

Uuden valtuustokauden johtamisjärjestelmät

Tulevaisuuden kuntaa tekemässä



FCG Konsultointi Oy
2017





FCG – Hyvän elämän tekijät

www.fcg.fi

Uuden valtuustokauden johtamisjärjestelmät

Tulevaisuuden kuntaa tekemässä

Anni Antila
Jarmo Asikainen
Anssi Hietaharju
Markku Pyykkölä

FCG Konsultointi Oy
2017

Sisältö

1. Tulevaisuuden kuntaa tekemässä.....	3
2. Mikä vaatii kuntia uudistumaan – muutoksen monet ajurit	4
3. Tulevaisuuden kunnan roolit – tähtäimessä hyvinvoinnin ja elinvoiman edistäminen	6
4. Miten konsernin johtaminen haltuun – onnistuneen omistajaohjauksen elementi	8
5. Miten poliittinen johtaminen toimimaan – luottamushenkilöhallinnon vaihtoehdot	12
5.1 Kuntalaki toi tarkasteluun vaihtoehtoisia johtamismalleja	13
5.2 Valiokuntamallin eri sovellukset	14
i. Päätösvaltaiset valiokunnat – case Jyväskylä	14
ii. Valmistelevat valiokunnat – case Pudasjärvi.....	16
5.3 Kunnanjohtajan sijasta pormestari johtamaan kuntaa	17
5.4 Puheenjohtajamalli.....	18
5.5 Kokopäiväinen tai osa-aikainen puheenjohtajuus	20
5.6 Valtuuston koko	21
5.7 Kooste erilaisista johtamismalleista käytännössä	22
6. Kuntapäätäjä – amatööri vai ammattilainen?	22
7. Miten kuntalaiset aktiivisiksi – suoran demokratian monet mallit.....	25
Kuntalaisilta kerättävä palaute ja kuntalaisten osallistuminen.....	26
8. Kokeileminen, kehittäminen ja innovaatio – kunnan uusiutumisen esteet ja edellytykset.....	27
9. Rakenteet, kulttuuri ja strategia – miten uusi ja vanha valtuusto rakentaa sillan tulevaan	29
Lähteet	32

1. Tulevaisuuden kuntaa tekemässä

Tässä julkaisussa esitellään kuntien poliittisen ja ammatillisen johdon valmistautumista paikallishallinnon historian suurimpaan muutokseen. Maakunnat ottavat 2019 vuoden alusta kunnilta sosiaali- ja terveystalvet, minkä seurauksena kuntien tehtävät puolittuvat. Samalla kuntien verotulojen ja valtionosuuksien laskun myötä myös tulot vähenevät puoleen, alkuvuosina kunnallisverotulot noin yhteen kolmasosaan. Tietysti kaikki oletuksella, että reformin lait hyväksytään eduskunnassa.

Samanaikaisesti valtuustokausi vaihtuu kesäkuun alussa ja uudella valtuustolla on vain puolitoista vuotta aikaa omassa roolissaan tehdä muutoksessa tarvittavia päätöksiä. Välittömästi heinäkuussa perustetaan maakuntahallinto ja väliaikainen hallinto aloittaa toimintansa. Hallinto ryhtyy valmistelemaan kunnasta maakuntaan tehtäviä, sote-palvelujen ja myös tukipalvelujen sekä niiden henkilöstön, siirtoja. Samoin selvitetään sopimukset ja tilojen vuokraukset. Nämä kaikki vaikuttavat voimakkaasti toimintoihin ja talouteen kohdellen kuntia eri tavalla ja ehkä jopa arvaamattomasti.

Muutos koskee kaikki kuntia, mutta vaikutukset vaihtelevat suuresti kunnittain ja alueittain. Sote-palvelujen siirron vaikutukset koskevat pääosin suurempia kuntia, joilla palvelut ovat olleet omassa organisaatiossa. Suuri vaikutus on myös kuntakonserniin, kun tytäri- ja osakkuusyhtiöt ja -yhteisöt riskeineen ja lainoineen jäävät kantokyyvyltään puolet pienempään kuntaan.

Olemme olleet mukana kymmenien kuntien apuna pohtimassa tulevaisuuden kuntaa ja sen edellyttämää valmistelua. Tässä vaiheessa keskeisin teema näissä pohdintoissa on ollut kunnan johtamisjärjestelmä ja organisaatiorakenteet. Rakenteet luovat perustan, rajat vastuun ja vallan määrittelyyn, mutta rakenteet eivät vie asioita käytäntöön. Siihen tarvitaan johtajuutta niin strategisella kuin päivittäisjohtamisen tasolla.

Kokonaisuudessaan kuntajohdon valmistautuminen tulevaisuuden kuntaan on vielä ns. vaiheessa. Hyvin todennäköistä on, että muutos kokonaisuudessaan konkretisoituu vasta 2018, kun kuntaa koskevia järjestelyjä lähdetään toteuttamaan ja ne näkyvät käytännön toimina.

Olennaista on kuntajohdon yhteinen ymmärrys sen suhteen mitä muutos tarkoittaa ja mitä se vaatii johtamisesta sekä miten sitä pitäisi ennakoita. Muutoksen johtamisen tueksi on tarpeen jäsentää sen vaatimat toimenpiteet, aikataulut ja vastuut, ns. tiekartta tulevaisuuden kuntaan. Oman Road Mapin taustalla on voimakkaasti vaikuttava maakuntahallinnon ja sote-palvelujen rakentamisen polku.

Uuden valtuuston perehtyminen muutokseen on keskeinen onnistumisen edellytys. Valtuusto instituutiona jatkaa ohjaus- ja päätöksentekofoorumina, mutta osankin jäsenistä vaihtuessa suuren ryhmän toimintatapa ja vuorovaikutus on erilaista. Joissakin kunnissa on jo suunniteltu toukokuuksi uuden ja vanhan valtuuston yhteistilaisuutta, jossa arvioitaisiin päättyvän valtuustokauden oppeja uuden valtuuston toiminnan tueksi. Samalla luotaisiin lähtökohdat siirtymäkauden 2017–2018 strategian työstämisen perustaksi. Hallittu kapulanvaihto auttaa ja innostaa uusia valtuustoja.

Kuntien johdon palautteen perusteella uskomme, että ulkopuolista tukea tarvitaan muutoksiin, vaikka luonnollisesti päätyö tehdään kunnissa ja muutoshallinta on johdon vastuulla. FCG Konsultoinnin ja konsulttien vahvuus on laaja ja monipuolinen kokemus kuntien johtamisjärjestelmien ja organisaatioiden kehittämisestä sekä rakenteellisten ja toiminnallisten muutosten avustamisesta. Ehkä vielä olennaisempaa on, että tunnemme kuntien poliittisen ja ammatillisen johdon ”sielunelämää” sekä ymmärrämme edustuksellisen demokratian merkityksen ja kaksoisjohtamisen haasteellisuuden. Parhaimmillaan ulkopuolinen fasilitaattori tuo prosessiin objektiivisen, ulkopuolisen näkemyksen ja rutinit rikkovia työmenetelmiä täsmällisesti määritellyn projektin raameissa.

2. Mikä vaatii kuntia uudistumaan – muutoksen monet ajurit

Useat kunnat ovat käynnistäneet pohdinnat siitä, millaisen strategian, johtamisjärjestelmän sekä johtamis- ja päätöksentekokulttuurin tulevaisuuden kunta tarvitsee. Johtamisjärjestelmän taustapohdintoissa ovat vaikuttaneet *uuden kuntalain* korostamat mahdollisuudet erilaisten johtamismallien käyttöön ottoon sekä vaateet *konsernijohtamisen* rakenteiden ja vastuusuhteiden selkeyttämisestä. *Maakunta- ja sote-uudistuksessa* linjatut työnjaon ja resurssien jaon tulossa olevat muutokset ovat myös tuoneet tarpeen ennakkoivasti suunnitella kunnan organisaatorakenteita ja ylipäänsä kuntien roolia kansalaisten hyvinvoinnin ja alueiden elinvoiman turvaamisessa.

Muita tunnistettavia muutospaineita ovat *taloudellisten säästöjen* ja *tuottavuuden* kasvua edistävien toimintamallien ajankohtaistuminen sekä yleisesti vastaaminen kuntien omista, nykyisen johtamisjärjestelmän arvioinneista nousseisiin kehittämistarpeisiin. Esimerkiksi osallistuvatko kuntalaiset riittävästi aktiivisesti kuntansa kehittämiseen? Onko luottamushenkilöorganisaatio ajan tasalla? Miten yhteistyö ja vuorovaikutus toimii ammatillisen ja poliittisen johdon kesken, ovatko pelisäännöt selkeitä? Miten elinvoima- ja

hyvinvointitehtävät kannattaa organisoida ja yhdyspinnat maakuntahallinnon kanssa hallita? Miten kunnanhallituksen puheenjohtaja toteuttaa kuntalain määrittelemää uutta tehtävää poliittisen yhteistyön edellytysten varmistajana tai mikä on kunnanjohtajan johtajasopimuksen, josta on tulossa lakisääteinen asiakirja, sisältö omassa kunnassa?

Kesällä 2017 perustetaan maakunnat julkisoikeudellisina yhteisinä ja väli-aikaishallinto aloittaa toimintansa. Vuoden 2018 alussa järjestetään maakuntavaalit, jonka jälkeen maakuntavaltuustot aloittavat työskentelynsä. Maakuntien on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2019 alusta, jolloin kunnilta siirtyisi maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon ja ympäristö-terveydenhuollon palvelut sekä pelastustoimen palvelut. Keskeisiksi tulevaisuuden kunnan tehtäviksi nähdään elinvoiman vahvistaminen, asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen sekä paikallisen identiteetin ja demokratian syventäminen.

Monet muutoksen ajurit pakottavat siis kunnat uudistumaan, ja uudistuminen vaatii johtamista. Yleiset muutostrendit, kuten väestörakenteen muutos, teknologinen kehitys, monikulttuurisuuden voimistuminen ja taloudellisen kehityksen yllätyksellisyys kohdentuu kuntiin eri tavalla. Siksi strategian sisällöt ja toimivan johtamisjärjestelmän rakentaminen, jonka avulla strategia pannaan toimeen, on tehtävä kussakin kunnassa omista lähtökohdista. Valtuustokauden vaihtuminen, kuntalain säädösten astuminen voimaan ja maakuntauudistus antavat omat reunaehdot kunkin kunnan strategiatyölle.



Kuva 1. Kuntien muutosajurit (materiaalia FCGn tulevaisuustyöpajoista)

3. Tulevaisuuden kunnan roolit – tähtäimessä hyvinvoinnin ja elinvoiman edistäminen

Suomalaista yhteiskuntaa on vuosikymmenet rakennettu kuntien toimesta. Kunnat ovat toimineet viranomaisina, lähiyhteisinä, palvelujen järjestäjinä, innovaatioiden ja elinvoiman ruokkijana sekä demokratian ja osallisuuden näyttämönä. Nyt kuntien laajaa roolia ollaan uudistamassa maakunta- ja sote-uudistuksen myötä. Mikä tuo uusi rooli, jossa toimimista uudet valtuustot strategiaprosesseissaan joutuvat jäsentämään, voisi olla? Todennäköistä on, että kuntien rooli palvelujen järjestäjänä saa rinnalleen uusia painotuksia ja kuntien merkitys esim. asukkaidensa paikallisyhteisönä, aluetalouksien kehittäjänä ja lähidemokratian toteuttajana saa lisää painoarvoa.

