

Keskiössä kuntalainen

– Suomen Kuntaliiton demokradiapoliittinen asiakirja

Sisällysluettelo

Sivu

Johdanto	2
Itsehallinnolle elävää sisältöä.....	2
1 Elinvoimainen kunta rakentuu kuntalaisten itsehallinnosta	3
Vastuu hyvinvoinnista on lähellä kuntalaisia.....	3
Kokonaisuuden hallinta korostuu	3
2 Kuntalaisuus muuttuu – osallisuus ja vastuu lisääntyvät	3
Uutta yhteisöllisyyttä	4
Osallisuutta koko elämän ajan	4
3 Monimuotoinen kansalaisyhteiskunta kunnan voimavaraksi	5
Uudenlaista osallistumista	5
Viestintävalmiuksia kehitettävä	5
4 Käyttäjät palvelujen kehittämiskumppaneiksi	6
5 Vaaleissa vaikuttaminen kunniaan – vaalien väliset vaikuttamistavat näkyviksi	6
Uusia ryhmiä ja uusia keinoja	7
6 Poliittinen päätöksenteko luo yhteistä suuntaa kunnan tulevaisuudelle	7
Tukea vaikeutuvaan päätöksentekoon.....	7
7 Luottamushenkilötyölle lisää arvostusta ja toimintaedellytyksiä	8
Luottamushenkilö työnantajan edustajana	8
8 Valtuustokeskeiselle toimintatavalle enemmän painoarvoa	9
Valiokuntamalli ja valtuustokoko	9
9 Poliittista johtamista vahvistetaan kokeilujen avulla	9
10 Poliittisen ja ammatillisen johtamisen työnjako vaatii selkeyttämistä	10
11 Uudet kunnat ja kahden tason demokratia haastavat toiminnallisen tuttuuden	11
Voimien kokoamista ja lähidemokratiaa.....	11

Johdanto

Itsehallinnolle elävää sisältöä

Me kuntaihmiset vannomme usein kunnallisen itsehallinnon nimiin. Se onkin äärimmäisen keskeinen kivijalka suomalaiselle kunnalle. Euroopassa sen sijaan periaate on huomattavasti tuntemattomampi. Onko itsehallinnosta tullut klisee, jolla ei enää ole sisältöä?

Kunnat näyttäytyvät julkisuudessa lähinnä palveluiden ja niiden todellisten tai koettujen ongelmien valossa. Tiukentunut talous pakottaa hakemaan tehokkuutta ja tuottavuuden nostoa. Sektoroituminen nostaa valtion hallinnossa vahvasti päätään ja markkinat haastavat kunnat. Euroopan Unioni on tuonut kilpailun lähes kaikkien palveluiden järjestämisen lähtökohdaksi.

Itsehallinnon keskeistä sisältöä kuitenkin on se, että paikallishallinto on kuntalaisten omaa hallintoaan eikä ylhäältä annettua. Siksi demokraattinen valta ja vastuu, palveluiden järjestämisvastuu ja verotusoikeus tekevät suomalaisesta paikallishallinnosta vahvan. Näin parhaimmillaan demokraattisessa prosessissa syntyy kunnan olemassaolon legitimitetti. Sitä on syytä vahvistaa, jotta paikalliset asukkaat kokevat tämän perustan vahvemmin. Itsehallintoon voidaan saada uutta sisältöä kansalaisyhteiskunnan parhaista puolista. Myös demokratian toimivuus, läpinäkyvyys, luotettavuus ja hyvä johtaminen vahvistavat sitä.

Kunnallista päätöksentekoa on syytä tukea ja vahvistaa eikä mustamaalata kuten niin usein julkisuudessa tapahtuu. Poliittinen päätöksenteko kuitenkin luo suuntaa koko kunnan ja yhteiskunnan kehitykselle. Luottamushenkilöille on saatava lisää arvostusta ja heidän toimintaedellytyksensä on turvattava. Yksi mahdollisuus on valtuustokeskeisempi toimintamalli, jota tässäkin asiakirjassa käsitellään.

Kunnossa oleva johtaminen lisää kansalaisten luottamusta kuntiin. Poliittista johtamista on vahvistettava, mutta tarvitsemme myös ammattitaitoisen ja tehokkaan operatiivisen johdon. Roolien on oltava selkeitä.

Kuntaliitokset ja monet muut rakenteelliset muutokset sekä palvelutuotannon muutokset haastavat demokratian perinteiset muodot. Kuntaliitto tukee rakennemuutoksissa olevia kuntia eri hankkeilla, joista voi mainita mm. Alueellisen demokratian kehittäminen (ALVA) sekä Uuden sukupolven organisaatio ja johtaminen. Tämän lisäksi tarvitsemme päivitetyn katsauksen kunnallisen demokratian kehittämislinjauksista. Se on tämän demokratiapoliittisen asiakirjan tarkoitus.

31.12.2009

Toimitusjohtaja Risto Parjanne
Suomen Kuntaliitto

1 Elinvoimainen kunta rakentuu kuntalaisten itsehallinnosta

Kunnat ovat elävää itsehallintoa. Elinvoimaisuus syntyy moniarvoisuudesta, yhteisöllisyydestä ja kuntalaisten vahvasta osallisuudesta kuntayhteisön kehittämiseksi.

Kunnan tehtävänä on edistää alueen elinvoimaa ja kestävästä kehitystä. Kunta edistää kuntalaisten hyvinvointia, huolehtii paikallisdemokratian toimivuudesta, yhdyskunnan kehittymisestä, elinkeinojen edellytysten luomisesta ja ylläpitämisestä sekä yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Valtuutus näiden tehtävien hoitamiseen tulee kuntalaisten luottamuksesta.

