

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Pauliina Pikka

KUNNANHALLITUKSEN JA KUNNANJOHTAJAN VÄLINEN TOIMIVALLAN JAKO

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2018

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, Julkisoikeus, Pro gradu -tutkielma 2018, 40 op
PIKKA, PAULIINA: Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välinen toimivallan jako

Pro gradu -tutkielma, XIV + 104 sivua, yksi liite (21 sivua)

Tutkielman ohjaaja: Asko Uoti

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan voimassaolevan lainsäädännön mukaista toimivaltaa. Tutkimus on lainopillinen, empiirinen oikeustutkimus, joka tutkii voimassaolevaa oikeutta, tässä tapauksessa ennen kaikkea uutta kuntalakiä ja sen soveltamista käytäntöön. Tutkimuksessa käydään läpi 1.6.2017 kokonaisuudessaan voimaan tulleen kuntalain 410/2015 keskeiset säädökset kunnan johtamisesta, huomioiden kuntien koko ajan muuttuva toimintaympäristö. Tutkimustehtävänä on kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välinen toimivallan jako ja siihen liittyvä problematiikka uuden kuntalain sekä muun kunnan toimintaa määrittelevän lainsäädännön näkökulmasta. Keskeisenä lähdeaineistona on kuntalaki 410/2015, HE 268/2014 sekä aiemmat tutkimukset aiheesta ja aihepiirin ammattikirjallisuus. Ensisijainen tutkimuskysymys on, mitkä ovat toimivaltarajat kunnan johtamisessa kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan osalta ja mitä oikeudellisia ongelmia niihin liittyy. Tutkimuskysymystä taustoittavia ja tarkentavia alakysymyksiä ovat, mitä voimassa oleva lainsäädäntö säätää kunnan johtamisesta sekä miten kunnan päätöksenteko on järjestetty ja mitä oikeudellisia ongelmia siihen liittyy. Tutkimuskysymyksiä käsitellään ennen kaikkea voimassa olevan lainsäädännön sekä lainvalmisteluaineiston kautta.

Tutkimuksen empiirisessä osuudessa perehdytään kuntalain johtamisen säädösten soveltamiseen käytännössä kuuden suomalaisen kunnan kautta (Hämeenkyrö, Hämeenlinna, Nokia, Orivesi, Vaasa ja Ylöjärvi). Tutkimuksessa selvitetään, miten nämä kunnat määrittelevät kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimivaltaa uuden kuntalain mukaan laadituissa hallintosäännöissään ja miten kunnanhallituksen päätöksenteko on toteutunut käytännössä uuden valtuustokauden alusta lähtien ajalla 12.6.2017 – 31.3.2018. Tutkimuksen empiirisessä osuudessa pyritään tuomaan esille kuntakoon vaikutuksia niin hallintosäännön tehtävien ja toimivallan määrittelyyn kuin kunnanhallituksen päätöksentekoonkin. Keskeisenä aineistona empiirisessä osuudessa toimivat tutkimuskuntien hallintosäännöt ja kunnanhallitusten päätöspöytäkirjat ajalta 12.6.2017 – 31.3.2018.

Merkittävimpinä tutkimuksen johtopäätösinä voidaan todeta, että niin kunnanhallituksen kuin kunnanjohtajankin toimivalta näyttäytyy vahvana sekä voimassaolevan lainsäädännön että tutkimuksen kuntien hallintosääntöjen ja päätöksenteon perusteella. Uusi kuntalaki korostaa jo ennestään vahvaa kunnanhallituksen asemaa kunnan ja koko kuntakonsernin toiminnan johdossa sekä laillisuuden valvojana ja päätösten toimeenpanijana. Kunnanhallituksille ja kunnanjohtajille keskittyy toimivaltaa etenkin talousasioissa ja strategisissa toimeenpanoasioissa. Vaikka kuntalaki ei määrittele kunnanjohtajalle poliittista toimivaltaa, on kunnanjohtajalla merkittävää vaikutusvaltaa myös poliittisessa mielessä hänen valmistelu- ja esittelytehtäviensä ja -vastuidensa kautta. Uudessa kuntalaissa on pyritty selkiyttämään työnjakoa kunnan ammatillisen ja poliittisen johdon välillä säätämällä kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä. Lainsäädäntö jättää kunnille paljon omaa harkintavaltaa kunnan hallinnon järjestämisessä sekä kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimivallan jaossa ja tätä harkintavaltaa kunnat käyttävät oman toimintaympäristönsä vaatimukset ja toimintakulttuuri huomioiden.

Toukokuu 2018

Avainsanat: kunnanhallitus, kunnanjohtaja, kuntalaki, johtaminen

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, A. (1989). Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo: WSOY.

