



LAPPEENRANNAN TEKNILLINEN YLIOPISTO

Kauppatieteellinen tiedekunta

Kauppatieteiden kandidaatin tutkinnon tutkielma

Laskentatoimi

**LAUTAKUNTIEN TOIMINNAN ARVIOINTI KUNTAORGANISAATIOSSA
EVALUATION OF THE ACTIVITIES OF MUNICIPAL COMMITTEES
24.4.2008**

Tekijä: Hanna Karjalainen
Ohjaaja: Ulla Kotonen

TIIVISTELMÄ

Tekijä: Hanna Karjalainen
Tutkielman nimi: Lautakuntien toiminnan arviointi kuntaorganisaatiossa
Tiedekunta: Kauppätieteellinen tiedekunta
Vuosi: 2008
Kauppätieteiden kandidaatin tutkinnon tutkielma, Lappeenrannan teknillinen yliopisto. 65 sivua.

Tarkastaja: Tutkijaopettaja Ulla Kotonen

Hakusanat: lautakunta, arviointi, toiminta
Keywords: municipal committee, evaluation, activity

Kandidaatintutkielman tarkoituksena on perehtyä kuntaan organisaationa ja sen johtamisjärjestelmään sekä tarkastella tarkemmin yhtä kunnan organisaation osaa eli lautakuntaa. Tutkielmassa on tarkoitus perehtyä tarkemmin laukuntien asemaan ja tehtäviin kunnallisessa päätöksenteossa ja johtamisjärjestelmässä sekä lisäksi tuoda esille niiden toiminnan arviointiin liittyviä tekijöitä. Tutkielman tavoitteena on luoda viitekehys lautakuntien toiminnan arviointiin vaikuttavista tekijöistä. Tutkimusongelma on: Miten lautakuntien toimintaa voidaan arvioida ja miten sitä tulisi arvioida? Alaongelmana on: Millainen asema ja mitä tehtäviä lautakunnilla on kunnallisessa päätöksenteossa ja johtamisjärjestelmässä?

Kyseessä on puhtaasti teoreettinen tutkimus. Aineistona käytetään aiheesta löytyvää lähdekirjallisuutta ja aiempia tutkimuksia. Tutkielman kannalta keskeistä lähdemateriaalia ovat myös lainsäädäntö, lakia tulkitsevat teokset sekä erilaiset suositukset ja ohjeet. Tutkimusstrategiana voidaan pitää deskriptiivista tutkimusta. Tutkimusotteena voidaan pitää käsiteanalyttistä tutkimusotetta, jonka tarkoituksena ei ole näyttää toteen, vaan pikemmin argumentoida miten asia on ja miksi asia on näin.

Lautakuntien toiminnan ja sen arviointia ei ole käytännössä tutkittu. Lautakuntien toiminnan arvioinnin viitekehukseen sovelletaan palasia valtuustotyöskentelyn arvioinnista sekä yritysmaailmasta hallitustyöskentelyn arvioinnista ja sen kehittamisestä.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimusongelma, tavoitteet ja rajaukset	2
1.3 Lähdekirjallisuus ja tutkimusmenetelmät	4
1.4 Työn rakenne	5
2 KUNTAORGANISAATIO	7
2.1 Luottamushenkilöorganisaatio	7
2.1.1 Valtuusto	10
2.1.2 Hallitus.....	12
2.1.3 Lautakunta.....	14
2.2 Virkamiesorganisaatio.....	17
2.2.1 Kunnanjohtaja.....	18
2.2.2 Toimialajohto	19
2.3 Lautakunnan suhde muihin kuntaorganisaation toimijoihin	20
3 KUNNAN JOHTAMIS- JA PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTELMÄ	22
3.1 Strateginen johtaminen vs. operatiivinen johtaminen	22
3.2 Managerialismi vs. perinteinen kunnallinen demokratia	27
3.3 Lautakunnan tehtävät johtamis- ja päätöksentekojärjestelmässä	34
4 TILIVELVOLLISUUS JA TOIMINNAN ARVIOINTI.....	39
4.1 Tilivelvollisuuden määrittely	39
4.2 Toiminnan arviointi kuntaorganisaatiossa	42
4.2.1 Toiminnan lainmukaisuuden arviointi.....	42
4.2.2 Tarkoituksenmukaisuusarviointi.....	43
4.2.3 Taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet	45
4.3 Lautakuntien toiminnan arviointi.....	49
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	59
LÄHTEET	62

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Kuntaorganisaatio ja lautakunnat yhtenä sen toimielimistä eivät ole itsestään selvä valinta kauppatieteiden kandidaatintutkielman aiheeksi. Voitaisiin jopa sanoa, että aiheen valinta yllätti itse tutkijankin. Lautakunnat ja niiden toiminta eivät todellakaan ole tyypillinen aihe laskentatoimen kandidaatintutkielmassa ja moni varmaan miettii, miten sellaisen voi edes aiheekseen valita. Alun perin tarkoitus olikin tehdä kandidaatintutkielma aivan toisesta aiheesta, mutta mielenkiintoinen haasteen tultua yllättäen eteen siihen oli pakko tarttua.

Tämä kandidaatintutkielma on osa Lappeenrannan kaupungin tarkastuslautakunnalle toimeksiantona tehtävää pro gradu-tutkielmaa lautakuntien toiminnan arvioinnista. Kandidaatintutkielman on siis tarkoitus toimia tiiviinä oppimääränä aiheen pariin.

Uusi kuntalaki (365/1995) toi kunnallishallintoon täysin uuden toimijan, tarkastuslautakunnan. Kuntalain 71 pykälän mukaan valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten. Saman pykälän mukaan tarkastuslautakunnalla on kaksi tehtävää. Sen on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Lisäksi sen on arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Tarkastuslautakunta on siten valtuuston toimintaa ja päätöksentekoa palveleva elin (Ryynänen 2001, 41). Tarkastuslautakunnan arvioinnista käytetään myös nimitystä tarkoituksenmukaisuustarkastus. Tarkastuslautakunta tarkastelee toiminnan, toimintatapojen sekä palveluiden järjestämisen tarkoituksenmukaisuutta. (Kaksonen & Kotonen 2002, 110) Huomioon otetaan myös toimintojen taloudellisuus.

Lautakuntien toiminnan arviointiin tarkastuslautakunta linkittyy juuri valtuuston asettaminen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden ja kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuustarkastuksen kautta. Lautakuntien toiminnan arvioinnissa asetuilla toiminnallisilla ja taloudellisilla tavoitteilla on oma roolinsa. Lisäksi

lautakuntien toiminnan tulisi olla taloudellista ja tuottaa lisäarvoa kuntaorganisaatiolle.

Lautakuntien toimintaa ja sen arviointia ei ole tutkittu käytännössä ollenkaan. Aiemmassa tutkimuksessa korostuu valtuustotyön arviointi. Esimerkiksi Majoinen (2000, 2005) on tutkinut nimenomaan valtuuston roolia kunnan strategisessa johtamisessa ja valtuuston vaikutuskeinoja. Leväsvirta (1999) on tutkinut väitöskirjassaan kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolia muuttuvassa toimintaympäristössä. Pikkala (2005) on tutkinut kuntien luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita ajanjaksolla 1999-2003. Samoin Pekola-Sjöblom (2005) on tutkinut kunnallisia luottamuselimiä ja luottamushenkilöitä valtuustokaudella 2001-2004. Varsinkin Suomen kuntaliitto on tehnyt paljon tutkimusta luottamushenkilöistä ja valtuustoista sekä muista kunnallisista luottamushenkilötoimielimistä. Kuitenkaan lautakuntien toimintaan ja toiminnan arviointia ei ole tutkittu. Voisi jopa sanoa, että lautakuntien toiminnan arvioinnista ei löydy mitään selkeää teoreettista taustaa. Lautakuntien toiminnan arvioinnin tausta muodostuukin soveltaen valtuustotyön arvioinnista, yritysmaailman hallitustyöskentelyn arviointiin ja kehittämiseen liittyvästä kirjoittelusta sekä toiminnan arvioinnista yleisesti. Näistä osista on tarkoitus rakentaa lautakunnan toiminnan arvioinnin viitekehystä.

1.2 Tutkimusongelma, tavoitteet ja rajaukset

Tämän kandidaatintutkielman tarkoituksena on perehtyä kuntaan organisaationa ja sen johtamisjärjestelmään sekä tarkastella tarkemmin yhtä kunnan organisaation osaa eli lautakuntaa. Tutkielmassa on tarkoitus perehtyä tarkemmin lautakuntien asemaan ja tehtäviin kunnallisessa päätöksenteossa ja johtamisjärjestelmässä sekä lisäksi tuoda esille niiden toiminnan arviointiin liittyviä tekijöitä.

Tämän tutkielman tavoitteena on luoda viitekehys lautakuntien toiminnan arviointiin vaikuttavista tekijöistä. Tutkimusongelma voidaan puokea muotoon: Miten lautakuntien toimintaa voidaan arvioida ja miten sitä tulisi arvioida? Tutkimusongelmaa täydentävä

alaongelma voidaan ilmaista seuraavasti: Millainen asema ja mitä tehtäviä lautakunnilla on kunnallisessa päätöksenteossa ja johtamisjärjestelmässä?

Rajauksien osalta tutkielma keskittyy käsittelemään valtuuston asettamia vapaaehtoisia lautakuntia. Lakisääteiset tarkastus- ja vaalilautakunta jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Pro gradu- tutkielmassa lautakuntien toimintaa arvioidaan tarkastuslautakunnan toimeksiannosta ja tarkastelun kohteena on neljä Lappeenrannan kaupungin merkittävintä lautakuntaa: kasvatus- ja opetuslautakunta, sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta, kulttuurilautakunta ja tekninen lautakunta. Kandidaatintutkielmassa on tarkoitus luoda pro gradu- tutkielmassa käytettävä teoreettinen viitekehys, joten tällä voidaan perustella tarkastelun rajaamista valtuuston asettamiin vapaaehtoisiiin lautakuntiin. Tarkoitus on perehtyä lautakuntien toimintaan vaikuttaviin tekijöihin uuden kuntalain säätämisen jälkeen.

Arvioinnin määritelmiä ja luokituksia esiintyy kirjallisuudessa lukuisa joukko. Arvioinnista ei ole esitetty yksiselitteistä ja yleisesti hyväksyttävää määritelmää. Tutkijat ovat kuitenkin melko yksimielisiä siitä, että arvioinnin ydin on arvottaminen. Arvottamisella tarkoitetaan sen osoittamista, onko jokin asia hyvin vai huonosti, arvokas vai arvoton, hyödyllinen vai hyödytön, parempi tai huonompi kuin toinen. Tarvitaan siis kriteereitä, joihin vertaamalla voidaan tehdä arvottavia päätelmiä arvioinnin kohteen tilasta, hyvyydestä tai huonoudesta. Arviointi voi olla tavoite- tai standardivertailua, poikittaisvertailua ja pitkittäisvertailua. Kriteerejä voidaan siis hakea näistä kolmesta suunnasta. Tavoitevertailussa kriteereinä ovat päättäjän esittämät tavoitetunnusluvut tai standardit, joihin toteutunutta verrataan. Poikittaisvertailussa kriteerinä ovat muiden toimijoiden toiminnasta kertovat tunnusluvut ja pitkittäisvertailussa oman toiminnan aikaisemmat luvut. (Meklin 2001, 110-111)

Pelkkä toiminnan kuvaus ei ole arviointia, jos arvottaminen nähdään arvioinnin ytimenä. Toiminnan kuvaus on arvioinnin esivaihe. Verrattaessa toteutunutta johonkin kriteeriin, voidaan tehdä arvottamispäätelmä. Arviointikirjallisuudessa on erilaisia käsityksiä siitä, sisältyykö arviointiin arvottamispäätelmien lisäksi vielä tapahtuneen syiden esittäminen ja suositusten tekeminen. Kuntalain mukaan arviointi kietoutuu tiukasti tavoitteiden asettamiseen ja tavoitteiden asettamisongelmat

heijastuvat myös arvioinnin sisältöön. (Meklin 2001, 111) Kuntaliitto (2006) määrittelee, että arvioinnin ensisijaisena tavoitteena tai tarkoituksena on hankkia uutta tietoa toiminnan suuntaamis- ja uudistamispäätöksiin. Tässä tutkielmassa pyritään pohtimaan lautakuntien toiminnan arviointiin vaikuttavia tekijöitä, ja sitä kautta muodostamaan viitekehys lautakuntien toiminnan arvioinnista, mihin voidaan pro gradu- tutkielmassa peilata varsinaista empiriaosuutta. Tässä tutkielmassa ei siis vielä ole tarkoitus arvioida lautakuntien toimintaa, vaan etsiä vastauksia siihen, miten lautakuntien toimintaan voidaan arvioida ja miten sitä tulisi arvioida.

1.3 Lähdekirjallisuus ja tutkimusmenetelmät

Kyseessä on puhtaasti teoreettinen tutkimus. Tutkimuksen tarkoituksena on luoda teoreettinen viitekehys, jonka pohjalta pro gradu- tutkielmassa voidaan arvioida Lappeenrannan kaupungin lautakuntien toimintaa. Aineistona käytetään aiheesta löytyvää lähdekirjallisuutta ja aiempia tutkimuksia. Eräänä keskeisenä teoreettisena lähtökohtana on New Public Management- ajattelu. Toinen keskeinen lähtökohta liittyy tilivelvollisuus-ajatteluun ja sitä kautta toiminnan arviointiin tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Tutkielman kannalta keskeistä lähdemateriaalia ovat myös lainsäädäntö, lakia tulkitsevat teokset sekä erilaiset suositukset ja ohjeet. Tutkimusstrategiana voidaan pitää deskriptiivista tutkimusta, joka pyrkii vastaamaan kysymyksiin ”miten on?” ja ”miksi on?”. Se on kuvailevaa, selittävää ja ennustavaa tutkimusta. Tutkimusotteena voidaan pitää käsiteanalyttistä tutkimusotetta, jonka tarkoituksena ei ole näyttää toteen, vaan pikemmin argumentoida miten asia on ja miksi asia on näin.

New Public Management- ajattelu on uudistanut julkishallinnon johtamista tuoden näkökulmaan mukaan taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden aspektit. 1970- luvun lopulla ja 1980-luvulla useissa OECD-maissa alettiin uudistaa julkisen sektorin rakenteita ja toimintatapoja ottamalla mallia liikkeenjohtamisesta. New Public Managementin eli NPM:n taustalla on uusklassiseen taloustieteeseen nojaava ajatus, jonka mukaan raskas ja byrokraattinen julkinen sektori on este luonnolliselle talouskasvulle. NPM:a ei ole kuitenkaan käsitelty ideologisena kysymyksenä kuin reformiaallon alkuvaiheessa. Suomessa julkista sektoria alettiin uudistaa 1990-

luvulla. (Lähdesmäki 2006) NPM:n ajatuksia löytyy myös uudesta kuntalaista (365/1995), joka luo oman osansa tämän tutkimuksen reunaehdoista.

New Public Management on joukko toisiinsa löyhästi kytkeytyneitä periaatteita ja ideoita. NPM julkilausuttuja tavoitteita on kustannus-vaikuttavuuden lisääntyminen (value for money) ja asiakaslähtöisyyden parantaminen. NPM- ajatteluun liittyviä tekijöitä ovat myös markkinamekanismin hyödyntäminen, managerialismi sekä hajauttaminen vs. keskittäminen- problematiikka. (Lähdesmäki 2006)

Lähdesmäen (2003, 9) mukaan New Public Managementtia voidaan pitää johtamisteoreettiseen keskusteluun liittyvänä oppina. New Public Management eli NPM johtamisdoktriinina pyrkii vastaamaan siihen, mikä on paras tapa organisoida ja johtaa. Lähdesmäen mukaan se ei kuitenkaan anna yksiselitteistä ja ytimekästä määritelmää johtamisesta. Pikemminkin koko doktriini on pyrkimystä kuvailla julkisjohtamista. Erityisesti sitä millaista sen tulisi olla ja miten sitä tulisi parantaa. Haveri (2000, 5) luonnehtii NPM:n vakiintuneen johtavaksi ja vaikutusvaltaiseksi länsimaisen hallinnon uudistuksia ohjaavaksi ajatusmalliksi.

Teoreettiseen viitekehykseen oman näkökulmansa tuo myös tilivelvollisuuden käsite. Tilivelvollisuus-ajattelu on kuntalain mukaisen tarkastusjärjestelmän perusta. Käsite tilivelvollinen tulee esiin kuntalain (365/1995) 75 pykälässä. Tilivelvollisia ovat toimielinten jäsenet sekä toimielimien tehtäväalueiden johtavat viranhaltijat. Huomionarvoista on myös, että valtuutettuja ei pidetä enää tilivelvollisina valtuutetun tehtävästään. Kuitenkin he voivat olla tilivelvollisia hallituksen tai lautakunnan jäseninä. (Vuorinen 2000, 15, 34) Tarkastuslautakunta arvioi, kuten jo aiemmin on mainittu, ovatko taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet toteutuneet. Tästä näkökulmasta katsottuna tilivelvolliset vastaavat siis valtuuston asettaminen tavoitteiden toteuttamisesta.

1.4 Työn rakenne

Tutkielman toisessa luvussa esitellään tarkemmin kuntaorganisaatio. Tarkastelu on jaoteltu luottamushenkilöorganisaation ja virkamiesorganisaation tarkasteluun. Luvun tarkoituksena on erityisesti tarkastella lautakunnan suhdetta muuhun

kuntaorganisaatioon. Luku kaksi muodostaa pohjan koko kokonaisuuden ymmärtämiselle. Kuntaorganisaation rakenteen käsittäminen ja eri toimijoiden roolin ja tehtävien ymmärtäminen ja sisäistäminen ovat oleellisia tekijöitä, jotta voidaan ymmärtää millaisessa ympäristössä ja millaisilla reunaehdoilla lautakunnat toimivat.

Kolmannessa luvussa käsitellään johtamis- ja päätöksentekoprosessia. Tarkemmin perehdytään strategisen ja operatiivisen johtamisjärjestelmän piirteisiin sekä managerialismin ja kunnallisen demokratian välisiin eroihin. Lisäksi luvussa pureudutaan omassa alaluvussa lautakuntien rooliin ja tehtäviin kunnallisessa johtamis- ja päätöksentekojärjestelmissä.

Luku neljä käsittelee tilivelvollisuutta ja toiminnan arviointia. Siinä määritellään tilivelvollisuuden käsite sekä keskitytään toiminnan arvioinnin osalta tarkoituksenmukaisuusarvioinnin käsittelemiseen. Toiminnan arvioinnin toisena aspektia on toiminnan lainmukaisuuden arviointi, joka kuntaorganisaation valvonnassa kuuluu tilintarkastajan tehtäviin. Tässä työssä se osa esitellään suppeammin, koska se ei kuulu olennaisena osana työn viitekehykseen. Yhdessä alaluvussa esitellään tarkemmin juuri lautakuntien toiminnan arviointia sekä millaisilla malleilla ja työkaluilla sitä voidaan tehdä. Tutkielman viides ja viimeinen luku esittelee tutkielman johtopäätökset.

2 KUNTAORGANISAATIO

Kuntaorganisaatio on kuntaan kuuluva järjestelmä. Kuntayhteisö vaatii ja odottaa kuntaorganisaatiolta palveluja ja tuotteita sekä antaa niiden tuottamista varten kuntaorganisaatiolle varoja verojen ja muiden maksujen muodossa. Kuntaorganisaatio vastaa resurssiensa mukaan näihin tarpeisiin, vaatimuksiin ja odotuksiin. Kunta koostuu erilaisista perusyksiköistä, joita ovat kunnan asukkaat, yritykset, yhteisöt, kiinteistöt rakennuksineen sekä verkostot. Kuntayhteisö koostuu niistä ihmisistä, joilla on kotipaikka kunnassa. Kuntaorganisaatio puolestaan on järjestelmä, jonka osia ovat henkilöstö, kiinteistöt rakennuksineen, koneet sekä tieto- ja materiaalivarastot. Kuntaorganisaation toimintaympäristöä ovat sidosryhmät eli yhteiskunta, kuntayhteisön jäsenet, asiakkaat, kumppanit ja kilpailijat sekä fyysinen ympäristö kuten kiinteistöt ja tiet. Kuntaorganisaatiota yhdistää visio, tehtävät sekä vaikutus-, riippuvuus- ja oikeussuhteet. (Karimaa 2001, 44, 50)

Kuntaorganisaatioon kuuluu luottamushenkilöorganisaatio ja virkamiesorganisaatio. Nämä kaksi muodostavat kunnan johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien osapuolet. Seuraavissa alaluvuissa esitellään tarkemmin kunnan luottamushenkilöorganisaatio ja sen osat sekä virkamiesorganisaation toimijat.

