



Kuntaliiton  
VERKKOJULKAISU

# Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen

Tässä kehittämisaloitteessa täsmennetään sitä, miten uudella kuntalailla pyritään kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen ja minkälaisia kehittämisvaihtoehtoja kuntalaki tarjoaa. Kehittämisaloite fokuoittuu erityisesti niihin johtamisjärjestelmän rakenteisiin, toimintamalleihin ja vastuisiin, joista kuntalaissa on erilliset säännökset. Kehittämisaloite on syntynyt Uuden Sukupolven organisaatiot ja johtaminen -projektin (USO2) tuotoksena.

USO2-verkostoprojektissa vuosina 2013–2014 projektikunnat seurasivat aktiivisesti kuntalain valmistelua ja osallistuivat säädösvalmisteluun arvioimalla johtamiseen liittyvän sääntelyn tarpeellisuutta ja vaihtoehtoja. Kehittämisaloitteen julkaisu siirtyi vuoden 2015 puolelle, sillä kuntalaki hyväksyttiin eduskunnassa 10.3.2015.

Uusi kuntalaki tulee vaiheittain voimaan, muun muassa toimielimiä, johtamista, luottamushenkilöitä ja päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä sovelletaan 1.6.2017 alkaen. Kuntalain asettamiin ja sen mahdollistamiin muutoksiin valmistautuminen edellyttää kuitenkin jo ennen säännösten voimaantuloa laaja-alaista keskustelua ja suunnittelua. Kehittämisaloite tukee kuntien valmistautumista uuden kuntalain säännöksiin.

Kommenttipuheenvuorot kehittämisaloitteeseen kirjoittivat: Oskari Auvinen (kunnanjohtaja, Kangasalan kunta), Olavi Kaleva (kaupunginjohtaja, Loviisan kaupunki), Aino-Majja Luukkonen (kaupunginjohtaja, Porin kaupunki), Riikka Moilanen (kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Oulun kaupunki), Antti Ollikainen (kunnanhallituksen puheenjohtaja, Kempeleen kunta), Jarmo Asikainen (kehitysjohtaja, FCG Konsultointi Oy) ja Kaija Majoinen (tutkimus- ja kehitysjohtaja, Suomen Kuntaliitto).

---

Tekijät: Sini Sallinen ja Anni Vainionpää, Suomen Kuntaliitto

Kuvat: Heli Sorjonen ja Pixhill.com

ISBN 978-952-293-279-2 (pdf)

ISBN 978-952-293-282-2 (pain.)

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2015

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14, PL 200, 00101 Helsinki

Puh. 09 7711, faksi 09 771 2291

[www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)

# Sisältö

1	Johdanto	4
2	Strateginen johtaminen saa tukea laista	5
3	Valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta pakollisia toimielimiä	8
4	Hallintosäännössä hallintoa, päätöksentekoa ja toimintaa koskevat määräykset	11
5	Organisointivapaus ja vaihtoehtoiset toimielinorganisaation mallit	13
6	Kunnanjohtaja ja pormestari edelleen vaihtoehtoisia	21
7	Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä	24
8	Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt vahvistavat poliittista johtamista	25
9	Johtajasopimus uusi velvoite	28
10	Konsernijohtaminen jäntevoityy	30
11	Kehittämisen lähtökohtana kuntastrategia ja johtamisjärjestelmän kokonaisuus	32
12	Valmistautuminen muutoksiin	35
	Liite: Kuntalain kuntajohtamiseen liittyvät pykälät	38



# 1 Johdanto

Kuntajohtaminen on kunnan perustehtävän haltuun ottamista ja vastuun kantamista kunnan asukkaiden hyvinvoinnista, paikallisesta elinvoimaista sekä kestävästä kehityksestä nyt ja tulevaisuudessa. Kuntajohtaminen on kokonaisuus, joka muodostuu johtamisen eri näkökulmista ja tasoista. Hyvin toimiva johtaminen on kunnan keskeinen menestystekijä.

Kuntajohtaminen jakaantuu luottamushenkilöille ja ammattijohtajille, joten niiden välinen yhteistyö on erityisen tärkeää. Poliittiseen johtamiseen kuuluu tavoitteenasettelu, toiminnan suuntaviivoista päättäminen sekä linjaratkaisujen ja strategisten päätösten tekeminen. Ammatillinen johtaminen on poliittisen päätöksenteon apuna toimivan valmistelu- ja täytäntöönpano-organisaation sekä kunnan palveluorganisaation johtamista. Kunnan johtaminen on kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla varmistetaan kunnan perustehtävän toteutuminen. Kuntajohtamisen toimivuuden kannalta olennaista on, että johtamisvastuussa olevien roolit ovat selkeät ja että johtamisen rakenteet ja toimintatavat on määritelty ja että niihin on sitouduttu. Kunnat kehittävät johtamismallejaan ja -käytäntöjään omista lähtökohdistaan ja tarpeistaan.

Uusi kuntalaki tulee voimaan vuonna 2015.<sup>1</sup> Edellinen kuntalaki oli ollut voimassa vuodesta 1995 lähtien, ja kahdessakymmenessä vuodessa kuntien toimin-

ta-ympäristö on muuttunut merkittävästi. Kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet ovat vaikuttaneet kuntia koskevan yleislain uudistamiseen.

Kuntajohtamiseen ja sen kehittämiseen on kohdistunut erityisiä haasteita. Kuntalain tavoitteena on vahvistaa kunnan johtamista ja poliittisen johdon päätöksentekokykyä, selkeyttää poliittisen ja ammatillisen johdon työnjakoa sekä lisätä kuntapolitiikan ammatillistumista. Lisäksi tavoitteena on mahdollistaa kuntakonsernin ja kunnan toiminnan johtaminen ja ohjaus demokraattisen legitimitietin säilyttävällä ja taloudellista tehokkuutta tukevalla tavalla.

Kuntalaki on kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Se sisältää säännöksiä kunnan tehtävistä ja järjestämisvastuusta, valtion ja kunnan suhteesta, valtuustosta, kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta, kunnan toimitilista, kunnan johtamisesta, kuntien yhteistoiminnasta, kunnallisesta liikelaitoksesta, luottamushenkilöstöstä, henkilöstöstä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä, kunnan taloudesta, hallinnon ja talouden tarkastuksesta, kunnan toiminnasta markkinoilla sekä oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta. Tässä kehittämisaloitteessa keskitytään kuntalain johtamisjärjestelmään liittyviin pykäliin.

---

1 Hallituksen esitys 268/2014, Perustuslakivaliokunnan lausunto 63/2014, Hallintovaliokunnan mietintö 55/2014.

---

## 2 Strateginen johtaminen saa tukea laista

Kunnan toiminnan poliittisessa johtamisessa korostuu valtuuston ja hallituksen strateginen johtaminen. Strategisen johtamisen kautta kunta voi varautua toimintaympäristön uhkiin, tarttua mahdollisuuksiin, tunnistaa omia heikkouksiaan ja kehittää vahvuuksiaan. Strategia sisältää johdonmukaisia linjauksia ja valintoja, joiden avulla kunnat pyrkivät ennakoimaan ja tekemään omaa tulevaisuuttaan sekä lisäämään mahdollisuuksiaan selviytyä entistä enemmän epävarmuuksia sisältävässä toimintaympäristössä. Kuntastrategiassa luodaan visio kunnan tulevaisuudesta ja määritellään koko kunnan toimintaa läpileikkaavat strategiset tavoitteet. Strategisten tavoitteiden asettamiseen kuuluu myös valintojen tekeminen sen suhteen, mihin kunnan käytettävissä olevat resurssit suunnataan.

Kuntastrategia on valtuuston tärkein ohjausväline kunnan toiminnan pitkäjänteisessä johtamisessa ja ohjaamisessa. Sen mukaisesti kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kuntastrategian toteuttamiseksi kunnissa laaditaan usein myös strategian toteuttamisohjelmia. Ohjelmat koskevat usein kaikkia tai useita kunnan toimialoista. Ne ovat eräänlaisia täsmäiskuja kuntastrategian keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

Uuden kuntalain 37 §:n mukaan jokaisen kunnan tulee hyväksyä kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Tämä on kunnille uusi lakisääteinen velvoite. Käytännössä kuitenkin jo lähes kaikissa kunnissa on säännöllisesti päivitettävä kuntastrategia.

Uudella sääntelyllä halutaan korostaa valtuuston

roolia kunnan strategisena johtajana. Sääntelyn tavoitteena on myös korostaa pitkän aikavälin vastuunkantoa, tietoisesti ennakoivaa otetta kunnan toimintaan ja toimintakenttään sekä parantaa laajojen kokonaisuuksien hallintaa.

Kuntalain mukaan kuntastrategiassa tulee linjata ja asettaa pitkän aikavälin tavoitteet ainakin kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädettyihin palvelutavoitteisiin, omistajapolitiikkaan, henkilöstöpolitiikkaan, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittämiseen liittyen.

Eri näkökulmien kokoaminen turvaa kuntastrategian ohjausvoiman koko kunnan toiminnassa ja sen, että kaikissa kunnan toiminnossa pyritään toimimaan kunnan kokonaisedun mukaisesti. Kuntastrategian sisältöä ei yksityiskohtaisesti säännellä, vaan se on kunnan itsensä harkittavana.

Kuntastrategian tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittää kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu nykyistä tiukemmin yhteen. Kuntalain 110 §:n mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Kuntalain 37 §:n mukaan kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteuttamisen arviointi ja seuranta. Valtuusto päättää, miten arviointi ja seuranta toteutetaan ja organisoidaan.

Lisäksi kuntalain 37 § edellyttää, että kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.



Näin ollen jokaisen valtuuston on otettava kerran valtuustokaudessa kantaa kuntastrategian ajankohtaisuuteen ja tavoitteisiin. Strategian uudistaminen kokonaan ei ole välttämätöntä jokaisella valtuustokaudella.

Uuden valtuuston tärkeimpiä tehtäviä ovat toimintaympäristöanalyysi ja sen pohjalta tarkistettava kunnan strategia, sen toimeenpanon säännönmukainen seuranta sekä tulosten arviointi. Valtuusto voi päättää, jatkaako se edellisen valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti, muokkaako se edellisen valtuuston hyväksymää kuntastrategiaa vai laatiko se kokonaan uuden kuntastrategian. Valtuusto voi myös päättää, missä vaiheessa toimikauttaan se aloittaa edellisen strategian muokkauksen tai uuden strategian laatimisen. Kunta voi myös päättää, minkälaisella prosessilla se strategiansa valmistelee.

Tavoitteena on, että strateginen johtaminen on jatkuva prosessi ja että kunnassa on voimassa aina yhteisesti hyväksytty kuntastrategia. Kuntien strategiatyö on kokonaisvaltaista johtamista, joka on jatkuvaa strategian luomista, seuranta, tarkistamista ja toimeenpanon varmistamista, jossa eri tahoilla ja organisaatiotasolla on eri roolinsa strategiatyön kokonaisuudessa.

## Strategia asiakirjana ja tekoina

Uusi kuntalaki korostaa strategisen johtamisen tärkeyttä kunnissa. Kuntastrategia tulee pakolliseksi ja sen avulla valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Menestyvä kunta linjaa strategiassaan myös johtamiselle asetettavia tavoitteita kuntatalouden tasapainopyrkimyksiä unohtamatta.

Kuntien näkökulmasta kuntalain kuntastrategiaa käsittelevä 37 § on monelta osin nykytilanteen toteava. Liki kaikilla kunnilla on jo nyt valtuuston hyväksymä strategia. Sitä laadittaessa kunnissa tehdään nykytila-analyysi sekä ennakoidaan toimintaympäristön muutoksia ja niiden vaikutuksia tehtävien toteuttamiseen. Strategia asiakirjana voidaan esittää eri tavoin. Esimerkiksi Espoossa ja Raumalla strategia on kirjoitettu tarinan muotoon, Ilomantsin kunnassa strategia esitetään kalevalaisittain. Kuntakulttuuri näkyy ja sen tuleekin näkyä myös strategiassa.

Strategiasäännös luo puitteet strategiselle toiminnalle – johtaminen ratkaisee. Tarvitaan ensinnäkin näkemyksellisyyttä, jolla tarkoitan johdon strategista kyvykkyyttä eli sitä, että johto on aidosti kiinnostunut toimintaympäristöstä ja sen muutoksista. Näistä muutoksista käydään syvällistä keskustelua ja pohditaan vaikutuksia omaan kuntaan. Strategisesti kyvykäs luottamushenkilö- ja viranhaltijajohto hahmottaa toimintaympäristön muutokset realistisesti niin mahdollisuuksina kuin uhkina. Kunnan vision on hyvä olla uskottava, innostava ja suuntaa antava.

Toisena tärkeänä asiana näen kyvyn toiminnallistaa strategia projekteiksi, joilla tehdään uutta. Strateginen

tulokellisuus syntyy silloin, kun henkilöstö ja kunnan eri sidosryhmät saadaan tekemään työtä yhteisen tulevaisuuden hyväksi. Yhteistyö syntyy puolestaan vuorovaikutuksen kautta. Strategiapapereihin kirjoitetut sanat merkitsevät vähän, konkreettiset teot ratkaisevat. Kyky tehdä strategisia päätöksiä ja sitoutua niihin on edellytys strategiselle toiminnalle.

Kolmas tärkeä asia liittyy resurssien uudelleen suuntaamiseen. Strategisen johtamisen yksi kipupiste onkin juuri siinä, että strategia nostaa esiin uutta, mutta mistään vanhasta ei pystytä luopumaan. Jotta strategia todentuu, on siis jotain ajettava alas tai ainakin jätettävä vähemmälle, jotta uudelle on tilaa. Mutta onko tähän uudelleensuuntaamiseen kunta-alalla riittävästi mahdollisuuksia?

Tutkimuksissa on todettu, että kuntien strateginen johtaminen lähti kehittymään 1990-luvulla juuri siitä syystä, että kunnallishallintoa koskevia lakeja alettiin muuttaa mahdollistavaan suuntaan. Kun kuntien omaa liikkuma-alaa lisättiin ja tiukkaa normiohjausta vähennettiin, lisäsi se kiinnostusta strategisen johtamisen kehittämiseen kunnissa.