Airaksinen, J. (2009). Miten luodaan ja toteutetaan toimiva kuntastrategia. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) Haastava kuntajohtaminen (s. 143 – 155). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Anttiroiko, A-V. (1993). Kunnallispolitiikan teorioita etsimässä. Pohdintoja kunnallipoliittisen tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä ja teoria-arsenaalista. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, raporttisarja 22/1993.

Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. & Karhu V. & Rynänen A. & Siitonen P. (toim.). (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, kunnallistutkimuksia.

Asikainen, J. (2011). Strateginen päätöksentekokyky ja toimeenpanokyky itsehallinnon toteuttajana erilaisissa toimintaympäristöissä. Teoksessa Haveri, A. & Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.). Kunnan itsehallinnon peruskivet (s. 316 – 322). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

von Bruun, S. (2005). Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Helsinki: Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Halme, J-P. (2005). Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ OY.

Harisalo, R. & Stenvall, J. (2002). Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Harjula, H. (2017). Kunnan kokousmuisti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Harjula, H. & Lundström, I. & Kirvelä, T. & Majoinen, K. & Myllyntaus, O. (2004). Toimiva kunta. Sipoo: Kuntakoulutus Oy.

- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015). Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.
- Haveri, A. & Majoinen, K. (2009). Haastava kuntajohtajuus: kunnanjohtajan ja poliittisen johtajan pätevyys- ja taitoprofiilit. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen (s. 184 – 191). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Heuru, K. (2000). Kunnan johtamisjärjestelmä. Teoksessa Ryytänen, A. & Meklin, P. & Karhu, V. & Kallio, O. Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. Tampere: Finnpublishers Oy.
- Heuru, K. (2000). Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston valasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Heuru, K. (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Hirvonen, A. (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.
- Hirvonen, K. & Mäkinen, E. (2006). Kunnallinen viranhaltija – oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Hyrkäs, E. (2009). Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa. Väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Lappeenranta: Digipaino.
- Hämäläinen, K. & Prättälä, K. & Ryytänen, A. (2009). Kunnan johtaminen - demokratia, työnjako ja vastuu. Helsinki: Valtionvarainministeriön julkaisuja 20/2009.
- Juntunen, P. & Leinonen, J. (toim.). (2007). Exploring Finnish Local and Regional Administration – Some Current Perspectives. University of Lapland, Faculty of Social Sciences. Rovaniemi: University of Lapland Printing Centre.
- Jäntti, A. & Majoinen, K. (2008). Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Koski, A. & Kurikka, P. & Majoinen, K. & Myllyntaus, O. & Pakarinen, T. & Seppälä, J. (2008). Hyvä hallitustyöskentely. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kurkinen-Supperi, A. (2016). Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa. Akateeminen väistökirja. Tampere University Press.

Laakso, S. & Suviranta, O. & Tarukannel, V. (2006). Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Leväsvirta, L. (1999). Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Majoinen, K. & Asikainen, J. & Hakamäki S. & Timonen, M. & Valanta, J. & Miettinen, R. (toim.). (2001). Kunta – kahden johtajuuden arena. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Mutanen, J. (2012). Luottamushenkilöjohtaminen tämän päivän murroksessa. Teoksessa Luottamushenkilön käsikirja (s. 39 – 56). UNIPress.

Myllymäki, R. (toim.). (2016). Kunnan hallintosääntö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Mäenpää, O. (2002). Hyvän hallinnon perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Hakapaino Oy.

Mäenpää, O. (2013). Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Mäenpää, O. (1997). Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.

Möttönen, S. (2012). Kunnan poliittisen johtamisen uudistaminen – kokemuksia, näkemyksiä ja ehdotuksia. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Parkkinen, J. & Haveri, A. & Airaksinen, J. (2017). Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta. Acta 268. Tampereen yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Piipponen, S-L. (2014). Kuntien luottamushenkilöiden palkkiot ja korvaukset vuonna 2013. Kuntaliiton julkaisusarja 1/2014. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Piipponen, S-L. (2014). Kunnanjohtajiin kohdistunut epäluottamus vuosina 2005 – 2013. Kuntaliiton julkaisusarja 6/2014. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Prättälä, K. (2011). Kuntien itsehallinto lainsäädännöllisenä haasteena. Teoksessa Haveri, A. & Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet (s. 161 – 171). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rannisto, P-H. (2009). Strategian toteuttaminen monimutkaisuuden olosuhteissa. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) Haastava kuntajohtaminen (s. 120 – 130). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Ryynänen, A. (2008). Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Ryynänen, A. (2001). Kuntayhteisön johtaminen. Vammala: Kunnallisan kehittämissätiö.

Ryynänen, A. (2006). Läheisyysperiaate Suomen hallinnon rakenneperiaatteena. Teoksessa Kulta-lahti, J. & Penttilä, S. (toim.). Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006 (s. 283 - 316). Vaajakoski: Gumme-rus Kirjapaino Oy.

Rättilä, T. & Rinne, J. (2016). Kuntademokratia kaksilla raiteilla. Sastamala: Kunnallisan kehittämissätiö. Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 96.

