja_tulevaisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kultalahti, T. (30.3.2023). (Trepo). Kunnan johtamisjärjestelmä, kunnan etu ja kuntakonsernin kokonaisetu. Noudettu 21.12.2023 osoitteesta https://trepo.tuni.fi/handle/10024/146419

Kuntalehti/Miettinen, V. (26.10.2020). Lahti hautaa pormestarisuunnitelmat – pohja yhteisymmärrykseltä mureni loppusuoralla. Kuntalehti.fi. Noudettu 17.4.2024 osoitteesta https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteko/lahti-hautaa-pormestarisuunnitelmat-pohja-yhteisymmarrykselta-mureni-loppusuoralla/

Kuntalehti/Ylönen, J. (25.8.2023). Pormestarimallin viehätys väheni - johtamisjärjestelmän vaihdosta ei aktiivisesti pohdita ainakaan suurimmissa kaupungeissa. Kuntalehti.fi. Noudettu 8.10.2023 osoitteesta https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteko/pormestarimallin-viehatys-vaheni-johtamisjarjestelman-vaihdosta-ei-aktiivisesti-pohdita-ainakaan-suurimmissa-kaupungeissa/

Kuntalehti/Ylönen, J. (14.10.2019). Turku siirtyy pormestarimalliin 2021. Noudettu 8.1.2024 osoitteesta https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteko/turku-siirtyy-pormestarimalliin-2021/

Kuntalehti/Ylönen, J. (30.9.2019b). Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Lauri Kattelus esittää Turkuun pormestarimallia. Noudettu 13.1.2024 osoitteesta

https://kuntalehti.fi/tyopaikat/tyopaikkauutiset/kaupunginhallituksen-puheenjohtaja-lauri-kattelus-esittaa-turkuun-pormestarimallia/

Kuntalehti/Ylönen, J. (28.9.2023). Päätoimisten ja osa-aikaisten kuntapuheenjohtajien määrä kasvaa hitaasti – Suomessa heitä on nyt 49. Noudettu 26.7.2024 osoitteesta https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoimisten-ja-osa-aikaisten-kuntapuheenjohtajien-maara-kasvaa-hitaasti-suomessa-heita-on-nyt-49/

Kuntalehti/Ylönen, J. (12.2.2024). Kärkölä luopuu pormestarimallista - valtuusto päätti äänin 12–9. Noudettu 17.4.2024 osoitteesta https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteko/karkola-luopuu-pormestarimallista-valtuusto-paatti-aanin-12-9/

Kuntalaki 10.4.2015/410. Finlex. Noudettu 26.11.2023 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410

Kuntaliitto. (22.10.2018). Kunnan johtaminen: Kunnanjohtaja ja pormestari. Noudettu 26.11.2023 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/kunnan-johtaminen

Kuntaliitto. (2023b). Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. Noudettu 6.12.2023 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot

Kuntaliitto. (6.7.2023). Kuntajohtaminen. Noudettu 11.9.2023 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/kuntajohtaminen

Kuntaliitto. (25.2.2024). Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. Noudettu 8.4.2024 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot

Kurkela, K. (1.3.2023). Demokratian murros asettaa paineita ja kimmokkeita kuntien hallinnan avautumiselle. Vol 42 Nro 1 (2023): Hallinnon Tutkimus 1/2023. Noudettu 12.3.2024 osoitteesta https://doi.org/10.37450/ht.122497

Kyösti, A. (12.4.2024). Kuntien luottamushenkilöjohtajat politiikan ja hallinnon rajavyöhykkeellä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Noudettu 26.7.2024 osoitteesta https://trepo.tuni.fi/handle/10024/155502

Laine, M. (n.d.) Tapahtumakulun kuvaus. Tietoarkisto. Noudettu 6.6.2024 osoitteesta https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/tapahtumakulun-kuvaus/

Laki kuntalain muuttamisesta 29.6.2006, 578/2006. Finlex. Noudettu 26.11.2023 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060578

Leinonen, J. (2012). "Monelta suunnalta on tullut suitsia, mutta niiden kanssa on elettävä." Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta nro 323. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Noudettu 29.7.2024 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2012/1451-monelta-suunnalta-suitsia-suussa-mutta-niiden-kanssa-elettava-johtamisen

