

# **VALTASUHTEET KRIISISSÄ**

Luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijoiden väliset valtasuhteet Karkkilassa  
1990–1995

Jarkko Seppälä

Pro gradu -tutkielma

Valtio-oppi

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian  
laitos

Jyväskylän yliopisto

7.12.2009

## TIIVISTELMÄ

### VALTASUHTEET KRIISISSÄ

Luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijoiden väliset valtasuhteet Karkkilassa 1990–1995

Jarkko Seppälä

Pro gradu -tutkielma

Valtio-oppi

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Kia Lindroos

7.12.2009

101 sivua

---

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijoiden väliset valtasuhteet rakentuivat ja muuttuivat Karkkilassa 1990-luvun kriisin aikana. Karkkilan kaupungin ajautuminen taloudelliseen kriisiin 1990-luvun alussa johti ensin kaupunginjohtajan virastapidättämiseen ja edelleen muutosjohtajan valintaan. Taloudellisen kriisin seurauksena Karkkilasta tuli hetkessä Suomen velkaantunein kunta, kun kaupunki otti kannettavakseen Karkkilan Teollisuuskylä Oy:lle takaamansa lainat.

Tutkimuksen teoriana on käytetty Michel Foucault'n valta-analyysiä ja analyysimenetelmänä on sovellettu Foucault'n genealogista analyysiä. Teoriapohja muodostaa ennemminkin tarkastelunäkökulman arkistoaineistolle kuin toimisi yksioikoisesti aineiston selittäjänä. Tärkeämmässä osassa tutkimuksessa onkin tapahtumien selventäminen ja tätä kautta tarinan rakentaminen siitä, mitä Karkkilassa tarkasteluajanjaksona tapahtui.

Tutkimuksen aineiston muodostavat Karkkilan kaupunginvaltuuston pöytäkirjat, joista tutkimuksessa on keskitytty talouteen, kaupunginjohtajan viran järjestelyihin, teollisuuskylään liittyvään päätöksentekoon sekä karkkilalaiseen paikallisidentiteettiin. Ajallinen rajaus on tehty kriisin ajanjakson mukaisesti vuosiin 1990–1995.

Tutkimuksessa selviää, että Karkkila ei ajautunut ainoastaan taloudelliseen kriisiin, vaan myös poliittis-hallinnolliseen ja paikallisidentiteettiä ravistelleeseen kriisiin. Näiden kolmen kriisin kautta hahmottuvat valtasuhteiden jatkuvasti muuttuva verkosto. Tämä johti viranhaltijoiden korostuneeseen valta-asemaan. Tämän lisäksi valtuutetut myös osaltaan siirsivät vaikeissa kysymyksissä vastuuta julkisessa keskustelussa pois itseltään, asettaen itsensä ikään kuin päätöksenteon ulkopuolelle. Muutosjohtajan katsottiin edustavan kaupungin ulkopuolista ”toiseutta”.

Valtuutetut myös perustelivat päätöksentekoa usein pakon kautta, vaikka aineiston pohjalta on todettavissa, että toiminnan mahdollisuuksia oli aina olemassa. Tarkastelussa selviää myös, että pakon politiikkaa käytettiin kriisin aikana paitsi perustelemaan tehdyt päätökset julkisuudessa, myös perustelemaan vaikeat päätökset päätöksentekijöille itselleen. Vaikka päätöksenteko säilyi lainsäädännön mukaisesti valtuuston hallussa, siirtyi monissa tilanteissa valtaa viranhaltijoille, kun luottamushenkilöorganisaatio halusi irrottaa itsensä henkisesti päätöksenteosta ja sen seurauksista. Esityksiä kritisoitiin julkisuudessa, mutta kuitenkin hyväksyttiin selkeällä enemmistöllä.

**Avainsanat:** Karkkila, valtasuhteet, kunta, demokratia, kriisi, valtuusto

# SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO .....	2
1. JOHDANTO .....	3
2. KARKKILAN KRIISI – AJAUTUMINEN KRIISIKUNNAKSI .....	8
2.1. Högfors, U.I. Pyhäjärvi, Karkkilan kauppala ja Karkkilan kaupunki .....	8
2.2. Ajautuminen talousahdinkoon.....	9
2.3. Kriisikunta Karkkila ja 1990-luvun lama .....	14
2.4. Luottamushenkilöorganisaation rakenne ja muutokset.....	17
3. KUNNALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO .....	21
3.1. Kunnan hallinnon tasot kuntalain näkökulmasta.....	21
3.2. Valta kunnallispolitiikassa.....	24
3.3. Poliitiikan ja hallinnon suhde kunnallisessa päätöksenteossa .....	26
4. Valta ja hallinta.....	30
4.1. Foucault ja valtasuhteet .....	31
4.1.1. Mitä on valta? .....	31
4.1.2. Vallan genealogia.....	34
4.1.3. Valta suhteissa .....	37
4.2. Governmentality ja hallinnan logiikka .....	40
4.3. Valtapeli, governmentality ja genealogia .....	43
5. Vallan rakentuminen.....	46
5.1. Talousarvio- ja kuntasuunnitelmäkäsittelyt 1990–1995 sekä vakauttamissuunnitelman hyväksyminen 1994 .....	46
5.2. Kaupunginjohtajan viran hoitaminen ja sen järjestelyt.....	56
5.3. Teollisuuskylään ja kiinteistötoimintaan liittyvä päätöksenteko .....	64
5.4 Identiteetti valtasuhteissa .....	69
6. VALTASUHTEET KRIISISSÄ .....	75
7. POHDINTAA .....	91
LÄHTEET .....	96

# 1. JOHDANTO

## *Tutkimuksen lähtökohdat*

Karkkilan kaupunki ajautui syvään talouskriisiin 1990-luvun alussa, kun lama koetteli kovalla kädellä koko suomalaista yhteiskuntaa. Karkkila oli yksi kuntasektorin epäonnisista ja kaupungista kasvoikin parissa päivässä Suomen velkaantunein kunta. Pääasialliset syyt talouden romahtamiseen löytyvät kaupungin toiminnan sisältä. Kaupunki tuki suurella rahalla paikallisia yrityksiä rakentamalla teollisuuskylää ja panostaen yritysten toimintaedellytyksiin. Perinteikäs teollisuuskaupunki Karkkila takasi omistamansa teollisuuskyläyhtiön lainoja, eikä riskien realisoitumiseen uskottu. Kauhuskenaariot kävivät kuitenkin toteen 1990-luvun laman myötä ja kaupunki ajautui syviin taloudellisiin vaikeuksiin.

Käytännössä kaupunki oli konkurssikypsä, kun valtio tuli apuun elvyttämään kaupungin taloutta myöntämällä mm. korkotukilainaa uuden lainsäädännön turvin. Vuonna 1994 hyväksytyä kriisikuntien apukäytäntöä kutsuttiin aikoinaan lain voimaantullessa Lex Karkkilaksi. Lain nojalla sisäasiainministeriö voi hyväksyä kunnan rahoituslaitoslainan korkotukilainaksi ja myöntää sille valtion varoista korkotukea sekä myöntää kunnalle erityistä vakautuslainaa. Taustalla on erityisesti tavoite kunnallisten palvelujen turvaamiseksi kunnan talouden kriisiytyessä.

Valtasuhteiden analysointi on Karkkilan tilanteessa mielenkiintoista jo siinäkin mielessä, että Karkkilassa palkattiin vuonna 1993 virastapidätetyn kaupunginjohtajan tilalle muutosjohtajaksi yrityskonsultti, jonka tehtävänä oli kaupungin talouden elvyttäminen ja tasapainottaminen. Muutosjohtajalle, joka toimi myös vs. kaupunginjohtajana, annettiin normaalien valtuuksien lisäksi vielä erityisvaltuuksia johtosäännön muutoksella. Myös kaupungin poliittis-hallinnollinen järjestelmä oli kriisissä. Karkkilan kaupunki tuli tunnetuksi Suomen velkaantuneimpana kuntana. Kuitenkin kaupungin päätöksenteko onnistui yhdessä valtion korkotuki- ja vakautuslainojen avulla suoriutumaan velvoitteistaan ja kehittämään kaupunkia edelleen. Tätä varten hyväksyttiin vakauttamissuunnitelma vuonna 1994. Uusi vakituinen kaupunginjohtaja aloitti virassaan

alkuvuodesta 1995. Uuden vakituisen kaupunginjohtajan myötä myös poliittis-hallinnollinen kulttuuri alkoi vakiintua uudelleen.

### ***Tutkimusongelma ja käsitteistö***

Tutkimuksen tavoitteena on hahmottaa kunnan luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijoiden välisiä valtasuhteita kriisitilanteessa. Esimerkkikaupunki Karkkilan kautta selvitetään, miten valtasuhteet näkyivät ja millaisia muutoksia niissä oli havaittavissa. Lisäksi tarkastellaan sitä, yritettiinkö valtaa ja vastuuta siirtää poliittisessä päätöksenteossa ja julkisessa keskustelussa.

Tätä taustaa vasten on tutkimusongelmani tiivistettävissä seuraavaan kysymykseen:

Miten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliset valtasuhteet rakentuivat ja muokkautuivat kriisitilanteessa Karkkilassa 1990-luvun alussa?

Tarkoituksena ei ole yksinomaan selvittää sitä, miten kriisi vaikutti valtasuhteisiin, vaan tutkia myös sitä, miten valtasuhteet vaikuttivat kriisiin. Kaupungin tilanteesta on eriteltävissä kolme eri kriisiä: taloudellinen kriisi, poliittis-hallinnollinen kriisi ja paikallisidentiteetin kriisi. Kaikilla näillä kolmella kriisillä on myös osaltaan tiivis kahdensuuntainen yhteys valtasuhteisiin.

Tutkimukseni tarkoitus on myös kirjoittaa auki sitä, mitä tuolloin tapahtui ja millaisia muutoksia Karkkilan poliittisessä kulttuurissa tapahtui. Tarkoitukseni on tarinan kautta tuottaa kokonaiskuva kaupungin tilanteesta tarkasteluvuosina ja osoittaa myös pienten yksityiskohtien merkitys kokonaisuuden tulkinnassa.

Lähtökohtaisena oletuksena pidän, että kriisitilanteessa viranhaltijoiden valta kasvaa ja luottamushenkilöt ikävissä päätöksissä pyrkivät myös siirtämään vastuuta pois itseltään. Vastuu on tärkeä osa vallan ilmenemistä ja valtasuhteiden muutoksia. Vastuulla paitsi perustellaan valtaa, myös saatetaan siirtää sitä pois itseltä. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole tarkastella tehtyjen päätösten oikeellisuutta tai onnistumista, eikä myöskään etsiä syyllisiä kriisiin. Tarkoituksena on puhtaasti tarkastella valtasuhteiden muutoksia tietyn ajanjakson sisällä.

Tässä tutkimuksella luottamushenkilöillä tarkoitetaan kunnan luottamushenkilöorganisaatiota, eli valtuuston, kaupunginhallituksen ja lautakuntien jäseniä. Tarkastelussa on erityisesti valtuuston toiminta, koska suurin osa muutoksen ja kriisin hallinnasta oli valtuusto alaista päätöksentekoa. Viranhaltijoilla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan lähinnä kaupungin ylimpiä viranhaltijoita, kuten kaupunginjohtajaa ja vs. kaupunginjohtajaa, mutta myös muista merkittäviä johtavia viranhaltijoita. Karkkilan tapauksessa on aineiston pohjalta havaittavissa, että viranhaltijapuolen rooli kuitenkin tiivistyy pitkälti kaupunginjohtajaan.

### *Aineisto ja menetelmä*

Tutkimuksen teoreettisena pohjana käytän Michel Foucault'n valtateoriaa. Michel Foucault'n valta-analyysin mukaan valta on suhteissa ja kaikkialla. Valta on jatkuvaa kamppailua, mutta kamppailu voi saada myös vakiintuneempia muotoja. Valta rakentaa identiteettejä ja tuottaa todellisuutta. Tutkimuksessani analysoin vallan ilmenemistä luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijoiden välillä suhteessa esitettyyn valtateoriaan nähden valtuuston toiminnan ja karkkilalaisen paikallisidentiteetin kautta.

Tutkimusmenetelmänä käytän teoriapohjan mukaista genealogista valta-analyysiä. Genealogisen lähestymistavan mukaan tapahtumat eivät seuraa toisiaan kausaalisesti, vaan yksittäisten ilmiöiden taustalla on moninainen joukko yksittäisiä ja jopa vähäpätöisiltä tuntuvia seikkoja, joiden merkitys aukeaa vasta lähemmin tarkasteltuna.

Pääasiallisena aineistona tutkimuksessani käytän Karkkilan kaupungin toimielimistä erityisesti kaupunginvaltuuston pöytäkirjoja sekä tehtyjä suunnitelmia ja raportteja. Valtuuston pöytäkirjoista on luettavissa myös kaupunginhallituksen käsittelyt asiakohdan osalta. Pöytäkirjat ovat päätöspöytäkirjoja – eivät keskustelupöytäkirjoja – joten varsinaisten diskurssien löytäminen on sangen haastavaa. Tutkimuksessa käydään läpi päätöksiä paitsi päätöksenteon vaiheiden, myös päätösten sanamuodon ja tehtyjen muutosten kautta. Huomiota kiinnitetään myös siihen, kuinka suurella enemmistöllä päätös saavutettiin.

Tämän lisäksi tarkastelen karkkilalaisen identiteetin näkökulmasta toimijuutta, valtaa ja vastuunkantoa. Päähuomio kiinnittyy paikallisidentiteetin muovautumiseen erityisesti kriisin alkuvaiheessa. Tarkastelussa nostan esiin identiteetin kriisiytymisen sekä taloudellisen ja poliittis-hallinnollisen kriisin rinnakkaisuuden, samalla kun tutkin, mitä vaikutusta tällä oli valtasuhteiden muutokselle.

### *Tutkimuksen rajaus*

Tutkimuksen rajaus pöytäkirjojen osalta on tehty vuosille 1990–1995. Tämä rajaus on tehty kriisin ajankohdan mukaan. Tarkastelu alkaa jo ennen varsinaista talouskriisiä, jotta olisi nähtävissä, millaisiin muutoksiin valtasuhteiden osalta kriisi johti. Poliittis-hallinnollinen kulttuuri alkoi vakiintua uudestaan, kun uusi vakituinen kaupunginjohtaja aloitti virassaan vuoden 1995 alussa. Tästä syystä tarkastelujakso loppuu vuoteen 1995, siten että viimeiset keskustelut liittyvät vuoden 1996 talousarvioon.

Koska vuosilta 1990–1995 kerätty arkistomateriaali on hyvin laaja, on tutkimuksessa rajattava tarkastelu temaattisiin kokonaisuuksiin. Tässä tutkimuksessa rajaus on tehty neljään pääkohtaa: talouteen liittyvään päätöksentekoon, kaupunginjohtajan viran järjestelyihin, teollisuuskylään liittyvään päätöksentekoon sekä karkkilalaiseen paikallisidentiteettiin. Tähän rajaukseen ja jaotteluun päädyin tutustuttuani laajaan arkistoaineistoon ja selvitettyäni ne temaattiset kokonaisuudet, joilla oli eniten merkitystä valtasuhteiden muotoutumiselle.

Karkkilan ajautumista talousahdinkoon käsittelevässä alaluvussa käytän lähteenä lähinnä Elina Pekkarisen pro gradu -tutkielmaa vuodelta 2008. Pekkarisen tutkielma oli ensimmäinen, jossa Karkkilan talouden kriisiytymistä kirjoitettiin laajasti auki. Identiteettiä koskevassa alaluvussa käytän aineistona Sari Soinisen pro gradu -tutkielmaa vuodelta 2000. Tämän rajauksen tein siksi, että mielestäni oli turhaa lähteä analysoimaan paikallislehtien kirjoittelua tarkastelujakson ajalta, kun se oli tehty jo ennenkin. Tämä antoi mahdollisuuden tässä tutkimuksessa paremmin syventyä niihin vaikutuksiin, joita karkkilalaisen paikallisidentiteetin muutoksilla oli valtasuhteisiin.

Foucault'n valta-analyysin valitsin teoria-aineistoksi siitä syystä, että sen avulla pääsee syvemmin pureutumaan vallan monimutkaiseen verkostoon ja jatkuviin muutoksiin. Pääroolissa tutkimuksessa on kuitenkin pöytäkirja-aineiston pohjalta kirjoitettu tarina, joka kuvaa itsessään valtasuhteiden muutoksia. Foucault'n käsitykset tarjoavat kuitenkin vain yhden tavan tarkastella aineistoa ja sitä kautta luo lähtökohdan aineiston analyysiin. En keskity vertailemaan kaikkia tapahtumia esitettyyn teoriaan, vaan ennemminkin pyrin kirjoittamaan tarinaa teorian lähtökohdasta käsin.



## 2. KARKKILAN KRIISI – AJAUTUMINEN KRIISIKUNNAKSI

Vaikka Karkkilan kaupunki on monelle tuttu juuri sen suuren velkataakan ja talousvaikeuksien takia, ei silti kaupungin ajautumisesta kriisiin ole kirjoitettu kovinkaan paljon. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa Karkkilan kaupunkia on pidetty varoittavana esimerkkinä liiallisten riskien ottamisesta ja riskien jäämisestä veronmaksajien kannettavaksi, tietämättä tarkkaan, mitkä seikat johtivat Karkkilan suuriin taloudellisiin vaikeuksiin 1990-luvun alkupuolella. Vasta vuonna 2008 kirjoitti Elina Pekkarinen pro gradu-tutkielmassaan (Pekkarinen 2008) kattavasti auki Karkkilan talousvaikeuksien vaiheita. Pekkarisen keskittyessä Karkkilan elinkeinopolitiikkaan, luotaan tutkimuksessani syvemmälle luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisiin valtasuhteisiin ja niiden muutoksiin.

Karkkilan kaupunki on tutkimuskohteena toki poikkeuksellinen, sillä tapahtumiin ja päätösten toimeenpanoon liittyi niin monia poikkeuksia ja erikoisuuksia verrattuna konventionaaliseen kunnalliseen päätöksentekoon. Poikkeukselliset toimintatavat antavat kuitenkin oman mielenkiintoisen lisänsä valtasuhteiden tutkimukseen. Yleisesti voidaankin historiallisesta näkökulmasta katsoen sanoa, että Karkkila oli ennen talousvaikeuksia sangen tavallinen suomalainen pikkukaupunki, jossa ongelmat ja haasteet olivat kuin missä tahansa pienessä teollisuuskaupungissa. Koska Karkkilan talousvaikeudet pitkälti aiheutuivat pyrkimyksestä kaupungin voimakkaaseen kehittämiseen, on syytä ottaa tarkasteluun myös kaupungin historiallinen viitekehys.

### ***2.1. Högfors, U.I. Pyhäjärvi, Karkkilan kauppala ja Karkkilan kaupunki***

Karkkilan kaupungin kehittymisen juuret juontavat 1800-luvun alkupuolelle, jolloin rautamalmilöydöstä alkaneet askeleet johtivat teollisen toiminnan alkuun. Högforsin ruukki perustettiin vuonna 1820-luvulla ja alueen kehittyminen teolliselle pohjalle alkoi. Masuunin

käyttöönotto tapahtui vuonna 1823. Suurin muutos alkuun oli se, että ruukin käynnistäminen toi eristäytyneelle maalaispaikkakunnalle ”uusia ja maailmaa nähneitä kasvoja”. (Aalto & Rentola 1992, 249–265.)

U.I. Pyhäjärvi, eli Uudenmaan läänin Pyhäjärvi, toimi Karkkilan alueella vuodesta 1720 eteenpäin. Tuolta ajalta on ensimmäiset maininnat Pyhäjärvestä kirkonkirjoissa. Noin 10 vuotta myöhemmin vuonna 1731 oli Pyhäjärven henkikirjat jo erotettu Vihdin kirjoista. Tuosta on jatkunut Karkkilan alueen kehittyminen, jonka keskiössä on ollut Högforsin alue. Ensimmäisessä kunnanvaltuustossa vuonna 1919 laitettiin alulle tehdasalueen muodostaminen taajaväkiseksi yhdyskunnaksi. Ajatus kuitenkin kaatui, kun valtiolta alkoi suosia kokonaan erillisiä kuntia, kauppaloita. Pyhäjärven ensimmäinen kunnanvaltuusto oli täysin porvareiden hallitsema. Uusi lainsäädäntö helpotti vuonna 1926 kauppaloitten perustamista ja lopulta pitkien vääntöjen jälkeen syntyi Pyhäjärven keskukselta Karkkilan kauppala vuonna 1931. (Aalto & Rentola 1992, 171; 773–791.)

Pyhäjärvi ja Karkkilan kauppala yhdistyivät vuonna 1969 ja kun kauppalat muutettiin kaupungeiksi, syntyi Karkkilan kaupunki vuonna 1977. Karkkilan kaupunki on rakentunut Högforsin ruukkialueen ympärille ja vanhan teollisuuskaupungin perintö näkyy vahvasti kaupungin arjessa ja poliittisissa valtasuhteissa. Karkkila on myös vaalinut perinteitä, saneeraamalla muun muassa entisiä tehdasrakennuksia virasto- ja hallintotiloiksi. Rakennusten ulkoasuun ei ole koskettu. Karkkila on ylpeä teollisesta historiastaan ja pikkukaupungille ruukin merkitys on ollut suuri. Parhaimpina vuosina tehdas kun työllisti noin puolet kaupungin työssäkäyvästä väestöstä.

## ***2.2. Ajautuminen talousahdinkoon***

Pääsyyt Karkkilan ajautumiseen niin syvään taloudelliseen kriisiin olivat Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n toiminta ja riskinotto. Kauppa- ja teollisuusministeriön alainen teollisuuskylätyöryhmä päätti vuonna 1978 ottaa Karkkilan mukaan teollisuuskylähankkeeseen, jossa ministeriö osallistui osarahoittajana teollisuuskylän rakentamiskustannuksiin. Saman vuoden loppuun mennessä Karkkilan kaupunginvaltuusto tekikin jo periaatepäätöksen teollisuuskylän rakentamisesta valtatie 2:n varteen, niin kutsutulle Pitkälän teollisuusalueelle. Samassa kokouksessa valtuusto perusti

elinkeinoasiamiehen toimen. Toimenhaltija toimi jatkossa myös Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n toimitusjohtajana vuoteen 1984 saakka. (Pekkarinen 2008, 23–24.)

Vuonna 1979 kaupunginvaltuusto perusti Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n, jonka tehtäväksi teollisuuskylähankkeen toteutus annettiin. Seuraavassa kokouksessaan samana vuonna kaupunginvaltuusto teki periaatepäätöksen yhtiön velkojen takaamisesta. Vastavakuuksia ei vaadittu, sillä katsottiin kunnan pystyvän yhtiön pääosakkaana vaalivan sijoitustaan ja hillitsevän riskejä. Vuonna 1980 voimaantullut laki mahdollisti osakeyhtiön perustamisen vain yhdellä perustajajäsenellä. Aiemmin perustamiseen oli vaadittu kolmea omistajatahoa. Karkkilan kaupunki päätti perustaa yksin Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n, jonka se omisti kokonaan itse. Karkkila sijoitti yhtiöön aluksi 600.000 markkaa osakepääomaa, josta reilu kolmannes apporttina maa-alueena. Vuonna 1980 perustetun yhtiön toimialaksi määriteltiin ”omistus- ja vuokraoikeuden nojalla hallita Karkkilan kaupungin alueella olevia kiinteistöjä ja rakentaa teollisuus- ja palvelutiloja yrittäjien käyttöön luovutettavaksi, ylläpitää yrityksiä palvelevaa yhteistä toimintaa sekä vuokrata ja myydä maata yrityksille liiketoiminnan harjoittamista varten.” (Pekkarinen 2008, 24.)

Yhtiön hallituksen enemmistö tuli kaupungilta itseltään. Hallituksen puheenjohtajana toimi kaupunginjohtaja. Kaupunginvaltuuston puheenjohtajan lisäksi hallituksessa oli koko toiminnan edustajat myös jokaisesta merkittävästä valtuustoryhmästä. Myös Kauppa- ja teollisuusministeriöstä oli edustajansa hallituksessa. Valtuusto totesi hyvin aikaisessa vaiheessa, että sillä on halu turvata yhtiön rahoitus. Käytännössä tämä tarkoitti kaupungin rahoitusosuuden kasvattamista, sillä valtio oli haluton myöntämään lisärahoitusta ja toimintatuotot eivät vielä olleet alkaneet kertyä. Ensimmäisen 10 vuoden aikana yhtiön osakepääomaa korotettiin useaan otteeseen sen noustessa 600.000 markasta 3.350.000 markkaan. Osakepääoman korotukset rahoitettiin alkuvaiheen maa-alueapporttia lukuun ottamatta kaupungin talousarviomäärärahoista. Osakepääoman korotusta rahoitettiin muun muassa myymällä kaupungin omistamaa teollisuuskäyttöön tarkoitettua maata Karkkilan Teollisuuskylä Oy:lle. (Pekkarinen 2008, 24–25, 28–29.)

*”Karkkilan kaupungin päättäjät toimivat luottamuksen varassa pyrkiessään lainanoton turvin rakentamaan ’yhtiökaupunkia’. He luottivat siihen, että suostutellensa asukkaat takaamaan teollisuuskyläyhtiön ja kiinteistöyhtymän lainat, nämä vastaisivat jatkossa*

*'sopimuksen' mukaisista velvoitteistaan. Rationaalisen valinnan näkökulmasta tässä toimittiin käsittämättömästi: takaaja otti riskin saamatta suoranaisesti mitään tilalle."*  
(Hänninen 1998, 124.)

Hänninen kuvaa hyvin karkkilalaista tulevaisuususkkoa: kasvu tulisi jatkumaan ja kaupungin oma henkilöstö ja luottamushenkilöt teollisuuskyläyhtiön johdoissa varmistaisivat kaupunkiomistajan etujen ajamisen. Vauhtisokeus sai kuitenkin valtuustoon edelleen laajentamaan teollisuuskyläyhtiön toimenkuvaa ja rakennuttamisprojekteja.

Osakepääoman korottamisen lisäksi kaupunki lähti takaajaksi yhtiön lainoihin, kun se rakensi teollisuushalleja teollisuuskylään tuleville yrityksille. Näiden rakennushankkeiden lisäksi Karkkilan Teollisuuskylä Oy alkoi rakentaa rivitaloasuntoja Moukaritielle ja Karkinpellolle. Asuinrakennusten jälkeen toiminta laajeni myös päiväkodin rakentamiseen. Tältä osin kaupungin oli määrä vuokrata tilat ja lunastaa myöhemmin itselleen. Asuntorakentaminen noudatti ajan yleistä tulevaisuususkkoa ja kasvukauden oletettiin jatkuvan ikuisesti. Velkarahoituksen riskien realisoitumiseen ei uskottu. (Pekkarinen 2008, 29–30.)

Valtuuston päätökset lainojen takaamisesta tehtiin yksimielisenä aina vuoteen 1989 saakka, jolloin ensimmäisen kerran tehtiin pöydällepanoesitys 37.500.000 markan valuuttalainan takaamisesta. Pöydällepanoesitys kuitenkin raukesi kannattamattomana ja päätös oli tuolloinkin yksimielinen. Valuuttalainariski tiedostettiin ainakin osittain, sillä raha- ja valuuttalainojen suhde haluttiin säilyttää tasa-painossa. Yhtiön vieras pääoma kaksinkertaistui vuonna 1989 ollen vuoden lopulla jo lähes 87.000.000 markkaa. Pääosa lainoista oli kaupungin takaamia, osa oli otettu kiinteistövakuuksin. Teollisuuskylä kuitenkin täyttyi ja tuotanto kasvoi. Alue kehittyi ja uusia työpaikkoja syntyi. Kaupungin asuntotuotantoa jouduttiin lisäämään, jotta kasvava asuntotarve saatiin tyydytettyä. 1980-luvun lopulla tilanne näytti hyvältä ja usko tulevaisuuteen oli vahva. Seuraavan vuosikymmenen alku toi kuitenkin muutoksen tilanteeseen. (Pekkarinen 2008, 31–33.)

1990-luvun alku jatkoi toiminnan kasvua ja uusia rakennushankkeita tuli mukaan kuvioihin. Samaan aikaan kuitenkin rakennuskustannukset kallistuivat ja suuressa osassa hankkeita alkuperäiset kustannusarviot ylitettiin selkeästi, usein jopa yli kaksinkertaisesti. Elokuussa OKO teki yritystutkimuksen Karkkilan Teollisuuskylä Oy:stä, kun tämä oli hakemassa 66.000.000

markan lainaa. Tutkimuksessa yhtiön taloudellinen tila todettiin kannattavuuden, vakavaraisuuden ja maksukyvyyn osalta heikoksi. Tämä tutkimus ei kuitenkaan koskaan päätynyt kaupungin luottamushenkilöorganisaation viralliseen käsittelyyn. Rahoitus järjestyi toisen pankin kautta, jonka jälkeen yhtiö pyysi kaupungilta omavelkaista takausta 73.000.000 markan valuuttalainaan. Pöydällepano- ja hylkäysäänestysten jälkeen valtuusto hyväksyi lainantakauksen esitetyssä muodossa. (Pekkarinen 2008, 33–35.)

*”Päätöksiä tehtäessä tulevaisuuden odotukset haluttiin tulkita erittäin myönteisinä siitä syystä, että uskomus tai luottamus niiden toteutumiseen yhtäältä lievensi kielteistä muistikuvaa Karkkilasta ’punaisena kaupunkina’ ja toisaalta korosti mielikuvaa siitä dynaamisena ’yrittäjäkaupunkina’.” (Hänninen 1998, 122.)*

Päällepäin näkyen kaikki oli kunnossa. Kaupungin elinkeinotoiminta kukoisti ja kaupungissa oli käytännössä täystyöllisyys, jopa työvoimapula. Samaan aikaan kun Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n tilinpäätös näytti pientä ylijäämää, oli yhtiön vieras pääoma noussut edelleen, ollen lähes 118.000.000 markkaa, josta valuuttalainojen osuus oli 54.000.000 markkaa. Kotimaisten lainojen korkotason takia valuuttalainat olivat yhä houkuttelevampi vaihtoehto. Tilinpäätökset osoittivat kuitenkin – jälkikäteen tarkasteltuna – muitakin huolestuttavia seikkoja. Esimerkiksi siirtosaamisiin merkityt maksamattomat vuokrat olivat vuoden 1990 tilinpäätöksessä 1.800.000 markkaa. Myös Karkkilan tilintarkastajat kiinnittivät huomiota kaupungin lainatakuisiin, jotka olivat nousseet jo 130.000.000 markkaan. Tilintarkastuskertomus valmistui kuitenkin vasta vuonna 1991, jolloin Suomeen oli tullut lama ja asioihin vaikuttaminen oli jo käytännössä mahdotonta. (Pekkarinen 2008, 35–36.)

Toukokuussa 2001 Karkkilan kaupunginvaltuusto edellytti, että sille annetaan kokonais selvitys kaupungin taloudellisesta tilanteesta, mukaan lukien Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n talous. Yhtiön lyhytaikaisten lainojen takaisinmaksamiseksi kaupunki päätti nostaa yhtiön osakepääomaa. Otetut riskit kuitenkin realisoituivat 14.11.1991, kun pakkodevalvaation kautta marka laskettiin kellumaan. Vuorokaudessa valuutat kallistuivat 14 %. Yhtiön talous oli kriisissä. (Pekkarinen 2008, 39–40.)

Kriisillä tarkoitetaan kärjistyntä tilannetta, käännekohtaa, murrosta (Kielitoimiston sanakirja). Taloudellisessa mielessä Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n tilanne oli hyvin kärjistynyt. Oltiin tilanteessa, jossa riskit olivat realisoituneet ja toimintaa ei enää pystytty saman tapaan jatkamaan. Kaupungin oli päätettävä, millaisiin toimenpiteisiin se asiassa ryhtyisi. Vaihtoehdot olivat vähäiset. Toisaalta kriisiretoriikkaa käytettiin myös osaltaan mahdollistamaan ja legitimoimaan myöhemmin tehdyt päätökset kaupungin talouden vakauttamiseksi.

*”Karkkila on joka tapauksessa otettu hallinnoivat tarkkailun kohteeksi eräänlaisena ’vaarallisena kaupunkina’ tai vältettävänä esimerkkinä. Järjestystä palauttavan hallinnoinnin tavoitteena on riskinotosta koituvan laskun siirtäminen asukkaiden maksettavaksi, ja ’asukkaiden vastuullistaminen’. Tämä tapahtuu samalla kertaa totalisoivan ja individualisoivan riskien uudelleenjakopolitiikan avulla. ’Kaikki yhdessä ja kukin erikseen’ asetetaan tapahtumista vastuuseen. Tai vastuuseen asetetaan ne, jotka eivät halua tai onnistu paeta paikalta. Paikkaan kiinnittyminen on vastuullistamisen keskeinen keino.” (Hänninen 1998,125.)*

Karkkilan Teollisuuskylä Oy rakennutti yhteensä 26 teollisuushallia, 105 asuntoa ja päiväkodin. Selvästi eniten rahaa käytettiin teollisuushallien rakentamiseen, sillä erikoistoimintojen rakentaminen on kallista. (Valpola 1998, 91.) Olisi väärin väittää, että teollisuuskyläyhtiön panostuksista ei olisi ollut hyötyä. Päinvastoin, työttömyys laski lähes nolnaan ja kaupungin asukasmäärä oli nousussa.