2.1 Luottamushenkilöorganisaatio

Perustuslain (731/1999) 121 pykälän mukaan kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämä merkitsee, että kunnan asukkaiden on valittava kunnan ylin toimielin, valtuusto. Merkittävää on myös, että valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kunnan asukkaiden yhteisistä asioista. Yleisesti kunnan hallinnon on perustuttava luottamushenkilöiden määräävään asemaan. (Harjula & Prättälä 2001, 142-143)

Kuntalain 17 pykälän mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Valtuusto asettaa kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan sekä voi lisäksi asettaa kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten sekä johtokuntia liike- tai muun laitoksen taikka tehtävän hoitamista

varten. Kuntalain 18 pykälän mukaan valtuusto voi johtosäännössään määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

Luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja muihin kunnan toimielimiin ja luottamustoimiin valitut henkilöt. Luottamushenkilöille on ominaista tehtävän määräaikaisuus ja sivutoimisuus. Huomioitava on myös se, että he eivät ole palvelussuhteessa kuntaan. Tämä tarkoittaa sitä, että heidän osalleen ei tule työnjohdollisia tai muitakaan käsky- tai alaisuhteita. Hallinnollisesti yksittäiset luottamushenkilöt eivät ole minkäänlaisessa alaisuussuhteessa kunnan toimielimiin. Tästä poikkeuksena on tilanne, jossa heille on johtosäännöllä luotu yksittäisviranomaisen asema. Toisaalta on myös huomioitava, että luottamushenkilö ei vastaavasti ole kenenkään hallinnollinen esimies yksinään, vaan ainoastaan kollegisesti asianomaisen toimielimen jäsenenä. (Heuru et al. 2001, 155, 160)

Luottamushenkilö on toimessaan kunnan asukkaiden edustaja. Oikeudellisessa mielessä hän ei ole velvollinen noudattamaan valitsijoidensa ohjeita tai määräyksiä, mutta hänen tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Tästä on säädetty kuntalain 32 pykälässä. Luottamustointen vastaanottaminen ja niiden hoitaminen on vanhan kunnallisoikeudellisen periaatteen mukaan pakollista. Toimesta ei voi kieltäytyä ilman lain edellyttämää perusteltua syytä. Kaikilta valtuustoon ehdokkaaksi asetetuilta on kuitenkin oltava kirjallinen suostumus tehtävään. Muut kunnalliset luottamustoimet ovat periaatteessa pakollisia. Kuitenkin jos henkilö on täyttänyt 60 vuotta tai ollut samassa tai samaan toimielimeen kuuluvassa luottamustoimessa neljä lähinnä edellistä vuotta tai ollut kunnallisessa luottamustoimessa yhteensä kahdeksan vuotta, hänellä on oikeus kieltäytyä luottamustoimesta. Myös muu pätevä syy on mahdollinen. (Heuru et al. 2001, 160-161)

Pätevästä syystä luottamushenkilö voi erota kesken toimikautensa, mutta periaatteessa hänen on hoidettava tehtävänsä se aika, joksi hänet on valittu ja lisäksi sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Luottamushenkilön toimeen valinneen toimielimen on kuitenkin kesken toimikauden erottaessa hyväksyttävä luottamushenkilön esittämä eron syy ja myönnettävä ero. (Heuru et al. 2001, 161)

Käsiteltäessä luottamushenkilöiden vastuuta on huomioitava, että luottamushenkilöt ovat osittain virkavastuun alaisia. Virkavastuun toteutumisen kannalta voidaan esittää jako rikos-, vahingonkorvaus- ja hallinto-oikeudelliseen vastuuseen. Rikosoikeudellisesti luottamushenkilöitä kohdellaan samalla tavalla kuin viranhaltijoita eli virkamiehiä, kun he käyttävät asemassaan julkista valtaa. Vahingonkorvausoikeus ei puolestaan tee eroa viranhaltijan ja luottamushenkilön välillä. Hallinto-oikeudellinen vastuu voidaan jaotella kurinpito-, tilimuistutus-, esittelijänvastuuseen sekä poliittiseen ja muuhun tarkoituksenmukaisuusvastuuseen. Hallinto-oikeudellisten vastuiden osalta luottamushenkilöitä koskevat ainoastaan tilimuistutusvastuu ja poliittinen vastuu. Tilimuistutusvastuu kohdistuu laissa nimettyihin tilivelvollisiin, joita ovat toimielinten jäsenet. (Heuru et al. 2001, 162-164) Valtuudet eivät kuitenkaan ole tilivelvollisia valtuutetun toimessaan, kuten luvussa 4 tarkemmin esitetään.

Hallinto-oikeudellisten vastuiden toinen luottamushenkilöitä koskeva vastuu on siis poliittinen vastuu. Heurun et al. (2001, 164) mukaan poliittinen vastuu on tarkoituksenmukaisuusvastuuta ja sen katsotaan toteutuvan vaalien kautta. Lisäksi valtuustoa alemmalla luottamushenkilötasolla poliittinen vastuu voi toteutua myös luottamushenkilön erottamisella kesken toimikauden sillä perusteella, että hän ei nauti valtuuston luottamusta. Heuru et al. (2001, 164-165) toteavat myös, että hallinto-oikeudelliseen vastuuseen sisältyvä muu tarkoituksenmukaisuusvastuu käsittää tosiasiallisesti vastuun toiminnan laadusta, hyvän hallintotavan noudattamisesta sekä virkamiesmoraalin edellyttämästä käyttäytymisestä. Kuntalain 32 pykälässä on säännöksiä siitä, miten luottamushenkilön tulee toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Vastuun lisäksi luottamushenkilöillä on myös oikeuksia. Luottamushenkilö on oikeutettu hoitamaan luottamustoimea sen ajan, joksi hänet on valittu. Poikkeuksena tästä hänet voidaan kuitenkin erottaa toimestaan rikosoikeudellisen vastuun takia. Lisäksi valtuusto voi erottaa luottamushenkilön, mikäli hän ei enää nauti valtuuston luottamusta. Huomioitavaa on myös, että mikäli luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa kesken toimikauden, luottamustoimi lakkaa. Luottamushenkilöllä on rajoittamaton puheoikeus sen toimielimen kokouksissa, johon hänet on valittu. Kokouksissa hänellä on myös oikeus tehdä ehdotuksia. Lisäksi luottamushenkilöllä

on oikeus tietojen saamiseen kaikista niistä asioista, jotka ovat tarpeen luottamustoimen hoitamiseksi. (Heuru et al. 2001, 165-166)

Seuraavissa alaluvuissa esitellään tarkemmin kunnallisista toimielimistä valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunta. Tarkoituksena on määrittää toimielimen asema kuntaorganisaatiossa sekä kertoa sen tehtävistä.

2.1.1 Valtuusto

Ylimpänä kunnan hallintoelimenä toimii valtuusto. Kunnan äänioikeutetut asukkaat valitsevat valtuuston jäsenet eli valtuutetut edustajikseen suhteellisilla vaaleilla. Valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa. Valtuuston toimivalta on yleinen ja käsittää siten päätösvallan kaikissa asioissa. (Hallus & Hallberg 1997, 142) Kuntalain sääntely perustuu valtuuston päätösvallan yleisyydelle (Harjula & Prättälä 2001, 143). Valtuustolla on siis päätäntävalta kaikissa asioissa, ellei siitä ole erikseen joko kuntalaista tai muussa laissa toisin säädetty tai valtuusto ei ole siirtänyt toimivaltaansa joissakin asioissa kunnan muulle hallintoelimelle. (Hallus & Hallberg 1997, 142) Valtuuston vahvaa asemaa ja kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta korostetaan kuntalaissa. Valtuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta ja koko kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta sekä toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä. (Harjula & Prättälä 2001, 143) Valtuuston roolia kunnan strategisessa johtamisessa korostetaan kuntalaissa (Majoinen 2000, 17). Strategialla tarkoitetaan tällöin suunnitelmaa, joka määrittelee kehityksen suuntaa ja siihen tarvittavia toimenpiteitä. Majoinen (2000, 17) erityinen huomio kiinnittyy siihen, miten valtuustot kuntalain 65 pykälän mukaan määrittelevät tavoitteita, kuinka paljon näitä tavoitteita on asetettu ja millaisia ne ovat luonteeltaan.

Kunnanvaltuustoon valittavien valtuutettujen lukumäärästä on säädetty tarkasti kuntalaissa. Valtuutettujen määrä määräytyy kussakin kunnassa asukasluvun mukaan. Valtuutettujen määrä vaihtelee 17:sta 85 valtuutettuun. Kuitenkin enintään 2000 asukkaan kunnilla on kuntalain mukaisesti mahdollisuus poiketa lakisääteisestä minimimäärästä ja päättää valittavaksi valtuustoonsa joko 13 tai 15 jäsentä. (Pekola-Sjöblom 2005, 30)

Vaalikelpoisuudesta valtuustoon on säädetty kuntalain (365/1995) 34 pykälässä. Valtuustoon vaalikelpoinen ei ole

- valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä
- kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai sen lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä
- kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka voidaan rinnastaa toisessa kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön
- kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa toisessa kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön.

Edellä tarkoitettussa palvelussuhteessa oleva henkilö on vaalikelpoinen valtuutetuksi vain, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutetun toimikausi alkaa.

Kuntalain 13 pykälän mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, hallinnon järjestämisen perusteista sekä talouden ja rahoituksen perusteista sekä hyväksyä talousarvio. Lisäksi valtuuston tehtävänä on päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Valtuusto päättää myös kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Sen tehtävänä on päättää myös takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta. Valtuusto valitsee jäsenet kunnan toimielimiin, ellei siitä toisin säädetä, sekä päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Valtuuston tulee lisäksi valita tilintarkastajat, hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta. Näiden lisäksi valtuuston tulee päättää muista valtuuston päätettäväksi säädetyistä ja määrätyistä asioista.

Valtuusto päättää toiminnan keskeisistä tavoitteista. Toiminnan keskeisten tavoitteiden osana valtuusto päättää myös kunnan kehityksen keskeisistä tavoitteista. Kunta voi määritellä tavoitteensa joko osana kuntalain 65 pykälän mukaista taloussuunnitelmaa tai vaihtoehtoisesti siitä erillisenä. Taloussuunnitelmassa

kuitenkin hyväksytään sekä toiminnalliset että taloudelliset tavoitteet, joten keskeisistä tavoitteista päätetään yleensä taloussuunnitelman yhteydessä. Valtuuston on seurattava kunnan toiminnan ja talouden kehitystä, koska sillä on erityinen vastuu niiden yhteensovittamisesta. (Harjula & Prättälä 2001, 144)

Kunnan hallinnon järjestämisen perusteista päättäminen kuuluu myös valtuuston tehtäviin. Hallinnon rakenne eli organisaatio kuuluu olennaisena osana hallinnon järjestämisen perusteisiin. Valtuusto päättää, mitä toimielimiä kunnassa on ja miten toimivalta ja tehtävät jaetaan kunnan eri viranomaisten kesken. Henkilöstöorganisaation rakenne kuuluu myös valtuuston päätäntävaltaan. Lisäksi se antaa alemmille toimielimille tarvittavat valtuudet päättää esimerkiksi vastuualuejaosta ja vastuualueiden päälliköistä. Hallinnon järjestämiseksi valtuuston on hyväksyttävä tarpeelliset johtosäännöt. Niissä määrätään esimerkiksi kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä. Valtuusto tekee ratkaisut toimielinten kokoonpanosta. Johtosäännössä valtuusto voi esimerkiksi määrätä valitaanko kunnanhallitukseen ja nimettyihin lautakuntiin vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Valtuusto itse ratkaisee, miten yksityiskohtaisesti se näistä asioista päättää. Kunnan tehtävien hoitotapa kuuluu myös hallinnon järjestämisen perusteisiin. Hoitotavalla tarkoitetaan sitä, hoitaako kunta tehtäviä omassa organisaatiossaan, harjoitetaanko jotain toimintaa kunnallisen liikelaitoksena vai perustetaanko jonkin toiminnan hoitamista varten osakeyhtiö. (Harjula & Prättälä 2001, 144-145)

2.1.2 Hallitus

Kunnanhallitus toimii valtuuston alaisuudessa ja muita toimielimiä ylempänä. Jokaisessa kunnassa on oltava kunnanhallitus, joten se on valtuuston lisäksi pakollinen toimielin. Kunnanhallitukseen voidaan päättää valittavaksi ainoastaan valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Näin valtuuston asema suhteessa kunnanhallitukseen vahvistuu sekä poliittisesti että muutoinkin. Toisaalta voidaan katsoa, että vastaavasti kunnanhallituksen asema suhteessa sen alaiseen hallintoon vahvistuu. (Hannus & Hallberg 1997, 161) Kuntalain 23 pykälän mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua sekä, jollei johtosäännössä toisin määrätä,

edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Käytännössä kunnanhallituksen asema kunnan toiminnassa on keskeinen (Harjula & Prättälä 2001, 164).

Nykyinen kuntalaki (365/1995) ei sisällä säädöksiä kunnanhallituksen jäsenten vähimmäismäärästä. Aiemmassa kuntalaissa (953/1976) oli säännelty kunnanhallituksen vähimmäiskooksi 7 jäsentä. Kunnanhallituksia kuitenkin koskee muiden kunnallisten toimielinten ohella tasa-arvolain (206/1995) säädökset, joiden mukaan toimielinten jäsenistä naisia tai miehiä on oltava vähintään 40 prosenttia. Kuntalaissa todetaan, että kunnanhallituksen jäseniä valitaan yleensä pariton määrä. Tämä on suositeltavaa siksi, etteivät äänet täydessä kokoonpanossa äänestettäessä menisi tasan. Tästä huolimatta Pekola-Sjöblomin (2005, 33) mukaan 15 prosentilla kunnista oli valtuustokaudella 2001-2004 kunnanhallituksessa parillinen määrä jäseniä. Kunnanhallituksen jäsenten ja varajäsenten lukumäärän päättää valtuusto johtosäännöllä kuntalain asettamien puitteiden mukaisesti (Heuru et al. 2001, 149).

Kuntalain 35 pykälässä säädetään vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen. Kunnanhallitukseen on vaalikelpoinen henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon. Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole (erityinen vaalikelpoisuus)

- kunnan keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö
- kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta
- henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Lisäksi on säädetty, että henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavissa olevan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta. Lisäksi enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä tulee olla

muita kuin kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. (Harjula & Prättälä 2001, 255)

Kunnanhallitus vastaa kunnan taloudenhoidosta. Tämä taloudenhoidon vastuu sisältää laskentatoimen, rahaliikenteen, sisäisen valvonnan ja muun taloudenhoidon järjestämisen. (Harjula & Laakso 1997, 26) Kunnanhallitukselle kuuluva hallinnon johtaminen sisältää paitsi kunnan keskushallintoon kuuluvien tehtävien hoitamisen myös kunnan hallintoa kunnanhallituksen apuna hoitavien toimielimien ja viranhaltijoiden tehtävien hoidon ohjaamisen, yhteensovittamisen ja valvomisen. (Hannus & Hallberg 1997, 180-181) Kunnanhallitus antaa kunnan hallintoa koskevia yleisohjeita, seuraa kunnan yleistä kehitystä sekä vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta. Tärkeä väline kunnan hallinnon yhteensovittamisessa on kuntalain 51 pykälässä säädetty otto-oikeus. Sillä tarkoitetaan sitä, että kunnanhallitus voi ottaa käsiteltäväkseen sekä kunnanhallituksen että lautakunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan siirretyn yksittäisen asian. (Harjula & Laakso 1997, 26)

Kunnanhallituksen tehtävänä on lisäksi valmistella valtuustossa käsiteltävät asiat. Valmisteluun kuuluu asian ratkaisuun vaikuttavien seikkojen ja kysymykseen tulevien vaihtoehtojen selvittäminen sekä myös tarvittavan ratkaisuehdotuksen tekeminen. Kunnanhallituksen on myös huolehdittava valtuuston päätösten täytäntöönpanosta. Se voi suorittaa vaadittavat toimenpiteet itse käyttäen hyväksi keskushallinnon asianomaisia toimielimiä ja viranhaltijoita tai jättää ne asianomaisen lautakunnan ja sen alaisen hallinnon toimesta suoritettaviksi. Valtuuston päätösten täytäntöönpanosta huolehtimiseen liittyy kunnanhallituksen velvollisuus valvoa päätösten laillisuutta. (Hannus & Hallberg, 1997 181-182)

2.1.3 Lautakunta

Lautakunnalla tarkoitetaan toimielintä, joka toimii kunnanhallituksen alaisena. Se hoitaa niitä pysyväisluonteisia tehtäviä, joita valtuusto kunnan hallinto-organisaatiosta sekä toimivallan jaosta ja tehtävissä päättäessään on sille antanut. Ainoastaan tarkastuslautakunta ja vaalilain edellyttämät lautakunnat ovat pakollisia toimielimiä.

Muiden lautakuntien tarpeellisuuden harkitsee valtuusto päättäessään kunnan organisaatiosta. (Harjula & Prättälä 2001, 164-165) Pekola-Sjöblom (2005, 36) jaottelee lautakunnat neljälle sektorille: yhdyskuntapalvelut, opetus ja kulttuuri, sosiaali ja terveys sekä muut sekalaiset lautakunnat. Vuonna 2001 alkaneella valtuustokaudella eniten oli yhdyskuntapalvelujen alan lautakuntia, joita oli lähes 900 kappaletta. Käytännössä yhtä paljon oli opetus- ja kulttuurialan lautakuntia. Sosiaali- ja terveysalan lautakuntia oli puolet vähemmän eli keskimäärin yksi jokaista Suomen kuntaa kohden. Yhdyskuntapalveluilla tarkoitetaan tekniseen toimeen liittyviä tehtäviä sekä palo- ja pelastustointa. Tästä voidaan päätellä, että kaikissa kunnissa on vapaaehtoisista lautakunnista yhdyskuntapalveluihin eli tekniseen toimeen sekä palo- ja pelastustoimeen liittyviä lautakuntia, opetus- ja kulttuurialaan liittyviä lautakuntia sekä sosiaali- ja terveysalan lautakunta.

Lautakunta hoitaa siis kunnan pysyväisluonteisia tehtäviä valtuuston päättämällä tehtäväalueella (Harjula & Laakso 1997, 26). Lautakunta toimii yleensä jollakin hallinnonalalla (Heuru et al. 2001, 149). Lautakunnat huolehtivat kunnanhallituksen apuna kunnan hallintoon ja taloudenhoitoon kuuluvista tehtävistä, lukuun ottamatta sellaisia keskushallinnon tehtäviä, jotka palvelevat kunnan hallinnon ja talouden hoitamista yhteisesti (Harjula & Prättälä 2001, 180). Lautakuntien tehtävänä on linjata sektorikohtaista kehittämis- ja palvelutoimintaa. Näin ollen niiden päätöksenteko kohdistuu vielä muita toimintaelimiä enemmän toteuttamiseen. (Miettinen 2001, 18) Lautakuntien tehtävänä on siis toimia lähellä palvelutuotantoa eli johtaa ja valvoa erilaista palvelujen tuottamista kunnassa. Lautakuntien rooliin kuuluu myös vahvistaa ja tuoda esille kuntalaisnäkökulma palvelutuotantoa kehitettäessä.