Suomalaisen kunnan perustehtävä on laaja. Siksi on välttämätöntä huolehtia kunnan elinvoimaisuudesta. Elinvoimaisuus edistää myös kilpailukykyä, joka perustuu pitkälti paikallisyhteisön toimijoiden tehokkuuteen ja kykyyn käyttää yhteisiä kehittämisvoimavaroja sekä verkottua ylikunnallisesti eri toimijoiden kanssa.

Kuntien roolia elinvoimaa synnyttävänä ja ylläpitävänä itsehallintoyhteisöinä pitää vahvistaa. Kun kunnilla on elävä itsehallinto ja tehtävien edellyttämät resurssit, vapaus ja vastuu tiivistyvät elinvoimaa tuottavaksi toimintatavaksi. Elinvoimaisten alueiden edellytyksiä ovat yhä vahvemmin avoin vuorovaikutus, innovatiivisuus ja yhteistyökyky.

Vastuu hyvinvoinnista on lähellä kuntalaisia

Kunnalla on laaja hyvinvointitehtävä. Vastuu asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä ei ole ulkoistettavissa. Kunta edustaa yhteisöllistä vastuunottoa, paikallistuntemusta ihmisten asioista ja kansanvaltaista vaikuttamista.

Kunnalla paikallisyhteisönä on paras tieto paikallisista erityisistä olosuhteista. Kunta paikallisena organisaationa voi tarjota kuntalaisille sopivan palvelujen ja verojen yhdistelmän kunnan alueella asuvien ihmisten tahdon mukaisesti.

Kuntien hyvinvointitehtävä on turvattava muuttuvissakin oloissa, maan eri osissa ja eri kuntalaisryhmien tarpeet huomioiden. Kuntalaiset tarvitsevat monipuolisia ja korkeatasoisia palveluja. Heillä tulee olla mahdollisuus valita haluamansa palvelu eri palveluntuottajilta ja yli kuntarajojen.

Kokonaisuuden hallinta korostuu

Kuntien toimintaympäristön muutos kiihtyy. Tulevaisuutta kuvaa hyvin sana monimutkaisuus. Monimutkaisuus saa alkunsa nopeista kansainvälisistä ja kansallisista muutoksista. Kuntapolitiikan kohteena olevat asiat ovat yhä vaikeampia ja ne kietoutuvat yhteen yhä monimutkaisemmin. Poliitiikan sisältöön pyrkivät vaikuttamaan monet erilaiset tahot.

Yleisten kunnallishallintoon vaikuttavien kehityspiirteiden ohella erityinen huomioitava muutos on kunnallishallinnon ja johtamisen eriytyminen. Yhtenäisyyteen ja standardiratkaisuihin perustuva, samalla tavalla kaikkialla järjestetty kunnallishallinto ja johtaminen eivät enää ole mahdollisia. Kokeilut avaavat mahdollisuuksia löytää omaan toimintaympäristöön soveltuvat ratkaisut.

Monimutkaistuvissa toimintaympäristöissä päätöksiä palveluista ei enää tehdä sektorikohtaisesti. On kyettävä näkemään sektorirajojen yli ja ymmärrettävä se, että poliittisilla päätöksillä on useita toisiinsa liittyviä kytköksiä. Maankäytön ja kaavoituksen osalta näin on esimerkiksi yhteys elinkeinopolitiikkaan, sosiaalisissa ongelmatilanteissa tarvitaan usean eri hallinnonalan rajat ylittävää yhteistyötä.

2 Kuntalaisuus muuttuu – osallisuus ja vastuu lisääntyvät

Kuntalainen toimii monessa eri roolissa. Hän on yhteisön asukas ja äänestäjä, hän voi toimia luottamushenkilönä. Hän maksaa veroja ja käyttää kunnallisia palveluja. Hän voi vaikuttaa järjestöjen kautta sekä toimia vapaaehtoistyössä. Näissä kaikissa rooleissaan kuntalainen tarvitsee erilaisia palveluja, joiden järjestämisessä kunnalla on merkittävä tehtävä.

Kunta on muuttunut ensin perinteisestä viranomaiskunnasta palvelukunnaksi. Viranomaiskunnassa kuntalaiselle varattiin vain hallintoalamaisen ja äänestäjän rooli. Palvelukunnassa kuntalainen oli ennen muuta asiakas, mutta palvelutarjonta perustui tuotantolähtöiseen ajatteluun. Osallistavassa ja käyttäjälähtöisessä kunnassa palvelut rakennetaan niiden tilanteiden ympärille, joissa kuntalainen ja erilaiset kuntalaisryhmät kohdataan.

Kunnan rooli tässä on toimia kuntalaisen kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistäjänä yhteistyössä eri palvelutuottajien, kansalaisyhteiskunnan ja vertaisryhmien kanssa. Kuntalaisen rooliin tulee kuulua vahvasti paitsi yhteisöllisyys ja vastuu toisista mutta myös itsestään – tulevaisuudessa yhä enemmän. Kuntalainen ei voi ulkoistaa omaa vastuutaan julkiselle sektorille.

Uutta yhteisöllisyyttä

Kunta on ihmisten muodostama yhteisö, jota luonnehtii vahvasti moniarvoisuus. Kuntalaiset eriytyvät arvoiltaan ja elämäntavoiltaan. Tämä näkyy kuntalaisten erilaistumisena myös osallistujina.

Kunnan merkitys arjen yhteisönä on muuttumassa. Yhteisöllisyys ei enää määräydy vain asuinpaikan mukaan. Monille ihmisille omat yksilöllisesti valitut yhteisöt ovat asuinpaikkaa merkityksellisempiä. Aikaan ja paikkaan sitoutumaton sosiaalinen media luo uudenlaisia ja monimuotoisia sosiaalisia yhteisöjä.