Vuoden 1991 tilinpäätöksessä yhtiön tulos oli yli 4.000.000 markkaa alijäämäinen ja lainojen yhteissumma yli 190.000.000 markkaa, joista valuuttalainoja 120.000.000 markkaa. Valuuttakurssitappioita oli kertynyt 16.000.000 markkaa. Ongelmia lisäsi entisestään se, että rakennettujen teollisuushallien omistusoikeus oli siirtynyt tilojen käyttäjille jo tilojen lunastuksen yhteydessä. Tällöin tilat siirtyivät yritysten kaatuessa konkurssipesille, eikä palautuneet Karkkilan Teollisuuskylä Oy:lle, vaikka olisivat olleetkin vasta vain osittain maksetut. (Pekkarinen 2008, 42.) Tästä tilanteesta lähdettiin vuoden 1992 kunnallisvaaleihin. Uuden valtuuston tehtäväksi jäi hyväksyä leikkaukset, joiden kaltaisia ei ennen ollut nähty.

## 2.3. Kriisikunta Karkkila ja 1990-luvun lama

*”Jonkun kunnan nimeäminen kriisikunnaksi nostaa esiin koko joukon kysymyksiä: kuka tai mikä lopultakin on kriisissä tai umpikujassa? Asukkaat? Kunnan päättäjät? Elinkeinoelämä? Paikalliset yrittäjät? Kunnan henkilöstö? Heikossa sosiaalisessa asemassa olevat? Valtiovallan ja kunnan suhde? Rahoittajatahot? Kaikki 'paikkakunnalle juuttuneet'? Kunnallisveron maksajat? Palvelujen tarvitsijat? 'Syypäät' vai 'seurausten kantajat'? Onko kriisi heikkouden vai uudistumisen osoitus?” (Hänninen 1996, 18.)*

Karkkilan nimeäminen julkisuudessa – erityisesti valtion toimesta – kriisikunnaksi ei ole niin ongelmatonta kuin nopeasti ajateltuna luulisi. Vaikka kriisikunnaksi nimeäminen on tapahtunut useiden eri toimijoiden taholta, on valtion rooli tässä merkittävä. Tässä tutkimuksessa, puhuttaessa kriisikaupungista ja kriisistä, viitataan sisäasiainministeriön taloudellisiin perustein tekemään luonnehdintaan.

Vaikka ennen lamavuosia Karkkilan voi katsoa olleen varsin tavallisena suomalaisena pikkukaupunki, on väärin pitää sitä stereotyyppisenä kriisikuntana. Verrattuna muihin syviin taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneisiin kuntiin, on Karkkila huomattavan suuri, lähes 9000 asukkaan kunta. Muut vastaaviin vaikeuksiin tuolloin joutuneet kunnat olivat pienempiä ja niiden valtiolta saamat tuet suhteessa suurempia. (Hänninen 1999, 23.)

Hännisen (1999, 23) mukaan kriisikunta voidaan määritellä useilla indikaattoreilla, joista ehkä käytännöllisin on vuosikatteen vertailu. Talouden vakavaraisuuteen kuuluu, että A) vuosikate on positiivinen, B) vuosikate on suurempi kuin vuoden aikana otetut lainat ja C) vuosikate on lähestulkoon samansuuruinen kuin vuoden aikana otettujen lainojen ja nettoinvestointien summa. Hännisen mukaan tätä taustaa vasten on helppo huomata, että Karkkila ajautui 1990-luvun alkupuolella syviin taloudellisiin vaikeuksiin.

Hänninen (1999, 24–25) jakaa Karkkila kriisin neljään teemaan: verotuksen, hallinnon, tuottavuuden ja demografian kriisiin. Näistä verotuksen kriisi liittyy erityisesti kaupungin velkaantumiseen ja uudenlaisiin taloudellisiin velvoitteisiin. Enää ei riittänyt, että verotuksella

kerätään rahat palveluiden tuottamiseen, lisäksi maksettavana oli velka, joka pahimmillaan oli jopa yli 37 000 markkaa per asukas.

Hallinnon kriisissä on kyse myös pitkälti taloudellisesta tilanteesta. Kaupungin talouden elvyttämisessä oli pakko sopeuttaa talousarvio aluksi siihen, että velkaantumista hillitään, sitten siihen, että velkaa saadaan vähennettyä. Tämä johti paitsi veroluonteisten maksujen korotukseen, myös käynti- ja käyttäjäkohtaisten maksujen maksimointiin kaikessa kaupungin palveluntuotannossa. (Hänninen 1999, 26–31.) Tämä aiheutti suurta räsitusta asukkaille, joiden työttömyysaste oli kohonnut räjähdysmäisesti - lähes nollatyöttömyydestä yli 20 prosentin työttömyyteen. Yrityskonsultin nimeäminen kaupungin johtoon kuvastaa osaltaan sitä hallinnon kriisiä, mikä Karkkilaa kohtasi.

Tuottavuuden kriisillä tarkoitetaan tilannetta, johon Karkkila ajautui sen seurauksena, että suurin osa kaupungin tuotannosta oli rakentunut Högforsin tehtaiden ympärille. Sekä yleinen metalliteollisuuden markkinoiden kaventuminen että Karkkilan taloudellinen tilanne johtivat yhdessä siihen, että Karkkilan tuottavuus laski huimasti. Tämä tiesi työllisyyden kasvun lisäksi myös vähemmän yhteisöverotuottoja. (Hänninen 1999, 31–35.) Lisäksi ”punaisena kuntana” monet Karkkilan vientiyrityksistä keskittyivät idänkauppaan, joka tyrehtyi Neuvostoliiton hajoamiseen, aiheuttaen omalta osaltaan haasteita kaupungin elinkeinoelämälle.

Demografian kriisi sai alkunsa jo 1980-luvulla alkaneesta teollisuuden murroksesta, joka vei myös asukkaita sosiaalisen liikkuvuuden kautta pääkaupunkiseudun metropolialueelle, johon Karkkilaa ei tuolloin vielä luokiteltu. Kuitenkin 1990-luvun kriisin aikana demografian kriisi oli enemmän mahdollinen uhka kuin toteutunut skenaario. Lopulta 1990-luvulla Karkkilan väkiluku pieneni yllättävän vähän, lähtien jopa nousuun jo 1990-luvun lopulla. Oman haasteensa demografialle aiheutti kuitenkin se, että nuorten ihmisten oli käytännössä pakko muuttaa pois kaupungista, mikäli halusivat toista astetta korkeamman koulutuksen. Tämä kehitys vei paljon nuoria pois kaupungista. (Hänninen 1999, 35–37.)

Koko Suomea kohtasi lama 1990-luvun alussa. Lama sai alkunsa 1980-luvun suotuisan talouskehityksen seurauksena. Läpi 1980-luvun kulutus kasvoi noin 3,3 % vuodessa, ollen täten voimakasta. Luotonsaannin helpottuminen kasvatti entisestään kulutusta ja erityisesti rakennusinvestoinnit olivat voimakkaassa kasvussa. Usko talouden kasvuun sai monet yritykset



velkaantumaan kriisirajoille, eikä korko- ja valuuttariskejä tunnistettu riittävässä määrin. (Kiander & Vartia 1998, 67–69.) Karkkilan ajautuminen talousahdinkoon heijasti siis monella tapaa koko Suomen tilannetta noina vuosina.

Pakkodevalvaatio tuli ajankohtaiseksi marraskuussa 1991, kun keskeisten päättäjien usko kiinteään kurssiin horjui ja tärkeimmät vientialat olivat hylänneet esitykset sisäisestä devalvaatiosta, eli lähinnä yritysten työvoimakustannusten alentamisesta. Pakkodevalvaation myötä korot laskivat väliaikaisesti pari prosenttiyksikköä, mutta lähtivät uuteen nousuun jo keväällä 1992. Syyskuussa 1992, Suomen pankin valuuttavarannon merkittävästi heikettyä, laskettiin markka kellumaan. Valuutta heikkeni aina vuoteen 1993 saakka, jolloin sen arvo kääntyi uuteen nousuun. (Kiander & Vartia 1998, 123–129.)

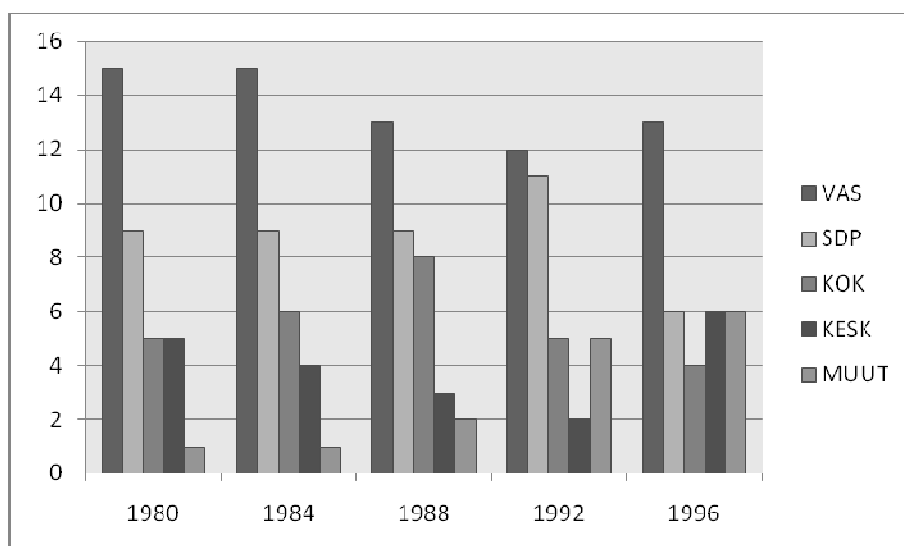
Valuuttariskit puhuttivat devalvaation ja markan kellutuksen jälkeen paljon. Keskustelua analysoitaessa ei jää epäselväksi se, että yritysten ja pankkien usko markan vakaaseen arvoon oli suuri, eikä valuuttariskien realisoitumiseen uskottu, jos niitä aina edes täysin tiedostettiinkaan. Valuuttakurssitappiot syvensivät Suomen lamaa entisestään. (Kiander & Vartia 1998, 217–218.) Pitkälti ongelma oli yksityisellä sektorilla, mutta Karkkilassa kaupungin taatessa oman yrityksensä lainat siirsi se ongelmat myös julkisen sektorin puolelle.

Kantolan (2002) mukaan lamaa ja 1990-luvun talouskriisiä voidaan kutsua myös ” - - poikkeustilaksi, jossa markkinoiden valta ohitti selvästi politiikan toimintamahdollisuudet”. Tällöin syntyi tilanne, ”- - jossa liikkumavara pieneni lähes olemattomaksi.” (Kantola 2002, 275.)

Koko Suomea ravisuttaneen laman vaikutukset Karkkilaan olivat selvät. Valuuttakurssien muutokset kasvattivat Karkkilan teollisuuskylä Oy:n velkataakkaa entisestään, jättäen kaupungin veronmaksajien harteille yhä suuremmat velat. Riskienotto ei tässä tilanteessa kannattanut, vaan yritys kaupungin kehittämiseksi epäonnistui pahemman kerran. Syitä on analysoitava, mutta syyllisiä on turha jahdata. Päätökset lainantakauksista tehtiin valtuustossa, eli siis suoraan kaupungin asukkaita edustavassa päätöksentekokoelimityksessä.

## 2.4. Luottamushenkilöorganisaation rakenne ja muutokset

Karkkila on perinteisesti ollut ”punainen kaupunki” ja valtuuston enemmistö olikin vasemmistopuolueilla koko 1980- ja 1990-luvun ajan. Vasemmiston (ennen vuotta 1988 SKDL, vuosina 1988–1992 SKDL ja DEVA sekä vuodesta 1992 vasemmistoliitto) kannatus on aina ollut vankkaa kun muiden puolueiden kannatus on heilahdellut enemmän. Tarkastelussani on Karkkilan kaupunginvaltuuston valtasuhteet vuosien 1980–1996 kunnallisvaalien perusteella. Paikkajakauma oli seuraavanlainen (Tilastokeskus):



**Kuva 1 Paikkajakauma Karkkilan kaupunginvaltuustossa kunnallisvaalien 1980–1996 tulosten pohjalta**

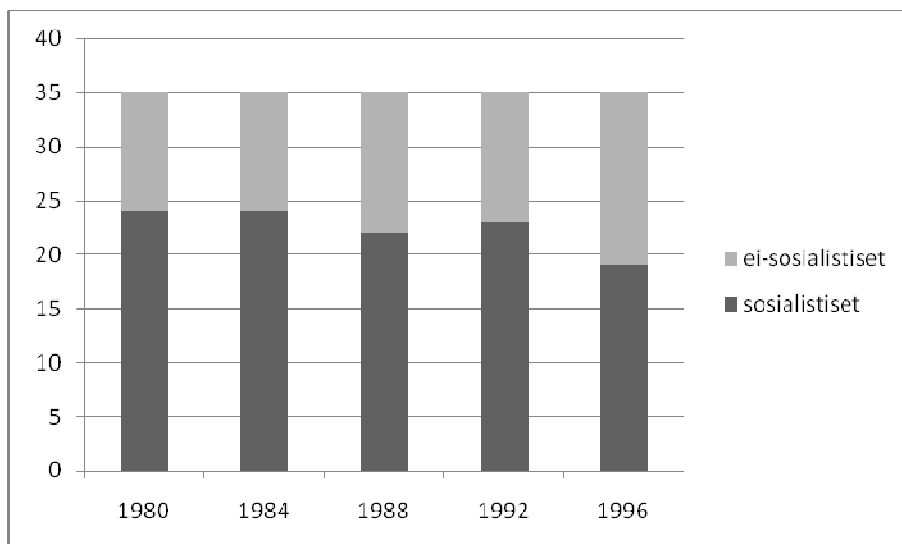
Ryhmän VAS kannatukseen on selkeyden vuoksi laskettu vuoden 1988 vaalituloksessa SKDL:n ja DEVA:n paikkamäärät yhteen. Kuvasta on nähtävissä, että ennen talousahdinkoa, vuosina 1980–1992, valtuuston kokoonpano noudatti selkeitä trendejä. Vasemmisto kannatus oli lievässä laskussa, SDP:n kannatus pysyi stabiilina. Kokoomuksen kannatus oli tasaisessa kasvussa, keskustan

kannatuksen laskiessa yhtä tasaisesti. Ryhmän MUUT kannatukseen on laskettu LKP:n, SMP:n, vihreiden ja muiden paikallisten valitsijayhdistysten listoilta valituksi tulleet edustajat.

Vuoden 1992, talousahdingon jo ollessa päällä vasemmiston kannatus jatkoi loivaa alamäkeä, SDP:n kannatuksen noustessa selvästi. Suurin notkahdus nähtiin kokoomuksen kannatuksessa. Keskustan kannatus kaventui marginaaliseksi ja ryhmän MUUT osuutta lisäsi vihreiden nousu Karkkilan kunnallispolitiikkaan. Kuitenkin kaupungin taloustilanne huomioiden muutoksia voidaan pitää yllättävän pieninä.

Selkeämpää muutosta on näkyvissä vasta vuoden 1996 vaaleissa, joissa vasemmiston kannatus lähti uuteen nousuun. Vaalien suurin häviö oli SDP, jonka kannatus lähes puolittui. Kokoomus jatkoi laskuaan ja vaalien voittajat olivat keskusta ja ryhmä MUUT, jonka kannatuksen lisäys johtuu paikallisen vaihtoehdoryhmän saadessa kolme paikkaa kaupunginvaltuustossa.

Oman näkökulmansa asiaan antaa myös vertailu sosialististen ja ei-sosialististen ryhmien kannatuksessa. Vertailussa sosialistisiin ryhmiin on laskettu vasemmisto (mukaan lukien SKDL ja DEVA) ja SDP. Muut ryhmät on laskettu ei-sosialistisiin. Alla oleva jako ei suoraan kuvasta valtuuston valtasuhdejakaamaa, mutta on silti mielenkiintoinen (Tilastokeskus):



**Kuva 2 Kannatusjako sosialististen ja ei-sosialististen ryhmien välillä Karkkilan kaupunginvaltuustossa vuosina 1980–1996**

Mielenkiintoisin havainto on, että valtaa pitävän vasemmistoblokin kokonaiskannatus itse asiassa nousi vuoden 1992 vaaleissa talousahdingon alkaessa. Vasemmistoryhmien kannatus on selitettävissä kaupungin teollisella perimällä ja karkkilalaisella identiteetillä. Ei tarvitse mennä kovinkaan montaa vuotta ajassa taaksepäin, kun SKDL:llä oli yksinkertainen enemmistö Karkkilan kaupunginvaltuustossa.

Rentolan (1999) mukaan ”punaisen Karkkilan” perinteet juontuvat torppariajan ja kansalaissodan päättymiseen, jonka seurauksena muualla monet aikaisemmin vasemmistoa kannattaneet siirtyivät maalaisliiton kannattajiksi, kun taas Karkkilan alueella näin ei tapahtunut. Kommunismin kehityslinjoja on Suomessa kaksi: metallityöläiset ja maaseudun proletariaatti. Karkkilasta löytyi molempia, mikä vahvisti kommunistisen perinteen muodostumista. Toinen huomionarvoinen asia on se, että vasemmiston jakolinjassa puoluelinjan ja stalinistien välillä, nautti kansallinen vähemmistö, eli DEVA suurempaa kannatusta Karkkilassa. (Rentola 1999, 123–125.)

Vasemmiston valta-asemaa vahvistaa entisestään se, että Karkkilan väestöstä suurin osa sai pitkään elantonsa teollisuudesta ja loputkin lähinnä maataloudesta. Tästä syystä myös koulutettujen osuus

väestöstä on hyvin pieni. Karkkilassa on oma lukio, mutta ammattikoulua käydään lähikunnissa. Toista astetta korkeamman koulutuksen hankkiminen on aina tarkoittanut muuttoa pois Karkkilasta. Vähäinen työpaikkojen määrä korkeasti koulutetuille on johtanut myös siihen, että korkeasti koulutettuja paluumuuttajia ei ole saatu houkuteltua takaisin Karkkilaan. Korkeasti koulutettujen vähäisyys näkyy erityisesti kokoomuksen ja vihreiden kannatuksen vähäisyytenä.

Alhainen koulutustaso on myös pitänyt ihmisiä paikkakunnalla. Heikot työllistymisnäkymät, lainanotto ja kotiseurakkaus ovat kaikki osaltaan pitäneet Karkkilan väestökoostumuksen hyvin samankaltaisena vuodesta toiseen. Tämä on yksi tekijä, jolla myös vasemmiston muuttumatonta valta-asemaa voidaan selittää.

### 3. KUNNALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO

Kunnan hallinnosta on säädetty kuntalaissa (Kuntalaki 1995/365). Tätä edeltävä lainsäädäntö on kunnallislaki vuodelta 1976. Tässä tutkimuksessa käytän aineistona uudempaa kuntalakia, vaikka se tulikin voimaan vasta tutkimuksen tarkasteluajanjakson lopussa. Karkkilan toimintatavat tarkasteluajanjakson sisällä olivat kuitenkin poikkeuksellisia, johtuen muun muassa yritysconsultin nimittämisestä kaupungin johtoon, joten tutkimuksen kokonaisuuden kannalta on hedelmällisempää tutkia ilmiötä suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Lisäksi esittelen, miten suomalaisessa kuntatutkimuksessa vallan jakautuminen kuntatasolla nähdään ”normaalissa” tilanteessa ja millaista jakoa politiikan ja hallinnon välille on esitetty.

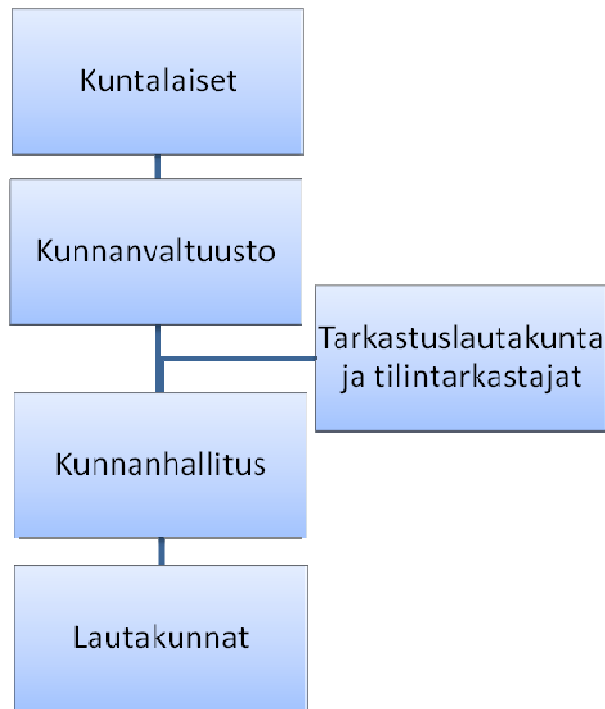
#### **3.1. Kunnan hallinnon tasot kuntalain näkökulmasta**

Voimakkaasti yksinkertaistaen voidaan kunnallisen demokratian toimijat tiivistää kahteen: kuntalaisiin ja näiden keskuudestaan vaaleilla valitseisiin luottamushenkilöihin (Oulasvirta 1992, 25). Tämä on kunnallisen hallinnon toiminnan tarkastelun kannalta kuitenkin jo liiallista yksinkertaistamista, sillä kunnallinen päätöksentekorakenne on huomattavasti monimutkaisempi.

Oulasvirta (1992) jakaa kunnallisen päätöksentekojärjestelmän kunnan sisäisiin ja ulkoisiin vaikuttajiin. Kunnan sisäisinä vaikuttajina ovat toisaalta kuntalaiset ja toisaalta virallinen päätöksenteko-organisaatio, jonka muodostavat luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Näiden välissä toimii kuitenkin suuri joukko vaikuttajatahoja, joista merkittävimmät ovat puolueet, painostusryhmät ja tiedotusvälineet. Ulkoisina vaikuttajina taas toimivat muun muassa kunnalliset keskusjärjestöt, valtio ja erilaiset kansainväliset järjestöt ja sopimukset. (Oulasvirta 1992, 26.)

Tässä tutkimuksessa tarkastelen lähinnä kunnan sisäisiä vaikuttajia ja arvioin näiden roolia ja valta-asemaa. Tässä kappaleessa pureudun kunnallislain määritelmiin ja lain yleisiin sovelluksiin kuntatasolla. Suomalainen kuntakenttä on hyvin moninainen, johtuen paitsi siitä, että kunnat ovat

hyvin erikokoisia ja erilaisia, myös siitä että laki mahdollistaa myös hyvin toisistaan poikkeavia järjestelyitä. Kuitenkin pääpiirteet hallinnon organisaatiossa ovat kaikilla samat ja näiden elinten tehtävät keskenään yhtäläiset.



**Kuva 3 Kunnan organisaatiokaavio**

Yllä on esitetty yksinkertainen malli kunnan hallinnon luottamushenkilöorganisaatiosta. Näistä kuntalaiset edustavat kaikkia kunnan asukkaita, joista täysi-ikäiset ja täysivaltaiset voivat antaa äänensä kunnallisvaaleissa, joilla valitaan edustajat valtuustoon joka neljäs vuosi. Kunnanvaltuusto on kunnan ylin päättävä elin. Se nimittää edustajat kunnanhallitukseen, lautakuntiin ja johtokuntiin sekä päättää virkojen perustamisesta ja valitsee johtavat viranhaltijat, mikäli päätösvaltaa näiden

valinnasta ei ole johtosäännölle siirretty toiselle päätöksentekuelimelle. Valtuusto hyväksyy myös asettamiensa toimielinten johtosäännöt, joilla se määrittelee näiden kompetenssit. Valtuuston tehtävänä on myös hyväksyä talousarvio ja tällä se käytännön tasolla ohjaa kunnan toimintaa. Valtuustolle kuuluu myös poliittinen ohjaus ja kunnan asioiden seuranta.

Kunnanhallitus on toinen tärkeä elin kunnallisessa päätöksenteossa. Kuntalain mukaan kunnanhallituksella on esittelyvelvoite, eli käytännössä kaikki kunnanvaltuuston käsittelemät asiat päätetään kunnanhallituksen esittelystä. Kunnanhallituksen tärkeimmät tehtävät ovat kunnan operatiivinen hallinto ja valtuuston päätösten toimeenpano. Lisäksi kunnanhallitus seuraa kunnan maksuvalmiutta ja talousarvion toteutumista. Kunnanhallituksella on myös kollektiivina käskyvaltaa johtaviin viranhaltijoihin. Myös kunnanvaltuuston päätösten laillisuusvalvonta on osa kunnanhallituksen kompetenssia. Esimerkiksi oikeustoimien osalta, kuntaa edustaa aina kunnanhallitus.

Lautakunnat ovat kunnanvaltuuston perustamia päätöksentekuelimiä, jotka hoitavat lautakunnalle erikseen annettua tehtävää. Päätösvallan valtuusto määrittelee johtosäännön kautta. Kunnanhallitus valvoo lautakuntien toimintaa. Lautakunnissa äänivaltaa käyttävät kunnanvaltuuston nimeämät luottamushenkilöt.

Oulasvirta (1992) määrittelee luottamustoimen erityispiirteet edustuksellisuuden, määräaikaisuuden, erottamattomuuden ja pakollisuuden kautta. Näiden lisäksi luottamushenkilöllä on oikeuksia ja velvollisuuksia sekä oikeudellinen vastuu, jotka ovat määritelty kuntalaissa. Näiden lisäksi luottamushenkilöiden toimintaa ohjaa poliittinen vastuu, jota ei ole määritelty lailla. Tämän seuranta kuitenkin yleensä tapahtuu edustan taustaryhmä, yleensä puolueen, toimesta. (Oulasvirta 1992, 87–90.)

Henkilöstöä johtaa kunnanjohtaja, jonka valitsee kunnanvaltuusto. Tämän lisäksi valtuusto päättää kaikkien kunnan virkojen perustamisesta. Kuntapuolella on sekä virkasuhteita että työsuhteita, joista virkasuhteesta on kyse aina silloin kun tehtävän hoitamiseen liittyy julkisen vallan käyttöä. Kunnanjohtajan lisäksi valtuusto valitsee usein tietyt johtavat viranhaltijat, mutta muiden virkojen ja toimien täytön se on delegoinut pois itseltään.



Kuntalaki määrittelee kunnan päätöksentekoa ja rakenteita erityisesti luottamushenkilöorganisaation kannalta, mutta viranhaltijoiden valtaa se ei määrittele. Toki viranhaltijoillakin on lakiin perustuvaa valtaa, mutta päätösvallan laajuuden määrittelee yleensä valtuusto esimerkiksi johtosäännön kautta. Tästä syystä suoraan lainsäädännön pohjalta ei voida määritellä ”normitilaa” luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijoiden väliselle valtaajalle, vaan asiaa on tutkittava käytännön kautta. Seuraavaksi pureudun teemaan suomalaisen kunta-alan valtasuhdetutkimuksen avulla. Ensin luon tarkemman katsauksen vallan määritelmiin ja esitettyihin teorioihin ja tämän jälkeen tarkastelen politiikan ja hallinnon suhdetta.

### **3.2. Valta kunnallispolitiikassa**

*”Vallankäytön näkökulmasta yhteiskunnallisten kriisien tai murrosten tarkastelu on tärkeää, koska monet niistä voivat olla seurausta yhteiskunnallisten hierarkioiden huipulla olevan pienen johtajaryhmän toiminnasta tai sen puuttumisesta” (Ruostetsaari 2003, 24).*

Kriisit muokkaavat pientä johtajaryhmää – eliittiä. Kuten Ruostetsaari toteaa, voivat kriisit olla seurausta eliitin toiminnasta tai toimimattomuudesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kriisin jälkeen eliittiä ei enää olisi. Kriiseillä on kuitenkin tapana muuttaa eliitin koostumusta, vaihtaa pienen johtajaryhmän jäsenistöä ja sen toimintaa. Eliitit ovat merkityksellisiä toimijoita jo siitäkin syystä että asemansa puolesta ne pystyvät kunnassa ajamaan läpi jopa kansalaismielipiteen vastaisia päätöksiä. (Ruostetsaari 2003, 24–26)

Eliittejä voidaan myös katsoa olevan useampia, jolloin ne toimivat sekä yksin että yhdessä. Täten olisi löydettävissä keskenään kilpailevia eliittejä. Tällaista ajattelutapaa kutsutaan demokraattiseksi elitismiksi tai eliittipluralismiksi. Viranhaltijaeliitti, luottamushenkilöeliitti ja taloudellinen eliitti kilpailevat keskenään vahvistaen täten demokraattista päätöksentekoa. Ajattelutavan kriitikot ovat huomauttaneet asukkaiden tahdon jäävän tässä demokratian mallissa liian vähälle huomiolle. (Ruostetsaari 2003, 54)

Demokraattisen elitismien kannattaja Joseph A. Schumpeterin (1976, 273) mukaan demokratiassa on kyse kilpailusta poliittisesta johtajuudesta ja demokratian peruseriaatteena täten on, että valtaa on sillä, jolla on takanaan enemmän tukea kuin muilla yksilöillä tai ryhmällä. Hänen mukaansa enemmistövaltajärjestelmä on tätä kautta oikeutettu. Myös eliittejä tarkasteltaessa voidaan pitää Schumpeterin määritelmää varsin osuvana. Schumpeterin mukaan valituille henkilöille tulisi taata myös työrauha seuraaviin vaaleihin saakka. Kilpailevat eliitit varmistavat demokratiavalvonnan vaalien välillä (Ruostetsaari 2003, 54).

Vaikka kunnallislain mukaan kunnan ylin päättävä elin on kunnanvaltuusto, pitää päätösvaltaa hallussaan yleensä pieni eliitti, jossa on jäseniä sekä luottamushenkilöorganisaatiosta että viranhaltijoista. Kunnallisen päätöksenteon tutkimusten nojalla valtaa pitää käsissään 5-10 hengen eliittiryhmä. (Tuittu 1997, 41.) Eliitillä ei kuitenkaan ole muodollista asemaa organisaatiossa, vaan päätösvalta on siirretty tai siirtynyt sisäisesti. Pelkkä eliitin olemassaolo ei kuitenkaan siirrä vastuuta muodolliselta päätöksentekoeleimeltä pois. Valtuustolla on institutionaalista valtaa (Möttönen 1997, 100), joka perustuu lainsäädäntöön. Tämän johdosta valtuusto on kunnan ylin päättävä elin ja tätä kautta viime kädessä kantaa vastuun kunnan päätöksistä ja toiminnasta. Otan tutkimuksessani perusolettamukseksi sen, että valtuusto pitää vallan itsellään niin kauan kuin se asiakysymyksessä pitää formaalin päätösvalan myös itsellään. Vasta päätösvalan siirto johtosäännöllä siirtää tosiasiallista valtaa valtuustolta.

Perustan olettamukseni siihen, että tutkimusten mukaan päätöksentekoeleitin ja olemassaolo, tai edes sen koostumus, ei anna tarkkaa kuvaa eliitin toiminnasta (Möttönen 1997, 98). Tätä kautta tulkitsen, että valtuustolla on kuitenkin viime kädessä valtaa, kunnes se sitä siirtää itseltään pois. Tätä kautta tutkin vallankäyttöä kuntatasolla rakenteiden kautta ja hahmotan vallan rakentumista institutionaalisesti erityisesti sen suhteen, missä päätökset tehdään.

Tarkastelun eräs ongelmakohta on se, että vaikka lainsäädännön perusteella kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto, on se lähtökohtaisesti kykenemätön tekemään päätöksiä, joita ei ole jo etukäteen ratkaistu ja valmiiksi esitetty (Hoikka et al. 1999, 122). Valtuustolla ei ole agendanmuodostuskompetenssia, vaan kunnanhallituksen valmistelupakon edessä se joutuu tekemään päätöksiä ainoastaan hallituksen esityksestä. Lisäksi valtuuston siirrettyä toimivaltaansa

muille kunnan orgaaneille, ei se niissä asioissa enää juuri pysty puuttumaan yksittäisiin päätöksiin. (Hoikka et al. 1999, 120.)

Tuittu (1997) esittää Hannah Arendtin valtakäsityksen, jossa valta ei ole yksilön omaisuutta vaan se kuuluu ryhmälle, joka pitää valtaa käsissään niin kauan kuin ryhmän katsotaan olevan yhdessä. Tätä kautta myös kunnanvaltuuston kollektiivivalta on toisenlainen kuin kaikkien valtuutettujen yhteenlaskettu valta. (Tuittu 1997, 29.) Tähän liittyy myös keskustelu yksittäisten valtuutettujen vaikutusvallan vähäisyydestä. Yksittäinen valtuutettu voi olla kollektiivisesti päättämässä asiasta, jossa hän on päätöksen kanssa eri mieltä.

Arendtin puhuessa lähinnä kollektiivisen päätöksentekuelimen, kuten valtuuston vallasta, ei eliitistä puhuttaessa voida tehdä selvää rajausta luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijoiden välillä. Eliitti kostuu usein molemmista. Viranhaltija-asiantuntijalla on usein valtaa jo siitakin syystä, että hänellä koulutuksensa ja asiaan perehtymisen kautta on parempi tieto käsiteltävästä asiasta kuin kenelläkään muulla (Tuittu 1997, 29). Eliitin toiminta ohjaa usein merkittävässä määrin kollektiivisen päätöksentekuelimen toimintaa.

