

Suositus hyvästä hallitustyöskentelystä

– suunta ja sisältö

Kuntaliiton
VERKKOJULKAISU



TOIMITTANEET

Päivi Kurikka

Kaija Majoinen

1. painos

ISBN 978-952-213-445-5 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2009

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200

00101 Helsinki

Puh. (09) 7711

Faksi (09) 771 2291

www.kunnat.net

Esipuhe

Hyvä johtaminen on yksi kunnan strategisista menetystekijöistä ja onnistunut hallitustyöskentely on oleellinen osa sitä. Toimiva hallitustyö edellyttää hallituksen jäseniltä yhteistyökykyä, laajaa poliittista ymmärrystä, kykyä toimia verkostoissa ja konsernissa, vuorovaikutustaitoja sekä toki perustietoja kunnan toimintaa sääntelevistä normeista. Nämä taitovaateet eivät ole vähäisiä. Siksi vaalikauden alussa on tarpeellista panostaa koulutukseen ja valmennukseen. Hyvän kulttuurin luomiseen kannattaa todella käyttää aikaa ja sopia pelisäännöistä.

Kuntaliitto haluaa toiminnallaan vahvistaa strategista hallitustyötä. Kuntaliitto suosittelee kunnille, että vaalikauden alussa kunnissa sovitaan hallitustyöskentelyn poliittisista pelisäännöistä ja määritellään hallituksen työnkuva. Kuntaliitto suosittelee myös, että kunnat varaavat riittävät resurssit luottamushenkilöiden koulutuksen toteuttamiseksi ja kannustavat luottamushenkilöitä osallistumaan koulutukseen ja valmennukseen. Tämän oppaan toivotaan toimivan eräänä välineenä koulutuksessa ja valmennuksessa.

Tämän suositus on julkaistu myös Kuntaliiton luottamushenkilöopassarjaan kuuluvassa julkaisussa ”Hyvä hallitustyöskentely”.

Hyvän hallitustyöskentelyn osa-alueet

Taustaa

Kunnanhallitus on kunnan tärkein organisoija valmistellessaan valtuuston asiat ja huolehtiessaan niiden täytäntöönpanosta. Hallitus ohjaa poliittisena johtajana myös lautakuntien toimintaa. Tässä toiminnassa on tärkeää, että hallituksella on kokonaisnäkemys siitä, mihin kunta on menossa. Kunnan strategiset linjaukset määritellään valtuuston hyväksymässä strategiassa ja hallitus soveltaa niitä poliittisessa ohjauksessaan.

Työskentelynsä kehittämiseksi hallituksen on hyvä määritellä hyvän hallitustyöskentelyn pelisäännöt. Sen avulla hallitus suuntaa työtään strategiseen suuntaan, määrittelee roolinsa konserniohjauksessa sekä toimintaperiaatteet yhteistyölle eri tahojen kanssa. Näistä keskeisiä ovat suhde valtuustoon, kunnanjohtajaan, lautakuntiin sekä kuntien yhteistoimintaorganisaatioihin. Hyvän hallitustyön periaatteisiin kuuluvat myös kokous- ja työskentelymenettelyihin sekä viestintään ja hallitustyön arviointiin liittyvät pelisäännöt.

Vuoden 2008 lopulla työstettiin FCG Efekon, Kuntaliiton sekä pilottikuntien kanssa hyvän hallitustyön sopimusrunko ja siihen liittyvät perustelut. Tähän kehittämistyöhön osallistuivat Espoon kaupunki, Hausjärven kunta, Järvenpään kaupunki, Jyväskylän kaupunki sekä Kuopion kaupunki. Hankkeessa mukana olleet kunnat totesivat yhdessä, että hyvä hallitustyö ja johtaminen voidaan nostaa kunnan strategiaan menestystekijöihin hyvän talouden, menestyvän elinkeinoelämän ja hyvien palvelujen rinnalla.

Jäljempänä esitellään hyvän hallitustyön osa-alueet perusteluineen. Tämän pohjalta kukin kunta voi laatia omalle hallitukselleen hyvän hallitustyön sopimuksen ja dokumentoida sen paikalliseksi pelisääntöasiakirjaksi.

Osa-alue 1: Hallitustyön strategisuus

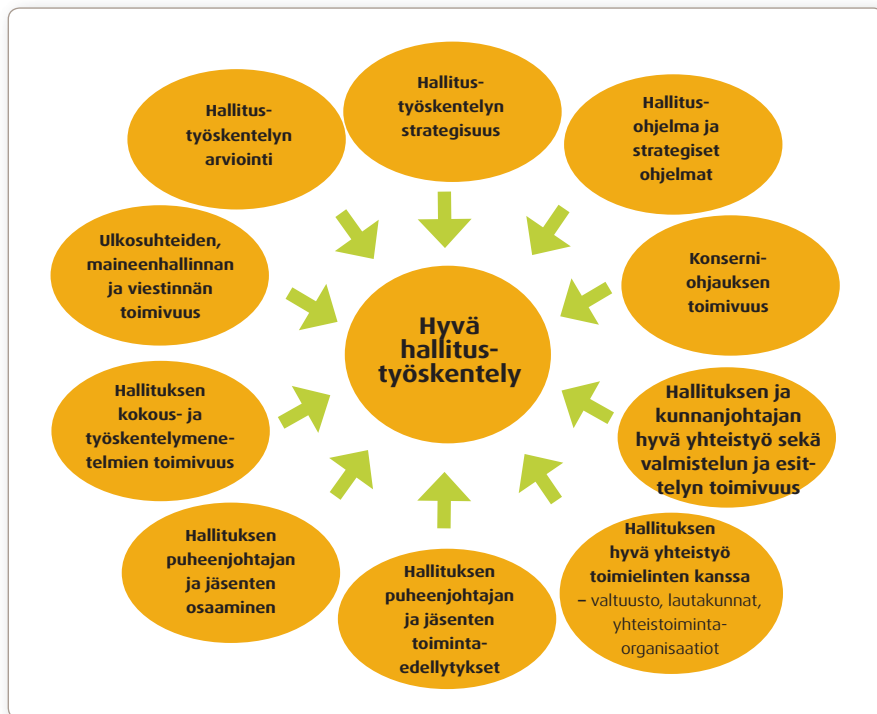
Sanalla strateginen tarkoitetaan yleensä asioita, jotka ovat kunnalle jollakin tavoin tärkeitä, merkittäviä ja sen toiminnalle suuntaa antavia. Strategista hallitustyöskentelyä toteuttava kunnanhallitus ei tyydy reagoimaan vain yksittäisiin asioihin, jotka tulevat lain mukaan sille valmisteltavaksi tai päätettäväksi, vaan hallitus arvioi aika ajoin kunnan kokonaistilaa ja kehitysnäkymiä. Mitkä toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kuntaamme ja miten? Miten voimme

varautua jo ennakoiden tulevaan kehitykseen? Perinteisen toiminnan kyseenalaistaminen ja arvioiva työote ovat osa strategista hallitustyöskentelyä.