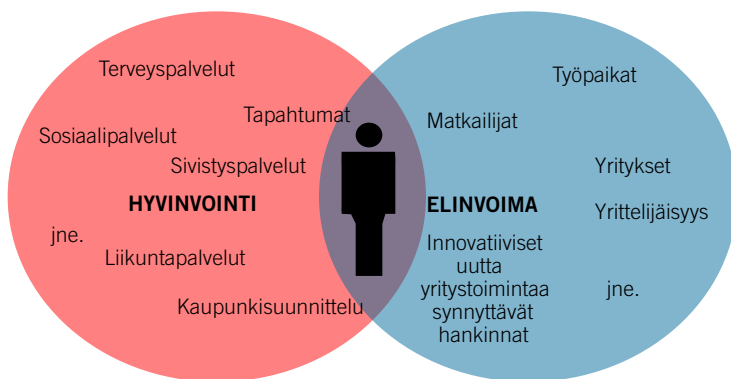
On myös ennakoitu kuntien roolin erilaistuvan keskenään esim. palvelukunta – kiinteistökuunta -rooliin pohjalta. Joka tapauksessa kuntien rooli asukkaidensa edunajajana tai päämiehenä suhteessa palvelun tuottajiin korostuu (*Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta?*, Valtiovarainministeriö 2014). Luottamushenkilörakenteiden osalta, joihin syvennyttään luvussa 5, tällainen kehitys voisi tarkoittaa ns. kunnanvaltuusto–kunnanhallitus -mallin käyttöönottoa. Tässä mallissa kunnassa ei, lakisääteisiä toimielimiä lukuun ottamatta, ole lautakuntia, jos kunnan omana toimintana hoidettavat tehtävät ovat vähäisiä kuntien välisen yhteistoiminnan, maakuntahallinnon ja yhtiöittämisten vuoksi (esim. sosiaali- ja terveyspalvelut sekä opetus- ja kulttuuritehtävät kuntien yhteistyönä hoidettuja).

Tavanomaisin tapa jäsentää tulevaisuuden kunta ja sen roolit on jakaa ne kahteen päätehtävään: alueen **elinvoimaisuuden edistäminen** ja kansalaisten **hyvinvoinnin turvaaminen**.

Elinvoima ymmärretään elinkeinotoimintaa (yritysneuvonta, toimitilat, tontit ja markkinointi) laajempaan kokonaisuuteen, johon sisältyy myös esimerkiksi kuntien ja alueen tarjoamat palvelut, tapahtumatoiminta ja matkailu. Elinvoimaisuuden elementtejä ovat myös kunnan vaikuttava johtaminen ja päätöksenteko sekä toimiminen yhteisössä. Elinvoimaisuuden edellytyksiä luodaan kuntaorganisaatioissa poikkihallinnollisesti, niin houkuttelevilla vapaa-ajan viettomahdollisuuksilla ja toimivalla infralla kuin vaikuttavalla johtamisella ja hallinnolla (vakaa talous, hankintojen toteutus).

Asukkaiden **hyvinvoinnin edistäminen** on keskeinen tehtävä kuntien toiminnassa, vaikka sosiaalihuoltolain mukainen hyvinvoinnin edistäminen siirtyy maakunnille. Kunta varmistaa jatkossakin turvallisen elinympäristön, tarjoaa liikumis- ja virkistymismahdollisuuksia sekä kunnan sivistysroolin kautta henkisen kasvun eväitä. Myös hyvinvoinnin edistäminen edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä. Lisäksi kunnan tulee seurata asukkaiden hyvinvoinnin

ja terveyden tilaa ja kehitystä. Valtuuston tulee strategiassaan ja tavoitteiden asetannassa huomioida asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävät toimet ja käsitellä sille vuosittain tuotetut raportit asukkaiden hyvinvoinnista ja terveydestä sekä toteutetuista toimenpiteistä (kts. esim. Luukkonen ym. 2016).



Kuva 2: Uuden kunnan kaksi perustehtävää ja nivoutuminen tuotantosektoreihin

Kunnat ovat toimintojen organisoinnissa pyrkineet mahdollistamaan näiden kahden perustehtävän vaikuttavaa toteutusta esimerkiksi kokoamalla elinvoimaan keskeisimmin liittyviä tehtäviä palvelukokonaisuuksiksi, jolloin voitaisiin helpottaa kokonaisuuden johtamista.

Esimerkiksi Kouvolassa uudistettiin kaupungin palveluorganisaatiota kokoaamalla hyvinvointipalvelut ja kaupunkikehityspalvelut palvelukokonaisuuksiksi. Hyvinvointipalvelut sisältävät lasten ja nuorten palvelut, aikuisväestön palvelut sekä ikääntyneiden palvelut. Kaupunkikehityksen toimialaan sisältyivät Elinvoiman vahvistaminen ja Elinympäristön kehittäminen -palveluketjut. Myöhemmin elinvoiman vahvistamiseen liittyvät tehtävät siirtyivät osaksi konsernipalveluita ja jäljelle jäävä kaupunkikehitys muutettiin tekniikka- ja ympäristöpalveluiksi.

Kouvolan polku kuvastaa tällä hetkellä käytävää pohdintaa elinvoiman ja konsernihallinnon välisen tehtävajaon määrittämisestä. Suuntauksena vaikuttaa olevan kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan vastuun kasvattaminen ns. kovasta elinvoimasta (tontit ja työpaikat).

Sote- ja maakuntaudistuksen myötä kunnille tulee ratkaistavaksi, miten hyvinvoinnin johtaminen organisoidaan, kun osa toiminnoista siirtyy maakunnan järjestämisvastuulle. Joidenkin kaupunkien osalta prosessimaiseen

toimintatapaan tai elämänkaarimalliin perustuvat organisaatiot pirstoutuvat. Kaupungeissa onkin tehty päätöksiä, joissa jo tässä vaiheessa puretaan em. malliin perustuvaa lautakuntarakennetta. Ratkaisulistalle tulevat myös kysymykset, kuten onko tulevaisuuden kunnan organisaatiossa poikkihallinnollisia hyvinvointiryhmiä ja/tai hyvinvointijohtaja tai-koordinaattori, jonka tehtävänä on huolehtia yhteistyöstä toimialojen välillä.

Ratkaistavaksi tulee myös kuntien ja maakuntien välisellä yhdyspinnalla tehtävän yhteistyön periaatteet ja käytännöt. Kunnan rooli paikallisalueen ja sen kuntalaisten tarpeiden tuntijana tulee uudistuksen myötä voimistumaan suhteessa maakuntaan; tämä myös nostattaa kysymyksen siitä, miten vuoro-vaikutus yhteisössä järjestetään ja miten sitä kehitetään.

Elinvoiman ja hyvinvoinnin edistäminen eivät ole myöskään keskenään selkeästi irrallisia kokonaisuuksia kaupunkiorganisaation näkökulmasta, joten näiden välistä tehtäväjakoja luonnollisesti pohditaan. Erityisesti tämä näyttäytyy työllisyyspalveluissa, kulttuuripalveluissa (erityisesti tapahtumat) ja liikuntapalveluissa. Esimerkiksi ammatillinen koulutus on tehtävä, joka liittyy kiinteästi toisaalta elinvoimaan ja yritysten työvoimatarpeisiin vastaamiseen sekä hyvinvointiin ja syrjäytymisen ehkäisyyn.

4. Miten konsernin johtaminen haltuun – onnistuneen omistajaohjauksen elementit

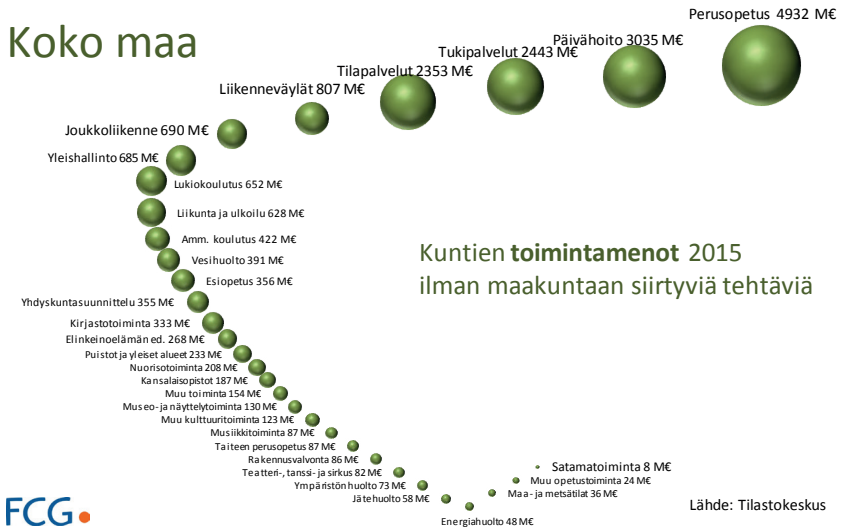
Kuntien organisaatorakenteiden kehittyminen konsernimaisempaan suuntaan on jo pidemmän ajan näkyvissä ollut trendi. Tätä kehitystä ovat synnyttäneet ja vahvistaneet toimintojen ja palvelujen liikelaitostaminen, tilaaja-tuottaja mallit, sopimusohjaus, omat ja yhteiset yhtiöt sekä erityisesti ostopalvelut. Kehitys onkin johtanut kunnan toiminnassa ydinkunnan talouden ja toiminnan osuuden vähenemiseen, mikä on vaikuttanut oleellisesti johtamisen vaateisiin sekä omistajaohjauksen ja verkostojohtamisen merkityksen kasvuun. Kunnan johtaminen ei olekaan enää vain yhden organisaation johtamista. Pienessäkin kunnassa voi hyvin olla esimerkiksi kymmeniä osakeyhtiötä ja liikelaitos. Lisäksi se voi olla jäsen useammassa kuntayhtymässä.



Kuva 3: Konzernjohtamisen kokonaisuus

Hallituksen suunnittelema sote-järjestelmän muutos ja maakuntahallinnon perustaminen vaikuttavat merkittävästi kuntakonserniin ja sen rakenteisiin. Uudistuksen myötä kuntien palvelutehtävät vähenevät oleellisesti ja toimintamenoit puolittuvat, mutta samalla verotulot laskevat noin puoleen, siirtymäkaudella vielä enemmän. Jo pelkästään nämä muutokset vaikuttavat voimakkaasti kuntakonserniin ja sen johtamiseen. Esimerkiksi kuntien tytär- ja osakkuusyhteisöjen painoarvo tulee olemaan kunnasta riippuen noin kaksinkertainen aikaisempaan emo-organisaatioon verrattuna. Tämän seurauksena kunnat, joilla on hyvin tuottavat tytäryhtiöt, saavat kilpailuetua muihin kuntiin verrattuna. Toisaalta kunnat, joiden tytäryhtiöt ovat heikossa taloudellisessa tilassa ja huonosti tuottavia, joutuvat riskien toteutuessa nykyiseen tilanteeseen verrattuna kaksinkertaisiin ongelmiin. Kuntakonsernin talouden ja toiminnan tarkempi tarkastelu nousee jatkossa vielä nykyistä merkittävämmäksi, kun kunnan taloudellista tilannetta arvioidaan koko konsernin näkökulmasta. Kun kriisikuntamittarit ulotetaan konserniin, niin erilaiset sisäiset kirjanpidolliset järjestelyt eivät vaikuta taloudellisen tilanteen ”korjaukseen”.