Lisäksi haasteita asettaa se, että kollektiivi tulkitsee käsiteltävissä olevaa asiaa usein keskenään hyvin erilailla, kun taas viranhaltija tekee oman tulkintansa asiasta (Möttönen 2002, 183). Esimerkkinä tästä on tilanne, jossa valtuusto linjaa politiikkaansa strategiassa: eri valtuustoryhmät saattavat omasta arvopohjastaan käsin ymmärtää samat asiat erilailla, kukin painottaen omaa näkemystään. Strategian mennessä viranhaltijalle toimeenpanoa varten, hän tekee asiasta itse oman tulkintansa, joka saattaa taas olla erilainen kuin yhdenkään valtuustoryhmän näkemys asiaa hyväksyttäessä. Viranhaltija lähtee ajamaan asiaa tulkintansa mukaan.

### **3.3. Poliitiikan ja hallinnon suhde kunnallisessa päätöksenteossa**

*”Poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen perusta on yleensä politiikan ja hallinnon välisessä keskinäisyydessä, eli siinä, miten käsitetään yhtäältä*

*politiikka ja toisaalta hallinto sekä minkälaisessa keskinäisessä riippuvuussuhteessa ne ovat. Poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välinen tehtäväjako on johdettavissa politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta” (Möttönen 1997, 74).*

Max Weber on käsitellyt politiikan ja hallinnon suhdetta todetessaan, että kansalaiset eivät yksin voi hallita itse itseään, vaan rinnalle tarvitaan suunnitelmallisuutta ja pysyvyyttä edustavaa byrokratiaa, eli eräänlainen hallintokoneisto, joka taas tarvitsee vastapainokseen politiikkakoneiston (Möttönen 1997, 75).

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vallan perusteet ovat kuitenkin hyvin erilaisia: luottamushenkilöillä valta on muodollista ja virallisesti lailla säädettyä, kun taas viranhaltijoilla valta on useimmiten epämuodollista ja käytännössä muotoutunutta. Viranhaltijoiden suhteessa luottamushenkilöihin valta perustuu yleisimmin tiedon ja informaation säätelyyn. Informaatio on toimijoiden välillä epäsymmetristä, kun viranhaltijalla on tietoa, jota luottamushenkilöllä ei ole. Useasti onkin tilanne se, mikäli poliitikko haluaa vastustaa viranhaltijan esitystä, on hänen hankittavat tiedot itse ja muista lähteistä kuin kyseiseltä viranhaltijalta. (Möttönen 2002, 181–182.)

Suomalaisen kunnallisen hallinnon järjestelmän on katsottu olevan muita pohjoismaita lakisääteisesti viranhaltijavaltaisempi. Yhtenä esimerkkinä tästä on se, että kunnan johtoon valitaan määräämättömäksi ajaksi poliittinen viranhaltija. Kunnanjohtajan voidaan määritellä poliittiseksi viranhaltijaksi, sillä vuonna 1987 tehdyssä tutkimuksessa 83 % kunnanjohtajista kuului johonkin poliittiseen puolueeseen. (Ylönen 1993, 33–34.) Myös kunnanjohtajan valinta on usein poliittinen virkanimitys, joka perustuu valtuustoryhmien keskinäisiin neuvotteluihin.

Hallintotieteissä päätöksenteko on jaettu perinteisesti kolmeen kategoriaan: rationaaliseen päätöksentekoon, inkrementaaliseen päätöksentekoon ja mixed-scanning -pätöksentekoon. Rationaalisella päätöksenteolla viitataan usein ammattijohtajiin, sillä tällöin päätöksenteko korostaa tavoitteellisuutta. Myös koko päätöksentekorakenne on yleensä erikoistunut, ollen hierarkkinen ja formaali. Inkrementaalinen päätöksenteko on lähempänä perinteistä poliittista päätöksentekoa, eli jaksottaista ja vähitellen tavoitetta uudelleenmuotoilevaa. Päätöksenteossa avainasemassa ovat tavoitteiden sijaan keinot. Tyypillistä on myös konsensushakuisuus ja kompromissien tekeminen. Näiden kahden sekoitusta kutsutaan mixed-scanning -pätöksenteoksi. Tällöin avainasemassa ovat

pitkän aikavälin tavoitteelliset peruspäätökset ja näitä tukevat rajoitetut päätökset. (Salminen 2002, 78–79.)

Kunnan hallinnossa tavoitteenasettelu ei aina välttämättä ole kovin helppoa, sillä neljän vuoden välein järjestettävät vaalit voivat muuttaa voimasuhteita luottamushenkilöorganisaation keskuudessa. Karkkilassa kuitenkin pitkä teollinen perimä on vankistanut vasemmiston asemaa, eikä suuria heilahduksia voimasuhteissa ole nähty. Tätä kautta tavoitteellisuuden asetelmaan on ollut ainakin paremmat mahdollisuudet kuin monessa muussa kunnassa. Virheellisiin tulevaisuudenkuviin pohjautuva tavoitteellisuus kuitenkin lamaannutti valtuuston toimintaa useiksi vuosiksi.

Presidentti Urho Kekkonen totesi vuonna 1970, että viranhaltija ei voi olla täysin puolueeton oman yhteiskunnallisen arvomaailmansa suhteen. Tämä on yksi osoitus siitä, miten viranhaltijakoneistoa pidetään osana poliittista järjestelmää. Vastakkaisten näkemysten mukaan taas viranhaltijoiden tulisi politikoinnin ristiaallokossa edustaa niin sanottua yleistä etua. Virkanimitykset poliittisin perustein eivät kuitenkaan yleensä edistä yleistä etua vaan ennemmin tietyn poliittisen puolueen omia intressejä. (Möttönen 1997, 83)

Tiukan rajan vetämistä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välille hedelmällisempää on tarkastella kunnallista päätöksentekoprosessia poliittisena areenana, jossa päätöksentekijät ja viranhaltijat ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa (Möttönen 1997, 83). Tätä kautta ajateltuna vaikutussuhteet ovat selkeästi molemmansuuntaisia ja informaation epäsymmetrisyyttä pyritään tasaamaan ja toisaalta tarkoituksellisesti olemaan tasaamatta.

Yleisesti totean, että perinteisessä suomalaisessa kuntahallinnossa viranhaltijoiden valta on monia muita pohjoismaita suurempi, mutta kuntalain nojalla silti ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto. Suurinta valtaa käyttää eliitti, johon kuuluvat erityisesti kunnanhallituksen jäsenet, valtuuston puheenjohtajisto sekä johtavat viranhaltijat. Eliitti käyttää suurta valtaa päätöksenteossa ja erityisesti valmistelussa, mutta viime kädessä päätäntävalta on valtuustolla, jos se ei valtaansa ole johtosäännöllä siirtänyt eteenpäin. Tätä kautta väitän, että valtuusto myös on valmis kantamaan vastuun eliitin toiminnasta siltä osin kun sillä itsellään on päätösvalta kyseisissä asioissa.

Tärkeä osa valtasuhteiden tarkastelua on myös vastuun kantaminen ja sen siirtäminen. Miten poliittinen vastuunkanto toteutui ja millaisena päätöksenteko näyttäytyy valtuustonpöytäkirjojen pohjalta? Lisäksi tarkastelen paikallisidentiteetin muokkautumista kuntakriisin aikana. Tätä ennen esittelen Michel Foucault'n valta-analyysiä, jonka pohjalta lähdän analysoimaan tutkimuksen varsinaista aineistoa.

## 4. Valta ja hallinta

Michel Foucault (1926–1984) on yksi modernin yhteiskuntatieteen kiistellyimmistä teoreetikoista. Hänen analyysinsa vallasta on hyvin käytetty, mutta Foucault'n ajattelun perimmäisestä sisällöstä ei ole laajaa yksimielisyyttä. Tämä johtuu pääosin siitä, että hän paitsi kirjoitti valtakäsityksistään monessa eri tutkimuksessaan ilman yhtä selkeää kokoavaa teosta, mutta myös siitä, että hän jatkuvasti halusi kyseenalaistaa myös omat aiemmat näkökulmansa ja kehittää omaa ajatteluaan tutkimuksiansa edetessä. (Alhanen 2007, 13–14.)

Foucault'n valtakäsityksen pohjalla on kuitenkin lähtökohta siitä, että valta voi ilmetä vain vapaiden toimijoiden välillä. Mikäli mahdollisuutta vastarintaan ei ole, ei voida myöskään puhua vallasta siinä mielessä kun Foucault sen ymmärtää. Mikäli toiminnan vapautta ei ole, puhutaan dominaatiosta tai ylivallasta, jota ei voida pitää suoranaisesti valtana. Dominaatio on pysyvä ja hierarkkinen tila, jossa määräyssuhde on yksisuuntainen. Valta itsessään taas perustuu Foucault'n mukaan vuorovaikutukseen ja toimijoiden välisiin suhteisiin. (Hindess 1996, 101–104.)

Tähän tutkimukseen olen teoriataustaksi valinnut nimenomaisesti Michel Foucault'n valta-analyysin siitä syystä, että perinteisemmästä valtakäsityksestä poiketen Foucault ei näe valtaa hierarkkisena, vaan ennemminkin jatkuvasti muuttavana toimijoiden välisenä suhteena. Koska tutkimukseni kohdistuu aikaan, jolloin toimintaympäristössä tapahtui suuria muutoksia, on hedelmällisempää tutkia sitä, miten nuo suhteet muuttuivat kriisivuosien aikana ja miten valta näkyi kaupunginvaltuuston toiminnassa noina vuosina. Tutkimuksen analyysissä myös arvioin sitä, onko Karkkilan tilanteessa edes mahdollista puhua Foucault'n määritelmän mukaisesta vallasta – olisiko tuolloin ollut mahdollista toimia toisin? Mikäli toiminnan vaihtoehtoja ei ole, ei varsinaisesta vallasta voida puhua.

Tässä teoriatarkastelussa ensisijaisena lähteenä käytän Michel Foucault'n artikkeleita, erityisesti niitä jotka ovat julkaistu suomeksi teoksessa ”Foucault/Nietzsche” (1998) sekä Foucault'n valtakäsitteitä ja hallintaa esitteleviä teoksia ”The Foucault Effect – Studies in Governmentality” (1991) ja ”Governmentality” (1999). Toissijaisena aineistonani käytän erilaisia Foucault'n ajattelua

selventäviä teoksia, joiden avulla tarkoitukseni on luoda tutkimuksen laajuuteen nähden riittävä kuva Foucault'n valta-ajattelusta.

## **4.1. Foucault ja valtasuhteet**

### **4.1.1. Mitä on valta?**

Michel Foucault'n käsityksen mukaisesti valta on lyhyesti sanottuna toimijoiden välinen toiminta- ja vaikutussuhde. Tämä toimintateoreettinen käsitys vallasta tulee pitkälti Nietzschen ajatuksesta, että totuudet ja arvot syntyvät tahtojen kohtaamisesta ja kamppailusta. Valtarakennelmat perustuvat siis erilaisten pyrkimysten välisiin jännitteisiin. Täten valta ei ole pysyvä tila vaan eräänlainen voimakenttä. (Helén 1994, 276–277.)

Foucault ei sinänsä ole kuitenkaan kiinnostunut vallan olemuksesta tai jokaisesta mahdollisesta valtasuhteesta, vaan ennemminkin diskursiivisista ja ei-diskursiivisista yksittäisistä suhteista ja yhteenliittymistä. Valta ei siten ole hierarkkista ja staattista, vaan se määrittyy yksittäisten tilanteiden ja asetelmien analyysin kautta. Vallan takana oleva sosiaalinen järjestys on Foucault'n mukaan muuttuva verkosto, joka tuottaa sosiaalista, kulttuurista ja subjektiivista todellisuutta. Valtaverkosto määrittelee toimintakentän, johon kuuluvat toimijoiden lisäksi pyrkimysten, päämäärien ja mahdollisuuksien kirjo. Sosiaalinen järjestys on siten itse asiassa ei-järjestys, sillä se on erilaisten pyrkimysten ja jännitteiden välistä valtapeliä. (Helén 1994, 275–277.)

Valta on löydettävissä toimijoiden välisissä suhteissa. Näitä suhteita on Foucault'n ajattelusta on eritelty kolme: vapauksien välinen strateginen valtapeli, ylivalta ja hallinta. Näistä ylivalta on sitä, mikä useimmiten ymmärretään valtana. Se ei Foucault'n mukaan lähtökohtaisesti ole kuitenkaan varsinaisesti hänen määritelmänsä mukaista valtaa, vaan ennemminkin yksipuolista sanelemista hierarkkisessa järjestelmässä. Tällainen järjestelmä on Foucault'n mukaan ei-toivottu ja sellaista tulisi välttää. (Hindess 1996, 99–104.) Koska ylivalta ei Foucault'n määritelmän mukaan ole



varsinaisesti valtaa ja koska ylivalta ei lähtökohtaisesti kuulu tarkasteluni piiriin, jätän sen tässä vähemmälle huomiolle ja keskityn kahteen muuhun valtasuhteeseen. Analyysissäni kuitenkin arvioin valtuuston toimintamahdollisuuksia pakon politiikan näkökulmasta ja tarkastelen sitä, olivatko toimijat lopulta vapaita tekemään päätöksiä, vai olivatko päätökset saneltuja.

Foucault'n mukaan valtaa on kaikkialla ja se on kaikkien saatavilla. Koska valta on luonteeltaan strategista peliä, jota käydään toimijoiden välisissä suhteissa, joiden kautta tuotetaan toimintaa, on toiminnan tulos aina ennaltamäärittelemätön. Toisinkin kuin usein hierarkkisuuheen perustuvan valtakäsityksen analysoimisessa, ei täten voi etukäteen olla varmuutta toiminnan lopputuloksesta. Esimerkiksi vastustaminen ja vastuun karttaminen voivat muuttaa toimintakenttää ja luoda siten tilanteita, joissa taas uudestaan nousee esiin vastustusta. (Hindess 1996, 100–101.)

Gilles Deleuze erittelee Foucault'n ajattelusta vallan (pouvoir) ja voiman (force) käsitteet. Voimalla tarkoitetaan esimerkiksi toimijan kykyä ajatella, tutkia, taistella, taivutella tai toimijan kykyä toteuttaa erilaisia asioita, kun taas vallalla tarkoitetaan pyrkimystä hallita näitä voimia. (Alhanen 2007, 119.)

*”Esimerkiksi tehtaiden työnjohtajat käyttävät valtaa suunnatessaan tehtaan työntekijöiden ruumiilliset voimat johonkin päämäärään. Vallan ja voiman käsitteiden erottelusta seuraa se, että valtasuhteet tulee käsittää erilaisiksi tavoiksi ohjata, muokata, vahvistaa, yhdistää ja hallita voimia.” (Alhanen 2007, 119.)*

Foucault esittää vastalauseensa kahdelle yleisesti käytössä olevalla vallan määritelmälle, joiden mukaan valta olisi joko omaisuutta tai että se tulisi käsittää tukahduttavana, kielloin ja rajoituksin tapahtuvaksi vaikuttamiseksi. Olennainen osa Foucault'n käsitystä vallan luonteesta on sen sijaan, että valta ei ole omaisuutta vaan jatkuvaa voimien hallitsemiseksi tehtävää toimintaa. Valta ei tukahduta vaan se on luonteeltaan ennen kaikkea tuottavaa. Valtaa on olemassa kaikkialla toimijoiden välisissä suhteissa. (Alhanen 2007, 120–121.)

*”Ne [valtasuhteet] rakentuvat ihmisten välisten kyvykkyyserojen ja heidän eriarvoisten asemiensa varaan, sillä ihmisten voimat, taidot ja toimintamahdollisuudet poikkeavat toisistaan. Näitä eroja saavat aikaan sosiaaliset, yhteiskunnalliset, taloudelliset ja kulttuuriset erot sekä niihin liittyvät epätasa-arvoiset asemat. Foucault'n mukaan valtasuhteet rakentuvat näiden erojen varaan, mutta ne myös tuottavat ja pitävät yllä eriarvoisuutta.” (Alhanen 2007, 121.)*

Valtapelin ja hallinnan välinen suhde tulee esille Foucault'n ajattelussa siinä, että valtapeli ajan myötä vakiintuu hallinnaksi, jossa muodostuneet käytännöt ylläpitävät suunnitelmallisia ja pitkäjänteisiä valtasuhteita. Täten hallintakin on luonteeltaan tuottavaa ja muuttuvaa. Muutokset toimijoiden välisissä suhteissa, tavoitteissa tai muussa vastaavassa voivat muuttaa vakiintuneelta tuntuva järjestelmää. (Alhanen 2007, 125).

*”Foucault ei tarkastelekaan valtaa käyttävien yksilöiden päämääriä vaan osoittaa, mitä vallankäytön päämääriä käytännöissä on muodostunut. Käytäntöihin vakiintunut hallinta ohjaa sitä, millaiseen toimintaan käytännöissä toimivat yksilöt pyrkivät. - - Siksi ei pidä kysyä, kuka harjoittaa valtaa ja mitä hänellä on mielessään, vaan on tutkittava käytäntöön vakiintunutta tapaa toimia. Miten eri käytännöillä hallitaan? Miten se vaikuttaa?” (Alhanen 2007, 128.)*

Kysyttäessä miten hallitaan tai millaisia vaikutuksia hallinnalla on, tullaan tilanteeseen, jossa subjektin asema on lähes olematon. Tästä syystä toimijoilla sinänsä ei ole niin suurta merkitystä valtasuhteiden analyysissä. Sen sijaan mielenkiinto kohdistuu hyvin yksityiskohtaisiinkin seikkoihin, jotka kokonaisuuden tarkastelussa tuovat omaa mielenkiintoista lisäväriään.

### 4.1.2. Vallan genealogia

Yleisen historiantutkimuksen mukaan historia voidaan esittää sekä lineaarisena että loogisena tapahtumaketjuna ja se voidaan pitkälti redusoida kysymykseksi utiliteetista. Genealogia taas on kiinnostunut tapahtumien yksittäisyydestä, eikä se niinkään ole kiinnostunut tapahtumien alkuperän etsimisestä. Historiantutkimuksen luodessa suuria linjoja, kokonaisuuksia ja yleistyksiä, on genealogian tehtävänä poimia yksittäisiä tapahtumia – usein sellaisia, jotka rikkovat perinteistä historiantutkimuksen kaarta. Mielekäs historian tapahtuma ei ole genealogiassa valtakunta tai sota tai sopimus, vaan ennemminkin valtasuhteiden muutos, vallan anastaminen tai toiseuden ilmeneminen. (Varis 1989, 21–23.)

Käsitteistöössään ja ajattelussa Foucault pohjasi pitkälti saksalaisen Friedrich Nietzschen teorioihin. Samoin kuin Nietzsche, myös Foucault on skeptinen alkuperän oleellisuuden suhteen. Foucault itse kirjoitti seuraavasti:

*”Miksi genealogi Nietzsche ainakin tietyissä tapauksissa asettaa kyseenalaiseksi alkuperän (Ursprung) tutkimisen? Ainakin siksi, että se yrittää tavoittaa asian eksaktin olemuksen, sen puhtaimman mahdollisuuden, sen itseensä kietoutuneen identiteetin, sen pysyvän ja kaikkea ulkoista, satunnaista ja peräkkäistä edeltävän muodon. Tämän alkuperän etsiminen on yritys löytää uudelleen 'se, mikä jo oli', itseään täydellisesti vastaavan kuvan 'itsessään'; se merkitsee kaikkien odottamattomien tapahtumien, kaikkien juonien ja naamioitumisten pitämistä sivuseikkoina; se yrittää poistaa kaikki naamiot paljastaakseen lopulta ensimmäisen identiteetin.” (Foucault 1998a, 67–68.)*

Tässä Foucault ottaa pesäeroa alkuperän (*Ursprung*) tutkimisen tärkeyteen. Foucault'n mielestä tärkeintä ei ollut löytää säännönmukaisuutta ja ilmiön alkuperäistä olemusta, vaan hänen mielenkiintonsa kohdistuu erityisesti odottamattomiin tapahtumiin, juonenkäänteisiin ja naamioitumisiin. Mielenkiintoisempaa on siis tutkia tilannetta, joka jollain tavalla poikkeaa

normaalista ja totutusta. Myös polveutumisen ja ilmaantumisen käsitteet Foucault lainasi Nietzscheelta.

Polveutuminen (*Herkunft*) on niin ikään Nietzscheen käsitteistöä. Sillä Foucault tarkoittaa tapaa osoittaa perinteisen historian tutkimuksen trendistä poiketen ja tapahtumien yhtenäisyyden sijaan niiden levottomuuden ja heterogeenisyyden. Se ei siis aseta perustaa, vaan yrittää osoittaa muutokset ja eroavaisuudet. (Foucault 1998a, 75.)

*”Genealogia ei pyri palaamaan ajassa taaksepäin suuren jatkuvuuden osoittamiseksi unohduksen hajaannuksen tuolla puolen; sen tehtävä ei ole osoittaa, että menneisyys on yhä läsnä täällä, elinvoimaisena nykyisyydessä sitä salaa elävöittäen, sen jälkeen kun on pakottanut jo alussa hahmoteltuun muotoon siihen sopimattomat harhapolut. Genealogiassa ei ole mitään mikä muistuttaisi lajin evoluutiota tai kansan kohtaloa. Polveutumisen monimuotoisen langan seuraaminen merkitsee päinvastoin menneen säilyttämistä sille ominaisessa hajaannuksessa: on kirjattava ylös sattumat, pienen pienet poikkeamat – tai päinvastoin täydelliset ympärikäännökset, erehdykset, virhearvioinnit, väärät laskelmat, jotka ovat panneet alulle sen, mitä on olemassa ja millä on arvoa meille; on huomattava, että tietämisemme ja olemisemme alkujuuressa ei ole totuuden tai olemisen sija vaan sattuman ulkoisuus.” (Foucault 1998a, 74–75.)*

Polveutuminen ei tarkoita sitä, että menneisyys determinoisi nykyisyyttä. Historiaa ei tulkiteta lineaarisena jatkumona, vaan taustalla ovat moninaiset tekijät pyritään tunnistamaan. Nietzscheelle on olennaisempaa se, miten olioita nimitetään kuin mitä ne oikeastaan ovat. Hänen mukaansa olion maine, nimi ja merkitys on ennen kaikkea mielivalentainen erhe ja olion oikealle olemukselle täysin vieras. Ajan myötä kuitenkin maine, nimi ja merkitys kasvavat verkoksi olion ylle ja muuttuvat ikään kuin sen ruumiiksi, jolloin niistä muodostuu virheellisesti myös olion olemus. (Varis 1989, 25–26.)

Ilmaantumisella (*Entstehung*) tarkoitetaan ilmestymisen hetkeä, joka tuotetaan tiettyjen voimien tilassa. Se on tapa, jolla erilaiset voimat taistelevat keskenään tai jolla ne vastustavat epäsuotuisia

olosuhteita. Yhtenä esimerkkinä Foucault esittää tilanteen, jossa eläinlajin reviirille tulee jokin toinen sitä uhkaava laji. Olemassaolon puolesta taistellaan, kunnes jatkuvuus on varmistettu. Toinen vaihe tulee sen jälkeen, kun ulkoista uhkaa ei enää ole: voima voi tulla myös sisältä, kun halutaan uudistua ja sitä kautta säilyttää olemassaolo. Eläinlajien säilymisen lisäksi samaa analogiaa voi käyttää myös katolisen kirkon reformiin 1500-luvun Saksassa. (Foucault 1998a, 78–80.)

”-- Nietzschen mukaan esimerkiksi syyllisyys, omatunto ja velvollisuus ilmaantuivat oikeudessa turvata velvoitteita” (Varis 1989, 28). Täten on nähtävissä, että kyseessä ei niinkään ole yksilöiden välinen taistelu, vaan ennemminkin eräänlainen rakenteellisen kentän ilmaantuminen. Kyse ei myöskään ole vain hallittujen ja hallittavien välisestä suhteesta, vaan toiminta tällä rakenteellisella kentällä itsessään luo vallan merkkejä. (Varis 1989, 28.)

*”Foucault'n mukaan genealogin tehtävä on tuhota usko alkuperän, muuttumattomien totuuksien ensisijaisuuteen. Hän pyrkii hävittämään kehityksen ja edistyksen doktriinin. Tuhottuaan ideaaliset merkitykset ja alkuperäiset totuudet, hän tarkastelee tahtojen leikkiä. Kaikkialla, mihin hän katsoo, näkyy alistamista, dominaatiota ja kamppailua. [--] Alkuperien, kätkeytyjen merkitysten ja eksplisiittisen intentionaalisuuden sijasta Foucault löytää voimasuhteita, jotka tulevat esiin tietyissä tapahtumissa, historiallisissa liikkeissä ja historiassa.” (Varis 1989, 29.)*

Polveutuminen määrittelee voimat ja heikkoudet, sekä sen, millaisen merkin ne jättävät jälkeensä. Ilmaantuminen taas määrittelee sen tilan, missä kamppailu käydään. Kyseessä ei kuitenkaan ole mikään fyysinen paikka, vaan konfrontaation tila on enemmänkin ”ei-paikka”, sillä sille ominaista on nimenomaan se, että kamppailevat voimat eivät kuulu samaan tilaan. Yksittäinen voima ei voi luoda tilaa, sillä se ilmaantuu osapuolista riippumatta heidän väliinsä. (Foucault 1998a, 81.)

Polveutumisen ja ilmaantumisen käsitteillä Foucault luo kuvaa ”todellisesta historiasta”, joka eroaa perinteisestä historiantutkimuksesta. Genealoginen historiantutkimus on yksityiskohdissa, muutoksissa ja pieneltä tuntuvissa poikkeamissa perinteisen lineaarisen näkemyksen tiellä. Polveutumisen ja ilmaantumisen tarkastelu mahdollistaa sattumallisten tapahtumien tarkastelun,

jolloin käy selväksi, että kyseessä ei olekaan vai arpapeliä, vaan monimutkainen valtasuhteiden verkosto.

*”Tapahtumaa ei tule ymmärtää päätöksenä, sopimuksena, valtana tai taisteluna, vaan voimasuhteiden kääntymisenä, vallan pakkoluovutuksena, sanaston valtaamisena ja kääntämisenä niiden aiempia käyttäjiä vastaan, hallintana, joka heikentää ja veltostuttaa ja myrkyttää itsensä, naamioidun toisen sisäänastumisena. Historian voimat eivät tottele kohtaloa eivätkä mekaniikkaa; niitä ohjaa sattuma ja taistelu.” (Foucault 1998a, 89.)*

Tältä pohjalta on hyvä lähteä tarkastelemaan myös Karkkilan tilannetta. Heikko taloudellinen tilanne johti voimasuhteiden kääntymiseen, vallan luovuttamiseen ja eräänlaisen ”toisen” sisäänastumiseen. Tämän toinen muodostui eräänlaiseksi syntipukiksi koko valtataistelun areenalla. Tarkastelen myöhemmin aineiston pohjalta, miten tämä käytännössä näkyi Karkkila todellisuudessa 1990-luvun laman vuosina.

### **4.1.3. Valta suhteissa**

Kuten aiemmin on tullut todetuksi, Foucault'n näkemyksen mukaan valta ei ole ominaisuus, joka hankitaan, omistetaan ja jaetaan. Valta on ennemminkin suhteissa, eli täten olemassa aina silloin kun yksilöt tai ryhmät ovat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa. Näin muodostuvassa pelissä suhteet ovat yleensä sekä eriarvoisia että liikkuvia. Valta ei ole yksisuuntaista sanelua ylhäältä alas, vaan valta tulee alhaalta, voimasuhteiden muodostaessa perustan. Valtasuhteet eivät ole kausaalisesti selitettävissä, mutta ne ovat laskelmoituja ja ne perustuvat tavoitteisiin ja päämääriin. (Foucault 1998b, 70–71.)

Foucault'n valta-ajattelua ei voi pitää varsinaisena valtateorianana, vaan ennemminkin valta-analyysinä. Varsinainen teoria johtaisi hänen mukaansa liian pitkälle meneviä ennakkokäsityksiä

vallan olemuksesta, kun Foucault'n ajattelulle tyypillisempää on yksittäistapausten erilaisuus ja sattumanvaraisuus, mikä ilmenee toimijoiden välisissä monimutkaisissa suhde- ja vaikutusverkostoissa. (Varis 1989, 62–63; 68.)

Valta ilmenee niin kommunikaatio-, institutionaalissa kuin taloudellisissakin suhteissa. Vallalle tyypillistä on epävakaus ja muuttuvuus ja se tuotetaan jokaisessa yhteiskunnan suhteessa. Tästä syystä Foucault'n ajattelusta voidaan päätellä, että valta ei ole *suhde*, vaan valta on *suhteissa*. Valta itsessään ei ole toimijoiden välinen toimintakenttä, vaan se on jotain, mikä esiintyy tuolla kentällä. Täten valta on olemassa ainoastaan toiminnassa. Se ei ole staattinen tila. (Varis 1989, 68.)

Valtasuhdetta ei ole olemassa, jos ei ole toiminnan vaihtoehtojakaan. Edellytyksenä on aina tietty vastarinnan mahdollisuus. Valtasuhde voi olla hyvinkin epätasapainoinen, mutta se on olemassa vain niin kauan kuin vallalla alistetulla on vielä mahdollisuus valita toimintansa suunta. Täten vapaus on paitsi vallankäytön edellytys, myös sen pysyvä tuki. Vapaudella ja alistumisesta kieltäytymisellä Foucault tarkoittaa samaa asiaa, eikä niitä hänen mukaansa voi erottaa toisistaan. Valta on kuitenkin erotettava hänen mukaansa objektiivisesta kapasiteetista, jota toimijalla on luontaisten kykyjen ja ulkoisten välineiden kautta. (Varis 1989, 69–71.)

Objektiivisen kapasiteetin lisäksi Foucault erottaa vallasta kommunikaatiosuhteet, jotka välittävät informaatiota kielen ja merkkien avulla. Tämäkin suhde tuottaa tuloksia, joilla voi olla seurauksia vallan näkökulmasta, mutta valta ei ole vain kommunikaatiosuhteen ulottuvuus, vaan sillä on omanlaisensa luonne. Tästä syystä Foucault erottaa toisistaan vallan, objektiivisen kapasiteetin ja kommunikaatiosuhteet, jotka eivät kuitenkaan muodosta erilaisia toimintakenttiä, vaan toimivat ristiin samalla kentällä tuottaen ja muuttaen toisiaan, tukien toisiaan ja käyttäen hyväksi toinen toisiaan. (Varis 1989, 71–72.)

Kunnallinen päätöksenteko on verrattain hyvä esimerkki muodostuvasta kentästä, jossa vaikuttavat kahdensuuntainen kommunikaatio – tai sen puute, toimijoiden objektiiviset kapasiteetit henkilökohtaisten ominaisuuksien ja muodollisesti määrättyjen oikeuksien muodossa sekä valta, joka esiintyy toimijoiden välisissä suhteissa. Nämä kaikki ovat muokkautuvia ja mukautuvia osatekijöitä, jotka elävät jatkuvassa muutoksen tilassa.

Valtasuhteiden analysoimiseksi Foucault esittää viisi tarkastelunkohdetta:

1. *Erottelujen järjestelmä*, joka sallii toiminnan suhteessa toisiinsa. Tämä määrittellään joko lailla ja säännöillä tai tiedollisesti ja taidollisesti.
2. *Tavoitteiden tyypit*, joita toimijoilla on suhteessa toisiinsa. Näitä voivat olla esimerkiksi etuoikeuksien säilyttäminen ja auktoriteetti.
3. *Keinot valtasuhteiden synnyttämiseksi*, joita ovat erilaiset kontrollin keinot, säännöt ja tarkkailujärjestelmät.
4. *Institutionalisoinnin muodot*, joita ovat esimerkiksi vakiintuneet asemat sekä järjestelmät hierarkkisine rakenteineen.
5. *Rationalisaation aste*, minkä määrittelevät mahdollisuuksien kentällä valtasuhteiden kautta tehdyt tilannekohtaiset muutokset prosesseihin. (Varis 1989, 75–76.)

Vallan mekanismeista Foucault katsoo, että valtasuhteessa alistaminen ei ole vallan anastamista, vaan vallan uudelleenjärjestämistä, sen taktiikoita ja tekniikoita. Itse asiassa, vallan mekanismeja tuottavat ne yksilöt, joiden hallitsemiseen mekanismit ovat tarkoitettu. Tämä tulee esille siinä, että valta on nimenomaisesti sosiaalisen yhteisön sisällä, ei sen yläpuolella. (Varis 1989, 84–85; 90.)