Valtuusto kunnan ylimpänä päätöksentekuelimenä on strategisen johtamisen kannalta keskeinen toimielin. Hallitus vastaa siitä, että kunnan strategiaprosessi on toimiva. Näin sen tehtävänä on huolehtia siitä, että valtuustolla on riittävästi foorumeita, esimerkiksi strategiaseminaareja strategian käsitteilyyn. Valtuusto tarvitsee myös välineitä raportoinnin ja seurannan varmistamiseksi. Tie strategisista tavoitteista arjessa näkyviin tuloksiin on politiikassa pitkä, kivinen ja mutkikas. Tarvitaan hyvät strategisen johtamisen välineet, jotka auttavat suunnistamaan muutosten hetteikössä.

Strateginen johtaminen on suurelta osin myös viestintää ja viestintä samalla strategista johtamista. Viestintä ja vuorovaikutteisuus ovat eilinehtoja vaikuttavalle strategiselle johtamiselle ja toimiville strategiaprosesseille. Tarvitaan avoimia ja vapaamuotoisia keskustelutilaisuuksia, joissa voidaan käsitellä tulevia asioita, linjauksia ja antaa ohjeita myös valmistelulle.

Strategisesti työskentelevä hallitus käyttää enemmän aikaa ja henkisiä voimavarojaan luonteeltaan strategisten asioiden ja ongelmien käsittelyyn kuin luonteeltaan operatiivisten asioiden käsittelyyn. Itse hallitustyöskentelyn strategisuus lähtee hallituksen jäsenten strategisen ajattelun ja hahmottamiskyvyn taidoista, hallituksen jäsenten vahvasta osallisuudesta strategiaprosesseihin sekä



Hyvän hallitustyön osa-alueet. Lähde: FCG Efeko Oy, 2008

sellaisista kokous- ja työskentelymenetelmistä, jotka mahdollistavat strategisen työotteen. Riittävä delegointi luo pohjaa uudentylaiselle työotteelle.

Osa-alue 2: Hallitusohjelma poliittisena sopimuksena

Kunnallinen hallitusohjelma on poliittinen sopimus, joka konkretisoi kunnan strategiaa ja edistää sen toimeenpanoa. Kunnallisella hallitusohjelmalla tavoitellaan strategian toimeenpanokyvyn vahvistamista, päätöksenteon linjakkuuden, ennustettavuuden ja avoimuuden lisäämistä sekä luottamushenkilöiden roolin vahvistamista.

Hallitusohjelma, josta voidaan käyttää myös nimitystä hallitussopimus, on syytä linkittää osaksi kunnan strategista prosessia ja kunnan kokonaisohjausta sekä viranhaltijoiden työn ohjeistusta. Hallitusohjelma tämentää kuntastrategiassa tehtyjä linjauksia poliittisesti sovituuksi osatavoitteiksi. Se kirkastaa, missä valtuustokauden aikana on onnistuttava. Hallitusohjelma edistää strategiaa enemmän konkreettisten asioiden ratkaisua. Näin ollen ohjelman on hyvä sisältää se, mistä päätetään ja millä aikataululla eli päätöksentekoprosessin aikataulukuvaua.

Sopimuksen toteutumisen seuranta kuuluu kunnanhallituksen puheenjohtajalle sekä myös valtuustoryhmien puheenjohtajille. Ohjelman toteuttamisesta voidaan antaa esimerkiksi vuosittainen selonteko valtuustolle. Luonnollinen paikka raportoida hallitusohjelmasta on tehdä se kunnan strategian laadinnan tai tarkistamisen yhteydessä.

On hyvä, jos hallitusohjelma perustuu mahdollisimman laajaan poliittiseen konsensukseen. Hallitusohjelmamenettely ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnanvaltuustossa edustettuina olevien puolueiden ja muiden ryhmien tulisi olla yksimielisiä kaikista kunnallispoliittisista kysymyksistä. Kuntakokonaisuuhen edun toteutuminen niin elinvoiman kuin palvelujen turvaamisen kannalta edellyttää sitä, että puolueiden on voitava vaalien jälkeen sopia kunnan kannalta kaikkein merkittävimmistä asioista, joita ne ryhtyvät yhdessä edistämään. Mikäli tähän ei päästä, syntyy tilanteesta helposti suomalaiselle kunnallishallinnolle toistaiseksi vieras oppositioasema sanan varsinaisessa merkityksessä (vrt. valtion hallitusohjelma vs. eduskuntaoppositio).

Osa-alue 3: Konserniohjaus

Kunnanhallitus vastaa kunnan konserniohjauksesta yhteistyössä valtuuston ja ylimmän viranhaltijajohdon kanssa. Koska tämän päivän kuntien tytäryhteisöissä on entistä enemmän kiinni varallisuutta, vastuita sekä lainarahaa, toimiva konserniohjaus on entistä tärkeämpää. Hyvän konserniohjauksen lähtökohdana on sen kirkastaminen, mitä kuntakonserni omassa kunnassa käsittää: Mitä kuntamme omistaa, mitkä ovat sen varat, velat ja vastuut? Mitä mahdollisia

riskejä konsernikokonaisuuteen ja sen osiin sisältyy?