Sajama, S. (2004). Argumentaatio oikeudellisessa tutkimuksessa. Teoksessa Miettinen, T. (toim.). Oikeustieteellinen opinnäytetyö (s. 17 - 46). Joensuu: Joensuun yliopistopaino.

Sallinen, S. (toim.). (2015). Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konsernioh-jaus. Kuntaliiton suositusten perustelut. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sallinen, S. & Majoinen, K. & Salenius M. (toim.). (2012). Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sallinen, S. & Vainionpää, A. (2015). Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehit-tämiseen. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Stenvall, J. & Majoinen, K. & Harisalo, R. (2009). Kunnanhallitus poliittisena johtajana. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) Haastava kuntajohtaminen (s. 166 – 181). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Stenvall, J. & Sihvonen, M. (2011). Kunnallinen itsehallinto ja johtaminen – reformien valossa ja varjossa. Teoksessa Haveri, A. & Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.). Kunnan itsehallinnon peruskivet (s. 274 – 282). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Tarukannel, T. & Myllymäki, R. (2012). Puheenjohtajan ABC. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Tietoa Manner-Suomen kuntien hallituksista ja kuntajohtajista 2009 – 2012. (2011). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Tuori, K. (2000). Julkisoikeuden perusteet. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Tuori, K. (2000). Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Uoti, A. (2012). Lainmukaisuus ja eettiset periaatteet kunnallisessa päätöksenteossa. Teoksessa Luottamushenkilön käsikirja (s. 5 – 22). UNIPress.

Virallislähteet

Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 66/1991.

Euroopan Unionin Perusoikeuskirja 2012/C 326/02.

Hallintolaki 434/2003.

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 8/1996 vp. Hallituksen esitys laiksi kuntalain 25 §:n muuttamisesta.

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 55/2014 vp. Hallituksen esitys kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998.

Hallituksen esitys kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014.

Kuntalaki 365/1995.

Kuntalaki 410/2015.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Oikeustapaukset

KHO:2015:68.

Turun HAO 03/0076/01.

Vaasan HAO 02/0155/4.

Internet-lähteet

Harjula, H. (2015). Uusi kuntalaki. Kuntaliiton yleiskirje 6/2015. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2015/uusi-kuntalaki>

Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö. (2017). Haettu osoitteesta: http://www.hameenkyro.fi/site/assets/files/6465/hallintos_nt_ja_liite_valtuuston_13_11_2017_hyv_ksym_2.pdf

Hämeenkyrön kunnan verkkosivut: <http://www.hameenkyro.fi/>. Vierailtu 12.4.2018.

Hämeenkyrön kunnanhallituksen päätöspöytäkirja 22.1.2018. Haettu osoitteesta: http://hameenkyro.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kunnanhallitus/Kokous_2212018

Hämeenkyrön kunnanhallituksen päätöspöytäkirjat ajalla 12.6.2017 – 31.3.2018. Haettu osoitteesta: <http://hameenkyro.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kunnanhallitus>

Hämeenkyrön kunnanvaltuuston päätöspöytäkirja 13.11.2017, § 53. Haettu osoitteesta: [http://hameenkyro.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kunnanvaltuusto/Kokous_13112017/Tuloveroprosentti_2018\(773\)](http://hameenkyro.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kunnanvaltuusto/Kokous_13112017/Tuloveroprosentti_2018(773))

Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö. (2017). Haettu osoitteesta: <http://www.hameenlinna.fi/pages/376468/Hallintos%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6%201.1.2018%20-.pdf>

Hämeenlinnan kaupungin palkkiosääntö. (2017). Haettu osoitteesta: <http://www.hameenlinna.fi/pages/376468/Palkkios%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6%201.6.2017-31.12.2018.pdf>

Hämeenlinnan kaupungin verkkosivut: <http://www.hameenlinna.fi/pages/561581/170209Johtamisj%C3%A4rjestelm%C3%A4.pdf>. Vierailtu 30.4.2018.

Hämeenlinnan kaupunginhallituksen päätöspöytäkirjat ajalla 12.6.2017 – 31.3.2018. Haettu osoitteesta: http://hameenlinna.tweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_kokl_tweb.htm

Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimukset. Haettu osoitteesta: https://tem.fi/documents/1410877/2971009/ilo_yleissopimukset.pdf/995fef91-ccf5-4a3e-ada1-82c836cd347f, 12.4.2018.

Kuntajohtaminen. (2017). Haettu Suomen Kuntaliiton verkkosivuilta: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/johtaminen-ja-kehittaminen/kuntajohtaminen>, 6.4.2018.

Kuntastrategian työkaluja. Haettu Suomen Kuntaliiton verkkosivuilta: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/kuntastrategian-tyokaluja>, 6.4.2018.

Liikelaitoksen johtokunta ja päätöksenteko: <https://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Rakentaminen/Tilaliikelaitos/Liikelaitoksen-johtokunta>.