Kuntalaisille kunnan merkitys ei katoa, sillä asuinpaikkaan on ja tulee olemaan sidottuna monia palveluja. Identifioituminen kuntaan ja sen palveluihin tukee omalta osaltaan hyvinvointia.

Halu ottaa osaa paikallisyhteisön toimintaan on jo pitkään ollut murroksessa. Osa kuntalaisista käyttää useita erilaisia vaikuttamistapoja – etenkin ne, joilla on kykyjä ja taitoja. Tämä koskee niin edustuksellisen kuin suoran demokratian muotoja.

Kunnalla on ainutlaatuinen rooli paikallisyhteisönä, joka kokoaa yhteen monia kuntalaisille tärkeitä yhteisöjä ja vertaisryhmiä. Näitä syntyy usein hyvin spontaanisti esimerkiksi ryhmälle yhteisten asioiden ja elämäntilanteiden mukaan. Tulevaisuuden kunta elää ja kehittyy kumppanuudessa tällaisten vertaisyhteisöjen kanssa. Vahvan luottamuksen ja vuoropuhelun yhteisöt menestyvät muita paremmin ja kykenevät tuottamaan parempaa hyvinvointia jäsenilleen. Yhteisöllisyyteen tulee kasvaa.

Osallisuutta koko elämän ajan

Lasten ja nuorten tulee saada riittävät valmiudet toimia aktiivisena kansalaisena. Koti, koulu, harrastukset ja turvallinen ystäväpiiri ovat tässä avainasemassa. Erityisesti päiväkotien ja koulujen roolia sekä niiden osallistumisjärjestelmiä, opettajien valmiuksia ja opetusmetodeja tulee kehittää entistä osallistavampaan suuntaan.

Ihminen on koko elämänsä ajan täysivaltainen yhteisön jäsen, jolla on oikeus oman halukkuutensa mukaisesti osallistua eri ikäryhmistä koostuvan elinympäristönsä arkeen. Myös ikääntyvän kuntalaisen osallisuutta ja vahvuuksia tulee tukea ja huolehtia, että ikääntyvällä on mahdollisuus vaikuttaa omiin elinolosuhteisiinsa ja niitä koskeviin päätöksiin.

Osallisuus vahvistaa sosiaalisia verkostoja. Ikääntyneiden osallisuuden tukeminen lisää vastuunottoa omasta selviytymisestä ja toisista ikääntyneistä huolehtimisesta.

Eri elämäntilanteissa olevat kuntalaiset asettavat kasvavia vaatimuksia kuntaorganisaatiolle koskien palveluja, niiden laatua ja saatavuutta. Erityisen vahvasti kuntalaisten mielenkiinto kohdistuu oman elämänlaadun ja asuinympäristön kehittämiseen liittyviin asioihin.

Entistä useammat etsivät kakkosasumisen kautta mahdollisuutta rentoutumisen ohella myös itsensä toteuttamiseen. Kakkosasukkaat voivat tukea paikallista osaamis pääomaa ja paikallistaloutta. Kakkosasukkaiden vastuunkantoa ja vaikutusmahdollisuuksia voidaan vahvistaa esimerkiksi mökkiläistoimikuntien avulla.

3 Monimuotoinen kansalaisyhteiskunta kunnan voimavaraksi

Monimuotoisuudesta on tullut yhteiskunnassa yhä merkittävämpi arvo. Se tekee meistä kaikista tasa-arvoisasta sukupuolesta, iästä, uskonnosta, etnisestä taustasta, vammaisuudesta, seksuaalisesta suuntautuneisuudesta tai arvomaailmasta riippumatta.

Kansalaisia lähimpänä olevana demokraattisena yksikkönä kunta voi suoraan vaikuttaa siihen, että monimuotoisuutta ja tasa-arvoa edistävät päätökset näkyvät ihmisten arkipäivässä. Ne näyttäytyvät osana poliittista päätöksentekoa, johtamista, palvelujen tarjontaa ja kestävästä kehitystä.

Eri kuntalaisryhmien osallistuminen rikastaa kunnallisten asioiden valmistelua ja päätöksentekoa. On tärkeää huomioida naisten ja miesten tasapuolinen edustus niin kunnallisissa kuin ylikunnallisissakin toimitelmissä.

Eri väestöryhmien välisiin suhteisiin voidaan vaikuttaa monikulttuurisuuden ja erilaisuuden näkyvällä hyväksymisellä, ennakkoluulojen vähentämisellä ja luomalla mahdollisuuksia eri väestöryhmien luonteelle kanssakäymiselle. Monissa kunnissa on perustettu vaikuttamisen ja osallistumisen kanaviksi neuvoa-antavia monikulttuurisuustoimikuntia tai -neuvottelukuntia.

Uudenlaista osallistumista

Vahvan kansalaisyhteiskunnan avulla voidaan vahvistaa myös kunnallista demokratiaa ja aktivoita kuntalaisia. Perinteinen edustukselliseen demokratiaan pohjautuva vaikuttaminen saa enenevässä määrin rinnalleen täydentäviä uusia osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa sekä palvelutuotantoprosesseissa. Valtuuston on jo kuntalain mukaan (27§) pidettävä huolta kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Kolmannen sektorin rooli kunnan palvelujen täydentäjänä on tulevaisuudessa yhä tärkeämpi. Järjestötoiminnan avulla erilaiset kuntalaiset kohtaavat ja voivat laajentaa keskinäistä kanssakäymistään.

Erilaisia nuorten osallisuus- ja vaikuttajaryhmiä on syytä tukea antamalla niille osallistumismahdollisuuksien lisäksi todellista päätösvaltaa. Nuorten aktivointia voidaan tukea myös vahvistamalla erilaisia verkkonuorisotyön osallistumismuotoja ja -projekteja.