Foucault'lle valta on erityisesti strateginen ilmiö. Colin Gordon on eritellyt Foucault'n näkemykset ohjelmista, teknologioista ja strategioista siten, että ohjelmat muodostuvat diskursseista, teknologiat ovat sosiaalisia ja institutionaalisia käytäntöjä, strategioiden ollessa vaikutuksia, jotka välineellistävät ohjelmien ja teknologioiden muovaamaa todellisuutta. Foucault'n mielestä strategian käsite on mielenkiintoinen juuri silloin, kun diskurssit ja käytännöt eivät vastaa niistä seuraavia vaikutuksia. Tästä syystä vaikutukset ovat nähtävissä ei-subjektiivisena, joiden ymmärrettävyys perustuu sille, että ne ovat – ohjelman luojaan puuttumisesta huolimatta – tavoitteiden ja päämäärien sarjojen läpikäylyksiä. (Varis 1989, 92–93; 97)



*”Foucault'n mukaan valta ei ole instituutio tai rakenne tai voima, jolla olemme varustettu. Hän lähtee siitä, että valta on jotakin, mikä on läsnä kaikkialla, koska se tulee kaikkialta. Valta on olemassa aina yhtäaikaaisesti sosiaalisen yhteisön kanssa, eikä yksilö yhteisön jäsenenä näin ollen voi koskaan olla 'vallan ulkopuolella'. Foucault'n mukaan valta on siis nimi, joka annetaan monimutkaiselle strategiselle tilanteelle tietyssä yhteiskunnassa. Valtasuhteet eivät ole ulkoisessa asemassa suhteessa muuntuyppisiin suhteisiin, vaan ovat immanenteina niissä.” (Varis 1989, 93.)*

Kun tarkastellaan vallan ilmenemistä, on kiinnitettävä huomiota siihen kenttään, jossa strategista peliä käydään. Kenttä muuttuu ja valtaa siirtyy. Seuraavaksi esittelen Foucault'n näkemyksiä hallinnan logiikasta ja mentaliteetista. Millaisia ominaispiirteitä on löydettävissä kentältä silloin, kun tilanne vakiintuu hallinnoksi?

## **4.2. Governmentality ja hallinnan logiikka**

Kuten aiemmin mainittua, Foucault'n näkemyksen mukaan valta näkyy suhteissa, joita voivat olla strateginen valtapeli, ylivalta ja hallinta. Valta on jatkuvaa kamppailua kentällä, jonka määrittelevät peliin osallistuvat itse. Kun kamppailun roolit saavat tietyissä tilanteissa melko vakaan aseman, jolloin valtasuhteiden muutokset ovat hyvin yksittäisiä ja pieniä, voidaan strategisen valtapelin sijaan puhua hallinnasta.

Michel Foucault oli ensimmäinen, joka otti käyttöön governmentality-termin puhuessaan hallinnan logiikasta. Foucault määrittelee hallinnan eräänlaiseksi ”toimeenpanon toimeenpanoksi” (conduct of conduct). Niin ikään hän käyttää *hallinnan logiikan* käsitteen ohella toista, analogista *hallinnan taiteen* käsitettä. Tällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti ajattelutapaa tai -järjestelmää hallinnan käytännön luonteesta. (Gordon 1991, 2-3.)

Tässä tarkastelussa keskityn lähinnä Mitchell Deanin tulkintaan Michel Foucault'n governmentality-ajattelusta. Tutkimuksen laajuudesta ja painopisteestä johtuen tyydyn governmentality-käsitteen esittelyssä hyvin yksinkertaistettuihin määritelmiin, enkä lähde tässä luotaamaan käsitteen koko sisältöä. Tarkastelen hallintaa ja sen analyysia lähinnä hallinnan logiikan näkökulmasta.

Dean laajentaa ja tarkentaa Foucault'n hallinnan määritelmää ”toimeenpanon toimeenpanosta” seuraavaan: hallinta on mitä tahansa enemmän tai vähemmän laskelmoitua ja rationaalista toimintaa, johon ryhtyy suuri määrä viranomaisia ja agenteja, käyttäen monenlaisia tekniikoita ja tietoja, jotka muokkaavat toimeenpanoa halujemme, pyrkimystemme, mielenkiintomme ja uskomustemme kautta, varmojen mutta vaihtuvien lopputulosten puolesta, jolloin kyseeseen tulevat moninaiset ja ennalta-arvaamattomat seuraukset, vaikutukset ja tulokset. Täten hallinnantutkimuksessa kiinnostavaa ovat laskelmoinnin laadulliset ja määrälliset keinot, viranomaishallinnon rakenne, tiedon muodot ja tekniikat, hallittavien olemassaolo sekä tavoitellut lopputulokset ja seuraukset. (Dean 1999, 10–11.)

Hallinta pyrkii muokkaamaan ihmisten toimintaa ja pitää sisällään oletuksen siitä että sekä hallitsevilla että hallittavilla on mahdollisuus toimia myös toisin. Molemmilla on kyky toimia ja ajatella. Ajattelu nähdään tässä kollektiivisena toimintana. Governmentality käsittää sekä hallinnan että hallinnan erilaiset mentaliteetit. Hallinnan mentaliteetti on ymmärrettävissä siten, että se korostaa kollektiivista ja suhteellisesti itsestään selvän aseman saanutta ajattelua hallinnan käytännöistä. (Dean 1999, 15–16.)

Foucault toteaa, että toisin kuin pelkässä suvereniteetissa, joka on perustettu ja jota operoidaan subjektinsa suostumuksella, on hallinnalla selkeä tarkoitusperänsä. Ei hallinta itsessään, vaan väestön hyvinvointi ja sen kehittäminen, vaurauden lisääminen ja terveyden edistäminen. Hallinta käyttää tavoitteidensa saavuttamiseksi keinoja, jotka ovat väestölle immanentteja. (Foucault 1991, 100.) Tämä osoittaa osaltaan hyvin Foucault'n näkemyksen hallinnan välineellisestä arvosta. Ajatus hallinnasta toimintana tukee hänen ajatustaan kamppailujen kentästä ja vuorovaikutussuhteista.

Foucault arvioi, että hallittava entiteetti itsessään ei niinkään päättä siitä, mitkä ovat sen kompetenssit ja mitkä eivät, vaan nämä määrittyvät eräänlaisen hallinnan logiikan kautta. Foucault mukaan hallintaan osallistuvat monenlaisia agenteja, joista osalla on määrätty tehtävä hallinnassa ja osalla ei. Lisäksi hallinta vaikuttaa hallittavien elämään paljon laajemmassa määrin kuin mihin he

itse asiassa olisivat valmiita antamaan suostumuksensa. Suuri osa hallinnasta tapahtuukin nimenomaan virallisten hallintokoneistojen ulkopuolella. (Hindess 1996, 112; 131; 135.)

Rationaalisen hallinnan edellytys on, että hallinta ottaa huomioon väestön tarpeet kaikissa tarkasteluissaan sen tiedon pohjalta mikä sillä on. Hallinnan tiedolla tarkoitetaan kaikkien hallinnan prosessien ymmärtämistä. Tähän liittyy tiiviisti myös Foucault'n käsite taloudesta, jolla tarkoitetaan eritasoisia entiteettejä alkaen perheestä ja jatkuen aina maailmantalouteen saakka. Väestö ja talous ovatkin Foucault'n hallinnan taiteen ajattelun keskiössä. (Foucault 1991, 100–101.)

Turvallisuus ja sitä turvaavat koneistot kuuluvat olennaisena osana hallintaan ja ovat sisäänrakennettuina siihen. Hallinta vallan muotona on hyvin kompleksi kokonaisuus, jossa yhtenä päämääränä on kansantalouden turvaaminen. Tähän tarkoituksen muotoutunut kokonaisuus koostuu paitsi instituutioista ja toimintamalleista, myös taktiikoista. Niitä organisoituneita käytäntöjä, joiden kautta meitä hallitaan ja joiden kautta hallitsemme itseämme, voidaan kutsua hallinnan regiimeiksi. (Foucault 1991, 102; Dean 1999, 18.)

Ajattelumme hallinnasta vaikuttaa paljon harjoitettu talouspolitiikka ja talouden trendit. Tästä syystä luottamushenkilöt tekevät usein johtavia virkoja täyttäessään arvovalintoja kovemman tai pehmeämmän talouspolitiikan suuntaan. Nykyään hallinta mielletäänkin usein talouden hallintana, jonka tavoitteena on hyvinvoiva, vauras ja onnellinen väestö. Samalla kun hallinta ylläpitää ja käyttää suvereniteetin ja kurinpidon tekniikoita ja instituutioita, se ottaa niihin etäisyyttä ja luo niihin oman leimansa. (Dean 1999, 16–20.)

Näkemykset hallinnasta ovat moninaisia ja heterogeenisiä, pitäen sisällään erilaisia toimijoita ja erilaisia ajattelutapoja. Ajattelu on kollektiivinen tuote. Governmentality-tutkimus on kiinnostunut siitä, miten ajattelu toimii ja käyttäytyy organisoitujen toimintatapojen – hallinnan regiimin – sisällä. Tutkimuskysymykset usein haetaan muun muassa siitä, miten ajattelu tiivistyy ohjelmissa toimeenpanon suunnasta ja uudistuksesta. Hallinta ei pidä sisällään ainoastaan vallan ja auktoriteetin suhdetta, vaan myös kysymyksiä minuudesta ja identiteetistä. (Dean 1999, 17–18.)

*”Totuus ei kuulu vallan järjestykseen, mutta vapauteen sillä on alkuperäinen sukulaisuussuhde. Nämä ovat perinteisiä filosofian teemoja, jotka 'totuuden*

*poliittisessa historiassa' pitäisi kääntää ympäri osoittamalla, ettei totuus ole luonnostaan vapaa eikä erehdys orja vaan että totuuden tuotanto on kokonaisuudessaan valtasuhteiden läpäisemä.” (Foucault 1998b, 48.)*

Toisaalta hallitsemme itseämme ja toisiamme sen mukaan, miten miellämme itsemme, mitä kehitettävää on löydettävissä ja mitkä ovat päämäärät. Täten hallintamme perustuu erilaisille olemassaoloamme ja ihmisluntoa määritteleville totuuksille. Toisaalta taas tapa, jolla hallitsemme itseämme tuottaa itsessään totuutta. (Dean, 1999, 18.)

### ***4.3. Valtapeli, governmentality ja genealogia***

Totuuden käsitteistöstä on luonnollista siirtyä siihen, miten genealogia käytännön tasolla kykenee antamaan riittävän kuvan valtapelin ja hallinnan käytännöistä. Ei ole olemassa yhtä oikeaa ja absoluutista totuutta, vaan toimintamme tuottavat totuuksia, jotka siivilöityvät valtasuhteiden läpi. Tätä kautta tuotettu todellisuus on usein totta heille, joihin se vaikuttaa, mutta vaihtoehtoja olisi ollut toki muitakin. Tätä kautta vallan keinoin paitsi muokataan totuutta, myös tuotetaan todellisuutta.

Perinteisen historiantutkimuksen kiinnostuessa siitä todellisuudesta, jota tuotetaan, pyrkii genealogia paneutumaan niihin prosesseihin, joita kautta todellisuutta on tuotettu. Kun valtasuhteita tutkitaan genealogian näkökulmasta, ei yritetä löytää sitä, kenellä oli valtaa tai kenellä oli vastuuta, vaan ennemminkin, millaisia muutoksia vallan tasapainossa esiintyi ja mistä nämä muutokset johtuivat. Vallan tasapainoista tilaa kutsun tässä hallinnaksi ja tämän valtasuhteiden muutoksia valtapeliksi. Käytännössähän myös hallinta on valtapeliä, mutta koska hallinnassa roolit ovat vakiintuneet, niin selvyyden vuoksi teen tarkastelussa ja käsitteistössä tämän tarkentavan jaottelun.

Dean toteaa, että tärkeimmässä asemassa ei ole kysymys *kuka*, vaan *kuinka*. Kuinka hallitaan – sekä hallitsevien että hallittavien näkökulmasta? Tämä ei tarkoita vain sitä, millaisin käytännöin ja

millaisin muodoin hallitaan, vaan myös sitä, millainen ajattelutapa kätkeytyy hallinnan taakse. Yleensä ajattelun, käytäntöjen ja tavoitteiden välille onkin muodostettavissa yhteys. (Dean 1999, 28–29.) Edelleenkin kuitenkin mielenkiinto ei rajoitu siihen, että todettaisiin käytäntöjen johtuvan taustalla olevasta ajattelusta ja asetetuista päämääristä, vaan on hedelmällisempää tarkastella niitä prosesseja, joiden kautta ajattelu ja päämäärä muuttuvat käytännöksi. Kutsun tätä hallinnan genealogiseksi ulottuvuudeksi.

Valtapelissä genealogia käsittelee muutokset yksittäisinä ja toisistaan irrallisina tarkastelukohteina, ei niinkään toisiaan seuraavina jatkumoina. Tästä syystä talouden ja siitä syystä koko hallinnan kriisiytyminen on hyvä genealoginen tarkastelukohde. Miten talouden kriisi vaikutti valtasuhteisiin ja miten valtasuhteiden muutokset näkyivät käytännön tasolla? Millaisia siirtymiä valtakentällä tapahtui ja miksi? Millaisia tavoitteita ja ajattelutapoja on löydettävissä?

Kuten todettua, diskurssit muotoilevat ne ohjelmat, jotka käytäntöjen kautta muuttuvat vaikutuksiksi – strategioiksi, jotka vaikuttavat jokapäiväiseen elämäämme. Diskurssien ohella suuressa asemassa on myös vaikeneminen, eräänlainen ei-diskurssi.

*”Diskurssit sen enempiä kuin vaikenemisenkaan eivät ole kerta kaikkiaan alisteisia vallalle tai sitä vastassa. On annettava sen monimutkaisen ja muuttuvan pelin tulla esiin, jossa diskurssi voi olla vallan väline ja voima, mutta samalla este, tulppa, vastarintapesäke ja lähtökohta päinvastaisen strategian ajamiseksi. Diskurssi kuljettaa ja tuottaa valtaa, vahvistaa sitä, mutta myös kaivaa maata sen jalkojen alta, paljastaa sen, heikentää sitä ja mahdollistaa sen patoamisen. Samalla tavalla vaikeneminen ja salailu suojaavat valtaa ja ankkuroivat sen kieltoja, mutta ne myös höllentävät sen otetta ja tuottavat enemmän tai vähemmän hämäämistä suvaitsevaisuuden muotoja.” (Foucault 1998b, 75.)*

Valtasuhteiden lisäksi erilaiset diskursiiviset käytännöt rakentavat ja muovaavat myös identiteettejä. Identiteetillä tässä tarkoitan muuttuvaa ja muokkautuvaa tapaa hahmottaa itseään ja ympäristöään. Identiteetti muotoutuu ja muovautuu jatkuvasti ympäröivän kulttuurin vaikutuksesta ja määrittäytyy

historiallisesti – ei biologisesti. Identiteetit saattavat jopa olla keskenään ristiriidassa ja tästä johtuen ihminen myös hahmottaa itsensä ja ympäristönsä eri tavoin eri aikoina. (Hall 1999, 23; 247.)

Näiden diskursiivisten käytäntöjen avulla on Foucault'n mukaan ohjata, neuvoa tai käskää toimimaan tietyllä tavalla. Yhdensuuntainen käskeminen on kuitenkin merkityksetöntä, mikäli toinen osapuoli ei reagoi halutulla tai jollakin muulla tavalla. Tätä kautta muodostuu Foucault'n mukaan eräänlainen ”mukautuva ruumis” (docile body), joka tunnistaa itsensä objektiksi. (Hall 1999, 263–265.)

Identiteetti muotoutuu siis tiettyjen samojen periaatteiden kautta kuin valtasuhteet, ollen jatkuvassa muutoksen tilassa. Diskursiiviset käytännöt tuottavat tietoa, joka voi olla totta tai ei, oikein tai väärin. Tämän prosessin kautta tuotetaan todellisuutta, jotka muokkaavat myös identiteettiä. Täten paikallistasolla muutokset valtasuhteiden kentällä muokkaavat myös osittain paikallista identiteettiä. Hallinta ylläpitää identiteettiä ja identiteetti ylläpitää hallintaa. Karkkilan tapauksessa tämä on yksi merkittävä syy sille, miksi vasemmistolla on perinteisesti ollut niin vahva valta-asema kunnallispolitiikassa.

Lopuksi haluan vielä nostaa esille Foucault'n näkemyksen turvallisuuden merkityksestä hallinnan ja valtapelin kokonaisuudessa. Foucault katsoo turvallisuuden olevan perustavoite koko hallinnan logiikan kokonaisuudessa – niin talouden prosesseissa kuin muissakin väestölle olennaisissa prosesseissa. Vapaus on turvallisuuden ehto ja eräänlainen turvallisuuden alakäsite. Tätä kautta turvallisuus nousee merkittäväksi käsitteeksi Foucault'n valta-analyysissä. (Gordon 1991, 19.)

## 5. Vallan rakentuminen

Tutkimuksessani tarkastelen arkistoaineiston kautta valtasuhteiden rakentumista kolmen eri temaattisen kokonaisuuden kautta: teollisuuskyläyhtiön toimintaan liittyvän päätöksenteon, talousarviopäätöksenteon sekä johtavia viranhaltijoita koskevan päätöksenteon kautta. Näiden kolmen teeman lisäksi tarkastelen karkkilaista paikallisidentiteettiä ja siitä tehtyä tutkimusta ja analysoin tätä valtasuhteiden näkökulmasta. Arkistolähteinä on käytetty Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirjoja ja niiden liitteitä vuosilta 1990–1995. Lisäksi tarkastelun alla ovat Karkkilan kaupungin omistamiin yhtiöihin tehtyjen erityistilintarkastusten raportit sekä muutosjohtajan viikkoraportit ja -tiedotteet.

Koska valtuustopöytäkirjat ovat päätöspöytäkirjoja eivätkä keskustelupöytäkirjoja, on varsinaisten diskurssien löytäminen aineistosta sangen haastavaa. Oletuksena kuitenkin on, että asioiden valmistelujärjestys on perinteinen ja viranhaltijavetoinen. Tältä osin oletan, että päätösesitykset ovat kaupunginhallitukseen tuotaessa pääosin viranhaltijoiden valmistelemia ja luottamushenkilöiden kädenjälki näkyy hallituksen muokkauksissa ja valtuuston päätöksissä. Kaupunginhallituksen mahdollisesti tekemät muutokset alkuperäisiin viranhaltijoiden esityksiin sekä kaupunginhallituksen tekemät esitykset kaupunginvaltuustolle ovat esitettyinä valtuuston pöytäkirjoissa.

### ***5.1. Talousarvio- ja kuntasuunnitelmakäsittelyt 1990–1995 sekä vakauttamissuunnitelman hyväksyminen 1994***

#### ***Vuosi 1990***

Joulukuussa 1990 Karkkilan kaupunginvaltuuston hyväksyessä talousarviota vuodelle 1991 nähtiin erittäin sopuisaa päätöksentekoa. Valtuustoryhmät olivat yhteisesti etukäteen neuvotelleet

lopputuloksen, jonka valtuuston puheenjohtaja esitteli. Päätösesitykseen liittyvät muutokset olivat kaikkien ryhmien yksimielinen tahto, joka sisälsi useita lisäys- ja vähennysesityksiä muutamasta tuhannesta markasta 100.000 markkaan asti. (Kvalt 10.12.1990 § 150.) Tehty päätös oli neuvoteltu pakettiratkaisu ja kuvastaa hyvin tuon ajan poliittista konsensusta.

Kuntasuunnitelma oli vanhan kuntalain velvoittama asiakirja, jossa tehtiin viisivuotissuunnitelma kunnan toiminnalle ja taloudenhoidolle. Suunnitelman tarkoituksena oli kartoittaa tulevaisuutta, tehdä ennakkopäätöksiä, ohjata toimintoja ja henkilöstöä sekä toimia kunnan valvonnan apuvälineenä (Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 134–135.)

Vuonna 1990 hyväksyttiin kuntasuunnitelma vuosille 1991–1995. Tuolloin kaupungin talous oli vielä hyvällä mallilla. Riskit eivät vielä olleet toteutuneet. Epäily oli kuitenkin jo selkeästi hiipinyt luottamushenkilöiden mieliin, mikä näkyy tehdyissä muutosesityksissä. Kaupunginhallitus muutti kaupunginjohtaja esitystä lisäämällä kohdan: ”[Kaupungin] omistamien tärkeimpien yhtiöiden toimintaperiaatteet selvitetään vuoden 1991 aikana” (Kvalt 17.12.1990 § 156). Mielenkiintoiseksi hallituksen muotoilun tekee se, että hallitus halusi säilyttää luottamushenkilöorganisaation roolin suhteessa kaupungin sataprosenttisesti omistamiin yhtiöihin passiivisena: haluttiin *selvittää* yhtiöiden toimintaperiaatteet. Sen sijaan, että valtuusto *määritteli, tarkentaisi* tai *hyväksyisi* yhtiöiden toimintaperiaatteet, ne haluttiin ainoastaan *selvittää*.

Omalta osaltaan tämä kuvastaa mielenkiintoisella tavalla luottamushenkilöelinten suhtautumista kaupungin yhtiöihin. Niiden katsottiin toimivan – ja haluttiin toimivan – itsenäisesti ja luottamushenkilöiden mielenkiinto rajoittui lähinnä tiedonhaluun siitä, mitä yhtiöissä tapahtuu. Varsinaisesta omistajaohjauksesta ei selkeästi oltu laajassa määrin kiinnostuneita, tai ainakaan asiaan ei osattu kiinnittää huomiota.

Lisäksi kuntasuunnitelmaan esitettiin muun muassa uuden lääkärin viran perustamista vuonna 1992. Muutosesityksiä ei ollut monia ja ne vähäiset muutokset otettiin suunnitelmaesitykseen mukaan yksimielisesti. (Kvalt 17.12.1990 § 156.)

Valtuustokäsittelystä on kuitenkin huomattavissa tietty epäileväisyys kaupungin yhtiöiden toimintaa liittyen. Valtuusto päätti yksimielisesti hyväksyä lauseen: ”Elinkeinoasiamiehen ja teollisuuskylän toimitusjohtajan tehtävien eriyttämistä selvitetään” (Kvalt 17.12.1990 § 156.). Tosin tässäkin muotoilussa asiaan ei varsinaisesti oteta kantaa, vaan asia haluttiin ainoastaan selvittää – onko se



tarpeellista, onko se hyödyllistä? Tämän lisäksi valtuusto halusi teettää palvelualojen palvelutasovertailun vuoden 1991 aikana (Kvalt 17.12.1990 § 156). Palvelut haluttiin säilyttää hyvälaatuisina ja vertailukelpoisina.

Muutosesityksiä valtuustossa tehtiin lähemmäs 20, joista suurin osa hyväksyttiin yksimielisesti. Asioista, joista äänestettiin, hyväksyttiin yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikki esitykset, jos se esitettiin vasemmiston suunnalta. Oikeiston tekemistä esityksistä ei hyväksytty yhtäkään, mikäli asia meni äänestykseen. (Kvalt 17.12.1990 § 156.)

### ***Vuosi 1991***

Vuoden 1992 talousarvioesitys oli suuruudeltaan muutaman prosenttiyksikön kuluva vuoden talousarvion tasoa korkeampi käyttötalousmenojen osalta. Investointeja esitettiin vähennettäväksi noin kuudella prosentilla. Talousarvioesitys tehtiin 17,5 pennin veroäyrin mukaisesti. Kaupunginhallitus käsitteli asiaa neljä kertaa ennen kuin sai valmiiksi esityksensä kaupunginvaltuustolle. Yhtään muutosesitystä ei tosin noiden neljän kokouksen aikana talousarvioesitykseen tehty, vaan valmistelusta esitettiin yleisluotoisia näkemyksiä, jotka valmistelevalle viranhaltijalle otti huomioon lopullisessa esityksessä, joka siis hyväksyttiin yksimielisesti. (Kvalt 16.12.1991 § 118.)

Valtuustokäsittelyssä ei tehty kuin seitsemän muutosesitystä, joiden joukossa säästöjä toi muun muassa elinkeinoasiamiehen viran lakkauttaminen. Tämän lisäksi kaksi muuta virkaa päätettiin olla perustamatta tai täyttämättä. (Kvalt 16.12.1991 § 118.) SKDL:n ja DEVA:n vastustaessa elinkeinojohtajan viran lakkauttamista, SDP, kokoomus ja keskusta ajoivat päätöksen läpi. Suuria muutoksia ei nähty, mikä osaltaan saattaa johtua vaaleista, jotka olivat tulossa vuonna 1992. Vaalien lähestyminen ei normaalitilanteessa kannusta suuriin säästöesityksiin, vaan puolueet usein haluavat toiminnallaan osoittaa sitä, miten palveluja on haluttu säilyttää ja parantaa.

Vuonna 1991 käsittelyssä oli myös kuntasuunnitelma vuosille 1992–1996. Kaupunginjohtajan päätösehdotuksessa veroäyrin kehitys oli kuvattu niin, että se suunnitelmakauden lopulla olisi noussut 18 penniin aiemmasta 17,5 pennistä. Kaupunginhallituksessa esitettiin, että veroäyri pidettäisiin samalla tasolla koko suunnittelukauden ajan, eli 17,5 pennissä. Hallituksessa

muutosesitys ei mennyt läpi, mutta valtuusto hyväksyi muutoksen myöhemmin. (Kvalt 16.12.1991 § 119.) Tästäkin voidaan päätellä, että usko tulevaisuuteen oli vielä vahva 1991 vuoden joulukuussa. Valtuusto uskoi, että verot olisi mahdollista pitää alhaalla ja edelleen säilyttää siten laadukkaat kunnalliset palvelut. Veroäyrin nostokysymyksessä SKDL ja DEVA olivat keskenään eri linjoilla.

Kaupungin yhtiöiden omistajaohjauksessa sen sijaan otettiin askel luottamushenkilöpuolen aktiivisempaan rooliin, kun kaupunginhallitus päätti lisätä kuntasuunnitelmaan lauseen: ”Tärkeimpien kaupungin omistamien osakeyhtiöiden toimintaperiaatteet täsmennetään v. 1992 aikana” (Kvalt 16.12.1991 § 119). Ilmeisesti vuoden 1991 aikana yhtiöiden toimintaperiaatteet selvitettiin ja nyt kaivattiin niihin täsmennystä. Huomionarvoista on, että kaupunginjohtaja, joka toimi teollisuuskyläyhtiön hallituksen puheenjohtajana, ei vielääkään esitykseensä ollut kirjannut luottamushenkilöorganisaation roolia yhtiöiden hallinnoinnissa.

Tämän lisäksi kaupunginhallituksen puheenjohtaja teki esityksen, että pienasuntotuotantoa lisättäisiin keskittymällä edelleen työsuhdepohjaiseen asuntotuotantoon (Kvalt 16.12.1991 § 119). Tätähän teollisuuskyläyhtiö oli tehnyt jo oman toimialansa ulkopuolella. Puheenjohtajan esitys kuitenkin raukesi kannattamattomana. Kaupunginhallituksen muut muutokset olivat lähinnä kosmeettisia.

Valtuustokäsittelyssä siis päätettiin olla korottamatta veroäyriä suunnitelmakauden aikana. Tämän lisäksi valtuusto kiinnitti huomiota viranhaltijoiden toimintaan siinä, että tiedonkulun katsottiin ontuvan. Valtuusto päättikin, että hallinnon uudistamisen yhteydessä laaditaan tiedotussuunnitelma koskien sisäistä tiedottamista. Näiden lisäksi nähtiin hyvä esimerkki siitä, miten luottamushenkilöorganisaatio suhtautuu viranhaltijoiden valmistelemiin selvityksiin: samassa kokouksessa, saman asiakohdan käsittelyn yhteydessä, sama valtuutettu – joka toimi tuolloin myös kaupunginhallituksen puheenjohtaja – esitti sekä sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisen selvittämistä vuoden 1992 aikana että sosiaali- ja terveystoimen yhdistämistä 1.1.1993 alkaen. Näistä ensimmäinen hyväksyttiin yksimielisesti ja jälkimmäinen äänestyksen jälkeen. (Kvalt 16.12.1991 § 119.)

Valtuustokäsittelyssä tehtiin lähes 20 muutosesitystä, pienistä teknisistä korjauksista suurempiin, satojen tuhansien markkojen säästöihin. Yhtä poikkeusta lukuun ottamatta valtuusto ei hyväksynyt

esityksiä perustaa uusia virkoja tai kokopäiväistä osa-aikaisia. Vasemmiston suunnalta tuli myös esitys, että osakepääomakorotuksiin varattaisiin vuosittain 4 miljoonaa markkaa. Tämä esitys kuitenkin ammuttiin äänestyksessä alas selvin luvuin. (Kvalt 16.12.1991 § 119.) Myöhemmin yhtiöiden osakepääomakorotuksiin ajaututtiin pakon edessä.

Demariryhmä olisi vielä vuonna 1991 halunnut paikata tulevien vuosien rahoitusvajetta puoliksi lainanotolla ja puoliksi investointeja karsimalla, mutta valtuuston enemmistö päätyi kaupunginjohtajan esityksen kanssa samoille linjoille, että karsinta kohdistetaan kokonaisuudessaan käyttötalousmenoihin, joista vähennetään 1,5 prosenttia vuosina 1993–1996. (Kvalt 16.12.1991 § 119.)

### ***Vuosi 1992***

Lokakuun lopulla vuonna 1992 valtuuston käsiteltäväksi tuli ehdotus vuoden 1992 lisätalousarvioksi. Odottamattomia kustannuksia oli tullut muun muassa elinkeinoasiamiehen palkasta, kun palkkaa oli maksettu vielä kolme kuukautta viran lakkauttamisen jälkeen, irtisanomisajasta johtuen (Kvalt 26.10.1992 § 95). Tarkemmin pöytäkirjassa ei kerrota sitä, miksi työsuhte jatkui niin pitkään: viivästyikö viran lakkauttamistiedon kulkeutuminen asianomaiselle, vai oliko hänellä pitämättömiä vuosilomia kertyneenä. Muuten ylitykset olivat käyttötalouspuolella melko pieniä. Lisäkustannuksia toivat myös investointipuolella teollisuuskyläyhtiön osakepääoman korottaminen (Kvalt 26.10.1992 § 95).

Näiden lisäksi valtuustokäsittelyssä hyväksyttiin yksimielisesti seuraavan ponsi:

*”Hyväksyessään lisätalousarvion vuodelle 1992 kaupunginvaltuusto edellyttää, että kaupunginhallitus selvittää omistamiensa yhtiöiden osalta vaihtoehdot taloudellisin laskelmin siitä, mitä merkitsisi toisena vaihtoehtona yhtiöiden alasajo lähimmän viisivuotiskauden aikana ja toisena vaihtoehtona kaupungin varojen pumppaaminen yhtiöihin niitten ylläpitämiseksi toimintakykyisinä. Selvitys tuotaneen valtuustolle viimeistään helmikuussa 1993.”( Kvalt 26.10.1992 § 95.)*

Vaikka ponsi osoittaa hyvin sen, että valtuusto heräsi vihdoinkin teollisuuskyläyhtiön ongelmiin ja alkoi miettiä toiminnan tulevaisuutta, on mielenkiintoista huomata ponnin sanamuoto. Valtuusto velvoittaa hallituksen selvittämään *omistamiensa* yhtiöiden vaihtoehdot. Tällä ponnella valtuusto otti pesäeroa yhtiöiden ongelmiin ja katsoi hallinnon ja valvonnan olevan puhtaasti kaupunginhallituksen vastuulla. Täten valtuusto siirsi vastuuta itseltään toiselle luottamushenkilöelimelle.

Vuotta aikaisemmin oli valtuusto päättänyt, että seuraavan viisivuotiskauden ajan veroäyri pidetään 17,5 pennissä. Kuitenkin jo heti seuraavaan talousarvioon veroäyriä jouduttiin korottamaan. Vuoden 1993 talousarvion lukemat perustuivat 18,5 pennin veroäyrille. Kokoomuksen ryhmä olisi halunnut säilyttää veroäyriä ennallaan, mutta esitykselle ei löytynyt juurikaan tukea muilta. (Kvalt 16.11.1992 § 77.)

Vuoden 1993 talousarvion käsittelyssä käytiin hyvin vähän keskustelua, eikä muutosesityksiäkään tehty kuin muutama. Hyväksytyillä muutoksilla ei ollut kustannusvaikutuksia, joten valtuusto hyväksyi talousarvion pitkälti esitetystä muodossaan. Talousarvion vertailukelpoinen loppusumma oli jopa yli 16 prosenttia kuluvan vuoden talousarviota pienempi. On kuitenkin todettava, että vaikka valtuustossa ei muutoksia juuri esitykseen tehty, niin kaupunginhallitus oli leikannut kaupunginjohtajan alkuperäistä esitystä rajusti. Ensimmäiseen esitykseen hallitus asetti yhdeksän miljoonan markan lisäsäästötavoitteen, jonka jyvittäminen hoidettiin valmistelussa viranhaltijavetoisesti, eikä kaupunginhallituksessakaan esitetty enää muutoksia. (Kvalt 14.12.1992 § 95.)

Talousarviota hyväksyttäessä ei totutusta poiketen tehty esityksiä uusien virkojen perustamisesta ja osa-aikaisten työsuhteiden kokopäiväistämisestä. Osasyynä lienee tiukentuneessa taloudellisessa tilanteessa, mutta varmasti vaikutusta oli myös sillä, että samana syksynä oli ollut vaalit ja uusi valtuusto aloittaisi vuodenvaihteen jälkeen. Politikointi keskittyi olennaisten asioiden hoitamiseen ja kuntalaisten miellyttämiseen kiinnitettiin vähemmän huomiota.