Koko maa



FCG

Toimintamenot=Henkilöstökulut + Asiakaspalvelujen ostot + Muiden palvelujen ostot + Aineet, tarvikkeet ja tavarat + Avustukset + Vuokrakulut (ulkoiset ja sisäiset) + Muut kulut

Kuva 4: Kunnan toimintamenot 2015 ilman maakuntaan siirtyviä tehtäviä

Kuntalain mukaiset omistajapolitiikan ja -ohjauksen velvoitteet korostavat uudella tavalla kunnan poliittisen ja ammatillisen johtamisen vastuuta aiempaan verrattuna. Kuntalaki edellyttää omistajaohjauksen ja konsernijohtamisen toimintakäytäntöjen arviointia. Uusi kuntalaki lähtee myös vahvasti siitä, että kuntakonsernin kokonaisuutta tulisi pyrkiä aina johtamaan kuntakonsernin kokonaisuuteen huomioiden. Valtuusto linjaa kuntastrategiassaan omistajapolitiikan, joka määrittelee, millaista omaisuutta kunta hankkii ja missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Omistajapolitiikka määrittelee myös omistuksen merkityksen, tarkoituksen ja tavoitteet. Konserniyhteisöillä tulisi aina olla jokin kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite ja niiden tulisi kunnan kokonaisuuteen perustuen tuloksellisesti näitä omistajan asettamia tavoitteita pyrkiä toteuttamaan.

Valtuuston päättämät omistajapolitiittiset linjaukset raamittavat konsernijohtoon vastuulla olevaa omistajaohjauksen toteuttamista. Konsernijohto vastaa kuntalain mukaan omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä kuntakonsernissa, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Kunnassa on päätettävä, onko omistusten näkökulmasta tarkoituksenmukaista, että konsernijohtoa laajennetaan esimerkiksi joillakin viranhaltijoilla. Kuntalain 48 §:n mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä on määrättävä konsernijohtoon tehtävistä ja

toimivallan jaosta. Olennaista on määritellä kuntakonsernin näkökulmasta tarkoituksenmukainen konsernijohto ja sen vastuut.

Todennäköisesti tulevaisuudessa kuntien organisaatiot edelleen monimuotoistuvat ja yhtiöiden suhteellinen taloudellinen painoarvo lisääntyy konsernissa. Tämä lisää painetta tehostaa ja terävöittää omistajaohjausta kirkastamalla muun muassa konsernijohtoon työnjakoa ja tehtäviä. Painetta konsernijohtamisen ja omistajaohjauksen pohtimiseen tuo myös maakunta-uudistus, jonka myötä kuntien hyvinvoinnin ja elinvoiman edellytysten luomiseen liittyvät resurssit ja työkalut muuttuvat ja osa tästä toiminnasta ja palveluista tulevat olemaan kuntakonsernin ulkopuolella.

Kokkolan omistajapoliittiset linjaukset ja kolmen salkun malli – Case Kokkola

Kokkolan kaupunginvaltuuston vuonna 2013 hyväksymän strategian yhtenä strategisena päämääränä on ”Toimiva omistajaohjaus ja konsernirakenne”. Strategian mukaisesti kaupunki on kuluneella valtuustokaudella mm. kehittänyt konserniohjauksen käytäntöjään ja omistajaohjauksen organisoimista sekä uudistanut konserniohjeensa. Kokkolan kaupunkiin kuuluu oman organisaation ja siihen sisältyvien liikelaitosten lisäksi 38 tytäryhteisöä ja 20 osakkuusyhteisöä. Laajan konsernin entistä strategisempaa ja tehokkaampaa omistajaohjauksen selkeyttämiseksi kaupunki käynnisti omistajapoliittisten linjausten laadinnan. Omistajapoliittiset linjaukset sitovat yhteisöt kaupungin strategiseen johtamiseen ja näin ollen omistajapoliittiset linjaukset ovat merkittävä osa kaupungin johtamista ja toisaalta myös johtamisen väline.

Omistajapoliittisissa linjauksissa kaupunki kuvasi omistajaohjauksen prosessina sekä määritteli yleiset omistajapoliittiset periaatteet. Omistajapoliittiset linjaukset ja konserniyhtiöille asetettavat liiketoiminnan strategiset kehittämistavoitteet sekä toiminnan ja talouden tavoitteet määritellään perustuen kuntastrategiaan sekä yhtiöiden analysointiin ja salkutukseen. Salkutuksen tavoitteena on selkiyttää omistuksen tavoitteita, helpottaa ja järjesteittää raportointia sekä kohdentaa tarkemmin toiminnan mittareita ja sitä kautta terävöittää yhtiöiden seurantaa ja riskin analysointia.

Salkutuksessa kaupunkikonserniin kuuluvat yhtiöt on luokiteltu niiden toiminnan, merkittävyyden ja riskien mukaan kolmeen salkkuun. Jokaisen salkun sisältö voidaan vielä tarkemmin ryhmitellä toimintansa perusteella alasalkkuihin. Kiinteistö-salkku pitää sisällään asumisen, palvelutoiminnan ja teollisuuskiinteistöt. Liiketoiminta-salkku sisältää kaupunkikonserniin kuuluvia yhteisöjä, jotka toimivat liiketaloudellisilla periaatteilla ja joiden tulot syntyvät pääosin liiketoiminnasta. Kolmas salkku, neuvonta ja palvelut, sisältää kaupunkikonserniin kuuluvia yhteisöjä, jotka toimivat pääosin julkisella rahoituksella. Jokaiselle salkulle määriteltiin kaupungin omistusintressi, yhteiset tavoitteet ja mittarit sekä huomioitavat riskikenaariot.

Omistajapoliittisten linjausten mukaisesti kaupunginjohtaja nimittää konserni-valvontaryhmän, salkunhoitajat ja controllerin. Salkunhoitajan vastuulla on tarkastella salkun yhtiöiden toiminnallisia tavoitteita. Salkunhoitaja analysoi yhdessä controllerin kanssa yhtiökohtaiset toiminnan raportit ja koostaa niistä salkkukohtaisen raportin. Salkkuraportissa peilataan salkulle omistajapoliittisissa linjauksissa asetettuja tavoitteita mittareiden avulla. Merkittävimmät konserni-yhtiöt raportoivat lisäksi toiminnastaan osavuosisikatsauksen yhteydessä.

Tulevalla valtuustokaudella konsernijohtamista terävöitetään edelleen mm. kehittämällä yhtiöiden tavoiteasetantaa ja raportointia sekä selkeyttämällä konsernirakennetta. Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystalvokuntayhtymä Soite aloitti toimintansa vuoden alusta, jolloin Kokkolan sosiaali- ja terveystalvokuntayhtymän organisaatioon. Kokkolan organisaatio jatkaa uudistumistaan kesäkuussa 2017. Luottamushenkilöorganisaatiossa tämä näytättyy mm. siten, että kaupunginvaltuuston koko pienenee 43 valtuutettuun. Kokkolan uudessa organisaatiossa lautakuntien määrä vähenee seitsemästä kolmeen lautakuntaan. Näiden lautakuntien lisäksi Kokkolalla on kaksi kuntien yhteistä lautakuntaa sekä tarkastus- ja keskusvaalilautakunnat. Jatkossa myös kaikkien lautakuntien puheenjohtajat sekä kaupunginhallituksen jäsenet valitaan valtuutetuista.

Kokkolan strategiapäällikkö Piia Isosaari

5. Miten poliittinen johtaminen toimimaan - luottamushenkilöhallinnon vaihtoehdot

Edustuksellisen demokratian näkökulmasta kuntalaisen tärkein vaikuttamisen väline on äänestäminen. Kuntalaiset äänestävät kuntavaaleissa omat edustajansa kunnanvaltuuston, joka ylimpänä strategisena johtajana asettaa kunnan operatiiviselle toiminnalle tavoitteet ja valvoo niiden toteutumista. Kunnan erityispiirre onkin se, että kuntaorganisaation johtaminen jakautuu strategisen tason poliittiseen johtamiseen ja operatiivisen tason ammatilliseen johtamiseen.

Kuntalaisten äänestämän valtuuston lisäksi kuntalain mukaan pakollisia toimielimiä ovat kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Valtuusto voi kuntalain 30 §:n mukaan asettaa myös muita toimielimiä, kuten lautakuntia, valiokuntia ja jaostoja. Seuraavissa kappaleissa käydään läpi kuntien nykyisiä luottamushenkilöorganisaatioita esimerkkien kautta.

5.1 Kuntalaki toi tarkasteluun vaihtoehtoisia johtamismalleja

Kuntalaissa tuodaan lakisääteisten toimielinten lisäksi esiin erilaisia poliittisen johtamisen organisointimalleja, esimerkiksi valiokuntamalli ja puheenjohtajamalli. Kuntalaki ei ole kuitenkaan tältä osin velvoittava vaan se antaa kunnille mahdollistaa kehittää organisaatiomallejaan vapaasti ja paikallisiin olosuhteisiin sopivalla tavalla. Alla olevassa taulukossa on avattu kuntalain esiin nostamia eri poliittisen johtamisen organisointimalleja.

<p>Perinteinen lautakuntamalli on kunnan hallinnon järjestämisen perusmalli</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kunnanhallituksen alaisena toimivat lautakunnat pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten (oma päätösvalta) - Lautakuntien lukumäärä ja jäsenmäärä on valtuuston harkittava - Varmistaa demokraattisen päätöksentekovastuun jakautumisen useammalle luottamushenkilölle. 	<p>Puheenjohtajamallissa eli ministerimallissa kunnanhallituksen jäsenistä valittaisiin lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Korostaa kunnanhallituksen jäsenten vastuuta kunnan hallinnosta ja kokonaisuudesta - Vahvistaa hallituksen ja lautakuntien yhdensuuntaista työskentelyä ja päätöksentekoa.
<p>Valiokuntamallissa kunnanhallitukseen ja muihin toimielimiin valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lain mukaan valiokunnat voivat olla puhtaasti valmistelevia toimielimiä tai toimielimiä, joilla myös omaa päätösvaltaa - Valiokuntamalli korostaa vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asemaa kunnan päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa sekä poliittisen vastuun toteutumista - Erityisesti valtuuston asema suhteessa kunnanhallitukseen vahvistuu 	<p>Pormestarimallissa esittelyoikeuden omaava kunnanhallituksen puheenjohtaja, jonka valtuusto valitsee</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoitaa perinteisesti kaupunginjohtajalle kuuluvia tehtäviä - Korostaa vahvemmin poliittista näkemystä jo valmisteluvaiheessa (johtaa valmistelua) - ”Kasvottaa” poliittista johtamista

Kuntalaki mahdollistaa myös edellä esitelyjen mallien yhdistämisen. Kunnalla voisi siis esimerkiksi olla pormestarin johtama kunnanhallitus, jonka jäsenet toimivat valtuutetuista ja varavaltuutetuista koostuvien valiokuntien puheenjohtajina.

5.2 Valiokuntamallin eri sovellukset

Valiokuntamalli korostaa vaaleilla valittujen valtuutettujen asemaa sekä poliittista vastuuta. Sen ajatuksena on, että valtuutetut eivät ole kunnan muusta hallinto-organisaatiosta irrallisia strategisia päätöksentekijöitä, vaan heillä on vastuu valiokunnan jäsenenä myös päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta.