Väitän, että vaikuttavin keino strategisen johtamiseen aitoon vahvistamiseen kunnissa on kuntien liiallisten velvoitteiden ja tiukan normiohjauksen purkaminen. Tarvitaan myös kokeiluja sallivaa kulttuuria ja johtamisen kehittämistä.

Kajja Majoinen  
Suomen Kuntaliiton tutkimus- ja kehitysjohtaja

# 3 Valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta pakollisia toimielimiä

Kunnan pakollisia toimielimiä valtuuston ohella ovat kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta (Kuntalaki 30 §). Tähän ei ole tullut muutoksia edelliseen kuntalakiin verrattuna. Lisäksi vaalilain (714/1998) 13 §:n mukaan kunnassa on oltava keskusvaalilautakunta.

## Valtuusto

Luottamushenkilöorganisaation suhteen kuntalaki määrittää kunnallisen itsehallinnon toteutumisen perusedellytyksen, jonka mukaan asukkaiden valitsema valtuusto käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa. Kunnan valtuustolla on kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja sen taloudellisesta kestävydestä, toimintarakenteiden sekä johtamisen tuloksellisuudesta. Valtuusto on myös aiempaa korostetummin koko kunnan strateginen johtaja.

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää:

- 1) kuntastrategiasta;
- 2) hallintosäännöstä;
- 3) talousarviosta ja taloussuunnitelmasta;
- 4) omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta;
- 5) liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista;
- 6) varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista;
- 7) sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista;
- 8) palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;

- 9) takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;
- 10) jäsenten valitsemisesta toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;
- 11) luottamushenkilöiden taloudellisten etuuskien perusteista;
- 12) tilintarkastajien valitsemisesta;
- 13) tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta;
- 14) muista valtuuston päätettäviksi säädettyistä ja määrättyistä asioista.

Valtuuston tehtävät ovat pysyneet pääosin samoina kuin edellisessä kuntalaissa. Uutena tehtävänä on lisätty kuntastrategiasta, omistajaohjauksen periaatteista, konserniohjeista sekä varallisuuden hoidosta päättäminen.

Kuntavaalien ajankohtaa ja valtuuston toimikauden alkamista muutetaan uuden kuntalain yhteydessä.

Kuntavaalit pidetään huhtikuun 3. sunnuntaina (Vaalilaki). Kuntalain 15 §:n mukaan valtuuston neljän vuoden toimikausi alkaa kesäkuun alussa. Seuraava valtuustokausi alkaa 1.6.2017.

Nykyisten toimivaltaisten valtuustojen toimikaudet jatkuvat kuntalain 147 §:n perusteella vuoden 2017 toukokuun loppuun, mikä merkitsee valtuustojen toimikauden pidentymistä viidellä kuukaudella. Valtuutetulla ja muulla kunnan luottamushenkilöllä on oikeus erota toimestaan jo vuoden 2016 lopussa, eli neljän vuoden kauden täytyttyä. Eroamisesta on ilmoitettava kirjallisesti valtuustolle tai toimielimelle marraskuun 2016



loppuun mennessä.

Uuden kuntalain mukaan valtuusto päättää valtuutettujen lukumäärästä (16 §). Kuntalaissa säädetään valtuutettujen vähimmäismäärä asukasluvultaan erikoisissa kunnissa.

**Taulukko 1 Valtuutettujen vähimmäismäärät asukasluvuittain.**

Asukasluku	Valtuutettuja vähintään
enintään 5 000	13
5 001—20 000	27
20 001—50 000	43
50 001—100 000	51
100 001—250 000	59
250 001—500 000	67
yli 500 000	79

Valtuuston koko voi olla

- lain edellyttämä vähimmäismäärä tai
- valtuuston päätöksellä vähimmäismäärää suurempi lukumäärä.

Aikaisemmin kuntalaissa oli säädetty tarkka valtuutettujen lukumäärä erikoisissa kunnissa. Toimintaympäristön haasteiden vuoksi on tarpeen, että kunnilla on itsellään entistä enemmän harkintavaltaa päättää valtuutettujen lukumäärästä. Uusi sääntelytapa antaa kunnille mahdollisuuden sopeuttaa valtuuston koko kunnan omaan johtamisjärjestelmään. Kunnat voivat siten entistä vapaammin muuttaa valtuuston kokoa sen mukaan, millainen toimielinorganisaatiomalli on käytössä. Sääntelytavan muutos mahdollistaa valtuuston koon pienentämisen nykyisestä.

## Kunnanhallitus

Kunnanhallituksen asema kunnan johtamisessa on keskeinen. Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa,

hallintoa ja taloutta (Kuntalaki 38 §). Kun valtuustolla on kokonaisvastuu kunnan toiminnasta sekä toiminnan ja talouden yhteensovittamisesta, kunnanhallituksen vastuu on käytännönläheisempää.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain 39 §:n mukaan:

- 1) vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta;
- 2) vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;
- 3) valvoa kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa;
- 4) edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta;
- 5) vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta;
- 6) vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta;
- 7) huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Kunnanhallituksen tehtävistä säännellään uudessa kuntalaissa nykyistä yksityiskohtaisemmin, mutta sisällöllisiä muutoksia ei ole tehty.

## Tarkastuslautakunta

Valtuuston on asetettava tarkastuslautakunta hallinnon ja talouden tarkastusta sekä arvioinnin järjestämistä varten (Kuntalaki 121 §). Tarkastuslautakunta toimii suoraan valtuuston alaisuudessa. Se valmistelee valtuustolle hallinnon ja talouden tarkastamiseen liittyviä asioita.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain 121 §:n mukaan:

- 1) valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;
- 2) arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla;

- 3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää;
- 4) huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteen sovittamisesta;
- 5) valvoa 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi;
- 6) valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Tarkastuslautakuntaa koskevia säännöksiä on selkeytetty siten, että tehtävänjako arviointia tekevän lautakunnan ja toimeenpanevan hallinnon, erityisesti kunnanhallituksen, välillä on selkeä. Tarkastuslautakunnan tehtäviksi on jäsennetty arviointi, tilintarkastuksen järjestäminen ja muut valmistelutehtävät. Arviointitehtävä käsittää kuntastrategiassa, taloussuunnitelmassa

ja -arviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisen, toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin. Arviointi perustuu arviointisuunnitelmaan ja sen tulokset raportoidaan vuosittain annettavassa arviointikertomuksessa. Lisäksi tarkastuslautakunnalle on säädetty uutena tehtävänä sidonnaisuusilmoitusten käsittelytehtävä.

Arviointi toteutetaan kunnanhallituksen ja lautakuntien sekä viranhaltijoiden toimintaa suunnitelmallisesti arvioiden. Kunnanhallituksella on päävastuu hallinnosta ja taloudesta, joten sen toimintaan kohdistuu erityinen arviointi.

Tarkastuslautakunta on valtuuston apuelin strategisen johtamisen kokonaisuudessa ja koko kunnan toiminnan kehittämisessä. Tarkastuslautakunta tuottaa tietoa strategisen johtamisen tueksi arvioimalla olennaisia kunnan toimintoja ja tavoitteita. Tarkastuslautakunnan rooli ja toimintakäytännöt voivat vaihdella kunnittain.

---

# 4 Hallintosäännössä hallintoa, päätöksentekoa ja toimintaa koskevat määräykset

Kuntalaki sisältää yleisluonteisia säännöksiä siitä, miten kuntien hallinto järjestetään. Valtuusto määrittää itse luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation rakenteestaan sekä toimielimistään, toimivallasta ja tehtävistä eri toimielinten ja toimijoiden kesken sekä muista hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä asioista hallintosäännössä.

Hallinnon järjestäminen tapahtuu hallintosäännöllä. Kuntalain 90 §:n mukaan kunnassa on oltava yksi hallintosääntö, joka sisältää määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämiseen, päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn sekä valtuuston toimintaan liittyvistä asioista.

Hallintosääntö ei ole kunnalle uusi velvoite. Edellisen kuntalain mukaan kunnassa saattoi olla useita johtosääntöjä, jotka saattoivat koskea yksittäistä toimielintä. Uutta sääntelyssä on se, että kunnassa on enää vain yksi hallintosääntö, johon kootaan kaikki päätöksentekoa, hallintoa ja toimintaa ohjeistavat säännöt ja määräykset. Hallintosääntö voi jakautua useisiin erillisiin asiakirjoihin, mikäli se on tarpeen organisaation laajuuden vuoksi. Erillistä valtuuston työjärjestystäkään ei enää tarvita.

Kuntalain 90 §:n mukaan valtuusto päättää hallintosäännössään ainakin:

- 1) hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä seuraavista asioista:
  - a) toimielimistä ja johtamisesta
  - b) kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä
  - c) henkilöstöorganisaatiosta
  - d) taloushoidosta
  - e) hallinnon ja talouden tarkastuksesta
  - f) sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta
- 2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä seuraavista asioista:
  - a) toimivallan siirtämisestä
  - b) toimielinten kokoontumisesta
  - c) varajäsenten kutumisesta
  - d) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä
  - e) kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta
  - f) kunnanhallituksen edustajan ja kunnanjohtajan tai pormestarin läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa
  - g) muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa
  - h) toimielinten päätöksentekotavoista sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä
  - i) esittelystä
  - j) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta
  - k) asiakirjojen allekirjoittamisesta
  - l) asiakirjahallinnon järjestämisestä
  - m) asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista

## Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen

---

- n) 23 §:ssä tarkoitetun aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista
  - o) viestinnän periaatteista
  - p) menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi
- 3) valtuuston toimintaan liittyvistä seuraavista asioista:
    - a) valtuuston kokousmenettelystä
    - b) varavaltuutetun kutumisesta valtuutetun tilalle
    - c) valtuutetun aloitteen käsittelystä
    - d) valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä
    - e) kokouksiin osallistumisesta ja kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti
    - f) valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa, jos ne ovat tarpeen kokouksen kulun turvaamiseksi.



---

# 5 Organisoituvapaus ja vaihtoehtoiset toimielinorganisaation mallit

Kunnan muiden toimielinten perustaminen on valtuuston omassa harkinnassa. Valtuusto voi kuntalain 30 §:n mukaan asettaa lautakuntia, tai niiden sijasta toimivia valiokuntia, sekä johtokuntia ja jaostoja. Tässä ei ole sisällöllisiä muutoksia verrattuna edelliseen kuntalakiin. Kunnat voivat edelleen päättää muista toimielimistään ja niiden lukumäärästä. Niiden tarpeellisuuden harkitsee valtuusto päättäessään kunnan organisaatiosta.

Uusi kuntalaki ei siis sääntele, mitä muita toimielimiä tai kuinka monta niitä kunnassa on oltava. Erityislainsäädäntö voi määrätä, että tiettyä tehtävää varten on perustettava kunnallinen viranomainen. Kunta voi tällöin päättää, mikä toimielin tehtävästä huolehtii. Yleisimmin kyseessä on lautakunta, mutta toimielin voi olla myös kuntien yhteinen lautakunta tai valiokunta.

Kuntalaki ei myöskään sääntele, miten toimielimet kunnassa on organisoitava. Kuntalaki tunnistaa nyt ensimmäistä kertaa vaihtoehtoiset toimielinorganisaation mallit, joita ovat vakiintuneen perusmallin lisäksi valiokuntamalli ja puheenjohtajamalli (Kuntalaki 31 §). Nämä ovat laissa annettuja esimerkkejä organisaatiomalleista, eli muutkin mallit ovat mahdollisia. Kuntalain tarkoituksena ei ole asettaa esteitä kuntien omalle kehitystyölle. Kunnat voivat siten kehittää organisaatiomallejaan vapaasti ja paikallisiin olosuhteisiin sopivalla tavalla. Myös edellä mainittujen tapojen edelleen kehittäminen on mahdollista.

Organisaatiomallien tunnistamisen tarkoituksena on tukea sitä, että kunnat voivat toimintaympäristön muu-

tosten vuoksi edelleen kehittää ja arvioida toiminnan kannalta tehokkaimmat ja sopivimmat tavat organisoida toimintansa. Organisoitumallit voivat vaihdella merkittävästikin kunnittain.

Vaihtoehtoisilla organisaatiomalleilla on erilaisia vaikutuksia toimielinten ja toimijoiden välisen vallan ja vastuun jakautumiseen. Kukin kunta valitsee toimintakulttuuriinsa sopivimmat organisaatiomallit.

## Perusmalli

Suurin osa kunnista toimii tällä hetkellä vakiintuneen perusorganisaatiomallin mukaisesti. Kunnassa on pakolliset toimielimet eli valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Lisäksi kunnassa voi olla lautakuntia sekä johtokuntia ja jaostoja, joiden tarpeellisuuden, tehtäväalueen, määrän ja nimen kunta itse päättää.

Lautakunnalla tarkoitetaan toimielintä, joka toimii kunnanhallituksen alaisena ja hoitaa niitä pysyväisluonteisia tehtäviä, joita valtuusto kunnan hallinto-organisaatiosta sekä toimivallan jaosta ja tehtävistä päättäessään on sille antanut. Lautakuntiin voidaan valita jäseniä valtuuston ulkopuolelta, ellei kunnan hallintosäännössä toisin määrätä.

Monissa kunnissa on neljä–viisi lautakuntaa, joiden tehtäväalue on laaja. Lautakunnat vastaavat tehtäväalueensa mukaisesta päätöksenteosta, asioiden valmistelusta kunnanhallitukselle ja valtuustolle sekä niiden päätösten täytäntöönpanosta. Lautakuntien vastuulla

olevat tehtävät ja palvelut eroavat kunnittain johtuen niiden organisoitavasta ja määrästä.