### *Vuosi 1993*

Vuoden 1994 talousarviokäsittely on pöytäkirjojen pohjalta tarkasteltuna hyvinkin kryptinen. Kaupunginhallitus esitti yksimielisesti vs. kaupunginjohtaja esityksen pohjalta valtuustolle talousarviota, jonka loppusumma oli 218.272.000 markkaa. Valtuustokäsittelyn aikana pohjaan tehtiin 800.000 markan muutokset sekä todettiin arvonlisäveron lisäävän kuluja miljoonalla. Ennen lopullista hyväksymistä kaupunginhallitus kokoontui vielä hyväksymään vs. kaupunginjohtajan esityksen pohjalta noin 18.000.000 markan nettomenolisäykset. Tämän jälkeen valtuusto hyväksyi yksimielisesti talousarvion, jonka loppusumma olikin hypännyt jo 394.844.000 markkaan. (Kvalt 13.12.1993 § 127.)

Lieneekin syytä kysyä, mikä valtuuston rooli tuossa vaiheessa oli, sillä summien muutokset ovat merkittäviä ja myös viime hetken muutoksille annettiin siunaus ilman keskustelua. Suuri heitto loppusummissa ja lukujen täsmäämättömyys viittaavat siihen, että asioiden valmisteluketjussa, viranhaltijan esitys hallitukselle ja tämän esitys valtuustolle, on tullut poikkeuksia siten, että luvut ovat vielä muuttuneet kesken kaiken. Tämä taas viittaisi siihen, että nimenomaan viranhaltijat ovat astuneet luottamushenkilöorganisaation reviirille ja tätä kautta valtaa on siirtynyt. Kuitenkaan mitään kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei pelkän valtuustopöytäkirjan pohjalta voi tehdä, varsinkaan kun luvuissa on noin suuria eroja.

Kaupunginhallitus esitti yksimielisesti ja ilman muutoksia myös valtuustolle, että se hyväksyisi kuntasuunnitelman vuosille 1994–1997 vs. kaupunginjohtajan esityksen pohjalta, mutta tämän valtuusto palautti suoraan valmisteluun (Kvalt 13.12.1993 § 127). Jostain syystä kuntasuunnitelman oli valmisteltu ainoastaan neljän vuoden aikajänteelle aikaisemman viiden vuoden sijaan. Toisaalta kuntasuunnitelman palauttaminen valmisteluun oli ymmärrettävää, sillä tuon ajan nopeasti muuttuvassa taloudellisessa tilanteessa oli mahdoton ennustaa kuuden kuukauden päähän, viidestä vuodesta puhumattakaan.

## ***Vuosi 1994***

Kuntasuunnitelma vuosille 1994–1997 tuotiin seuraavaan käsittelyyn helmikuussa 1994. Tuolloin sen käsittelyä siirrettiin yksimielisesti ilman keskustelua. (Kvalt 7.2.1994 § 7.)

Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä, eli niin kutsuttu Lex Karkkila, edellytti vakauttamissuunnitelman hyväksymistä. Vs. kaupunginjohtajan esitys tuotiin valtuuston hyväksyttäväksi elokuussa 1994. Tätä ennen oli käyty jo neuvotteluja siitä, onko vakauttamissuunnitelman hyväksymiselle edellytyksiä. Vaihtoehtona olisi ollut se, että kaupunki ilmoittaisi valtioneuvostolle, ettei enää ole kykeneväinen selviytymään velvoitteistaan ja tällöin kaupunki ajautuisi kuntaselvitykseen. (Kvalt 15.8.1994 § 45.)

Vakauttamissuunnitelmaa valmisteltiin pitkälti valtion määräyksestä, sillä hyväksytty vakauttamissuunnitelma oli edellytys korkotukilainan ja vakautuslainan myöntämiselle. Laissa kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994) on määritelty lain tarkoitus seuraavasti:

*”Tässä laissa säädetään poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneelle kunnalle myönnettävästä valtion tuesta ja menettelystä sen turvaamiseksi, että kunta kykenee järjestämään asukkailleen välttämättömät peruspalvelut ja selviytyy taloudellisista sitoumuksistaan korottamatta veroäyrinsä hintaa pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle.” (ibid.)*

Valtuustokäsittelyssä vs. kaupunginjohtajan esitykseen, jonka kaupunginhallitus oli hyväksynyt muutamin muutoksin, ei tehty moniakaan muutosesityksiä. Suurin osa esitetyistä muutoksista oli enemmän poliittista peliä kuin varsinaista asiakirjan kehittämistä. Esimerkkeinä tästä ovat esitykset veroäyrin säilyttämisestä alle 20 pennissä, kuntaliitosta eroaminen ja energiayhtiön myymisaikeista luopuminen. Kaikki nämä äänestykset päättyivät selkein luvuin pohjaesityksen kannalle, kun vähintään 30/35 valtuutetusta äänesti pohjan puolesta. Yksittäisiä populisteja löytyi kaikista suurista

valtuustoryhmistä. Ainoa tiukka äänestys käytiin siitä, tulisiko johtavat viranhaltijat valita jatkossa määräaikaikaisina vai ei. Tuo esitys kaatui vain yhden äänen erolla. (Kvalt 15.8.1994 § 45.)

Vuoden 1995 talousarvion valmistelussa jouduttiin ottamaan aivan uudella tavalla ulkopuolelta tulevat vaatimukset, jotka yhdistettiin vastikään hyväksytyyn vakauttamissuunnitelman linjauksiin. Kaupunginhallituksen käsittelyssä menolisäyksiä ei esitetty. Muutamia määrärahan vähennyksiä hyväksyttiin ja osassa päätettiin lisätä perusteluihin, että mikäli määrärahaa jää käyttämättä, sitä voi toissijaisti käyttää tämän jälkeen tiettyyn erikseen määriteltyyn toimintaan tai hankintoihin.

Valtuustokäsittelyssä yleiskeskustelun ryhmäpuheenvuorot poikkesivat suuresti aiempien vuosien puheenvuoroista. Vasemmistoliiton ryhmäpuheenvuorossa todettiin, ” -- että ryhmä esittää yksityiskohtaisessa käsittelyssä eriävät näkemyksensä eräistä talousarviokohdista, mutta eivät pidä aiheellisena esittää niihin muutoksia” (Kvalt 19.12.1994 § 79). Samoilla linjoilla oli kokoomuksen ryhmä, jonka puheenvuorossa, jonka pitäjä epäili ”-- talousarvioehdotuksen realistisuutta ja ilmoitti ryhmän olevan valmis hyväksymään sen ehdotetussa muodossa” (Kvalt 19.12.1994 § 79).

SDP:n, LKP:n ja keskustan ryhmäpuheenvuoroissa todettiin tarve pienille tekstimuutoksille talousarvion perusteissa, mutta kaikki ryhmät näkivät talousarvion hyväksymisen tärkeäksi. Vihreät olisi ainoana ryhmänä ollut valmis tekemään muutoksia myös määrärahoihin. Ryhmäpuheenvuorossa todettiin, että ”-- mm. rakennuslain uudistuksen ja EU:iin liittymisen mukanaan tuomien uusien tehtävien vuoksi on syytä lisätä joitakin kymmeniä tuhansia markkoja ympäristönsuojelun määrärahoihin” (Kvalt 19.12.1994 § 79).

Tämän kaltainen yksimielisyys ja tahtotila on harvinaista kunnanvaltuuston talousarviokäsittelyissä. On harvinaista kuulla yksityiskohtaisessa keskustelussa, että ryhmä olisi valmis hyväksymään esityksen ehdotetussa muodossa. Politikoinnille on yleensä aina tilaa ja halua. Karkkilan taloudellinen tilanne johti kuitenkin tilanteeseen, jossa valtuusto sitoutui tehtyihin esityksiin muutoksen läpiviemisestä ja muutokselle annettiin muodollinen hyväksyntä. Suunta oli valittu ja siitä pidettiin kiinni.

Yksityiskohtaisessa keskustelussa ainoat määrärahalisäykset tehtiin ympäristökeskuksen toimialaan, maankäytön suunnitteluun ja ympäristönsuojeluun. Yhteensä määrärahalisäykset olivat kuitenkin vain 100.000 markkaa. Tämän lisäksi perusteluteksteihin tehtiin muutamia korjauksia, lähinnä poistettiin kirjauksia, kuten kirjaus yhden päiväkodin mahdollisesta lakkauttamisesta. (Kvalt

19.12.1994 § 79.) Tällainenkin korjaus on enemmän tekninen – talousarvion tulee määritellä mitä tehdään, ei mitä mahdollisesti tehdään.

Kokonaisuudessaan hyväksytty talousarvio oli loppusummaltaan 220.252.000 markkaa, mikä on huima pudotus edellisen vuoden talousarviosta, jonka loppusumma oli lähes 400.000.000 markkaa (Kvalt 19.12.1994 § 79). Mikäli vuoden aikana talousarvion loppusumma putoaa noin 45 prosenttia edellisvuodesta, niin voidaan hyvin kuvitella miten rajuihin leikkauksiin tuolloin ajauduttiin. Oli mahdotonta säilyttää entisenlaista palvelutarjontaa ja toteutetut laajat joukkoirtisanomiset ja virkojen lakkauttamiset näkyivät myös kaupungin talouden tunnusluvuissa.

### ***Vuosi 1995***

Vuoden 1995 maaliskuussa vasemmistoliiton valtuutettu teki valtuustoaloitteen periaatepäätöksestä veroäyrin alentamiseksi. Aloitetta perusteltiin tarpeella saada lisää veronmaksajia kaupunkiin. (Kvalt 13.3.1995 § 27.) Marraskuussa 1995 kuitenkin valtuusto vahvisti yksimielisesti veroäyrin hinnaksi edelleen 20 penniä vuodelle 1996 (Kvalt 13.11.1995 § 61).

Vuoden 1996 talousarvioesitys oli ensimmäinen uuden vakituisen kaupunginjohtajan johdolla valmisteltu talousarvioesitys. Vyö oli kuitenkin edelleen tiukalla ja valtuuston oma käyttäytyminen ei vuodessa suuresti muutu. Kaupunginhallituksessa hyväksyttiin alkuperäiseen esitykseen yksi 20.000 markan muutos järjestötalojen avustuksiin. Muutoin hallitus teki ainoastaan pieniä tekstikorjauksia. (Kvalt 21.12.1995 § 74.)

Kaupunginvaltuuston käsittelyssä kaupunginjohtaja luonnehti vuoden 1996 talousarviota ”toiseksi vakauttamisbudjetiksi”, vuoden 1995 talousarvion ollessa ensimmäinen. Yleiskeskustelussa kritisoitiin muun muassa korkeaa veroäyriä ja palveluista perittämien maksujen suuruutta. Esityksen katsottiin olevan kuitenkin vakauttamissuunnitelman linjausten mukainen. (Kvalt 21.12.1995 § 74)

Yksityiskohtaisessa käsittelyssä päädyttiin yksimielisesti lisäämään virke: ”Mikäli lomautuksiin joudutaan, kaupungin johto velvoitetaan tiedottamaan kuntalaisille lomautusten vaikutuksesta palvelutasoon” (Kvalt 21.12.1995 § 74). Tässä valtuusto velvoittaa *kaupungin johtoa* toimimaan tietyllä tavalla. Kuntalain pohjalta voisi tulkita, että valtuusto edustaa itse kaupungin korkeinta



johtoa ja sillä on ylin päätösvalta. Tästä lisäyksestä voidaan tulkita, että valtuusto otti osittain ulkopuolisen roolin suhteessa kaupunkiin ja että kaupunkia johtaa viime kädessä johtavien virkojen haltijat. Täten viranhaltijoita vastuullistettiin omalta osaltaan palvelutarjonnan heikkenemisestä, vaikka se viime kädessä perustui valtuuston omiin päätöksiin.

Määrärahalisäyksiä valtuusto päätti tehdä 20.000 markkaa kuvataidekoulun avustukseen. Lisäksi perusteluosioihin tehtiin pieniä tekstimuutoksia ja tarkennuksia. Muuten talousarvio hyväksyttiin esitetyssä muodossa. Talousarvion loppusumma oli 252.725.201 markkaa, eli kasvua edellisvuoteen oli hyvin vähän. (Kvalt 21.12.1995 § 74) Tiukka taloudellinen kuri jatkui edelleen ja vakauttamissuunnitelma ohjasi pitkälti kaupungin taloutta. Politikoinnille ei ollut paljon mahdollisuuksia. Luottamushenkilöiden rooli talouden suunnittelussa oli vähäinen. Suurin rooli oli tiukalla taloustilanteella, aikaisemmilla linjauksilla ja valmistelevilla viranhaltijoilla.

## ***5.2. Kaupunginjohtajan viran hoitaminen ja sen järjestelyt***

### ***Kaupunginjohtajan virasta pidättäminen***

Tässä luvussa tarkastelen tapaa, jolla kaupunginjohtajan viran hoitaminen järjestettiin vuosina 1990–1995. Käyn läpi prosessia, joka johti kaupunginjohtajan virastapidättämiseen ja myöhemmin hänen eroamiseen virastaan. Lisäksi tutkin muutosjohtajan valintaa, hänelle myönnettyjä valtaoikeuksia sekä lopuksi uuden vakituisen kaupunginjohtajan valintaa.

Karkkilan kaupunginjohtaja on toiminut Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n hallituksen puheenjohtajana yhtiön perustamisesta saakka, eli vuodesta 1980. Tarkastelukauden kaupunginjohtajista ensimmäinen aloitti virassaan vuonna 1986 ja hän jatkoi kaksoisroolissaan kaupunginjohtajana ja teollisuuskyläyhtiön hallituksen puheenjohtajana aina vuoden 1993 kesäkuuhun saakka. Yhtiön hallituksen puheenjohtajuuden lisäksi hän toimi yhtiön

toimitusjohtajana viikon ajan vuonna 1992 sen jälkeen, kun toimitusjohtajana toimineen kaupungin elinkeinoasiamiehen virka oli lakkautettu. (ETTK I 1993)

Karkkilan Teollisuuskylä Oy:öön teetettiin erityistilintarkastus vuonna 1992, kun vuoden 1991 tilinpäätös osoitti vihdoin yhtiön surkean tilan. Yhtiön tilikauden tulos oli noin 4,3 miljoonaa markkaa alijäämäinen. Yhtiön tilintarkastajat olivat tilintarkastuskertomuksissaan jo aiemmin kiinnittäneet huomiota siihen, että kaupunginhallituksen tulisi ottaa aktiivisempi rooli yhtiön valvonnassa. Vuoden 1991 osalta tilintarkastajat eivät puoltaneet vastuuvapauden myöntämistä yhtiön hallitukselle ja toimitusjohtajalle. (ETTK I 1993)

Yhtiöön suoritettu erityistilintarkastuskertomus osoitti sen, että yhtiön tilinpäätökset eivät olleet antaneet todellista kuvaa yhtiön taloudellisesta tilanteesta. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että rakennustoiminnan poistoja ei kirjattu kuluiksi suunnitelman mukaisesti. Reaalisesti yhtiön talous alitti osakeyhtiölain mukaisen selvitystilarajan jo vuonna 1986. Selvitystilarajalla tarkoitetaan sitä, että yhtiön oma pääoma on pienempi kuin kolmasosa yhtiön osakepääomasta. (ETTK I 1993)

Karkkilan kaupunginhallitukseen tuotiin 31.5.1993 kaupunginsihteerin päätösehdotus, jonka mukaisesti hallitus päätti, että kaupunginjohtajaa voidaan todennäköisin syin epäillä syyllistyneen virkarikokseen tai menetelleen ainakin virkasäännön mukaisten virkavelvollisuuksiensa vastaisesti toimiessaan virkansa puolesta teollisuuskyläyhtiön hallituksen puheenjohtajana. Kaupunginjohtajalta pyydettiin selvitystä toiminnastaan ja niin ikään päätettiin esittää kaupunginvaltuuston puheenjohtajalle, että hän päättäisi välittömästi pidättää kaupunginjohtajan virantoimituksesta, kunnes kaupunginvaltuusto on käsitellyt asian. Kaupunginhallituksen vasemmistoliittolaiset jäsenet olisivat halunneet ennen päätöksentekoa selvittää, onko vasemmistolainen kaupunginjohtaja toiminut virkavastuulla toimiessaan teollisuuskyläyhtiön hallituksen puheenjohtajana. Kaikki muut hallituksen jäsenet olivat kuitenkin päätöksenteon jatkamisen kannalla ja päätösesitys hyväksyttiin. Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja pidätti kaupunginjohtajan virasta heti seuraavana päivänä 1.6.1993. (Kvalt 21.6.1993 § 52.)

Ennen virasta pidättämistä järjestetty kuulemistilaisuus ei tuonut asiaan uutta. Kaupunginjohtaja kiisti toimineensa väärin ja totesi mielipiteenään kaupungin syyllistyneen virheelliseen menettelyyn. Kaupunginjohtaja myös pyysi erityistilintarkastuskertomuksen nähtäväkseen, mutta pyyntö evättiin asiakirjan salassapidon ja tutkinnallisten syiden nojalla. Paikalla ollut kaupungin

varapääluottamusmies ei ymmärtänyt kaupungin toimintaa asiassa ja totesi kyseessä olevan poliittinen ajojahti. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja totesi, että tutkinnan edetessä saadaan vahvistus siihen, toimiko kaupunginjohtaja virkavastuulla vai ei. (Kvalt 21.6.1993 § 52.)

Kaupunginhallitus sai viikkoa myöhemmin kaupunginjohtajan kirjallisen selvityksen. Kaupunginjohtajan mukaan hän ei toiminut yhtiön hallituksen puheenjohtajana virkavastuulla, vaan henkilökohtaisessa luottamustehtävässä. Tämän lisäksi hän totesi kaupunginhallitukselle tuodun informaation puutteellisuudesta, että yhtiön ja kaupungin edut voivat joissain asioissa olla vastakkaiset. Kaupunginhallituksen mukaan kaupunginjohtaja toimi virkavastuulla yhtiön johdossa, eikä sen mukaan ole mahdollista että kaupungin ja sen täysin omistaman yhtiön edut olisivat ristiriidassa. Mikäli näin olisi, täytyisi virkavastuulla toimivan kaupunginjohtajan välittömästi erota yhtiön johdosta. Kaupunginhallituksen vasemmistoliiton edustajat totesivat, että virastapidättämispäätös oli menettänyt pohjansa, kun kaupunginjohtajaa ei valittu enää uudestaan tehtäväänsä kesäkuun 1993 alkupuolella pidetyssä yhtiökokouksessa. Muut kaupunginhallituksen jäsenet kuitenkin puolsivat valtuustolle esitettäväksi virastapidättämisen jatkamista rikostutkinnan ajaksi. Lisäksi kaupunginhallitus päätti tehdä tutkintapyynnön yhtiön muun hallituksen ja toimitusjohtajan toimista. (Kvalt 21.6.1993 § 52.)

Kaupunginvaltuuston käsittelyssä keskustalainen valtuutettu esitti liberaalien valtuutetun kannattamana, että kaupunginjohtajan virastapidättäminen keskeytettäisiin ja että kaupunginjohtaja määrättäisiin vuosilomalle, joka alkaisi välittömästi ja ”-- sen jälkeen pitämään pakko- ym. lomansa” (Kvalt 21.6.1993 § 52.). Kaupunginhallituksen päätösesitys voitti äänestyksessä äänin 18–17. Karkkilan kaupunginarkistosta ei löytynyt äänestyspöytäkirjaa siitä, miten äänet jakautuivat tuossa äänestyksessä. Tältä osin asiaa on siis vaikea jälkikäteen analysoida. Yhtä valtuutettua lukuun ottamatta koko vasemmistoliiton valtuustoryhmä jätti päätökseen eriävän mielipiteensä. (Kvalt 21.6.1993 § 52.)

### ***Muutosjohtajan eli vs. kaupunginjohtajan valinta ja valta-oikeudet***

Elokuussa 1993 kaupunginvaltuusto päätti muutosjohtajan valinnasta. Muutosjohtaja valittiin ajalle 19.8.1993–28.2.1994. Lisäksi hänet määrättiin vs. kaupunginjohtajaksi, kuitenkin enintään siihen

saakka kunnes vakituinen kaupunginjohtaja palaa hoitamaan virkaansa. Muutosjohtajalle myönnetyt toimivaltuudet eivät kuitenkaan heikkene, vaikka kaupunginjohtaja palaisi ennen muutosjohtajan palvelussuhteen päättymistä. Samalla valtuusto muutti voimassa olevia hallintojohtosääntöä ja keskusten johtosääntöjä siten, että muutosjohtaja sai kaupunginjohtajan muiden tehtävien lisäksi seuraavat oikeudet:

- muutosjohtaja täyttää virat ja työsuhteet,
- muutosjohtaja irtisanoo kaupungin henkilökunnan,
- muutosjohtaja esittelee asiat kaupunginhallitukselle,
- muutosjohtajalla on oikeus siirtää lautakuntien, pl. holhouslautakunta, esittelyoikeus tarvittaessa itselleen,
- muutosjohtajalla on oikeus muuttaa johtosääntöjen määräämien laskujen hyväksyjien hyväksyntä,
- muutosjohtajalla on oikeus siirtää kaupungin palveluksessa oleva henkilöstö määrääjäksi keskukselta toiseen tehtävien suorittamisen niin vaatiessa ja
- muutosjohtajan velvollisuutena on tarkastaa kaupungin kassa- ja rahalimiitit.

Muutosjohtaja valittiin konsulttipalveluja tuottavasta Yritystaito Oy:stä. Päätös muutosjohtajan valinnasta ja muutoksista johtosääntöihin tehtiin valtuuston yksimielisellä päätöksellä, eikä puheenvuoroja asiassa käytetty. (Kvalt 18.8.1993 § 64.)

Muutosjohtaja aloittikin tehtävänsä ripeästi ja kävi toimiin kaupungin talouden tasapainottamiseksi. Irtisanomiset olivat huimia ja virkoja lakkautettiin rankalla kädellä. Muutosjohtajan valinnan jälkeiseen ensimmäiseen valtuuston kokoukseen tuntiin seuraavanlaiset muutokset kaupungin virkarakenteeseen:

- Energialaitoksen käyttöpäällikön viran lakkauttaminen.
- Suunnittelusihteerin viran lakkauttaminen.
- Kaupunginkamreerin viran lakkauttaminen.
- Henkilöstösihteerin viran lakkauttaminen.
- Musiikkikoulun rehtorin viran lakkauttaminen.

- Nuorisosihteerin viran lakkauttaminen.
- Nuoriso-ohjaajan viran lakkauttaminen.
- Kulttuurisihteerin viran lakkauttaminen.
- Kirjastonhoitajan viran lakkauttaminen.
- Sosiaalijohtajan viran lakkauttaminen.
- Sosiaalisihteerin viran lakkauttaminen.
- Kansliasihteerin viran lakkauttaminen.
- Katurakennusmestarin viran lakkauttaminen.
- Varastonhoitajan viran lakkauttaminen.
- Kanslistin viran lakkauttaminen.
- Kaupungingeodeetin viran lakkauttaminen.
- Hammaslääkärin viran osa-aikaistaminen.
- Hammashoitajan viran lakkauttaminen.
- Puheterapeutin viran osa-aikaistaminen.
- Kuntohoitajan viran lakkauttaminen.
- Kahden laitospulaisen viran lakkauttaminen.
- Työterveyshoitajan viran lakkauttaminen.
- Terveyskeskuslääkärin viran lakkauttaminen.
- Terveyskeskusavustajan viran lakkauttaminen.
- Palomestarin viran lakkauttaminen.
- Rakennustarkastajan viran osa-aikaistaminen.
- Eläinlääkärin viran muuttaminen osa-aikaiseksi.

Tämä oli kuitenkin vain alkua kaupungin virkojen lakkauttamiselle. Tämä oli ensimmäinen aalto. Virkojen lakkauttamisen lisäksi muutosjohtaja oman toimivaltansa puitteissa päätti työsuhteita. (Kvalt 13.9.1993 § 68–94.)

Muutosjohtaja raportoi toimintaansa viikkoraporttien ja viikkotiedotteiden muodossa. Viikkoraporteissa käytiin läpi muutosprosessia, kaupungin taloutta, muutosprosessin aikataulua ja kustannuksia sekä muita erityiskysymyksiä. Raporteissa selostetaan muun muassa neuvotteluita, joita käytiin työntekijäjärjestöjen kanssa koskien palkanalennuksia. Lisäksi tiedotteista selviää esimerkiksi se, että osa irtisanotuista kaupungin työntekijöistä luki oman työsuhteen päättymisestä paikallislehdestä ennen kuin sai esimieheltä asiasta tiedon. (MVR 20.9.1993; MVR 18.10.1993; MVT 20.9.1993.)

Marraskuussa 1993 kaupunginhallitus kävi keskustelua kaupunginjohtajan viransijaisuuden hoitamisesta keväällä 1994. Ennako-odotuksista poiketen kaupunginjohtajan toimien tutkintaa ei saatu valmiiksi vuoden 1993 aikana, vaan poliisitutkinnan jatkuminen ja oikeuskäsittelyt veisivät asian ratkaisun pitkälle vuoden 1994 puolelle. Lisäksi keskustelua käytiin solmitusta konsulttitoimeksiantosuhteesta, joka oli julkisuudessa aiheuttanut kritiikkiä. Helmikuussa 1994 kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuustolle, että se valitsisi vs. kaupunginjohtajan jatkamaan tehtävässään kesäkuun 1994 loppuun saakka. Viransijaisuuden hoitaja siirtyisi Yritystaito Oy:stä kaupungille päätoimiseen virkaan, jonka järjestelyistä Yritystaito Oy:n kanssa solmittaisiin erillinen sopimus. Tämän lisäksi johtosääntömuutoksia esitettiin jatkettavaksi siten, että keskustelun jälkeen vs. kaupunginjohtaja erillisvaltuuksiksi jäivät enää oikeus ottaa lautakuntien esittelyoikeus itselleen ja oikeus siirtää henkilöstö määrääjäksi keskukselta toiseen. (Kvalt 7.2.1994 § 4.)

Valtuustokäsittelyssä vasemmistoliiton valtuutetut tekivät vastaesityksen valittavasta henkilöstä, mutta valtuuston enemmistö päätyi kannattamaan kaupunginhallituksen päätösesitystä äänin 21–14. Lisäksi käsittelyssä oli vihreiden valtuustoryhmän valtuutetun esitys siitä, että ”-- kaupunginvaltuusto päättäisi lopettaa kaupunginjohtajan poikkeusvaltuudet, kaupungin tervehdyttämisohjelma ajankohtaistettaisiin, kaupunginjohtajan sijaisuus julistettaisiin haettavaksi ja siirtymävaihetta johtamaan nimettäisiin johtoryhmä, jolle nimettäisiin vetäjäksi vs. kaupunginjohtaja” (Kvalt 7.2.1994 § 4). Tämä esitys kaatui myös äänin 21–14.

Tehty esitys oli harvinainen sinänsä, että sen mukaisesti olisi valtaa siirretty taas takaisin valtuustolle ja sen valitsemalle johtoryhmälle, sen sijaan että kaupunkia hallinnoi muutosjohtaja laajoin valtaoikeuksin. Osaltaan tämä voidaan tulkita tahtona lisätä luottamushenkilöorganisaation valtaa. Kuitenkin osaltaan se on myös tulkittavissa kritiikkinä muutosjohtajaa kohtaan, jota kautta

häntä vastuullistettaisiin niistä päätöksistä, jotka hän on tehnyt valtuuston määräämien oikeuksien ja velvollisuuksien puitteissa. Sinänsä nämä kaksi tulkintaa eivät ole toisiaan poissulkevia. On mahdollista, että esityksellä haluttiin tehdä molempia: nostaa valtuuston asemaa päätöksenteossa ja samalla vastuullistaa muutosjohtajaa niistä kipeistä muutoksista, joita kaupungin rakenteissa ja toiminnoissa oli tehty. Enemmistö kuitenkin oli kuitenkin eräänlaisen näiden kahden tavoitteen välisen kompromissin takana: päätettiin karsia vs. kaupunginjohtajan poikkeusoikeuksia, mutta valittiin sama henkilö jatkamaan tehtävässä, koska hän oli kykenevä tekemään vaikeitakin ratkaisuja.

Kaupunginjohtajan viran vakituinen hoitaja, joka oli pidätetty virastaan poliisitutkinnan ja oikeuskäsittelyn ajaksi, toimitti kaupunginhallitukselle eroanomuksensa 10.6.1994. Sen mukaisesti virkasuhde päättyisi 31.12.1994. Kaupunginhallitus päätti myöntää eron ja totesi, ettei se edellytä ko. henkilön hoitavan virkaa irtisanomisaikana. Samalla kaupunginhallitus päätti julistaa kaupunginjohtajan viran välittömästi haettavaksi siten, että uusi kaupunginjohtaja voisi aloittaa mahdollisimman pian ja vakinaisessa virassa 1.1.1995 alkaen. Vaikka asiasta päättäminen kuului kaupunginhallituksen päätösvaltaan, tuotiin asia myös valtuustolle tiedoksi, sillä samassa kokouksessa olisi ollut käsittelyssä myös valituksen tekeminen korkeimmalle hallinto-oikeudelle sekä palkan ja eräiden korvausten maksaminen kaupunginjohtajalle. Valtuustokäsittelyssä käytettiin vain kaksi puheenvuoroa, jossa kiiteltiin asioiden järjestymistä. Tämä jälkeen päätettiin poistaa työjärjestyksestä asiakohdat, jotka koskivat valituksen tekemistä ja palkanmaksua. Samassa kokouksessa valtuusto päätti yksimielisesti edelleen jatkaa vs. kaupunginjohtajan viransijaisuutta siihen saakka, kunnes kaupunginjohtajan virkaan valittava henkilö voi ryhtyä virkaa hoitamaan.(Kvalt 13.6.1994 § 40.)

Pöytäkirjojen perusteella voidaan päätellä kyseessä olleen jonkin asteinen sopuratkaisu: kaupunginjohtaja eroaa virastaan ja kaupunki päättää olla valittamatta korkeimpaan hallinto-oikeuteen alemman oikeusasteen päätöksestä, joka hylkäsi korvausvaateet kaupunginjohtajaa kohtaan. Taustalla oli uskoakseni tarve saada kaupungin tilanne normalisoitua tavalla tai toisella. Muutosjohtajaksi valittu vs. kaupunginjohtaja oli hoitanut tehtäviään jo lähes vuoden, vaikka kaudeksi alun perin oli arvioitu kuusi kuukautta. Lisäksi henkilöstöryhmien vastustus vs. kaupunginjohtajan toimintaa kohtaan ajoi kaupunginvaltuustoa saattamaan asian sellaiseen päätökseen, jossa virkaan saataisi taas vakituinen hoitaja.

## *Uusi kaupunginjohtaja*

Karkkilan kaupunginjohtajan virkaan haki 12 henkilöä. Yhdeksän heistä ei halunnut nimeään julkisuuteen. Haastatteluryhmä, jossa olivat jäseninä yksi edustaja jokaisesta valtuustoryhmästä sekä vs. kaupunginjohtaja virkansa puolesta, haastatteli kaksi hakijaa ja tekivät valtuustolle yksimielisen esityksen valittavasta henkilöstä. Valintaprosessissa ei käytetty ulkopuolisia arviointeja. Valtuusto teki valinnan uudesta kaupunginjohtajasta yksimielisesti lyhyen keskustelun päätteeksi. (Kvalt 12.9.1994 § 48.)

Viikko kaupunginjohtajan valinnan jälkeen pidetyssä kaupunginvaltuuston kokouksessa vasemmistoliiton valtuutettu esitteli aloitteen, jonka mukaan kaupunginhallituksen tulisi selvittää vs. kaupunginjohtajan toiminta Kunta-alan ammattiliitto KTV:n ammattiosastoa vastaan sekä kaupungininsinöörin nimittäminen ympäristökeskuksen johtajaksi. Aloitteessa syytettiin vs. kaupunginjohtajaa laittomasta toiminnasta, kun hän KTV:n ammattiosaston irtisanottua vuotta 1994 koskevan säästösopimuksen antoi irtisanomis- ja lomautusvaroituksia tietyille kaupungin työntekijöille, koska he olivat KTV:n jäseniä. Valtuutetut syyttivät, että vs. kaupunginjohtaja on menettänyt työntekijöiden luottamuksen. Lisäksi aloitteen mukaan vs. kaupunginjohtaja oli määrännyt johtosääntöjen vastaisesti kaupungininsinöörin ympäristökeskuksen johtajaksi. (Kvalt 19.9.1994 § 57.)

Vs. kaupunginjohtajan toiminta aiheutti ymmärrettävästi kritiikkiä, koska hän joutui tekemään hyvinkin vaikeita päätöksiä, kuten irtisanomisia ja työntehtävien muutoksia, joihin talouden sopeuttamiseksi oli pakollista ryhtyä. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että toiminnasta tehtiin aloite heti sen jälkeen kun uusi vakituinen kaupunginjohtaja oli saatu valittua virkaansa. Tämä osaltaan kuvastaa sitä vapautumista, mitä luottamushenkilöiden toimintaan toi se, että asiat alkoivat vihdoinkin normalisoitua.

Uuden kaupunginjohtajan aloittaessa alkuvuodesta 1995, oli Karkkilan kaupunki hyväksynyt vakauttamissuunnitelman ja saanut sisäasiainministeriön päätöksen niin sanotun Lex Karkkilan mukaisen korkotukilainan myöntämisestä kaupungille. Kuitenkin mittavat menoleikkaukset ja irtisanomiset olivat heikentäneet kaupungin palveluntarjonnan hyvin heikolle tasolle. Tältä pohjalta



uusi kaupunginjohtaja lähti rakentamaan kaupungin taloutta, vakauttamissuunnitelmaa ja valtion taholta tulleita velvoitteita noudattaen.