Moilanen, R. (2019). Pormestarille tietä antakaa – Pormestarimallin toteutuminen politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa. Noudettu 10.12.2023 osoitteesta https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/64107/Moilanen.Riikka.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Möttönen, S. (2012). (Kuntaliitto). Kunnan poliittisen johtamisen uudistaminen. Noudettu 23.12.2023

Näpärä, L. (12.3.2018). (Spoken). Haastateltavien löytäminen. Noudettu 15.6.2024 osoitteesta https://spoken.fi/haastateltavien-loytaminen/

OECD Public Governance Reviews (2010). Finland, working together to Sustain Success. Assessment and Recommendations. OECD. Paris. Noudettu 2.12.2023 osoitteesta https://www.oecd.org/gov/oecdpublicgovernancereviews-finlandworkingtogethertosustainsuccess.htm#Table_of_Contents

Oikeusministeriö. (22.6.2021). Oikeusministeriö – Tieto- ja tulospalvelu. Kuntavaalit 2021 / Tulokset / Varsinais-Suomen vaalipiiri / Turku. Noudettu 27.12.2023 osoitteesta https://tulospalvelu.vaalit.fi/KV-2021/fi/kutulos_853.html

Paananen, H. (9.12.2022). Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen. Focus Localis 2/2023: Lektio. Noudettu 14.12.2023 osoitteesta https://journal.fi/focuslocalis/article/view/125842/78870

Paananen, H. Jäntti, A. Lajunen, S. Kyösti, A. & Haveri, A. (2022). Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntienhallintosäännöissä. Noudettu

1.2.2024 osoitteesta https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/145007/Ammattimaisten_luottamushenkil_iden_johtajuuden_ulottuvuudet_kuntien_hallintos_nn_iss_.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Parkkinen, J. Paananen, H. & Kyösti, A. (1.3.2023). Ammattimainen luottamushenkilö yhdistävänä poliittisena johtajana. Hallinnon tutkimus 1/2023. Noudettu 13.3.2024 osoitteesta https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/115497

Perikangas, S. & Tuurnas, S. (21.6.2023). Design for inclusive digital co-production. Noudettu 16.6.2024 osoitteesta https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2023.2224819

Perikangas, S. (13.10.2023). Moodle. Prosessien tutkimus. Noudettu 11.12.2023 osoitteesta https://learn.uwasa.fi/pluginfile.php/65808/mod_url/intro/Prosessien-tutkimus.pdf

Perustuslaki 11.6.1999/731. Finlex. Noudettu 21.12.2023 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L11P121

Piipponen, S-L. & Pekola-Sjöblom, M. (2018). Valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat Manner-Suomen kunnissa vuonna 2017. Uutta kunnista 3/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Noudettu 25.7.2024 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1921-valtuustojen-ja-hallitusten-puheenjohtajat-manner-suomen-kunnissa-vuonna-2017

Piipponen, S-L. & Pekola-Sjöblom, M. (2024). Päätoimiset ja osa-aikaiset puheenjohtajat Manner-Suomen kunnissa 2005–2023. Uutta kunnista -julkaisu nro 3/2024. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Noudettu 26.7.2024 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2276-paatoimiset-ja-osa-aikaiset-puheenjohtajat-manner-suomen-kunnissa-2005-2023

Polemiikki-lehti 4/2023. Noudettu 2.8.2024 osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2023/11/polemiikki-4_2023_web_per-sivu.pdf

Politiikasta-lehti / Jäntti, A. & Haveri, A. (14.9.2021). Noudettu 17.1.2024 osoitteesta https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/139975/Pormestarimalli_vahvisti_poliittista_johtajuutta.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rautio, S. /Kuntalehti. Sari Rautio kolumni: Ketä kiinnostaa johtaa kuntaa? Noudettu 5.2.2024 osoitteesta https://kuntalehti.fi/kolumnit/sari-rautio-kolumni-keta-kiinnostaa-johtaa-kuntaa/

Ryynänen, A. Kunnallisalan kehittämissäätiö – Kaks.fi. (6/2001). Kuntayhteisön johtaminen. Noudettu 12.9.2023 osoitteesta https://kaks.fi/julkaisut/kuntayhteison-johtaminen-3/ ja https://kaks.fi/wp-content/uploads/2010/04/Ryyn%C3%A4nen_kuntayhteis%C3%B6n.pdf

Ryynänen, A. (2010). Pormestari. (Oy Unipress Ab). Noudettu 21.12.2023

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>. Noudettu 11.12.2023 osoitteesta https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_2.html