Lautakuntia organisoidaan tällä hetkellä kahdella eri tavalla, joko hallinnonaloittain tai elämäнкаariajattelun mukaisesti. Perinteisesti kunnat ovat perustaneet lautakunnan kunkin toimialan tehtävien hoitoa varten. Kunnassa on esimerkiksi sosiaali- ja terveys-, opetus- ja kulttuuri- sekä tekninen lautakunta, jolloin saman hallinnon alan asiat on koottu yhteen.

Elämäнкаaren vaiheisiin perustuvassa ajattelussa palvelutoiminnan johtaminen ja asiakastyö on organisoitu väestöryhmän tarvitsemien palveluprosessien mukaisesti. Mallilla tavoitellaan asiakaslähtöisempiä palveluja, kun saman väestöryhmän palvelut kootaan yhdeksi kokonaisuudeksi. Lautakuntaorganisaatio voidaan rakentaa esimerkiksi lasten, nuorten ja lapsiperheiden asioista, työssäkäyvien asioista ja ikääntyvien asioista vastaaviksi lautakunniksi.

Vaalilain edellyttämät lautakunnat ovat pakollisia toimielimiä. Kunnan keskusvaalilautakuntaa ja äänestysalueiden vaalilautakuntia kuntalain säännöksessä ei erikseen mainita, koska niiden asettamisesta säädetään vaalilaissa ja niillä on vain vaalien järjestämiseen liittyviä tehtäviä. Ne eivät hoida kunnan perustehtäviä.

Kunnilla voi myös olla yhteislautakuntia. Yhteislautakunta on lautakunta, jossa kuntalain 51 §:n mukaisesti yhden kunnan lautakunta hoitaa myös muiden kuntien kyseessä olevan lautakunnan toimialaan kuuluvat tehtävät niin kutsutun vastuukuntamallin mukaisesti. Yhteislautakuntana toimii lautakunta, joka on yhden yhteistoimintaan osallistuvan kunnan lautakunta, ja hoitaa yhteistoimintasopimuksessa sovittuja tehtäviä kaikkien kuntien puolesta. 2000-luvulla yhteislautakunnat ovat lisääntyneet siten, että vuoden 2009 alussa kaksi kolmasosaa kunnista oli mukana jossain yhteislautakunnassa.

Johtokunta voi olla lautakunnan tai kunnanhallituksen alainen ja se voidaan asettaa liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten (Kuntalaki 30 §). Johtokun-

nan jäsenet voidaan valita valtuuston päätöksellä tai kunnan asukkaiden, henkilöstön tai palvelun käyttäjien esityksestä. Johtokunta on tarkoitettu lähinnä erilaisten laitosten toiminnasta vastaavaksi toimielimeksi. Laitos voi olla esimerkiksi kunnallinen liikelaitos, koulu tai päiväkotit. Kunnallisella liikelaitoksella on aina oltava johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa, vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Lisäksi kunnanhallituksessa, lautakunnassa tai johtokunnassa voi olla tarvittaessa jaostoja. Jaostoilla voidaan tehostaa kyseisen toimielimen vastuulle kuuluvien asioiden valmistelua, sillä niissä toimivat jäsenet voivat perehtyä käsiteltäviin asioihin laajemmin ja syvällisemmin kuin koko toimielin. Yleisimmin kunnanhallituksessa on yksi jaosto, henkilöstöjaosto.

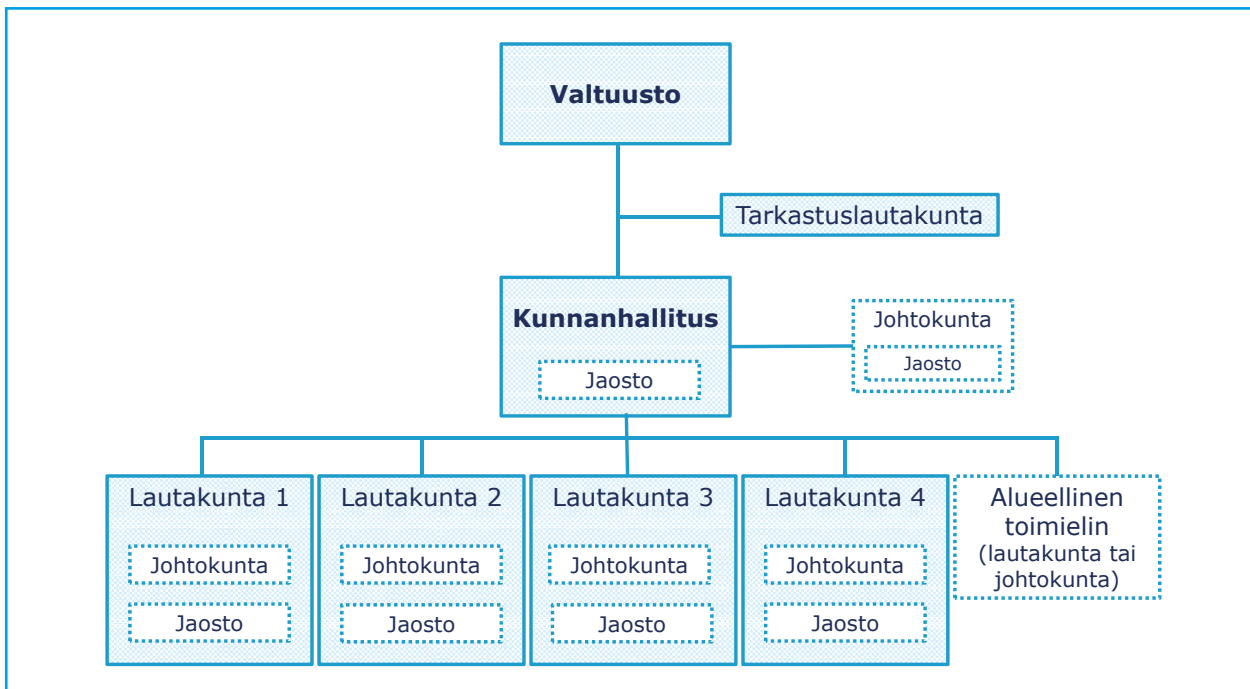
Myös alueellisia lautakuntia tai johtokuntia voidaan asettaa edistämään kunnan osa-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia (Kuntalaki 36 §). Tämä on ollut mahdollista aikaisemminkin. Kunta voi itse päättää, onko näitä yksi vai useampi. Valtuusto voi päättää, että alueellisen toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan kunnan asianomaisen osa-alueen asukkaiden esityksestä.

Alueellisen toimielimen kuntalaissa määritellyinä tehtävinä on kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä kunnan osa-alueen kehittäminen. Alueelliselle toimielimelle tulee myös varata mahdollisuus lausunnon antamiseen kuntastrategian sekä talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa sekä asioissa, joiden ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus kunnan asukkaiden ja palvelun käyttäjien elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Muut alueelliselle toimielimelle annettavat tehtävät valtuusto määrittelee hallintosäännössä. Alueellisille toimielimille on mahdollista siirtää palvelutehtäviin liittyvää päätösvaltaa, konkreettisia alueen kehittämistehtäviä sekä budjettivaltaa.

Halutessaan kunta voi tyypistää toimielimensä

minimiin, mistä voidaan käyttää nimitystä Valtuusto-kunnanhallitus -malli. Tällöin kunnanhallitus hoitaa myös lautakuntien tehtävät niin pitkälle, kuin laki antaa mahdollisuuden. Malli on käyttökelpoinen etenkin silloin, kun kunnan omana toimintana hoidettavat tehtävät ovat vähäisiä laajan kuntien välisen yhteistoiminnan vuoksi (esim. sosiaali- ja terveyspalvelut sekä opetus- ja

kulttuuritehtävät kuntien yhteistyönä hoidettuja). Kunnassa säilyy pakollinen tarkastuslautakunta. Tarvittaessa kunnassa on myös erityislainsäädännön velvoittama viranomaistehtävistä vastaava lautakunta, ellei näitä tehtäviä järjestetä yhteistoiminnassa naapurikuntien kanssa<sup>2</sup>. Tässä mallissa on kunnanhallituksen sisäisille jaostoille lisääntynyt tarve.



Kuva 1 Perusmalli

<sup>2</sup> Kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) 5 §:n mukaan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät hoitaa kunnan määräämä toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus.



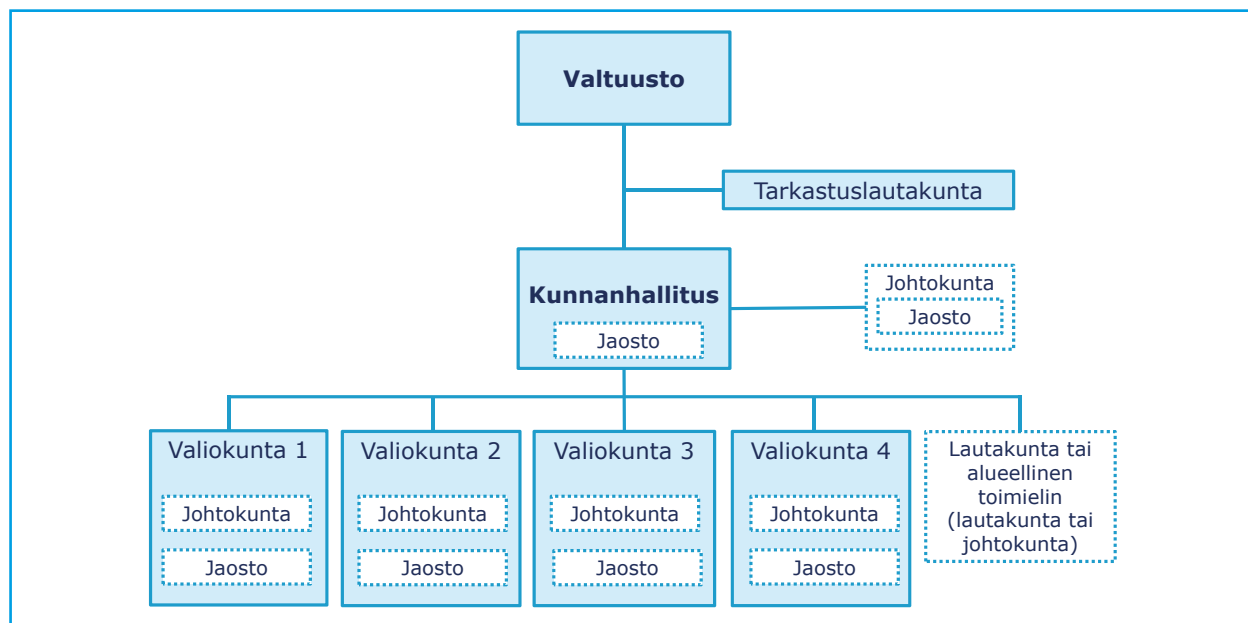


## Valiokuntamalli

Valiokuntamallissa perinteiset lautakunnat korvataan valiokunnilla. Ero lautakunnissa ja valiokunnissa on kokoonpanossa. Valiokuntamallissa kunnanhallitukseen ja valiokuntaan valitaan jäseniksi vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja (Kuntalaki 31 §). Valiokunnat toimivat lautakuntien tavoin kunnanhallituksen alaisina. Lautakuntaa voidaan 31.1 §:n 1 kohdan nojalla kutsua valiokunnaksi, jos lautakuntaan voidaan valtuuston päätöksen nojalla valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

Kunnat voivat itse päättää valiokunnista sekä niiden tehtäväalueista ja lukumääristä. Valtuuston päätöksellä voidaan siirtyä lautakuntamallista valiokuntamalliin. Valiokunta voi hoitaa samoja tehtäviä kuin lautakuntakin. Valiokuntamalli voidaan organisoida kahdella eri tavalla:

1) Kuntalain mukainen organisointitapa, joka korostaa vaaleilla valittujen valtuutettujen asemaa sekä poliittista vastuuta. Valtuutetuista ja varavaltuutetuista koostuville valiokunnille siirretään kokonaisuudessaan kaikki ne päätöksenteko- ja viranomaistehtävät, joista aikaisemmin huolehtivat lautakunnat. Kunnassa säilyy pakollinen tarkastuslautakunta, joka myös voi kokoonpanonsa puolesta olla valiokunta. Kunnassa voi myös olla sekamalli, sekä lautakuntia että valiokuntia. Valiokunnissa voi olla johtokuntia ja jaostoja. Keskeisenä ajatukseen on se, että valtuutetut eivät ole kunnan muusta hallinto-organisaatiosta irrallisia strategisia päätöksentekijöitä, vaan heillä on vastuu valiokunnan jäsenenä myös päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Valiokuntamalli vahvistaa valtuuston asemaa suhteessa erityisesti kunnanhallitukseen. Samoin valtuuston



Kuva 2 Kuntalain valiokuntamalli

## Valiokuntamalli tarjoaa areenoita keskustelulle ja yhteiselle valmistelulle

Nykypäivän kuntajohtamisessa keskeistä on tarjota mahdollisuuksia asioiden valmisteluun, osallistumiseen ja yhteiseen keskusteluun. Kuntien päätöksenteossa olevat asiat ovat usein laajoja ja monitahoisia, joten valtuutettujen asiantuntemuksen kytkeminen valmisteluprosessiin riittävän varhaisessa vaiheessa on keskeistä. Osallisuus ja kuntalaisdemokratian varmistaminen edellyttävät toimivia hallinto- ja päätöksentekorakenteita.

Valiokuntamalli on ollut Kempeleen kunnassa käytössä vuodesta 2009. Muutos pohjautuu pitkäjänteiseen hallinnon kehittämistyöhön. Kempeleessä otettiin jo vuonna 1997 käyttöön ns. tiimimalli. Valtuusto ja kaantui viiteen eri tiimiin kolmen lautakunnan lisäksi. Tiimit olivat elinkeinotiimi, palvelutiimi, ympäristötiimi, kuntakuva ja markkinointitiimi ja kuntalaisten aktivointi- ja tiimi. Tiimimalli oli käytössä myös seuraavalla valtuustokaudella 2001–2004. Tällöin tiimien nimet ja tehtävät kuitenkin muuttuivat. Tiimimalli kehitti valtuuston roolia kunnanjohtamisjärjestelmässä ja sen kehityksen tuloksena syntyi valiokuntamalli. Silloisella kunnanjohtajalla Kari Ahokkaalla oli merkittävä rooli Kempeleen hallinnon kehittämisessä.