Lautakuntaorganisaatio koki suuren muutoksen uuden kuntalain (365/1995) astuttua voimaan. Vuoden 1976 kuntalain kuntien lakisääteinen lautakuntarakenne koostui 18 lautakunnasta. Vuoden 1995 kuntalain mukaan lautakunnat eivät, tarkastuslautakuntaa ja eräiden erityislakien edellyttämiä lautakuntia lukuun ottamatta, enää ole pakollisia. Valtuusto siis harkitsee lautakuntien tarpeellisuuden päättäessään kunnan organisaatiosta. (Pekola-Sjöblom 2005, 34)

Vaikka muiden kuin tarkastuslautakunnan ja vaalilautakunnan perustaminen on vapaaehtoista, on muitakin lautakuntia käytännössä jokaisessa kunnassa. Niiden

merkittävyys ilmenee eri hallinnonalojen valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävien hoitamisessa. Lautakunnilla voi myös olla kunnan päätösvallan käyttämisen oikeutta, minkä lisäksi asianomaisen hallinnonalan viranhaltijat ja työntekijät ovat niiden alaisia. (Heuru et al. 2001, 149)

Kunnanhallitusten jäsenistä on yleensä huomattava osa valtuutettuja. Lautakunnissa voi kuitenkin olla jäsenenä myös muitakin kuin valtuutettuja. Tosin valtuusto voi johtosäännössä määrätä, että hallitukseen ja tiettyihin lautakuntiin voidaan valita vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Oulasvirran ja Brännkärrin (2001) mukaan malli ei kuitenkaan ole levinnyt kuntiin laajemmalti. Syykin on hyvin helposti pääteltävissä. Luottamushenkilöiden piiri supistuisi huomattavasti, mikäli lautakuntiin voitaisiin valita vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 22)

Vaalikelpoisuudesta lautakuntaan säädetään kuntalain 36 pykälässä. Lautakuntaan vaalikelpoinen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon. Lautakuntaan vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole

- asianomaisen lautakunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö
- henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa
- henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kyseessä on sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

(Harjula & Prättälä 2001, 263-264)

Kuntalaki ei salli sellaista menettelyä, että hallituksen ja lautakuntien jäsenet valittaisiin vain suurista ryhmittymistä enemmistöperiaatteella. Hallituksen ja lautakuntien jäsenet nimitetään siis suhteellisperiaatteen mukaisesti. Mikään ei kuitenkaan estä, että lautakuntien puheenjohtajat valitaan vain suurimmista ryhmittymistä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 22)

2.2 Virkamiesorganisaatio

Kuntaorganisaation toinen merkittävä osapuoli on virkamiesorganisaatio. Virkamiesorganisaatio muodostuu kunnanjohtajasta ja viranhaltijoista. Toimialajohto muodostuu puolestaan viranhaltijoista. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde (Heuru et al. 2001, 155). Viran perustamisesta sekä viran lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin (Harjula & Prättälä 2001, 284). Virkamiesorganisaatio toimii kokonaisuudessaan jonkin luottamushenkilöorganisaation toimielimen alaisena. Luottamushenkilötahon esimiehisuus on kuitenkin kollektiivista, eikä näin ollen yksittäinen luottamushenkilö ole kenenkään viranhaltijan esimies (Heuru 2000, 213).

Virkasuhteella tarkoitetaan siis julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana (Harjula & Prättälä, 2001, 284). Julkisoikeudellisuus ilmenee esimerkiksi siinä, että kunta voi yksipuolisesti määrätä ja myös muuttaa virkaan kuuluvia tehtäviä. Viranhaltija on kunnan käskyvallan alainen muussakin kuin työnjohdollisessa mielessä. Hänellä on tietty kuuliaisuusvelvollisuus ja häntä sitoo virkavastuu. (Heuru et al. 2001, 155)

Perustuslain (731/1999) 2 pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä tarkoittaa, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännöksessä ilmaistun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyy hallinnon lainalaisuuden periaate. Perustuslain 118 pykälässä säädetään yleisestä virkavastuusta, joka koskee myös kunnan viranhaltijoita. Näin ollen viranhaltija vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. (Harjula & Prättälä 2001, 309)

Viranhaltijan virkasuhde kuntaan syntyy yksipuolisella hallintotoimella, mutta sen tekeminen edellyttää valittavan suostumusta. Kuten jo aiemmin on mainittu, viranhaltijalla on tietty virkavelvollisuus, joka on sekä yleistä että erityistä velvollisuutta. Yleisiin virkavelvollisuuksiin voidaan lukea viranhoitovelvollisuus, kuuliaisuusvelvollisuus sekä uskollisuusvelvollisuus. Lisäksi yleisiin virkavelvollisuuksiin voidaan lukea taloudellisen ja tarkoituksenmukaisen

käyttäytymisen vaatimus kunnan asioiden hoitamisessa. Kuuliaisuusvelvollisuus tarkoittaa velvollisuutta noudattaa virkatoimissa oikeusjärjestystä, hyvää hallintotapaa sekä oikeusjärjestyksen mukaisia virkakäskyjä. Uskollisuusvelvollisuus puolestaan edellyttää välttämään kaikkea sellaista, mikä on ristiriidassa tasapuolisuuden ja viranhaltijalle kohtuudella vaadittavan menettelyn kanssa tai kunnan edun vastaista. Yleiset virkavelvollisuudet määräytyvät lain, hallintokulttuurin sekä kunnan virkasäännön ja muiden johtosääntöjen mukaan. (Heuru et al. 2001, 161)

Viranhaltijan velvollisuuksista erityiset velvollisuudet ovat virkakohtaisia ja määräytyvät kunnan johtosäännöillä sekä virkakäskyllä. Näitä velvollisuuksia kunta voi yksipuolisesti muuttaa. Merkittävin tällainen tehtävä on jo aiemmin mainittu esittelijän tehtävä jossakin kunnallisessa hallintoelimessä. Viranhaltijat eivät kuitenkaan toimi esittelijöinä valtuustossa. (Heuru et al. 2001, 161)

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään virkamiesorganisaation kaksi osaa: kunnanjohtaja ja viranhaltijoista muodostuva toimialajohto. Tarkoitus on tarkemmin perehtyä näiden toimijoiden tehtäviin ja asemaan kuntaorganisaatiossa.

2.2.1 Kunnanjohtaja

Kuntalain (365/1995) 24 pykälän mukaan kunnassa on kunnanjohtaja, joka johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan toistaiseksi tai määräajaksi. Valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita myös kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Hannuksen & Hallbergin (2001, 194) mukaan tämä järjestely korostaa kunnanjohtajalle mahdollisesti asetettavaa poliittista asemaa.

Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan. Kuntalain lisäksi kunnanjohtajaan sovelletaan viranhaltijoita yleisesti koskevia säännöksiä sekä esimerkiksi virkasäännön ja virkaehtosopimuksen määräyksiä. Kunnanjohtajan tehtävät perustuvat lakiin, johtosäännön määräyksiin sekä valtuuston ja kunnanhallituksen päätöksiin. (Harjula & Prättälä 2001, 190-191) Kuntalaissa kunnanjohtajan tehtävät on määritelty hyvin yleisellä tasolla. Kunnanjohtajan aseman ja tehtävien järjestäminen on jätetty asianomaisen kanssa sovittavaksi ja valtuuston päätettäväksi. Tarkemmin tehtäviä määritellään kuntakohtaisesti johtosäännöissä,

johtajasopimuksessa tai erillistä toimenkuvaa kartoittavassa sopimuksessa. (Nupponen 2000, 64)

Nupposen (2000, 64) mukaan korostettaessa kunnanjohtajan työn tavoitteellisuutta ja tuloksellisuutta on tärkeää määritellä tehtävät ja ne vuosittaiset tulostavoitteet, jotka työssä tulisi saavuttaa. Virkamiesorganisaatiossa kunnanjohtajalla ei ole esimiestä, joten tehtävien ja tulostavoitteiden määrittelyssä keskeisiä tahoja ovat valtuusto ja hallitus sekä näissä toimivat johtavat luottamushenkilöt. Erityisesti näiden kahden toimielimen puheenjohtajisto on muita jäseniä useammin vuorovaikutuksessa kunnanjohtajan kanssa.

Kunnanjohtajan lakisääteinen asema hallinnon, taloudenhoidon ja muun toiminnan johtajana ei saa vaarantua sen takia, että kunnanjohtajan tehtäviä jaetaan tai otetaan häneltä pois. Tästä esimerkkinä päävastuu asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallituksessa on oltava kunnanjohtajalla. Kunnan luottamushenkilöjohtamisen järjestäminen on myös sidoksissa kunnanjohtajan tehtäviin ja aseman muuhun järjestämiseen. Vahva luottamushenkilöjohtaja vaatii rinnalleen kunnanjohtajan, jonka asemassa korostuu ammattiosaaminen. (Harjula & Prättälä 2001, 191-192)

Kunnanjohtaja johtaa kuntaorganisaatiota ja vastaa yhteistoiminnassa luottamushenkilöiden kanssa koko kuntayhteisön johtajuudesta. Kunnanjohtajan on Nupposen (2000, 69) mukaan työssä menestyäkseen onnistuttava paitsi kuntaorganisaation johtamisessa, mutta myös yhteistyössä luottamushenkilöiden kanssa koko kuntayhteisön johtajuudessa. Toimiva yhteistyö perustuu keskinäiselle luottamukselle.

2.2.2 Toimialajohto

Toimialajohdon muodostavat viranhaltijat ovat sekä jonkin toimielimen (yleensä kyseisestä toimialasta vastaavan lautakunnan) että kunnanjohtajan alaisia (Heuru et al. 2001, 160). Toimialajohto ja sen viranhaltijat huolehtivat kunnan hallintoon ja taloudenhoitoon kuuluvista tehtävistä kunnanhallituksen apuna (Hannus & Hallberg 2001, 180).

Johtoryhmä toimii kunnanjohtajan apuna kuntaorganisaation johtamisessa. Johtoryhmä sovittaa yhteen ja koordinoi kunnan eri hallintosektorien toimintaa, toimii informaation välittäjänä kunnan johtoon ja henkilöstöön, edistää eri hallintosektoreilla tapahtuvaa kehittämistoimintaa sekä pyrkii ohjaamaan organisaation toimintaa kunnan voimassa olevan strategian suuntaan. Johtoryhmän asemaa ei ole vahvistettu lainsäädännössä, mutta useimmissa kunnissa johtoryhmän toiminta on virallistettu johtosäännössä. (Nupponen 2000, 71)

Strateginen johtaminen kuuluu sekä kunnanjohtajan että johtoryhmän tehtäviin. Kunnan johtoryhmä vastaa käytännössä virasto-organisaation ja sen eri yksiköiden operatiivisesta johtamisesta. Johtoryhmän tehtävänä on huolehtia, että strategia ja siihen linkittyvät linjaukset otetaan huomioon eri yksikköjen tavoiteasettelussa sekä yksittäisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden työtehtävissä. Kunnanjohtajan ohella muut johtavat viranhaltijat voivat vaikuttaa asemansa perusteella strategian toteuttamiseen, koska he toimivat eri toimielinten esittelijöinä. (Houni et al. 2002, 27) Esimerkiksi toimialan johtava viranhaltija toimii siitä toimialasta vastaavan lautakunnan esittelijänä, joten näin hänellä on mahdollisuus ohjata lautakunnan päätöksentekoa.

2.3 Lautakunnan suhde muihin kuntaorganisaation toimijoihin

Lautakunnat toimivat siis kunnanhallituksen alaisina ja valtuuston asettamina. Toisaalta toimialajohto toimii kyseisestä toimialasta vastaavan lautakunnan alaisuudessa. Luottamushenkilöorganisaatiota tarkasteltaessa lautakunnat ovat hierarkiassa valtuuston ja kunnanhallituksen alapuolella. Toisaalta virkamiesorganisaatiota tarkasteltaessa toimialajohto ja toimialan muut viranhaltijat ja työntekijät ovat kyseisestä toimialasta vastaavan lautakunnan alaisia. Vaikka lautakunnat toimivat kunnanhallituksen alaisina, on kuitenkin huomioitava, että ainoastaan valtuusto kunnan ylimpänä päättävänä elimenä voi asettaa lautakuntia. Kunnanhallitus ei siis voi itse asettaa alaisuutensa uusia lautakuntia, vaan tämän päätöksen voi tehdä ainoastaan valtuusto.

Kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisuudessa. Kunnanjohtajan valitsee kuitenkin valtuusto. Toimialajohto ja muut viranhaltijat sekä työntekijät toimivat puolestaan kunnanjohtajan alaisuudessa. Toimialan viranhaltijoilla ja työntekijöillä on siis mielenkiintoinen asema kuntaorganisaatiossa. Ne toimivat sekä toimialasta vastaavan lautakunnan alaisia sekä koko kunnan hallinnosta, taloudesta ja muusta toiminnasta vastaavan kunnanjohtajan alaisuudessa. Kunnanjohtaja on siis kunnan ylin viranhaltija, jonka alaisuudessa on koko kunnan henkilöstö. Lautakunnilla ja kunnanjohtajalla ei kuitenkaan ole alaisuussuhdetta keskenään. Molemmat toimivat kunnanhallituksen alaisuudessa, mutta kumpikaan ei toimi toisensa alaisuudessa. Kuitenkin näillä kahdella kunnan toimijalla on yhteisiä alaisia eli lautakunnan alaisena olevan toimialan viranhaltijat ja työntekijät. Huomionarvoista onkin, kuinka toimitaan tilanteissa, joissa kunnanjohtajan ja lautakunnan mielipiteet eroavat toisistaan. Tuleeko ratkaisijaksi näissä tilanteissa ensisijaisesti kunnanhallitus, jonka alaisuudessa molemmat toimivat? Kunnanhallitus vastaa kunnan hallintoa kunnanhallituksen apuna hoitavien toimielimien ja viranhaltijoiden tehtävien hoidon ohjaamisesta, yhteensovittamisesta ja valvomisesta. Tästä määritelmästä voisi päätellä, että ristiriitatilanteissa kunnanhallitus toimii ratkaisijana.

Kuntaorganisaatio on jaettu kahdenlaisiin toimijoihin: luottamushenkilöihin ja virkamiehiin. Lautakunnilla on mielenkiintoinen asema tässä organisaatiossa. Lautakunnilla on hyvin selkeä rooli luottamushenkilöorganisaation sisällä. Tuotaessa virkamiesorganisaatio mukaan kuvaan asema monimutkaistuu.

3 KUNNAN JOHTAMIS- JA PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTELMÄ

Tässä luvussa esitellään kunnan johtamis- ja päätöksentekojärjestelmää. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastellaan tarkemmin strategisesta ja operatiivista johtamisjärjestelmää. Toinen alaluku keskittyy managerialismin ja kunnallisen demokratian tarkasteluun. Luvun kolmannessa ja viimeisessä alaluvussa tarkastellaan lautakuntien tehtäviä kunnallisessa johtamis- ja päätöksentekojärjestelmässä. Erityisesti pohditaan lautakuntiin kohdistuvia odotuksia muiden toimijoiden taholta sekä tarkastellaan myös yksittäisen lautakunnan jäsenen toimenkuvaa.

3.1 Strateginen johtaminen vs. operatiivinen johtaminen

Tarkasteltaessa kunnan johtamista se voidaan jakaa poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen. Miettinen (2001, 17) määrittelee ne seuraavalla tavalla. Poliittiseen johtamiseen kuuluu ylemmänasteinen tavoitteen asettelu ja toiminnan yleisistä suuntaviivoista päättäminen. Poliittisessa johtamisessa korostuu kunnan tahdon määrittely ja vastuu kuntalaisille. Ammatillinen johtaminen puolestaan käsittää pääasiassa kuntaorganisaation johtamisen. Ammatilliseen johtamiseen sisältyvän valmistelu- ja täytäntöönpano-organisaation tehtävänä on tuottaa vaihtoehtoja kunnan poliittisille päätöksentekojärjestelmille. Kivelä (2002, 11) määrittelee poliittisen ja ammatillisen johtamisen vastaavanlaisesti. Poliittisessa johtamisessa korostuu kunnan tahdon määrittely ja vastuu kuntalaisille. Ammatillisen johdon tehtävänä on puolestaan kuntaorganisaation johtaminen. Ammatillinen johto valmistelee ja tuottaa vaihtoehtoja poliittiseen päätöksentekoon. Näistä edellisistä määritelmistä voidaan hyvin tehdä johtopäätös, että poliittinen johtaminen on luonteeltaan strategista johtamista ja ammatillinen johtaminen puolestaan operatiivista johtamista. Tosin jako ei välttämättä ole näin yksiselitteinen.

Kunnan johtamistehtävä jakautuu useille henkilöille. Nämä henkilöt edustavat kahta päätahoa: poliittisia luottamushenkilöitä ja ammattijohtajia eli viranhaltijajohtajia. Kunnassa johtamisvastuu on siis jaettu, mutta molempien tahojen painoarvo ja panos ovat yhtä tärkeitä. Liiketaloustieteistä oppia ottaen voidaankin puhua

kaksoisjohtamisesta. Kaksoisjohtamisen kysymykset ulottuvat läpi kunnan hallinnon. Kysymykset kohdistuvat valtuuston puheenjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan sekä hallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan väliseen suhteeseen. Lisäksi huomioitava on, että ne kohdistuvat myös lautakunnan puheenjohtajan ja toimialajohtajan väliseen suhteeseen. (Miettinen 2001, 17)

Kunnan poliittiseen johtoon voidaan laajasti lukea kaikki kunnalliset luottamushenkilöt. Suppeammin määrittely pitää sisällään valtuuston, kunnanhallituksen sekä lautakuntien puheenjohtajat. Ammatilliseen johtoon kuuluviksi voidaan katsoa kunnanjohtajan lisäksi johtoryhmän jäsenet. Johtoryhmään yleensä kuuluvat toimialojen johtajat sekä talous- ja hallintojohtaja. Viranhaltijajohtajien joukkoon voidaan lukea myös tulosityksikköjen johtajat, joilla on toiminnallinen ja taloudellinen vastuu omasta yksiköstään. (Miettinen 2001, 18) Nämä henkilöt siis muodostavat kunnan johtamistehtävään osallistuvat tahot.

Poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhteensovittaminen ei aina ole ristiriidatonta, vaikka työnjako periaatteessa vaikuttaakin selkeältä. Käytännössä tilanne ei kuitenkaan ole näin. Miettisen (2001, 19) mielestä yhteensovittaminen ei ole ongelmatonta, koska aina ei olla yhtä mieltä siitä mitkä asiat kuuluvat poliittiselle ja mitkä ammatilliselle johdolle. Myös ajatus valtuustosta ohjaava toimielimenä on toteutunut toistaiseksi rajallisesti.

Selkeyttä työnjakoon on usein saatu delegoimalla. Kunnanhallituksen on ollut järkevää delegoida suuri osa arkirutiineihin liittyvistä asioista viranhaltijajohdolle. Työnjakojännitteitä syntyy myös valtuuston ja kunnanhallituksen välille sekä lautakuntien ja kunnanhallituksen välille. Varsinkin valtuutetut, joilla ei ole ollut mahdollisuutta olla mukana asioiden valmisteluprosessia, kokevat joutuvansa kumileimasimiksi. Tilannetta voitaisiin parantaa, jos valtuusto osana strategiaprosessia suunnittelisi omaa toimintaansa ns. valtuustosopimuksella, johon kirjattaisiin valtuuston perustehtävä, tavoitteet, työmenetelmät sekä yhteistyötä koskevat pelisäännöt. Lautakuntien ja kunnanhallituksen välille jännitteet syntyvät kunnanhallituksen otto-oikeuden johdosta. (Miettinen 2001, 19) Viranhaltijat toimivat kyseisestä toimialasta vastaavan lautakunnan alaisuudessa. Tämän asettelun voi helposti ajatella tuottavan ristiriitoja myös lautakuntien ja viranhaltijoiden välille.

Ristiriitoja voivat aiheuttaa esimerkiksi eriävät näkemykset asioiden valmistelusta tai millä keinoilla ja toimintavoilla päästään haluttuun lopputulokseen. Huomioon on otettava myös, että ristiriitoja voivat aiheuttaa toimimattomat henkilökemiat.

Kuntalaki luo puitteet kunnan johtamisjärjestelmälle. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta sekä lisäksi päättää lain puitteissa koko kunnan johtamisjärjestelmästä. Hallinnon rakenne eli organisaatio sekä toimivallan ja tehtävien jakaminen kunnan eri viranomaisten kesken kuuluvat keskeisinä osina johtamisjärjestelmään. Valtuuston hyväksymissä tarpeellisissa johtosäännöissä määritellään johtamiseen liittyvät toimivalta ja hallinto. Lain mukaan valtuuston on asetettava kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Lisäksi se voi asettaa lautakuntia ja johtokuntia. Kuntalaki antaa siis valtuustolle melko suuren vapauden kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. (Miettinen 2001, 17) Ruostetsaaren & Holttisen (2004, 46) mukaan vuoden 1995 voimaan tulleen kuntalain yksi keskeisimpiä tavoitteita oli valtuuston aseman vahvistaminen strategisen johtamisen käyttöönoton avulla.

Normit eivät pakota kuntia strategiseen johtamiseen. Kuntalaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä kuntien strategisesta johtamisesta ja suunnittelusta. Myöskään kuntastrategia ei ole pakollinen tavoitteiden asettamista lukuun ottamatta. Majoisen (2005, 58) mukaan syynä strategisen johtamisen vahvistumiseen kunnissa voidaan pitää toimintaympäristön muutosta yhä dynaamisempaan suuntaan, yleistä strategisen johtamisen merkityksen korostumista esimerkiksi liikkeenjohdollisissa opeissa sekä viime vuosien kuntajohtamisen yleistä kehitystä. Nämä ovat pakottaneet kunnat laatimaan strategioita.