Kansalaisyhteiskunnan ytimenä olevaa yhteisöllisyyttä voidaan vahvistaa myös tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisellä. Vuorovaikutteinen viestintä on osa kuntademokrati-aa, toimivaa palvelujärjestelmää, kunnan kehittämistä ja johtamista.

Maahanmuuttajien ja muiden erityisryhmien osallisuutta voidaan parantaa esimerkiksi ottamalla heidät mukaan kunnan ja oman asuinalueen palvelujen kehittämiseen. Osallistava suunnittelu on myös omiaan edistämään uusien kuntalaisten kiinnostusta oman kunnan asioihin.

Viestintävalmiuksia kehitettävä

Vuorovaikutuksen kehittämiseksi kuntien on jatkettava avoimen valmistelu- ja hallintokulttuurin kehittämistä. Jokainen valmistelusta ja palveluista vastaava viranhaltija on velvollinen viestintään kuntalaisten kanssa, ja siksi kunnan henkilöstön viestintävalmiuksia, asiakirjojen ymmärrettävyyttä ja viestinnän havainnollisuutta on kehitettävä.

Internet tarjoaa vuorovaikutukseen hyvän välineen. Kunnan on varauduttava kohtaamaan aktiiviset kuntalaiset ja erilaiset painostusryhmät sosiaalisen median kautta, mutta myös perinteiset viestintävälineet ja suora kuntalaisten kohtaaminen tulee säilyttää keskeisesti toiminnassa mukana.

Luottamushenkilöt ovat tärkeitä viestinnän toimijoita kunnan ja kuntalaisten välillä, ja myös heidän valmiuksiinsa on kiinnitettävä huomiota. Kunnan strategiassa tulee ottaa

viestintä erottamattomaksi osaksi kehittämistä, ja viestintää ohjaamaan on syytä laatia käytännölliset viestintäohjeet. Kriisiviestintään on erityisen tärkeitä varautua.

4 Käyttäjät palvelujen kehittämiskumppaneiksi

Kuntayhteisöllä tulee olla kokonaisnäkemys kuntalaisen tarpeista elämänkaaren eri vaiheissa. Palvelutarvetta ohjaa yhä enemmän asiakkaan elämävaihe (lapset ja nuoret, perheet, ikäihmiset). Esimerkiksi iäkkäiden kuntalaisten terveyden, hyvinvoinnin ja itsenäisen suoriutumisen edistämässä on kiinnitettävä erityistä huomiota kunnan eri hallinnonalojen ja kumppaneiden vastuisiin. Myös lasten ja nuorten hyvinvoinnin turvaaminen, perheiden monimuotoistuminen ja monikulttuurisuus edellyttävät eri toimijoiden yhteistyötä ja joustavia, uudenlaisia tapoja järjestää palveluita.

Käyttäjädemokratialle tulee luoda uusia muotoja. Tulevaisuuden palvelujärjestelmässä on kuntalaisen rooli hyvin erilainen kuin nyt. Kuntalainen voi toimia yhtä aikaa sekä palvelujen tuottajana että kuluttajana. Myös palvelujen käyttäjien vaatimustaso kasvaa. Palveluiden käyttäjänä kuntalainen haluaa entistä yksilöllisempiä palveluja ja hankkii ne mistä saa. Palvelusetelit laajentavat asiakkaan vapautta valita palvelunsa sekä monipuolistavat kuntien mahdollisuuksia järjestää palveluita. Sidonnaisuus vain yhteen palveluntuottajaan vähenee.

Käyttäjälähtöisessä palvelujen kehittämisessä kuntalainen muuttuu palvelujen passiivisesta kohteesta aktiiviseksi yhteiskehittäjäksi. Asiakas- ja käyttäjälähtöisyys tuottaa kuntalaisen kannalta parempia, sopivampia ja kustannustehokkaampia palveluita sekä lisää asiakkaan valintamahdollisuuksia. Palveluiden yhteiskehittely kuntalaisen ja asiakasrajapinnassa työskentelevän työntekijän välillä vahvistaa vuoropuhelua palvelujen kehittämisessä ja lisää asiakas- ja työtyytyväisyyttä.

Jälkikäteen toteutettavien asiakastytyväisyysmittauksien lisäksi pyrkimyksenä on sitouttaa käyttäjä ennakoivaan palvelujen uudistamisprosessiin, jolloin käyttäjälähtöisyys toimii alustana uusille palveluinnovaatioille.

Merkittävää on myös se, miten kunnan henkilöstö kohtaa palvelujen käyttäjän palvelutilanteessa. Kysymys on ennen muuta vuorovaikutuksesta, ei pelkästään kuntalaisen mekaanisesta ja asiakkuutta korostavasta roolista. Toimivimmat mallit syntyvät parhaiten asiakkaiden ja henkilöstön yhteistyönä.

Tieto- ja viestintäteknologia voi merkittävästi helpottaa asiakaslähtöisyyden toteuttamista. Organisaatio- ja sektorirajat ylittävät palveluketjut ovat mahdollisia, samoin yhteispalvelu. Sähköiset palvelut helpottavat kuntalaisten tiedon saantia ja edistävät vaivatonta osallistumista asioiden valmisteluun sekä päätöksentekoon.

5 Vaaleissa vaikuttaminen kunniaan – vaalien väliset vaikuttamistavat näkyviksi

Kuntalaisten tarpeisiin perustuva kunnan itsehallinto edellyttää kuntalaisten tuen eli äänestämisen vahvistumista. Edustuksellisen demokratian ytimenä tulee pysymään äänestämisen. Mutta sitä ei voida pitää ainoana demokratian toimivuuden mittarina, vaikkakin kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta se on perustavanlaatuinen.