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006b). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>. Noudettu 10.1.2024 osoitteesta https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_3.html

Sallinen, S. Majoinen, K. Salenius, M. (2012). (Kuntaliitto). Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Noudettu 23.12.2023

Stenvall, J. Airaksinen, J. (2009). Manse mallillaan - Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Acta nro 211. Noudettu 10.12.2023 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2009/1326-manse-mallillaan-tampereen-mallin-arviointi-ja-palveluinnovaatiot-acta-nro-211

Svara, J. H. & Watson, D. J. (2010). More than mayor or manager: Campaigns to change form of government in America's large cities. Washington, DC: Georgetown University Press. Noudettu 24.4.2024 osoitteesta https://www.researchgate.net/publication/293207843_More_than_mayor_or_manager_Campaigns_to_change_form_of_government_in_America's_large_cities [rajattu pääsy]

Sweeting, D. & Hambleton, R. (2020). The dynamics of depoliticisation in urban governance: Introducing a directly elected mayor. Urban Studies, 57(5), 1068–1086. Noudettu 24.4.2024 osoitteesta https://www.jstor.org/stable/26959493 [rajattu pääsy]

Tilastokeskus. (13.7.2021). Yli puolet äänestäjistä äänesti ennakkoon. Äänestysprosentit kuntavaaleissa 1984–2021. Noudettu 27.12.2023 osoitteesta https://www.stat.fi/til/kvaa/2021/05/kvaa_2021_05_2021-07-13_tie_001_fi.html

Tilastokeskus. (31.12.2022). Tunnuslukuja väestöstä muuttujina Tiedot, Alue ja Vuosi. Noudettu 6.12.2023 osoitteesta https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/table/tableViewLayout1/?loadedQueryId=45ba5f20-2525-44b7-96f0-0459758e1b5b&timeType=top&timeValue=1

Tilastokeskus. (1.1.2023). Luokitustiedotteet, alueluokitusmuutokset 1.1.2023. Noudettu 10.9.2023 osoitteesta https://www.stat.fi/fi/luokitukset/luokitustiedotteet/

Turku.fi/pormestariohjelma. (2021). Pormestarien Turku – Toiminnan vuosikymmen Turun kaupungin pormestariohjelma 2021–2025. Noudettu 13.3.2024 osoitteesta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/pormestariohjelma_2021_suomi_web.pdf

Turku. (23.8.2021). Turun uudeksi pormestariksi valittu Minna Arve. Noudettu 9.12.2023 osoitteesta https://www.turku.fi/uutinen/2021-08-23_turun-uudeksi-pormestariksi-valittu-minna-arve

Turku.fi. (14.10.2019). Turku siirtyy pormestarimalliin. Noudettu 8.1.2023 osoitteesta https://www.turku.fi/uutinen/2019-10-14_turku-siirtyy-pormestarimalliin

Turku.fi, (27.9.2019b). Turun kaupungin johtamisjärjestelmän arviointityön ohjausryhmän raportti. Noudettu 8.1.2024 osoitteesta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/ohjausryhman_raportti_final.pdf

Turku.fi, (2023). Turun pormestarit. Noudettu 13.1.2024 osoitteesta https://www.turku.fi/organisaatio/kaupungin-johto/pormestarit

Turku.fi, (2023b). Johtoryhmän jäsenten esittely. Noudettu 17.1.2024 osoitteesta https://www.turku.fi/johtoryhman-jasenten-esittely

Turkulainen/Koivisto, J. (18.3.2017). Pormestarimalli nostaa Turussa päätään – demarivaikuttaja syyttää kokoomusta jarruttelusta. Noudettu 17.4.2024 osoitteesta https://www.turkulainen.fi/paikalliset/1599824

Turun Sanomat/Heino, J. (22.5.2021). Pormestarimallin isä sai työvoiton – Seppo Lehtinen taisteli vuosikymmeniä Turun uudistuksen puolesta. Noudettu 17.4.2024 osoitteesta https://www.ts.fi/uutiset/5310344

Turun Sanomat/Miikkola, M. (8.11.2022). Turun pormestarimalli käy, toimii ja kukkuu. Noudettu 19.4.2024 osoitteesta https://www.ts.fi/lukijoilta/5798088

Tuurnas, S. & Rossi, P. 2.5.2023. Moodle. Aineiston keräämisen menetelmät: Haastattelut. Noudettu 11.12.2023 osoitteesta https://learn.uwasa.fi/pluginfile.php/65812/mod_url/intro/Haastattelut_luentodiat.pdf

Valtiovarainministeriö. (2023). Kuntalainsäädäntö, kuntalaki. Noudettu 21.12.2023 osoitteesta https://vm.fi/kunta/kuntalainsaadanto

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). Julkinen johtaminen. Tietosanoma Oy. Noudettu 22.7.2024.