Houni et al. (2002, 24) mukaan strategioiden työstämiseen ja muotoiluun on kunnissa käytetty paljon aikaa, mutta niiden toteuttamiseen on kiinnitetty melko vähän huomiota. Lisäksi he toteavat, että strategioiden toteutus ja sitä kautta niiden vaikutus toiminnan suuntaajana on vähintään yhtä tärkeää kuin niiden laatiminen. Hyvin laadituilla strategioilla ei ole mitään merkitystä, jos niillä ei ole vaikutusta kunnan käytännön toiminnan suuntaamiseen. Tämän avuksi tarvitaan strategista johtamista. Se on toiminnan suuntaamista yhdessä sovittujen tavoitteiden toteuttamiseksi, toteutuksen organisointia sekä organisaatiossa toimivien ihmisten motivointia ja innostamista saavuttamaan sovitut tavoitteet.

Johtuen kuntajohtamisen poliittisesta luonteesta strategia on lopputulokseltaan pikemminkin neuvottelujen ja sopimusten tuloksena syntynyt kompromissi kuin tarkan analyysin ja arvioinnin tuloksena syntynyt päämäärä. Se siis ei ole useinkaan rationaalisesti analysoitu ja johdettu kokonaisuus. Valtuutettujen ja eri valtuustoryhmien ristiriitaiset tavoitteet ja odotukset heijastuvat sekä strategian sisältöön että sen prosessiin. Valtuutettujen lisäksi suunnitteluprosessiin osallistuu myös muita luottamushenkilöitä, johtavia viranhaltijoita sekä sidosryhmien edustajia. Tämä johtaa siihen, että valtuuston hyväksymät strategiat ovat pinnallisia ja yleisluonteisia. Erilaisista ryhmä- ja yksilökohtaisista näkemyksistä johtuen strategiat jäävät helposti ympäröiviksi, jolloin niillä ei ole riittävää ohjausvaikutusta. (Majoinen 2005, 66)

Strategiseen johtamisprosessiin osallistuu ylin luottamushenkilö- ja virkamiesjohto eli käytännössä kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja sekä johtavat viranhaltijat (Houni et al. 2002, 25). Lautakuntia ei siis lasketa mukaan strategiseen johtamisprosessiin. Oman erityispiirteensä kuntien strategiseen johtamiseen tuo kunnan johtamisen jakautuminen poliittiseen ja ammatilliseen johtoon. Houni et al. (2002, 25) mukaan poliittinen johto osallistuu ensisijaisesti toiminnan suunnan määrittelyyn, mutta myös strategioiden luomiseen ja valintaan. Tosin vaihtoehtoisen strategioiden valmistelu ja varsinkin valitun strategian toteuttaminen on ensisijaisesti kunnanjohtajan ja johtoryhmän tehtävä. Virkamiesjohto huolehtii myös siitä, että strategisen linjaukset toteutuvat jokapäiväisessä tilannekohtaisessa operatiivisessa johtamisessa ja päätöksenteossa.

Strategisen suunnittelun ja sitä edeltäneen tulosjohtamisen korostumisen kunnan poliittisessa johtamisessa on useissa tutkimuksissa nähty kaventavan valtuutettujen valtaa. Möttönen (1997, 373) toteaa väitöskirjassaan, että poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden tehtävänjako ei perustu tavoitteiden asettamiseen ja niiden seurantaan eikä strategisten ja operatiivisten tehtävien erottamiseen. Luottamushenkilöt eivät asetu siihen tehtävään, johon heitä ollaan tulosjohtamisessa istuttamassa. Johtopäätöksenä hän toteaa, että tulosjohtamisen myötä valta on siirtynyt luottamushenkilöiltä viranhaltijoille. Leväsvirta (1999, 232)

puolestaan toteaa väitöskirjassaan, että valtuusto rooli ylimpänä vallankäyttäjänä on heikentynyt ja valtuusto on jäänyt kunnanhallituksen ja viranhaltijoiden esitysten muodolliseksi päätöksentekijäksi. Ruostetsaaren & Holttisen (2001, 42) tutkimuksen mukaan yli puolet luottamushenkilöistä koki, että valtuusto ei kykene käytännössä strategiseen johtamiseen eli määrittelemään riittävän hyvin kunnan kehittämisen suuria linjoja. Eräänä syynä valtuuston vaikutusvallan vähenemiseen on pidetty sitä, että kunnanhallitus ja kunnanjohtaja eivät tuo tarpeeksi vaihtoehtoja päätöksenteon pohjaksi. Tämä koskee kuitenkin enemmän yksittäisten strategisten päätösten tekemistä, eikä strategian laadintaa kokonaisuudessaan. (Majoinen 2005, 66) Kivelä (2002, 11) näkee, että kunnan viranhaltijoiden, toimialajohdon ja kunnanjohtajan, vaikutus perustuu tehtävien kautta syntyvän kunkin erityisalueen asiantuntemuksen ohella heidän asemaansa esittelijöinä. Tämä tukisi sitä näkemystä, että viranhaltijoilla on esittelijäasemansa vuoksi paljon valtaa esimerkiksi valtuustoon tai lautakuntaan nähden.

Operatiivisen johtamisen osalta virkasuhteessa oleva valtuuston valitsema kunnanjohtaja johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena. Kunnanjohtajan tehtäviin kuuluu myös vastata asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallituksessa. Kunnan johtamisjärjestelmän lähtökohtana on usein, että luottamushenkilöt eivät osallistu operatiiviseen johtamiseen. Operatiivinen johtaminen, joka tarkoittaa myös strategioiden toteutumisen varmistamista, kuuluu kuitenkin luontevammin viranhaltijaorganisaatiolle. Delegoinnilla operatiivinen johtaminen voidaan siirtää kokonaan virkamiesorganisaation vastuulle. Heuru (2000, 383) nostaa väitöskirjansa johtopäätöksissä esille, että tulosjohtamisjärjestelmässä pyritään operatiivinen ja strateginen toiminta erottamaan toisistaan. Strategisen toiminnan tason muodostaa valtuuston työskentely ja operatiivisen tason puolestaan täytäntöönpano-organisaation eli viranhaltijoiden toiminta. Heurun (2000) mukaan tämän erottelun tekeminen ei ole kunnallishallinnossa mahdollista ellei valtuuston valtaa siirretä (delegoida) viranhaltijoille. Mitä pidemmälle tämänkaltaista managerialista kunnallishallintoa toteutetaan, sitä enemmän valtuuston asema muuttuu kunnan päätösvallan käyttäjistä kunnan toiminnan legitimoijaksi. Delegointi ja kunnan johtamisen jakaminen strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen kohtaa myös kriittisiä näkökantoja.

3.2 Managerialismi vs. perinteinen kunnallinen demokratia

Managerialismi ihanoi yksityisen sektorin johtamista ja vaati yrittäjämäisten periaatteiden tuomista julkiselle sektorille. Managerialismilla on ollut suuri vaikutus New Public Managementin kehittymiselle. Managerialismin nähdään saaneen vaikutteita tieteellisen liikkeenjohdon eli taylorismin periaatteista. Näitä periaatteita ovat mm. vaatimukset toiminnan jatkuvasta tehostamisesta, työn suoritusta kuvaavat mittarit, palkitseminen tulosten perusteella sekä henkilöstöresurssien kytkeminen tuottavuuteen. (Lähdesmäki 2003, 49) Managerilismi toi mukanaan myös ammattijohtamisen ja lisäksi vaatimukset johtajien toimintavapauden lisäämisestä tulosten saavuttamiseksi, kustannustietoisuudesta sekä suoritusten mittaamisen ja valvonnan lisäämisestä. (Hood 1991, 5-6)

NPM:n managerialistinen ote korostaa sitä, että johtaminen on ratkaisu julkisen sektorin ongelmiin, joilla tarkoitetaan esimerkiksi tehotonta byrokratiaa. Äärimmilleen vietyinä managerialismista tulee johtamisen ylikorostusta. Tällöin kaikkea voidaan ja pitääkin johtaa. Perinteinen virkamiestyyppejä nähdään sääntöihin ja menettelytapoihin sidottuna byrokraattina. NPM:n ihanteena on toimitusjohtajamainen ammattijohtaja, jolla on toimintavapautta ja vastuuta. (Lähdesmäki 2000, 34; 2003, 62) Ingraham (1997, 326) näkee, että managerialististen uudistusten perimmäisenä tavoitteena on tehokkuuden lisääminen. Lisäksi hajautetut, yksityistetyt ja muutenkin kevennetyt julkiset palvelut sekä julkinen sektori ovat keskeisessä asemassa managerialistisessä strategiassa.

Managerialismi korostaa yrittäjyysajattelua, jonka ideana on tuoda esille julkisjohtajan rooli omistajana ja riskienottajana. Riskienotolla ei tarkoiteta riskienottamista perinteisessä mielessä, vaan uusien ideoiden kehittämistä ja toimintamahdollisuuksien hakemista. Tällaisessa roolissa julkisjohtaja joutuu pohtimaan keinoja selviytyä yhä kasvavista palveluvaateista niukkenevien resurssien tilassa. Julkisjohtajat voisivat käyttää julkisia varoja harkitummin, jos he näkisivät itsensä omistajina, jotka vastaavat oman yrityksensä taloudellisesta tuloksesta, sijoituksista ja menestyksestä. Tosin pelkona on, että yrittäjyysajattelun myötä unohtuu vaatimus yleisen edun vaalimisesta, joka kuuluu keskeisenä osana perinteiseen virkamieskäsitykseen. (Lähdesmäki 2000, 34; 2003, 63)

Pollittin (1986, 157) mukaan paremman johtamisen uskotaan olevan ratkaiseva tekijä julkisen sektorin vaikuttavuuden ja tehokkuuden maksimoinnissa. Menestykselliseen julkisjohtamiseen ja siihen miten se saavutetaan, New Public Management tarjoaa ohjeita. Julkisjohtamista ohjaaviksi arvoiksi ovat nousseet taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus, joista puhutaan kolmena E:nä (economy, efficiency, effectiveness) (Pollitt 1986, 161). Lähdesmäen (2003, 61) mukaan mainitut kolme E:tä ovat keskeisiä uudistusarvoja, mutta niiden lisäksi vaaditaan julkisen toiminnan tarkasteluun myös muita ns. perinteisiä julkisen hallinnon arvoja. Näitä ovat esimerkiksi tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus. Kuntalaissa käyttöön otettu kunnan toiminnan ja talouden ohjausmalli myötäilee New Public Management- reformin yleisiä virtauksia. Meklinin (2001) mukaan tätä mallia kutsutaan useimmiten tulohajaukseksi. Oleellista tulohajauksessa on tapa, jolla valtuusto tekee budjettipäätöksen. Määrärahat kohdennetaan ensisijaisesti tulosten ja niitä koskevien tavoitteiden mukaan. (Meklin 2001, 91-92)

Meklinin (2001) mukaan kunnan talouden ohjaamisessa on pohjimmiltaan kyse siitä, miten rahatalous ja reaali-talous kytketään talousarviossa yhteen. Tulohajauksen keskeisenä päämääränä olikin parantaa julkisen sektorin tehokkuutta. Tulohajauksessa pyritään siis kytkemään yhteen reaali-prosessin tulokset ja rahoitus eli määrärahat. Poliittinen toimija eli tilaaja päättää mitä tuotetaan tai järjestetään. Toimintayksikkö eli tuottaja puolestaan päättää miten palvelu tuotetaan tai järjestetään. Tulohajauksen perusmalli erottaa siis toisissaan tilaajat ja tuottajat ja näiden välillä vallitsee selkeä työnjako. (Meklin 2001, 93-94)

Lähdesmäen (2000, 34; 2003, 63) mukaan politiikan ja hallinnon suhde askarruttaa NPM- keskustelussa, vaikka selkeään näkemykseen siitä, pitäisikö poliittinen päätöksenteko pitää entistä selkeämmin erossa hallinnollisesta toimeenpanosta, ei päästä. Vaatimuksen taustalla on oletus siitä, että se edistäisi tehokasta ja taloudellista julkisen sektorin johtamista. Tämän perinteisen näkemyksen mukaan viranhaltijoiden tulisi olla vastuussa poliittisten päättäjien määrittelemien tavoitteiden ja päämäärien tehokkaasta ja vaikuttavasta täytäntöönpanosta. (Lähdesmäki 2003, 63) Lisäksi Lähdesmäki (2000, 34; 2003, 63) toteaa, että etenkin poliitikot ovat korostaneet poliittisten päätöksentekijöiden asemaa sekä politiikkaa hallinnon

yläpuolella, kun julkisjohtajien toimintavapauden lisääminen ja uusi yrittäjämäisyys on koettu uhkaksi demokratialle. Lähdesmäen (2000, 34; 2003, 64) mielestä näkemystä hallinnon ja politiikan yhteen kietoutumisesta puoltaa se, että uudessa johtamisajattelussa julkisjohtajia pidetään innovatiivisina päätöksentekijöinä, jotka haluavat osallistua ja joilta, odotetaan ratkaisuja julkisen talouden ongelmiin. Heidän ei siis oleteta olevan vain passiivisia toimeenpanijoita. Leväsvirran (1999, 25) mukaan politiikan ja hallinnon yhteys toteutuu päätöksentekoprosessissa. Prosessi jakaantuu osavaiheisiin, joita ovat aloitteiden teko, valmistelu, päätösten teko, toimeenpano ja vastuu tehdyistä ratkaisuista. Päätösprosessiin osallistuminen monissa eri vaiheissa alusta lähtien on ratkaisevaa vaikutusmahdollisuuksien kannalta.

NPM on saanut osakseen myös kritiikkiä. Christensen & Laegreid (2003, 94) näkevät NPM:n koostuvan mahdollisista epäjohtonmukaisuuksista, varsinkin hajauttamisen ja keskittämisen välisestä problematiikasta. He kuitenkin korostavat, että NPM voidaan nähdä myös koostuvan erityisistä välineistä ja ohjelmista, joilla voidaan ratkaista vanhoissa käytänteissä olevia ongelmia. Tämän takia on olemassa myös jännitteitä poliittisen valvonnan ja hallinnon ja instituutioiden autonomian välillä. Christensen & Laegreid keskittyvät NPM:n kahteen keskeiseen elementtiin: hallinnon hajauttamisen tuomaan lisääntyneeseen autonomiaan ja erilaisilla sopimuksilla aikaansaatavaan parantuneeseen valvontaan. Poliittisen valvonnan ja hallinnon autonomian suhdetta käsitellään tilivelvollisuuden ja vastuullisuuden näkökulmasta.

Ryynäsen (2006, 18) mukaan kunnan toiminnan erityispiirteet unohdetaan, kun liikkeenjohdollisia toimintaperiaatteita istutetaan suoraan kunnallisen itsehallinnon toimintajärjestelmään. Hän jatkaa, että kunta on paljon vaikeammin ohjattavissa kuin mikään yritys, koska kunta on jännitteitä täynnä oleva poliittis-hallinnollinen toimintajärjestelmä. Kunnallishallinnossa toiminnan ohjausvalta ja –vastuu on poliitikkojen ja viranhaltijoiden ydinjoukolla. Kunnan johtamisessa on oma erityisluonteensa verrattuna yrityksen johtamiseen.

Hallinnon hajauttamisen perusidea on vahvistaa johtavien viranhaltijoiden harkintavaltaa ja antaa alemmille organisaatiotasolle lisää itsehallintoa. Hallinnon hajauttaminen eroaa siis poliittisesta hajauttamisesta, jossa valta delegoidaan

valituille edustajille. Johdollinen hallinnon hajauttaminen tarkoittaa johtajien vallan vahvistamista, poliittisten ja hallinnollisten toimien erottamista tai hallinnollisten jakamista saman organisaation sisällä. Rakenteellinen hallinnon hajauttaminen tarkoittaa vallan siirtämistä alaspäin hierarkiassa erilaisten organisaatiomuotojen avulla joko olemassa oleville yksiköille tai kokonaan uusille hallinnollisille yksiköille. (Christensen & Laegreid 2003, 96)

Christensenin & Laegraidin (2003, 104) mukaan hallinnon hajauttaminen, joustavuus, autonomia ja johtajien harkintavalta johtavat usein lisääntyneeseen muodollisen ja hierarkisen valvonnan tarpeeseen. Tähän pyritään vastaamalla sopimusten laajalla käytöllä. Erilaisten sopimusten avulla poliittisten johtajien pitäisi yksilöidä päämäärät ja tavoitteet selkeämmin ja toimintaa kontrolloidaan määrällisillä mittareilla, jotta voidaan arvioida lopputulosta ja mitata tehokkuutta.

Politiikka ja hallinto ovat kohdanneet suuria muospaineita viime vuosikymmenten aikana. Esimerkiksi varojen allokointi ja luottamuksen säilyttäminen poliittiseen päätöksentekoon ovat olleet suurennuslasin alla. Jenssen (2003, 290) toteaa, että näiden muospaineiden takia on tärkeää, että demokraattinen päätöksentekojärjestelmä tekee jatkossakin päteviä ja laillisia päätöksiä ja osaa asettaa prioriteetit oikein, koska julkiset voimavarat ovat niukat. Vaikka hallintoa uudistetaan ja modernisoidaan, sen tulisi kuitenkin edelleen pyrkiä pitämään yllä demokraattista politiikkaa. Uusien muospaineiden myötä poliitikkojen odotetaan keskittyvän suuriin linjoihin, tavoitteisiin ja periaatteisiin ja siirtävän pienemmistä asioista päättämisen viranhaltijoille. Nämä ovat myös NPM-ajattelun peruslähtökohtia. Jenssen (2003, 300) toteaa, että paras tapa vastata demokratian haasteisiin on luoda sellaisia toimintamalleja ja -tapoja, jotka vahvistavat poliittisen päätöksenteon "forum-aspektia". Tällä tarkoitetaan sitä, että politiikassa on oltava elimiä, joissa päätettävänä olevien asioiden kaikista puolista voidaan keskustella ja siten määritellä mikä on yleisen edun kannalta paras ratkaisu. Lisäksi on otettava huomioon päätösten lainmukaisuus. Asioista keskustelemalla ja väittelemällä tuodaan esille eri näkökannat ja voidaan pohtia niiden hyötyjä ja haittoja sekä pohtia myös päätöksen pätevyyttä ja laillisuutta. (Jenssen 2003, 293-294)

Kuntien päätöksentekoa ohjaavat erilaiset säännöt. Lainsäädännön ohella kuntien päätöksentekoa ohjaavat yleiset hallintomenettelyä koskevat periaatteet sekä hyvä hallinnollinen käytäntö. Kuntien hallintotoimintaa ja menettelyä koskevia säädöksiä on useammalla tasolla. Euroopan unionin lainsäädäntö on otettava huomioon joko suoraan tai omassa lainsäädännössämme. Suomen perustuslaki on korkein kansallinen laki, joka ohjaa julkisen hallinnon päätöksentekomenettelyä. Keskeisin kuntien toimintaa koskeva laki on kuntalaki. Siihen on koottu keskeiset kuntien hallintoa ja toimintaa koskevat säännökset. Kuntien hallintoa ohjaa kuntalain lisäksi monenlainen erityislainsäädäntö. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 82-83.) Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimi on hyvin säänneltyä. Samoin koulutoimi toimii tiettyjen normien puitteissa. Toimialoja koskeva erityislainsäädäntö ja sen mukanaan tuomat velvoitteet on otettava huomioon kuntaorganisaation toiminnassa ja kunnallisessa päätöksenteossa. Huomioon on otettava myös kuntien omat johtosäännöt ja työjärjestykset.

Lainsäädäntö ei kuitenkaan ole ainoa kuntahallintoa ja muuta julkista hallintoa ohjaava normisto. Lisäksi on otettava huomioon yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Ne toimivat viranomaisten ohjenuorana näiden pyrkiessä noudattamaan toiminnassaan hyvää hallintotapaa. Hyvän hallintotavan periaatteita ovat: laillisuusperiaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä palveluperiaate. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 83)

Päätöksentekoprosessin vaiheita ovat suunnittelu ja valmistelu, varsinainen päätöksenteko- ja valintatilanne, täytäntöönpano sekä valvonta ja seuranta. Suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa virkamiehet pyrkivät tuottamaan informaatiota päätöksentekijöiden käyttöön. (Salminen 2004, 61) Luottamushenkilöt tekevät päätöksensä valmistelun pohjalta, joten valmistelu on syytä tehdä huolellisesti ja kaikki näkökulmat huomioon ottaen. Luottamushenkilöillä ei yleensä itsellään ole aikaa eikä mahdollisuuksia selvittää päätettäväksi tulevien asioiden taustatekijöitä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 81) Juuri tämä seikka vahvistaa monipuolisen ja huolellisen valmistelun tärkeän roolin päätöksenteossa.