Äänestysaktiivisuuden kasvattamisessa on käytettävä useita keinoja rinnakkain. Valtakunnallisesti tulee mm. jatkaa sähköisen äänestämisen kehittämistä. Kunta voi helpottaa äänestämistä luontevilla ennakoäänestyspaikoilla. Kaikkien osapuolten on syytä toteuttaa yhteistyössä äänestysaktiivointikampanjointia. Tärkeintä on politiikan uskottavuus, pitkäjänteinen kansalaisyhteiskasvatus, avoimen valmistelukulttuurin edistäminen kunnissa sekä äänestäjien motivoiminen aktiivisella ja asioihin vaikuttavalla vuoropuhelulla myös vaalien välillä.

Kunnan, puolueiden, muiden valitsijayhdistysten ja luottamushenkilöiden itse on tehtävä kunnan toiminta ja päätöksenteko kiinnostavaksi ja merkitykselliseksi. Puolueiden ja muiden valitsijaryhmien on kyettävä esittämään erilaisia vaihtoehtoja äänestäjille. Poliittisten päättäjien on kyettävä entistä vahvemmin myös perustelevaan päätöksiä ja niiden seurauksia.

Uusia ryhmiä ja uusia keinoja

Tulevia äänestäjiä on syytä perehdyttää demokratiaan päiväkodeista ja kouluista lähtien muun muassa käytännön demokratiolla yhteisön omassa toiminnassa.

Kunnalla on käytettävissään useita erilaisia tapoja kuulla kuntalaisten ääntä ja mielipiteitä. Suorinta palautetta saadaan asukasilloissa, asiakastilaisuuksissa, erilaisissa käyttäjien foorumeissa ja tavanomaisissa palvelutilanteissa.

Asiakaspalautteen ja -mielipiteiden keräämisen tulee olla säännöllistä. Alueelliset ja teemoitetut keskustelutilaisuudet ovat kunnan ja asukkaiden vuorovaikutuksen luonnollinen muoto. Kunta voi myös järjestää erilaisia kyselyjä ja neuvoa-antavia kansanäänestyksiä.

Kuntalaisten suora osallistuminen on sähköisillä välineillä entistä helpompaa. Muun muassa teknisten ja sosiaalisten rajoitteiden vuoksi suora osallistuminen ei kuitenkaan välttämättä ole täysin demokraattista. Tämä tulee ottaa huomioon parantamalla kuntalaisten teknisiä valmiuksia, mutta aina myös tulkittaessa osallistumista sähköisillä välineillä.

6 Poliittinen päätöksenteko luo yhteistä suuntaa kunnan tulevaisuudelle

Kuntien edustuksellisen demokratian perustan muodostavat luottamushenkilöt ja toimielimet ovat merkittävän muutoksen keskellä. Luottamushenkilöiden määrä on vähentynyt sekä kuntaliitosten että rakenteellisten uudistusten myötä, toisaalta useissa kuntaliitoskunnissa toimii nk. ylisuuria valtuustoja. Kunnanhallitusten työskentelyä ja johtamista kehitetään määrätietoisesti.

Lautakuntarakenteet eriytyvät kun elämänkaarimalli ja yhteislautakunnat otetaan käyttöön. Tilaa- ja tuottaja-mallit ja erilaiset palvelujen tuotantotavat saattavat hämärtää poliittisten päättäjien asemaa.

Kun kuntien toimintaympäristö monimutkaistuu ja päätettäväksi tulevien vaikeiden asioiden määrä kasvaa, korostuu strategisen johtamisen merkitys. Hyvä strateginen johtaminen toimii pitkospuina muutosten hetteikössä. Lisäksi tarvitaan toimivaa yhteistyötä sekä selkeää työn ja vastuun jakoa poliittisen ja ammatillisen johdon välillä.

Hyvä johtaminen vaikuttaa myönteisesti kunnan kehitykseen ja luo perustan hyvälle kuntatyöntantajatoiminnalle. Erityisesti muutostilanteet korostavat johtamisen merkitystä. Niissä vaaditaan selkeää yhteistä näkemystä visiosta, toimintaa ohjaavia tavoitteita ja kykyä toimeenpanna vaativat muutokset. Hyvä, strateginen hallitustyö on keskeinen kehittämisen kohde, kun poliittista johtajuutta halutaan vahvistaa.

Tukea vaikeutuvaan päätöksentekoon

Päätöksenteon vaikeutuessa on tärkeää turvata kunnan demokraattinen päätöksenteko. Koko kuntayhteisön myönteisen kehityksen ehto on, että pystytään näkemään asioita erottavien ristiriitojen yli ja löytämään yhteiset strategiset linjaukset, joihin myös sitoudutaan. Priorisointi on välttämätöntä ja järkevää toimintaa inhimillisyyden, kohtuullisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi.

Poliittinen päätöksenteko luo kunnan toiminnan periaatteet ja toteuttaa prosessina kunnan kokonaisuuden etua, jolla on mahdollista voimavarojen oikeudenmukainen kohdentaminen. Puolueiden aseman ja roolin muutos on jo pitkään ollut nähtävissä kuntalaisten asenteissa. Poliittisten puolueiden ja valitsijayhdistysten on kehitettävä uudenlaisia toimintatapoja, joilla vuoropuhelu kuntalaisten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa saadaan tukemaan entistä

vahvemmin kunnallista itsehallintoa ja kuntien mahdollisuutta toteuttaa hyvinvointitehtävää.

Kuntapäätäjien tulee saada työlleen tukea asioita valmistelevilta viranhaltijoilta asianmukaisen valmistelun periaatteiden mukaisesti. Tähän kuuluu myös päätöksenteon vaikutusten arviointi monipuolisesti, muun muassa ympäristöön, yrittäjyyteen sekä tasa-arvoon. Kehittääkseen toimintaansa valtuuston, hallituksen ja muidenkin toimielinten on tarpeen arvioida omaa toimintaansa ja ottaa opiksi kokemuksista.