Konserniohjauksen ohjeistus konkretisoituu konserniohjeissa. Hallitus vastaa konserniohjeiden valmistelusta, päivittämisestä ja käytännön toimituvuudesta yhteistyössä viranhaltijoiden kanssa. Keskeisenä haasteena on saada konserniohjeet käytännössä ohjaamaan toimintaa. Jotta hallitus selviää tästä urakasta, hallituksen konsernijaoston perustaminen voi olla hyvin perusteltua varsinkin keskiuurissa ja suurissa kaupungeissa. Konsernijaoston tehtävistä sovitetaan hallintosäännössä.

Konserniohjeen laadintaan on käytettävissä Kuntaliiton erillinen ohjeistus. Konserniohjeiden yhteydessä on suositeltavaa määritellä myös konserniyhteisöjen hyvän hallintotavan ohjeistus (corporate governance), josta Kuntaliitto antaa suosituksensa vuoden 2009 alkupuolella. Osa kunnista, kuten esimerkiksi Tampere, Lahti ja muut Päijät-Hämeen kunnat ovat jo aiemmin tehneet ja hyväksyneet oman kuntansa Corporate Governance -ohjeen.

Erittäin keskeistä on miettiä sitä, ketkä edustavat kuntaa tytäryhteisöjen hallintoelimissä. Nimitetyiltä henkilöiltä edellytetään riittävää kokemusta ja osaamista sekä tytäryhteisön toiminnan ja talouden tuntemusta. Heidän on myös otettava vastuuta kunnan kokonaiskehittämisestä. Konserniyhteisöjen hallitusten toiminta perustuu omistajan ja yhteisön yhteiseen intressiin. Osoptimointi eli vain oman yhteisön etujen ajaminen ei edistä kunnan kokonaisuuden hallintaa.

Käytännössä hyviä hallitusjäsenyyksiä voidaan edistää järjestämällä yhteisöjen hallituksissa toimiville henkilöille yhteistä koulutusta. Konserniohjausta voidaan terävöittää myös kunnanhallituksen ja konserniyhteisöjen hallitusten johdonmukaisella yhteydenpidolla. Käytännössä myös ”kehityskeskustelut” kunnanhallituksen ja keskeisten yhteisöjen kanssa on harkinnan arvoinen toimintamenettely. Konserniohjausta voidaan terävöittää myös laatimalla vuosikello, jonka mukaisesti asioita käsitellään konserniyhteisöjen kanssa vuositasolla.

Osa-alue 4: Hallituksen yhteistyö valtuuston kanssa

Toimiva yhteistyö valtuuston ja hallituksen välillä on keskeinen edellytys, jotta poliittinen päätöksentekojärjestelmä toimii hyvin kunnassa. Jos hallituksen ja valtuuston yhteistyö ei toimi, joudutaan helposti törmäyskurssille. Keskeisiä yhteistyön rakentajia ovat kunkin valtuustoryhmän hallitusedustajat sekä valtuustoryhmien puheenjohtajat.

Hallituksen jäsenten olisi tarkkaan tiedostettava, mihin asiakokonaisuuksiin liittyvät asiat on syytä lähettää etukäteen tiedoksi ja kommenteille poliittisille ryhmille ja valtuutetuille: Hyvä valmistelu ja osallistava keskustelu mahdollistavat sitoutumisen ja toimivan päätöksenteon. Kun tärkeiden asioiden valmistelu- ja päätöksenteon prosessit allokoidaan ja tehdään näkyväksi,

kaikki osapuolet tietävät, missä vaiheessa asian valmistelu on ja milloin se tulee lopullisesti päätettäväksi.

Myös epävirallinen yhteydenpito hallituksen jäsenten ja poliittisten ryhmien välillä helpottaa yhteistyön sujuvuutta. Hallituksen ja valtuuston neuvottelukunnat on nostettu esiin hyvänä käytäntönä suhteen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Hallituksen ja valtuuston tiedonkulun parantamiseksi on suositeltavaa hyödyntää entistä laajemmin uuden viestintäteknologian luomia mahdollisuuksia. Sähköinen kommentointimahdollisuus valmistelussa olevista asioista parantaa sekä näkemysten esiin tulemistä ajoissa että ajankäyttöisiä ongelmia: kukin voi kommentoida asioita itselleen sopivana ajankohtana.

Osa-alue 5: Hallitus ja kunnanjohtaja

Kunnanhallitus on kunnanjohtajan esimies ja keskeisin johtamiskumppani. Hyvä hallitustyö on aina kahden kauppa eli siihen tarvitaan sekä kunnanjohtajan että kunnanhallituksen puheenjohtajan ja jäsenten osaamista, motivaatioita ja aktiivisuutta. Kunnan johtaminen on siis poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhdistelmä, kumppanuussuhde, joka parhaalla mahdollisella tavalla toimiakseen vaatii osapuolten välistä hyvää yhteistyötä ja luottamusta. Luottamuksen lujittamiseksi on hylättävä vanha vahtimismentaliteetti eli se, että hallitus isoveljen tavoin valvoo johtavia viranhaltijoita.

Kunnanjohtaja on vastuussa hyvästä, ammattitaitoisesta valmistelusta. Kuntajohtajan tulee luoda edellytyksiä hallituksen työskentelylle, olla strateginen ja kerätä muutossignaaleja päätöksenteon tueksi. On myös tärkeää, että hallitus saa esittelijältä tietoa ja ymmärrystä kokonaisuuksista kuntakehityksen näkökulmasta. Näin toimien kunnanjohtaja on työssään hallituksen ja valtuuston strateginen valmentaja.

Vastaavasti hallitus luo hyvällä työskentelyllään edellytykset kunnan johtamiselle. Tuen antaminen kuntajohtajalle on osa hyvää hallitustyöskentelyä. Kunnanhallituksen puheenjohtajan rooli ja merkitys yhteistyökumppanina kuntajohtajan suuntaan on erityinen ja tätä roolia on syytä korostaa.

Monipuolisella ja tarkalla valmistelulla ja esittelyllä luodaan edellytykset hallituksen tehokkaalle päätöksenteolle ja kokousten sujuvuudelle. Hyvään valmisteluun kuuluu myös riittävien ennakkotietojen viestintä hyvissä ajoin ennen päätöksentekotilannetta. Keskeistä on etenkin monivaiheista valmistelua edellyttävissä laajakantoisissa asioissa myös päätöksenteon ja valmistelun kokonaisprosessin suunnittelu ja näkyväksi tekeminen.