Kempeleessä toimii neljä valiokuntaa: palvelu-, resurssi-, elinvoima- ja yhteisöllisyysvaliokunta. Valiokuntatyöhön osallistuvat varsinaiset valtuutetut ja puheenjohtajina toimivat valtuuston varapuheenjohtajat. Valtuustosta ainoastaan kunnanhallituksen jäsenet eivät osallistu valiokuntatyöskentelyyn.

Valiokuntamallissa valtuutetut pääsevät jo varhaisessa vaiheessa konkreettisesti osallistumaan valmisteluprosessiin ja vaikuttamaan päätösesityksiin valiokuntien ohjauksen kautta. Perinteisesti lautakuntien kokouksissa päätösesitysten on oltava valmiina. Kempeleessä valiokuntien jäsenet pääsevät sen sijaan ohjaamaan,

mitä asioita ja millä tavalla niitä viedään eteenpäin ja päätöksentekoon.

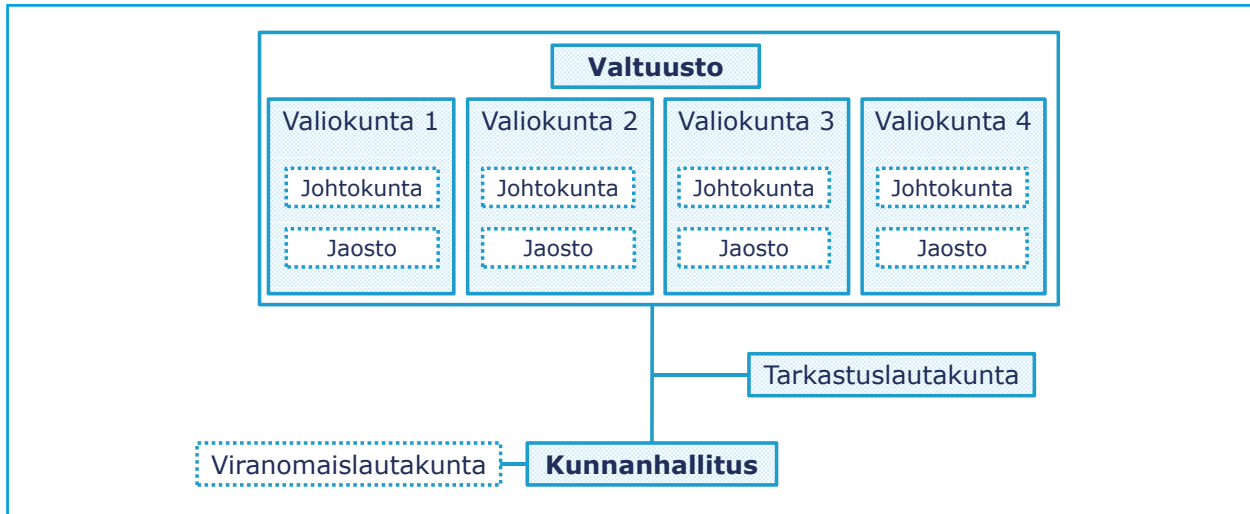
Valiokuntamallin toimivuutta voidaan tarkastella monesta näkökulmasta, esim. kuntalaisten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden perspektiivistä. Luottamushenkilöille valiokuntamallin myönteisinä puolina ovat näyttäytyneet mm. valtuuston roolin vahvistuminen kunnan strategisena johtajana ja sektorirajojen poistuminen. Toisaalta valiokuntamallin haasteena on uudentyyppisen valmisteluprosessin omaksuminen. Kempeleessä mallia kehitetään edelleen mm. siten, että kuntalaiset saadaan tulevaisuudessa entistä tiiviimmin mukaan kunnan yhteiseen kehittämiseen.

Onnistuakseen valiokuntamalli edellyttää eri toimijoilta saumatonta yhteistyötä ja sitoutumista valmisteluprosessiin. Myös eri valiokuntien välinen yhteistyö korostuu. Kempeleessä valiokunnat pitävät muun muassa yhteiskokouksia keskeisten asioiden valmistelussa. Valiokuntien puheenjohtajat ja vastuuhenkilöt myös koontuvat usein yhteistyön kehittämisen, suunnittelun ja arvioinnin merkeissä.

Valiokuntamallin toimivuutta on Kempeleessä selvitetty valtuutetuille toteutetulla arviointikyselyllä. Sen mukaan luottamushenkilöt ovat kokeneet, että nykyinen malli on pääsääntöisesti lisännyt vaikutusmahdollisuuksia valmistelussa oleviin asioihin sekä mahdollistanut valiokuntien oma-aloitteisen asioiden vireille laittamisen.

Tulevaisuudessa mm. kunta- ja sote-uudistus haastavat kunnat pohtimaan uusia keinoja kuntalaisten ja luottamushenkilöiden sitouttamiseen yhteiseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Toimivaksi rakennettu valiokuntamalli voi olla yksi keino vastata tähän tarpeeseen.

Antti Ollikainen, Kempeleen kunnanhallituksen puheenjohtaja 2015–2016



Kuva 3 Kunnanhallituksen asemaa korostava valiokuntamalli

puheenjohtajan asema suhteessa kunnanhallituksen puheenjohtajaan korostuu.

Valiokunta ei sovi kunnan osa-alueen asioita edistävänä alueelliseksi toimielimeksi, sillä valiokuntaan voidaan valita kuntalain 31 §:n mukaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Mahdollista kuitenkin on, että valiokuntamallilla toimivassa kunnassa on yksi tai useampi alueellinen lautakunta.

2) Kunnanhallituksen asemaa korostava organisoititapa. Valtuutetuista ja varavaltuutetuista koostuville valiokunnilla ei ole virallista päätösvaltaa yksittäisissä asioissa, eikä niille ole delegoitu erityislainsäädännön viranomaistehtäviä. Ne osallistuvat lähinnä asioiden poliittiseen valmisteluun ja laittavat asioita omaaloitteisesti vireille. Päätöksenteko on keskittynyt kunnanhallitukselle. Kunnassa säilyy pakollinen tarkastuslautakunta. Lisäksi kunnassa on erityislainsäädännön

viranomaistehtävistä vastaava lautakunta<sup>3</sup>. Valiokunnissa voi olla johtokuntia ja jaostoja.

## Puheenjohtajamalli

Puheenjohtajamallissa lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajat valitaan kunnanhallituksen jäsenistä (Kuntalaki 31 §). Puheenjohtajamalli voidaan siis toteuttaa joko perusmallin tai valiokuntamallin pohjalta.

Malli korostaa kunnanhallituksen jäsenten poliittista vastuuta ja asemaa päätöksenteossa. Mallin myötä luottamushenkilöjohtamisen merkitys kunnan kokonaisohjauksessa korostuu. Toisaalta valta ja vastuu keskittyvät kunnanhallitukseen ja muutamille luottamushenkilöille. Mallissa lautakunnan tai valiokunnan puheenjohtaja on kunnanhallituksen jäsen ja usein myös valtuutettu, joten tehtäväkokonaisuuden hoitamisen vähintään osa-aikaisesti voi usein olla perusteltua.

<sup>3</sup> Kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) 5 §:n mukaan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät hoitaa kunnan määräämä toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus.

## Puheenjohtajamalli vahvistaa luottamushenkilöjohtamista

”Puheenjohtajamallissa kunnanhallitus muodostuu ainakin osittain lautakuntien puheenjohtajista. Kun lautakuntien puheenjohtajiksi valittavat hallituksen jäsenet ovat yleensä myös valtuutettuja, puheenjohtajista tulee joko päätoimisia tai osa-aikaisia luottamushenkilöitä. Luottamushenkilöjohtamisen merkitys kunnan kokonaisohjauksessa korostuu, ja mallin käyttöönotolla voidaan korostaa poliittisen vastuun toteutumista. Puheenjohtajien ja johtavien viranhaltijoiden välinen työnjako edellyttää tällöin selkeitä pelisääntöjä.”

Edellä oleva teksti on lainaus kuntalain perusteluista. Porissa pohdittiin puheenjohtajamallin käyttöön ottoa, mutta päädyttiin kuitenkin siihen, ettei se ole tällä hetkellä ajankohtaista. Menemättä tarkemmin porilaisen pohdinnan lopputuloksen motiiveihin, voi puheenjohtajamallia tarkastella kolmesta näkökulmasta: talouden ohjauksen, demokratian sekä kunnan viranhaltija- ja luottamushenkilöjohtamisen välisen suhteen näkökulmasta.

Talouden ohjauksen näkökulmasta mallia voidaan pitää hyvänä. Erityisesti talousarvion valmistelussa ja täytäntöönpanossa suora tiedonkulku kunnanhallituksen ja lautakunnan välillä olisi eduksi. Näin voitaisiin nopeuttaa budjettiprosessia ja sitoa hallintokunnat tiukemmin kunnanhallituksen suorittamaan talouden ohjaukseen. Tällä hetkellä kunnissa ei välttämättä ole foorumia, jossa lautakuntien puheenjohtajat ja kunnanhallitus olisivat säännöllisessä vuorovaikutuksessa keskenään. Talousarvion valmistelussa syntyy tunnetusti vastakohta-asetelmia kunnanhallituksen ja lautakuntien kesken. Hallitus tarkastelee kuntaa kokonaisuutena, kun taas lautakunnille tärkeintä on oman talousarvion toteuttaminen. Puheenjohtajamallin voidaan katsoa lisäävän talouden ohjauksen näkökulmasta kunnan kokonaisuuden ymmärtämistä ja vähentävän osaoptimointia – lautakunnathan tarkastelevat omaa toimintaansa nykyisten budjetoitapojen mukaisesti lähinnä yhtenä tulosalueena eikä kuntaorganisaation eri toimijoiden välisenä prosessina.

Demokratianäkökulmasta puheenjohtajamallia vierastetaan, koska sen nähdään keskittävän valtaa luottamushenkilöille, jotka toimivat sekä kunnanhallituksessa että lautakunnan puheenjohtajana. Tämä on ymmärrettävää ottaen huomioon, että nykyaikaisessa kunnassa lautakuntien määrä on vähäinen. Onhan lautakuntien jäsenyys perinteisesti toiminut rekrytointikanavana kunnallisiin luottamustehtäviin. Ymmärrettävää on myös, että puheenjohtajamalli ei saa johtaa kunnanhallitusten ja lautakuntien jäsenmäärän merkittävään kasvattamiseen. Toisaalta puheenjohtajien rekrytoinnin tekee haasteelliseksi ajankäyttö ja tehtävästä maksettava korvaus. Kukapa luopuisi omasta siviilityöstään saamatta siitä kohtuullista korvausta? Muussa tapauksessa puheenjohtajiksi rekrytoituvien valikoima supistuu kovasti.

Kunnan viranhaltija- ja luottamushenkilöjohtamisen välisen suhteen näkökulmasta puheenjohtajamalli on suotava, kunhan työnjako on selkeä. Pormestarihallitus tulee todennäköisesti yleistymään suomalaisissa kunnissa ja luottamushenkilö- sekä viranhaltijajohdon työnjako tulee joka tapauksessa uuteen tarkasteluun. Sujuva luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon yhteistyö tukee viranhaltijajohtoa tämän työssä. Taloudellisesti huonoina aikoina toimivalla yhteistyöllä saavutetaan parhaat tulokset vaikeiden päätösten valmistelussa ja täytäntöönpanossa.

Yhteenvedon edellä kirjoitetusta voi toivoa, että joku suomalaisista kunnista ottaa käyttöön puheenjohtajamallin ja testaa sen toimivuutta. Kuntien omat päätökset talouden kuntoon saattamisessa tulevat olemaan avainasemassa – kunta, joka jää seisomaan sateeseen ja odottamaan valtion väliintuloa normeja vähentämällä tai velvoitteita purkamalla, on tuhon tai ainakin pakkoliitoksen tiellä.

Aino-Maija Luukkonen  
Porin kaupunginjohtaja

---

## 6 Kunnanjohtaja ja pormestari edelleen vaihtoehtoisia

Kunnassa tulee 38 §:n mukaan olla kunnanjohtaja, mikäli valtuusto ei ole päättänyt pormestarin valinnasta. Pormestarin valitseminen kunnan johtoon on ollut mahdollista vuodesta 2006 lähtien. Kunnanjohtaja- ja pormestarimallit ovat vaihtoehtoisia ja toisensa poissulkevia. Kuntalain 38 §:n mukaan kunnanjohtaja tai hänen sijastaan pormestari johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan toimintaa, hallintoa ja taloudenhoitoa.

Kunnanjohtaja on virkasuhteinen kunnanjohtaja. Pormestarimallissa kunnanjohtajan korvaa päätoimisena luottamushenkilönä toimiva kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Kunnanjohtajan valinta korostaa ammatillista johtajuutta kunnassa. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan joko toistaiseksi tai määräajaksi (Kuntalaki 41 §). Kunnanjohtajan asemaan, valintaan tai tehtäviin ei ole tullut muutoksia verrattuna edelliseen kuntalakiin.

Lainsäädännöllisesti kunnanjohtajan asema kunnan johtajana on hyvin vahva. Kunnanjohtaja ei ole pelkästään pannut täytäntöön toimielinten päätöksiä ja johtanut henkilöstöorganisaatiota, vaan hänellä on merkittävä rooli myös kunnan tavoitteenasettelussa ja toiminnan suuntaviivojen linjaamisessa. Kunnan johtaminen on kuntalaisten näkökulmasta henkilöitynyt kunnanjohtajaan, ei niinkään valtuuston tai kunnanhallituksen puheenjohtajaan.

Pormestarin valinta kunnanjohtajan sijasta korostaa poliittista johtajuutta ja lisää poliittisen vastuun merkitystä. Poliittinen päätöksenteko vahvistuu sekä poliittinen ohjaus ja viranhaltijavalmistelun ja poliittisen päätöksenteon välinen raja selkeytyy.