Valiokuntamallissa, jossa on vain kunnanhallitus pakollisten lautakuntien lisäksi, kunnan pitää perustaa viranomaistehtäviä varten lautakunta. Viranomaislautakunta tai vastaava päättää niistä asioista, jotka tulee käsitellä monijäsenisessä toimielimessä, joka ei voi olla kunnanhallitus.

Valiokuntamallia on sovellettu kunnasta riippuen kahdella eri tavalla. Kempeleen ja Pudasjärven valiokuntamallissa valiokunnilla ei ole lautakuntien tavoin päätösvaltaa, vaan ne toimivat valmistelevinä toimieliminä hallitukselle ja valtuustolle. Sipoossa vastaavasti valiokunnilla on myös omaa päätösvaltaa.

Valiokuntamallista ei ole kokemuksia suurista kaupungeista. Joissakin kaupungeissa voi olla kuitenkin säädetty valtuutettujen tai varavaltuutettujen vähimmäismäärästä lautakunnassa. Esimerkiksi Rovaniemi on päättänyt, että seuraavalla valtuustokaudella lautakuntien jäsenistä vähintään puolet on valtuutettuja tai varavaltuutettuja ja lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja nimetään valtuutetuista.

Kunnassa voi myös olla niin sanottu sekamalli, eli sekä lautakuntia että valiokuntia. Tällaista mallia on ottamassa käyttöön Pirkkalan kunta ensi valtuustokauden alussa. Lisäksi tässä yhteydessä on hyvä nostaa esiin myös Utajärven kunnan johtamismalli, jossa lautakuntien asemesta toimii valmistelevat toimikunnat. Utajärven toimikuntien keskeisin ero Kempeleen ja Pudasjärven valmisteleviin valiokuntiin on se, että toimikuntien jäseniksi voidaan nimetä myös muita kuin valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

i. Päätösvaltaiset valiokunnat – case Jyväskylä

Valiokuntamalli, jossa valiokunnilla säilyy omaa päätösvaltaa, valtuutetuista ja varavaltuutetuista koostuville valiokunnille siirretään kokonaisuudessaan kaikki ne päätöksenteko- ja viranomaistehtävät, joista aikaisemmin huolehtivat lautakunnat. Tämä vahvistaa valtuuston asemaa suhteessa erityisesti kunnanhallitukseen, koska kaupunginhallitus ei toimisi enää samassa määrin kaupunginvaltuuston tahdon keskeisenä ohjaajana lautakuntiin nähden.

Kuntalain mukainen valiokuntamalli – case Jyväskylä

Jyväskylän kaupunki päätti valtuuston kokouksessa 31.10.2016 uudistaa kaupungin poliittista johtamisjärjestelmää. Uudistuksen valmistelussa oli lähtökohtana neljä tarkastelunäkökulmaa:

- selvittää mahdollisuudet siirtyä uuden kuntalain mahdollistamaan valiokunta- ja puheenjohtajamalliin,
- tarkastella muutoinkin toimielinrakennetta (jaostot, toimikunnat),
- tarkastella aiemmin tehtyjen palkkiopäätösten soveltuvuus mahdolliseen uuteen rakenteeseen ja
- ennakoida maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksia toimielinrakenteeseen.

Valmistelutyön pohjalta valtuusto päätti, että Jyväskylän kaupunki alkaa seuraavan valtuustokauden alussa hyödyntämään poliittisessa johtamisjärjestelmässään kuntalain mahdollistamaa valiokuntamallia. Näin ollen seuraavalla valtuustokaudella kaupunginhallituksen jäsenet ja varajäsenet ja lautakuntien jäsenet valitaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista. Vastaavasti lautakuntien varajäseniksi voidaan valita myös muu kuntavaaleissa ehdolla ollut henkilö. Tämän lisäksi valtuusto päätti, että kaupunkirakenne-, sivistys- ja perusturvalautakuntien puheenjohtajat ovat kutsuttaessa läsnäolo- ja puheoikeutettuja kaupunginhallituksen kokouksissa.

Valiokuntamallin käyttöönottoon voidaan nähdä monia hyviä perusteita. Valiokuntamallin voidaan nähdä korostavan edustuksellista demokratiaa, johon kunnan päätöksenteko perustuu. Lisäksi valtuutetut ovat kiinteästi toteuttamassa valtuustossa hyväksymäänsä strategiaa ja vuosittaista talousarviota, jolloin ne ohjaavat vahvemmin myös toimielinten työskentelyä. Valiokuntamallissa myös tietämys valmistelusta on valtuuston ”sisällä”, kun valtuuston jäsenet ovat mukana toimielimissä. Tämä tehostaa asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa valtuustossa.

Uudessa poliittisessa johtamisjärjestelmässä valtuuston koko tulee säilymään ennallaan, 67 valtuutettua. Näin ollen Jyväskylässä kaupunginhallituksen ja lautakuntien jäsenet valitaan 134 valtuutetun ja varavaltuutetun joukosta. Kaupunkirakenne-, sivistys-, perusturva- ja tarkastuslautakunnan jäsenmäärä on 13. Kulttuuri- ja liikuntalautakunnan jäsenmäärä on yhdeksän. Rakennus- ja ympäristölautakunta muutetaan kaupunkirakennelautakunnan alaiseksi jaostoksi, jossa on seitsemän jäsentä. Jaoston jäsenet eivät ole kaupunkirakennelautakunnan jäseniä. Uutena toimielimenä seuraavan valtuustokauden alussa aloittaa kaupunginhallituksen alaisuuteen perustettava viisijäseninen konsernijaosto (ei varajäseniä), jonka jäsenet ovat kaupunginhallituksen varsinaisia jäseniä.

Jyväskylän kaupunginjohtaja Timo Koivisto

ii. Valmistelevat valiokunnat – case Pudasjärvi

Valiokuntamallissa, jossa päätösvaltaisina toimieliminä ovat valtuusto ja kunnanhallitus pakollisten lautakuntien lisäksi, kunnan pitää perustaa tiettyjä viranomaistehtäviä varten lautakunta. Viranomaislautakunta tai vastaava päättää niistä asioista, joita ei voi delegoida viranhaltijoilla ja jotka tulee käsitellä muussa monijäsenisessä toimielimessä kuin kunnanhallitus.

Valiokuntien roolina on osallistua asioiden poliittiseen valmisteluun ja laittaa kehittämissasioita oma-aloitteisesti vireille. Toimintatapa keskittää valtaa ja myös vastuuta valtuustolle ja hallitukselle sekä lisää kuntalaisten vaaleilla valitsemien valtuuston jäsenten vaikutusmahdollisuuksia asioiden valmisteluvaiheessa.

Valiokuntamalli – Case Pudasjärvi

Pudasjärvellä valiokuntamallin mukaan toimiva uusi johtamisjärjestelmä otettiin käyttöön valtuustokauden alussa vuonna 2013. Pudasjärven valiokuntamallissa valtuusto jakaantuu kolmeen valiokuntaan: elinvoimavaluokuntaan, hyvinvointivaliokuntaan ja elinympäristövaliokuntaan. Lisäksi johtamisjärjestelmään kuuluu kolme lakisääteistä lautakuntaa: tarkastuslautakunta, keskusvaalilautakunta ja viranomaislautakunta. Viranomaislautakunta päättää niistä asioista, jotka lakien mukaan tulee käsitellä monijäsenisessä toimielimessä, joka ei voi olla kaupunginhallitus sekä sellaisista asioista, jotka edellyttävät hallintopakollain käyttöä. Pudasjärven hallintosääntöön on kirjattu, että kaupunginhallituksen jäsenten tulee olla valtuutettuja ja varajäsenten valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Valiokuntien jäsenten tulee vastaavasti olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Valiokuntien työtä ohjataan toimintasäännöillä. Toimintasääntöjen mukaan valiokuntien tehtävänä on tehdä ehdotuksia ja aloitteita (ohjausesityksiä) omalta toimialaltaan joko valtuustolle, kaupunginhallitukselle tai toiminta-alueen johtajille. Lisäksi valiokuntien roolina on valmistelun kautta ohjata ja seurata kuntayhteisön voimavarojen tarkoituksenmukaista hyödyntämistä kaupungin kokonaiskehittämisessä. Valiokunnat hyödyntävät käsiteltävästä asiasta riippuen vaikutusten ennakoarviointimenettelyä. Valmisteltavat asiat voivat tulla valiokuntien käsiteltäviksi useista eri lähteistä, kuten esimerkiksi kuntalaista, valtakunnallisista ja alueellisista ohjelmista, kuntastrategiasta, kyläkokouksista, valtuustoseminaareista, ostopalvelusopimuksista tai kuntalaisten tekemistä kuntalaisaloitteista.

Uudistuksen perimmäisenä tavoitteena on ollut kytkeä luottamushenkilöt tiiviimmin mukaan valmistelemaan päätöksentekoon tulevia asioita. Tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella voidaan todeta, että uudistus on onnistunut ja se on vastannut sille asetettuihin tavoitteisiin. Konkreettisesti tämä on näkynyt hallituksen ja valtuuston päätöksenteossa, jossa luottamushenkilöiden väliset ristiriidat ovat vähentyneet ja päätöksenteko on tehostunut.

Valiokuntamallia on arvioitu ja kehitetty säännöllisesti kuluvan valtuustokauden aikana. Muun muassa valiokuntien välistä työnjakoa ja yhteistyötä on tarkennettu. Lisäksi seuraavalle valtuustokaudelle ollaan Pudasjärven kaupunginvaltuuston kokoa pienentämässä 35 valtuutetusta 27 valtuutettuun. Tämän myötä myös hallituksen ja valiokuntien jäsenmäärää ollaan pienentämässä nykyisestä 11 jäsenestä yhdeksään jäseneseen.

Pudasjärven kaupunginjohtaja Tomi Timonen

5.3 Kunnanjohtajan sijasta pormestari johtamaan kuntaa

Kunnassa tulee Kuntalain 38 §:n mukaan olla kunnanjohtaja, mikäli valtuusto ei ole päättänyt pormestarin valinnasta. Kunnanjohtaja- ja pormestarihallitukset ovat vaihtoehtoisia ja toisensa poissulkevia. Pormestarihallituksessa kunnanjohtajan korvaa päätoimisena luottamushenkilönä toimiva pormestari, joka hoitaa sekä kunnanhallituksen puheenjohtajalle että kunnanjohtajalle kuuluvia tehtäviä. Pormestarihallitukseen siirtyneissä kunnissa tarvitaan kuitenkin myös ylintä viranhaltijaa, joka johtaa kunnan operatiivista toimintaa ja henkilöstöorganisaatiota. Pormestarijärjestelmässä kunnanhallituksen esittelijänä voi toimia pormestari itse tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija.