Suosittelavat käytännön työvälineet hallituksen ja kunnanjohtajan välisen toimivan suhteen kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi ovat johtajasopimus ja kehityskeskustelut. Kuntaliiton hallitus on suosittelut syksyllä 2008, että jokaisessa kunnassa otetaan käyttöön johtajasopimus, joka myös tarkistetaan säännölli-

sesti. Suomen Kuntaliitto lähettää alkuvuodesta 2009 tarkemman opasvihkon johtajasopimuksen laatimisen tueksi.

Osa-alue 6: Hallitus ja lautakunnat

Kuntien lautakuntarakenteet ja lautakuntien rooli ovat monella tavoin muuttumassa. Joissakin kunnissa on siirrytty tai ollaan siirtymässä elämänkaarijat- telun mukaiseen lautakuntarakenteeseen, jolloin esimerkiksi lasten ja nuorten palvelujen ohjaukseen on oma lautakuntansa, samoin ikäihmisten palveluil- le. Tilaaja–tuottaja-toimintatapa muuttaa myös lautakuntien roolia niin, että useimmin lautakunta edustaa tilaajaa, joissakin kunnissa myös tuotantopuolel- la on oma lautakuntansa. Olivatpa muutokset minkälaisia tahansa, hallituksen ja lautakuntien yhteistyön edellytyksenä on selkeä työnjako ja käsitys kunta- kokonaisuudesta.

Hallitukselta vaaditaan malttia keskittyä kokonaisuusien strategiseen hallintaan. Mahdollisimman selkeät hallinto- ja johtosäännöt ovat edellytykse- nä suhteen toimivuudelle. Sääntöjen lukumäärä on syytä pohtia tarkasti. Liian pirstoutunut sääntökokoelma hankaloittaa kokonaisuuden hallintaa ja niiden omaksumista. Säännöt eivät kuitenkaan yksin riitä, vaan tarvitaan yhteistä kes- kustelua, jotta perustehtävä kirkastuu ja sisäistyy.

Myös lautakuntien jäseniltä edellytetään kunnan kokonaisuuden hallin- taa. Samaten toimialajohtajien sitoutuminen kunnan kokonaisehittämissen on keskeinen edellytys hallituksen ja lautakuntien yhteistyön toimivuuden kannalta. Esittelijän vastuu on merkittävä lautakunnan toiminnan kannalta ja siten myös hallituksen suuntaan.

Konkreettisia välineitä hallituksen ja lautakuntien yhteistyön kehittämi- seksi ovat myös hallituksen ja lautakunnan yhteiskokoukset ja -suunnittelu- seminaarit, joissa voidaan selvittää ja löytää yhteistä näkemystä toimialan ja kunnan kokonaisehittämisen kannalta. Samalla voidaan edistää eri toimielin- ten roolien ymmärrystä.

Osa-alue 7: Hallitus ja kuntien yhteistoiminta- organisaatiot

Kuntien välisen yhteistyön merkitys kasvaa koko ajan, ja vuosi 2009 on mo- nilla seuduilla myös uusien yhteistoiminta-alueiden käynnistymisen aikaa. Yhteistoimintaorganisaatioiden käynnistyminen vaikuttaa eri tavalla eri kun- tiin. Jos kunta toimii ns. vastuukuntana (isäntäkuntana) ja kantaa näin järjes- tämisvastuuta koko seudun kuntien puolesta, muutoksen johtamisen taidot korostuvat. Jos taas kunta sopimuskuntana luovuttaa sosiaali- ja perustervey- denhuollon tehtävät yhteisen organisaation vastattavaksi, vapauttaa se henkisiä voimavaroja muuhun kehittämistoimintaan, esimerkiksi elinkeinopolitiikan alalla. Olipa muutos mikä tahansa, hallituksen ja kuntien yhteistoimintaorga-

nisaatioiden suhteessa korostuu kunnan omistajaohjaus.

Hallituksen omistajaohjauksen merkitys korostuu etenkin silloin, kun keskustellaan budjettivolyymiltaan suurien palvelukokonaisuuksien järjestämisestä yhteistyössä toisten kuntien kanssa. Erityisesti ohjausvaade korostuu sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueiden ja sairaanhoitopiirin yhteydessä.

Kunnanhallituksen omistajaohjauksellisia keinoja ovat mm. sopivien ja pätevien edustajien valinta yhteistoimintaorganisaatioiden toimielimiin, valittujen edustajien ohjeistaminen, toiminta- ja vaikutusvalta toimielimissä sekä yhteistoimintasopimusten toteutumisen arviointi ja valvonta. Kun myös yhteistoiminta-alueissa noudatetaan hyvän hallitustyöskentelyn periaatteita, on sillä merkitystä luottamukseen perustuvan yhteistyökulttuurin syntymiseksi.

Osa-alue 8: Hallituksen puheenjohtajan ja jäsenten toimintaedellytykset

Kunnanhallitusten puheenjohtajalle ja jäsenille sekä kunnan kaikille luottamushenkilöille on turvattava mahdollisuudet luottamustoimen hoitoon. Tähän tarvitaan useita keinoja. Osa toimintaedellytyksistä on lailla säänneltyjä, kuten esimerkiksi oikeus saada vapaasta työstä. Ansionmenetykskorvauksen on syytä vastata todellista menetettyä ansiota. Kunta itse päättää kuinka paljon aikaa johtaville luottamushenkilöille myönnetään ja korvataan kunnan asioiden hoitoon.

Kunta voi vahvistaa myös omilla toimenpiteillään luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä. Tällöin luottamushenkilöiden aseman ja toimintaedellytysten parantamisessa on kolme kehittämissuuntaa:

- teknisten edellytysten luominen
- työtapojen parantaminen
- virallisen neuvottelujärjestelmän luominen.

Työn edellytyksiin kuuluvat tietotaito ja osaaminen. Hallituksen puheenjohtajalle ja jäsenille sekä hallitukselle kokonaisuudessaan on tärkeää tarjota koulutusmahdollisuuksia samalla tavoin kuin kunnan henkilöstölle. Kaikkea tarvittavaa tietomäärää ei saisi kasata ensimmäisiin luottamushenkilöiden perehdyttämiskoulutuksiin, vaan koulutusta tarvitaan koko valtuustokauden ajaksi.

Kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa avustamalla luottamushenkilöiden koulutusta tai kuntalaisille tarkoitettujen tilaisuuksien järjestämistä. Käytännössä kunta tukee usein valtuustoryhmien toimintaedellytyksiä antamalla niiden käyttöön kunnan tiloja sekä järjestämällä sihteeri- ym. valmisteluapua kunnan organisaatiosta.

Hallitustyön välineistä tieto- ja viestintätekniiikan merkitys korostuu eniten. On tärkeää huolehtia hallituksen jäsenten mahdollisuudesta hyö-

dyntää sähköpostia, internetiä tai intranetiä luottamushenkilötyössään. Koska luottamushenkilön on pystyttävä yhdistämään ansiotyön, kodin, itsensä kehittämisen ja poliittisen vaikuttamisen vaatimukset, tieto- ja viestintäteknikka antaa mahdollisuuden työskennellä itselle sopivana ajankohtana.

Konkreettisesti kunnan hallitusten jäsenten ja valtuuston puheenjohtajien työskentelyä voidaan tukea antamalla heidän käyttöönsä tietoliikenneyhteyksiä ja laitteita, kuten esimerkiksi kannettavat tietokoneet ja kunnan sähköposti-yhteys sekä matkapuhelimet ja matkapuhelinliittymät. Näin toimien voidaan tehostaa kokouskäytäntöjä ja edesauttaa paperittomien kokousten käyttöönottoa. Lisäksi luottamushenkilöt ovat paremmin kuntalaisten lähestyttävissä.

Osa-alue 9: Kunnanhallituksen puheenjohtajan ja jäsenten taitoalueet

Moni pitkään toiminut luottamushenkilö on todennut, että luottamushenkilötyö on vuosien saatossa muuttunut entistä vaativammaksi. Jotta luottamushenkilö voisi onnistua työssään, on tärkeää käydä keskustelua kunnissa ja poliittisissa järjestöissä luottamushenkilöiltä vaadittavista taitoalueista. Hallituksen jäseniltä voidaan edellyttää esimerkiksi seuraavia taitoalueita:

- Kuntayhteisön johtajuus
- Normit ja valvonta
- Arvioiva ote ja kyseenalaistaminen
- Vuorovaikutustaidot
- Kumppanuus ja verkostoituminen
- Poliittinen ymmärrys
- Visiointikyky
- Toiminnan johtamisen taitoalueet

Kuntayhteisön johtajuus -taitoalueeseen liittyviä taitoja ovat esimerkiksi paikallisesti tärkeiden huolenaiheiden ymmärtäminen ja toimiminen taitavasti. Tällöin luottamushenkilö sovittelee asioita oikeudenmukaisesti ja rakentavasti kuntayhteisön kokonaisuuden huomioon ottaen. Sosiaalisuus ja avoimuus ovat tärkeimmät tavat hoitaa suhteita kuntalaisiin. Tiedottaminen oikea-aikaisesti ja rehellisesti lisää luottamusta. Pienetkin tehtävät ja lupaukset tulee pitää, jotta luottamus säilyisi ja lisääntyisi. Päätöksien perustelutaito nähdään tärkeänä. Taitamaton luottamushenkilö puolestaan on esimerkiksi epärealistinen sen suhteen, mitä voidaan saavuttaa eikä lunasta lupauksiaan.

Normit ja valvonta -taitoalueessa taitava luottamushenkilö ymmärtää ja toimii oikeudellisen roolinsa menettelytapoja noudattaen, arvioi perusteluja ja tekee päätöksiä, jotka ovat tasapainossa paikallisten tarpeiden ja toimintaperiaatteiden kanssa. Luottamushenkilö myös varmistaa asioiden etenemisen ja tarvittaessa puuttuu asioihin. Kielteisenä toimintatapana on esimerkiksi se,



Luottamushenkilön taitokehikko

että ei tarkista tosiasioita päätöksenteossa.

Arvioiva ote ja kyseenalaistaminen -taitoalueen mukaan taitava luottamushenkilö toimii kriittisesti etsien mahdollisuuksia arvioivaan tarkasteluun ja rakentavaan palautteeseen. Hän on valmis muuttamaan toimintatapoja eikä vetoa siihen, että näin on aina ennenkin toimittu. Hän myös analysoi informaatiota nopeasti ja esittää näkökantansa asiallisesti, merkityksellisellä ja helposti ymmärrettävällä tavalla. Kielteinen toimintatapa on esimerkiksi se, että keskittyy yksityiskohtiin eikä pysty erottamaan tärkeitä ja vähemmän tärkeitä asioita toisistaan.

Oleellinen osa taitavan luottamushenkilön kriteerejä ovat vuorovaikutustaidot. Taitava luottamushenkilö kuuntelee avoimesti, käyttää tilanteeseen sopivaa kieltä ja tarkistaa, että on tullut ymmärretyksi. Lisäksi hän kommunikoi säännöllisesti kuntalaisten ja eri sidosryhmien edustajien kanssa, puhuu selkeästi ja luotettavasti ja varmistaa, että ihmisiä on informoitu asioista. Vuorovaikutustaidoiltaan heikon luottamushenkilön tunnistaa siitä, että hän ei suostu kuuntelemaan toisten mielipiteitä.

Luottamushenkilön työtapana ovat kumppanuus ja verkostoituminen. Taitava luottamushenkilö rakentaa positiivisia suhteita siten, että toiset tun-

tevat itsensä arvostetuiksi ja luottamuksen arvoisiksi. Luottamushenkilö työskentelee yhteistoiminnallisesti tavoitteiden saavuttamiseksi, pysyy rauhallisena ja asiaan keskittyneenä, tunnistaa milloin kannattaa delegoida ja antaa tukea. Hän pystyy pitkäjänteiseen kumppanuuksien kehittämiseen kunnan eri sidosryhmien kanssa. Kielteinen toimintatapa on esimerkiksi se, että ei kykene työskentelemään yli poliittisten rajojen ja laittaa poliittisen hyödyn yhteistyön edelle.