Valtuusto valitsee pormestarin enintään toimikaudекseen. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu (Kuntalaki 44 §). Pormestarin toimikauden sitominen valtuuston toimikauteen tarkoittaa, että jokaisella valtuustolla on oikeus vaalien jälkeen valita pormestari. Pormestarin asemaan, valintaan tai tehtäviin ei ole tullut muutoksia verrattuna edelliseen kuntalakiin.

Pormestarimallin käyttöönottavassa kunnassa pormestari hoitaa sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviä, että perinteisesti kunnanjohtajalle kuuluvia tehtäviä. Käytännössä pormestarin tehtävät sisältävät sekä poliittisia että ammatillisia tehtäviä. Tämä voi aiheuttaa epäselvyyksiä työnjaosta ja tehtävistä ylimmän viranhaltijajohdon kanssa. Pormestarimalliin siirtyneissä kunnissa tarvitaan myös ylintä viranhaltijaa, joka johtaa kunnan operatiivista toimintaa ja henkilöstöorganisaatiota.

Kunnanjohtajan ja pormestarin tehtävät perustuvat lakiin, hallintosäännön määräyksiin sekä valtuuston ja kunnanhallituksen päätöksiin. Pormestarimallissa voi olla myös apulaispormestareita, joiden tehtävistä määrätään kunnan hallintosäännössä (Kuntalaki 45 §). Kunnanjohtajalla on päävastuu asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallituksessa. Kunnanjohtaja toimii poliittisen päätöksenteon toteuttajana ja toimivan henkilöstöorganisaation vastuullisena johtajana. Pormestarijärjestelmässä esittelijänä voi toimia pormestari itse tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija.

Kunta voi halutessaan siirtyä kunnanjohtajamallista pormestarimalliin. Mikäli kunta siirtyy pormestarimal-

liin, toistaiseksi virkaan valittu kunnanjohtaja siirretään hänelle soveltuvaan toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Määräaikainen kunnanjohtaja siirretään jäljellä olevaksi määräajaksi toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen

siirretyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut (Kuntalaki 41 §). Tässä ei ole tapahtunut muutoksista verrattuna edelliseen kuntalakiin.

## Kunnanjohtaja- ja pormestarimallien eroavaisuudet johtavan viranhaltijan näkökulmasta

Työskentelin vuodet 2010–2013 Pirkkalan kunnan kansliapäällikkönä pormestarin alaisuudessa kunnan johtavana viranhaltijana ja vuoden 2014 alusta siirryin Kangasalle kunnanjohtajaksi. Molemmat kunnat ovat nopeasti kasvavan ja kehittyvän Tampereen kaupunkiseudun kehyskuntia. Tarkastelen kirjoituksessani näiden kahden johtamismallin – siis pormestarimallin tai kuntajohtajamallin – eroja kertoen hieman kokemuksia ja näkemyksiä molemmista.

Pirkkalan kunnan pormestarijärjestelmän kehittämisarportissa kerrotaan, että kuntalain mukaisesti pormestarin laki-säätöisenä tehtävänä on kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kansliapäällikön tehtävistä samassa raportissa todetaan mm. seuraavaa: Pirkkalassa pormestari nimittää johtavassa tai itsenäisessä asemassa olevista viranhaltijoista osastopäälliköt. Hallinto-osaston osastopäällikkö toimii pormestarin alaisena kunnan operatiivista toimintaa johtavana kansliapäällikkönä. Kansliapäällikön tehtävänä on avustaa pormestaria ja kunnanhallitusta kunnan johtamisessa ja koordinoida kunnan toimintaa pormestarin alaisuudessa. Käytännössä työnjako pormestarin ja virkajohdon välillä toimii siten, että poliittiseen johtamiseen kuuluvat tehtävät ovat pormestarin tehtäviä ja hallinnon, talouden ja muun toiminnan johtaminen on pääsääntöisesti virkajohdon tehtävänä.

Pormestarimallin selkeät edut liittyvät kokemuksiini mukaan sen mahdollistamaan vahvaan poliittiseen johtamiseen, jota hyvä virkamiesvalmistelu voi osaltaan tukea. Pormestarimalli yhdistää käytännössä ammatillisen ja poliittisen johtajuuden. Mallin toimivuuden edellytys on pormestarin ja kansliapäällikön tehtävien selkeä määrittely ja toisaalta se, että sovitussa tehtävissä pysytään. Käytännössä siis kansliapäällikön on huomattava pysyä poissa poliittisten suuntaviivojen valmistelun areenoilta ja toisaalta pormestarin on pidättäydyttävä operatiivisesta johtamisesta. Yhteistyöni Pirkkalan pormestarin, Helena Rissasen, sujui luonnikkaasti molempien kunnioittaessa sovittuja pelisääntöjä. Parhaimmillaan pormestarimalli yhdistääkin vahvan poliittisen johtajuuden päämäärätietoiseen ja vaikuttavaan operatiiviseen johtamiseen.

Kuten aina, pormestarimallinkin sudenkuopat liittyvät tehtäviin valittujen pätevyyyteen ja sopivuuteen. Pirkkalan mallissa sisäänrakennettu ominaisuus on myös se, että pormestari valitsee kansliapäällikön, käytännössä kautensa ajaksi. Se voi teoriassa johtaa tilanteeseen, jossa pormestarin vaihtuessa kunnan ylin johto vaihtuu kokonaan ja jatkuvuus katkeaa. Toisaalta myös nimittävää voi tulla riippuvaiseksi nimittäjystä, joten tästä näkökulmasta kansliapäällikön valitseminen vakituisesti voi olla harkinnan arvoinen ajatus. Tampereen kaupunki toimikin näin nimetessään organisaatiolle aiemman

kolmen johtajan mallin sijaan vain yhden vakituisen virkamiestohtajan.

Kuntajohtajamallissa ero aiempaan työhöni kansliapäällikkönä on selkeä. Kuntajohtaja työskentelee virkamiestoiminnan ja politiikan rajapinnassa kunnanhallituksen työskentelyyn liittyen vastaten täysin itsenäisesti valmistelusta ja esittelystä hallituksessa. Siksi yhteistyön tiiveys kunnanhallituksen puheenjohtajan kanssa korostuu ja on edellytys sujuvalle päätöksenteolle kokouksissa.

Tärkeää on, että päätösvalmistelu kokonaisuudessaan etenee valtuuston hyväksymän kuntastrategian ja sitä täydentävien ohjelmien mukaisesti ja että olennaisissa, poliittisesti strategisissa kysymyksissä keskusteluyhteys hallituksen puheenjohtajan kanssa on avoin ja toimiva. Poliittisten suuntaviivojen tunnustelun tärkeä työväline ovat myös valtuuston puheenjohtajan koolle kutumat ryhmien puheenjohtajien tapaamiset, joissa ajankohitaiset, keskeiset asiat on helppo saattaa keskustelun agendalle.

Yhteistä sekä kansliapäällikön että kuntajohtajan työlle on vahva vuorovaikutteisuus: molemmat tehtävät edellyttävät oma-aloitteista, aktiivista yhteydenpitoa ja ymmärrystä siitä, mikä on sellainen valmistelussa oleva asia, josta on syytä keskustella johtavien luottamushenkilöiden kanssa ennen päätöskäsittelyä. Se asia voi olla pieni tai suuri, mutta tuo herkkyyks ja tilannetaju keskusteluun nostettavien asioiden valinnan suhteen näyttää kehittyvän ajan myötä.

Valintaakin on tehtävä, sillä jatkuva diskuteeraaminen ei ole mahdollista. Sekä kuntajohtajan että kansliapäällikön tehtävässä onnistuminen edellyttää luottamusta ja sen saavuttamiseen on investoitava. Luottamus voi syntyä vain keskustelujen, yhteisten kokemusten, onnistumisten, yritysten ja erehdystenkin kautta.

Oskari Auvinen  
Kangasalan kunnanjohtaja

## 7 Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä

Kuntalaissa on uusi pykälä kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä. Kuntalain 40 §:n mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Muista tehtävistä määrätään kunnan hallintosäännössä.

Uuden sääntelyn tarkoituksena on kunnanhallituksen puheenjohtajan roolin selkeyttäminen ja toimintaedellytysten parantaminen. Sääntely korostaa osaltaan poliittista johtamista sellaisessa kunnassa, jossa toimii kunnanjohtaja.

Erityisenä haasteena kunnan johtamisessa on työnjako ja vastuu kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välillä. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävän sääntelyllä pyritään selkeyttämään puheenjohtajan ja kunnanhallituksen välistä työnjakoa. Pykälä on luonteeltaan informatiivinen ja toteava.

Kuntien toimielinorganisaatiot sekä toimintakulttuurit ja käytännöt vaihtelevat suurestikin, joten tarkemmista puheenjohtajan tehtävistä kukin kunta määrää omassa hallintosäännössään.

Kunnanhallituksen puheenjohtajalla on erityinen rooli ja merkitys kunnanjohtajan yhteistyökumppanina. Parhaimmillaan kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja toimivat kumppanuudessa, jolloin he luovat edellytyksiä toistensa työlle. Tärkeintä on, että he arvostavat toisten osaamista, tukevat toisiaan, luottavat toisiinsa ja välittävät toisilleen avoimesti tietoa.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan poliittinen johtajuus korostuu myös erottamismahdollisuudella. Valtuusto voi erottaa kunnanhallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kesken toimikauden, jos se on menettänyt luottamuksensa kyseiseen henkilöön (Kuntalaki 34 §). Tämä on kuntalaissa uusi säännös.



---

## 8 Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt vahvistavat poliittista johtamista

Kuntalain 33 §:n mukaan valtuusto voi päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja tai lautakuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä. Tämä on uusi säännös laissa, mutta näin on voitu toimia aiemminkin.

Säännöksen tarkoituksena on vahvistaa kunnan poliittista johtajuutta ja sen toimintaedellytyksiä. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät ovat lisääntyneet ja siten paine tehtävän päätoimiseen tai vähintään osa-aikaiseen hoitamiseen on kasvanut. Päätoimiset ja osa-aikaiset kunnanhallituksen puheenjohtajuudet ovat lisääntyneet etenkin suurissa kaupungeissa.

Kunnat itse arvioivat päätoimisten ja osa-aikaisten puheenjohtajien tarpeen ja määrän. Kunnat voivat päättää, missä toimitelmissä päätoimisia tai osa-aikaisia puheenjohtajia toimii ja miten pitkiä heidän toimikautensa ovat.

Päätoimisten ja osa-aikaisten puheenjohtajien etuna on, että he ehtivät perehtyä asioihin ja johtaa poliittista yhteistyötä ja keskustelua. Päätöksenteon laadukkuus ja nopeus voivat näin ollen parantua ja taloudellisia säästöjä voidaan saada aikaan. Lisäksi kunnan johtaminen henkilöityy heihin, mikä lisää läpinäkyvyyttä ja kuntalaisten luottamusta kunnan päätöksentekoon. Kuntalaisten suorat yhteydenotot poliittiseen päätöksentekijöihin mahdollistuvat entistä paremmin.

Riskinä voidaan pitää sitä, että muodostuu kahden

kerroksen luottamushenkilöitä. Riskinä voidaan nähdä myös se, että puheenjohtajat puuttuvat liikaa operatiiviseen johtamiseen, mikä johtaa johtamisen epäselvyyteen ja negatiiviseen toimintakulttuuriin. Poliittisten ja ammatillisten johtajien väliset yhdessä sovitut pelisäännöt ja hallintosäännön määräykset selventävät työnjakoa ja toimijoiden roolia.

Kuntalain tavoitteena on parantaa eri tehtävissä ja elämäntilanteissa olevien henkilöiden mahdollisuuksia hakeutua luottamustoimiin ja johtaviin luottamustoimiin. Kuntalakiin on sen vuoksi lisätty uusia säännöksiä päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden asemasta ja oikeuksista.

Kuntalain 80 §:n mukaan päätoimisella luottamushenkilöllä on oikeus saada virka- ja työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Päätoimisella luottamushenkilöllä on oikeus myös keskeyttää virkai tai työvapaansa ilmoittamalla siitä työnantajalleen vähintään kuukautta ennen työhön palaamista, mikäli luottamustoimen keskeytys johtuu vaalikelpoisuuden menettämisen tai erottamisen vuoksi. Nämä säännökset toivottavasti lisäävät luottamushenkilöiden halukkuutta ja käytännön mahdollisuuksia päätoimisiin luottamustoimiin.

Kuntalain 80 §:n mukaan osa-aikaisen luottamushenkilön on sovittava tarvittavasta vapaasta työnantajansa kanssa. Työnantaja ei voi ilman työhön liittyvää syytä kieltäytyä. Osa-aikaisen luottamustoimen hoita-

minen voi järjestyä erilaisin työaikajärjestelyin. Myös kunnan suunnitelmat ja pelisäännöt osa-aikaisten luottamushenkilöiden toiminnasta helpottavat osa-aikaisen luottamushenkilön työnantajan etukäteen varautumista tuleviin järjestelyihin.

Päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden kuukausipalkasta ja korvauksista päättää valtuusto (Kuntalaki 80 §). Heillä on myös oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata sekä työterveys- huollon palveluja. Valtuusto voi harkita suhteutetaanko päätoimisen luottamushenkilön kuukausipalkka esimerkiksi kunnanjohtajan kuukausipalkkaan. Päätoimisen

luottamustoimen työajasta ei ole laissa määräyksiä, vaan siihen voidaan soveltaa esimerkiksi kunnanjohtaja koskevia kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä. Erityisesti on tarpeen määritellä osa-aikaisen luottamustoimen työaika, mikä helpottaa kyseisen henkilön työaikajärjestelyjä varsinaisen työnantajan kanssa.

Poliittista johtajuutta voidaan myös vahvistaa valitsemalla sama henkilö valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Tähän mennessä yksikään kunta ei kuitenkaan ole valinnut samaa henkilöä molempien toimielinten puheenjohtajaksi.