Pormestarin valinta kunnanjohtajan sijasta korostaa poliittista johtajuutta ja lisää poliittisen vastuun merkitystä. Käytännössä pormestarin tehtävät sisältävät sekä poliittisia että ammatillisia tehtäviä. Riskinä pormestarihallituksessa onkin pormestarin ja ylimmän viranhaltijajohdon väliset epäselvyydet työnjaosta ja tehtävistä, joka voi pahimmillaan lamauttaa kunnan johtamisen ja toiminnan. Vastaavasti toimiva pormestarihallitus tarjoaa mahdollisuuden vahvistaa poliittista päätöksentekoa ja poliittista ohjausta sekä selkeyttää viranhaltijavalmistelun ja poliittisen päätöksenteon työnjakoa ja vastuita. Lisäksi pormestarihallitusta katsotaan lisäävän avoimuutta kuntalaisiin päin ja poliittisten puolueiden välistä yhteistyötä. Pormestari antaa kunnan poliittiselle johtamiselle kasvot. Toisaalta pormestarihallituksen nähdään keskittävän valtaa vahvasti yhdelle luottamushenkilölle ja muuttavan kunnan perinteistä kollegiaalista päätöksentekokulttuuria yksilökeskeisempään suuntaan.

Pormestarihallitus on tällä hetkellä käytössä Tampereella ja Pirkkalassa. Tampereella pormestarin lisäksi valtuuston on nimennyt apulaispormestarin, jotka ovat pormestarin tapaan kokoaikaisia luottamushenkilöitä ja jotka toimivat lautakuntien puheenjohtajina. Pirkkalassa vastaavasti ei pormestarin lisäksi ole muita kokoaikaisia luottamushenkilöitä. Tampereen ja Pirkkalan lisäksi pormestarihallitus on otamassa käyttöön Helsingissä ja Tuusulassa 1.6.2017 alkaen.

Pormestarimalli – Case Tuusula

Tuusulan kunta on vuoden 2016 ajan valmistellut poliittisen johtamisjärjestelmän uudistusta. Uudistustyötä ohjanneet keskeisimmät tavoitteet ovat olleet poliittisen johtamisen vahvistaminen sekä luottamuksen ja avoimuuden lisääminen.

Laajan ja osallistavan valmistelutyön pohjalta kunnanvaltuusto hyväksyi joulukuussa 2016 uuden hallintosäännön, joka astuu voimaan seuraavan valtuustokauden alussa. Uuden hallintosäännön myötä Tuusulan kunnan poliittinen johtamisjärjestelmä uudistuu voimakkaasti. Valtuuston koko tulee säilymään ennallaan, mutta lautakuntien määrä vähenee nykyisestä seitsemästä lautakunnasta viiteen lautakuntaan. Suurin muutos tulee olemaan kunnan siirtyminen perinteisestä kunnanjohtajamallista pormestarimalliin. Tuusulan pormestari on päätoiminen luottamushenkilö, jonka tehtävänä on johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana ja johtaa poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Uuden hallintosäännön mukaan kunnanhallituksen esittelijänä toimii kansliapäällikkö 31.5.2019 saakka, minkä jälkeen esittelijänä toimii pormestari. Pormestari toimii myös kunnanhallituksen konsernijaoston puheenjohtajana.

Kokoaikaisen pormestarin lisäksi poliittista johtamista vahvistetaan kahdella osa-aikaisella hallituksen varapuheenjohtajalla, jotka molemmat toimivat myös yhden lautakunnan puheenjohtajana. Kunnan poliittisesta johtamisesta vastaa pormestari kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja kunnanhallituksen varapuheenjohtajien kanssa.

Näillä edellä mainituilla muutoksilla Tuusulan kunta pyrkii tiivistämään ja tehostamaan poliittista johtamista. Haasteena tulee olemaan, että ymmärretään poliittisen päätöksenteon ja viranhaltijatyön väliset roolit ja työnjako, mutta onnistuessaan uudistus tehostaa poliittista päätöksentekoa ja tuo kunnan keskeiset päättäjät lähemmäs kuntalaisia.

valtuuston puheenjohtaja Arto Lindberg

5.4 Puheenjohtajamalli

Puheenjohtajamallissa lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajat valitaan kunnanhallituksen jäsenistä (Kuntalaki 31 §). Malli korostaa kunnanhallituksen jäsenten poliittista vastuuta ja asemaa päätöksenteossa sekä mahdollistaa lautakuntien yhdensuuntaisemman ohjauksen. Lisäksi se mahdollistaa poliittisen vallan ja vastuun selkiyttämisen ja sen kasvottamisen.

Hallituksen jäsenyyden ja lautakunnan puheenjohtajuuden yhdistäminen lisää yksittäisten luottamushenkilöiden luottamushenkilötyön ajankäytön-vaateita ja tehtäväkokonaisuuden hoitaminen vähintään osa-aikaisesti voi olla perusteltua. Mikäli kaupunginhallituksessa on sekä päätoimisia ja/tai osa-aikaisia luottamushenkilöitä että muita luottamushenkilöitä, muodostuu kahden tasoisia kaupunginhallituksen jäseniä. Käytännössä valta ja vastuu keskittyvät kaupunginhallitukseen ja sen muutamille luottamushenkilöille. Puheenjohtajamallia arvioitaessa onkin perusteltua pohtia myös valinnan vaikutusta poliittiseen kulttuuriin sekä puheenjohtajien ja johtavien viranhaltijoiden kaksoisjohtamiseen liittyviä pelisääntöjä ja toimintatapoja.

Puheenjohtajamallin käyttöönotto voi olla perusteltua sote-maakuntauudistuksen myötä. Uudistuksen johdosta kuntakokonaisuuden johtamisen ja hallinnan sekä konsernijohtamisen ja omistajaohjauksen merkitys korostuu, mikä edellyttää hallituksen vastuun ja koordinoinnin lisäämistä kunnan toiminnassa. Riskinä voi kuitenkin olla se, että lautakuntien puheenjohtajat toimivat hallituksessa puhtaasti ”lautakuntien edunajajina”, jolloin hallituksen sisäiset ristiriidat kasvavat.

Niin sanottua puhdasta puheenjohtajamallia, jossa kaikkien lautakuntien puheenjohtajat olisivat myös hallituksen jäseniä, soveltaa Suomen kunnista ainoastaan Posion kunta. Tampereella pormestarihallinnon yhteydessä kuitenkin toteutetaan puheenjohtajamallin logiikkaa, sillä apulaispormestarit toimivat sekä lautakuntien puheenjohtajina, että kaupunginhallituksen jäseninä. Samaa logiikkaa tulee noudattamaan myös Helsinki ja osittain Tuusula, jotka ovat siirtymässä pormestarihallintaan ensi valtuustokauden alussa. Lisäksi vaikka kunnat eivät erikseen olekaan päättäneet soveltavansa puheenjohtajamallia poliittisessa johtamisessaan, niin useissa kunnissa on voitu sopia lautakuntien puheenjohtajien osallistumisesta tai kutsumisesta kaupunginhallituksen kokouksiin.

Puheenjohtajamalli – Case Posio

Posion kunnan uusi organisaatio aloitti toimintansa 1.1.2013 ja on nyt siis toiminut yhden valtuustokauden ajan. Organisaatiouudistuksen tavoitteeksi asetettiin muun muassa taloudellisuus ja asiakaslähtöisyys. Tavoitteiden saavuttamiseksi sekä viranhaltija- että luottamushenkilöorganisaatiota yhdenmukaistettiin ja virtaviivaistettiin.

Uudistuksen johdosta kunnan viranhaltijaorganisaation toiminnot jakaantuvat tällä hetkellä hallintopalveluihin, toimintaympäristöpalveluihin ja hyvinvointipalveluihin. Hyvinvointipalveluiden ja toimintaympäristöpalveluiden toiminnan johtamisesta vastaavat palvelujohtajat, hallintopalveluiden johtamisesta vastaa hallintojohtaja.

Kunnan luottamushenkilöorganisaatio uudistettiin vastaamaan uutta viranhaltijaorganisaatiota. Kunnan luottamushenkilöorganisaation muodostavat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus sekä seuraavat lauta- ja johtokunnat:

1. Hyvinvointipalveluiden lautakunta, joka toimii myös alaistensa koulujen johtokuntana
2. Toimintaympäristöpalveluiden lautakunta
3. Tarkastuslautakunta
4. Keskusvaalilautakunta, vaalilautakunnat ja vaalitoimikunta

Kunnanhallituksessa on yhdeksän jäsentä, hyvinvointipalveluiden lautakunnassa seitsemän jäsentä ja toimintaympäristöpalveluiden lautakunnassa viisi jäsentä, tarkastuslautakunnassa viisi jäsentä, keskusvaalilautakunnasta, vaalilautakunnista ja -toimikunnasta on säädetty erikseen. Hallintosääntöön on kirjattu, että kunnanhallitukseen voidaan valita vain valtuutettuja, muihin lautakuntiin valitaan pääsääntöisesti valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Tällä hetkellä hyvinvointi- ja toimintaympäristölautakunnan jäsenet ovat joko valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Tarkastuslautakunnan jäsenissä on myös muita kuin valtuutettuja/ varavaltuutettuja. Lisäksi hallintosääntöön on kirjattu, että sekä hyvinvointi- että toimintaympäristöpalveluiden lautakuntien puheenjohtajien tulee olla valtuutettuja ja puheenjohtajat ovat kunnanhallituksen varsinaisia jäseniä. Posion kuntaa johdetaan siis niin sanotun puheenjohtajamallin mukaisesti.

Yhden valtuustokauden kokemusten perusteella voidaan todeta, että puheenjohtajamalli on ollut toimiva, ainakin Posion kokoisessa kunnassa. Erityisesti tiedonkulun näkökulmasta malli on ollut hyvä asia. Lautakuntien puheenjohtajat ovat pystyneet tarjoamaan hallitukselle ja kunnanjohtajalle arvokasta lisätietoa lautakunnissa käydyistä keskusteluista ja näkökulmista. Lisäksi puheenjohtajat ovat myös pystyneet viestimään lautakunnille hallituksen keskeisistä linjauksista.

Posion kunnanjohtaja Heli Knutars

5.5 Kokopäiväinen tai osa-aikainen puheenjohtajuus

Kuntalain 33 §:n mukaan valtuusto voi päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja tai lautakuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä. Päätoimisten ja osa-aikaisten puheenjohtajien etuina nähdään, että he ehtivät paremmin perehtyä asioihin ja johtaa poliittista yhteistyötä ja keskusteluita. Päätöksenteon laadukkuus ja nopeus voivat näin ollen parantua ja taloudellisia säästöjä voidaan saada aikaan. Lisäksi kunnan poliittinen johtaminen henkilöityy heihin, mikä lisää kunnan päätöksenteon läpinäkyvyyttä kuntalaisten suuntaan. Kokoaikaiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt mahdollistavatkin aktiivisemmän vuorovaikutuksen päättäjien ja kuntalaisten

välillä. Monille osa- tai kokoaikaluoittamushenkilöille onkin määritelty kunnan edustamiseen liittyviä tehtäviä.

Osa-aikaisten ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden haittapuolena vastaa- vasti nähdään se, että se eriarvoistaa luottamushenkilöitä kunnan sisällä. Osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden nähdään myös synnyttävän riskin siitä, että luottamushenkilöt alkavat puuttumaan liikaa operatiiviseen johtamiseen, mikä johtaa johtamisen epäselvyyteen ja negatiiviseen toimintakulttuuriin.

Osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden määrä on lisääntymään päin. Tällä hetkellä osa-aikaisia tai kokoaikaisia luottamushenkilöitä toimii ainakin Hämeenlinnassa, Espoossa, Lahdessa, Rovaniemellä ja Oulussa.