Kokonaisuudessaan kaupungin tilanne alkoi normalisoitua uuden vakituisen kaupunginjohtajan valinnan myötä. Hänelle ei myönnetty poikkeusoikeuksia, vaan johtosäännöt säilyivät entisellään, kuten ne olivat aikana ennen muutosjohtajan valintaa. Tältä osin voidaan todeta, että kaupungin hallinnossa siirryttiin takaisin yleisen käytännön mukaiseen roolitukseen sekä asioiden valmistelu- että päätösprosessien osalta.

### ***5.3. Teollisuuskylään ja kiinteistötoimintaan liittyvä päätöksenteko***

Karkkilan teollisuuskylä Oy:öön liittyvä valtuuston päätöksenteko on pitkälti takauksien myöntämistä yhtiön ottamille lainoille ja luotoille (mm. Kvalt 27.4.1992 § 30; 17.8.1992 § 52; 10.9.1992 § 56; 22.3.1993 § 34–35). Tämän lisäksi osakepääomaa päätettiin korottaa kahteen otteeseen, aluksi seitsemällä miljoonalla markalla (Kvalt 26.10.1992 § 67) ja myöhemmin vielä toisella seitsemällä miljoonalla markalla (Kvalt 26.4.1993 § 49). Takausten myöntäminen ja osakepääoman korotukset tehtiin lähes poikkeuksetta yksimielisesti ilman keskustelua.

Huoli yhtiön tilasta näkyy kuitenkin jossain määrin kuntasuunnitelmien käsittelyssä. Vuonna 1990, kun hyväksyttiin kuntasuunnitelma vuosille 1991–1995, lisättiin tekstiin kaupungin omistamien yhtiöiden toimintaperiaatteiden selvittäminen vuoden 1991 aikana sekä päätettiin selvittää elinkeinoasiamiehen ja teollisuuskyläyhtiön toimitusjohtajan tehtävien eriyttämistä (Kvalt 17.12.1990 § 156). Vuotta myöhemmin kuntasuunnitelmaan vuosille 1992–1996 kirjattiin kaupungin omistamien yhtiöiden toimintaperiaatteiden täsmentäminen vuoden 1992 aikana ja talousarvion käsittelyn yhteydessä päätettiin lakkauttaa elinkeinoasiamiehen virka (Kvalt 16.12.1991 § 119).

Vuoden 1991 tilinpäätös viimein toi valtuutettujen nähtäväksi teollisuuskyläyhtiön surkean taloustilanteen. Kaupungin teettämä ensimmäinen erityistilintarkastuskertomus valmistui

toukokuussa 1993. Erityistilintarkastuksen (ETTK I 1993) yhteenvedossa on huomioitu muun muassa seuraavat asiat:

- yhtiön hallitus on laiminlyönyt valvontavastuun,
- laiminlyönnillä hallitus on aiheuttanut yhtiölle tappioita,
- hallitus on ylittänyt toimivaltansa,
- hallitus on aiheuttanut yhtiölle taloudellista vahinkoa,
- toimitusjohtaja on laiminlyönyt tehtävänsä yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon järjestämisessä,
- tilintarkastuksessa on ollut puutteita,
- yhtiön viralliset tilinpäätökset eivät ole antaneet oikeaa kuvaa yhtiön tuloksesta ja taloudellisesta tilanteesta,
- toimitusjohtajan toiminnassa ei ole huomioitu jääviyssäännöksiä,
- hallitus on myöntänyt vakuudettomia luottoja ja
- hallitus on myöntänyt lainvastaisia lainoja.

Erityistilintarkastus johti siihen, että kaupunginhallitus teki tutkintapyynnön yhtiön hallituksen puheenjohtajan, hallituksen ja toimitusjohtajan toimista (Kvalt 21.6.1993 § 52).

Viisi Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n entistä hallituksen jäsentä, mukaan lukien hallituksen puheenjohtajana toiminut kaupunginjohtaja, toivat valtuuston tietoon kirjallisen tiedonannon näkemyksistään yhtiön toiminnan osalta. Tiedonannossa hallituksen jäsenet muun muassa toteavat, että hallituksen sijaan Karkkilan kaupunki on tulkinnut väljästi yhtiön toimialaa. Yhtiötä on käytetty kaupungin tavoitteiden ja tarpeiden toteuttamiseen. Samoin todetaan, että yhtiön toimitusjohtajana on toiminut kaupunginhallituksen tehtävään osoittama henkilö. Hallituksen entiset jäsenet määrittelivät yhtiön tehtäväksi työpaikkojen luomisen. Tämä poikkeaa yleisesti käytetystä määritelmästä, jonka mukaan yhtiön tehtävä olisi tuottaa omistajilleen voittoa. (Kvalt 21.6.1993 § 52.)

Suomen kaupunkiliiton toimisto oli lausunnossaan toukokuussa 1993 suositellut, että Karkkilan kaupunki nimeäisi keskuudestaan valiokunnan selvittämään kaupungin omistamien yhtiöiden toiminnan vaikutusta kaupungin talouteen. Valtuusto päätti asettaa valiokunnan ja erään valtuutetun

esityksestä se määräsi kaupunginhallituksen ”-- osoittamaan valiokunnalle sihteeriksi luotettava kaupungin virkamies.” (Kvalt 21.6.1993 § 53) Samassa kokouksessa oli päätetty kaupunginjohtajan virastapidättämisestä. Sihteeriksi nimitettävän viranhaltijan *luotettavuudelle* ei annettu sen tarkempaa määritelmää. Omalta osaltaan käytetty ilmaus osoittaa kasvanutta epäluottamusta luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijoiden välillä. Se implikoi myös osaltaan sen, että kaikki viranhaltijat eivät olisi luotettavia, eli toisin sanoen viranhaltijoiden joukossa olisi myös epäluotettavia toimijoita.

Myös valiokunnan kokoonpanoon jouduttiin myöhemmin palaamaan, kun Suomen kuntaliitto lausui vs. kaupunginjohtaja selvityspyynnöstä, että eräs valiokunnan jäsenistä on esteellinen toimimaan valiokunnan jäsenenä, sillä hän on toiminut Karkkilan keskustakiinteistöt Oy:n hallituksen puheenjohtaja aikana, jolloin kaupungin omistamien yhtiöiden välillä on tapahtunut väärinkäytöksiä ja toimivallan ylityksiä. Kyseinen valtuutettu ei omasta mielestään ollut jäävi toimimaan valiokunnan jäsenenä. Valtuuston käsittelyssä kuitenkin hänen tilalleen valittiin uusi jäsen. Valtuuston määrittelemänä luotettavana viranhaltijana oli valiokunnan sihteeriksi valittu kaupungin sosiaalsihteerin. Sosiaalsihteerin virka oli kuitenkin päätetty lakkauttaa, joten valtuusto päätti, että valiokunta saa kutsua itselleen sihteerin. (Kvalt 18.10.1993 § 96.)

Marraskuussa 1993 kaupunginvaltuusto käsitteli kaupungin konsernirakennetta ja rahoituksen kokonaisjärjestelyjä. Kaupunginhallitus oli teettänyt selvityksen teollisuuskyläyhtiön osalta käytettävissä olevista toimintavaihtoehdoista. Konsulttityönä tehty raportti tarkasteli neljää eri vaihtoehtoa: velkasaneerausta, ”hallitsemattoman” konkurssia, ”hallittua” konkurssia ja teollisuuskylän kunnallistamista. Velkasaneerauksen mahdollisuutta arvioinut juristi totesi, että ilman jatkuvaa lisärahoitusta yhtiön oma pääoma ei riitä ja tästä syystä kokonaisuutta palvelevaan velkasaneeraukseen ei ole edellytyksiä. (Kvalt 29.11.1993 § 109.)

”Hallitsemattoman” konkurssin tuloksena olisi ollut se, että lainojen takausvastuu kaatuisi kokonaisuudessaan kaupungin maksettavaksi, jonka lisäksi yhtiön omaisuus siirtyisi konkurssipesän haltuun, samoin kuin vuokratuototkin. Tämä olisi kaupungille kallis ratkaisu, eikä menorakenne olisi enää kaupungin hallinnassa. ”Hallitussa” konkurssissa rakennetaan kokonaisratkaisu yhdessä rahoittajien kanssa. Kuitenkin rahoittajat katsoivat konkurssissa piilevän suuria riskejä, johtuen lähinnä poliittisen johdon sitoutumisesta. (Kvalt 29.11.1993 § 109.)

Rahoittajat olivat kuitenkin ilmaisseet halunsa saada aikaan kokonaisratkaisu, johon kuitenkin kuului tiettyjä edellytyksiä. Rahoittajan vaatimat reunaehdot olivat, että yhtiötä ei päästetä konkurssiin ja että valtuustossa vallitsee niin laaja yhteisymmärrys asiasta, että rahoittajat voivat luottaa kaupungin tahtoon. Teollisuuskyläyhtiön kunnallistaminen tarkoitti käytännön tasolla seuraavaa:

- kaupunki ottaa vastuulleen takaamansa 180.000.000 markan lainat,
- teollisuuskyläyhtiö jää, ainakin toistaiseksi, osittain toimimaan osakeyhtiönä,
- yhtiön itsensä kannettavaksi jää 50.000.000 markan lainat, joista yhtiö pystyy selviytymään itse.

Yhtiön jatko yhtiömuotoisena arvioitaisiin seuraavan kerran keväällä 1994 määriteltäessä strategia linjauksia. (Kvalt 29.11.1993 § 109.)

Valtuustokeskustelussa vihreiden valtuutettu esitti vasemmistoliiton valtuutetun kannattamana, ”-- että valtuusto hylkäisi kaupunginhallituksen esityksen ja velvoittaisi kaupunginhallituksen jatkamaan Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n osalta selvitystyötä siten, että tavoitteina tulisi olla sellainen rakenteellinen ratkaisumalli, jossa uuden lainsäädännön tarjoamat mahdollisuudet käytettäisiin kaikkien osapuolten edun turvaamiseksi täydellisesti hyväksi. Teollisuuskylä Oy:n toiminta tulisi keventää kannattavaksi ja jos yhtiön purkamiseen päädyttäisiin, purkamisen tulisi tapahtua kaupungin taloutta tarpeettomasti rasittamatta.” Kaupunginhallituksen päätösesitys yhtiön kunnallistamisesta tuli kuitenkin kaupungin tahdoksi äänin 22–8. Äänestyksessä jopa viisi valtuutettua äänesti tyhjää. Tyhjän äänestämisen syyt lienevät edellisessä äänestyksessä, jossa olisi haluttu siirtää asian käsittely seuraavaan kokoukseen. (Kvalt 29.11.1993 § 109.)

Seuraavassa kokouksessa valtuusto päätti ottaa kannettavakseen teollisuuskyläyhtiön 177.000.000 markan lainan ja totesi korko- ja lyhennysmenot olevan yli 14.000.000 markkaa vuodelle 1994. Valtuusto päätti myös yli 121.000.000 markan vakautetusta lainasta teollisuuskyläyhtiölle. Valtuusto hyväksyi myös yksimielisesti vasemmistoliiton valtuutetun lisäyksen päätösesitykseen, jolla velvoitettiin teollisuuskyläyhtiötä korvaavaan kaupungille toteutuneet valuuttakurssitappiot, mikäli siitä ei aiheudu yhtiölle ylitsepääsemättömiä taseongelmia. (Kvalt 13.12.1993 § 118.)

Kesäkuussa 1994 valtuusto käsitteli teollisuuskyläyhtiön osakkeiden arvostamista kaupungin edellisen vuoden tilinpäätöksessä. Osakepääoma oli edellisvuotena 12 miljoonaa markkaa ja vuoden 1993 aikana kaupunki oli korottanut osakepääomaa kahteen otteeseen yhteensä 14 miljoonalla markalla. Täten osakepääomaksi olisi pitänyt kirjata 26 miljoonaa markkaa. Kuitenkin yhtiön tarkastelussa on todettu, että sen oma pääoma on menetetty, eikä sillä enää ole arvoa osakkeenomistajalle. Osakkeiden kirjanpitoarvoksi päätettiin merkitä 0 markkaa. (Kvalt 13.6.1994 § 32.)

Karkkilan kaupunginvaltuusto käsitteli lokakuussa 1994 kaupungin ja teollisuuskyläyhtiön välistä asuntokauppaa. Kaupan kohde oli Karkinpellon asuinalue, jonka teollisuuskylä oli rakennuttanut omaan omistukseensa toimialansa ulkopuolella. Rahoitukseksi oli suunniteltu asuntohallituksen korkotukea, jota ei kuitenkaan päätetty myöntää. Rakentaminen oli aloitettu kuitenkin jo ennen päätöstä. Asuntohallitus oli kuitenkin alustavasti luvannut myöntää hankintakorkotukea, mikäli kaupunki lunastaa asunnot itselleen hyväksyttävien hankintakustannuksin. Asuntokauppa hyväksyttiin yksimielisesti ilman keskustelua. (Kvalt 17.10.1994 § 61.)

Samassa kokouksessa teki vasemmistoliiton valtuutettu aloitteen teollisuuskyläyhtiön toiminnan lopettamisen nopeuttamisesta. Aloitteen mukaan yhtiön hallinto olisi ajettu alas käytännössä heti ja yhtiön toiminta seuraavan kevään aikana. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että kaupunki olisi ottanut loputkin jäljellä olevat lainat yhtiöltä kannettavakseen ja yhtiön toiminnot olisi siirretty kaupungin kiinteistöyksikön ja johtavien viranhaltijoiden vastuulle. (Kvalt 17.10.1994 § 68.) Päätös niin sanotun Lex Karkkilan mukaisesta korkotukilainasta tuli loppuvuodesta 1994 (Kvalt 19.12.1994 § 80).

Siirryttäessä vuoteen 1995 kaupunki oli ottanut kantaakseen Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n lainat, joihin se oli takauksen myöntänyt. Takauspäätökset oli tehty yksimielisesti, eikä keskustelua juuri ollut käyty. Vuosina 1990 ja 1991 tehdyt lisäykset kuntasuunnitelmiin liittyen omistajaohjaukseen osoittavat, että epäselvyydet eivät tulleet valtuutetuille täytenä yllätyksenä. Valtuusto päätti kunnallistaa yhtiön ja ottaa sen velat hoidettavakseen. Tähän löytyi riittävä enemmistö, jolla osoitettiin rahoittajille, että päätös tulee myös pitämään. Tutkitun aineiston pohjalta on mahdoton arvioida, mitkä olisivat reaalisesti olleet kaupungin muut mahdollisuudet, mikäli poliittista tahtoa kunnallistamiseen ja yhteiseen vastuunkantoon ei olisi löytynyt.

## **5.4 Identiteetti valtasuhteissa**

Tässä tarkastelussa identiteetillä tarkoitetaan konstruktiota ja prosessia, joka muokkaa yksilön käsityksiä itsestään ja ympäristöstään. Se ei ole pysyvä tai ennaltamääritelty, vaan jatkuvasti muuttuva ja muokkautuva. Identiteetti nähdään eräänlaisena yksilön ja yhteiskunnan dialogina, jossa yhteiskunnalliset muutokset muokkaavat myös yksilöä. Identiteetti sosiaalisena konstruktiona tuottaa todellisuutta ja sitä kautta antaa mahdollisuuden tarkastella käyttäytymistä yleisemmälläkin tasolla silloin, kun identiteetti on yleisesti omaksuttu. Lisäksi hallinnan, vakiintuneen valtakamppailun, yhtenä tavoitteena voidaan pitää vakiintunutta paikallista identiteettiä. (Soininen 2000, 17–18, 32.)

Sari Soininen tutki pro gradu -tutkielmassaan (Soininen 2000) Karkkilan paikallista identiteettiä ja sen erityispiirteitä kriisin keskiössä vuonna 1993. Tutkimuksessaan hän analysoi paikallisen identiteetin tuottamista, suhdetta omaan kuntaan sekä julkista keskustelua suhtautumisesta kriisikuntamääritelmään. Tarkoitukseni on tutkia sitä, millaisia erilaisia paikalliseen identiteettiin liittyviä asetelmia kriisiaikana oli havaittavissa ja tarkastella sitä, millaisen roolin nuo asetelmat saivat valtasuhteiden muutoksessa.

Hallinnan ja identiteetin rakentumisessa on selkeitä yhtenemiskohtia, joiden perusteella niiden vertaileminen on hedelmällistä. Molemmista tapauksissa kyse on pitkän aikavälin aikana tapahtuvasta ajattelun jatkuvasta muutoksesta siirtyminen omanlaiseensa normatiiviseen rakenteelliseen kehikkoon. Täten hallinta ja identiteetti muokkautuvat ja elävät käsi kädessä jatkuvassa vastavuoroisuussuhteessa. Sekä hallinnan että identiteetin peruskäsitteistöön kuuluvat sekä paikan tai tilan että jatkuvan muutoksen käsitteet. Identiteetin rakentuminen ja kriisiytyminen antaa siten oman näkökulmansa hallinnan kriisiin.

Tarkastelen teemaa aluksi sen kautta, miten paikallismediassa Karkkila ja karkkilalaisuus konstruointiin. Tämän jälkeen tarkastelen, miten suhtauduttiin luottamushenkilöorganisaatioon sekä muutosjohtajaan ja konsulttipalveluihin. Tämän lisäksi tarkastelen tarkemmin identiteettiä vielä tilan ja muutoksen näkökulmasta.

### *Karkkila ja karkkilalaisuus*

Soinisen mukaan karkkilalaisuutta voi osaltaan tulkita perhekäsitteen kautta. Karkkila nähtiin perheenä, kuntalaiset kasvattajina ja kaupungin luottamushenkilöt lapsina, jotka ovat eripuraisia ja erehtyväisiä. Tällainen oli tilanne ennen kuntakriisiä. Katsottiin, että ongelmat olivat perheen sisäinen asia, joka myös tulisi hoitaa sisäisesti. Toisaalta kritisoitiin myös, että perhettä oli aiemminkin johdettu autoritäärisesti. (Soininen 2000, 45.) Yhteenkuuluvuus oli konstruoitunut vuosien varrella ja Karkkilan teollisen perinteet olivat luoneet siitä omanlaisensa. Pikkukaupungin ominaispiirteet mahdollistivat perheajattelun.

Kuntakriisi toi kuitenkin muutoksen myös paikalliseen identiteettiin. Kaupungin asukkaat irrottivat itsensä kriisistä asettaen itsensä ulkopuolisen sivustaseuraajan asemaan. Ulkopuolista uhkaa edustavat konsultit vaikuttivat heidän elämäänsä luottamushenkilöorganisaation hyväksyessä muutokset suuremmin mutisematta. Tämä johti Soinisen mukaan siihen, että kriisikunta-aikana ei rakentunut enää yhteisesti jaettua todellisuutta tai merkityksiä, vaan paikallinen identiteetti oli kriisissä, kuten kuntakin. (Soininen 2000, 46; 66.)

Kriisikuntakonsepti luotiin sisäasiainministeriön taholta eräänlaiseksi varoittavaksi esimerkiksi. Kriisitila otettiin kuntalaisten toimesta ikään kuin annettuna, eikä sitä julkisuudessa juurikaan kritisoitu. Kriisitila ja sen perusteella tehdyt muutokset etäännyttivät kuntalaiset kunnasta, mikä johti tilan hämärtymiseen identiteetin kokemisessa. Tilan turvallisuudesta ja vakaudesta siirryttiin epämääräisempään ja arvaamattomampaan todellisuuteen. Paikallisen identiteetin voidaan katsoa olleen lamaanuneena myös siitä näkökulmasta, että yhteenkuuluvuutta ei juurikaan julkisessa keskustelussa pyritty edistämään kuntalaisten toimesta. (Soininen 2000, 67–68; 70.)

### *Luottamushenkilöorganisaatio*

Paikallismediassa luottamushenkilöitä kritisoitiin voimakkaasti paitsi toiminnan hallitsemattomuudesta, myös vastuunpakoilusta valtaoikeuksien myöntämisessä konsultille.

Luottamushenkilöorganisaation toimintaan ei oltu tyytyväisiä, mutta kuitenkin sitä pidettiin parempana vaihtoehtona asioiden eteenpäinviemisessä kuin konsultteja. (Soininen 2000, 54; 56; 64.) Vaikka päättäjiä kritisoitiin, katsottiin kuitenkin heidän olevan ”omaa porukkaa”. Sen sijaan konsultit edustivat ulkoa tulevaa uhkaa.

Lehtikirjoittelussa katsottiin, että konsultti määrää muutoksen suunnan ja luottamushenkilöt hyväksyvät kaiken kyseenalaistamatta. Yhtenä haasteena olikin selkeästi huomattavissa toimintakulttuurin muutos. Luottamushenkilöorganisaatiolla oli vaikeuksia sopeutua omien päätöstensä seurauksiin. Uusi toimintakulttuuri edusti voimakasta muutosta, kun vanha oli pitkälti eräänlaista pysähtyneisyyden aikaa. Irrottautuminen menneestä oli hidasta. (Soininen 2000, 63.)

Konsultit kutsuivat luottamushenkilöorganisaatiota toiminnan mahdollistajaksi ja korostivat valinnan mahdollisuutta koko muutosprosessissa. Luottamushenkilöt itse taas kritisoivat sitä että päätökset saneltiin heille ja heidät painostettiin päättämään tietyllä tavalla. Luottamushenkilöt itse eivät tunnustaneet toiminnan mahdollisuuksia konsulttien esittämällä tavalla. Tämä on selkeä indikaatio paitsi kunnallishallinnon ja poliittisen järjestelmän, myös kunnallisdemokratian toimimattomuudesta. Sekä asukkaat että luottamushenkilöt asettivat itsensä julkisessa keskustelussa uhrin asemaan - tilanteeseen, jossa ei ole toiminnan vaihtoehtoja ja kaikkeen on alistuttava. (Soininen 2000, 53; 60; 66.)

### ***Muutosjohtaja ja konsulttipalvelut***

Konsultit, ja myöhemmin muutosjohtaja, nähtiin ulkopuolisena uhkana paitsi kunnallisdemokratialle, myös koko kunnan olemassaololle. Yksi kritiikin kohde oli asioiden valmisteleminen suljettujen ovien takana siten, että asukkaat saivat asiasta tiedon vasta sitten, kun asia oli päätetty. Konsulttien toiseutta korosti myös se, että heidän ei katsottu olevan sitoutuneita kunnan ongelmiin. Yhteiskunnallinen vastuu jää vähemmälle ideologisessa uudistamistyössä. Konsulttien käyttöä myös pelättiin siksi, että koko Teollisuuskyläyhtiön toiminta oli saanut alkunsa eräänlaisen konsulttitoimeksiannon seurauksena. (Soininen 2000, 43; 61.)

Kriisin ratkaisuksi tarjottiin kuitenkin omanlaistansa asiantuntemusta, kun ongelmanratkaisu- ja valmistelutyö annettiin insinöörikonsultille. Tätä kautta voidaan katsoa myös, että tilanne osaltaan



epäpolitisoidiin, kun ongelmaan lähdettiin hakemaan ratkaisua muualta kuin perinteisestä kunnallisesta päätöksenteosta. Karkkilasta haluttiin konsulttien toimesta eräänlainen kunnallistoiminnan laboratoriota, jossa on mahdollista tehdä erilaisia kokeita ja testata toimintamalleja. Tätä kautta myös tieteen keinoin lähdettiin hakemaan ratkaisua. (Soininen 2000, 55.)

Ulkoa tullut kriisimääritelmä antoi osaltaan myös oikeutuksen toiminnalle. Niin konsulttien käyttö, heidän tekemänsä muutokset kuin valtuuston kyseenalaistamaton hyväksyntäkin olivat kaikki perusteltavissa kriisin kautta. Kriisi antoi oikeutuksen uudentilaisille toimintamalleille. Muutosten valmistelussa siirryttiinkin huomattavan konsulttivetoiseen malliin, jossa myös poliittis-hallinnollinen kulttuuri koki suuria muutoksia. Muutosjohtaja ja konsultit myös osaltaan korostivat vapaan valinnan ja vaihtoehtojen olemassaolo niin valtuuston päätöksenteossa kuin muutoksen linjauksissakin. Tämä tulkinta eroaa suuresti niin kuntalaisten kuin luottamushenkilöidenkin näkemyksestä. (Soininen 2000, 62–63; 66.)

### ***Tila***

Tila on sekä identiteetin että hallinnan rakentumisen kannalta merkittävä käsite, joka määrittelee muun muassa turvallisuuden sekä toiminnan ennakoitavuuteen ja suunnitelmallisuuteen liittyviä asioita. Tila ei ole vain fyysinen paikka, vaan myös eräänlainen henkinen ulottuvuus. Se osaltaan konstruoi niin identiteettiä kuin hallintoakin. Paikallisen identiteetin osalta tila on suuressa osassa, sillä se usein määrittyy pitkälti fyysisen tilan kautta.

Kuntakriisin aikana määrittyi Karkkila paikkana pitkälti julkisen keskustelun kautta. Karkkila kuvattiin usein varoittavana esimerkkinä. Paikkakunnalta poismuuttoa kutsuttiin yleensä pakenemiseksi, mikä osaltaan indikoi, että tilassa oli piirteitä, joiden vaikutuspiiristä haluttiin eroon. Koko kunnan olemassaolon tulevaisuus kyseenalaistettiin. Tässä viitataan hallinnolliseen tilaan. Karkkila sinänsä ei Suomen kartalta ollut katoamassa, mutta hallinnollisesti se olisi saatettu pakkoliitoksella yhdistää naapurikuntaan tai ottaa sisäasiainministeriön hallintaan. Mahdollisuuksien olemassaoloa tukee myös keskustelu, jota käytiin eri vaihtoehtoista. Pakkoliitos tai muu vastaava ratkaisu ei ollut kenenkään toiveissa, mutta kuitenkin se oli vaihtoehtona. Uhat oli löydettävissä sekä ulkoa että sisältä: ulkoapäin tuli konsulttien sanelupolitiikka ja osaltaan kaikki se

negatiivinen julkisuus, mikä Karkkilaan kohdistui, kun taas sisältäpäin Karkkilaan revittiin riidoin ja pakotetuin muutoksin. (Soininen 2000, 42–43.)

Karkkilan pitkän konsensuspolitiikan historia vaihtui kaupungin kriisiytymisen jälkeen kinasteluun ja syyllistämiseen. Kun tähän vielä yhdistää sen, että kaupungin johtoon valittiin selvitysmies, jolle myönnettiin laajat valtaoikeudet, oli kaupungin hallinto kriisissä. Luottamushenkilöorganisaatio ei pystynyt mukautumaan uudenlaiseen poliittis-hallinnolliseen järjestelmään, joka perustui pitkälti perinteisen kunnallishallinnon sijaan yritysmaailman lainalaisuuksille. Hallinnan kriisi johti myös identiteetin kriisiin, kun asukkaiden suhde kotikuntaansa muuttui. (Soininen 2000, 49, 68.)

Kaksi tilallista ulottuvuutta, joita Karkkilan tilanteesta myös esitettiin, olivat sairaus ja teatteri. Kaupunki miellettiin sairaana tilanteessa, jossa sairauden laadusta ei ollut varmuutta. Tätä kautta myöskään sairauden hoitoon ei ollut yksiselitteistä ja yleisesti hyväksyttyä ratkaisua. Eräät muutokset pyrkivät hillitsemään sairauden oireita, kun toiset taas yrittivät nujertaa sairautta kokonaan. Käytiin keskustelua siitä, onko lääkitys oikean suuntainen, vai käykö itse asiassa niin, että sairaus vain pahenee, kun sitä hoidetaan väärin. Kriisin lisäksi myös sairaus – jopa kuolemanuhka – antoi oikeutuksen muutoksille. (Soininen 2000, 50–51.)

Toinen mielenkiintoinen tilallinen ulottuvuus, teatteri, asettaa asukkaat – ja jopa osan päätöksentekijöistä – eräänlaiseen sivustaseuraajan asemaan, joka ottaa paikkansa yleisössä ja ulkoapäin seuraa, mitä tapahtuu. Tämä on osin tiedostettua ja osin tiedostamatonta, mutta huolestuttavaksi Karkkilan tilanteesta tekee sen, että osa päättäjistä, luottamushenkilöistä, ei tiennyt, että onko hän näyttämöllä vai yleisön joukossa. Tämä asetelma kuvaa hyvin tilannetta, joka Karkkilassa oli poliittis-hallinnollisen uudistuksen alkaessa. (Soininen 2000, 46–47.)

### ***Muutos***

Foucault'n valta-analyysin mukaan valtasuhteet ovat jatkuvasti muuttuvia ja ne käyvät kamppailua omalla kentällään. Sama pätee identiteetin rakentumiseen: kyse ei ole staattisesta kokonaisuudesta, vaan paikallinen identiteetti muovautuu ympäröivän yhteiskunnan muutosten mukana. Täten muodostuva identiteetti on hyvin lähellä Foucault'n näkemystä hallinnasta – tilanne, jossa käytännöt ja rakenteet ovat muodostuneet eräänlaisiksi normeiksi.

Karkkilan tapauksessa kriisin käsite on olennaisessa osassa. Aluksi kriisimääritelmä tuli ulkoapäin ja täten antoi kriisistä perusteen muutosten toteuttamiselle. Tämä johti siihen, että kunnallinen hallinto muuttui niin nopeasti, että päätöksentekojärjestelmä ja -organisaatio eivät pysyneet muutoksessa mukana, vaan hallinto kriisiytyi. Hallinta palasi jatkuvan muutoksen tilaansa, jossa toimijat käyvät jatkuvaa valtakamppailua. Perinteiseen kunnallishallintoon kuulunutta hallinnon tasapainoa ei enää ollut. Hallinnan kriisiytyminen johti täten myös paikallisen identiteetin kriisiytymiseen. (Soininen 2000, 67–68.)

Muutos voidaan nähdä myös liikkeenä. Liikkeellä on aina sekä suunta että nopeus. Lähtökohta muutokselle oli omanlaisensa suunta lähestulkoon ilman nopeutta. Tästä siirryttiin täysin toisenlaiseen suuntaan ja nopeus oli huimaa. Paikallismediassa Karkkilan tilanne nähtiin asukkaiden ja osin luottamushenkilöidenkin osalta hallitsemattomana liikkeenä. Konsulttien mukaan taas kyse oli oikean suunnan antamisesta ja eräänlaisesta mutkien suoraksi vetämisestä. Olennainen huomio on se, että muutosjohtaja määritteli suuntaa ja nopeutta, jossa luottamushenkilöorganisaatio ei pysynyt mukana. (Soininen 2000, 54.)

Muutoksia perusteltiin erityisesti kriisin ja sairaudenhoidon käsitteillä. Näillä perusteilla muutokset yleensä saivat myös oikeutuksen. Muutoksen perusteluihin kuului myös uuden alun antaminen, jolla haettiin erityisesti irtautumista menneistä toimintatavoista ja vanhasta ajattelusta. (Soininen 2000, 62–63.) Tämä jaottelu määrittelee muutoksen lähtökohtaisesti reagoitina johonkin toiseen asiaan ja sitä kautta eräänlaisena kausaalisuhteena. Kuitenkin Foucault'n termein muutos on sinänsä yksittäinen ja jo itsessään merkittävä ja mielekäs tutkimuskohde, eikä siihen ole liitettävissä kausaalisuhteita. Muutoksen perusteet siis luodaan muutosta tehtäessä, eikä sen suoranaisesti voida katsoa johtuvan mistään. Muutos on poliittinen valinta.

## 6. VALTASUHTEET KRIISISSÄ

Tässä luvussa tarkastelen vallan rakentumisessa suhteessa Foucault'n valtateoriaan neljästä näkökulmasta: talouden, kaupunginjohtajan viran järjestelyiden, yritystoiminnan ja paikallisen identiteetin kautta. Tarkoituksena on hahmottaa, miten valtasuhteet muuttuivat Karkkilassa 1990-luvun alkupuolella ja mitkä asiat mahdollisesti vaikuttivat valtasuhteiden muovautumiseen. Lähtökohtaisena tarkastelun kohteena on valtuuston toiminta ja valtuutettujen asema valtakentällä, erityisesti suhteessa johtaviin viranhaltijoihin.

Michel Foucault'n ajattelun mukaisesti en tarkastele valtasuhteiden kehittymistä ja muuttumista kausaalisenä ilmiönä. En pyri perustelemaan tapahtumia yksin jollain aiemmalla tapahtumalla, vaikkakin tiedostan sen, että polveutumisen kautta valtasuhteet rakentuivat. Tätä kautta on mahdollista pohtia erilaisia valtasuhteiden muutoksiin vaikuttaneita seikkoja. Pitkän aikavälin tarkastelujakso olisi tässä Karkkilan hallinnon historia paljon tätä tutkimusta laajemmalla ajalla, mutta itse keskityn genealogiseen analyysiin siitä, mitä tapahtui Karkkilassa 1990-luvun alkupuoliskolla laman ja kuntakriisin kautena.