Valtuuston päätettäväksi asiat tulevat kunnanhallituksen suorittaman valmistelun pohjalta. Näin pyritään turvaamaan, että valtuuston päätökset perustuvat riittäviin taustatietoihin sekä valtuustolla on riittävät tiedot päätösten vaikutuksista ja seurauksista. Menettelyllä turvataan myös se, että eri lautakunnista tulevat asiat ovat kunnan kokonaislinjan mukaisia eivätkä ristiriidassa toistensa kanssa. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 85-86)

Tehdyt päätökset pitäisi panna tehokkaasti täytäntöön sen mukaisesti mitä on päätetty. Tämä on haaste virkamiehille. Unohtaa ei myöskään sovi valvonta- ja seurantavaihetta, joka on päätöksentekoprosessin viimeinen vaihe. Siinä arvioidaan päätöksenteon seurauksia sekä pohditaan hyötyjä. Lisäksi eritellään myös päätösten vaikutusta ympäristöön. Valvonnalla, seurannalla ja arvioinnilla on tärkeä tehtävä siinäkin mielessä, että ne voivat toimia uuden suunnittelun ja valmistelun perustana. (Salminen 2004, 61)

Kuntaorganisaatiossa näkyy selkeästi päätöksentekijöiden eli luottamushenkilöiden ja johdettavien eli viranhaltijoiden välillä oleva epäsuhta. Viranhaltijoiden aktiivinen ja johtava rooli näkyy päätöksentekoprosessin jokaisessa vaiheessa. Roolien epäsuhtaa lisää se, etteivät luottamushenkilöt voi kokopäiväisesti paneutua julkishallinnon kysymyksiin. Lisäksi luottamushenkilöiltä ei edellytetä samanlaista asiantuntijuutta kuin viranhaltijoilta. Odotusten ja mahdollisuuksien välillä oleva ero on aiheuttanut luottamushenkilöissä haluttomuutta jatkaa luottamustoimessaan. (Leväsvirta 1999, 26)

Luottamushenkilöillä on keskeinen asema edustukselliseen demokratiaan perustuvassa kunnallisessa päätöksenteossa. Luottamushenkilöt käyttävät ylintä päätösvaltaa. Viranhaltijat ja työntekijät toimivat luottamushenkilötoimielinten alaisina. (Harjula & Prättälä 2001, 229) Kurikan (2005, 123) mukaan kunnallista päätöksentekoa on usein kuvattu ristiriitojen sävyttämäksi ja erilaisten ryhmittymien, joko poliittisten puolueiden tai muiden intressiryhmien, väliseksi kisailuksi. Huomioitava olisi, että toimintaympäristön ja päätöksenteon monimutkaistuminen sekä tehokkuusajattelun läpimurto kunnallisessa päätöksenteossa korostavat kuitenkin entistä enemmän kykyä tehdä yhteistyötä, neuvotella ja saada aikaan kompromisseja. Yhteistyön tuloksena tehdyt päätökset mahdollistavat hyödyn

saavuttamisen yksilöille ja ryhmille. Pikkala (2005, 37) toteaa, että vallan luisuminen viranhaltijajohdolle, valtuuston roolin heikkous ja keskeisten luottamushenkilöiden tai yleisemmin kunnanhallituksen vaikutusvallan korostuminen suhteessa valtuustoon ovat olleet 1990- luvulla ja myös 2000- luvulla yhteiskunnallisen mielenkiinnon kohteena. Ilmiöitä on myös tutkittu useiden tutkijoiden toimesta esimerkiksi Heuru, Leväsvirta, Majoinen ja Ryyänen.

Kuntademokratiasta puhuttaessa demokratia ymmärretään toimintatavaksi tai järjestelmäksi, johon kuuluu kuntalaisten demokraattiset oikeudet. Päätöksentekoa ja demokratian muotoja korostavassa, prosessinäkökulmassa, osallistuminen on keskeinen tekijä. Ääripäissään demokratian voidaan nähdä jakautuvan eliittiteorioihin ja osallistumisteorioihin. Eliittiteorian lähtee siitä, että vain pieni osa ihmisistä haluaa käyttää päätösvaltaa ja osallistumisen keskeisin motiivi on päätöksentekijöiden kontrollointi. Osallistumisteorioissa osallistuminen on puolestaan itseisarvo. Laaja osallistuminen nähdään siinä välttämättömänä lähtökohtana. (Kivelä 2002, 46-47)

Edustuksellisen demokratian toimivuus edellyttää, että kansalaisten valitsemat edustajat todellakin pystyvät vaikuttamaan. Monet niin kuntaorganisaatioon kuin yksilöönkin liittyvät tekijät vaikuttavat kuntapäätäjien vaikutusmahdollisuuksiin. Kuntaorganisaatioon vaikuttavia tekijöitä ovat riippuvuus muista kunnista ja toimintaympäristöstä laajemmin, talouden realiteetit ja valtion kunnalle asettamat velvoitteet. Nämä asettavat päätöksenteolle omat reunaehdonsa. Lisäksi yksilötasolla muodollisen aseman lisäksi monet henkilökohtaisiin tai poliittisiin resursseihin liittyvät seikat ovat merkityksellisiä vaikutusvallan kannalta. (Pikkala 2005, 37)

Edustuksellinen demokratia kunnallishallinnon peruseriaatteena ei sulje pois sulje pois kuntalaisten suoraa vaikuttamista (Harjula & Prättälä 2001, 74) Kuntalain (365/1995) 27 pykälän mukaan valtuuston on pidettävä huolta osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksistä ja tehtävä nimenomaisia päätöksiä suoran demokratian toteuttamisesta. Kuntalain (365/1995) kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti

- valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin
- järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa

- tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia
- selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa
- järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa
- avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua
- järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kuitenkin vaikka kuntalaki painottaa suoraa vaikuttamista, edustuksellinen demokratia on sikäli loukkaamaton, että valtuusto päättää esimerkiksi siitä, milloin asia viedään kunnalliseen kansanäänestykseen (Harjula & Prättälä 2001, 74)

3.3 Lautakunnan tehtävät johtamis- ja päätöksentekojärjestelmässä

Lautakunta toimii valtuuston asettamana ja kunnanhallituksen alaisena. Lautakuntien toimintaan kohdistuu siis odotuksia sekä kunnanhallituksen että valtuuston puolelta. Kunnanhallitus valmistelee valtuuston päätöksentekoa ja tässä tehtävässä lautakunnat avustavat sitä. Myös virkamiesorganisaatio ja etenkin toimialajohto asettaa lautakunnille omia odotuksiaan.

Kunta-alan tulevaisuusbarometrin 2000 mukaan yksittäisenä vaikutusvaltaisimpana toimijana nähtiin tulevaisuudessakin kunnanhallitus ja toiseksi keskeisimmäksi kunnanjohtaja. Valtuusto on kolmanneksi ja viranhaltijat neljänneksi vaikutusvaltaisempia. Tämän jälkeen tulevat tiedotusvälineet ja sen jälkeen lautakunnat. (Kivelä 2002, 50). Tämän perusteella lautakunnilla ei nähdä olevan kovinkaan paljon vaikutusvaltaa verrattuna muihin kuntaorganisaation toimijoiden. Tässä yhteydessä voidaankin pohtia, millaisia vaikutuksia sillä on lautakunnan toimintaan. Onko lautakunnalla edes mahdollisuus toimia niin kuin se haluaisi? Kurikan (2005, 136) mukaan johtavien luottamusmiesten näkökulmasta yhteistyön toimivuus lautakuntien kanssa arvioitiin melko heikoksi. Pikkalan tekemän tutkimuksen kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista vuosilta 1995-2003 mukaan päättäjäkyselyyn vastanneista 40 prosenttia on sitä mieltä, että todellista päätösvaltaa kunnissa käyttävät luottamushenkilöiden sijasta viranhaltijat. Eri mieltä olevia löytyi eniten viranhaltijoiden itsensä ja vaikutusmahdollisuuksiinsa vahvasti luottavien hallitusjäsenten piiristä. Lautakuntien jäsenistä liki puolet katsoo väittämän

pitävän paikkansa. (Pikkala 2005, 39) Näiden seikkojen valossa voisi todeta, että tulevaisuusbarometrin ennustukset eivät ole täysin pitäneet paikkaansa, vaan vaikutusvalta kuntaorganisaatiossa on siirtynyt yhä enemmän viranhaltijoiden käsiin.

Leväsvirran (1999, 232) mukaan lautakuntien jäsenet ovat muita luottamushenkilöitä tyytymättömämpiä tehtäviinsä ja heidän suhtautumisensa kunnallishallintoon on muita kriittisempää. Lautakuntien jäsenet toimivat aktiivisesti oman toimintasektorinsa puolesta melko irrallaan puolueista, muusta kunnallishallinnosta ja kuntalaisista. Lautakunnat ovat kunnallishallinnon keskuksen ulkopuolella ainakin niiden jäsenten osalta, joilla ei ole muita luottamustehtäviä tai kunnallista virkaa tai tointa. Puolestaan hallituksen rooli on noussut merkittäväksi ja se vaikuttaa luottamustoimielimistä eniten päätöksentekoprosessiin. Hallituksen jäsenet toimivat tasavertaisimmin viranhaltijoiden kanssa. Valtuusto on säilyttänyt ylimmän johdon asemansa, mutta todellisuudessa sen vaikutusmahdollisuudet ratkaisuihin jäävät vähäisiksi.

Majoinen (2000, 18) nosti tutkimusartikkelissaan ”Miten valtuusto vaikuttaa” esille, että pohdittaessa kunnallisten toimielinten asemaa, on keskeistä miettiä miten luottamushenkilöorganisaatio on järjestetty. Tässä tilanteessa on siis pohdittava millaiset suhteet valtuuston, hallituksen ja lautakuntien välillä on sekä lisäksi suuri osa hallituksen ja lautakuntien jäsenistä toimii samalla valtuutettuina. Kuntalaki (365/1995) antaa valtuustolle vapauden johtamisjärjestelmän kehittämiseen. Kuten jo aiemmin on kuntaorganisaatiota esiteltäessä kerrottu, valtuuston on asetettava kunnanhallitus sekä tarkastuslautakunta. Lisäksi valtuusto voi asettaa lautakuntia ja johtokuntia. Kuntalain mukaan valtuusto voi myös valita lautakuntaan vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Mahdollista on myös, että sama henkilö toimii sekä valtuuston että hallituksen puheenjohtajana. Näistä seikoista on helppo päätellä, että lautakunnan rooli ja myös sen yksittäisen jäsenen rooli riippuu hyvin pitkälti siitä, miten lautakuntiin on valittu jäseniä sekä millainen asema yksittäisellä jäsenellä muuten on kuntaorganisaatiossa.

Majoinen (2000, 22) pohti myös kysymystä millaisella luottamushenkilörakenteella luottamushenkilöiden todellisia vaikutusmahdollisuuksia voidaan lisätä. Majoinen nostaa esille ”poliittisen vastuun kasvottumisen”, voidaan pitää eräänlaisena

sovelluksena kunnallisesta parlamentarismista. Kunnallista parlamentarismia tarkasteltu esimerkiksi Juha Mattilan lisensiaattityössä. Mattilan ”sovellettu parlamentarismi” käsittää Majoinen (2000, 22) mukaan erilaisia uusia valtuuston työmuotoja (esimerkiksi iltakoulut), hallituksen valintaa ainakin pääosin valtuutetuista sekä lautakuntien valintaa niin, että lautakuntien puheenjohtajat kuuluvat hallitukseen. Tällä mallilla varmasti onnistumaan saamaan päätöksenteolle kasvot, mutta vaarana on myös liian kapeakantainen ajattelu ja vallan keskittyminen muutamille kunnallisille vaikuttajille. Tällaisen mallin osalta voidaan myös kysyä, kuinka laaja-alaisesti kuntalaisten mielipiteet ovat kunnallisessa päätöksenteossa edustettuina.

Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt -kyselyn tulosten mukaan valtuutettujen määrä lautakunnissa on kaikissa kunnissa prosentuaalisesti huomattavasti pienempi kuin valtuutettujen osuus hallituksen jäsenistä. Huomionarvoista on myös, että erot erikokoisten kuntien välillä eivät ole kovin suuria. (Majoinen, 2000, 23) On luonnollista, että hallituksessa yleensä istuu paljon valtuutettuja. Toisaalta juuri lautakuntien toimintaan laaja-alaisempi osallistuminen voi tuoda myös useiden näkökantojen huomioonottamista. Kuitenkin on huomioitava, että vaikka lautakunnissa istuukin enemmän myös ei-valtuutettuja, on mietittävä myös sitä, että ketkä käyttävät lautakunnissa tosiasiallista valtaa. Jyräävätkö myös valtuutetun ominaisuudessa toimivat lautakuntien jäsenet muut jäsenet allensa? Osallistuvatko kaikki lautakunnan jäsenet aidosti päätöksentekoon? Tämä tietenkin riippuu myös jokaisen lautakunnan jäsenen omasta mielenkiintoista vaikuttamismahdollisuuksiinsa sekä itse lautakunnan toimintaa kohtaan.

Ongelmia luottamushenkilörakenteisiin ja koko kunnan johtamisjärjestelmään voi tuoda se, että kunnan palveluksessa oleva henkilöstö toimii luottamushenkilötehtävissä (Majoinen, 2000, 24). Kuntaorganisaatio tarkasteltaessa on esitelty ketkä eivät ole vaalikelpoisia valtuustoon, kunnanhallitukseen tai lautakuntaan. Nämä kelpoisuusehdot tarkoittavat käytännössä sitä, että huomattava osa kunnan palveluksessa toimivista henkilöistä voi edelleen toimia luottamushenkilöinä. Näin heille muodostuu kaksoisrooli, jossa sekoittuu perinteisen poliitikon ja virkamiehen tai työntekijän roolit, samoin politiikka ja hallinto (Majoinen, 2000, 24).

Leväsvirta (1999) on tutkinut väitöskirjassaan, kuinka paljon näitä kaksoisroolissa olevia luottamushenkilöitä on ja millaisia vaikutuksia tällä on kunnan johtamiseen. Tutkimuksen aineisto oli kerätty 16 kunnasta ja sen mukaan valtuuston, hallituksen ja lautakuntien jäsenistä 21 prosenttia työskentelee kunnan palveluksessa. Leväsvirran (1999, 232) mukaan he toimivat luottamustoimissaan pääasiassa samoin kuin muut luottamushenkilöt. Kaksoisroolin omaavat edustavat muita luottamushenkilöitä enemmän omaa ammatillista toimintasektoriaan, kun taas kuntakokonaisuuden ja kuntalaisten edustaminen jää heiltä muita luottamushenkilöitä vähäisemmäksi. Majoisen (2000, 24) mukaan tällä voi olla negatiivinen vaikutus kunnan strategiseen johtamiseen. Leväsvirran (1999, 232) tutkimuksen mukaan nämä kaksoisagentit ovat melko vähän vuorovaikutuksessa kuntaorganisaation ulkopuolelle. Näin näkökulman kunnan hallintoon voi olettaa kapea-alaisemmaksi kuin pelkän luottamustoimen omaavilla poliitikoilla. Toisaalta virkatehtävän antama asiantuntemus ja työkokemus kunnan palveluksessa antavat kaksoisroolin omaaville etusijan heidän työskennellessään kuntaorganisaation sisällä.

Kaksoisrooli tuo luottamushenkilöorganisaatioon oman mielenkiintoisen lisänsä. Lautakuntaan ei ole vaalikelpoinen kyseinen lautakunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö. Kuitenkin toisen lautakunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö voi kuulua lautakuntaan. Kysymys kuuluukin miten tällaisessa tapauksessa riittää mielenkiintoa toisen toimialan kysymyksiin ja värittävätkö käsitykset omasta toimialasta myös luottamushenkilön ominaisuudesta tehtävää päätöksentekoa. Toisaalta kaksoisroolin omaavilla luottamushenkilöillä on se etu, että he tuntevat kuinka kuntaorganisaatio oikeasti toimii, koska he työskentelevät sen sisällä.

Leväsvirran (1999, 159) väitöskirjan mukaan pelkän lautakuntapaikan omaavat luottamushenkilöt kannattavat voimakkaimmin viranhaltijoiden perinteistä roolia toimeenpanijana. Hallituksen jäsenet, jotka toimivat keskeisissä luottamustehtävissä, sen sijaan korostavat vähemmän tätä viranhaltijoiden roolia. Ilmeisesti ylemmän tason luottamustoimielimissä luottamushenkilöt ja viranhaltijat toimivat enemmän tasavertaisina yhteistyökumppaneina kuin esimerkiksi lautakunnissa. Kuntakokonaisuutta koskettavat asiat edellyttävät suurta asiantuntemusta, jolloin

luottamushenkilöt joutuvat usein turvautumaan viranhaltijoiden apuun. Tämä luo yhteistyötä käskytyksen sijaan.

4 TILIVELVOLLISUUS JA TOIMINNAN ARVIOINTI

Neljännessä alaluvussa käsitellään tilivelvollisuutta ja toiminnan arviointia. Ensin on tarkoitus määritellä tilivelvollisuus ja pohtia sitä erityisesti kuntalain ja New Public Managementin ajatusten pohjalta. Toisessa alaluvussa keskitytään toiminnan arviointiin, jota tarkastellaan sekä toiminnan lainmukaisuuden että tarkoituksenmukaisuusarviointin kautta. Toiminnan lainmukaisuuden arviointi käsitellään hyvin lyhyesti, koska se kuuluu tilintarkastajan tehtäviin. Kolmannessa alaluvussa perehdytään lautakuntien toiminnan arviointiin. Esille nostetaan kysymyksiä miksi arvioidaan, mitä arvioidaan, kuka arvioi ja milloin arvioidaan. Lisäksi pohditaan myös lautakuntien osaamista.

4.1 Tilivelvollisuuden määrittely

Gregory (2003, 557) määrittelee tilivelvollisuuden seuraavasti: väärinkäyttäessään julkista valtaa luottamushenkilöt tai viranhaltijat tilivelvollisuuden (accountability) näkökulmasta katsottuna epäonnistuvat täyttämään julkisen velvollisuutensa. Gregory (2003, 557) toteaa myös, että tilivelvollisuus (accountability) liittyy usein käsitteisiin myötämielisyys, vastuu, virhe, syyllisyys. Gregory ei näe tilivelvollisuutta ja vastuullisuutta samaa tarkoittavina käsitteinä. Vastuullisuus liittyy moraalisiin vastakkainasetteluihin ja elämän ja kuoleman kysymyksiin, kun taas tilivelvollisuus on osa poliittista ja hallinnollista taloudenhoitoa. Koska tilivelvollisuus usein nousee esille silloin, kun julkista valtaa ja asemaa on käytetty väärin, tilivelvollisuuden käsite saa negatiivisen sävyn. Tilivelvollisuudella pyritään vastaamaan valvonnan haasteeseen, joten usein säädetyillä menettelytavoilla keskitytään ehkäisemään pahimmat mahdolliset lopputulokset, eikä pyritä saavuttamaan parhaita mahdollisia. (Gregory 2003, 558)

Kearnsin (2003, 583-584) mukaan tiukan määritelmän mukaan tilivelvollisuus (accountability) tarkoittaa tilintekoa toiminnasta (account of one's activities), joka on tyypillisesti sidottu sovittuihin suoritusstandardeihin tai tuloksiin. Tämä ei kuitenkaan hänen mukaansa riitä, vaan käsitteeseen tilivelvollisuus liittyy myös muita tekijöitä, koska sidosryhmillä kuten asukkailla on omia odotuksia. Asiaa voidaan myös katsoa vielä laajemmasta näkökulmasta, jonka mukaan tilivelvollisuus ei tarkoita ainoastaan

odotuksiin reagoimista, vaan niiden ennakoimista, jolloin voidaan varmistaa, että asukkaiden luottamus säilyy kaikissa tilanteissa. Kearns jakaa tilivelvollisuuden neljään ulottuvuuteen, joilla jokaisella on omat implikaatiot siitä kuinka kunta palveluiden tuottajana voi parantaa tilivelvollisuuttaan asukkaiden silmissä. Nämä ulottuvuudet ovat: Legal accountability (Compliance), Negotiated accountability (Responsiveness), Anticipatory accountability (Advocacy) ja Discretionary accountability (Professionalism). (Kearns 2003, 584-585)

Suomessa tilivelvollisuus-ajattelu on kuntalain (365/1995) mukaisen tarkastusjärjestelmän perusta. Veroja ja erilaisia kunnallisia maksuja maksava kuntalainen on päämies, jolle kunnan hallinto-organisaatio on tilivelvollinen käyttöönsä tulleista varoista. Päämiehen tehtävät kuntalaiset ovat siirtäneet kunnallisvaaleilla valtuustolle. Sen tehtävänä on kuntalaisten puolesta selvittää tilivelvollisten tilinteon asiallisuus. Kun valtuusto kuntalaisten puolesta määrittelee, kuinka paljon kuntalaiset panostavat veroina ja maksuina kunnan toimintaan, asettaa valtuusto samalla tavoitteet, joihin näillä on pyrittävä. Tämä on perusasetelmaan tuleva merkittävä lisäys. (Vuorinen 2000, 15-16)

Perinteisen näkemyksen mukaan virkamiehet ovat vastuussa prosessista ja menettelytavoista. New Public Management on lisännyt odotuksia ja paineita julkisen sektorin johtavia viranhaltijoita kohtaan. New Public Management haluaa heidät vastuuseen tuloksista. Tällä tarkoitetaan myös tilivelvollisuutta, jolla tarkoitetaan julkisten palveluiden tilivelvollisuutta suhteessa resurssien tehokkaaseen käyttöön. (Lähdesmäki 2003, 76) Tilivelvollisuudessa korostuu toimintavapauden toinen puoli. Se edellyttää siis tulostuuta. Halutaan lisätä virkamiesten vastuuta toimintansa tuloksista. Toiminnan virheettömyys ja säännönmukaisuus eivät ole enää hyveitä. Puolestaan päätöksenteon nopeus ja joustavuus sekä kustannustehokkuus ovat. Hallinnon toimintaa arvioidaan suoritteiden perusteella. Taloudellisesti tehokas toiminta, asiakaskeskeisyys ja hyvä laatu korostuvat. (Lähdesmäki 2000, 34) Myös Gregory (2003, 564-565) jakaa saman käsityksen siitä, että NPM korostaa viranhaltijoiden vastuuta panosten ja tuotosten välisestä yhteydestä ja tätä kautta tekee heistä tilivelvollisia toimintansa tuloksista. Hän kuitenkin kritisoi NPM:n lähtökohtaa mitata kaikkea ja sitä kautta parantaa julkisen sektorin toimijoiden tilivelvollisuutta.