5.6 Valtuuston koko

Erilaisten toimintamallien yhteydessä voidaan miettiä sopivaa valtuuston kokoa ottaen huomioon koko kunnan organisaatio- ja johtamisjärjestelmä sekä demokratian kokonaisuus. Aikaisemmin kuntalaissa oli säädetty tarkka valtuutettujen lukumäärä erikokoisissa kunnissa. Uuden kuntalain mukaan valtuusto päättää valtuutettujen lukumäärästä (16 §). Kuntalaissa säädetään vain valtuutettujen vähimmäismäärä asukasluvultaan erikokoisissa kunnissa.

Uusi sääntelytapa antaa kunnille mahdollisuuden sopeuttaa valtuuston kokoa kunnan omaan johtamisjärjestelmään. Kunnat voivat entistä vapaammin muuttaa valtuuston kokoa sen mukaan, millainen toimielinorganisaatiomalli on käytössä. Sääntelytavan muutos mahdollistaa valtuuston koon pienentämisen nykyisestä. Kuntaliiton tekemän ennakkokyselyn perusteella noin kolmannes kunnista on pienentämässä valtuuston kokoa seuraavalle valtuustokaudelle.

Valtuuston koolla voi olla vaikutusta valtuutettujen poliittisen vastuun konkretisoitumiseen, päätöksentekokyvyn paranemiseen ja luottamustointien houkuttelevuuteen. Pienemmän valtuuston vastuu voi konkretisoitua kuntaläisiin päin paremmin kuin suuremman valtuuston. Riskinä saatetaan nähdä edustavuuden heikkeneminen.

5.7 Kooste erilaisista johtamismalleista käytännössä

<ul style="list-style-type: none">□ Pormestarihallitus<ul style="list-style-type: none">• Tampere• Pirkkala• Helsinki• Tuusula□ Päätoiminen hallituksen puheenjohtaja<ul style="list-style-type: none">• Turku• Oulu• Lahti□ Osa-aikainen hallituksen puheenjohtaja<ul style="list-style-type: none">• Hämeenlinna• Rovaniemi• Espoo (khn puheenjohtajisto)• Lahti (khn puheenjohtajisto)• Tuusula (khn varapuheenjohtajat)	<ul style="list-style-type: none">□ Osa-aikainen valtuuston puheenjohtaja<ul style="list-style-type: none">• Hämeenlinna• Oulu• Osa-aikaiset lautakunnan puheenjohtajat<ul style="list-style-type: none">• Oulu (3 kpl)• Lahti (3 kpl)• Valiokuntamalli<ul style="list-style-type: none">• Kempele• Siipoo• Pudasjärvi• Jyväskylä• Rauma• Laitila• Puheenjohtajamalli<ul style="list-style-type: none">• Tampere• Posio• Helsinki
---	---

6. Kuntapäätäjät – amatööri vai ammattilainen?

Kaikkien kuntalain mahdollistamien mallien taustalla piilee kysymys: millainen on näkemyksemme kunnallisen demokratian olemuksesta? Miten painottuu suora vaikuttaminen ja edustuksellinen demokratia ja toisaalta millaisen luottamushenkilöaparaatin kautta parhaiten kuntalaisten tahto toteutuisi päätöksenteossa?

Suomen Kuntaliitto herätti kuntia pohtimaan em. kysymyksiä edellisten kuntavaalien alla kiintoisalla vertailulla, jossa rinnastettiin Vantaan kaupungin ja tanskalaisen Odensen hallintorakenteita. Organisaatorakenteissa tapahtuneista muutoksista huolimatta on havainto edelleenkin relevantti. Selvisi, että samankokoisissa kaupungeissa luottamushenkilöhallinto erosi toisistaan suuresti. Kun selvityksen mukaan Vantaan valtuustossa oli 67 jäsentä, pärjättiin Odensessa 29 valtuutetulla. Heillä kaupunginhallituksessa oli viisi jäsentä, pormestari ja neljä apulaispormestaria, Vantaalla 17. Odensessa lautakunnat oli miehitetty pelkästään valtuutetuilla. Vantaalla luottamushenkilöpaikkojen suurempi määrä edellyttää päätöksentekopaikkojen jakamista kuntalaisille, jotka eivät ole olleet vaaleissa edes ehdolla tai tulleet valituiksi. Tanskalaisessa mallissa kunnallisia luottamushenkilöitä on siis selvästi vähemmän ja vähemmät paikat keskittyvät vaaleissa valitulle kuntapoliitikoille.

Vertailu herättää kysymään haluammeko Suomessa jatkaa ”amatöörien” tai ”maallikkopäätäjien” pitkä perinnettä, vai siirtyä ammattimaisempaan, Odensen päätöksentekoa muistuttavaan malliin? Lainsäädäntö ei aseta mielekkäälle juuri muita rajoituksia kuin valtuuston minimikoon osalta.

Molemmille malleille on luonnollisesti hyvät perustelut eikä yksinkertaisia vastauksia demokratian ”ikuisiin” kysymyksiin ole. Maallikko- tai amatööri-mallissa motiivi luottamushenkilönä toimimiseen on toiminnan sisältö itsessään, ”rakkaus” (amore eli amatööri-termin kantasana) yhteiskunnallisten asioiden hoitamiseen, mallissa avautuu paljon mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan asioihin, päättäjät ovat lähellä ”tavallisia” kuntalaisia. Puolueet saavat kokouspalkkioista maksettavan puolueveron kautta rahoituksensa ja kunnallisvaaliehdokkaiden rekrytointikin on helpompaa, kun on paikkoja, mitä luvata. Ongelmana on harrastelijaluottamushenkilöiden ajallisten ja sisällöllisten edellytysten riittävyys johtamistehtävässä selviytymiseen. Syvemmän strategisen otteen perään haikailivat kuntajohtajatkin Kevan julkaisemassa tutkimuksessa. Peruskunnan päätösvallan hajautuminen yksityisoikeudellisiin yhtiöihin ja seudullisiin organisaatioihin ei ainakaan helpota kokonaisuuksien hallintaa ja osapäiväistä johtamista.

Odensalaisessa osa- tai kokopäiväisten kuntapäättäjien mallissa taas haetaan vastuun kasvottumista, tiedetään kuka kuntaa johtaa eikä epäselvyyksiä esim. sen suhteen kuka on kunnan ”ykköspäätäjä”, valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja vai kunnanjohtaja, ole niin paljon kuin hajautetummassa nykymallissa. Kunnan johtamisen selkeämpi henkilöityminen ehkä lisää läpinäkyvyyttä ja helpottaa kuntalaisten suoria yhteydenottoja poliittisiin päätöksentekijöihin. Päätoimisen tai osa-aikaisen päättäjän on helpompi perehtyä riittävästi käsiteltäviin asioihin voidakseen toimia viranhaltijajohdon vastavoimana ja sparraajana. Käytännössä malli tarkoittaisi esim. pormestari-, kuntaneuvos-, valiokunta- tai ministeri/puheenjohtajamallin käyttöönottoa. Päättäjien elitisoitumisen vaaraa voitaisiin tasapainottaa suoran demokratian eri muotojen laajentamisella.

Ammattilaismallin riskinä on pidetty ”puolue-eliitin” syntymisen lisäksi sitä, että päätoimiset luottamushenkilöt puuttuvat liikaa operatiiviseen johtamiseen aiheuttaen epäselvyyksiä ammatillisen ja poliittisen johtamisen työnjatkoon. Lisäksi on epäilty, että jos päätoimiset luottamushenkilöjohtajat, esim. pormestari, valitaan valtuutettujen parista, on rekrytointipohja kapea verrattuna viranhaltijoiden rekrytointitilanteeseen eikä erityisiä kelpoisuusehtoja voi edellyttää. Onko valtuutettujen parissa henkilöä, jolla on kokemusta ison organisaation talouden, henkilöstön ja hallinnon johtamisesta? Päätoimisten luottamushenkilöiden kustannusrasituksesta on niin ikään esitetty epäilyjä.

Mielenkiintoinen kysymys on miten amatööri- ja ammattilaismalli vaikuttaisi tulevien päättäjien rekrytointinäkymiin, niin määrän kuin laadun osalta, ja

kuntalaisten kiinnostumiseen luottamushenkilötehtävistä. Periaatteessa voisi ajatella, että ammattilaismalliin saataisiin helpommin todellisesta val-lankäytöstä kiinnostuneita kansalaisia eikä niinkään mukavan vapaa-ajan-harrastuksen etsijöitä. Mallin vaatima luottamushenkilöpalkkioiden nykyistä korkeampi taso lisäisi ehkä edelleen mukaan lähtemisen kiinnostavuutta hyvinkin palkatuista töistä. Toisaalta voisi ajatella, että kokopäiväisempi luottamushenkilötehtävä estäisi siviilitehtävissä ansioituneiden kuntalaisten mukaan lähtemistä ainakaan oman toimen ohella toimimisen mallilla. Lisäksi voi ajatella, että kevyempi roolitus madaltaa kynnystä lähteä kuntapäät-täjäksi kaikenlaisille kuntalaisille.

Toinen mielenkiintoinen pohdinnan aihe on mallien vaikutus päätöksen-tekijöiden kykyyn tehdä epäsuosittuja päätöksiä. Ammattilainen paremmin paneutuneena ehkä ymmärtää ikävienkin päätösten perusteet, toisaalta ammattilaisella on enemmän pelissä – merkittävämpi tehtävä ja isompi taloudellinen hyöty, mikä saattaa tarkoittaa tarvetta varmistella uudelleen-valintaa populistisilla linjauksilla.

Kolmas ajankohtainen kysymys on uuteen luottamushenkilömalliin siirtymi-sen tai siirtymisestä päättämisen ajankohta. Onko malli syytä lyödä lukkoon nykyisen valtuuston toimesta vai olisiko oikein, että uusi valtuusto voisi päät-tää miten organisoituen se työskentelee? Onko malli syytä lyödä lukkoon nyt, kun hetken päästä uuden maakuntahallinnon aikana tehtävien uudel-leenjako on kuitenkin edessä ja sen myötä johtamisjärjestelmien uudista-minen välttämätöntä? Vasta-argumenttina on, että esim. pormestarimal-lista päättäminen ennen uuden valtuustokauden alkua tarjoaa puolueille mahdollisuuden käydä kunnallisvaalikamppailua pormestariehdokkaiden kautta ja siten lisätä kuntalaisten kiinnostusta vaaleihin. Samalla kuntalaiset pääsevät suoraan mukaan kunnan ykköspäätäjän valintaan.

Näkemyksiä ammattilaismallin ja amatöörimallin puolesta ja vastaan on siis esitettävissä, ratkaisun tekee kukin kunta omista lähtökohdistaan. Usein esiin nostettu tunne kuitenkin on, että luottamushenkilöiden sitoutuminen on ajan saatossa heikentynyt, halu ja kyky vaikuttaa asioihin vähentynyt. ”Lähes joka valtuustossa myönnetään nykyisin ero luottamushenkilölle tehtävästään ja lautakuntien kokouksia viedään läpi vajaalla miehityksellä” kertoo kokenut luottamushenkilö.