Kunta voi konkretisoida demokratian pelisääntöjä ja prosesseja laatimalla kaikkien osapuolten käyttöön demokratian huoneentaulun. Kuntalaisille voidaan julkaista osallisuuden ja poliittisen päätöksenteon palvelusitoutumus.

7 Luottamushenkilötyölle lisää arvostusta ja toimintaedellytyksiä

Luottamushenkilöt tekevät arvokasta työtä kuntansa ja koko suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuden hyväksi. Luottamushenkilön rooli vaatii sekä poliittista harkintaa että käytännön osaamista koko laajalla kunnan toimialalla. Toimintaympäristön monimutkaistuessa ja muutosvauhdin kiihtyessä kunnallisen luottamushenkilön työ on muuttunut entistä vaativammaksi. Luottamushenkilötyön kehittämisen tueksi on tärkeää käydä keskustelua kunnissa ja poliittisissa järjestöissä luottamushenkilöiltä vaadittavista taidoista.

Eryteisesti kunnanhallitusten puheenjohtajille ja jäsenille, mutta myös laajemmin luottamushenkilöille on eri keinoin turvattava hyvät mahdollisuudet luottamustoimen hoitoon. Osa näistä toimintaedellytyksistä on lailla säänneltyjä, kuten esimerkiksi oikeus saada vapaata työstä. Myös kunta omilla toimenpiteillään vahvistaa luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä. Kunnissa tulee huolehtia siitä, että luottamushenkilöt saavat laaja-alaista ja monipuolista johtamiskoulutusta.

Kunta-alan kilpailukyky osaavasta henkilöstöstä edellyttää hyvää työnantajapolitiikkaa ja työnantajakuvaa. Työnantajakuvaa kehitetään suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti osana muuta kuntakuvaa. Kaikilla toimijoilla on oma roolinsa työnantajuuden ja työnantajakuvan vahvistamisessa.

Luottamushenkilö työnantajan edustajana

Poliittisten päättäjien työnantajarooli on tehtävä näkyväksi. Luottamushenkilötkin edustavat kaikissa kohtaamisissaan ja viestinnässään kuntaa myös työnantajana. Valituiksi tulleet valtuutetut päättävät resursseista ja toiminnasta, joten heillä on myös viime kädessä vastuu siitä, miltä kunta työnantajana näyttää. Eryteisesti kunnanhallitusten jäsenten on tärkeää sisäistää työnantaja-asemansa syvällisesti. Kysymys on pitkälti siitä, miten työnjako ja yhteistyö sujuvat poliittisten päättäjien ja viranhaltijajohdon kesken.

Luottamushenkilönäkökulmasta oman haasteensa tehokkaaseen työskentelyyn tuo ajankäyttö. Aikaa asioihin perehtymiseen, kouluttautumiseen ja opiskeluun ei nykyisellään ole riittävästi. Vertaistuelle ja mentoroinnille on olemassa selkeä tilaus.

Luottamushenkilöltä vaaditaan tulevaisuudessa vahvaa monialaosaamista ja vuorovaikutustaitoja yhteistyösuhteiden ja varsinkin mediasuhteiden hoitamisessa. Toiminta valtuustoryhmissä, hallituksessa ja lautakunnissa edellyttää vankkaa tiedollista ja taidollista osaamista ja kykyä reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin ja olosuhteisiin.

Myös se, miten luottamushenkilö kohtaa kuntalaisen vaateineen tai huolineen täytyy huomioida aivan uudella tavalla. Suoran vaikuttamisen menetelmät muuttuvat, ja perinteinen yhteydenotto luottamushenkilöön ei enää ole ainoa tapa. Sekä tekniset että henkiset valmiudet uudenlaiseen vuorovaikutukseen on pidettävä ajan tasalla.

Luottamushenkilöiden työ tulee nähdä kokonaisvaltaisena, vaativana ja vastuullisena toimintana, ei vain kokouksien osallistumisena. Jokainen luottamushenkilö vastaa osaltaan siitä, että kunnan perustehtävät toteutuvat: kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen ja alueen kestävä kehitys.

8 Valtuustokeskeiselle toimintatavalle enemmän painoarvoa

Kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi tulee nostaa esille kysymys nykyistä valtuustokeskeisemmästä toimintatavasta. Siihen kuuluvat esimerkiksi valtuutettujen ja kuntalaisten vuoropuhelun vahvistaminen, valtuustoryhmien työn tukeminen sekä poliittisen vastuun kasvottaminen esimerkiksi valiokuntamallilla. Tähän kokonaisuuteen tulee myös kytkeä entistä harvalukuisemman luottamushenkilöjoukon työskentelyedellytysten parantaminen, luottamushenkilöiden osa-aikaisuus sekä kuntalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien kehittäminen.

Valtuustojen ja valtuustoryhmien roolia kunnan strategisessa johtamisessa tulee vahvistaa. Tätä pohjustavat muun muassa strategisen johtamisen työvälineiden kehittäminen, toimintaympäristön analysointi ja tulevaisuuskuvioiden kartoittaminen.

Kunnanhallituksen on hyvällä hallitustyöllä mahdollistettava valtuuston toiminta strategisten linjojen määrittelijänä ja niistä päättäjänä.

Valtuuston päätöskokouksia täydentävät työskentelymuodot, kuten strategiaseminaarit, iltakoulut, kyselytunnit ja skenaariotyöskentely ovat keinoja valtuuston strategisen roolin vahvistamiseksi. Valtuustotyön muotojen kehittäminen edelleen keskustelempaan ja avoimempaan suuntaan korostaa kansalaislähtöistä suunnittelua ja vastuun kantamista. Valtuustoryhmät ovat tärkeitä keskusteluareenoita, ja kunnan tulee huolehtia myös niiden käytännön työskentelyedellytyksistä.