Myös Christensen ja Laegreid ovat samoilla linjoilla Lähdemäen kanssa tilivelvollisuuden määrittelemisestä. Christensen & Laegreid (2003, 109-110) esittävät, että NPM:n mukainen tilivelvollisuuden määritelmä eroaa perinteisessä julkisen hallinnon ajattelusta, jossa tilivelvollisuus määräytyi prosessin, hierarkisen kontrollin, luottamuksen ja kulttuurin perinteiden mukaan. NPM:n tilivelvollisuus perustuu suoritukseen, kilpailuun, läpinäkyvyyteen ja sopimukseen perustuviin suhteisiin.

Käsite tilivelvollinen tulee esiin kuntalain (365/1995) 75 pykälässä. Tilivelvollisia ovat toimielinten jäsenet sekä toimielimien tehtäväalueiden johtavat viranhaltijat. Vanhan kuntalain mukaan tilivelvollisia olivat kaikki luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Tätä toteuttaa myös Meklinin & Näsin (1994, 232) kommentti, jonka mukaan kaikki julkisen sektorin toimijat poliitikoista virkamiehiin ovat tilivelvollisia ja vastuussa toimistaan eri sidosryhmille. Kuten jo aiemmin on mainittu, tilivelvollisen määritelmä muuttui uuden kuntalain (365/1995) myötä. Viranhaltijoiden osalta tilivelvollisten määrä on supistunut vain johtaviin viranhaltijoihin. Huomionarvoista on myös, että valtuutettuja ei pidetä enää tilivelvollisina valtuutetun tehtävästään. Kuitenkin he voivat olla tilivelvollisia hallituksen tai lautakunnan jäseninä. (Vuorinen 2000, 34)

Vuorisen (2000) mukaan tilivelvollisten viranhaltijoiden määrän vähenemisestä on kaksi merkittävää seurausta. Ensinnäkin tilivelvolliset viranhaltijat pitää nimetä. Tavoitteellisen johtamisen kannalta olisi luontevaa, että valtuusto nimeäisi tilivelvollisen toimielimen ja johtavan viranhaltijan samalla, kun se hyväksyy talousarvion ja tavoitteet. Toinen ongelma on tilivelvollisten määrän vähenemisestä johtuva johtamisprosessin muutos. Aikaisemmin jokaisen viranhaltijan ollessa tilivelvollinen, ei esimiehellä ollut samaa valvontaintressiä alaisiinsa kuin nyt. Kuntalain mukaan tilivelvollinen viranhaltija vastaa myös alaiensa tekemisessä. Tässä kohdassa ei ole väliä, ovatko alaiset työ- vai virkasuhteessa kuntaan. Tämän vuoksi sisäisellä valvonnalla on aikaisempaa suurempi merkitys. (Vuorinen 2000, 34-35)

4.2 Toiminnan arviointi kuntaorganisaatiossa

Kunnan toiminnan arviointia suorittavat kunnassa seuraavat tahot: tarkastuslautakunta, tilintarkastus, sisäinen tarkastus ja controller. Valtuusto valitsee toimikaudekseen tavoitteiden toteutumista arvioivan tarkastuslautakunnan sekä laillisuuden tarkastusta varten tilintarkastajan. Valtuusto voi myös valtuuttaa tarkastuslautakunnan ottamaan kantaa myös poliittisen ohjauksen ja tuloksellisuuden toteutumiseen kunnan toiminnassa ja palvelutuotannossa. Valtuustolle ja sidosryhmille tuotetun tiedon oikeellisuuden ja toiminnan laillisuuden varmistaminen kuuluu tilintarkastajan tehtäviin. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on tukea kunnan toimivaa johtoa tavoitteiden saavuttamisen varmistamisessa ja mahdollisen controller- toiminnon tehtävänä on puolestaan tukea toiminnan ja talouden ohjauksessa. Sisäinen tarkastus tarjoaa järjestelmällisen tavan lähestymistavan kunnan eri toimintojen ja prosessien arviointiin ja kehittämiseen. Controller- toiminto vastaavasti kehittää kunnan tuloksellisuutta analysoivan tiedon tuotantoa. Tätä kautta se sovittaa yhteen kunnan poliittisen johdon ja ammattijohdon toiminnan ja talouden ohjauksen perusteita. (Sundquist & Moisio 2006, 19)

Tilinteon tarkastus on kuntalain mukaan jaettu kahtia. Tilintarkastaja tarkastaa antaako tilivelvollisen laatima tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot kunnan taloudellisesta toiminnasta ja tilasta. Tilintarkastaja ottaa myös kantaa siihen, onko kuntaa johdettu lakien ja päätösten mukaisesti. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on puolestaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat tavoitteet toteutuneet. Tilinpäätös sisältää tällöin toimintakertomuksen, talousarvion toteutumisvertailun sekä tuloslaskelman, taseen ja niiden liitetiedot. (Vuorinen 2000, 16-17)

Seuraavissa alaluvuissa perehdytään tarkemmin toiminnan lainmukaisuuden arviointiin sekä vielä perusteellisemmin tarkoituksenmukaisuusarviointiin. Lisäksi käsitellään taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita osana toiminnan arviointia.

4.2.1 Toiminnan lainmukaisuuden arviointi

Toiminnan lainmukaisuuden arvioinnilla tarkoitetaan tilintarkastuksessa suoritettavaa hallinnon ja talouden tarkastusta. Tilintarkastajien on kuntalain (365/1995) 73 pykälän mukaan tarkastettava

- onko kunnan hallinto hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti
- onko kunnan tilinpäätös ja konsernitase laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista
- ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita
- onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Toiminnan lainmukaisuuden arviointi kuuluu siis tilintarkastajan vastuulle. Tässä tutkielmassa toiminnan lainmukaisuuden arviointi jätetään vähemmälle huomiolle ja keskitytään toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointiin.

4.2.2 Tarkoituksenmukaisuusarviointi

Kuntalain suppean tulkinnan mukaisesti toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointia pidettäisiin enemmänkin toiminnan laillisuuden ja valtuuston päätöksenmukaisuuden arviointina. Nämä kuuluvat tilintarkastajan tehtäviin. Laajemman tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan arviointi on kunnan toiminnan tuloksellisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja vaikuttavuuden arviointia, jossa korostuu kuntalaisen näkökulma. (Kuntaliitto 2006) Myös muut, kuten myöhemmin on havaittavissa, ovat päätyneet samaan kuntalain laajempaan tulkintaan. Kuntaliiton (2006) mukaan suppea tulkinta ei liene ollut lainsäätäjän tarkoitus.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunnan arvioinnista käytetään myös termiä tuloksellisuustarkastus, joka vastaa vastinetta rahalle tarkastusta (value for money). Tarkastuslautakunnan arvioinnista käytetään myös nimitystä tarkoituksenmukaisuustarkastus. Tarkastuslautakunnan tuloksellisuustarkastus on tavoitteiden saavuttamisen arviointia. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, onko johto hoitanut tehtävänsä tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi sen tehtäviin kuuluu arvioida määrällisten ja laadullisten tavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunta tarkastelee toiminnan, toimintatapojen sekä palveluiden järjestämisen tarkoituksenmukaisuutta. (Kaksonen & Kotonen 2002, 110) Kuntien tuloksellisuuden arvioinnin merkityksen kasvun taustalla on uudenlainen tapa ajatella hallintoa ja sen

toimintaa. Esitetty vaatimus on "value for money" eli vastikkeen saaminen verorahoille. Hallinnon aikaansaannokset, palvelut ja niiden vaikutukset ovat juuri näitä vastikkeita. Tätä varten tarvitaan tietoa toiminnan avainalueista, eli kunnan perustehtävistä, ja aikaansaannoksista. Tämä puolestaan edellyttää mittaamista. Lisäksi on samalla kiinnitettävä huomiota päätöksentekoon, jotta kerättävää tietoa kyettäisiin hyödyntämään kuntien päätöksenteossa. (Niiranen & Sinkkonen-Tolppi 2005)

Tarkastuslautakunnan tärkein tehtävä Ruostetsaaren & Holttisen (2004, 14) mielestä kunnan toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Kuten jo aiemmin on todettu, tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, miten valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet. Ruostetsaaren & Holttisen (2004, 14) mukaan tässä tehtävässä tarkastuslautakunnan tulee kiinnittää huomiota toiminnan, toimintatapojen sekä palveluiden järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen. Näistä kannanotoista voidaan päätellä, että tarkoituksenmukaisuuden arviointi on keskeinen osa tarkastuslautakunnan suorittamaa arviointia.

Kunnanhallituksen valmisteleva toimintakertomus on keskeinen raportti tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa. Toimintakertomus kuuluu osana kunnan tilinpäätökseen. Lain mukaan toimintakertomus on kaksiosainen. Siinä on tehtävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi sen tehtävä on täydentää tilinpäätöksen muissa osioissa annettua informaatiota. Kuten jo aiemmin on mainittu, valtuuston asettamat tavoitteet voivat olla määrällisiä tai laadullisia. Määrällisten tavoitteiden saavuttamisen raportointi on yksiselitteisempää verrattuna laadullisten tavoitteiden saavuttamisen raportointiin. Tavoitteet asettanut valtuusto määrittelee raportoinnin sisällön. Toki kunnanhallituksella on mahdollisuus antaa toimintakertomuksia myös muita selvityksiä. (Vuorinen 2000, 73)

Tarkastuslautakunnan arviointiraportti eli arviointikertomus käsitellään valtuustossa samanaikaisesti tilinpäätöksen vahvistamisen ja vastuuvapauden myöntämisen kanssa. Huomioitava on kuitenkin, että arviointikertomuksella ei ole näistä asioista päätettäessä varsinaista merkitystä. Lain mukaan tavoitteiden toteutumisen arvioinnin kannalta tärkeimmät asiakirjat ovat talousarvio ja kunnanhallituksen laatima toimintakertomus. Toimintakertomuksessa on ilmevä

kunnanhallituksen selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. (Vuorinen 2000, 74)

Tavoitteiden toteutumisen arviointi kuuluu siis poliittiselle elimelle eli tarkastuslautakunnalle. Vuorinen (2000) toteaa, että silloin ovat kysymyksessä lautakunnan jäsenten henkilökohtaisiin käsityksiin perustuvat näkemykset. Kunnanhallitus esittää toimintakertomuksessa selvityksen valtuuston asettamien toiminnallisen ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Tämä kuuluu osittain myös tilintarkastajalle osana tarkastettavaa tilinpäätöstä. Tilintarkastaja ottaa kantaa tietojen oikeellisuuteen ja riittävyteen myös silloin, kun ne on esitetty toimintakertomuksessa. Osa tavoitteista on kuitenkin sellaisia, joita ei voida tarkastaa eikä mitata. Niiden toteutuminen on arvioitava. Tämä kuuluu nimenomaan tarkastuslautakunnan tehtäviin. (Vuorinen 2000, 17)

4.2.3 Taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet

Tavoitteellinen kunnan johtaminen muodostaa toimenpideketjun, jossa valtuustolla on keskeinen asema. Valtuusto asettaa tavoitteet ja hyväksyy niiden toteuttamista varten varat kunnan talousarviossa. Kunnanhallitus ja muut tilivelvolliset puolestaan toteuttavat tavoitteita. (Vuorinen 2000, 66) Kunnan hallinnosta tilivelvollisia ovat siis toimielinten jäsenet ja johtavat viranhaltijat.

Tavoitteiden määrittelemine ja asettaminen on siis valtuuston tehtävä. Tavoitteet jaetaan kuntalaisissa toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Toiminnallinen tavoite on määritelty kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmallissa 1998. Sillä tarkoitetaan valtuuston asettaman määrärahan käyttötarkoitusta, palveluiden tai tavaroiden määrää tai laatua tai toiminnan kehittämissuuntaa koskevaa tavoitetta. Tehtävän toiminta-ajatuksen on oltava tavoitteen taustalla. Tavoite on pyrittävä johtamaan siitä sekä asettamaan määrää tai laatua ilmaisevana tunnuslukuna. Vaihtoehtoisesti toiminnallinen tavoite voidaan määrittellä myös sanallisesti, mutta sen toteutumista on oltava mahdollista arvioida. Taloudelliseksi tavoitteeksi voidaan puolestaan asettaa talousarvion keskeisiä lukuja. Taloudellisena tavoitteena voivat kuitenkin olla myös esimerkiksi maksuvalmiuteen tai omavaraisuuteen liittyvät tunnusluvut. (Vuorinen 2000, 69)

Asetetut tavoitteet voidaan jakaa myös määrällisiin ja laadullisiin tavoitteisiin. Näistä määrälliset tavoitteet ovat helpompia asettaa. Ne ovat yksiselitteisiä ja lisäksi objektiivisesti todennettavissa ja mitattavissa. Laadullisia tavoitteita on puolestaan vaikeampi määritellä niin, että vallitsisi täysi yksimielisyys siitä, mitä tarkoitetaan. Laadullisia tavoitteita ei useinkaan voida mitata, joten niiden toteutumista voidaan ainoastaan arvioida. Vuorinen (2000) toteaa, että käytännössä joudutaan asettamaan sekä määrällisiä että laadullisia tavoitteita, mutta hän ennustaa, että ajan kuluessa laadullisten tavoitteiden merkitys tulee kasvamaan. (Vuorinen 2000, 69)

Vuorisen (2000) mukaan tavoitteita voidaan myös tarkastella siten, että pyritäänkö niillä taloudellisuuteen, tehokkuuteen vai vaikuttavuuteen. Taloudellisuudella tarkoitetaan erilaisten resurssien tarkoituksenmukaista hankintaa, tehokkuudella puolestaan käytettävissä olevien panosten ja niillä aikaansaatuisten palvelujen ja tavaroiden välistä suhdetta ja vaikuttavuudella useimmiten organisaation saavuttamien tulosten vertailua niihin tavoitteisiin, jotka organisaatiolle on asetettu. Vaikuttavuus on keskeinen käsite kunnallishallinnossa, koska kunnan palvelutuotannon tarkoituksena on saada aikaan myönteisiä vaikutuksia kuntalaisten elämään. (Vuorinen 2000, 69-70)

Vuorinen (2000) asettaa seuraavia keskeisiä vaatimuksia valtuuston asettamille tavoitteille. Niiden tulee

- toteuttaa kuntalaisten tarpeita
- olla realistisia, mutta haastavia
- olla konkreettisia ja yksiselitteisiä
- olla mahdollisimman hyvin mitattavissa tai arvioitavissa
- olla lukumäärältään rajallisia.

Erityisen tärkeää on, että tavoitteen asettaja, toteuttaja ja arvioija käsittävät tavoitteen mahdollisimman samanlaisena. Lisäksi hyvään tavoitteeseen kuuluu, että sitä asetettaessa määritellään myös se, miten sitä mitataan tai mitä käytetään arviointiperustana. (Vuorinen 2000, 70)

Meklin (2001, 99-100) puolestaan esittää kuntalain mukaisen tavoitteen tunnusmerkit. Tunnusmerkkejä ovat mitattavuus, yksiselitteisyys ja ymmärrettävyys, hyväksyttävyys, keskeisyys, kattavuus, tavoitteen realistisuus suhteessa määrärahaan, määrärahan ja tavoitteen ajallinen vastaavuus, ristiriidattomuus sekä vaikutettavuus. Nämä perustuvat Meklinin ja muiden tutkijoiden empiirisiin havaintoihin. Kuntalaki ei suoranaisesti näitä tavoitteita edellytä, vaan niitä voidaan pitää tunnusmerkkeinä, joita on todettu hyvällä tavoitteella olevan. Kuten huomataan Meklinin ja Vuorisen tavoitteille asettamat tunnusmerkit ja vaatimukset ovat hyvin samansuuntaisia ja ne painottavat samoja tekijöitä.

Valtuusto muuntaa kuntalaisten tarpeet ja odotukset tavoitteiksi. Erityisen ongelmallista on, miten valtuusto voi muuntaa nämä kuntaan suunnatut odotukset ja tarpeet tavoitteiksi. Käytännössä siis mitä tavoitteet ovat ja missä järjestyksessä niitä ryhdytään toteuttamaan. Itsestään selvää on, että tarpeita on paljon enemmän kuin mihin kuntalaiset ovat valmiita antamaan tarpeellisia toteuttamisresursseja. Valtuutettujen tulisi tietää kuntalaisten tarpeet ja niiden toteuttamisjärjestys. Tosin tätä kohtaan on usein esitetty epäilyjä. (Vuorinen 2000, 70-71)

Kuntaliiton (2006) mukaan kunnan strategia- ja taloussuunnitteluprosessi lähtee liikkeelle alkutalvesta tilinpäätöstä varten laadittujen menneen vuoden tavoitteiden toteutumisen arvioinneista sekä lautakunnissa käsitellyistä alkaneen vuoden käyttösuunnitelmista. Kunnissa on siis alkuvuodesta käsittelyssä kolmen eri vuoden (menneen, kuluvan ja tulevan) strategiaan ja tavoitteisiin liittyviä asioita. Kuntaliiton (2006) mukaan uuden suunnittelukierroksen työ käynnistyy toimintaympäristöanalyseilla. Näiden suorittaminen on joko keskushallinnon tai toimialojen vastuulla. Valtuusto asettaa keväällä poliittiset lähtökohdat taloussuunnitelman ja -arvion laadinnalle. Samalla annetaan myös toimialoille rahoituskehys. Valtuuston antamat lähtökohdat ja painopisteet ovat ensimmäinen ohjaustoimenpide, joka suunta lautakuntien valmistelua kohti yhteistä kuntastrategiaa. Lautakuntien esitykset valmistuvat elokuussa. Tässä esityksessä on myös mukana toimialan rahoituskehukseen sovitettavat tavoitteet ja niiden mittarit tavoitetasoineen. Nämä lautakuntien esitykset tavoitteineen toimivat perustana, josta alkaa valtuustoon hyväksyttäväksi tuotavan strategian ja tavoitteiden laadinta. Esityksistä alkaneen prosessin seurauksena toimialojen ja lautakuntien

taloussuunnitelma- ja talousarvioesitykset muuntuvat kuntatason strategiaksi ja sitä toteuttaviksi valtuuston tavoitteiksi strategiaprosessissa valtuuston antamien ohjaustoimenpiteiden seurauksena. Näin ollen kunnan strategia edustaa yhteen sovitettua ja tasapainotettua poliittista tahtoa, joka syntyy useiden tahojen vuoropuhelussa.