Välinpitämätön poliitikko ei ole virkavallan vahti tai viranhaltijan sparraaja – eikä kuntalaisen edustaja. Jotain olisi joka tapauksessa syytä tehdä niin rakenteissa kuin kulttuurissa, vuorovaikutuksen tavassa ja toimintatavoissa yleisemminkin. Jossain määrin näin on tapahtumassakin kun valtuutettujen määrä tulee pienemään 7 prosentilla nykyisestä eli n. 9000 valtuutettuun. Vain kaksi kuntaa, Nakkila ja Parkano, aikoo kasvattaa valtuuston kokoa tule-valla valtuustokaudella.

7. Miten kuntalaiset aktiivisiksi – suoran demokratian monet mallit

Kansalaisten kiinnostus yhteiskunnallisiin asioihin nostetaan usein esiin huolenaiheena. Kansalaisten osallistuminen politiikkaan perinteisillä vaali- ja puolueareenoilla onkin vähentynyt ja osallistuminen eriarvoistunut siitäkin huolimatta, että nuorten kiinnostus politiikkaa kohtaan on viime vuosina lisääntynyt ja usko äänestämiseen säilynyt tärkeimpänä keinona vaikuttaa oman kunnan asioihin (ARTTU2 2016).

Huoli näkyy myös uuden kuntalain taustalla, jossa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja sekä vuorovaikutuksen lisäämistä koskevia säännöksiä on ajantasaistettu ja täsmennetty. Esimerkiksi aloiteoikeutta on laajennettu ja vanhusneuvoston lisäksi pakolliseksi vaikuttamistoimielimiksi on säädetty nuorisovaltuusto ja vammaisneuvosto. Kuntalain kuntastrategiaa koskevassa pykälässä (37§) edellytetään strategiassa otettavaksi huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Uuden kuntalain 22 § listaa suositeltavat toimenpiteet kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseksi:

- keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen sekä kuntalaisraadit
- asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa
- palveluiden käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin
- osallistumismahdollisuuksien järjestäminen kunnan talouden suunnitteluun
- palveluiden suunnitteleminen ja kehittäminen yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa
- asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteisen asioiden suunnittelun ja valmistelun tukeminen

Lainsäädäntö luo edellytyksiä demokratian kehittämiseksi, mutta sen lisäksi keskeistä on kunnassa vallitseva suhtautuminen edustuksellista osallistumista täydentäviin vaikuttamisen muotoihin ja se, millaisia käytännön toimintatapoja ja käytäntöjä kehitetään yhteistyössä kuntalaisten kanssa.

Osana ARTTU2-tutkimusohjelmaa kartoitettiin vuoden 2015 kuntalaiskyselyssä lukuisia edustuksellista ja suoraa demokratiaa koskevia kysymyksiä. Kuntalaisilta kysyttiin mm. missä määrin he käyttävät erilaisia suoria osallistumistapoja ja miten arvioivat niiden vaikuttavan kunnalliseen päätöksentekoon.

Taulukko 1. Suorien osallistumistapojen luokittelu niiden käyttöaktiivisuuden ja vaikuttavuusarvion mukaan vuonna 2015.

	ARVIO VAIKUTTAVUUDESTA – (keskiarvo asteikolla 1–5 alle 3 %)	ARVIO VAIKUTTAVUUDESTA + (keskiarvo asteikolla 1–5 yli 3 %)
KÄYTTÖ (käyttäjien osuus alle 20 %)	Luokka 1: Käyttö –, vaikuttavuus – - Yleisönsastokirjoitukset - Rahananto paikalliseen kysymykseen liittyvään kampanjaan - Sosiaalinen media - Kuntalaisaloitteet - Valitus/oikiasuvaatimus	Luokka 3: Käyttö –, vaikuttavuus + - Vanhus-/vammaisneuvostot, nuorisovaltuustot tms. - Yhteydenotto kunnan luottamushenkilöön - Kunnanosa-/kylätoiminta
KÄYTTÖ (käyttäjien osuus väh. 20 %)	Luokka 2: Käyttö +, vaikuttavuus – - Asiakas-/käyttäjäkyselyt - Kunnan järjestämät keskustelu-/kuulemistilaisuudet - Vetoomukset ja adressit	Luokka 4: Käyttö +, vaikuttavuus + - Palautteenanto palvelusta - Päiväkodin, koulun tms. vanhempainillat - Talkootyö - yhteydenotto kunnan viranhaltijaan - Yhdistysosallistuminen

Kuva 5: Suorien osallistumistapojen luokittelu niiden käyttöaktiivisuuden ja vaikuttavuusarvion mukaan vuonna 2015. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2016.

Keravalla pohdittiin osallistumismuotoja oheisen nelikentän pohjalta ja FCG:n avustamana USO3-verkostohankkeeseen liittyen. Organisaatiotoimikunnan johtopäätökseksi tuli, että luokasta 2 jatketaan kuntalais- ja asiakaskyselyjen käyttämistä sekä vuorovaikutteisia kyläiltoja. Luokan 4 toimintamalleista päätettiin täsmentää suoran kuntalaispalautteen analysointia ja raportointia päättäjille, kehittää kunnan nettisivujen selkeyttä yhteydenottojen helpottamiseksi, aktivoitua sosiaalisessa mediassa ja pohtia talkootyön soveltamismalleja Keravalla. Talkootyö koettiin ARTTU2-tutkimuksen kyselyyn vastanneiden mielestä parhaimmaksi vaikuttamisen muodoksi.

Kuntalaisilta kerättävä palaute ja kuntalaisten osallistuminen

Kuntalaisilla on useita rooleja: he muodostavat kunnan itsehallinnollisena yksikkönä, he resursoivat kunnan toiminnan veronmaksajina ja he käyttävät kunnan palveluja. Eri rooliensa mukaan kuntalaisilta kerättävä palaute on tärkeää kunnan toiminnan ohjaamisessa. Palautetta tulee vaalien kautta ja suorana palautteena luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Lisäksi tarvitaan systemaattisesti kerättävää palautetta asukas- ja asiakaskyselyillä. Asukaskyselyillä saadaan käyttäjien ohella myös veronmaksajien ja kunnan jäsenten näkemykset palveluista. Otokseen perustuvat ja kirjeitse toteuttavat asukaskyselyt ovat edelleen tehokas tapa saada kuntalaisten näkemykset edustavasti ja luotettavasti selvitettyä. FCG:n Kuntapalvelututkimus on vakioitu, jolloin kunta saa tärkeää vertailutietoa myös muista kunnista.

Asukaskyselyillä saadaan tietoa karkealla tasolla myös asiakastytyväisyydestä, kun samalla kysytään mitä palveluja vastaajat ovat käyttäneet. Tarkem-

malle tasolle päästään kun asiaa kysytään palvelujen käyttäjiltä esim. palvelupisteissä jaettavilla lomakkeilla tai esimerkiksi koululaisten vanhemmille sähköpostilla jaettavilla kyselyillä. FCG:n vakioidut asetelmat kattavat tässä kaikki yleisesti käytetyt kuntien palvelut vastaanotto toiminnasta katujen ja liikuntapaikkojen hoitoon.

8. Kokeileminen, kehittäminen ja innovaatio – kunnan uusiutumisen esteet ja edellytykset

Monet muutoksen ajurit myllertävät ja uudet päättäjät astuvat tehtäviinsä kesällä. Olisi osattava uusiutua, mielellään ennen kuin ongelmat ovat päällä, ja johtaa muutosta muutosta yhteistyössä kuntalaisten ja kuntapäätäjien kanssa.

Mutta osaavatko kunnat uudistua, onko kunnilla niiden uudistumista tukevaa innovaatiojärjestelmää? Periaatteessa kunnilla on käytössään paljon välineitä, joilla edesauttaa toimintatapojen uusiutumista. Tällaisia ovat mm. **innovatiiviset hankinnat**, joissa suuritteiden sijasta ostetaan yhteiskunnallista hyötyä. **Käyttäjädemokratian** lisääminen saattaisi olla nopeampi reitti huomioida kansalaisten tarpeet kuin edustuksellisen järjestelmän kautta tuleva palaute. **Kokeilu** voisi myös hyödyntää nykyistä systemaattisemmin. Toimintatapoja voi uusia myös uuden **teknologian** käyttöönoton kautta. Kehittämispotentiaalia on, sillä valtaosa kuntasektorin palvelutuotannosta tehdään edelleen malleilla, jotka on otettu käyttöön ennen internetin tuloa Suomeen (Kunnat turbulenssissa. Valtiovarainministeriö 2014).

Myös resurssija kehittämistyöhön saattaa olla enemmän käytettävissä kuin ensin oivalletaan, myös pienille kunnille, jos yhteistyö esim. kuntayhtymien kanssa saataisiin toimimaan kehittämishankkeissa. Sidosryhmien ja kumppanien tuomisessa mukaan kokeilu- ja kehittämistoimintaan on Kuntien kokeilutoiminta älykkäiden kokonaisratkaisujen mahdollistajana -tutkimuksen mukaan kunnissa vielä parantamisen varaa. Myös asukkaat ja asiakkaat näyttävät kehittämissä kannalta enemmän kohteina kuin kehittämisen kumppaneina ja voimavarana.

Professori Markku Sotaraudan Kunnallissalan Kehittämissäätöille tekemän tutkimuksen mukaan (Markku Sotarauta, Toni Saarivirta, Jari Kolehmainen: Mikä estää kuntien uudistumista 2012)

- Kuntien uudistumista tukeva innovaatiojärjestelmä on orastava ja sisäänpäin kääntynyt. Kunnilla ei ole uudistumista tukevaa uutta tietoa tuottavaa ja soveltavaa järjestelmää. Kuntien innovaatiojärjestelmää ei ole tietoisesti kehitetty.

- Kunnat eivät etsi ja sovelle systemaattisesti oman toiminnan kehittämistä tukevaa tietoa.
- Kuntien innovaatiostrategiat tähtäävät olemassa olevien palvelujen tarjoamiseen vanhoille kohderyhmille paikkaamalla resursseissa olevat puutteet kuntayhteistyöllä.
- Innovaatiotoiminnassa käytetään pääosin kuntamaailman sisäistä tietoa ja yhteistyötä tehdään pääosin muiden kuntatoimijoiden kanssa. Yhteistyö yliopistojen ja muiden uutta tietoa tuottavien organisaatioiden kanssa on vähäistä.
- Tutkimus- ja kehittämistoimintaan panostetaan yleisesti ottaen hyvin vähän. Suuret kaupungit ovat selkeästi muita kuntatyypejä aktiivisempia T&K-toiminnassa, mutta niidenkään T&K-panoksia ei voi pitää riittävinä suhteessa kaupunkien kokoon, resursseihin ja tarpeisiin. Suurten kaupunkien edustajat painottavat tieteellistä tutkimusta sekä keskusteluja tutkijoiden ja konsulttien kanssa selvästi enemmän kuin muiden kuntatyyppien edustajat.
- Kuntien innovaatiotoimintaa vaikeuttaa eniten resurssien puute, rakenteelliset lukot, lyhytjännitteisyys sekä haluttomuus lakkauttaa olemassa olevia palveluita ja organisaatioita.
- Merkittävimmät erot kuntien välillä tiivistyvät siihen, että suuret kaupungit painottavat organisoitua ja resurssoitua T&K-toimintaa enemmän kuin muut kunnat ja naiset ovat miehiä valmiimpia etsimään uusia ratkaisuja innovaatiotoimintaan.