Myös kuntapolitiikassa on tultu erilaisten ryhmien välisten sopimusten, enemmistö- vähemmistö-ryhmittäytymisten ja oppositioasetelmien luomiin toimintamalleihin. Tämä saattaa hämärtää äänestäjien alkuperäistä tahtoa, mutta tuo toisaalta vakautta ja ennakoitavuutta päätöksentekoon.

Valiokuntamalli ja valtuustokoko

Valiokuntamallin (lautakunnat valitaan valtuutetuista) toteuttaminen vaatisi Suomessa valtuustokoon uudelleenarviointia, ainakin suurimmissa kaupungeissa. Kooltaan pienempänä valtuusto voisi toimia nykyistä strategisemmin. Valtuustokoon tarkastelun tulee lähteä kunnan omasta tahdosta, jolloin tiukasti määritellystä kunnan asukasluvuun sidotusta valtuustokoosta voitaisiin poiketa kunkin kunnan omat erityisolosuhteet huomioiden, muulloinkin kuin vain kuntaliitostilanteessa.

Tarkastuslautakunnan roolia valtuuston apuelimenä pitää kehittää edelleen. Tarkastuslautakunnan tärkeänä tehtävänä on arvioida kunnan tavoitteiden asettamista ja niiden toteutumista kunnan eri tehtäväalueilla. Tarkastuslautakunnan on arvioitava, onko talousarvio ja muut toimintaa ja taloutta ohjaavat suunnitelmat laadittu siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Tarkastuslautakunnan erityisenä tehtävänä on arvioida kunnan talouden tasapainon säilymistä tilanteessa, jossa tulorahoituksen riittävyys tai rahoitusaseman vakaus on uhattuna.

Näiden tehtävien täyttäminen edellyttää, että tarkastuslautakunnalla on käytettävissä riittävät voimavarat ja asiantuntemus asioiden valmistelussa valtuustolle. Erityisesti pienten kuntien tarkastuslautakuntien resursseja tulee vahvistaa.

Lauta- ja johtokunnissa luottamushenkilöt ovat lähellä käytännön kuntapalveluita ja kuntalaisten arkea. Luottamuselinten jalkauttaminen, suunnitteluvastuun lisääminen ja työn avaaminen kuntalaisten suuntaan antavat lisää valmiuksia ja vastuuta päätöksentekoon. Kunnan tulee tukea lautakuntatyötä varmistamalla tietopohja ja työskentelyedellytykset.

9 Poliittista johtamista vahvistetaan kokeilujen avulla

Johtamisjärjestelmän kehittämistä voidaan viedä myös parlamentaarisen toimintatavan vahvistamisen suuntaan. Soveltavaan parlamentaariseen malliin istuu hyvin kunnallishallinnon nykylinjat, jossa on vahvistettu erityisesti kunnanhallituksen asemaa ja sen kykyä

toimia kunnan johdossa. Jos parlamentaarista mallia haluttaisiin vahvistaa enemmistöparlamentarismiin suuntaan, on tiedostettava sen vaikutukset pienempien ryhmien asemaan sekä kunnan yhteisvastuulliseen kehittämiseen.

Johtamisjärjestelmän kehittämisessä varteen otettavana vaihtoehtona on kunnanhallituksen puheenjohtajan roolin vahvistaminen Ruotsin kuntaneuvos-mallin mukaisesti. Tällöin puheenjohtaja ottaa selkeästi vastuun kunnanhallituksen tekemisistä valtuustoon, kuntalaisiin ja julkisuuteen päin. Hänelle määritellään myös selvä rooli kunnan toimintalinjan määrittelyssä suhteessa yhteistyötahoihin. Tämä edellyttää, että samanaikaisesti kehitetään ammatillisen johdon ja poliittisen johdon työnjakoa, vastuita ja yhteistyötä. Hallituksen roolia konserniohjauksessa on syytä edelleen vahvistaa.

Jos edetään kunnanhallituksen puheenjohtajan roolin vahvistamisen suuntaan, tulee puheenjohtajan asema ja tehtävät määritellä kuntalaissa. Tällöin voitaisiin luopua lakisääteisestä kunnanjohtajasta ja korvata hänet "viranhaltijajohtajalla", jota ei voida irtisanoa epäluottamuksen perusteella ja jonka virkanimikkeestä ja tehtävistä kunta päättää. Tämä on perusteltavissa paitsi demokratia-, työnjako- ja vastuunäkökohdilla, myös viranhaltijajohdon rekrytointipohjan laajentamisella.

Pormestarimalli (valtuuston tai hallituksen puheenjohtaja kunnanjohtajana) on yksi mahdollisuus kuntalaislähtöisen poliittisen johtamisen vahvistamiseksi. Roolien ja vastuun jaon tunnistaminen on tärkeitä ja vuorovaikutuksen merkitys korostuu entisestään sekä organisaation sisällä että kuntalaisten suuntaan.

Pormestarin suora vaali olisi suomalaisessa kunnallishallinnossa radikaali muutos. Toteutuakseen tämä vaatii tarpeeksi kokeilusta kiinnostuneita kuntia sekä väljät kokeilusäännökset.

10 Poliittisen ja ammatillisen johtamisen työnjako vaatii selkeyttämistä

Muutostilanteessa tarvitaan edelleen ammatillisen ja poliittisen johtamisen välisen työnjaon selkiyttämistä. Kunnanjohtajalla on nykyisellään liikaa vastuuta myös poliittisen johtamisen piiriin kuuluvista asioista. Tämä johtuu osittain kunnanjohtajan suhteellisen vahvasta lakisääteisestä asemasta ja osittain siitä, että meillä on luottamushenkilöjohtamisessa vahva kollektiivisen johtamisen perinne, jota monipuoluejärjestelmä ja siihen liittyvä vahva suhteellisuusperiaate tukevat.