Kunnanhallituksen tehtävänä on valmistella talousarvio ja siinä esitettävät toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tässä kohtaa keskeistä on se, kuinka hyvin hallitus osaa valmistella valtuuston haluamia tavoitteita. Eräänä ratkaisuna tähän on valtuuston käymä tavoitekeskustelu, joka edeltää hallituksen talousarviovalmistelua. Tavoitekeskustelussa lähdetään liikkeelle kunnan toiminta-ajatuksesta, jolla tarkoitetaan kunnan olemassaolon periaatteita ja tavoiteltavaa tulevaisuutta. Vuosittaiset tavoitteet ovat toiminta-ajatuksen toteuttamisen konkreettisia välietappeja. Usein tavoitekeskustelun tuloksena on epämääräisiä, ristiriitaisia tai kompromissiratkaisujen kaltaisia tavoite-esityksiä. Tämä johtuu siitä, että puolueilla on erilaisia pyrkimyksiä ja yhdellä puolueella ei ole enemmistöä valtuustossa. Talousarvion ja tavoitteiden valmistelussa viranhaltijat pyrkivät tulkitsemaan valtuuston tahtoa ja muotoilemaan tavoitteet hyvän tavoitteen mukaisiksi. Huomioon otetaan tavoitekokouksen päätökset ja käsitykset. Valtuusto tekee tämän jälkeen päätöksen, millä tavoitteiden ja resurssien yhdistelmällä seuraavana vuonna esitetään toimittavan. (Vuorinen 2000, 71-72)

Kun valtuusto on hyväksynyt taloussuunnitelman ja talousarvion, siirtyvät siinä olevat valtuuston sitovat tavoitteet toimialojen strategioihin. Toimialat korjaavat strategiansa valtuuston päätösten mukaisiksi ja laativat käyttösuunnitelmat tältä pohjalta. Sitovista ja toimialan muista tavoitteista toimialat raportoivat lautakunnille. Lisäksi sitovista tavoitteista raportoidaan myös valtuustolle. (Kuntaliitto, 2006) Tämä on sinänsä luonnollista, koska valtuusto asettaa sitovat tavoitteet ja sillä on oikeus valvoa niiden toteuttamista.

4.3 Lautakuntien toiminnan arviointi

Kuten jo johdanto-luvussa on mainittu lautakuntien toimintaan ja sen arviointia ei ole tutkittu. Lautakuntien toiminnan arviointiin ei ole olemassa valmista viitekehystä tai yksiselitteistä mallia, jota olisi systemaattisesti käytetty arviointia tehtäessä. Tässä alaluvussa on tarkoitus pohtia miten lautakuntien toimintaa voitaisiin arvioida ja millaisia työkaluja tai malleja voitaisiin mahdollisesti käyttää.

Kuntaliiton hallitus on hyväksynyt lokakuussa 2006 kuntien valtuustoille tarkoitetun suosituksen ”Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille”. Kyseisessä suosituksessa arvioinnilla tarkoitetaan kunnanvaltuuston asettaminen toiminnallisten ja taloudellisten toteutumisen arviointia sekä muuta kunnanvaltuuston johtamaa arviointia. Arviointi on oleellinen osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä toiminnan ja palvelujen kehittämisen väline. Arviointi kytketään kiinteästi kuntien käytettävissä oleviin voimavaroihin. (Kuntaliiton yleiskirje 17/80/2006) Kuntaliitto on myös julkaissut Salme Sundquistin ja Maisa Lovion toimittamana suosituksia täydentämään ja perustelemaan julkaisun ”Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille”. Kyseinen julkaisu siis perustelee ja täydentää Kuntaliiton yleiskirjettä 17/80/2006, jossa on annettu suositukset arviointiin liittyen kuntien valtuustoille.

Arvottaminen ilmenee parhaiten kunnallisessa toiminnassa valtuuston asettamasta visiosta, strategisista tavoitteista ja painoalueista sekä erilaisista ohjelmista. Talousarviossa ja – suunnitelmassa asetettavien yksikohtaisten tavoitteiden tulee olla näistä johdettuja. Lautakuntien tai operatiivisen johdon tehtäväksi jäävät yksittäisille toiminnoille johdettavat yksityiskohtaisemmat tavoitteet talousarviovuoden käyttösuunnitelmien laadinnan yhteydessä. Arvioinnin tarkoituksena on tuottaa kuntalaisille tietoa siitä, miten valtuuston asettamat visiot, strategiat ja painopistealueista ja palvelujen käyttäjien tavoitteista johdetut tavoitteet ovat toteutuneet ja mitä vaikutuksia niillä on kuntalaisten elämään. (Sundquist & Moisio 2006, 14)

Valtuuston ja lautakuntien arvioinnin ohella kunnan arviointijärjestelmä kattaa kytkennät toimintayksiköissä toteutettuun, myös erityislainsäädännön sisältämien arviointivelvoitteiden mukaiseen arviointiin. Arviointi läpäisee kunnan eri toiminnot

sekä kaikki kunnalliset toimijat: valtuuston, kunnanhallituksen, lautakunnat, viranhaltijajohdon, yksittäiset yksiköt aina viran- tai toimenhaltijaan ja kuntalaiseen saakka. Arvioinnin tulee vastata niin politiikan, hallinnon, eri toimialojen, henkilöstön kuin kuntalaistenkin arviointitarpeisiin. (Sundquist & Moisio 2006, 18)

Lautakuntien rooli kunnan arviointiprosessissa lähtee liikkeelle valtuuston asettamista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista, jotka esitetään talousarviossa ja taloussuunnitelmassa. Lautakunta esittää sen omaa toimialaa koskevat tavoitteet toimialakohtaisessa toiminta- ja käyttötaloussuunnitelmassa. Tämän jälkeen toimialalla toimitaan näiden tavoitteiden mukaisesti ja tuotetaan tietoa arvioinnin pohjaksi. Seuraavassa vaiheessa toimialoilla arvioidaan tavoitteiden toteutumista ja tarkoituksenmukaisuutta sekä laaditaan toimintakertomus. Nämä asiat käsitellään kyseisen toimialan lautakunnassa. Lautakunnasta toimintakertomus siirtyy kunnan operatiiviseen johdon ja kunnanhallituksen käsittelyyn. He kokoavat toimialojen toimintakertomuksista kunnan koko toimintakertomuksen. Tarkastuslautakunta laatii oman arviointikertomuksensa, jonka hallitus ja valtuusto käsittelevät. Näiden perusteella vedetään johtopäätökset, joita hyödynnetään uusien tavoitteiden asettamisessa ja vanhojen tarkistamisessa. (Sundquist & Moisio 2006, 18)

Kasvanut tilivelvollisuuden vaatimus etenkin kohdistuen toimintaan ja tuloksiin, on ollut merkittävä tekijä arviointijärjestelmien kehitykselle 1990-luvulla (Sanderson 2001, 298). Sandersonin (2001, 298) mukaan useat tutkimukset osoittavat, että kunnanvaltuustot ovat epäonnistuneet yhdistämään suorituksenarviointijärjestelmiä budjetointiin ja johtamisprosesseihin. Näin suorituksenarviointijärjestelmät on pikemminkin kehitetty huolehtimaan kuntaorganisaation legitimitetistä, eikä tiedottamaan organisaation muutoksesta tai suorituksen kehittymisestä.

Sandersonin (2001, 309-310) mukaan onnistuneen arviointijärjestelmän kehittämiseen ovat kaksi keskeistä vaatimusta. Ensimmäiseksi kunnanvaltuuston on luotava edellytykset sille, että suoritustenarviointijärjestelmän tuottamat tiedot johtavat muutokseen ja kehittymiseen. Toiseksi tavoitteiden ja päämäärien on oltava yhdenmukaisia toivottujen lopputulosten kanssa. Lisäksi on otettava huomioon kaikkien tärkeimpien sidosryhmien näkemykset keskeisimmistä mittareista ja kohteista. Näin varmistetaan, että tavoitteet ja arviointikohteet ovat oikeita sekä

luodaan osallistumisen kautta edellytykset sille, että arviointijärjestelmistä tulee osa rutiinia ja siten osa organisaation toimintakulttuuria. Niiranen & Sinkkonen-Tolppi (2005) korostavat, että arviointitiedon ohella myös arvioinnin prosessi on tärkeä vaihe. Huomioitava on, että arviointi ei ole tavoite vaan väline. Arviointitiedon lisäarvo syntyy vasta sitten, kun arviointitieto otetaan käyttöön. Tämä korostuu erityisesti tarkasteltaessa arviointia strategisen johtamisen ja oppimisen näkökulmasta.

Toimivaan arviointijärjestelmään tarvitaan muutakin kuin itse järjestelmään tukeva infrastruktuuri rakenteineen ja prosesseineen. Oleellista on, että ihmiset ovat sitoutuneita ja valtuutettuja tehtävään ja arviointityö on tehty mahdolliseksi. Muuten riskinä on, että suorituksen ja toiminnan arviointi ja sen tarkastelu jäävät vain mekaaniseksi toimenpiteeksi, joka voidaan manipuloida näyttämään haluttua lopputulosta. Tähän tilanteeseen voi johtaa se, että suorituksen arvioinnin tarkoituksena on valvoa henkilöstöä, rahankäyttöä ja yksikköjä. Arvioinnin tarkoituksena tulisi olla tiedon tuottaminen siitä missä nyt mennään ja miten jatkuvaa kehitystä voidaan aikaansaada. (Sanderson 2001, 311) Askim on tutkinut kuinka norjalaiset luottamushenkilöt hyödyntävät suoritusinformaatiota. Suoritusinformaatiolla tarkoitetaan systemaattista tietoa, joka kuvaa yksiköiden tuotoksia ja tuloksia. Informaatio saadaan suoritusarviointijärjestelmistä, arvioinneista ja tarkastuksista. Askimin (2007, 468) mukaan luottamushenkilöt tarvitsevat ja käyttävät aktiivisesti ajantasaista tietoa suorituksista läpi koko päätöksentekoprosessin. Askim (2007, 468) havaitsi myös, että eniten suoritusinformaatiota käyttävät hyväkseen luottamushenkilöt, joiden luottamustoimi liittyy vanhusten huoltoon, hallinnollisiin asioihin tai koulutukseen. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että suoritusinformaation hyödyntäminen ja oman toimialan taloudellisen tilanteeseen seuraaminen on vain yksi osa-alue toiminnan arviointia. Sandersonin mainitsemat suorituksenarviointijärjestelmät tuottavat kyllä tietoa siitä kuinka tavoitetaanko talouden puolesta asetetut tavoitteet. Muita toiminnan arvioinnin ulottuvuuksia ei kuitenkaan voida arvioida suorituksenarviointijärjestelmien avulla. Näitä varten on oltava olemassa toisenlaisia malleja ja menetelmiä.

Kuten jo aiemmin tässä tutkielmassa on mainittu, lautakuntien toimintaa ja sen arviointia ei tutkittu kovinkaan paljon. Oikeastaan voisi hyvinkin sanoa, että sitä ei ole

tutkittu käytännössä lainkaan. Jos lautakunta on ollut jollain tavalla tutkimuksen kohteena, tutkimuksen aihe on silloin liittynyt luottamushenkilöihin tai luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden väliseen suhteeseen. Toiset voivat jopa sanoa, että miksi lautakuntien toimintaa pitäisikään erityisesti arvioida. Ei nähdä aiheellisena esimerkiksi kehittää työskentelytapoja tai lautakuntien toimintaa yleensä. Oleellista ei myöskään ole arvioida lautakuntaa sen toiminnassa kuten esimerkiksi Suomen kuntaliitto suosittelee, että valtuusto itse arvioisi omaa toimintaansa valtuustokautensa aikana. Tämä on kuitenkin hieman kapea näkökulma. Lautakunta päättää useissa tapauksissa isojen rahasummien käytöstä ja myös toiminnan jatkuvuuden ja mielekkyyden kannalta olisi aiheellista, että lautakunnan jäsenillä olisi mahdollisuus vaikuttaa siihen, kuinka lautakunta toimii ja millaisia työskentelytapoja se käyttää. Näihin asioihin olisi mahdollista kiinnittää huomiota arvioimalla lautakuntatyöskentelyä ja lautakunnan toimintaa. Tarkastuslautakunta arvioi lautakuntien toimintaa, mutta arviointi painottuu käytännössä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden ympärille. Muihin tekijöihin ei niinkään siinä arvioinnissa kiinnitetä huomiota.

Kuntaliiton (2006) mukaan arvioinnin perustana on lähes aina hyvin suoritettu toimintayksikön tai kohteen itsearviointi. Itsearvioinnin menetelminä laatupalkintokriteeristöt ovat yleistyneet varsinkin toimintayksiköiden itsearvioinneissa. Yhtenä esimerkkinä laatupalkintokriteeristöistä on Euroopan laatupalkintomalli (EFQM), jonka arviointialueina ovat johtajuus, henkilöstö, toimintaperiaatteet ja strategia, kumppanuudet ja resurssit, prosessit, henkilöstötulokset, asiakastulokset, yhteiskunnalliset tulokset ja keskeiset suorituskykytulokset. Mallin yhdeksästä arviointialueesta viisi keskittyy organisaation toiminnan arviointiin ja puolestaan neljä tulosten arviointiin. Toimintojen itsearviointi ja laadun parantaminen on saatava osaksi normaalia jatkuvaa toimintaa.

Kuntaliitto on koonnut erilaisia toiminnan arviointia käytettäviä menetelmiä. Näitä ovat Yhteinen arviointimalli (CAF), laatupalkintokehikot (Suomen laatupalkinto, EFQM, BM), ISO- standardit ja Balanced Scorecard (BSC). Benchmarking- menetelmässä ja hyvien käytäntöjen vertailussa organisaatiot vertaavat itseään toisiin menestyneisiin organisaatioihin tunnistaakseen menestykseen johtavia tekijöitä ja lupaavia toimintamalleja. (Kuntaliitto 2008)

Yrityselämässä hallitustyöskentelyn kehittäminen nousi keskustelun kohteeksi 1990-luvulla. Hallitustyöskentelyä ja hallituksen kokoonpanoa kehitettäessä hallitustyöskentelyn systemaattinen ja säännöllinen arviointi on tärkeä työkalu (Hallitusammattilaiset ry 2004, 59). Hallitustyöskentelyn kehittämistä varten ei tarvitse rakentaa uusia menettelytapoja. Voidaan käyttää soveltuvin osin samoja menetelmiä, mitä käytetään kehitettäessä ylimmän johdon ja johtoryhmän työskentelyä. Näitä menetelmiä ovat olleet esimerkiksi seuraavat:

- huolellinen hallituksen jäsenten valinta
- valmennus ennen tehtävien vastaanottoa
- jatkuva koulutus osaamisen ajan tasalla pitämiseksi
- palautteen antaminen
- epäonnistuneiden valintojen korjaaminen
- ryhmätyövalmiuksien kehittäminen
- tavoitteen asettaminen omalle toiminnalle
- toiminnan kriittinen arviointi.

(Hirvonen et al. 2003, 304) Näitä samoja käytänteitä voidaan soveltaa myös julkiselle sektorille ja kuntaorganisaatioon. Lautakunnat voidaan nähdä oman toimialansa hallituksina. Näin ollen hallitustyöskentelyn arviointia voitaisiin hyvin soveltaa, tietenkin lautakunnan erityispiirteisiin sovellettuna, myös lautakuntien toiminnan arvioinnissa.

Hirvonen et al. (2003, 306-307) mukaan hallitustyöskentelyn kehittäminen alkaa tehtävien määrittelystä ja työskentelytapojen hahmottamisesta. Tästä edetään hallituksen toiminnan suunnitteluun, jolla tarkoitetaan käytännössä vuosittaisen toimintasuunnitelman laatimista. Sen jälkeen on itse toiminta, jota seuraa toiminnan arviointi. Toiminnan arvioinnissa käytettävistä menettelytavoista kerrotaan enemmän seuraavassa kappaleessa. Arvioinnin tuloksia täydennetään ympäristön odotuksilla ja tämän jälkeen ollaan takaisin hallituksen tehtävien ja työskentelytapojen määrittelyssä. Kehittämisprosessi alkaa uudelleen alusta. Toiminnan kehittämistä voisi hyvin kuvata tämän perusteella jatkuvaksi prosessiksi, joka etenee kehällään vaiheesta toiseen.

Hallituksen toiminnan arvioinnin osalta Hirvonen et al. (2003, 307-308) toteavat, että arvioinnin toteuttamisessa voidaan käyttää erilaisia menettelytapoja. Heidän mielestään tärkeintä on, että arviointi tapahtuu jollakin tavalla strukturoidusti, mieluiten kirjallisesti. Vapaasta keskustelusta ei ole juuri hyötyä, myöskään pitkin vuotta annettu palaute ei toimi tässä tilanteessa. He luettelevat kolme eri tapaa, joita käytetään arvioinnin toteuttamisessa:

1. jäsenet täyttävät puheenjohtajasta ja jokaisesta jäsenestä erillisen arviointilomakkeen
2. hallitusta arvioidaan yhdellä lomakkeella, jonka kaikki jäsenet täyttävät
3. palautteen kerääminen tapahtuu henkilökohtaisen haastattelun muodossa.

Hirvonen et al (2003, 308) lähtevät siitä, että arviointilomakkeissa lähtökohtana on, miten hyvä hallitus toimii. Siitä muodostetaan väittämiä, joilla pyritään kattamaan koko hallituksen toiminta-alue. Väittämät arvioidaan jonkin asteikon mukaisesti ja lisäksi annetaan mahdollisuus sanalliseen kommentointiin. Nämä sanalliset kommentit antavat Hirvosen ja muiden mukaan pääasiallisen pohjan jatkokeskusteluille ja arvioinnin tulosten hyödyntämiselle.

Hallitusammattilaisten ry:n julkaisema Hallitustyöskentelyn opas (2004, 59) lähtee liikkeelle samasta oletuksesta, että arvioinnin lähtökohtana on hyvänä pidetyn hallituksen tapa toimia, jota koskevia väittämiä on arviointilomakkeessa. Samoin korostetaan sanallisten perusteluiden tärkeyttä verrattuna väittämiin annettuihin numeerisiin arvosanoihin. Hallitustyöskentelyn opas (2004, 59) korostaa, että arviointilomake on syytä käsitellä hallituksessa ennen arviointiprosessin alkua. Näin hallitus itse päättää miten sitä arvioidaan. Toisaalta tämä vaikuttaa vähän ristiriitaiselta toiminnan avoimuuden ja arvioinnin puolueettomuuden kannalta. Kun on itse mahdollisuus päättää miten arviointi tehdään, on mahdollisuus myös vaikuttaa siihen mitä arvioidaan. Kuitenkin itsearviointissa arvioitavalla on mahdollista päättää mitä arvioidaan tai miten arvioidaan, ellei itsearviointia järjestetä ulkopuolisen tahon toimesta tai jonkin valmiin mallin mukaisesti.

Aiemmin esitettiin kolme tapaa, joita käytetään arvioinnin toteuttamisessa. Ensimmäinen niistä oli henkilökohtainen arviointi, jossa jäsenet täyttävät puheenjohtajasta ja jokaisesta jäsenestä oman arviointilomakkeen. Hirvosen et al

(2003, 308-309) mukaan se on vaativin ja samalla tehokkain arviointitapa. Siinä jokainen saa arvokasta palautetta omasta toiminnastaan ja voi mahdollisesti parantaa suoritustaan sen perusteella. Myös puheenjohtaja saa sitä kautta arvokasta palautetta omasta toiminnastaan sekä hallituksen jäsenistä. Kaikki hallitukset ja niiden jäsenet eivät kuitenkaan halua henkilökohtaista arviointia. Hirvonen et al (2003, 308) mukaan kansainvälinen kokemus osoittaa, että parhaat hallitukset ja niiden jäsenet pitävät arviointia tervetulleena, mutta puolestaan huonot hallitukset taas vastustavat. Tästä voidaan vetää johtopäätös, että arvioinnin suorittaminen on eräänlainen testi hallitukselle.

Toinen tapa eli koko hallituksen arviointi yhdellä lomakkeella on henkilökohtaista arviointia hieman kevyempi vaihtoehto. Muutama kohta on syytä varata erikseen puheenjohtajan toiminnan arviointiin. Kolmas arviointitapa on henkilökohtainen haastattelu. Mikäli se tehdään perusteellisesti, vie se arviointitavoista eniten aikaa ja vaatii suurimman työn. Haastattelun voi tehdä esimerkiksi konsultti tai hallituksen puheenjohtaja. Jos hallituksen puheenjohtaja tekee haastattelut, tulee sopia etukäteen kuka haastattelee puheenjohtajan. Haastattelulla on omat hyvät ja huonot puolensa. Sillä voidaan saada esille paljon enemmän tietoa ja syvempää tietoa hallituksen toiminnassa. Kuitenkin on otettava huomioon, että haastattelijan omat, henkilökohtaiset näkemykset voivat vaikuttaa lopputulokseen. (Hirvonen et al 2003, 309-310) Haastattelujen osalta on harkittava erittäin perusteellisesti kuka haastattelut tekee ja miten ne analysoidaan.