Marjakangas, T. (2017). Kuka kunnissa oikeasti päättää? Yleisradion (YLE) uutisartikkeli 7.4.2017: <https://yle.fi/uutiset/3-9549697>. Vierailtu 17.5.2018.

Nokian kaupungin hallintosääntö. (2017). Haettu osoitteesta: <https://www.nokiankaupunki.fi/wp-content/uploads/2017/08/Hallintosaanto-KV02102017.pdf>

Nokian kaupungin tilinpäätös 2017. Haettu osoitteesta: <http://nokiankaupunki.ktweb.fi/ktweb-bin/dbisa.dll/ktwebscr/epjattn.htm?KH+26%2e3%2e2018%2015%3a00+95+0>

Nokian kaupunginhallituksen päätöspöytäkirjat ajalla 12.6.2017 – 31.3.2018. Haettu osoitteesta: http://nokiankaupunki.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_kokl.htm

Nokia kaupunginvaltuuston päätöspöytäkirja 13.11.2017, 124 §. Haettu osoitteesta: http://nokiankaupunki.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil.htm?+elin=KV&pvm=13%2e11%2e2017%2018%3a00

Oriveden kaupungin hallintosääntö. (2017). Haettu osoitteesta: <http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Hallintosaanto.pdf>

Oriveden kaupungin luottamushenkilöiden palkkio- ja matkustussääntö. (2017). Haettu osoitteesta: http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Luottamushlo_palkkio_matkustussaanto_1.6.2017.pdf

Oriveden kaupungin verkkosivut: <http://www.orivesi.fi/fi/orivesi-info/tietoja-orivedesta>. Vierailtu 12.4.2018.

Oriveden kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjat ajalla 12.6.2017 – 31.3.2018. Haettu osoitteesta: <http://pk.orivesi.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetings&id=1>

Oriveden kaupunginvaltuuston päätöspöytäkirja 23.10.2017 § 89. Haettu osoitteesta: <http://pk.orivesi.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20173036-4>

Suomen Kuntaliiton verkkosivut: <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto>. Vierailtu 31.5.2018.

Tutkimuskuntien kunnanhallitusten päätöspöytäkirjat ajalta 12.6.2017 – 31.3.2018. Haettu osoitteista:

Hämeenkyrön kunnanhallitus: <http://hameenkyro.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kunnanhallitus>

Oriveden kaupunginhallitus: <http://pk.orivesi.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetings&id=1>

Nokian kaupunginhallitus: http://nokiankaupunki.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_kokl.htm

Ylöjärven kaupunginhallitus: <http://www2.ylojarvi.fi/Dynasty/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetings&id=3856>

Hämeenlinnan kaupunginhallitus: http://hameenlinna.tweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_kokl_tweb.htm

Vaasan kaupunginhallitus: http://tweb.vaasa.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_kokl_tweb.htm

Vaasan kaupungin hallintosääntö. (2017). Haettu osoitteesta: <https://www.vaasa.fi/vaasan-kaupungin-hallintosaanto>

Vaasan kaupungin luottamushenkilöiden palkkio- ja matkustussääntö. (2017). Haettu osoitteesta: <https://www.vaasa.fi/node/17061/>

Vaasan kaupungin tilinpäätös 2017. Haettu osoitteesta: http://tweb.vaasa.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epjattn_tweb.htm?+id=475785

Vaasan kaupungin verkkosivut: <https://www.vaasa.fi/node/11391/>. Vierailtu 27.4.2018.

Vaasan kaupungin verkkosivut: https://www.vaasa.fi/sites/default/files/vaasa_luottamushenkilo_organisaatio_2017_suomi.pdf. Vierailtu 30.4.2018.

Vaasan kaupungin verkkosivut, konsernijaosto: <https://www.vaasa.fi/paatoksenteko/paattajat-ja-valmistelijat/jaostot/kaupunginhallituksen-konsernijaosto>

Vaasan kaupungin verkkosivut, suunnittelujaosto: <https://www.vaasa.fi/paatoksenteko/paattajat-ja-valmistelijat/jaostot/kaupunginhallituksen-suunnittelujaosto>

Vaasan kaupungin verkkosivut, yleisjaosto: <https://www.vaasa.fi/paatoksenteko/paattajat-ja-valmistelijat/jaostot/kaupunginhallituksen-yleisjaosto-0>

Vaasan kaupunginhallituksen päätöspöytäkirja 28.8.2017. Haettu osoitteesta: http://tweb.vaasa.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=3294

Vaasan kaupunginhallituksen päätöspöytäkirjat ajalla 12.6.2017 – 31.3.2018. Haettu osoitteesta: http://tweb.vaasa.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_kokl_tweb.htm

Vaasan kaupunginvaltuuston pöytäkirja 13.11.2017. Haettu osoitteesta: http://tweb.vaasa.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=3880

Valtionvarainministeriö. (2015). Uusi kuntalaki (410/2015). Helsinki: Valtionvarainministeriön kunta- ja aluehallinnon osasto. Haettu osoitteesta: www.vm.fi/documents/10623, 4.4.2018.