Wollmann, H. (2008). Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective. Noudettu 1.2.2024 osoitteesta https://www.researchgate.net/publication/232903968_Reforming_Local_Leadership_and_Local_Democracy_The_Cases_of_England_Sweden_Germany_and_France_in_Comparative_Perspective

Wollmann, H. (2014). The directly-elected mayor in the German Länder—introduction, implementation and impact. Noudettu 31.1.2024 osoitteesta https://www.researchgate.net/publication/264388609_The_directly-elected_mayor_in_the_German_Lander-introduction_implementation_and_impact

Yle, (n.d). Pormestarit. Noudettu 17.10.2023 osoitteesta https://yle.fi/uutiset/18-217971

Yle, (9.5.2005, päivitetty 29.10.2008). Tampere siirtyy pormestarimalliin. Noudettu 9.12.2023 osoitteesta https://yle.fi/a/3-5216484

Yle, (10.10.2019). Turku aikoo keskittää valtaa superpormestarille – Tampereellakin seurataan, miten homma onnistuu. Noudettu 10.1.2024 osoitteesta https://yle.fi/a/3-11013426

Yle. Hiltunen. (2.6.2020). Laitilan kaupunginjohtajaksi valittu Lauri Kattelus jättää Turun kaupunginhallituksen haikein mielin. Noudettu 14.1.2024 osoitteesta https://yle.fi/a/3-11380206

Yle, Collin. (13.4.2021a). Pormestari johtaa Helsingin ja Tampereen tavoin pian Turkuakin – väännämme rautalangasta, kuinka pormestari valitaan. Noudettu 9.12.2023 osoitteesta https://yle.fi/a/3-11881809

Yle, Vähämäki. (23.8.2021b). Pormestari palasi Turun johtajaksi sadan vuoden tauon jälkeen. Noudettu 6.12.2023 osoitteesta https://yle.fi/a/3-12069477

Yle, Hiltunen. (28.4.2022). Eduskuntaan nouseva Ville Valkonen jatkaa Turun apulaispormestarina toukokuun puoliväliin. Noudettu 13.1.2024 osoitteesta https://yle.fi/a/3-12417968

Liitteet

Liite 1. Haastattelukysymykset

Tutkimuksessa haastateltaville esitetyt haastattelukysymykset olivat seuraavat.

1. Mitkä olivat käänteentekevät ajurit, jotka kannustivat uudistamaan kaupungin johtamisjärjestelmää? Millaisia nämä ajurit olivat, ja miten ne ilmenivät?
2. Mitkä olivat mielestäsi keskeisimmät perusteet sille, että Turun kaupungin vaihtoi johtamisjärjestelmänsä pormestarimalliin?
3. Pormestarimalliin siirtymistä perustellaan poliittisen johtamisen vahvistumisella ja demokratiakysymyksillä: Uskotko sinä pormestarimallin vahvistavan yleisesti demokraattista päätöksentekoa kunnassa ja edistävän edustuksellisen demokratian toteutumista? Jos uskot, niin millä tavoin?
4. Kenen tai keiden aloitteesta johtamisuudistus Turun kaupunginhallinnossa sai mielestäsi alkunsa?
5. Minkälaisena näet johtamisuudistuksen prosessin aikajanan? Mitkä olivat mielestäsi sen keskeisimmät tapahtumat?
6. Minkälaisia haasteita pormestariuudistuksen prosessissa kohdattiin suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa? Kuinka nämä mahdolliset haasteet taklattiin?
7. Johtamisuudistuksesta päätettiin virallisesti kaupunginvaltuuston kokouksessa 14.10.2019 (päätös syntyi selvästi äänin 50–15). Mistä uskot pormestarimallin näin vahvan kannatuksen johtuneen?
8. Kuinka toimintaympäristö on muuttunut mielestäsi Turussa, ja miten muutos on vaikuttanut kaupungin johtamiseen? Entä pormestarimalliin siirtymiseen?
9. Minkälaisena näet pormestarimallin tulevaisuuden Turussa ja yleisesti Suomessa?