Poliittisen ymmärryksen taitoalueeseen kuuluu toimiminen eettisesti, ristiriidattomasti ja oikeudenmukaisesti viestittäessä arvoista tai edustettaessa ryhmän näkemyksiä päätöksenteossa ja toiminnassa. Taitava luottamushenkilö työskentelee yli ryhmärajojen tekemättä arvojen ja etiikan vastaisia kompromisseja. Kielteisenä voidaan pitää esimerkiksi sitä, jos luottamushenkilöllä ei ole ymmärrystä siitä, kuinka hallituksen politiikka vaikuttaa paikallisiin asioihin.

Edellisten lisäksi hallituksen jäsenten taitokehikkoon kuuluvat visiointikykyyn ja toiminnan johtamisen taitoalueet. Visiointikykyinen luottamushenkilö luo jaetun yhteisen vision vakiinnuttamalla strategiset linjaukset ja priorisoidulla toimintaa. Hän kannustaa aktiivisesti toisia osallistumaan linjanvetojen luomiseen ja työskentelee yhdessä toisten kanssa analysoidessaan tietoa ja edistäessään yhteisymmärryksen syntymistä. Toimintaa johtaessaan luottamushenkilö työskentelee toisten kanssa tavoitteiden määrittelemiseksi ja niiden toteutumisen edistämiseksi. Hän on myös avoin uusille ajatuksille ja tavoille.

Muita pohtimisenarvoisia ominaisuuksia hallituksen jäseniä valittaessa ovat iän, kokemuksen ja ammattitaidon merkitys. Edellytetäänkö kuntakokemusta ja aiempaa luottamushenkilökokemusta ja jos edellytetään, niin kuinka paljon.

Lisäksi hallituksen ja valtuuston puheenjohtajille keskeinen taitoalue on mahdollistava puheenjohtajuus. Mahdollistava puheenjohtajuus tarkoittaa sitä, että puheenjohtaja luo hallitukseen sekä kunnanjohtajan välille luottamuksellisen ilmapiirin. Se tarkoittaa myös kykyä pitää hallitus riittävän yhtenäisenä vaikeita asioita käsiteltäessä. Hänellä on taito käsitellä ristiriitoja, joista muutoin saattaisi tulla toimintaa vakavasti rajoittavia esteitä.

Puheenjohtaja, joka sallii poliittisen dialogin sanelun sijasta ja pitää huolta valmistelun moitteettomuudesta, selkeydestä ja ymmärrettävyydestä yhdessä kuntajohtajan kanssa, vahvistaa hallituksen sisäistä ja ulkoista luottamusta. Kun haastattelimme tähän oppaaseen muutamia puheenjohtajia, he totesivat, että kokousten johtamisessa oleellisia taitoja ovat kuunteleminen, keskustelemaan ilmapiirin synnyttäminen, joustavuus, tasapuolisuus, objektiivisuus, arviointi ja pohdinta. ”Hyvän fiiliksen ylläpitäminen” on puheenjohtajan vastuulla.

Osa-alue 10: Kokous- ja työskentelymenetelmät

Eri kuntien välillä on erilaisia käytäntöjä sekä johtajuudessa että ihan ruohonjuuritasolla toimittaessa. Kunnat toimivat omien erityisten haasteidensa kanssa. Yhteistä kaikille on kuitenkin se, että toimintaympäristö, lait ja toimintatavat muuttuvat jatkuvasti. Erityisesti reaalityön kehitykseen liittyvät epävarmuudet edellyttävät kuntia toimimaan entistä tehokkaammin ja edullisemmin. Kokonaisuuden hallinta vaatii paljon luottamushenkilöiltä ja virkamiehiltä, jotta ei pudota kehityksen kelkasta. Jatkuva kehittäminen ja innovatiivisuus ovat nousseet avainasemaan. Kunnat, jotka rohkeasti toimivat ja etenevät luoden uusia toimintatapoja ja malleja, näyttävät pärjäävän.

Uudistamisen vaade ulottuu myös hallituksen työskentelytapoihin. Koska hallitukseen tulevia asioita on paljon, kaivataan enemmän yhteisiä ennakoivia keskusteluja asioiden joustavaan eteenpäin viemiseen. Kun hallitus työskentelee strategisesti, sen työskentely ei pirstoudu liian pikkutarkkojen asioiden käsittelyyn.

Hallituksen työskentelyä on hyvä suunnitella etukäteen. Kokous- ja työskentelymenetelmistä on syytä keskustella yhdessä ja sen pohjalta kirjata pelisäännöt, joiden mukaisesti hallitus toimii. Pelisäännöissä voidaan sopia esimerkiksi:

1. työskentelyn strategianmukaisuudesta
2. kokoustyöskentelykäytännöistä: esimerkiksi kokoustekniikka, tekniset välineet, etukäetiedonsaanti, jne.
3. eri tilanteissa toimimisesta: esimerkiksi vuorovaikutus ristiriitatilanteissa, riittävien valmistelutietojen puuttuminen jne.
4. kunnanhallituksen sekä sen jäsenten ja muiden osapuolten rooleista: esimerkiksi puheenjohtajan vastuu kokouksen hallinnasta ja jäsenten aktivoinnista sekä puheenjohtajan päätösehdotuksesta, jäsenten vastuu asiaan perehtymisestä ja asiaan liittyvistä puheenvuoroista sekä muiden jäsenten huomioimisesta jne.
5. puheenvuorojen tiiviinä pitämisestä: esimerkiksi ajankäyttö asian merkittävyyden mukaisesti, asiassa pysyminen ja muut mahdolliset seikat.

Tavallisten hallituksen kokousten ohella hyviä työmuotoja ovat iltakoulut, puheenjohtajien väliset palaverit, strategiaseminaarit, lähetekeskustelut sekä tulevaisuustyöskentely (skenaariotyöskentely).

Hallituksen työskentelymenetelmiin ja työskentelyn käytännön toimivuuteen vaikuttaa hallituksen jäsenmäärä. Tarkkaa minimi- ja maksimimäärää on hankalaa kaikkia kuntia kattavasti määrittää, eikä se ole tarpeenkaan. Itsehallintonsa puitteissa kunta itse päättää, mikä on toimiva ja demokrati-

an edellyttämä jäsenmäärä omassa kunnassa. Se voidaan kuitenkin sanoa, että hallituksen tulisi olla riittävän suuri takaamaan ajatusten monipuolisuuden ja erilaisuuden, mutta riittävän pieni ollakseen toimiva.