Hannulan (2003, 192) mukaan hallituksen tulisi arvioida omaan toimintaansa ja sen yritykselle tuomaa lisäarvoa kerran vuodessa. Arviointi voidaan toteuttaa joko hallituksen omin voimin eli itse arviointina tai vaihtoehtoisesti ulkopuolisen konsultin avulla. Hannula (2003, 192-193) nostaa esiin seuraavanlaisia asioita, joita arvioinnissa on tarkoitus selvittää:

- sisäinen työnjako ja sen tehokkuus
- jäsenten lisäarvo hallitustyöskentelylle (kunkin jäsenen osalta erikseen ja osana hallitusta)
- jäsenten motivaatio ja mahdollisuus käyttää aikaa sekä muita resursseja hallitustyöskentelyyn
- jäsenten tyytyväisyys palkkioon ja insentiveihin

- jäsenten vaihtamiseen liittyvät tarpeet
- jäsenten kehittämiseen liittyvät tarpeet, kuten koulutus
- työtapojen kehittämistarpeet
- toimitusjohtajan työnjaon onnistuminen
- puheenjohtajan toiminta
- kokousrytmi
- kokouksissa käsiteltyjen ja päätettyjen asioiden arviointi
- kokousten valmistelu
- vuosiohjelma
- puutteet työskentelyssä.

Toki näitä kaikkia kohtia ei sellaisenaan voida soveltaa lautakuntien toiminnan arviointiin, mutta lista antaa hyvän lähtökohdan lautakunnan työskentelyn ja toiminnan arvioinnille. Tärkeitä tekijöitä myös lautakunnan työskentelyssä ja toiminnassa ovat tietenkin yleisesti kokousten valmistelu, käsiteltyjen ja päätettyjen asioiden arviointi ja puheenjohtajan toiminta sekä toimialajohdon ja lautakunnan työnjaon onnistuminen sekä lisäksi käytettyjen työtapojen kehittämistarpeet. Lisäksi yksittäisten jäsenten toiminta vaikuttaa myös lautakunnan työskentelyyn ja toimintaan. Näin ollen huomiota pitäisi kiinnittää erityisesti jäsenten motivaatioon ja mahdollisuuksiin käyttää resursseja lautakuntatyöskentelyyn sekä jäsenten kehittämiseen liittyviin tarpeisiin kuten koulutukseen.

Kuntaliitto on antanut yleiskirjeessä 6/80/2004 suosituksia valtuustokauden työskentelyn arviointiin ja tulevan kauden suunnitteluun. Kuntaliitto suosittelee, että valtuustot arvioisivat omaa toimintaansa, saavuttamiaan tuloksia, käyttämiään työskentelytapoja sekä toimintansa kehittämistarpeita. Itsearviointin yhteydessä olisi tärkeää kartoittaa, miten niin valtuustotyöstä luopuvat kuin siellä työskentelyään jatkavat ovat kokeneet edellytyksensä hoitaa valtuutetun työtä ja mahdollisuutensa vaikuttaa valtuustotyön kautta sekä mihin suuntaan valtuustotyötä olisi heidän mielestään kehitettävä. Yleiskirjeen yhteydessä julkaistiin myös kaksi esimerkkiä valtuustyon arviointilomakkeista. Lomakkeiden kysymykset käsittelevät valtuuston vaikutusmahdollisuuksia, valtuustotyön edellytyksiä, eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonkulkua, valtuustotyöskentelyn painopistealueita, valtuustotyöskentelyn toimintatapoja, valtuuston onnistumista tehtävissään, mitkä asiat jäivät hoitamatta tai

niiden hoitaminen jäi kesken, mihin seuraavalla kaudella pitäisi keskittyä (Kuntaliitto 2004) Näitä samoja teemoja voitaisiin hyvin soveltaa myös lautakuntien työskentelyn arvioinnissa. Arvioinnista ei tarvitsisi tehdä raskasta, vaan lautakunta voisi esimerkiksi itsearviointin kautta saada arvokasta tietoa toimintansa ja työskentelynsä kehittämiseksi ja tehostamiseksi.

Lautakuntien osaaminen on myös olennainen osa lautakuntien toiminnan taustalla olevia tekijöitä. Lautakunnan osaamista voidaan jaotella esimerkiksi toimialakohtaiseen osaamiseen ja poliittiseen osaamiseen. Lisäksi osaamisen yksi osatekijä on käytännön lautakuntatyöskentelyyn liittyvä osaaminen. Leväsvirta (1999, 105-106) nostaa esiin väitöskirjassaan, että kuntaorganisaatiossa kullekin toimielimelle ja organisaation jäsenelle on nimetty oma vastuualueensa. Tämän vastuualueen osalta asiantuntemusta edellytetään sekä luottamushenkilöiltä että viranhaltijoilta. Kunnan keskushallinnon, valtuuston, hallituksen ja johtavien viranhaltijoiden tulee hallita kokonaistehtäväkenttä. Lautakuntatasolla puolestaan asiantuntemusta odotetaan omalta toimialalta. Leväsvirta korostaa siis oman toimialan asiantuntemusta lautakuntatyöskentelyssä. Ryynänen (2006, 28-29) korostaa puolestaan, että luottamushenkilön toiminnan kannalta olennainen seikka on, että hänen toimintaympäristönsä tärkeimmät areenat muodostuvat kokoustyöskentelystä ja neuvotteluista. Kokousmenettelyn kautta syntyvät kunnan tärkeimmät päätökset. Se on varsin pitkälle kehittynyt yhteistyön ja johtamisen muoto. Ilman sitä koskevaa tuntemusta ja taitoa jää Ryynäsen (2006, 29) mukaan luottamushenkilön vaikuttavuus vajavaiseksi.

Yritysmaailman hallitustyöskentelyn ja valtuustotyöskentelyn arvioinnissa on hyvin paljon samoja elementtejä. Näitä voitaisiin tietyin rajoituksin hyvin soveltaa myös lautakunnan toiminnan ja työskentelyn arvioinnissa. Itsearviointi on yksi hyvinkin varteenotettava vaihtoehto lautakunnan työskentelyn arvioinnissa. Itsearvioinnissa ei kuitenkaan välttämättä voida tarpeeksi hyvin huomioida lautakunnan osaamista, mikä on oleellinen tekijä lautakunnan toiminnassa. Tämän takia itsearviointin tulosten pitäisi olla myös muidenkin kuntaorganisaation toimijoiden kuin lautakunnan käytettävissä. Esimerkiksi tarkastuslautakunnalle ne voisivat olla hyvinkin oivallista materiaalia arviointityön tueksi. Toki on pidettävä mielessä, että kaikki eivät ehkä pidä siitä, että arvioinnin tulokset ovat myös ulkopuolisten käytettävissä. Toisaalta

tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä pitää mielessä, että käsittelemme kuntaorganisaatiota, joka on olemassa kuntalaisia varten. Näin ollen on perusteltua, että arviointi on avointa ja arvioinnin tuloksia myös hyödynnetään toimintaa kehitettäessä ja, että tämä voidaan myös todentaa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän kandidaatintutkielman tarkoituksena oli perehtyä kuntaan organisaationa ja sen johtamisjärjestelmään sekä tarkastella tarkemmin yhtä kunnan organisaation osaa eli lautakuntaa. Tutkielman tarkoituksena oli tarkemmin pohtia laukuntien roolia ja tehtäviä kunnallisessa päätöksenteossa sekä lisäksi tuoda esille niiden toiminnan arviointiin liittyviä tekijöitä.

Varsinaisesti tutkielman tavoitteena oli luoda viitekehys lautakuntien toiminnan arviointiin vaikuttavista tekijöistä. Johdantoluvussa tutkimusongelma puettiin muotoon: Miten lautakuntien toimintaa voidaan arvioida ja miten sitä tulisi arvioida? Tutkimusongelmaa täydentävä alaongelma oli: Millainen asema ja mitä tehtäviä lautakunnilla on kunnallisessa päätöksenteossa ja johtamisjärjestelmässä?

Lautakunnat toimivat kunnanhallituksen alaisena ja ne hoitavat valtuuston asettamana niitä pysyväisluonteisia tehtäviä, joihin valtuusto on ne asettanut. Luottamushenkilöorganisaatiossa lautakunnat ovat kunnanhallituksen alaisia, joka puolestaan on valtuuston alainen toimielin. Vaikka lautakunta on kunnanhallituksen alainen, ei kunnanhallitus voi päättää lautakuntien asettamisesta, vaan tämä oikeus on ainoastaan ylimmällä luottamustoimielimellä eli valtuustolla. Lautakunnan alaisia ovat aina myös lautakunnan toimialan alainen toimialajohto ja toimialan muut viranhaltijat ja työntekijät. Toimialan viranhaltijat ja työntekijät toimivat myös koko kunnan hallinnosta, taloudesta ja muusta toiminnasta vastaavan kunnanjohtajan alaisuudessa. Kunnanjohtaja on siis kunnan ylin viranhaltija, jonka alaisuudessa on koko kunnan henkilöstö. Lautakunnilla ja kunnanjohtajalla ei kuitenkaan ole alaisuussuhdetta keskenään. Kuitenkin näillä kahdella kunnan toimijalla on yhteisiä alaisia eli lautakunnan alaisena olevan toimialan viranhaltijat ja työntekijät. Luottamushenkilöorganisaatio ja virkamiesorganisaatio ovat kietoutuneita toisiinsa.

Tarkastuslautakunta arvioi lautakuntien toimintaa arvioimalla toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Lautakunnat laativat toimialastaan toimintakertomuksen, jonka kunnanhallitus liittää koko kunnan toimintakertomukseen. Lautakuntia siis arvioidaan sen taloudellista tuloksesta ja erityisesti raamissa pysymisestä sekä lisäksi sen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden

toteutumisesta. Varsinaisesti lautakuntia ei kuitenkaan arvioida sen käytännön työskentelystä tai siitä kuinka hyvin ne täyttävät niihin kohdistuvat odotukset. Eli tekevätkö ne sitä työtä mitä niiltä odotetaan ja mitä niiden tulisi tehdä.

Tutkielman tavoitteena oli luoda viitekehys lautakuntien toiminnan arviointiin liittyen. Kasvanut tilivelvollisuuden vaatimus julkisella sektorilla on ollut merkittävä tekijä erilaisten arviointijärjestelmien kehittymiselle. Oma vaikutuksensa toiminnan arvioinnin kehittymiselle on ollut myös NPM:n managerilismi, joka toi mukanaan myös ammattijohtamisen ja lisäksi vaatimukset johtajien toimintavapauden lisäämisestä tulosten saavuttamiseksi, kustannustietoisuudesta sekä suoritusten mittaamisen ja valvonnan lisäämisestä. Nämä kaikki tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että toiminnan arvioinnin tulisi olla oleellinen osa koko kuntaorganisaatiota.

Lautakuntien toiminnan arviointiin voitaisiin soveltaa esimerkiksi yritysmaailmassa tehtävää hallitustyöskentelyn ja hallituksen toiminnan arviointia. Mahdollisuus olisi myös soveltaa lautakuntiin valtuuston tekemää omaa arviointia omasta toiminnastaan. Toiminnan ja lautakuntatyöskentelyn arvioinnissa ei enää tarvitsisi huomioida toimialan taloudellisia tai toiminnallisia tavoitteita, joiden arviointi tulee jo muuta kautta. Tässä vaiheessa keskityttäisiin arvioimaan sitä toimiiko lautakunta tarpeeksi tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, että onko tämä edes mahdollista. Tärkeitä arvioitavia tekijöitä lautakunnan työskentelyssä ja toiminnassa ovat tietenkin yleisesti kokousten valmistelu, käsiteltyjen ja päätettyjen asioiden arviointi ja puheenjohtajan toiminta sekä toimialajohdon ja lautakunnan työnjaon onnistuminen sekä lisäksi käytettyjen työtapojen kehittämistarpeet. Lisäksi yksittäisten jäsenten toiminta vaikuttaa myös lautakunnan työskentelyyn ja toimintaan. Näin ollen huomiota pitäisi kiinnittää erityisesti jäsenten motivaatioon ja mahdollisuuksiin käyttää resursseja lautakuntatyöskentelyyn sekä jäsenten kehittämiseen liittyviin tarpeisiin kuten koulutukseen.

Lautakuntien toiminnan arvioinnissa on huomioitava myös lautakunnan osaaminen. Tärkeää on pohtia, millaista osaamista lautakunnissa tarvitaan ja miten lautakuntien jäsenten osaamista voidaan parantaa, jotta pystytään paremmin vastaamaan toimintaan kohdistuviin odotuksiin. Erityisesti oman toimialan asiantuntemusta on

korostettava. Huomiota on kiinnitettävä siihen, että asiantuntemusta voi kerätä ja kasvattaa monella tavalla.

Yleisesti ottaen lautakunnan jäsenten itsearviointi voisi olla toimiva tapa lautakuntatyöskentelyn ja toiminnan arvioinnissa. Arviointitapana se ei ole kovinkaan raskas ja arviointilomakkeen kokoaminen ei olisi kovinkaan työlästä, koska mallia voitaisiin ottaa hallitustyöskentelyn arviointilomakkeista tai valtuustyöskentelyn itsearvioinneista. Itsearviointiin osalta on kuitenkin huomioitava, että sen tuloksia on tulkittava avoimesti ja objektiivisesti ja tulokset on annettava myös muiden toimijoiden käyttöön. Tämä lisää arvioinnin avoimuutta, mikä on tärkeä tekijä arvioinnin luotettavuuden kannalta.

Aihepiirin tutkimus saa jatkoa pro gradu- tutkielmassa, jossa on tarkoitus syventyä aihepiiriin empiirisen aineiston avulla. Pro gradu- tutkielmassa on tarkoitus selvittää case- tutkimuksen avulla tekevätkö lautakunnat sitä työtä mitä niiden tulisi tehdä ja mitä niiden odotetaan tekevän. Mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe olisi myös lautakuntien toiminnan arviointijärjestelmän kehittäminen ja käyttöönotto kuntaorganisaatiossa.

LÄHTEET

Askim, J. (2007) How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences* 73, 3, 453-472.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2003) *New Public Management- Undermining Political Control?* Teoksessa: Christensen, T. & Laegreid, P. (toim.) *New Public Management. The transformation of Ideas and Practice*. Hampshire, Ashgate.

Gregory, R. (2003) *Accountability in Modern Government*. Teoksessa: Peters, B. G. & Pierre, J. *Handbook of Public Administration*. London, Sage.

Hallitusammattilaiset ry (2004) *Hallitustyöskentelyn opas*. Helsinki, Datacasa.

Hannula, A. (2003) *Hallitustyöskentelyn käsikirja*. Helsinki, WSOY.

Hannus, A., Hallberg, B. (1997) *Kuntalaki*. Helsinki, WSOY.

Harjula, H. & Laakso, R. (1997) *Kunnan hallintomenettely*. 4. tarkistettu painos. Helsinki, Edita.

Harjula, H., Prättälä, K. (2001) *Kuntalaki- tausta ja tulkinnat*. 4. uudistettu painos. Jyväskylä, Talentum Media.

Haveri, A. (2000) *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Acta nro 124. Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Heuru, K. (2000) *Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. Väitöskirja. Tampere, Tampereen yliopisto, kunnallistieteen laitos. Acta Universitatis Tamperensis 760.

Heuru, K., Mennola, E., Rynänen, A. (2001) *Kunnallinen itsehallinto- kunnallisoikeuden perusteet*. Jyväskylä, Kauppakaari.

Hirvonen, A., Niskakangas, H. & Steiner, M-L. (2003) *Corporate Governance. Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely*. Helsinki, WSOY.

Hood, C. (1991) *A Public Management for all Seasons?* *Public Administration* 69, 2, 3-19.

Houni, M., Nupponen, M., Pakarinen, K. (2002) *Kuntien strategiatyön avaimet*. Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Ingraham, P. W. (1997) *Play It Again Sam, It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform*. *Public Administration Review* 57, 4, 325-331.

Jenssen, S. (2003) Transforming Politics: Towards New or Lesser Roles for Democratic Institutions? Teoksessa: Christensen, T. & Laegreid, P. (toim.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice.* Hampshire, Ashgate.

Kaksonen, M. & Kotonen, U. (2002) Tarkastuslautakunnan tehtävät kunnan organisaatiossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2002, 2, 107-121.

Karimaa, E. (2001) Osaaminen on malleissa - kunnan järjestelmien ja prosessien mallit. Helsinki, Kuntaliitto.

Kearns, K. P. (2003) Accountability in Seamless Economy. Teoksessa: Peters, B. G. & Pierre, J. *Handbook of Public Administration.* London, Sage.

Kivelä, S. (2002) Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta. *Kunta-alan tulevaisuusbarometri 2000.* Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Kuntaliitto (2004) Valtuustokauden työskentelyn arviointi ja tulevan kauden suunnittelu (verkkodokumentti). (Viitattu 20.4.2008) Saatavilla http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;375;56249;56250;56468

Kuntaliitto (2006) Kuntalain mukainen tavoitteiden asettaminen ja arviointi-työryhmän muistio (verkkodokumentti). (Viitattu 22.2.2008) Saatavilla http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;1027;1491

Kuntaliitto (2008) Toiminnan arvioinnin kehittämisen työkalut (verkkodokumentti). (Viitattu 20.4.2008) Saatavilla http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;1027;1896

Kurikka, P. (2005) Kuntapäätäjien näkemykset yhteistyöstä, luottamushenkilötyön edellytyksistä sekä vaikuttamismahdollisuuksista. Teoksessa: Kurikka et al. *Edustuksellinen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001-2004.* Acta nro 173. Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Leväsvirta, L. (1999) Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Acta nro 114. Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Lähdesmäki, K. (2000) New Public Management julkisjohtamisen uudistajana. Paikallisen elinkeinopolitiikan kysymykset NPM:n näkökulmasta. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 2000, 1, 30-43.

Lähdesmäki, K. (2003) New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemisestä valtion keskushallinnon reformeissa Suomessa 1980- luvun lopulta 2000- luvun alkuun. Väitöskirja. Vaasa, Vaasan yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Acta Wasaensia 113.

Lähdesmäki, K. (2006) New Public Management –uudet julkisen sektorin johtamisopit (verkkodokumentti). (Viitattu 25.1.2008) Saatavilla http://www.uta.fi/~tero.mamia/opetus/luennot/ts_9.pdf

Majoinen, K. (2005) Valtuustot ja kunnan strateginen johtaminen. Teoksessa: Kurikka et al. Edustuksellinen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001-2004. Acta nro 173. Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Majoinen, K. (2000) Miten valtuusto vaikuttaa. Teoksessa: Valanta, J. et al. Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997-2000. Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Meklin, P. & Näsi, S. (1994) Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa. Hallinnon tutkimus 13,4, 231-243.

Meklin, P. (2001) Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa: Myllymäki, A. & Vakkuri, J. (toim.) Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere, Tampere University Press.

Miettinen, R. (toim.) (2001) Kunta- kahden johtajuuden areena. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.

Möttönen, S. (1997) Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjako koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Niiranen, V. & Sinkkonen-Tolppi, M. (2005) Osaamisella tuloksellisuutta kuntaorganisaatioon – OSAATKO-KARTUKE –hanke (verkkodokumentti). (Viitattu 20.4.2008). Saatavilla www.kampus.uku.fi/tapahtumat/2005/111406437824683/seminaaritaustoja.doc

Nupponen, M. (2000) Kunnanjohtajan asema poliittisen ja viranhaltijaorganisaation johtajuudessa. Teoksessa: Valanta, J. et al. Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997-2000. Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Oulasvirta, L. & Brännkärr, C. (2001) Toimiva kunta. 2. painos. Vantaa, Kuntakoulutus.

Pekola-Sjöblom, M. (2005) Kunnalliset luottamuselimet ja luottamushenkilöt valtuustokaudella 2001-2004. Teoksessa: Kurikka et al. Edustuksellinen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001-2004. Acta 173. Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Pikkala, S. (2005) Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1999-2003. Acta 176. Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Pollitt, C. (1986) Beyond the Managerial Model: The Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services. Financial Accountability and Management, 2, 3, 155-170.

Ruostetsaari, I. & Holttinen, J. (2001) Luottamushenkilö ja valta. Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu nro 29. Vammala, Pole-Kuntatieto.

Ruostetsaari, I. & Holttinen, J. (2004) Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa. Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu nro 43. Vammala, Pole-Kuntatieto.

Ryynänen, A. (2001) Tarkastuslautakunta valtuuston apuelimenä. Valtuuston aseman vahvistamista vai kuntien valtionvalvonnan kunnallistamista? Teoksessa: Myllymäki, A. & Vakkuri, J. (toim.) Tulos, normi, tilivelvollisuus Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere, Tampere University Press.

Salminen, A. (2004) Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki, Edita.

Sanderson, I. (2001) Performance Management, Evaluation and Learning in "Modern" Local Government. Public Administration, 79, 2, 297-313.

Sundquist, S. & Lovio, M. (toim.) (2006) Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille. Helsinki, Suomen kuntaliitto.

Vuorinen, E. (2000) Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät. Pori, Auditor.