Kuva 4 Kunnanjohtaja- ja pormestari mallin mahdollisuuksia ja eroja

## Kokoaikainen kunnanhallituksen puheenjohtajuus tuo lähemmäs valmistelua

Oulussa tehtiin vuonna 2013 toistaiseksi maan suurin monikuntaliitos. Oulu, Oulunsalo, Kiiminki, Haukipudas ja Yli-Ii päättivät vapaaehtoisesta liitoksesta ilman velvoittavaa lakia. Selvitystyön yhteydessä yhdistymishallitus päätti uudesta johtamisjärjestelmästä, jossa kaupunginhallituksen puheenjohtaja toimii kokoaikaisesti. Työaika on 50–100%. Lisäksi kolmen lautakunnan puheenjohtajat toimivat tehtävissään puolipäiväisinä.

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät ja toimivalta on kirjattu johtosääntöön seuraavasti:

vastaa poliittisesta yhteisjohtamisesta, yhteydenpidosta kuntalaisiin ja yhteisöihin sekä viestittää kaupungin tavoitteista; vastaa kansallisesta ja kansainvälisestä poliittisesta edunvalvonnasta sekä osallistuu verkosto- ja sidosryhmätyöhön; johtaa ja kehittää kaupunginhallituksen ja sen jaostojen toimintaa; hyväksyy kaupunginjohtajan viranhoitoon liittyvät matkat, koulutukset ja sopimusten mukaiset virkavapaudet sekä vuosiloman.

Olen toiminut Oulussa luottamushenkilönä vuodesta 1997 lähtien. Kokoaikaisen hallituksen puheenjohtajan tehtäviin siirryin oman yritykseni toimitusjohtajan tehtävistä. Tämä edellytti jonkin verran järjestelyjä ja alkuvaiheessa sitä helpotti joustava työaikamahdollisuus.

Kokemukset kahden vuoden aikana ovat olleet erittäin myönteisiä. Ennakkoon kuvittelin tuntevani kaupungin organisaation suhteellisen hyvin, mutta olin väärässä. Luottamushenkilö pääsee tällaisen tehtävän kautta hyvin lähelle valmistelua. Toisaalta virkamiehille luottamushenkilöt ovat uudella oululaisella mallilla aiempaa lähempänä. Nämä ovat laajentaneet ymmärrystäni ja kokemuksiani kunta-asioissa.

Meneillään oleva ajankohta on oululaisille erittäin mielenkiintoinen. Uusi Oulu tehtiin strategisena kuntaliitoksena, jonka takia rakentamistyö on edelleen kesken 1.1.2013 jälkeenkin. Toisaalta Oulun kaupungissa eletään voimakasta elinkeinoelämää koskettavaa

rakennemuutosta, joka on näkynyt yllättävän nopeana työpaikkojen häviämisenä. Tämä tai ainakin sen nopeus on tullut suurimmalle osalle meistä yllätyksenä. Näistä syistä kaupunginhallituksella on ollut reilusti töitä vaalikauden alusta saakka. Saimme laadittua kaikkien valtuustoryhmien yhteisen valtuustosopimuksen vaalikauden alussa. Laadimme myös yksimielisesti kaupungin uuden strategian, omistajapoliittiset linjaukset ja palvelumalli 2020 -linjaukset. Näiden ohjelmatoimen poliittisen valmistelun johtaminen on työllistänyt kaupunginhallituksen puheenjohtajaa vaalikauden alkuvaiheessa. Vuoden 2014 aikana päättäjiä on työllistänyt johtamisjärjestelmän uudistaminen ja palveluverkko-työryhmä. Kaupunginhallituksen kokouksien lisäksi toimin kahden jaoston varapuheenjohtajana. Työtehtäviini kuuluu lisäksi edunvalvonta ja edustustehtävät. Poliittiset neuvottelut ja yhteydenpito kuntalaisiin ja yhteistyökumppaneihin kuuluvat päivittäisiin työtehtäviin.

Koska Oulussa on selkeä virkamiesjohto, poliittisen johtamisen tuominen kaupungintalon arkeen sisältää myös riskin. Luottamushenkilöillä on mahdollisuus saattaa poliittisella ohjauksella organisaatio hämmennykseen. Jotta tällaiselta vältyttäisiin, on keskusteluyhteyden oltava toimiva virkamiesjohdon kanssa. Henkilökohtaisesti koen että tällaisesta ei ole ollut Oulussa vaaraa. Sen sijaan poliittinen johtaminen on saanut ryhtiä.

Uuden Oulun rakentamisessa on ollut paljon työtä. Ainakaan minulla ei olisi ollut mahdollisuutta hoitaa tehtävää oman työni ohessa. Toivon, että kokopäiväinen hallituksenpuheenjohtaja ja puolipäiväiset lautakuntien puheenjohtajat ovat edistäneet kokonaisuudessaan oululaista päätöksentekoa!

Riikka Moilanen  
Oulun kaupunginhallituksen puheenjohtaja

## 9 Johtajasopimus uusi velvoite

Kuntalaki sisältää kunnille uuden pakollisen velvoitteen laatia johtajasopimus. Kuntalain 42 §:n mukaan kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä.

Kunnat voivat harkita johtajasopimuksen sisältöä omien tarpeidensa mukaisesti, sillä kuntalain sisällön sääntely on hyvin yleistä. Kuntalain mukaan sopimukseen voidaan kirjata kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa sekä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan ilman erillistä irtisanomismenettelyä (Kuntalaki 43 §). Sopimuksessa voidaan sopia myös kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta.

Johtajasopimus selkeyttää työnjakoa kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välillä. Sopimus voi sisältää poliittisen ja ammatillisen johtamisen toimivaltaan, vastuunjakoon ja rooleihin liittyviä määräyksiä. Myös kunnan hallintosäännössä esitetään määräyksiä kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (Kuntalaki 90 §). Erityistä tarvetta työnjakoon ja tehtäviin liittyvien määräysten ottaminen johtajasopimukseen on silloin, kun kunnanhallituksen puheenjohtaja toimii päätoimisesti tai osa-aikaisesti.

Johtajasopimuksen sääntelyn tavoitteena on myös

parantaa kunnanjohtajan työn tulosten arviointia. Johtajasopimuksessa voidaan esimerkiksi määritellä kunnanjohtajan työn tavoitteita, niiden saavuttamisen edellytyksiä ja työn arvioinnin tapoja. Vuosittaiset tavoitteet voidaan kirjata myös johtajasopimuksen liitteeseen.

Kunnanjohtajan tehtävä on laaja ja vaativa ja siinä onnistumista on kuitenkin vaikea arvioida. Toisin kuin kunnan muut viranhaltijat, kunnanjohtaja voidaan irtisanoa myös epäluottamuksen perusteella. On tärkeää, että jo siinä vaiheessa, kun kunnanjohtaja ottaa viran vastaan, on puolin ja toisin mahdollisimman selkeä käsitys siitä, mitä tavoitteita kunnanjohtajalle asetetaan, miten johtajan onnistumista tehtävässään arvioidaan sekä mitkä ovat palkkauksen ja palkitsemisen perusteet sekä menettelyt johtamisen ristiriitatilanteissa.

Johtajasopimus on jatkossa osa kunnanjohtajan asemaan liittyvää sääntelyä ja osa kunnanhallituksen työnantajaroolia. Pykälän tarkoituksena on laillistaa johtajasopimus siten, että se antaisi kunnanjohtajalle turvaa erottamisen ja erokorvauksen suhteen.

Suosittelavaa on, että johtajasopimus valmistellaan mahdollisimman pian kunnanjohtajan valinnan jälkeen. Johtajasopimus hyväksytään kunnanhallituksesta. Mikäli johtajasopimus sisältää määräyksiä erokorvauksesta, hyväksytään se valtuustossa. (Kuntalaki 42 §).

## Johtajasopimus kuntajohtajan turvana

Johtajasopimukset kunnissa ovat yleistyneet kovaa vauhtia, onpa säännös tulossa jopa uuteen kuntalakiin. Johtajasopimuksesta voidaan olla montaa mieltä, osa kuntajohtajista ja luottamushenkilöistä pitää sitä turhana mutta valtaosa näkee sen tarpeellisuuden. Hyvin valmisteltuna johtajasopimus toimii hyvänä johtamistyökaluna ja kuntajohtajan turvana. Keskeistä on selkeyttää työnjakoa poliittisen ja ammattijohtamisen välillä sekä ainakin pääpiirteissään luoda painopistealueet tulevan vuoden tai tulevien vuosien varrelle. Samalla on myös tärkeää sopia miten mahdolliset ristiriitatilanteet ratkaistaan.

Hyvin valmisteltu johtajasopimus luo edellytyksiä kunnan pitkäjänteiselle kehittämistyölle. Edellytyksenä kuitenkin on, että osapuolet noudattavat yhteisesti sovittua sopimusta. Tämä on haasteellista, mutta ainut tie työrauhan ja työn edellytysten säilyttämiseksi.

Johtajasopimus ei saisi olla liian tarkkaan säännelty vaan siinä tulisi säilyttää tietty yleispiirteisyys. Liian tar-

kat konkreettiset tavoitteet voivat johtaa "harhateille" ja saattavat aiheuttaa jopa epäluottamuksen viriämisen kuntajohtajaa kohtaan mikäli kaikkiin tavoitteisiin ei päästä. Mikäli johtajasopimukseen laaditaan hyvinkin konkreettisia tavoitteita, tulisi niiden olla sellaisia joihin kuntajohtaja voi todella vaikuttaa ja jotka ovat myös käytännössä toteuttamiskelpoisia. Tästä perusperiaatteesta ei tulisi tinkiä.

Erokorvauksesta sopiminen mahdollisessa ristiriitatilanteessa, jossa sukset ovat pahasti ristissä, on hyvä asia ja sen tulisi sisältyä jokaisen kuntajohtajan johtajasopimukseen. Johtajasopimus olisi paras hyväksyttävä kunnanhallituksessa, toimiihan se kuntajohtajan esimiehenä. Sopimuksen käsittely valtuustossa voi julkisine käsittelyineen antaa liian paljon tilaa populismille ja irtopisteiden keräämiselle.

Olavi Kaleva  
Loviisan kaupunginjohtaja

# 10 Konsernijohtaminen jäntevöityy

Kuntien muodostaessa yhä monipolisempia kuntakonserneja, korostuu johtamisessa kokonaisuuden ymmärtäminen ja hallinta sekä aktiivisen omistajuuden avulla tavoiteltavat tulokset. Kuntakonserni muodostuu kunnasta ja sen määräysvallassa olevista yhteisöistä.

Toimintaympäristön muuttuessa nopeasti kunnalta ja kuntakonsernilta vaaditaan nopeaa reagointi- ja uusiutumiskykyä ja onnistunutta johtamista. Se tarkoittaa johtamisen, toimintatapojen, -prosessien ja rakenteiden jatkuvaa tarkastelua, toiminnan kokonaistuloksellisuutta sekä riskienhallintaa. Kiristyvä taloudellinen tilanne luo kuntajohtamiselle vielä erityisen paineen.

Uuden kuntalain säännöksissä korostetaan huomattavasti entistä kuntalakia enemmän omistajapolitiikan ja konsernijohtamisen merkitystä kunnan toiminnassa. Kuntalaki ottaa huomioon kuntien organisaatioiden muutoksen konsernimaisiksi sekä niiden verkostomaisen toiminnan. Laki selkeyttää konsernijohtamisen ja omistajapolitiikan määrittelyä ja vastuusuhteita.

Valtuuston tehtävänä on 14 §:n mukaan päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Valtuuston hyväksymässä kuntastrategiassa on 37 §:n mukaan otettava huomioon omistajapolitiikka. Linjauksen ja hyväksytyjen ohjeistusten pohjalta kunnanhallituksen tehtävänä on 39 §:n mukaan vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja omistajaohjauksesta sekä huolehtia sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Kuntalain uudet säännökset omistajaohjauksesta, kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeista sekä konsernijohtamista terävöittävät kuntakonsernin johtamista. Omistajaohjausta ja omistajaohjauksen välineitä pyritään selkeyttämään kuntalain 46 §:ssä. Omistajaohjauksen toimenpiteet voivat liittyä ainaakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin,

henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä vaikuttaa yhtiön tai muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Keskeistä omistajaohjauksessa on se, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Tässä lakisäateisillä kuntalain 47 §:n mukaisilla konserniohjeilla on keskeinen merkitys.

Konserniohjeissa annetaan kuntalain 47 §:n mukaan määräyksiä kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta, konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä, tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta, velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa, konsernin sisäistä palveluista, kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä, kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta. Sääntelyn tarkoituksena on yhdenmukaistaa menettelytapoja ja tehostaa kuntakonsernin johtamisen edellytyksiä. Konserniohjeilla ohjataan sekä kunnan omia toimielimiä ja viranhaltijoita että konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä.

Kuntalain 47 §:ssä ohjataan myös siihen, että kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Sääntelytapa ei estä hallituksen jäsenten valintaa poliittisin perustein, mutta ohjaa ottamaan hallituksen kokoonpanossa huomioon myös yhtiön toiminnan tuntemusta.

Kuntalain 48 §:n mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari, kuntaa johtava kunnanhallituksen puheenjohtaja ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä on määrättävä konsernijohtoon kuuluvien tehtävistä

ja toimivallan jaosta. Konsernijohto vastaa kuntalain mukaan omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä kuntakonsernissa, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Valtuusto johtaa kunnan toimintaa ja päättää omistajapolitiikasta osana kuntastrategiaa. Valtuusto päättää myös omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista. Vastuu konserniohjauksen toteuttamisesta on konsernijohdolla.

## Konsernijohtamisen vaikuttavuutta vahvistamaan

Kuntalain mukaiset omistajapolitiikan ja -ohjauksen velvoitteet korostavat uudella tavalla kunnan poliittisen ja ammatillisen johtamisen vastuita aiempaan verrattuna, ja konsernijohdon vastuita on laajennettu omistajaohjauksen toteuttamiseen. Kuntalaki edellyttää omistajaohjauksen ja konsernijohtamisen toimintakäytäntöjen arviointia. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tuo voimakkaita paineita omistajaohjauksen kehittämiseksi. Konserniohjauksen mahdollistamiseksi tarvitaan myös konserniohjeen ja hallintosäännön muutoksia. Viime kädessä kuntalain säästöjen hyödyntäminen edellyttää kuntakohtaisia ratkaisuja ja konkreettista johtamistyötä.