Ylöjärven kaupungin hallintosääntö. (2017). Haettu osoitteesta: https://www.ylojarvi.fi/site/assets/files/20676/hallintosaanto_1_8_2017.pdf

Ylöjärven kaupungin konserniohje. (2017). Haettu osoitteesta: <https://www.ylojarvi.fi/site/assets/files/8095/konserniohje.pdf>

Ylöjärven kaupungin tilinpäätös 2017. Haettu osoitteesta: <http://www2.ylojarvi.fi/Dynasty/kokous/20184643-16-1.PDF>.

Ylöjärven kaupunginhallituksen päätöspöytäkirjat ajalla 12.6.2017 – 31.3.2018. Haettu osoitteesta: <http://www2.ylojarvi.fi/Dynasty/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetings&id=3856>

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

LÄHTEET	II
SISÄLLYS	XIII
1 JOHDANTO	1
2 TUTKIMUKSEN TOUREETTINEN VIITEKEHYS JA AIEMMAT TUTKIMUKSET AIHEESTA	5
2.1 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja tutkimustehtävä	5
2.2 Kunta toimintaympäristönä ja sen johtaminen kuntalain mukaan.....	7
2.3 Aiemmat tutkimukset aiheesta	13
3 KUNNAN JOHTAMINEN VOIMASSAOLEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUKAAN.....	19
3.1 Kunnan johtamisen sääntely	19
3.2 Kuntastrategia kunnan toiminnan ohjaajana	22
3.3 Kunnanhallitus kunnan johdossa	24
3.4 Kunnanhallituksen puheenjohtaja poliittisen yhteistyön johtajana	26
3.5 Kunnanjohtaja kunnan ylimpänä viranhaltijana	29
3.6 Johtajasopimus kunnanjohtajan ja kunnan välillä	31
3.7 Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin	34
3.8 Omistajaohjaus kunnassa	35
3.9 Kunnan konserni johto	36
4 KUNNANHALLITUKSEN JA KUNNANJOHTAJAN TOIMIVALTA SEKÄ KUNNANHALLITUKSEN PÄÄTÖKSENTEKO TUTKIMUSKUNNISSA	39
4.1 Tutkimuskuntien hallinnon ja johtamisen esittely	39
4.1.1 Hämeenkyrön kunta	39
4.1.2 Oriveden kaupunki	40
4.1.3 Nokian kaupunki	42
4.1.4 Ylöjärven kaupunki	43
4.1.5 Hämeenlinnan kaupunki	45
4.1.6 Vaasan kaupunki	47
4.2 Tutkimuskuntien hallintosääntöjen vertailu	49
4.2.1 Yleisiä huomioita tutkimuskuntien hallintosäännöistä	49
4.2.2 Kunnanhallitusten ja kunnanjohtajien toimivalta hallintosääntöjen mukaan Hämeenkyrön kunnassa ja Oriveden kaupungissa	56

4.2.3 Kaupunginhallitusten ja kaupunginjohtajien toimivalta hallintosääntöjen mukaan Nokian ja Ylöjärven kaupungeissa	60
4.2.4 Kaupunginhallitusten ja kaupunginjohtajien toimivalta hallintosääntöjen mukaan Hämeenlinnan ja Vaasan kaupungeissa	64
4.3 Tutkimuskuntien kunnanhallitusten päätöksenteko 12.6.2017 – 31.3.2018	68
4.3.1 Kunnanhallitusten päätöksenteko numeroina	68
4.3.2 Keskeiset huomiot kunnanhallitusten päätöksenteosta	69
5 TUTKIMUKSEN KESKEISET TULOKSET	73
5.1 Hämeenkyrön kunnan ja Oriveden kaupungin vertailu	73
5.2 Nokian kaupungin ja Ylöjärven kaupungin vertailu	76
5.3 Hämeenlinnan kaupungin ja Vaasan kaupungin vertailu	79
5.4 Yhteenvetoa tuloksista	84
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	88
6.1 Vertailu aiempaan tutkimukseen voimassaolevan lainsäädännön perusteella ..	88
6.2 Vertailu aiempaan tutkimukseen tutkimuskuntien vertailun perusteella	93
6.3 Kolme oikeustapausta esimerkkinä.....	94
6.4 Pohdinta	98
6.5 Tulevat tutkimuskohteet	102
LIITE	116