Työnjaon ja roolien selkeyttämisellä taataan tulevaisuudessa osaavan ja ammattitaitoisen viranhaltijajohdon saatavuus. Kuntajohtajan ja kunnanhallituksen välillä tehdyllä johtajasopimuksella sovitaan kunnan johtamisen keskeisistä periaatteista, kuntajohtajan työn tavoitteista ja niiden arviointimenetelystä sekä työn edellytyksistä. Tällöin ennakolta sovituilta säännöillä ja menettelytavoilla voidaan yksinkertaistaa monimutkaisia tilanteita, ennaltaehkäistä ristiriitoja sekä vahvistaa valmistelun ja päätöksenteon ennustettavuutta ja luotettavuutta.

Kuntalaisten ja kunnan johtamisen välinen vuorovaikutus tarvitsee toteutuakseen uutta ajattelua. Koska perinteisten puolueiden kautta toteutuva vaikuttaminen loittonee kuntalaisen arkielämässä, on johtamisen ja päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden korostaminen entistä tärkeämpää.

Asiakaslähtöisyyttä vahvistaa myös tilaaja-tuottaja -mallin soveltaminen. Palvelujen tilaaja on selkeästi kuntalaisen ja kunnanvaltuuston edustaja, mutta myös tuottajalla on vastuu palvelujen loppukäyttäjälle. Työnjako muun muassa viestinnässä on syytä tehdä huolella, kattavasti ja läpinäkyvästi. Jatkuva keskusteluyhteys ja luottamus vahvistavat työnjakoa ja asiakasnäkökulman huomioimista.

Tuotantopuolella olevien liikelaitosten johtamistyössä korostuu liiketoimintaosaaminen, strateginen henkilöstöjohtaminen, tuotteistusosaaminen yms, mikä on hyvä ottaa huomioon näitä ohjaavien johtokuntien valinnassa.

11 Uudet kunnat ja kahden tason demokratia haastavat toiminnallisen tuttuuden

Toiminnallisen tuttuuden menettäminen on haaste kuntalaisen kannalta niin uusien ja entistä suurempien kuntien, kaupunkiseutujen kuin kuntien yhteistoiminnan vahvistumisen myötä. Ketju kuntalaisen, asioiden valmistelun ja päätöksenteon välillä pitenee.

Kuntalaisen mahdollisuus vaikuttaa on turvattava asukas- ja asuinaluelähtöisillä ratkaisuilta. Tässä kunnan roolin tulee olla ennen muuta mahdollistava. Kuntalais- ja asiakaslähtöisillä toimintatavoilla kunta parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja lisää luottamukseen perustuvaa yhteisöllisyyttä kunnan eri osissa.

Kunnan ja kuntalaisten välinen toimiva vuorovaikutus tarvitsee selkeät tavoitteet, tavoitteiden toteutumisen ja arvioinnin, vastuutahot sekä koordinoitua. Monissa kunnissa kuntalaisten osallistuminen ja demokratian kehittäminen ovat jo osa kuntastrategiaa.

Kun paikallistoimijat ovat osallisina kunnan strategiaprosessissa jo määrittelyvaiheessa, voidaan erilaisia näkemyksiä sovittaa yhteen ja luoda yhteistä näkemystä siitä, miten kuntalaisten osallisuus kytkeytyy kunnan kehittämiseen, määritellä käytettävissä olevat osallistumuodot sekä arvioida niiden toimivuutta ja tarvittavia kehittämistoimenpiteitä. Kuntia tulee myös aktiivisesti kannustaa erilaisiin osallistumista vahvistaviin toimiin. Osallisuuden onnistumista voidaan arvioida kunnan demokratiatilinpäätöksessä.

Kuntaliitosten myötä kuntalaisen ja kunnan suhde muuttuu. Pieneen kuntaan liittyvä toiminnallinen tuttuus väistyy. Kunnan koon kasvaessa on päätöksentekoon vaikuttaminen kuntalaisen kannalta haasteellisempaa.

Voimien kokoamista ja lähidemokratiaa

Kuntien yhdistyminen vähentää valtuusto- ja muita luottamushenkilöpaikkoja. Kuntien suurentuessa toimielinten kokoa ei voida merkittävästi kasvattaa päätöksenteon tehokkuuden kärsimättä. Kuntien yhdistymisellä tähdätään voimavarojen kokoamiseen. Kunnan koon ja päätettävien asioiden kasvun vuoksi uusilla luottamushenkilöelimillä on aiempaa enemmän vaikutusvaltaa kunnan kehittämisessä ja erilaisissa verkostoissa.

Kuntaliitokset korostavat valtuuston strategisen toimintakyvyn ja hallituksen toimeenpanokyvyn merkitystä. Niiden on kyettävä näkemään mahdollisuus elinvoimaisuuden vahvistamiseen. Niiden on myös aidosti kyettävä yhteisten voimavarojen kohdentamiseen kuntalaisten tulevaisuuden tarpeisiin uudella tavalla.

Kuntien yhdistyessä nousee esille kunnan eri osien elinvoimaisuus. Kunnan alueiden elinvoimaisuuden tukemiseen on eri keinoja, joissa asukkaat voivat olla aktiivisia. Asukkaat ovat kiinnostuneista palvelujen lisäksi omaan lähiympäristöönsä liittyvistä kysymyksistä. Asukkaiden omaehtoisen aktiivisuuden tukemisella vahvistetaan kunnan eri alueita.

Alueellinen organisoituminen vahvistaa identiteettiä ja antaa pohjaa yhteiselle toiminnalle. Kunnan tai kaupungin alueella toimivien alueellisten ryhmien asema voidaan myös virallistaa.