Osa-alue 11: Ulkosuhteet, kuntamaine ja viestintä

Kunnanhallituksella on merkittävä rooli kuntamaineen ja kunnan ”ulkopoliitiikan” hoitamisessa. Kunnan johtamiskulttuuri on yksi kunnan maineeseen eniten vaikuttavista tekijöistä.

Hyvä hallitustyöskentely ja sopuisa toimintakulttuuri itsessään edistävät mainetta. Riitaisuus puolestaan heikentää yllättävänkin nopeasti kunnan yleismainetta kuntalaisten ja sidosryhmien keskuudessa. Jos hallituksen jäsenet riepottelevat toistensa kokouksissa esittämiä, luottamukselliseksi tarkoitettuja näkemyksiä ja mielipiteitä julkisuudessa, heikentää se jäsenten välistä luottamuksellista yhteistyötä. Hyvä maine työantajana on tärkeää, kun kilpailu osavasta henkilöstöstä kiihtyy.

Kunnanhallituksen mediasuhteisiin tulisi panostaa entistä enemmän. Yleisimmillään suhteita hoidetaan olemalla hyvin saavutettavissa ja auliita antamaan haastatteluja. Konkreettisia hyviksi todettuja välineitä kunnan ulkosuhteiden ja viestinnän toimivuuden kannalta ovat esim. kärkihankkeista ja muista ajankohtaisasioista kertovat infolehdet, asiantuntijan huolellisesti laittamat yleisöosastovastineet sekä asiakas- ja asukastyytyväisyystutkimukset. Tiedottamisesta olisi hyvä sopia asiakohdittain.

Hyvässä hallitustyöskentelyssä ulkosuhteiden ja viestinnän tärkeä rooli konkretisoituu viestinnällisen ennakkoinnin ja reagoinnin kautta. Vastuu tiedottamisen käytännön toteuttamisesta on useimmiten viranhaltijajohdolla sekä kunnanhallituksen puheenjohtajalla.

Kunnan olisi myös luotava edellytykset hallituksen jäsenten viestinnän toteuttamiseen. Suurissa kaupungeissa on mahdollista tarjota esim. viestintäavustajan palveluita poliitikoille tarvittaessa sekä keskitetyn sähköpostin seuranta avustajan kautta.

Osa-alue 12: Hallitustyöskentelyn arviointi

Kunnan johtamisjärjestelmän oleellinen osa on toiminnan arviointi. Sillä kehitetään myös palveluja, asioiden valmistelua ja päätöksentekoa. Arvioinnin tuloksena tehdyt johtopäätökset ohjaavat paitsi kunnan toimintaa, auttavat asettamaan uusia tavoitteita sekä tarkistamaan entisiä toimintatapoja. Kunnan toiminnan jatkuva kehittäminen tarvitsee tuekseen arviointia. Se osittaa myös strategisten tavoitteiden tarkistuksen paikat.

Samalla kunnanhallitus on myös operatiivinen toimija, joka tarvitsee arkipäivän työn kehittämistä ja arviointia. Niillä taataan osaava ja vaikuttava poliittinen päätöksenteko. Hallituksen työskentelyä ohjaavat monet toimintata-

vat, joilla halutaan taata sujuva työskentely ja yhteistyö niin hallituksen sisällä kuin myös kaikkien eri yhteistyötahojen kanssa. Työskentelyssä korostuvat en- tistä vahvemmin valmisteltavaksi ja päätettäväksi tulevien asiakokonaisuuksien laajuus ja monimutkaisuus.

Hallitustyön kehittämiseksi tarvitaan arviointia. Arviointi auttaa hahmot- tamaan yhteisen näkemyksen onnistuneista toimintakäytännöistä ja kehittä- mistarpeista. Arviointi on toiminnallisesti hyvä aloittaa päättymässä olevan valtuustokauden hallitustyöskentelyä tarkastelemalla. Suomen Kuntaliitossa on tuoteistettu arvioinnin työkaluksi lomakkeisto, jonka avulla kunnat voivat toteuttaa hallitustyön arvioinnin. Sen avulla saadaan hallituksen puheenjohta- jien ja jäsenten, valtuuston puheenjohtajiston sekä johtavien viranhaltijoiden näkemykset hallitustyön toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Arviointi voidaan toteuttaa seuraavien osa-alueiden kautta:

- Hallitustyön kokonaisuus ja sujuvuus
- Ulkoiset ja sisäiset yhteistyösuhteet
- Konserniohjauksen toimivuus
- Hallitus talousvallan ja kehittämisvallan käyttäjänä
- Hallituspalvelujen ohjaajana ja henkilöstöpolitiikan määrittelijänä
- Hallituksen toimintakulttuuri ja työskentelyilmapiiri
- Hallituksen sisäisten työkäytäntöjen toimivuus.



Arviointi osana kunnan kuntajohtamisen ja kunnan organisaatio-kulttuurin kokonaiskehittämistä

Arvioinnin toteuttamiseen tarvittavan kyselyaineiston voi kunta kerätä itse. Se voi myös analysoida aineiston itse tai ostaa palvelun ulkopuolisesta taholta. Asiantunteva taho tähän on Kuntaliiton kuntakehitys- ja tutkimusyksikkö. Pelkkä analysointi ei kuitenkaan riitä, vaan niiden tulkintaa on mahdollista syventää hallituksen sisäisellä, ulkopuolisen tahon ohjaamalla kehittämiskeskustelulla tai -seminaarilla. Niiden pohjalta määritellään yhteisesti sovitut kehittämistavoitteet ja -toimenpiteet. Samassa yhteydessä voidaan sopia myös jatkoseurannasta. Se voidaan toteuttaa toistamalla arviointikysely ja yhteinen keskustelu tai työseminaari.