Kuntalain valmistelun aikana Kuntaliiton ja FCG Konsultointi Oy organisoivat Toimintakykyiset kuntakonsernit -verkostoprojektin 2013–2014, johon osallistui 18 suurta ja keskikokoista kuntaa. Projektin seminaareissa ja kuntakohtaisissa työpajoissa nousi esiin monia konsernijohtamisen ja ohjaukselineiden kehittämistarpeita, joita viestitettiin kuntalain valmistelijoilla.

Tytär- ja osakkuusyhteisöjen ohjauksessa keskustellaan jatkuvasti siitä, mitä osakeyhtiölaki estää ja mitä kuntalaki mahdollistaa. Tytäryhtiöissä toimitaan osakeyhtiölain mukaan, mutta kuntaomistajakin on omistaja. Omistaja voi esimerkiksi vaihtaa yhtiön hallituksen yhtiökokouksessa ja sitä kautta vaihtaa myös toimitusjohtajan. Siten valtaongelmissa on enemmän kyse johtajuuden puutteesta ja roolien epäselvyyksistä.

Konserniohjauksessakin keskeinen onnistumisen kriteeri on vuorovaikutus eri osapuolten välillä. Kunnan ja tytäryhteisön yhteinen etu on, että yhtiön toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet asetetaan selkeästi ja ymmärrettävästi.

Tavoitteiden täsmällisyys mahdollistaa tulokellisen toiminnan arvioinnin ja seurannan sekä säännöllisen raportoinnin. Kunnissa on lisääntymässä yhteisöjen salkuttaminen niiden strategisuuden, talouden ja toiminnan merkityksen sekä riskien suuruuden näkökulmasta. Salkutuksella on vaikutusta myös tytäryhteisöjen tavoitteiden ja seurannan tärkeyteen. Samalla voidaan tehdä arviointia, mitä yhtiöitä säilytetään, mitä kehitetään sekä mistä yhtiöistä luovutaan ja siirretään kokonaan markkinoille tai palautetaan emo-organisaation toiminnaksi.

Kunnissa on ollut paineita on kehittää yhteisöjen hallitusjäsenten asiantuntemusta, jota kuntalaki nyt hallituskokoonpanon näkökulmasta vaatii. Tarkoituksenmukaista olisi, että konserniohjeessa määrättäisiin hallitusten jäsenten nimitysperiaatteet ja kuvattaisiin läpinäkyvät menettelytavat.

Kokonaisuudessaan uusi kuntalaki mahdollistaa ja tukee voimakkaasti kunnan toiminnan ja kuntakonsernin johtamisen vaikuttavuuden parantamista. Kuntaliitto laatii erikseen omistaja- ja konserniohjauksesta suosituksen, joka laajentaa, konkretisoi ja täsmentää lain hengen mukaisesti johtamisen ja ohjauksen kehittämistä. Viime kädessä jokainen kunta omilla ohjeistuksillaan ja päätöksillään sekä erityisesti poliittisen ja ammatillisen johtamisen osaamisella ratkaisee, miten konsernijohtamista toteutetaan. Vielä keskeisempää on, miten kunnan johto osaa organisoida kuntaorganisaation vahvuudet hyödyntämään toimintaympäristön mahdollisuuksia hyvän tulevaisuuden varmistamiseksi.

Jarmo Asikainen  
FCG Konsultointi Oy:n kehitysjohtaja &  
Suomen Kuntaliiton projektipäällikkö

# 11 Kehittämisen lähtökohtana kuntastrategia ja johtamisjärjestelmän kokonaisuus

Kuntalain uudistamisessa on kohdistettu suuria odotuksia kuntajohtamisen kehittämiseen, ja etenkin poliittisen johtamisen kehittämiseen. Kunnallinen itsehallinto kuitenkin edellyttää, että kunnalla itsellään on päätösvalta organisoida toimintansa ja päättää toimintatapansa mahdollisimman vapaasti. Uudella kuntalailla ei ole tehty muutosta tähän kunnallisen itsehallinnon peruseriaatteeseen. Tämän vuoksi kuntalain pykälät ovat yleisluontoisia, jotka tarjoavat erilaisia vaihtoehtoja.

Kuntajohtaminen rakentuu kuntastrategiasta, kunnan johtamisjärjestelmästä sekä kunnan johtamis- ja päätöksentekokulttuurista. Johtamisjärjestelmässä on erotettavissa kuntajohtamisen prosessit ja välineet sekä organisoituminen, rakenteet ja roolit.

Tietyt toimielimet ja toimijat sekä johtamisen välineet ovat pakollisia kuntalain mukaan. Pakollisia toimielimiä ovat valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Toimijoista pakollisia ovat joko kunnanjohtaja tai pormestari. Johtamisen välineistä pakollisia ovat kuntastrategia, kunnan hallintosääntö ja kunnanjohtajan johtajasopimus.

Muuten kunnan johtamisjärjestelmä ja sen kehittäminen on kunnan itsensä päätettävissä. Kuntajohtamista tai sen kehittämistä ei voida ohjata lailla, vaan se tapahtuu organisaatiossa itsessään riippuen sen omasta toimintakulttuurista ja olosuhteista.

Kunnan johtamisjärjestelmän kehittämisen lähtökohtana ovat toimintaympäristön muutokset ja niiden analysointi. Kuntastrategian muuttuneiden linjausten

toteuttaminen voi edellyttää muutoksia johtamisjärjestelmässä. Lisäksi on syytä arvioida edustuksellisen demokratian ja suoran demokratian kokonaisuuden toimivuutta.

Kehittäminen voi fokusoitua niin prosessien ja työvälineiden kehittämiseen kuin rakenteiden, toimintamallien ja vastuiden kehittämiseen. Joskus on tarpeen kehittää molempia samaan aikaan. Kunta itse arvioi kehittämistarpeensa ja kehittää toimintaansa omiin olosuhteisiinsa ja toimintakulttuuriinsa sopivimmilla tavoilla. Toimielinorganisaatiot vaihtelevat suurestikin kuntien erilaisuuden vuoksi.

Toimielinorganisaatio- ja johtamismalleihin kunta laki tarjoaa erilaisia vaihtoehtoja. Kunnat voivat ottaa käyttöön kuntalain tarjoamat mallit, kehittää kuntalain tarjoamia malleja tai kehittää oman toimintamallinsa ottaen huomioon kuntalain edellyttämät pakolliset toimielimet ja toimijat. Eri toimintamallien variaatiot ja yhdistelmät lisääntyvät, sillä toimintaympäristön muutokset edellyttävät kehittämistarpeita. Lisäksi erilaisiin toimintakulttuureihin sopivat erilaiset mallit ja niiden variaatiot. Sama malli ei sovellu sellaisenaan jokaiseen kuntaan.

On myös hyvä muistaa, että mitkään mallit sinänsä eivät takaa hyvää johtamista. Hyvän johtamisen onnistuminen edellyttää ymmärrystä johtamisen tärkeydestä sekä kykyä toteuttaa johtajuutta vuorovaikutuksessa toisten kanssa.

Vaihtoehtoisia kehityspolkuja poliittisen ja ammatil-





Kuva 5 Kunnan johtamisjärjestelmän kokonaisuus

lisen johtamisen tasapainon kehittämässä on useita. Ammatillista johtamista voidaan painottaa valitsemalla kunnanjohtaja ja poliittista johtamista valitsemalla pormestari. Kunnanjohtajamallissa voidaan korostaa entistä enemmän poliittista johtajuutta ottamalla käyttöön päätoimiset tai osa-aikaiset luottamushenkilöt tai valitsemalla lautakuntakuntien puheenjohtajat kunnanhallituksen jäsenistä. Kunnanjohtajamallissa voidaan korostaa poliittista johtamista myös organisoimalla toimielimet valiokuntamallin mukaisesti tai valitsemalla sama luottamushenkilö valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi.

Luottamushenkilöiden keskinäistä vastuuta ja roolia voidaan muokata myös jatkossa yhä useammilla tavoilla. Valtuuston koolla voi olla vaikutusta valtuutettujen poliittisen vastuun konkretisoitumiseen, päätöksentekokyvyn paranemiseen ja luottamustointien houkuttelevuuteen. Pienemmän valtuuston vastuu voi konkretisoida kuntalaisiin päin enemmän kuin suuremman valtuuston. Kuntalaisten valitsemien valtuutettujen vastuuta ja roolia voidaan korostaa sillä, että valiokuntiin valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Erilaisten toimintamallien yhteydessä voidaan miettiä sopivaa valtuuston kokoa ottaen huomioon koko kunnan organisaatio- ja johtamisjärjestelmä sekä demokratian kokonaisuus. Perusmallissa ja valiokuntamallissa voi olla perusteltua valtuustokoon muuttaminen.

Kuntalain johtamiseen liittyvät säännökset kokonaisuudessaan selkeyttävät poliittisen ja ammatillisen johtamisen rooleja ja työnjakoa. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäväsäännöksellä, vaihtoehtoisilla toimintamalleilla ja mahdollisuuksilla päätoimisiin ja osa-aikaisiin puheenjohtajiin korostetaan entistä enemmän poliittista johtajuutta kunnassa. Johtajasopimuksella puolestaan pyritään muuttamaan kunnanjohtajan asema ammatillisen johtamisen suuntaan.

Kunnanjohtaminen on poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Kuntalain yleisluontoisilla säännöksillä, kuntastrategialla, hallin-

tosäännöllä ja johtajasopimuksella ei taata yhteistyön toimivuutta. Myös muille toimintakulttuurin yhteisille pelisäännöille on tarvetta.

Kunnan organisaatio- ja johtamisjärjestelmän kehittämässä otetaan huomioon kokonaisuutena monen eri tason toimielimet ja toimijat sekä niiden koot, valintakriteerit ja tehtävät. Muutokset vaikuttavat yleensä koko johtamisjärjestelmän toimivuuteen. Yksittäisiä kuntalain mahdollistamia mallejakaan ei ole hyvä katsoa irrallisina malleina, vaan arvioitava niiden sopivuutta kokonaisuuden näkökulmasta.

Kuntaorganisaation oma erityispiirre on se, että kunnan johtaminen perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntalaisten osallistuminen on merkittävä osa kunnan johtamisjärjestelmää ja valtuuston on kuntastrategiassa otettava kantaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kokonaisuuteen. Kuntademokratia on perinteisesti jäsennetty vallankäytön ja vain edustuksellisen demokratian näkökulmasta, mikä osaltaan heikentää kuntalaisten kiinnostusta ja luottamusta päätöksentekoa kohtaan. Kuntademokratian toimivuus haastaa nyt ottamaan huomioon kuntalaisen suoran ja jatkuvan vaikuttamisen entistä enemmän huomioon sekä varaamaan riittävästi resursseja osallistumisen toteuttamiselle päätöksentekoprosesseissa. Näin täydennetään edustuksellista demokratiaa ja turvataan kuntalaisten halu vaikuttaa yhteisiin asioihin.

Asukkaiden itsehallinto rakentuu sekä edustuksellisesta päätöksenteosta että kuntalaisten suorasta vaikuttamisesta. Ne muodostavat kokonaisuuden, mikä vuoksi edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän kehittämällä on vaikutuksia kuntalaisten suoraan demokratiaan ja päinvastoin. Esimerkiksi valtuuston koko ja erilaiset toimintamallit voivat lisätä tarvetta kuntalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien kehittämiseksi. Toisaalta suorat osallistumismahdollisuudet voivat vaikuttaa toimielinten ja toimijoiden välisiin suhteisiin ja toimintaan.

# 12 Valmistautuminen muutoksiin

Uuden kuntalain pykälät tulevat voimaan vaiheittain. Toimielimiä, johtamista, luottamushenkilöitä ja päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä sovelletaan 1.6.2017 alkaen. Tämä tarkoittaa kaikkia muita tässä julkaisussa mainittuja pykäläiä, lukuun ottamatta tarkastuslautakuntaa ja talousarvioita koskevia pykäläiä, jotka tulevat sovellettavaksi jo aikaisemmin.

Kunnat voivat itse arvioida johtamisjärjestelmän muutostarpeet ja aloittaa valmistelut omissa aikatauluissaan. Uusi kuntalaki ei edellytä, että kunnat tietyssä ajassa aloittaisivat valmistelut organisaatiomuutoksiin. Luontevin ajankohta mahdollisten toimintamallien muutoksille on kuitenkin valtuustokauden vaihtuessa, eli 1.6.2017. Lisäksi valtuustokauden alkaessa valtuuston on valittava kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan sekä muiden lautakuntien tai valiokuntien jäsenet kesäkuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa (Kuntalaki 32 §). Tällöin on hyvä olla selvillä, toimiiko kunnassa lautakunnat vai valiokunnat.

Toimielinorganisaatiomuutosten yhteydessä on hyvä huomioida mahdollisuus muuttaa valtuuston kokoa jo seuraavalle valtuustokaudelle. Jos kunta haluaa suuremman valtuuston kuin kuntalain minimikoko, on siitä ilmoitettava oikeusministeriölle vuoden 2016 loppuun mennessä (Kuntalaki 16 §). Mikäli valtuusto ei erikseen ilmoita valtuutettujen määrästä, valitaan valtuutettuja laissa säädetty vähimmäismäärä. Jos kunnassa on tarvetta ja halukkuutta toimintatavan muuttamiselle, aloitetaan keskustelut eri vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista valtuuston kokoon vuoden 2015 aikana. Näin organisoinnin vaihtoehdot ehditään selvittää, ja samoin se, vaikuttaako organisoitintapa mahdollisesti valtuuston kokoon.

Vuorovaikutteinen keskustelu johtamisjärjestelmän muutostarpeista ja tarvittavien muutosten huolellinen

valmistelu on syytä aloittaa ajoissa. Keskustelua kunnan johtamisjärjestelmän muutostarpeista ja vaihtoehtoista voidaan käydä esimerkiksi viereisen listauksen avulla.