1 JOHDANTO

Kuntien johtaminen Suomessa kehittyy ja elää jatkuvasti yhteiskunnallisten muutosten keskellä. Kunnilla on merkittävä asema suomalaisessa yhteiskunnassa, sillä kunnat hoitavat monia kansalaisille tärkeitä tehtäviä. Kunnan tehtäville on leimallista niiden moninaisuus, jonka johdosta kunnan rooli vaihtelee viranomaisesta palveluiden järjestäjään sekä alueensa kehittäjään. On haastavaa asettaa kuntien johtamista tietynlaiseen kehikkoon näiden erilaisten roolien vuoksi. Kuntien johtaminen on kehittynyt jäykästä byrokatiasta itseohjautuvan johtamisen suuntaan, jossa haasteena on kehittää kunnan asukkaiden hyvinvointia yhä paremmaksi. Kuntien on pystyttävä kehittämään omaa toimintaansa ulkopuolisten paineiden kasvaessa.¹ Uuden hallinta-ajattelun johdosta julkiselle johtajuudelle ja johtamiselle asetetut vaatimukset ja tavoitteet ovat muuttuneet. Organisaatioiden väliset hallintasuhteet ja erilaiset verkostot ovat nousseet toiminnassa keskeisiksi järjestämismuodoiksi hallinto-organisaatioiden sijaan. Vuorovaikutuksella on keskeinen merkitys verkostoissa toimimisessa. Julkisessa johtamisessa merkittävässä asemassa on tietoinen muutokselle altistuminen, jatkuva uudelleen suuntautuminen, ympäristön havainnointi sekä oppiminen. Johtajan asema organisaatiossa on monimuotoistunut, mikä tarkoittaa sitä, että johtajalle asetettavat vaatimukset muuttuvat ja johtajuus haajaantuu erilaisiin institutionaalisiin paikkoihin.²

Kunta edustaa asukkaiden itsehallintoa. Ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttää sen asukkaiden valitsema valtuusto. Kunnan toiminta järjestetään kuntaorganisaatiossa, jonka tuloksellisuuden keskeinen kriteeri on johtamisen vaikuttavuus ja toimivuus.³ Kuntien lisääntynyt yhteistoiminta on luonut entistä monimutkaisempia rakenteita, joiden myötä kunnallisen itsehallinnon johtamiseen on tullut moniulotteisuutta. Johtamista toteutetaan entistä enemmän sopimusten avulla ja se tapahtuu verkostojen johtamisena. Kuntien toiminta on johtamisympäristönä kompleksinen.⁴ Organisaation ja sen johtamisen on sopeuduttava muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin sekä samalla hyödynnettävä aktiivisesti, omien vahvuuksien avulla, toimintaympäristön antamat mahdollisuudet. Globalisaatio ja

¹ Elina Hyrkäs, Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa. 2009, s. 35.

² Jonne Parkkinen – Arto Haveri – Jenni Airaksinen, Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta. 2017, s. 23.

³ Jarmo Asikainen, Strateginen päätöksentekokyky ja toimeenpanokyky itsehallinnon toteuttajana erilaisissa toimintaympäristöissä. Teoksessa Kunnan itsehallinnon peruskivet. 2011, s. 320.

⁴ Jari Stenvall – Maarit Sihvonen, Kunnallinen itsehallinto ja johtaminen – reformien valossa ja varjossa. Teoksessa Kunnan itsehallinnon peruskivet. 2011, s. 281.

kunnan toimintakentän moninaistuminen edellyttävät kunnan johtamiselta strategisen tason kokonaisuuksien ymmärtämistä sekä tulevaisuuteen vaikuttavien olennaisten asioiden näkemistä.⁵

Pro gradu -tutkielmassani haluan perehtyä kunnan johtamisen ytimeen eli kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimivaltaan voimassa olevan lainsäädännön näkökulmasta. Tutkimukseni perustuu ennen kaikkea uuteen, kokonaisuudessaan 1.6.2017 voimaan astuneeseen kuntalakiin (410/2015), jossa kunnan johtamista koskevat säädökset on koottu sen seitsemänteen lukuun. Hallituksen esityksen uudeksi kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (268/2014) mukaan kunnan ja sen palvelurakenteiden eriytyminen toisistaan sekä palvelutuotannon ja -rakenteiden eriytyminen vaikeuttavat kunnan mahdollisuuksia palveluiden ja niiden rahoituksen ohjaamiseen. Tarve ohjata ja suunnitella kunnan toimintaa kokonaisuudessaan edellyttää niin strategisen suunnittelun kuin omistajaohjauksenkin vahvistamista kunnassa. Kunnanhallituksesta on käytännössä muodostunut keskeinen kunnan toimielin, joka johtaa taloutta, hallintoa ja toimintaa kunnassa. Hallituksen alaisuudessa kuntaa johtaa kunnanjohtaja tai pormestari. Kunta on kehittynyt kuntakonserniksi, johon kuuluu kunnan ydinorganisaation lisäksi kunnan itsensä tai yhdessä muiden kanssa omistamia yhteisöjä. Tämä on keskittänyt valtaa kunnanhallituksille, jotka johtavat kunnan omistajaohjausta ja joiden esittelijöinä kunnanjohtajat toimivat. Kunnan johtamisjärjestelmä on murroksessa ja sen muuttaminen edellyttää kokonaistarkastelua johdon ja toimielinten tehtävien ja aseman osalta. Kunnanhallituksen puheenjohtajaa koskevan uuden säädöksen tarkoituksena on selkeyttää ammatillisen ja poliittisen johtamisen työnjakoa kunnassa.⁶