Kuten aineistotarkastelussanikin, käsittelen valtuustoa instituutiona, en niinkään yksittäisten valtuutettujen toiminnan kautta. Valtuusto instituutiona käyttää valtaansa enemmistön tahdon mukaisesti. Tämän lisäksi myös Foucault'n näkemys vallan ei-subjektiivisuudesta tukee tätä lähestymistapaa. Johtavista viranhaltijoista käytän termiä kaupunginjohtaja, muutosjohtaja tai vs. kaupunginjohtaja siitä syystä, että virkaa voidaan pitää myös eräänlaisena instituutiona, sillä hänellä on virkaan perustuvaa päätösvaltaa.

### *Talous*

Lähden tarkastelemaan valtasuhteita aluksi talouden kautta, koska budjettivallan käyttö on yksi valtuuston suurimmista ja voimakkaimmista tavoista ohjata kunnan toimintaa. Soinisen tutkimus

karkkilalaisesta paikallisidentiteetistä katsoi, että Karkkilan hallinnon tulkittiin eläneen pitkään eräänlaisessa pysähtyneisyyden ajassa ennen kuntakriisiä (Soininen 2000, 63). Tällä tarkoitetaan ennen kaikkea sitä, että vaikka kaupungin päätöksenteossa tehtiin muutoksia, niin toimintatavat ja -mallit olivat hyvin vakiintuneita. Tätä näkemystä tukee myös tapa, jolla valtuusto hyväksyi vuoden 1991 talousarvion. Tulos oli valtuustoryhmien etukäteen neuvottelema, joka hyväksyttiin yhtenä pakettina yksimielisesti. Viranhaltijavetoisen valmistelun tulos oli käsitelty valtuustoryhmien yhteiskokouksessa, jossa valtuusto teki haluamansa muutokset esitykseen ja muutokset hyväksyttiin valtuustokäsittelyssä.

Tämä kuvaa hyvin paitsi hallinnan vakautta, myös perinteisen kunnallisen päätöksenteon roolituksia, jossa viranhaltijan rooli on valmisteleva ja toimeenpaneva, kun taas valtuusto on se, joka asiasta tekee päätöksen. Valtuuston ”kabinettineuvotteluista” voidaan demokraattisen päätöksenteon läpinäkyvyyden kannalta olla montaa mieltä, mutta valtuustoryhmien epäviralliset neuvottelut myös valtuustokokouksien ulkopuolella kuuluvat mielestäni kunnalliseen päätöksentekoon.

Karkkilan ja karkkilalaisten tulevaisuudenusko oli voimakas. Vahvan talouskasvun jatkumiseen uskottiin, työllisyys oli lähes nollassa ja uusia investointeja tehtiin runsaasti, suurin osa Teollisuuskyläyhtiön kautta riippumatta siitä, kuuluiko hanke yhtiön toimialaan vai ei. Kunnallisvero päätettiin pitää 17,5 pennissä vuosien 1992–1996 ajan. Lisäksi tehtiin palvelutasoselvityksiä, jotta palvelut olisi mahdollista pitää mahdollisimman korkealla tasolla suhteessa lähikuntiin.

Kehitystä kuvaavat hyvin valtuuston sanamuodot suhteessa kaupungin omistamiin yhtiöihin. Vuonna 1990 sanamuodoksi valittiin yhtiöiden toimintaperiaatteiden selvittäminen. Tällä tarkoitetaan sitä, että todettiin yhtiöiden toimivan tietyllä tavalla ja tämä vakiintunut toimintatapa haluttiin saada myös valtuustolle tiedoksi. Toimintaperiaatteiden selvittäminen ei sinänsä pidä sisällään halua uudistaa tai muuttaa olemassa olevia toimintatapoja, vaan keskiössä on näiden toimintatapojen tiedoksisaattaminen valtuustolle.

Vuonna 1991 näitä samoja toimintaperiaatteita päätettiin täsmentää. Tähän sanamuotoon sisältyy jonkinlainen tahtotila tuottaa muutosta olemassa oleviin toimintatapoihin. Täsmennys kuitenkin tarkoittaa yleensä lähinnä vain pieniä muutoksia ja kirjaamattomien toimintatapojen kirjoittamista

auki. Muutos selvittämisestä täsmentämiseen ei ole suuri, mutta kuitenkin antaa kuvan siitä, mihin suuntaan valtuuston ajattelu oli menossa asian suhteen. Kuitenkaan vieläkään ei voinut puhua valtuuston tyytymättömyydestä tai aktiivisesta puuttumisesta asiaan.

Alle vuotta myöhemmin suhtautuminen oli kuitenkin täysin toisenlainen. Valtuuston huomio ei enää kiinnittynyt yhtiöiden toimintatapoihin, vaan valtuusto velvoitti kaupunginhallitusta selvittämään mahdollisuudet yhtiön toiminnan alasajamiseen tai toisena vaihtoehtoja kaupungin rahoituksen yhtiön pitämiseksi toimintakykyisenä. Selvityspyyntö koko yhtiön alasajamisesta osoittaa jo täysin päinvastaista suhtautumista asiaan. Enää ei katsottu että yhtiö voi toimia omillaan, vaan että valtuuston rooli tulee aktiivisemmaksi ja päätöksiä on tehtävä suuntaan tai toiseen.

Vuosi 1992 toi siis mukanaan valtuuston heräämisen ongelmiin ja aktiivisen roolin ottamisen asiaan puuttumisessa. Tämän voidaan katsoa edelleen olevan normaalin hallinnan piiriin kuuluvaa päätöksentekoa. Valtuusto käytti valtaansa normaalin kunnallisen päätöksenteon mukaisesti. Ensimmäinen indikaatio hallinnan järkkymisestä on kuitenkin tuon saman esityksen muotoilu, jossa valtuusto velvoittaa kaupunginhallitusta tekemään alasajoselvityksen omistamiensa yhtiöiden osalta. Täten valtuusto ottaa etäisyyttä ongelmiin ja vastuullistaa kaupunginhallitusta päätöksistä toteamalla, että kaupungin omistamat yhtiöt ovat kaupunginhallituksen omistamia. Yhtiöt kuitenkin ovat kaupungin omistuksessa ja valtuuston käyttäessä ylintä päätösvaltaa voidaan katsoa yhtiöiden olevan ennemminkin valtuuston omistuksessa, vaikka kaupunginhallitus omistajaohjauksesta käytännössä vastaisikin.

Hallinnan tasapaino järkkyy täten jo vuoden 1992 vuoden loppupuolella, seitsemän kuukautta ennen kaupunginjohtajan virastapidättämistä. Täten voidaan todeta, että hallinnan tasapainon järkkäminen ei ollut seurausta kaupunginjohtajan viran järjestelyistä. Tämä tukee myös tutkimuksen teoreettista pohjaa siinä mielessä, että kyse ei ole kausaliteetista vaan monien asioiden vaikutuksen tuloksesta. Vuoden 1992 lähtien ei siis voida enää puhua Foucault'n määritelmän mukaisesta hallinnosta, vaan Karkkilan kunnallispolitiikassa siirryttiin valtakamppailuun, jossa valtasuhteet elivät jatkuvassa muutoksen tilassa.

Talouden osalta kriisitilanne on hyvin luettavissa hyväksyttäessä vuoden 1994 talousarviota. Tämä tehtiin tilanteessa, jossa muutosjohtaja oli hoitanut kaupunginjohtajan viransijaisuutta vasta alle neljä kuukautta. Luvut eivät hallituksen esityksen, valtuustokäsittelyn ja lopputuloksen osalta tunnu

pöytäkirjojen perusteella täsmäävän. Tämän tutkimuksen puitteissa ei ollut mahdollisuutta lähteä tarkemmin tutkimaan syitä tähän. Kuitenkin se on hyvä osoitus siitä poliittis-hallinnollisesta kriisistä, missä elettiin.

Soinisen mukaan paikallislehtien kirjoituksista käy hyvin ilmi se, että muutos oli voimakasta ja nopeaa. Sitä ohjasi muutosjohtaja ja valtuusto hyväksyi laajalla rintamalla esitetyt muutokset. (Soininen 2000, 63.) Toki talousarviokeskustelussa käytiin keskustelua ja tehtiin muutosesityksiä, mutta valtuuston enemmistö oli sitoutunut uuteen toimintamalliin, joka nähtiin avaimena kaupungin talouden tasapainottamiseen. Kunnallishallintoa johdettiin yritysconsultin voimin markkinahenkisesti ja valtuusto pienensi omaa rooliaan päätöksenteossa lähinnä vain esitysten hyväksyjäksi.

Vuodet 1993 ja 1994 olivat rajujen muutosten aikaa. Vuonna 1994 valtuusto hyväksyi vakauttamissuunnitelman, jonka käsittelyssä päätökset tehtiin laajan enemmistön voimin. Sisäasiainministeriö vaati vakauttamissuunnitelman hyväksymistä korkotukilainan ja vakauttamislainan ehtona. Eduskunta oli aiemmin hyväksynyt niin kutsutun Lex Karkkilan, joka luotiin pitkälti Karkkilan heikon taloustilanteen vuoksi. Valtuustokäsittelyn pohjalta voi todeta, että puheenvuoroja käyttivät lähinnä he, jotka halusivat muutosta esitettyihin vakauttamissuunnitelman kirjauksiin. Laaja valtuuston enemmistö käytti huomattavan vähän puheenvuoroja, kuitenkin hyläten tehdyt muutosesitykset. Tältä osin tulkitsen valtuuston ikään kuin alistuneen kohtaloonsa ja luottaen valmisteltuun esitykseen. Niin ikään katson, että poliittis-hallinnollinen kriisi johti osaltaan myös valtuuston toiminnan lamaan. Hyvänä esimerkkinä tästä on valtuuston vaatimus siitä, että kaupungin johto tiedottaa säästötoimien vaikutuksesta palvelutarjontaan. Kunnan johdossahan on perinteisesti ylintä päätäntävaltaa käyttävä valtuusto.

Laajat irtisanomiset ja leikkaukset, joilla oli huomattavia vaikutuksia paitsi kaupungin palvelutarjontaan ja palveluiden tasoon, myös kuntalaisten elämään heidän jäädessään työttömiksi, olivat päätöksinä niin kipeitä ja vaikeita, että on inhimillisesti ymmärrettävää, että päättäjät asettivat itsensä ulkopuoliseen asemaan. Vastuun siirtäminen ”ulkopuoliselle taholle”, jona muutosjohtaja nähtiin, oli valtuuston tapa kyetä tekemään nuo päätökset. Vaikka kuntalain mukaan valtuuston onkin viime kädessä vastuussa kaupungin johtamisesta, muodostivat muutosjohtaja ja valtuusto kriisin ja sen hoitamisen kautta kuvan välttämättömistä toimista, joihin oli pakko ryhtyä.

Jälkikäteen tarkasteltuna päätökset olivat kuitenkin valitun suunnan mukaisia päätöksiä, ei niinkään pakon sanelemia. Toisenlaisen suunnan valitseminen olisi saattanut tuoda mukanaan toisenlaisia päätöksiä.

Vaikka valtuuston kokouksissa päätöksenteko oli pitkälti hiljaista hyväksyntää, ei silti mielestäni voi sanoa, että olisi siirrytty ylivallan puolelle, sillä valtuutetuilla oli kuitenkin myös vaihtoehtoja toiminnalleen. Viime kädessä nämä vaihtoehdot olisivat saattaneet olla pakkoliitos toiseen kuntaan tai ajautuminen selvitystilaan ja sisäasiainministeriön hallintaan, mutta kuitenkin voidaan katsoa vaihtoehtoja olleen. Vastuun siirtäminen helpotti vaikeiden päätösten tekemistä. Tämän lisäksi luottamushenkilöorganisaatio vaikutti muutoksen suuntaan omalta osaltaan muun muassa valtuustoseminaarien ja kaupunginhallituksessa käytyjen keskustelujen kautta. Näiden pohjalta muutosjohtaja sai myös osaltaan ohjausta omaan työhönsä ja tämä piti valtasuhteet jatkuvassa liikkeessä ja muutoksen tilassa.

Vuonna 1995 käsiteltiin seuraavan vuoden talousarviota. Valtuusto ei edelleenkään käynyt kiivasta keskustelua, eikä muutosesityksiä tullut monia. Tältä osin on siis todettavissa, että hallinta ei vielä vuoden 1995 loppuun mennessä ollut palautunut tasapainoiseen tilaan, mutta tasapainottavat elementit, kuten vakauttamissuunnitelman hyväksyminen ja uuden vakituisen kaupunginjohtajan valitseminen oli saatu tehtyä. Karkkilan luottamushenkilöorganisaatio ei palautunut normitilaan heti uuden kaupunginjohtajan valinnan jälkeen, vaan kunnallisen päätöksenteon palautuminen uomiinsa vei oman aikansa.

### ***Kaupunginjohtajan viran järjestelyt***

Olen aineistotarkastelussa jakanut kaupunginjohtajan viran järjestelyt kolmeen alakohtaan: vanhaan ja uuteen kaupunginjohtajaan ja heidän välissä toimineeseen muutosjohtajaan. Tämä jaottelu on olennainen myös valtasuhteiden tarkastelussa, sillä jokaisen olemassaololla oli selkeä vaikutuksensa kaupungin sisäisiin valtasuhteisiin. Yritän tarkastelussa avata myös niitä puoluepoliittisia ulottuvuuksia, joita valtuustopöytäkirjojen pohjalta on tunnistettavissa, erityisesti virastapidättämisen ja virkavastuukysymysten osalta.



Tarkasteluajanjakson ensimmäinen kaupunginjohtaja oli valittu virkaansa vuonna 1986 ja hän oli tuolloin valittu edeltäjänsä tilalle Teollisuuskyläyhtiön hallituksen puheenjohtajaksi. Karkkila on tullut tunnetuksi ”punaisena kaupunkina”, koska kaupunginvaltuuston suurin ryhmä on perinteisesti aina ollut vasemmistolainen. Myös kaupunginjohtaja oli vasemmistolainen. Puolueyhteys ja -uskollisuus näkyvät erityisesti niissä keskusteluissa, joita käytiin kaupunginjohtajan virastapidättämiseen liittyen. Aluksi kuitenkin analysoin virastapidättämiseen johtaneita syitä.

Paikallismediassa miellettiin kaupunginjohtajan rooli melko suureksi ja tätä roolia tuki vasemmistoenemmistöinen valtuusto (Soininen 2000, 44–45). Eräänlaiseksi hallinnan regiimiksi oli muodostunut vasemmistoryhmien valta-asema ja konsensushakuinen politiikka. Vahva usko talouden suotuisaan kehittymiseen ja tätä kautta tehdyt aktiiviset panostukset kaupungin elinkeinopolitiikkaan johtivat lopulta kaupungin talouden romahtamiseen.

Vaikka Teollisuuskyläyhtiöön tehty erityistilintarkastuskertomus nostaa esille useita epäkohtia yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan toiminnassa (ETTK I 1993), en tässä tutkimuksessani halua esittää syytöksiä ketään yksittäistä toimijaa kohtaan. Talouskriisiin ajautuminen ei johtunut kaupunginjohtajan antamasta vähäisestä informaatiosta kaupungin luottamushenkilöille. Karkkilan talous ei mennyt kuralla siksi, että yhtiön hallitus otti toiminnassaan liian suuria riskejä. Karkkilan alamäkeä ei aiheuttanut yhtiön toimialan ulkopuolinen toiminta. Sen sijaan Karkkilan talouskriisin aiheuttivat liian optimistiset tulevaisuudennäkymät yhdistettynä kansalliseen pankki- ja valuuttakriisiin.

Valtuustossa käytiin kiivasta keskustelua kaupunginjohtajan virastapidättämisen yhteydessä – sekä myöhemminkin – siitä, toimiko kaupunginjohtaja Teollisuuskyläyhtiön hallituksen puheenjohtajana virkavastuulla vai ei. Sekä kuntaliiton lausunnon että oman näkemykseni pohjalta totean, että kaupunginjohtaja toimi tehtävässä kiistattomasti virkavastuulla. Tätä näkemystä tukevat paitsi se, että tehtävää oli perinteisesti hoitanut kaupunginjohtaja, myös se, että yhtiö oli täysin kaupungin omistuksessa, joten näiden kahden välillä ei voinut olla eturistiriitaa.

Vasemmiston puolustavaa asennetta tulkitsen lähinnä solidaarisuutena ja puolueuskollisuutena ”omia” kohtaan. Jälkikäteen tarkasteltuna, löytyy erityistilintarkastuskertomuksista ja yhtiön talouden hoitamisesta riittävät perusteet virastapidättämiselle ja rikostutkinnankin aloittamiselle. Asian käsittelyn yhteydessä ei kuitenkaan erityistilintarkastuskertomusta ollut käytettävissä, sillä se

oli julistettu salaiseksi asiakirjaksi. Riittämättömät taustatiedot yhdistettynä siihen, että haluttiin erottaa toisistaan virkavastuulla toimiminen ja käynnissä oleva rikostutkinta johti huvittaviinkin argumentteihin. Yhtenä esimerkkinä tästä oli se, että virastapidättämistä vaadittiin keskeytettäväksi siksi, että kaupunginjohtajan tilalle oli valittu toinen henkilö yhtiön hallituksen johtoon, eli virkavastuukysymys ei ollut enää ajankohtainen. Kuitenkaan yleisesti virastapidättämistä ei keskeytetä ja viranhaltijaa päästetä jatkamaan virkansa hoitamista ennen kuin aiemmat väärinkäytösepäilyt on saatu käsiteltyä.

Toiselta näkökannalta on huomattavissa SDP:n, kokoomuksen ja keskustan liittoutuminen asiassa. Kaupunginhallituksessa tällä koalitiolla oli ratkaiseva vaikutus. Valtuuston käsittelyssä linjat vähän hajoilivat, mutta silti yhden äänen erolla virastapidättäminen pidettiin voimassa. Kuten edellä totesin, järkkyy hallinnan tasapaino jo ennen kaupunginjohtajan virastapidättämistä, mutta sillä voidaan katsoa olleen merkittävä rooli poliittis-hallinnollisen järjestelmän kriisissä, kun valta jakautui täysin uudella tavalla.

Kaupunginjohtajan virastapidättäminen päättyi hänen eroonsa vuonna 1994. Valtuustopöytäkirjojen perusteella voidaan päätellä että kyseessä oli neuvotteluratkaisu, jossa luottamushenkilöorganisaatio pidättäytyi tekemään valitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli kaupunginjohtaja eroaa oma-aloitteisesti. Tätä päätelmää tukee menettely, jossa valtuuston päätösvaltaan kuulumaton asia, eli kaupunginjohtajan eroamisen toteaminen tuotiin valtuustolle tiedoksi ja tämän jälkeen työjärjestyksestä poistettiin asiakohdat, joissa olisi käsitelty muun muassa valitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tulkitsen toimintatavan siten, että valtuusto halusi saada asian päätökseen, jotta uuden vakituisen kaupunginjohtajan valitseminen olisi mahdollista. Tätä kautta valtuusto pyrki kestävään ratkaisuun, jonka tavoitteena oli luoda uusi hallinnan tasapaino ja uusi hallinnan regiimi. Tämä voidaan tulkita myös ensimmäiseksi indikaatioksi siitä, että valtuusto oli toipumassa poliittis-hallinnollisesta kriisistä ja halusi vakautta tilanteeseen.

Muutosjohtajan valinta ja koko toimintatapa on merkittävä osa valtasuhteiden muutoksen tutkimusta. Lähtökohta oli se, että kaupunki oli ajautunut niin syvään taloudelliseen kriisiin, että siitä ei uskottu omin avuin selvittävän, varsinkaan tilanteessa, jossa kaupungin johtava viranhaltija

oli pidätetty virasta. Apuun kutsuttiin Yritystaito Oy:n konsultit, joiden keskuudesta lopulta nimettiin muutosjohtaja, joka toimi myös vs. kaupunginjohtajana.

Toimintatavan logiikka piilee siinä, että koska kaupungin talouden oli ajanut kriisiin yritystoiminta, niin avuksi tarvittiin myös täten yritystoiminnan asiantuntijoita. Tämä taas johti edelleen siihen, että kaupunkia alettiin johtaa yrityshenkisesti ja monet muutokseen ja toimintaan liittyvät käsitteet tulivat yritysmaailman puolelta. Tällaisia olivat muun muassa aktiivinen asiakkuus ja hinta-laatu -suhde (Soininen 2000, 49). Täysin uudenlainen toiminnan lähtökohta yhdistettynä nopeisiin ja suuriin muutoksiin lamaannuttivat osaltaan valtuuston toiminnan. Valtuuston apatia johti asioiden valmistelun ja sitä kautta muutosjohtajan esitysten korostuneeseen asemaan.

Muutosjohtajan valinnan yhteydessä hänelle annettiin myös normaalia laajemmat valtaoikeudet, jotka liittyivät esittelyoikeuksiin, laskujen hyväksymiseen sekä kaupungin henkilöstön irtisanomiseen, palkkaamiseen ja toisiin tehtäviin siirtämiseen. Näillä valtaoikeuksilla keskitettiin kaupungin viranhaltijoiden valtaa nimenomaan muutosjohtajalle. Tämä yhdistettynä valtuuston heikentyneeseen toimintakykyyn teki muutosjohtajasta hyvin vaikutusvaltaisen viranhaltijan.

Kuten Soinisen tutkimuksessa tulee hyvin ilmi, muutosjohtajaa pidettiin ulkopuolisena (Soininen 2000, 61). Toiseuden ja ulkopuolisuuden retoriikka antoi luottamushenkilöorganisaatiolle mahdollisuuden piiloutua muutosjohtajan selän taakse. Totta kai muutosjohtajan toimintaa kritisoitiin ja häntä syyllistettiin, mutta viime kädessä valtuusto oli se elin, joka muutosjohtajalle normaalia laajemmat valtaoikeudet antoi ja joka muutosjohtajan esitykset kiltisti hyväksyi. Kuten aiemminkin totesin, muutoksen suunta ja vauhti olivat sellaiset, että luottamushenkilöorganisaatio ei pysynyt perässä. Muutos, kriisi ja toiseus antoivat kuitenkin mahdollisuuden tehdä päätöksiä, joihin normaalissa hallinnan tasapainotilassa ei olisi ollut mitään mahdollisuutta. Hyvänä esimerkkinä tästä on virkojen massalakkauttaminen.

Muutosjohtajaa syytettiin myös laajojen virkaoikeuksiensa väärinkäyttämistä ja jopa niiden ylittämistä. Lähtökohtaisesti valtuusto kuitenkin tuntui ulkoistaneen eräällä tavalla kaupungin päätöksenteon konsulteille. Kuntalain velvoitteet näkyivät korkeintaan siinä, että esityksille annettiin valtuuston virallinen hyväksyntä. Valtuustokeskusteluissa ääntä käytti yleensä vain kourallinen valtuutettuja. Vallan ulkoistaminen ja valtuuston apatia eivät olleet täysin tiedostettuja ratkaisuja, vaan tilanteen muokkaamia todellisuuksia. Osaltaan vaikeassa tilanteessa taas valtuusto

halusinkin ottaa etäisyyttä päätöksentekoon ja vastuukysymyksiin, koska ulkopuolista tekijää oli helppo syyttää ja vastuullistaa.

Toisaalta kuitenkin epäilemättä voidaan tulkita valtuuston toimineen parhaaksi katsomallaan tavalla. Valtuusto tunnusti rehellisesti, että sen osaaminen ja ammattitaito eri riitä kriisistä selviämiseen ja että uudenlaisia ratkaisuja tarvitaan. Edelleenkin tarkoitukseni ei ole osoittaa syyttävällä sormella valtuutettuja, vaan todeta kuntalain perusteella valtuuston olleen kuitenkin koko kriisin ajan ylin päättävä elin. Tätä kautta vastuuta ei ole mahdollista ulkoistaa.

Puolen vuoden määräaikaiseksi ylimenovaiheeksi alun perin tarkoitettu muutosjohtajan kausi venyi lopulta melkein 1,5 vuoden mittaiseksi ja päättyi siihen, kun uusi vakituinen kaupunginjohtaja aloitti työnsä alkuvuodesta 1995. Muutokselle asetetut tavoitteet kuitenkin saavutettiin, ainakin siltä osin, että Karkkilan kaupunki säilyi itsenäisenä kuntana. Muutoksen suunnasta ja vauhdista voi jälkikäteenkin esittää monenlaisia kommentteja, mutta tässä tutkimuksessa en ota kantaa siihen.

Uuden kaupunginjohtajan aloittaessa alkoi kaupungin poliittis-hallinnollinen kulttuuri rakentua uudestaan, muodostaen uuden hallinnan regiimin, jossa valtasuhteissa ei tapahtunut niin suurta muutosta kuin mihin kriisin aikana oli totuttu. Kaupungin taloudellinen tilanne asetti kuitenkin omat rajoitteensa poliittiselle päätöksenteolle vielä vuosiksi eteenpäin.

### ***Teollisuuskylään liittyvä päätöksenteko***

Teollisuuskylään ja sitä hallinnoivaan yhtiöön liittyvä päätöksenteko on merkittävässä asemassa kaupungin valtasuhteiden muutoksia jäljittäessä, sillä Teollisuuskylään liittyvä päätöksenteko pitkälti ajoi Karkkilan taloudelliseen ja poliittis-hallinnolliseen kriisiin. Mielenkiintoisen tarkastelusta tekee myös kaiken takana oleva monimutkainen järjestelmä. Kaupunginjohtajan toimiessa yhtiön hallituksen puheenjohtaja, luottamushenkilöiden toimiessa hallituksen jäsenenä ja kaupungin elinkeinoasiamiehen toimiessa toimitusjohtajana oltiin tilanteessa, jota määrittelivät sekä kuntalaki että osakeyhtiölaki. Tässä ristiaallokossa toimijat ottivat hyvin monenlaisia rooleja.

Tarkastelujakson osalta ensimmäinen merkittävä seikka on vuonna 1990 hyväksytyyn kuntasuunnitelmaan vuosille 1991–1995 valtuustossa lisätty kirjaus selvittää elinkeinoasiamiehen ja yhtiön toimitusjohtajan tehtävien eriyttämistä. Vuotta myöhemmin päätettiin vuoden 1992 talousarvion käsittelyn yhteydessä, että elinkeinoasiamiehen virka lakkautetaan helmikuusta 1993 lukien. Nämä tapahtuivat ennen kuin tieto yhtiön vuoden 1991 tilinpäätöksestä tuli päättäjille.

Teollisuuskyläyhtiöön toteutetut erityistilintarkastukset nostivat esille monia epäkohtia yhtiön ja sen johdon toiminnasta. Erityistilintarkastukset (ETTK I, ETTK II) paljastivat yhtiön hallinnolliset laiminlyönnit ja kyseenalaiset toimintatavat. Perustavanlaatuinen ongelma, johon tilintarkastukset eivät ota kantaa, on kuitenkin se, että päätökset yhtiön toiminnan laajuudesta tehtiin pitkälti kaupungin toimesta, sen elinkeinopoliittisten linjausten kautta (Pekkarinen 2008, 30).

Tämä on eräs selitys sille, miksi valtuuston toimintakyky lamaantui. Tieto valtuuston omien päätösten ja linjausten vaikutuksesta lopputulokseen ja siihen, että syytökset henkilöityivät erityisesti kahteen kaupungin viranhaltijaan soimasi valtuutettujen omaatuntoa. On mahdollista, että valtuutetut varoivat toimiaan, ettei myös heidän päätöksiinsä kohdistettaisi rikosepäilyjä. Tämä näkemys saattaa olla hieman kaukaa haettu, mutta vuoden 1993 aikana syyllisiä etsittiin niin voimakkaasti, että tämäkin on mahdollista.

Kesäkuussa 1993 viiden entisen teollisuuskyläyhtiön hallituksen jäsenen kirjeessä kaupunginvaltuustolle todetaan, että yhtiön toiminnasta on esitetty harhaanjohtavia tietoja. Kirje on esimerkki siitä, millaisiin absurdeihin keskusteluihin ajaututtiin, kun koko tilannetta määrittelevät asiakirjat oli julistettu salassa pidettäviksi, eikä kukaan oikein tiennyt, että mitä oli tehty väärin. Yhtiön hallituksen mukaan kuitenkin kaupunki oli syyppä siihen, että toimialaa oli omistajana tulkittu hyvin väljästi ja että kaupunki oli edistänyt omia tavoitteitaan yhtiön kautta, muun muassa rakentamalla työsuhteasuntoja, päiväkodin ja varikon.

Näin entiset hallituksen jäsenet myös epäsuorasti allekirjoittavat, että kaupungin etu oli myös yhtiön etu ja että luottamushenkilöt olivat yhtiön hallituksessa ajamassa kaupungin asiaa. Tämä tukee myös sitä näkemystä, että myös kaupunginjohtaja toimi hallituksessa virkavastuulla. Varsin kieroutuneen kuvan yhtiön hallituksen toiminnasta antaa sen entisten jäsenten määritelmä yhtiön toiminnasta, jonka mukaan sen ”-- tehtävänä oli työpaikkojen luominen eikä toiminnan lopettaminen” (Kvalt 21.6.1993 § 52). Yleisen määritelmän mukaan yrityksen tehtävänä on tuottaa

voittoa osakkeenomistajille. Tämä kuitenkin kuvaa toiminnan mentaliteettia. Yhtiö nähtiin eräänlaisena julkisten palveluiden tuottajana, eikä sitä henkisesti osattu pitää irrallaan kaupungista. Lainsäädäntönsä ja pelisääntöjensä puolesta osakeyhtiö ja kunta ovat olemassa kuitenkin täysin erilaisessa toimintaympäristössä. Uskoakseni tämä ajattelumalli oli yksi syy liiallisten riskien ottamiselle, optimististen tulevaisuudennäkymien lisäksi.

Suomen kaupunkiliiton suosituksesta kaupunginvaltuusto nimesi keskuudestaan valiokunnan, jonka tehtävänä oli ”eräiden yhtiöiden toiminnan kaupungille mahdollisesti aiheuttaneiden vahinkojen selvittäminen” (Kvalt 21.6.1993 § 53). Valtuusto velvoitti kaupunginhallitusta nimeämään valiokunnalle sihteeriksi *luotettavan* viranhaltijan. Tätä vaatimusta viranhaltijan luotettavuudesta ei liiain perusteltu saati kyseenalaistettu. Tämä kuvastaa hyvin tilannetta jossa elettiin, kun syyllisiä etsittiin ja toimijoita osoitettiin sormella: lähtökohtainen oletamus oli, että kaikkiin viranhaltijoihin ei ollut luottamista. Tämän lisäksi valtuusto valitsi valiokunnan varapuheenjohtajaksi valtuutetun, joka oli toiminut Keskustakiinteistöt Oy:n hallituksen puheenjohtajana aikana, johon tutkinta kohdistui. Vaikka myöhemmin hänen tilalleen valittiin toinen valtuutettu, kun Kuntaliiton lausunnon perusteella hänet oli todettu esteelliseksi osallistumaan valiokunnan työhön, kertoo kyseinen menettelytapa omalla tavallaan valtuuston haluttomuudesta tarkastella asiaa täysin objektiivisesti.

Kuntaliiton lausuntoa valiokunnan jäsenen esteellisyydestä pyysi muutosjohtaja. Tässä valtataistelussa suuri merkitys saattaa tutkimusaineiston pohjalta olla myös henkilökemioilla. Tutkimusaineisto osoittaa, että virastapidätetyn kaupunginjohtajan vahvimmat puolustajat olivat myös muutosjohtajan aktiivisimmat kritisoijat. Vasemmistolaisten valtuutettujen tavoitteena oli selkeästi saada kaupunginjohtaja mahdollisimman nopeasti hoitamaan virkaansa ja asiaa yritettiin edistää niin valtuustoaloittein kuin muutenkin. Tulkitsen tämän haluna palata hallinnan vakaaseen tilaan, joka alkuvaiheessa projisoitui haluna palata ikään kuin ajassa taaksepäin. Muutosprosessin edetessä halu siirtyi uuden ajan hallinnan tasapainon etsimiseen.

Kun valtuusto päätti teollisuuskyläyhtiön tulevaisuudesta, sille esiteltiin neljä vaihtoehtoa, joista kolme oli asiantuntijalausuntojen perusteella hylätty ja yhtiön kunnallistaminen esiteltiin ikään kuin viimeisenä mahdollisuutena. Sinänsä tässäkin toiminnan mahdollisuuksia olisi ollut, mutta eräänlainen pakko verhottiin kriisin ja kokonaisratkaisun käsitteiden taakse. Omalta osaltaan

valtuusto täten myös halusi mielestäni kantaa vastuunsa tekemistään päätöksistä, jotka lopulta olivat johtaneet kaupungin talouden kriisiytymiseen. Kuitenkin retoriikan keinoin ratkaisua pidettiin pakkona ja ulkoapäin tulevana paineena. Täten valtuusto ikään kuin vastuuta siirtämällä päätyi kantamaan vastuun tapahtuneesta.

Kokonaisuudessaan teollisuuskyläyhtiöön liittyvää päätöksentekoa leimaa vähäinen tiedottaminen ja päätösten tekeminen lähes olemattomilla taustatiedoilla. Tämä johti vuosien ajan yhtiön lainojen takauspäätösten hyväksymiseen ilman minkäänlaisia keskusteluja tai kyseenalaistamisia ja lopulta asioiden käsittelyyn tilanteessa, jossa riittäviä tietoja ei saatu erityistilintarkastuskertomusten salaiseksijulistamisen myötä. Vaikeneminenkin on kuitenkin omanlaisensa diskurssin tuottamista ja tätä kautta voidaan valtuuston hiljaista hyväksyntää pitää asioiden epäsuotuisan kehittymisen mahdollistamisena.