## Esimerkki kunnan johtamisjärjestelmän kehittämisen prosessista

1. Toimintaympäristön muutosten ja vaikutusten analysointi sekä kuntastrategiamme merkitys

- Minkälaisia haasteita toimintaympäristön muutokset aiheuttavat johtamisjärjestelmäämme?
- Edellyttääkö kuntastrategiamme linjausten toteuttaminen muutoksia johtamisjärjestelmäämme?
- Toimiiko kuntademokratian (edustuksellinen päätöksenteko + suorat osallistumiskeinot) kokonaisuus kunnassamme?

→ Muodostetaan yhteinen käsitys siitä, millaisia kehittämistarpeita toimintaympäristön muutokset ja strategiamme edellyttävät johtamisjärjestelmälle

2. Nykyisen toimielinorganisaatiomme ja koko johtamisjärjestelmän arviointi

- Voimmeko vastata haasteisiin kehittämällä toimintakulttuuriamme, johtamisen prosesseja tai johtamisen periaatteita, pelisääntöjä ja käytäntöjä?
- Voimmeko vastata haasteisiin kehittämällä vastuita ja tehtäväjakoja hallintosäännössä?
  - Voimmeko vastata haasteisiin selkiyttämällä tai muuttamalla toimielinten välistä työnjakoa, tehtäviä tai vastuita?
  - Voimmeko vastata haasteisiin selkiyttämällä tai muuttamalla poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työnjakoa, tehtäviä tai vastuita?
- Mitkä ovat nykyisen organisaatiomme ja toimintamallimme vahvuudet ja heikkoudet?

- Minkälaisia kehittämistarpeita muutokset aiheuttavat?
- Miten turvaamme poliittisen johdon ja muiden luottamushenkilöiden toimintaedellytykset?

-> Muodostetaan yhteinen käsitys siitä, miten nykyinen johtamisjärjestelmämme toimii sekä mitkä ovat sen vahvuudet ja heikkoudet. Lisäksi muodostetaan yhteinen näkemys siitä, voimmeko vastata haasteisiin johtamisen prosessien ja pelisääntöjen kehittämisellä?

### 3. Sopivien toimielinorganisaation toimintamallien kartoittaminen

- Minkälaisella toimintamallilla toimimme?
  - Toimimmeko perusmallilla vai valiokuntamallilla?
  - Kehitämmekö kokonaan oman toimintamallin?
  - Miten organisoimme lautakunnat tai valiokunnat ja kuinka monta niitä tarvitsemme?
- Minkä kokoisen valtuuston tarvitsemme valitsemassamme toimintamallissa?
  - Onko valtuutettuja kuntalain edellyttämä vähimmäismäärä?
  - Onko valtuutettuja enemmän kuin vähimmäismäärä?
- Mitä muita toimielimiä tarvitsemme?
  - Miten organisoimme ne ja mikä on niiden lukumäärä?
- Onko kunnassamme kunnanjohtaja vai pormestari?
- Minkälaisen valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien puheenjohtajiston tarvitsemme?
  - Jatkavatko puheenjohtajat oman toimen ohessa?
  - Toimivatko puheenjohtajat päätoimisesti tai osa-aikaisesti? Kaikki vai osa heistä?
  - Toimivatko puheenjohtajat toimessaan valtuustokauden vai lyhyemmän ajan?
  - Valitaanko lautakuntien puheenjohtajat kunnanhallituksen jäsenistä?
- Miten vaihtoehdot ratkaisut vaikuttavat kuntalaisten suoran osallistumisen kehittämistarpeisiin?

-> Muodostetaan yhteinen käsitys siitä, vastaammeko haasteisiin johtamisen prosessien ja pelisääntöjen kehittämisellä vai toimielinorganisaation ja johtamismallien kehittämisellä vai molemmilla? Lisäksi tarvittaessa muodostetaan yhteinen näkemys vaihtoehdoista rakenteellisista ratkaisuista sekä niiden vaikutuksista ja soveltuvuudesta omaan kuntaan. Muodostetaan myös yhteinen käsitys vaihtoehdoisten ratkaisujen vaikutuksista kuntalaisten osallistumiskeinojen kokonaisuuteen ja kuntalaisten luottamukseen päätöksentekoon.

### 4. Mahdollisen uuden toimielinorganisaation ja johtamismallin rakentaminen

- Päätetään tavoitteet ja reunaehdot toimintamallin kehittämiselle tai päätetään kehittää nykyistä toimintamallia.

Ennen seuraavan valtuustokauden alkamista voidaan valmistautua siihen, miten valtuustokauden aloittamisen muutos vaikuttaa johtamiseen ja prosesseihin sekä johtosääntöjen kokoamiseen yhteen hallintosääntöön ja johtajasopimuksen valmisteluprosessiin ja laatimiseen.

Kuntaliitto tukee kuntia uuden kuntalain soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä erilaisilla yleiskirjeillä, suosituksilla, julkaisuilla sekä asiantuntijaluennoilla ja koulutustilaisuuksilla.

Esimerkkejä Kuntaliiton tulevista suosituksista ja julkaisuista:

- Valtuuston toimikauden muutoksen vaikutukset ja niihin valmistautuminen
- Kuntastrategia- ja taloussuunnitteluprosessi
- Valtuuston rooli kuntakonsernin johtamisessa
- Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus
- Johtajasopimuksen laatimisprosessin mallinnus ja esimerkinomaisen johtajasopimuksen lomake
- Yhteen hallintosääntöön siirtyminen ja hallintosääntömalli



## Liite: Kuntalain kuntajohtamiseen liittyvät pykälät

### 15 § Kuntavaalit

Valtuutetut ja varavaltuutetut valtuustoon valitaan kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa. Valtuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta.

Kuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus.

Kuntavaalien toimittamisesta säädetään vaalilaissa (714/1998) ja kuntarakennelaisissa (1698/2009).

### 16 § Valtuutettujen lukumäärä

Valtuutettujen lukumäärästä päättää valtuusto. Valtuutettuja valitaan pariton lukumäärä kunnan asukasluvun perusteella seuraavasti:

Asukasluku	Valtuutettuja vähintään
enintään 5 000	13
5 001—20 000	27
20 001—50 000	43
50 001—100 000	51
100 001—250 000	59
250 001—500 000	67
yli 500 000	79

Jollei valtuusto tee päätöstä valtuutettujen lukumäärästä, valtuutettuja valitaan laissa säädetty vähimmäismäärä. Valtuuston päätös vähimmäismäärää suuremmasta lukumäärästä tai aiemman päätöksen muuttamisesta on ilmoitettava oikeusministeriölle vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Valtuuston päätös valtuutettujen määrästä voidaan panna täytäntöön ennen kuin sitä koskeva päätös on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon.

Tässä pykälässä tarkoitettu asukasluku määräytyy

väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä vaalivuotta edeltävän vuoden marraskuun 30 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan.

### 30 § Kunnan toimielimet

Kunnassa on oltava valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta.

Valtuusto voi lisäksi asettaa:

1) kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia tai niiden sijasta valiokuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä;

2) johtokuntia liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten;

3) jaostoja kunnanhallitukseen, lautakuntaan, valiokuntaan ja johtokuntaan.

Kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikunnan määrätyn tehtävän hoitamista varten.

Kaksikielisessä kunnassa asetetaan opetustoimen hallintoon erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Toimielimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Kunnanhallituksen, lautakunnan, valiokunnan ja johtokunnan jaostoihin sovelletaan, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

### 31 § Toimielinten kokoonpano

Valtuusto voi päättää, että:

1) kunnanhallitukseen ja lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakunta voidaan kutsua valiokunnaksi (valiokuntamalli);

2) kunnanhallituksen jäseniä valitaan lautakuntien

tai valiokuntien puheenjohtajiksi (puheenjohtajamalli);

3) muu toimielin kuin valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä;

4) johtokunnan jäsenet tai osa sen jäsenistä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä; ja

5) kaksikielisen kunnan muuhun kuin 30 §:n 4 momentissa tarkoitettuun toimielimeen asetetaan jaosto kumpaakin kieliryhmää varten, jolloin jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Jaoston jäsenenä voi olla myös toimielimen varajäsen. Valtuusto voi päättää, että jaoston jäseneksi, ei kuitenkaan puheenjohtajaksi, voidaan valita muitakin kuin toimielimen jäseniä ja varajäseniä.

Toimielinten jäsenille valitaan henkilökohtaiset varajäsenet, joihin sovelletaan, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta toimielimen jäseniä valittaessa säädetään erikseen.

### **33 § Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat**

Valtuusto tai muu valinnasta vastaava toimielin valitsee jäseniksi valituista toimielimen puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa, jollei valtuusto ole päättänyt puheenjohtajamallista.

Valtuusto voi päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä.

### **34 § Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden**

Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän ja kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt

kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Valtuusto voi erottaa valtuuston ja valitsemiensa toimielinten puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan.

Valtuusto voi erottaa pormestarin ja apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen.

### **37 § Kuntastrategia**

Kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetty palvelutavoitteet;
- 4) omistajapolitiikka;
- 5) henkilöstöpolitiikka;
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittämisen.

Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

Kuntastrategian ottamisesta huomioon kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään 110 §:ssä. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.

### **38 § Kunnan johtaminen**

Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti.

Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta.

Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari.

### **39 § Kunnanhallituksen tehtävät**

Kunnanhallituksen tulee:

- 1) vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta;
- 2) vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;
- 3) valvoa kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa;
- 4) edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta;
- 5) vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta;
- 6) vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta;
- 7) huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä.

### **40 § Kunnanhallituksen puheenjohtaja**

Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

### **41 § Kunnanjohtaja**

Kunnanjohtajan valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi ja hän on virkasuhteessa kuntaan.

Jos kunnanjohtajan vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valiutuksi.

Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Jos kuntaan valitaan pormestari ja kunnanjohtajan virka on täytettynä pormestarin toimikauden alkaessa, valtuusto päättää kunnanjohtajan siirtämisestä hänelle soveltuvaan toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Määräaikainen kunnanjohtaja siirretään jäljellä olevaksi määräajaksi toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen siirrettyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut.

### **42 § Johtajasopimus**

Kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä.

Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa ottaen huomioon mitä hallintosäännössä määrätään.

Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta, jolloin sopimuksen hyväksyy valtuusto.

### **43 § Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin**

Valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.



Edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla kunnanjohtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

#### **44 § Pormestari**

Pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Pormestarin valitsee valtuusto. Pormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. Valtuusto voi päättää, että pormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu. Henkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan pormestariksi.

Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi ja toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia. Jos vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapittoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

#### **45 § Apulaispormestari**

Pormestarin lisäksi kunnassa voi olla apulaispormestareita. Apulaispormestari on luottamushenkilö, jonka valintaan, vaalikelpoisuuteen ja toimikauteen sovelletaan, mitä 44 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään pormestaris-ta.

Apulaispormestarin tehtävistä määrätään kunnan hallintosäännössä. Lautakunnan puheenjohtajana toimivan apulaispormestarin vaali toimitetaan ennen lautakunnan vaalia.

#### **46 § Omistajaohjaus**

Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan.

Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

#### **47 § Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje**

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
- 3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
- 4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
- 5) konsernin sisäisistä palveluista;
- 6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
- 7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

#### **48 § Konsernijohto**

Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus,

kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohdon tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

### **80 § Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema**

Päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamustoimeen voidaan valita henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan.

Päätoimisella luottamushenkilöllä on oikeus saada virka- tai työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Jos päätoiminen luottamustoimi päättyy ennenaikaisesti vaalikelpoisuuden menettämisen tai erottamisen vuoksi, henkilöllä on oikeus keskeyttää virka- tai työvapaa ilmoittamalla keskeytyksestä työnantajalle vähintään kuukautta ennen työhön palaamistaan.

### **90 § Hallintosääntö**

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

1) hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä seuraavista asioista:

- a) toimielimistä ja johtamisesta;
- b) kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä;
- c) henkilöstöorganisaatiosta;
- d) taloudenhoidosta;
- e) hallinnon ja talouden tarkastuksesta;
- f) sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta;

2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä seuraavista asioista:

- a) toimivallan siirtämisestä;
- b) toimielinten kokoontumisesta;
- c) varajäsenten kutumisesta;
- d) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä;
- e) kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta;

f) kunnanhallituksen edustajan ja kunnanjohtajan tai pormestarin läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa;

g) muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa;

h) toimielinten päätöksentekotavoista sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä;

i) esittelystä;

j) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta;

k) asiakirjojen allekirjoittamisesta;

l) asiakirjahallinnon järjestämisestä;

m) asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista;

n) 23 §:ssä tarkoitetun aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista;

o) viestinnän periaatteista;

p) menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi;

3) valtuuston toimintaan liittyvistä seuraavista asioista:

a) valtuuston kokousmenettelystä;

b) varavaltuutetun kutumisesta valtuutetun tilalle;

c) valtuutetun aloitteen käsittelystä;

d) valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä;

e) kokouksiin osallistumisesta ja kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti;

f) valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa, jos ne ovat tarpeen kokouksen kulun turvaamiseksi.

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset, joilla turvataan kielilaisissa (423/2003) ja muualla laissa säädettyjen kielellisten oikeuksien toteutuminen kunnan hallinnossa.

---

## 110 § Talousarvio ja -suunnitelma

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

Edellä 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan myös kuntayhtymiin.

## 121 § Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä

varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

1) valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;

2) arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;

3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää;

4) huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteen sovittamisesta;

5) valvoa 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi;

6) valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Kunnanhallitus voi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi ja talousarvioksi kunnan hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä.

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.



# USO

Uuden sukupolven  
organisaatiot ja johtaminen



Suomen Kuntaliitto  
Toinen linja 14, 00530 Helsinki  
Puhelin 09 7711  
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi  
www.kunnat.net



ISBN 978-952-293-282-2 (pain.)  
ISBN 978-952-293-279-2 (pdf)

Helsinki 2015