Pro gradu -tutkielmani käsittelee kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välistä toimivallan jakoa. Ensisijainen tutkimuskysymykseni on, mitkä ovat toimivaltarajat kunnan johtamisessa kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan osalta ja mitä oikeudellisia ongelmia niihin liittyy. Tätä lähdän tarkastelemaan sen kautta, mitä voimassa oleva oikeus säätelee kunnan johtamisesta. Lisäksi perehdyn kunnan päätöksenteon järjestämiseen ja mitä oikeudellisia ongelmia siihen liittyy. Tutkin tutkimuskysymyksiä ennen kaikkea voimassa olevan lainsäädännön sekä lainvalmisteluaineiston kautta. Tutkimukseni empiirisessä osuudessa perehdyn kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimivallan jakoon ja kunnanhallituksen päätöksentekoon kuudessa kunnassa. Aineistona käytän kuntien uuden kuntalain mukaan

⁵ Jarmo Asikainen, Strateginen päätöksentekokyky ja toimeenpanokyky itsehallinnon toteuttajana erilaisissa toimintaympäristöissä. Teoksessa Kunnan itsehallinnon peruskivet. 2011, s. 320.

⁶ HE 268/2014. 1.2 Kuntien toimintaympäristön muutokset ja 3.8 Kunnan johtaminen, kunnanhallitus ja kunnan toiminnan kokonaisuohjaus.

uudistettuja hallintosääntöjä sekä kunnanhallitusten päätöspöytäkirjoja 12.6.2017 – 31.3.2018 välisenä aikana.

Tutkielmani luvussa kolme käyn läpi uuden kuntalain seitsemännen luvun säädöksiä kunnan johtamisesta itse kuntalain (410/2015) ja sen esitöiden (ennen kaikkea hallituksen esitys uudeksi kuntalaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014) perusteella sekä aiheeseen liittyvän kirjallisuuden kautta. Pääpaino on ennen kaikkea kunnanhallituksen, sen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan tehtävien ja toimivallan ja siihen liittyvän problematiikan tarkastelussa. Luvussa neljä esittelen kuusi tutkimuskuntaani, jotka ovat Hämeenkyrö, Orivesi, Nokia, Ylöjärvi, Hämeenlinna ja Vaasa. Kunnat muodostavat kuntaparit, joissa Hämeenkyrö ja Orivesi edustavat noin 10 000 asukkaan kuntia, Nokia ja Ylöjärvi noin 33 000 asukkaan kuntia sekä Hämeenlinna ja Vaasa noin 67 000 asukkaan kuntia. Käyn luvussa läpi tutkimuskuntien hallintosäännöissä määriteltyä toimivallan jakoa kunnanhallitusten, niiden puheenjohtajien ja kunnanjohtajien välillä sekä nostan esille eroavaisuuksia kuntien välillä. Luvussa 4.3 käsittelen tutkimuskuntien kunnanhallitusten päätöksentekoa ajalta 12.6.2017 – 31.3.2018 eli vajaan kymmenen kuukauden ajalta valtuustokauden alusta alkaen. Viidennessä ja kuudennessa luvussa käsittelen tutkimukseni keskeisimmät tutkimustulokset ja peilaan niitä niin voimassa olevaan lainsäädäntöön ja sen lain esitöihin kuin myös aiempaan tutkimukseen kunnan johtamisesta.

Tutkimukseni aihepiiri on ajankohtainen ja kiinnostava. Koen tärkeäksi tutkia, mitä kuntalaki säättää kunnan johtamisesta etenkin kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimivallan osalta ja miten kunnat soveltavat uuden kuntalain säädöksiä ja millaisena toimivalta kunnanhallitusten ja kunnanjohtajien välillä näyttäytyy käytännössä. Kunnat ovat uudistaneet hallintosääntönsä uuden kuntalain mukaisiksi ja on mielenkiintoista perehtyä, miten ja mille tasolle johtamista on määritelty kunnanhallitusten, niiden puheenjohtajien ja kunnanjohtajien osalta. Etenkin kunnanjohtajien ja kunnanhallitusten puheenjohtajien osalta kuntalaki jättää kunnille paljon liikkumavaraa ja omaa harkintaa siihen, miten tehtävät ja toimivalta käytännössä jakautuvat. Oletukseni oli tutkimustyötä aloittaessani, että kunnanjohtajien toimivalta on todellisuudessa huomattavasti suurempi kuin millaisena se kuntalain tai kuntien hallintosääntöjen valossa näyttäytyy ja oikeudellisesta näkökulmasta lainsäätäjän tarkoituksen toteutuminen kunnan ylimmän johdon toimivallan jaossa on haastavaa, koska toimintakenttä on monimutkaistunut ja vaatii yhä ammattimaisempaa johtamista. Kunnanjohtajat toimivat kunnanhallituksen esittelijöinä ja vastaavat kunnanhallituksen päätettäväksi tulevien asioiden valmistelusta ja