Hallitustyöskentelyn arviointi on mahdollista liittää osaksi kokonaisvaltaisempaa kuntajohtamisen ja kunnan organisaatiokulttuurin kehittämisprosessia. Siinä selvennetään kunnan johtajuusrooleja ja työnjakoa sekä kehitetään vuorovaikutus- ja ihmissuhdetaitoja. Myös eri toimijoiden välisen luottamuksen lisääminen on oleellinen osa tätä kehittämistyötä. Kokonaiskehittämisen eräs ulottuvuus on edellisten lisäksi ymmärryksen luominen erilaisten työelämän ja johtamisen välillä ilmeneviin ristiriitoihin sekä työyhteisön rakenteiden, työkäytäntöjen ja prosessien kehittäminen.

Lisätietoja hyvästä hallitustyöskentelystä

Lisätietoja ja palveluja hyvään hallitustyöskentelyyn liittyvissä asioissa Suomen Kuntaliitossa ja Kuntaliittokonsernissa antavat:

Kuntaliitto

kehitysjohtaja Kaija Majoinen
puh. (09) 771 2512, 0500 911 239
sähköposti kaija.majoinen@kuntaliitto.fi

erityisasiantuntija Päivi Kurikka
puh. (09) 771 2509, 050 301 9068
sähköposti paivi.kurikka@kuntaliitto.fi

FCG Efeko Oy

Johtaja Jarmo Asikainen
puh. 010 409 2148
sähköposti jarmo.asikainen@fcg.fi

konsultti Markus Pauni
puh. 010 409 2420
sähköposti markus.pauni@fcg.fi



Hyvä hallitustyöskentely

Julkaisu soveltuu sekä uusille että kokeneille hallituspöydän äärellä työskenteleville. Julkaisussa esitellään hyviä käytäntöjä kuntien hallitustyöskentelyn kehittämiseen niin hallituksen sisäisen työskentelyn kuin yhteistyösuhteidenkin osalta. Sisällöllisinä teemoina tarkastellaan hallitusta kuntakehityksen johtajana, kuntatyönantajan edustajana sekä kuntakonsernin johtajana.

Tilausnumero 509224. Hinta 30 euroa.

Fungerande styrelsearbete

Publikationen lämpar sig såväl för nya som för erfarna personer kring styrelsebordet. I publikationen presenteras god praxis som utvecklar styrelsearbetet i kommunerna både i fråga om internt arbete och i samarbetsrelationer. Teman som granskas är styrelsen som ledare för kommunutvecklingen, som kommunal arbetsgivare och som ledare för kommunkoncernen.

Beställningsnummer 6-0083. Pris 30 euro.

Julkaisutilaus/Beställning

Julkaisu	Kpl	Publikation	St.
Vastuullinen valtuutettu (509232). 35 €.		Ansvarsfullt att vara fullmäktigeledamot (6-00811). 35 €.	
Hyvä hallitustyöskentely. (509224). 30 €.		Fungerande styrelsearbete (6-0083). 30 €.	
Kunnan kokousmuisti (509226). 25 €.		Kommunalt sammanträde (6-0085). 25 €.	
Puheenjohtajan ABC (509229). 25 €.		ABC för ordförande (6-0088). 25 €.	
Kuntatalous – monen muuttujan summa (509228). 35 €.		Kommunekonomin – nyckeln till ekonomisk planering (6-0087) 35 €.	
Kunta muuttuvassa maailmassa (509227). 30 €.		Kommunen i en värld av förändring (6-0086). 30 €.	
Kunnalliset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut (509225). 30 €.		Kommunens social- och hälsovård (6-0084). 30 €.	
Aakkoset sivistystoimeen (509223). 30 €.		ABC för bildningsväsendet (6-0082). 30 €.	
Yhdyskunta ja ympäristö – yhteinen vastuu (509231). 35 €.		Samhället och miljön – vårt gemensamma ansvar (6-00810). 35 €.	

Hinnat sisältävät arvonlisäveron. Lähetykseen lisätään toimituskulut.
Priserna inkluderar moms. Expeditionskostnader tillkommer.

Julkaisukohtaiset määräalennukset:

5–9 kpl –10 %, 10–29 kpl –15 %, 30–49 kpl –20 %
50–99 kpl –30 % ja yli 100 kpl –35 %

Mängdrabatter per publikation:

5–9 st. –10 %, 10–29 st. –15 %, 30–49 st. –20 %
50–99 st. –30 % och över 100 st. –35 %

Tilaaja/Beställare

Puhelin/Telefon

Osoite/Adress

Laskutusosoite, ellei sama/Avvikande faktureringsadress

Tilaan Kuntaliiton Uutta kirjakaupassa -tuotekirjeen sähköpostiini/jag beställer produktbrevet Nytt i bokhandeln till min e-post

Päiväys ja allekirjoitus/Datum och underskrift

Tilaukset

Suomen Kuntaliitto
Julkaisumyynti
PL 200, 00101 Helsinki
S-posti: julkaisumyynti@kuntaliitto.fi
Faksi: (09) 771 2331
www.kunnat.net/kirjakauppa

Beställningar

Finlands Kommunförbund
Publikationsförsäljningen
PB 200, 00101 Helsingfors
E-post: publikationer@kommunforbundet.fi
Fax: (09) 771 2212
www.kommunerna.net/bokhandel

Lisätietoja/Tilläggsuppgifter

Nina Palmu-Pietilä
Puh./Tfn (09) 771 2357
nina.palmu-pietila@kuntaliitto.fi
Britt-Mari Blomberg
Puh./Tfn (09) 771 2619
britt-mari.blomberg@kommunforbundet.fi

Tässä oppaassa käsitellään hyvää hallitustyöskentelyä. Se kuuluu oleellisena osana onnistuneeseen strategiseen johtamiseen.

Suomen Kuntaliitto suosittelee kunnille, että vaalikauden alussa kunnissa sovitaan hallitustyöskentelyn poliittisista pelisäännöistä ja määritellään hallituksen työnkuva. Tässä oppaassa käydään läpi hyvän hallitustyöskentelyn osa-alueet. Niiden avulla voidaan kunnissa tunnistaa kuuluvat tekijät sekä soveltaa niitä käytännössä.



Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14
00530 Helsinki

PL 200, 00101 Helsinki

Puhelin (09) 7711

Telefax (09) 771 2291

www.kunnat.net

Helsinki 2009