On selvää, että kunnat etsivät uudistumisen eväitä nimenomaan muilta kunnilta, toimivathan kunnat samanlaisen säädösten ja tehtäväkentän parissa useimmiten ilman suoraa kilpailuasetelmaa ja siksi valmiita oppimaan toisiltaan, mutta resurssien puute ja ”laatikon ulkopuolisen” tiedon hyödyntämisen vaikeus ymmärrettävästi hankaloittaa tietoista kehittämistyötä. Myös organisaatioiden sisäinen vuorovaikutus voi toimia heikosti eikä toimialojen rajojen ylittäminen ja toimialojen välinen yhteistyö kunnan sisällä edistä kehittämistoimintaa.

Tähän tilanteeseen FCG on kehitellyt useita verkostokehittämisen tuotteita, joissa kuntakohtaisesti alhaisin kustannuksin voidaan luoda vertaisilta oppimisen, ideoinnin ja kokemusten vaihtamisen mahdollisuus, jatkaa kehittämistieteiden syventämistä kuntakohtaisen konsultoinnin keinoin ja tuoda kuntamaailman ulkopuolinen osaaminen kuntien käyttöön mm. säännöllisissä vertaiseminaareissa. Verkostokehittämishankkeet tarjoavat myös foorumin kunnan monialaisten ja sektorirajat ylittävien työryhmien työlle sekä avaintoimijoiden, hankkeiden moottoreiden, innostamiselle ja palkitsemiselle.

Tällaisia verkostokehittämistuotteita on viime vuosina olleet mm. USO-hanke (Uuden sukupolven organisaatiot), EKJ (esimies ja keskijohdon valmennus), Nova Schola (uudet oppimisympäristöt), AMO (Ammattikoulutuksen omistajaohjaus ja reformi) ja PED (Elinvoimaiset alueet; palvelut, elinkeinot ja demokratia).

9. Rakenteet, kulttuuri ja strategia – miten uusi ja vanha valtuusto rakentaa sillan tulevaan

Älykkään organisaation erottaa ”ei-älykkästä” tavoitteiden täsmällisempi ja kunnianhimoisempi määrittely, toimintaympäristön muutoksen parempi tunnistaminen ja niihin varautuminen sekä se, että olemassa olevat resurssit pystytään hyödyntämään organisaatiossa tehokkaammin. Älykkyys organisaatiossa kiinnittyy strategiaan, jossa määritellään mm. kumppanuudet ja resurssit, henkilöstöpolitiikka ja prosessit, sekä johtajuuteen, jolla strategia toimeenpannaan (Älykäs kokeilu- ja kehittämistoiminta kunnissa. Acta nro 263).

Uudet valtuustot saavat perinteisesti jo valtuustokauden alussa mahdollisuuden osallistua kunnan strategian määrittelyyn eli älykkään organisaation luomiseen, joka pärjää kilpailussa yritysten sijoittumispäätöksistä, työvoiman rekrytoinnissa tai uusien asukkaiden hankkimisessa ja tyytyväisenä pitämisessä. Tehtävä on vaikea. Tahdonmuodostus on dualistisessa ja sääntösidonnaisessa päätöksentekojärjestelmässä hajautunut moneen osaan: viranhaltijoille ja poliitikoille, kunnan keskushallintoon ja toimialoille sekä peruskuntaan ja kuntayhtymille sekä muille ulkopuolisille tahoille.

Myös toimintamuodot toistavat dualismia: päätöksenteosta vastaa valtuusto ja asioiden valmistelusta sekä toimeenpanosta hallitus lautakuntineen ja kunnanjohtaja viranhaltijoineen (ks. esim. Virikko 2016). Tuotteita on satoja, joista jokaisella on innokkaat taustavoimat ja monella lainsäädännöllinen tausta. Päätäjät valitaan edustamaan eriytyviä intressejä, jolloin johtamisen lähtökohdassa korostuu ristiriidat eivätkä yhteiset tavoitteet. Päätöksiä tehdään ainakin osittain arvopohjalta eikä pelkästään talouden tai toiminnan tietoihin perustuen. Paineita johtamiseen tuovat mukanaan myös kunnallisen toiminnan julkisuus sekä valtion ja kuntalaisten odotukset.

Valintojen tekeminen, jonka pitäisi olla strategisen johtamisen pääidea, on siksi vaikeaa, varsinkin kun strategioita tehdään usein valtuustokauden alussa osana uusien kuntapäätäjien perehdyttämistä eli pikemminkin koulutuksellisenä projektina kuin selkeän linjan löytämisen prosessina. Analyysi

ja johtopäätökset syntyvät pienimmän yhteisen nimittäjän ja kompromissien kautta. Tuloksena on hienoja, mutta usein hyödyttömiä strategisia suunnitelmapapereita, joita ei oikeasti integroida kunnan johtamisjärjestelmään esim. investointipäätösten ja käyttötalousvalintojen tai johtamisen ja kehittämissankkeiden kautta. Toimeenpanosta vastuullisen henkilöstön osallistuminen, oppiminen ja sitoutuminen jää helposti hoitamatta. Henkilöstönkin on vaikea nähdä ”hienojen strategiaprosessien” ja ”strategisen kielen” ja arkisen työn yhteyksiä (Laine, P. & Ollila, S. 2016). Sama ongelma saattaa vaivata luottamushenkilöjohtoa päätöksentekotilanteissa.

Se, että strategisen suunnittelun perusidea on valintojen tekeminen, ei välttämättä tarkoita *joko tai* -asetelmia vaan myös *sekä että* -ajattelua. Kunnan strategiassa kannattaakin tavoitella perinteisten vastakkainasettelujen rikkomista. Esimerkiksi asiakaslähtöisyys ja tehokkuus, innovatiivisuus ja riskienhallinta, synergiat ja joustavuus sekä perinteiset ja sähköiset toimintamallit voivat olla strategiassa esillä rinnakkain, eivät toisiaan poissulkevinä tekijöinä (P. Rannisto, A. Liski: Kunnat koulutuksen kehittäjinä. Opetushallituksen muistiot 2014:2).

Joka tapauksessa ensin on syytä pohtia, mitä strategialla tehdään, kun lopputulos tai jokin välitilinpäätös silloin kun strategiaa työestetään ja toimeenpannaan dynaamisena ja iteratiivisena, jatkuvana prosessina, valmistuu. Miten sillä ohjataan toimintaa, miten valmista strategiaa käytetään osana kunnan johtamisprosesseja, kuka strategiaa käyttää ja miten sen toteutumista seurataan ja miten varmistetaan, että se on riittävän konkreettinen?

FCG on saanut hyviä kokemuksia eSTA- tuotteen kytkemisestä kuntien strategioiden formulointiin ja implementointiin (elektroninen, strategialähtöinen talousarvio). eSTA uudistaa perinteisen talousarvion käyttökelpoisempaan sähköiseen muotoon. Sen avulla strategiset tavoitteet kytketään talousarviossa kunnan ja lautakuntien/toimialojen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden seurantaan ja arviointiin. Tätähän edellytetään myös uudessa kuntalaissa (37.2§) vaatimuksella kuntastrategiaan liitettävästä strategian toteutumisen arvioinnista ja seurannasta.

Keskeistä eSTAssa on tavoitteiden seuraaminen ja jopa asettaminen mittareiden kautta, jossa kehitystyössä voidaan hyödyntää kuntakentän laajaa referenssipoolia. eSTAn voima on siinä, että se yksinkertaisella tavalla visualisoi tavoitteiden saavuttamisen asteen ja sitä kautta helpottaa seurannan tuloksista kommunikoinnista ja johtopäätösten tekoa sekä luo yhteisen kielen ja ymmärryksen käytettävistä käsitteistä ja seurannan motiiveista. Tämä ei ainoastaan selkeytä seurantaan valtuutetun näkökulmasta, vaan voi myös palvella strategian toteutumisen viestinnässä kuntalaisille.

Tällaista voimaa tarvitaan, sillä kovin usein mittaamisen edellytyksiä heikennetään tarkoituksellisella tuloksellisuuskäsitteiden epämääräisellä käytöllä ja koko mittaamisen soveltuvuuden epäilyllä voimakkaiden professioiden itseohjautuvuutta korostavassa organisaatiokulttuurissa (ks. esim. Dunleavy & Carrera 2013). Kokemuksemme omista samoin kuin käsityksemme kirjallisuudessa kuvatuista prosesseista on, että näkemys mittaamisen mahdottomuudesta häviää lähes kokonaan riittävän syvällisen työprosessin myötä (ks. esim. Einola, S., Kohtamäki, M. 2016).

Lähteet

Asikainen, J. Majoinen, K. & Ojakoski, M. (toim.) (2015). *Valtuuston rooli kuntakonsernin johtamisessa –kehittämisaioite*. Helsinki: Kuntaliitto

Einola, S. & Kohtamäki M. (2016). *Sosiomateriaalisten käytäntöjen rooli kuntaorganisaation strategiatyössä*. Hallinnon tutkimus 3/2016.

Dunleavy, P. & Carrera, L.: *Growing The productivity of Government Services*. Edward Elgar Publishing Limited, UK (2013).

Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta? Tulevaisuuden kunta – asiantuntijatyöryhmän keskustelupaperi. Valtiovarainministeriö. Helsinki (2014).

Kuntaliitto (2015). *Tulevaisuuden kuntakuvat*. Helsinki.

Kurkela, K. Virtanen, P. Stenvall J. & Tuurnas, S. (2016). *Älykäs kokeilu- ja kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kokeilutoiminta älykkäiden kokonaisratkaisujen mahdollistajana. Loppuraportti*. Acta No. 263. Helsinki: Kuntaliitto.

Laine, P. & Ollila, S. (2016). *Osallisuuden kokemus hajautetuissa asiantuntijaorganisaatioissa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4.2016.

Luukkonen Jouko, Majoinen Kaija & Kuopila Antti (toim. 2016). *Rajapinnoilta yhdyspintoihin – kehittämisaioite kunnan ja maakunnan yhteistyöstä*. Suomen Kuntaliitto 2016. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3281

Rannisto Pasi-Heikki, Liski Anni: *Kunnat koulutuksen kehittäjinä*. Tutkimus koulutoimen näkymisestä kuntien strategioissa ja pedagogisen osaamisen vaikutuksesta kuntien johtamiseen. Tilannekatsaus toukokuu 2014. Muistiot 2014:2. Opetushallitus.

Sotarauta, M. Saarivirta, T. & Kolehmainen, J. (2011). *Mikä estää kuntien uudistumista? Kunnallisan kehittämisaioite* Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 66.

Virikko, S. (2016). *Kunnan johtamisjärjestelmän oikeudellinen perusta*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4.2016.



USO

Uuden sukupolven
organisaatiot

TULE TEKEMÄÄN TULEVAISUUDEN KUNTAA!

**Kehittäjäkuntien haku
verkoston 4. kaudelle on
nyt käynnissä (2017–2018)**

USO on vertaisoppimis- ja vertais-
tukiverkosto, kokemus- ja tutkimus-
tiedon kokoaja sekä paikallisen
kehittämistyön konsultoija.

Toimijoina ja kohderyhminä ovat
kuntien poliittinen ja ammatillinen
johto sekä tarvittaessa kuntien
 muita sidosryhmiä.

USO on tarjonnut tukeaan kuntien
organisaatioiden ja johtamisen
kehittämiseen nyt jo yli kuuden
ajan lähes 50 kunnalle ympäri
Suomen.

Lue lisää: www.fcg.fi/uso