### ***Karkkila ja karkkilalaisuus***

Valtasuhteiden tarkastelun kannalta merkittävässä asemassa karkkilalaisen identiteetin kautta olivat luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden lisäksi myös asukkaat eli karkkilalaiset itsessään. Tämä johtuu paitsi paikallislehdissä käytetystä perheretoriikasta, myös siitä, että luottamushenkilöt edustavat koko väestöä ja ovat sitä kautta irrottamaton osa sitä. Identiteetissä ja sen tuottamisen muodoissa on havaittavissa selkeä muutos siirryttäessä kaupungintalouden kriisikauteen.

Karkkila ja karkkilalaisuus nähtiin pitkälti perheen tapaisena toimintaympäristönä. Tämänkaltaisen kehityksen mahdollisti paitsi paikkakunnan pieni koko, myös vahva teollinen perintö, joka on muovannut karkkilalaisuutta jo useiden vuosien ajan. Tätä kautta karkkilalaisten sitoutuminen paikkaan oli huomattavan voimakasta. Perheretoriikka korostuu erityisesti siirtymisessä muutoksen aikakauteen, jonka jälkeen kaipailltiin niin kutsuttuja vanhoja hyviä aikoja.

Kaupunginjohtaja oli yksi kuntalaisista, omaa porukkaa, osa perhettä. Tämä näkemys heijastuu myös keskusteluissa hänen virastapidättämisen yhteydessä sekä myöhemminkin. Tämä heijastuu myös siinä, miten kaupunginjohtaja, hänen erottua virastaan, valittiin ääniharavana valtuustoon

vuoden 1996 vaaleissa (Kvalt 25.11.1996 § 77). Osaltaan tämä heijastaa myös niitä vanhoja valtasuhteita, joissa kaupunginjohtajan katsottiin hallinneen melko autoritäärisestikin. Yhtenä selityksenä suurelle äänimäärälle kunnallisvaaleissa oli varmasti myös empatia ja hyvityksen tarjoaminen jälkikäteen kaiken tapahtuneen johdosta.

Karkkilan asukkaat ovat merkittävässä osassa valtasuhteiden tarkastelussa siksi, että se etäännytti itsensä kaupungin päätöksenteosta ja asetti itsensä ikään kuin ulkopuolelta tarkastavan asemaan. Perheajattelu sai jäädä kriisin myötä. Soinisen tutkimuksen mukaan kriisissä ei ollutkaan ainoastaan kaupungin talous ja poliittis-hallinnollinen kulttuuri, vaan myös karkkilalaisuus ja karkkilalainen identiteetti. Paikkaan sitoutuminen heikkeni ja kaupungista poismuuttamista kutsuttiin pakenemiseksi. Kaupunkia johdettiin markkinatermein, jotka olivat kuntalaisille outoja ja vieraita.

Kuntalaisten asettuminen ulkopuolelle antoi luottamushenkilöille mahdollisuuden tehdä saman, sillä olivathan he yhtä lailla kuntalaisia. Tästä syystä koko karkkilalaisuus siirtyi paikoiltaan ja vanhoille asemille jäi enää muutosjohtaja, joka johti muutosta. Kuntalaisten ja luottamushenkilöiden otettua ensin itse etäisyyttä muutosprosessista, mahdollistui se, että muutosjohtaja voitiin nähdä eräänlaisena ulkopuolisina, uhkaavana toiseutena, joka määräsi muutoksen suunnan ja vauhdin, eikä siihen ollut kenelläkään mitään sanottavaa.

Karkkilalaisuus siirtyi pois paikaltaan ja pois tutusta ja turvallisesta. Karkkilalaisuus ja identiteetti määrittyivät muutosvaiheessa lähinnä toiseuden vastustamisena ja tulevaisuuden epävarmuutena. Identiteetin uudelleenrakentuminen oli hidas prosessi, joka kulki käsi kädessä hallinnan uudelleenmuotoutumisen kanssa. Olisi mielenkiintoista selvittää, miten karkkilalaisuus ja paikallinen identiteetti muuttuivat kriisivuosien seurauksena.

Valtasuhteet elivät voimakkaasti, ja valtuusto heikensi omia vaikutusmahdollisuuksia siirtämällä itsensä eräänlaiseen ulkopuoliseen asemaan. Osaltaan tämä voidaan katsoa johtuvan siitä, että valtuustolla ei ollut käsitystä siitä, miten kriisistä selvittäisiin, mistä syystä luotettiin vahvasti ulkopuoliseen apuun. Osaltaan tämä taas voidaan tulkita siten, että valtuusto otti vastuun vanhoista virheistään ja muutosten hiljaisella hyväksymisellä se myönsi tehdyt virheet.



## *Johtopäätökset*

Karkkilan esimerkki on hyvin mielenkiintoinen tutkimuskohde valtasuhteiden muutoksen kannalta. Karkkilan hallintakoneiston voidaan katsoa olleen toimintatavoiltaan korostuneen vakiintunut. Tätä kautta talouskriisi toi mukanaan hyvinkin suuria mullistuksia ja tilanne tarjoaa tätä kautta herkulliset lähtökohdat vallan genealogiselle tutkimukselle. Hallinnan tasapainon järkkäminen ja uudenlaisten elementtien tuonti valtakamppailun kentälle muodostivat uudenlaisia ulottuvuuksia, joita ei aikaisemmin – tai sittemmin – ole suomalaisella kuntakentällä nähty.

Valtasuhteisiin vaikutti monta käytännön asiaa, jotka muokkasivat toimintaa. Merkittävin näistä on siirtyminen julkishallinnosta kriisinhallintaan. Tässä muutoksessa valtuutetut eivät pysyneet mukana, vaan tältä osin voidaan katsoa valtuuston toiminnan lamaantuneen. Keskusteluja käytiin ja asioista päätettiin, mutta valtuutetuilla ei ollut kokonaiskuvaa asioiden tilasta, eivätkä päätökset perustuneet mihinkään tehtyihin suunnitelmiin tai strategioihin, vaan muutosta luotiin siinä hetkessä, jokaisella päätöksellä. Vasta vakauttamissuunnitelman hyväksyminen toi päätöksentekoon sitä kaivattua järjestelmällisyyttä ja suunnitelmallisuutta, jota valtuusto toimiakseen kaipasi.

Tutkimusaineisto osoittaa, että hallinnan tasapainoa ei järkyttänyt mikään yksittäinen tapahtuma, ei edes yksin kaupunginjohtajan virastapidättäminen ja muutosjohtajan valinta, vaan hallinnan tasapainoasema heilahteli jo ennen varsinaista hallinnollista kriisiä. Tutkimusaineiston pohjalta onkin eroteltavissa kolme eri kriisiä: taloudellinen kriisi, poliittis-hallinnollinen kriisi ja paikallisen identiteetin kriisi. Nämä kolme ovat paitsi tiiviisti yhteydessä toinen toisiinsa, myös vaikuttivat toinen toisiinsa. Ei voida sanoa, että yksi kriisi olisi suoraan aiheuttanut toisen, vaan nämä kolme tekijää kehittyivät samanaikaisesti.

Taloudellinen kriisi sai alkunsa yleisestä lamasta ja teollisuuskyläyhtiön toiminnan runsaasta riskinotosta, joka johti aluksi yhtiön kriisiytymiseen ja edelleen kaupungin talouden kriisiytymiseen, kun Karkkilan kaupunki lainojen takaajana päätti ottaa yhtiön velkataakan kannettavakseen. Taloudellisen kriisin syvyyteen vaikutti erityisesti markan devalvointi, joka nosti valuuttalainojen hintoja huimasti.

Poliittis-hallinnollisen kriisin ominaispiirteenä on se, että luottamushenkilöorganisaatio asetti itsensä ulkopuoliseen asemaan ja säilytti vastuuta vaikeista päätöksistä muutosjohtajan niskaan. Vaikka muutosjohtaja saikin laajat valtaoikeudet ja sitä kautta normaalia kaupunginjohtajaa vahvemman aseman kaupungin johdossa, teki valtuusto viime kädessä itse päätökset ja linjaukset, joiden pohjalta muutosjohtaja työtään jatkoi. Suhtautumalla päätöksiin pakon kautta luottamushenkilöt mahdollistivat sen, että he pystyivät tehdyt esitykset hyväksymään. Tutkimusaineiston perusteella voidaan kuitenkin todeta, että varsinaisesta pakosta ei ollut missään vaiheessa kysymys, vaan päätöksenteon kautta määriteltiin suunta, jota kautta ongelmaan lähdettiin hakemaan ratkaisua.

Silmiinpistävää tutkimusaineistossa on myös se, että Karkkilan 35 valtuutetusta äänessä kokouksissa ja niiden ulkopuolella näyttäisi olleen vain kourallinen valtuutettuja. Tämä havainto tukee myös esitettyjä näkemyksiä valtaeliitin olemassaolosta. Tämä eliitti koostuu niin luottamushenkilöistä kuin viranhaltijoista ja he ovat merkittävässä asemassa kaupungin poliittisessa päätöksenteossa ja asioiden valmistelussa. Valtasuhteiden muutokset ja uusien toimijoiden ilmaantuminen kuitenkin hajottivat valtaeliitin rakennetta ja toimintaa, mikä osaltaan myös myötävaikutti valtuuston toiminnan lamaanumiseen.

Poliittis-hallinnollista kriisiä piti yllä myös osaltaan kaupunginjohtajan viran järjestelyt. Vasta kaupunginjohtajan erosta saatu sopuratkaisu ja uuden kaupunginjohtajan valinta katkaisivat tämän jännitteen. Tähän ei niinkään vaikuttanut muutosjohtajan olemassaolo tai hänen toimintansa, vaan enemmänkin jatkuvuuden puute ja toiminnan lyhytjänteisyys. Vasta kestävä ja toimintaa vakiinnuttavan ratkaisun aikaansaaminen vapautti näistä jännitteistä.

Paikallisen identiteetin kriisi muutti tavan, jolla karkkilalaiset hahmottivat asuinympäristönsä. Palveluiden leikkaaminen, laaja työttömyys ja synkät tulevaisuudennäkymät vaikuttivat kaikki osaltaan karkkilalaisuuden muotoutumiseen. Kaupungilta poismuuttoa kutsuttiin pakenemiseksi, koska haluttiin eroon jostain epämiellyttävästä ja pahamaineisesta. Monet taas kokivat jääneensä ”loukkuun” Karkkilaan, kun asuntolainan, työttömyyden ja perheen yhteisvaikutuksesta ei ollut mahdollisuutta muuttaa pois.

Identiteetin kriisiin vaikutti vahvasti myös epävarmuus ja turvallisuuden tunteen puuttuminen. Turvallisuus oli Foucault'n ajattelussa yksi hallinnan perimmäisistä tarkoituksista ja luonnollisesti

osa myös identiteetin määrittymistä. Jo tarvehierarkian kannalta turvallisuus on tärkeä osa ihmisen elämää. Paikkaan sitoutuminen on hankalaa, jos paikka ei tuo mukanaan tunnetta turvallisuudesta ja turvallisesta ympäristöstä. Tämän tunteen puuttuminen toimii myös esteenä paikallisen identiteetin rakentumiselle.

## 7. POHDINTAA

Yksi näkökulma poliittis-hallinnolliseen kriisiin on myös vasemmiston pitkä valta-aseman heikkenemisessä. Karkkilassa oli muodostunut tavaksi, että vasemmistolla oli hyvin vahva rooli ja että se käytännössä teki päätökset mielensä mukaan. Vahva valta-asema valtuustossa oli antanut tähän mahdollisuudet. Kuitenkin tapahtumat, jotka johtivat lopulta vasemmistolaisen kaupunginjohtajan virastapidättämiseen, mursivat vasemmistohegemonian ja tätä kautta osaltaan aiheuttivat kriisiin yhä syvempiä piirteitä.

Valtaeliitin toiminta ei jatkunut enää entisellään, vaan tilanne, toimintamallit ja koko kaupungin hallinto saivat täysin uudenlaisia muotoja. Muutoksen vastustajat kaipailivat vanhoja hyviä aikoja, kun taas vanhan mallin kritisoijat kannattivat muutosta. Tutkimusaineiston pohjalta korostuu vastakkainasettelu muutoksen ajan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä, mutta käytännössä äänessä olivat eniten muutoksen vastustajat. Muutoksen kannattajat tyytyivät yleensä olemaan vaiti ja hyväksymään esitetyt muutokset.

Karkkilalaisuus kriisiytyi, kun sitoutuminen paikkaan katosi. Paikallinen identiteetti mureni ja monet tunsivat olevansa loukussa ilman pakoontähtäsyn mahdollisuutta. Loukkuja loivat muun muassa asuntolainan ja työttömyyden yhdistelmä. Pelkästään Karkkilan kaupunki ajautui tilanteeseen, jossa oli tehtävä ennennäkemättömiä sopeuttamistoimenpiteitä muun muassa virkojen lakkauttamisten ja irtisanomisten osalta. Tämän lisäksi yleinen lama vei työpaikkoja alueen yrityksistä.

Politiikantutkimuksen näkökulmasta Karkkilan kriisi on mielenkiintoinen tutkimuskohde. Tutkittavaa olisi ollut paljon enemmänkin, mutta jonkinlainen rajaus oli tehtävä. Mielenkiintoista olisi tutkia ainakin paikallislehtien palstoilla käytyä keskustelua nimenomaan vallan ja vastuun näkökulmista. Tässä tutkimuksessa käytin ensisijaisena aineistona valtuuston pöytäkirjoja siitäkin syystä, että sain kirjoitettua auki Karkkilan tapahtumia myös poliittisen historian näkökulmasta.

Schumpeterin demokratiakäsityksen mukaan valtaa on sillä, jolla on takanaan enemmän tukea kuin muilla yksilöillä tai ryhmillä. Tätä kautta valta on kilpailun tulosta. Tämä näkemys on lähellä Foucault'n valta-analyysia ja eräällä lailla ne täydentävät toisiaan. Foucault tarkastelee sitä, miten

valta muodostuu ja Schumpeter sitä, miten valta näkyy poliittisessa johtajuudessa ja demokratiassa. Molemmissa on kyse taistelusta ja kamppailusta – kilpailusta vallasta. Vallan valvonta tapahtuu samalla kentällä kilpailevien muiden tahojen toimesta. Karkkilan tilanteessa muutosjohtajalla oli valtaa, joka näkyi muun muassa siinä, että valtuusto hyväksyi esityksiä alkuperäisessä muodossaan, eikä tehnyt niihin juurikaan muutoksia. Myös se, että valtuusto otti pesäeroa muutosjohtajan toimintaan ja vastuullisti hänet päätöksistä, lisäsi muutosjohtajan valtaa, sillä tätä kautta valtuutetut myös osaltaan sitoivat valtuuston päätöksenteon muutosjohtajan esityksiin. Mikäli valtuusto olisi päättänyt toisin, kuin muutosjohtaja esitti, olisi valtuusto silloin osoittanut asukkaille, että valta ja vastuu ovatkin itse asiassa valtuuston käsissä.

Foucault'n polveutumisen ja ilmaantumisen käsitteitä voidaan tarkastella Karkkilan kontekstissa kriisin ja muutoksen kautta. Karkkilan kriisiytymiseen vaikutti monta yksittäistä seikkaa, joista yksikään ei selkeästi sellaisenaan aiheuttanut kriisiä. Kriisin käsite itsessään taas on pitkälti keksitty termi kuvaamaan tilannetta. Ensimmäisen kerran termiä kriisi käyttikin sisäasiainministeriön viranhaltijat. Kriisistä muodostui eräänlainen määritelmä Karkkilan tilanteelle ja sitä kautta kaikki kaupungin toiminta oli siitä lähtien reagoimista kriisiin, eräänlaista kriisinhallintaa. Foucault'n termein kriisistä tuli Karkkilan kaupungin ruumis ja olemus. Eri tekijät vaikuttivat siihen, että Karkkila määrittyi – ja määritellään osin vieläkin – kriisin kautta.

Muutosjohtajana nähtiin ulkopuolelta tulleen uhkana, joka tunkeutui Karkkilan tiiviinä pidettyyn yhteisöön. Ulkopuolelta tulleet uhat muodostivat taistelutilan karkkilalaisuuden ja ”toiseuden” välille. Normaaliassa tilanteessa toiseuden uhka olisi saatettu torjua, mutta koska sekä hallinto että paikallinen identiteetti olivat kriisissä, ei torjunta ollut mahdollista. Vastakkainasettelun kautta kuitenkin ilmaantui tila muutosjohtajan ja ”muiden” välille. Tässä tilassa valtuutetut eivät olleet halukkaita taistelemaan vallasta, vaan vastuuttivat muutosjohtajaa tehdyistä uudistuksista.

Valtasuhteiden analyysiksi Foucault'n esittämät viisi tarkastelunkohdetta kuvaavat Karkkilan tilannetta myös osaltaan hyvin. Nämä tarkastelunkohdetta ovat: erottelujen järjestelmä, tavoitteiden tyypit, keinot valtasuhteiden synnyttämiseksi, institutionalisoitumisen muodot sekä rationalisaation aste.

Erottelujen järjestelmällä Karkkilan tilanteessa voidaan nähdä sellaisina tiedon ja taidon eroina, joita muutosjohtajalla oli kokemuksensa kautta suhteessa valtuutettuihin. Vaikkakin kokemus oli lähinnä yritysmaailmasta, oli hänellä näkemystä talouden tasapainottamisesta.

Tavoitteiden tyypit jakautuivat muutosjohtajan ja valtuutettujen välillä siten, että muutosjohtajalla pääasiallisena tavoitteena oli talouden tasapainottaminen, kun taas luottamushenkilöillä tavoitteet vaihtelivat muutosjohtajan tukemisesta palveluiden säilyttämiseen ja edelleen paluuseen ”vanhoihin hyviin aikoihin”.

Keinot valtasuhteiden synnyttämiseksi rakentuivat paitsi lain määräämien kaupunginjohtajan tehtävien kautta, myös valtuuston muutosjohtajalle myöntämien erityisvaltuuksien kautta, joilla hänen asemaansa kasvatettiin erityisesti viranhaltijoiden keskuudessa. Myös valtuutettujen ottaessa etäisyyttä päätöksentekovastuuseen muotoutuivat valtasuhteet uudestaan.

Institutionalisoitumisen muodot ovat pitkälti perinteiden ja lainsäädännön kautta määritelty, mutta Karkkilan tilanteessa perinteiset asemat murtuivat, kun muutosjohtaja palkattiin tehtäväänsä. Muutokset vakiintuneisiin rakenteisiin loivat muutoksia myös valtasuhteiden kentällä.

Rationalisaation aste kuvaa muutosprosessia ja se perusteluja. Karkkilan tilanteessa haasteellisinta oli vertailukohtien ja esimerkkien puuttuminen, jolloin kaikki oli luotava tyhjästä. Lisäksi hallinnan muuttuminen ja toiminnan siirtyminen kohti ”yrityskaupunkia” rikkoivat kaikki perinteistä kunnallista päätöksentekoa ja toimintaa. Mahdollisuuksien kentällä tehdyt ratkaisut olivat usein pitkälti muutosjohtajan linjauksia. Reagoiminen oli nopeaa ja tilanneanalyysit tehtiin usein melko vähäisin taustatiedoin. Toisaalta, Karkkilan esimerkin mukainen ”yrityskaupunkitoiminta” on otettu käyttöön myös monissa muissa kunnissa. Yrityselämän opit ja sanasto on siirtynyt julkiseen päätöksentekoon

Yhtenä mielenkiintoisena vallan avaimena nostan esiin vielä tiedon ja erityisesti sen epäsymmetrian viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisissä suhteissa. Karkkilan ajautuminen taloudelliseen kriisiin aiheutui osaltaan tiedonkulun ongelmista, kun valtuutetuilla ei ollut käytettävissään riittävää tai oikeaa informaatiota lainatakauksia myönnettäessä. Tuota ei tuolloin nähty kuitenkaan ongelmallisena. Sen sijaan muutosjohtajan aikaan, informaation puutteesta ja sen oikeellisuudesta

käytiin jatkuvasti keskustelua. Tämä siitäkin huolimatta, että muutosjohtaja tiedotti toiminnastaan viikkoraporttien ja viikkotiedotteiden kautta.

Yhtenä suurena ongelmana on tosin nähtävissä muutoksen nopeus, jossa tiedonkulku ei aina pysynyt mukana. Ikävänä esimerkkinä tästä on tilanne, jossa kaupungin viranhaltijat ehtivät lukea virkojen lakkauttamisesta ja omasta irtisanomisestaan paikallislehdestä, ennen kuin asiasta oli heille kerrottu henkilökohtaisesti.

Tarkasteltuani Karkkilan tilannetta neljästä näkökulmasta – talouteen liittyvän päätöksenteon, kaupunginjohtajan viran järjestelyjen, teollisuuskylään liittyvän päätöksenteon ja karkkilalaisen paikallisidentiteetin kautta – ovat kaupungin päätöksenteon valtasuhteet auenneet. En ole yrittänyt selvittää sitä, kenellä oli valtaa ja kuka valtaa käytti, vaan ennemminkin tarkoitukseni on ollut osoittaa, että valtasuhteet muuttuivat kolmen kriisin seurauksena. Taloudellinen, poliittis-hallinnollinen ja paikallisidentiteetin kriisi johtivat tilanteeseen, jossa vakiintuneesta hallinnosta ja hallintatavasta siirryttiin täysin uuteen tilanteeseen, jossa muutos oli pääosassa.

Valtasuhteet siirtyivät paitsi asioiden valmistelun ja päätöksentekoprosessien kautta, myös vastuun siirtämisen kautta. Tämä tulee erityisen hyvin esille tilanteessa, jossa valtuusto ottaa etäisyyttä tehtyihin päätöksiin ja vastuullistaa muutosjohtajaa. Päätökset, joita valtuusto joutui tuolloin tekemään, olivat äärimmäisen vaikeita ja kipeitä tehdä kaupungissa, joka oli ollut tiivis yhteisö. Näkemykseni mukaan siis valtuusto otti etäisyyttä päätöksentekoon myös siksi, että se pystyi päätökset ylipäättään hyväksymään. Valtuusto loi mielikuvan pakosta ja tällä tehdyt päätökset olivat perusteltavissa.

Aineiston pohjalta on kuitenkin selvää, että toiminnan vaihtoehtoja oli. Foucault'n määritelmän mukaisesti ylivallassa ei voida siis Karkkilan tilanteessa puhua. Pakon politiikan retoriikalla pyrittiin tekemään muutosprosessista hyväksyttävämpi ja tätä kautta perustella kuntalaisille sitä, miksi päätöksiin oli ryhdytty. Helpoin tie oli perustella sillä, että ei ollut muita mahdollisuuksia. Pakon politiikka näyttäytyykin tässä yhteydessä eräänlaisena rakennettuna todellisuutena, joka toimi ennen kaikkea toiminnan hyväksynnän saamiseksi.

Valtasuhteet ovat mielenkiintoinen tutkimuskohde. Niiden kautta voi paitsi tarkastella päätösten ja toiminnan perusteita, myös sitä, miten poliittinen järjestelmämme on paikallistasolla muovautunut.

Valtasuhteet muovautuvat ja muuttuvat ajan myötä, tuottaen uudenlaista politiikkaa. Valta määrittyy monimutkaisen strategisen pelin pohjalta ja vakiintuu usein lopulta hallinnaksi. Mutta hallintakaan ei ole pysyvää. Tästä Karkkilan kaupunki on hyvä esimerkki.



## LÄHTEET

### *Kirjallisuuslähteet*

**Aalto, Seppo ja Rentola, Kimmo** 1992: Karkkilan eli Högforsin ja Pyhäjärven entisen Pahajärven ihmisten historia. Karkkilan kaupunki, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

**Alhanen, Kai** 2007: Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault'n filosofiassa. Gaudeamus Kirja, Oy Yliopiskokustannus University Press Finland Ltd. Tammer-paino, Tampere.

**Burcell, Graham; Gordon, Colin & Miller, Peter** (eds.) 1991: The Foucault Effect – Studies in Governmentality with Two Lectures by and an interview with Michel Foucault. Harvester Wheatsheaf. BPC Wheatons Ltd., Exeter.

**Dean, Mitchell** 1999: Governmentality – Power and Rule in Modern Society. SAGE Publications. Biddles Ltd., Guildford, Surrey.

**Foucault Michel** 1991: Governmentality. Teoksessa **Burcell, Graham; Gordon, Colin & Miller, Peter** (eds.): The Foucault Effect – Studies in Governmentality with Two Lectures by and an interview with Michel Foucault. Harvester Wheatsheaf. BPC Wheatons Ltd., Exeter.

**Foucault, Michel** 1998a: Foucault/Nietzsche. Tutkijaliitto. Cosmoprint Oy, Helsinki.

**Foucault, Michel** 1998b: Seksuaalisuuden historia. Gaudeamus Kirja. Tammer-Paino Oy, Tampere.

**Gordon, Colin** 1991: Governmental Rationality: An Introduction. Teoksessa **Burcell, Graham; Gordon, Colin & Miller, Peter** (eds.): The Foucault Effect – Studies in Governmentality with Two Lectures by and an interview with Michel Foucault. Harvester Wheatsheaf. BPC Wheatons Ltd., Exeter.

**Hall, Stuart** 1999: Identiteetti. Vastapaino. Tammer-Paino Oy, Tampere.

Hallinnon tutkimus 2/2002. Hallinnon tutkimuksen seura ry. Ankkurikustannus Oy, Pernaja.

**Harisalo, Risto; Rajala, Tuija ja Ståhlberg, Krister** 1992: Kunnallispolitiikka. VAPK-kustannus. Valtion painatuskeskus, Helsinki

**Heiskala, Risto** (toim.) 1994: Sosiologisen teorian nykysuuntauksia. Gaudeamus Kirja. Tammer-Paino Oy, Tampere.

**Helén, Ilpo** 1994: Michel Foucault'n valta-analytiikka. Teoksessa **Heiskala, Risto** (toim.): Sosiologisen teorian nykysuuntauksia. Gaudeamus Kirja. Tammer-Paino Oy, Tampere.

**Hindess, Barry** 1996: Discourses of Power. From Hobbes to Foucault. Blackwell Publishers Ltd. Marston Lindsay Ross International Ltd, Oxfordshire.

**Hoikka, Paavo; Lehkonen, Raimo; Rajala, Tuija; Ryyänen, Aimo; Siitonen, Pentti; Tetri, Eija** 1999: Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina – Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere.

**Hänninen, Sakari** 1996: Kriisikaupunki konstruktiona. Teoksessa **Karjalainen, Jouko** (toim.): Kenen ongelma? – Hyvinvointivaltion murros ja sosiaaliset ongelmat. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.

**Hänninen, Sakari** 1998: Kampailu identiteetistä, Teoksessa **Hänninen, Sakari** (toim.): Missä on tässä? SoPhi, Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 18, Jyväskylän yliopisto. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.

**Hänninen, Sakari** (toim.) 1998: Missä on tässä? SoPhi, Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 18, Jyväskylän yliopisto. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.

**Hänninen, Sakari** 1999: Karkkila's challenge. Teoksessa **Hänninen, Sakari; Salmi-Niklander, Kirsti; Valpola Tiina** (eds.): Meeting Local Challenges - Mapping Industrial Identities. Papers on Labour History 5, The Finnish Society for Labour History. Hakapaino, Helsinki.

**Hänninen, Sakari; Salmi-Niklander, Kirsti; Valpola, Tiina** (eds.) 1999: Meeting Local Challenges - Mapping Industrial Identities. Papers on Labour History 5, The Finnish Society for Labour History, Hakapaino, Helsinki.

**Kantola, Anu** 2002: Se keskustelu jäi käymättä – Poliittinen eliitti ja talouskriisin julkisuus. Teoksessa **Kivikuru, Ullamaija** (toim.): Laman julkisivut – Media, kansa ja eliitit 1990-luvun talouskriisissä. Palmenia-kustannus. Tammer-paino Oy, Tampere.

**Karjalainen, Jouko** (toim.) 1996: Kenen ongelma? – Hyvinvointivaltion murros ja sosiaaliset ongelmat. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.

**Kiander, Jaakko & Vartia Pentti** 1998: Suuri lama – Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, ETLA, Taloustieto Oy. Tammer-paino Oy, Tampere.

Kielitoimiston sanakirja 2006. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 140. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus, Helsinki.

**Kivikuru, Ullamaija** (toim.) 2002: Laman julkisivut – Media, kansa ja eliitit 1990-luvun talouskriisissä. Palmenia-kustannus. Tammer-paino Oy, Tampere.

Kuntalaki 1995/365.

Laki kunnan talouden tasapainottamisesta ja kuntaselvityksestä 658/1994.

**Melin, Harri ja Nikula, Jouko** (toim.) 1993: Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet. Acta Universitatis Tamperensis ser. B vol. 44. Tampereen yliopisto. Cityoffset Ky, Tampere.

**Möttönen, Sakari** 1997: Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Suomen kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

**Möttönen, Sakari** 2002: Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämies-agenttiteorian valossa. Teoksessa Hallinnon tutkimus 2/2002. Hallinnon tutkimuksen seura ry. Ankkurikustannus Oy, Pernaja.

**Oulasvirta, Lasse** 1992: Kuinka kunta toimii? Suomen Kaupunkiliitto ja Suomen Kunnallisliitto. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

**Pekkarinen, Elina** 2008: ”Kohta kaikki kunnossa” – Valtuuston rooli Karkkilan elinkeinopoliittisessa päätöksenteossa vuosina 1978–1994. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylä.

**Rentola, Kimmo** 1999: The Red Karkkila. Teoksessa **Hänninen, Sakari; Salmi-Niklander, Kirsti; Valpola, Tiina** (eds.): Meeting Local Challenges - Mapping Industrial Identities. Papers on Labour History 5, The Finnish Society for Labour History, Hakapaino, Helsinki.

**Ruostetsaari, Ilkka** 2003: Valta murroksessa. Werner Söderström Osakeyhtiö. Dark Oy, Helsinki.

**Salminen, Ari** 2002: Hallintotiede – Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Hallinnon kehittämiskeskus. Edita Prima Oy, Helsinki.

**Schumpeter, Joseph A.** 1976: Capitalism, Socialism and Democracy. George Allen & Unwin Ltd. Cox & Wyman Ltd., London, Fakenham and Reading.

**Soininen, Sari** 2000: Karkkila ja karkkilalaisuus kriisissä. Metafora-analyysi kuntakriisistä ja paikallisesta identiteetistä vuonna 1993. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsinki.

Tilastokeskus 1981: Kunnallisvaalit 1980. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Tilastokeskus 1985: Kunnallisvaalit 1984. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Tilastokeskus 1989: Kunnallisvaalit 1988. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Tilastokeskus 1993: Kunnallisvaalit 1992. Paino-Center Oy, Helsinki.

Tilastokeskus 1997: Kunnallisvaalit 1996. Oy Edita Ab, Helsinki.

**Tuittu, Hannu** 1997: Kaupunkien valtanaamiot - Tutkimus paikallishallinnon valtaportaista suurissa kaupungeissa. Suomen kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

**Valpola, Tiina** 1998: Kuntakriisi ja teollinen perimä. Teoksessa **Hänninen, Sakari** (toim.): Missä on tässä? SoPhi, Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 18, Jyväskylän yliopisto. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.

**Varis, Tuula** 1989: Vallan genealogia – Tutkimus Michel Foucault'n valtakäsityksistä. Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos, Rauhan- ja kehitystutkimuksen yksikkö. Jäljennepalvelu, Tampere.

**Ylönen, Ari** 1993: Paikallisen vallankäytön suomalainen malli. Teoksessa **Melin, Harri ja Nikula, Jouko** (toim.): Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet. Acta Universitatis Tamperensis ser. B vol. 44. Tampereen yliopisto. Cityoffset Ky, Tampere.

### *Arkistolähteet*

Erityistilintarkastuskertomus I Karkkilan Teollisuuskylä Oy, 6.5.1993, Tilintarkastustoimisto Yrjö Tuokko Ky

Erityistilintarkastuskertomus II Karkkilan Teollisuuskylä Oy, 14.7.1993, Tilintarkastustoimisto Yrjö Tuokko Ky

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 10.12.1990

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 17.12.1990

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 16.12.1991

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 27.4.1992

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 17.8.1992

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 10.9.1992

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 26.10.1992

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 16.11.1992

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 14.12.1992

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 22.3.1993

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 26.4.1993

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 21.6.1993

Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 18.8.1993  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 13.9.1993  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 18.10.1993  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 29.11.1993  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 13.12.1993  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 7.2.1994  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 13.6.1994  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 15.8.1994  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 12.9.1994  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 19.9.1994  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 17.10.1994  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 19.12.1994  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 13.3.1995  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 13.11.1995  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 21.12.1995  
Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirja 25.11.1996

Muutosjohtajan viikkoraportti 20.9.1993

Muutosjohtajan viikkoraportti 18.10.1993

Muutosjohtajan viikkotiedote 20.9.1993

### **Käytetyt lyhenteet**

Kvalt Karkkilan kaupunginvaltuuston kokous

ETTK Erityistilintarkastuskertomus

MVR Muutosjohtajan viikkoraportti

MVT Muutosjohtaja viikkotiedote