näiden tehtävien ja vastuiden kautta he käyttävät huomattavaa valtaa kunnan ylimmässä päätöksenteossa. Tätä näkemystä tukevat myös aiemmat tutkimukset, enkä usko uuden kuntalain tuoneen asiaan muutosta. Mitä enemmän kunnanhallitus päättää asiat kunnanjohtajan esittelyn mukaisesti, sitä enemmän kunnanjohtaja käytännössä käyttää valtaa kunnassa. Toisaalta asia voidaan nähdä myös niin, että kunnanhallituksen päättäminen tehtyjen päätösehdotusten mukaisesti on osoitus kunnanjohtajan ammattitaitoisesta ja perusteellisesta valmistelusta sekä hyvästä luottamuksesta kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välillä.

2 TUTKIMUKSEN TOUREETTINEN VIITEKEHYS JA AIEMMAT TUTKIMUKSET AIHEESTA

2.1 Tutkimuksen toureettiset lähtökohdat ja tutkimustehtävä

Tämä tutkimus on lainopillinen ja empiirinen oikeustutkimus. Hirvosen (2011, 21) mukaan lainoppi eli oikeusdogmatiikka on perinteinen oikeustieteen ydinalue, joka tutkii voimassaolevaa oikeutta. Lainoppi on tulkintatiede, jonka tarkoituksena on tutkia voimassaolevien oikeusnormien sisältöä, tulkintaa ja systematisointia⁷. Lainoppi tuottaa oikeusnormin merkityssisällön tulkinnan menetelmillä. Tutkimuksessani tulkintamenetelmänä on sekä historiallinen tulkinta, jonka tarkoituksena on selvittää lainsäätäjän tarkoitus ennen kaikkea lain esitöistä sekä teleologinen eli tarkoituspäopillinen tulkinta, joka selvittää niitä tavoitteita, joita lailla pyritään edistämään.⁸ Selvitän tutkimuksessani kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimivaltaa säätelevää voimassaolevaa oikeutta, sen lähtökohdista ja merkitystä sekä toimivallan jakoa kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välillä käytännössä ja siihen liittyvää problematiikkaa. Tämä on ensisijainen tutkimustehtäväni. Lähestyn tutkimustehtävääni ensin sen kautta, mitä voimassa oleva oikeus säättää kunnan johtamisesta. Lisäksi tarkastelen, miten päätöksenteon järjestäminen on toteutettu kunnissa ja mitä oikeudellisia ongelmia siihen liittyy. Tutkin tutkimuskysymyksiä ennen kaikkea voimassaolevan lainsäädännön sekä lainvalmisteluaineiston kautta sekä empiirisessä osuudessa kuudessa tutkimuskunnassa toteutuvan käytännön kautta. Lainopillinen tutkimus tulee Aarnion mukaan harvoin toimeen ainoastaan normatiivis-analyttisellä systematisoinnilla ja tulkinnalla, koska tulkittaessa normeja joudutaan monesti paneutumaan myös soveltamiskäytäntöön ja etsimään argumentteja myös muualta kuin varsinaisista oikeuslähteistä.⁹ Lainopillinen ja oikeudellinen tutkimus perustuu teksteihin, joista suurin osa on argumentatiivisia siinä mielessä, että niillä perustellaan normatiivisia kannanottoja. Varsinainen lakiteksti on tästä poikkeus, sillä se toteaa, miten asioiden tulisi olla, eikä sisällä yleensä argumentaatiota. Oikeustieteessä lähdeetään liikkeelle oikeuslähteistä, joista edetään päättelyn avulla ratkaisuihin.¹⁰ Tästä näkökulmasta perehdyn tutkimukseni empiirisessä osuudessa kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimivallan jakoon ja kunnanhallituksen päätöksentekoon kuudessa kunnassa, jotka ovat Hämeenkyrö, Hämeenlinna, Nokia, Orivesi, Vaasa ja Ylöjärvi. Aineistona käytän empiirisessä osuudessa ennen kaikkea kuntien hallintosääntöjä sekä kunnanhallitusten päätöksiä aikavälillä 12.6.2017 – 31.3.2018. Luvussa 6.3 tuon

⁷ Ari Hirvonen, *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. 2011, s. 22.

⁸ Emt. s. 37 ja 39 – 40.

⁹ Aulis Aarnio, *Laintulkinnan teoria*. 1989, s. 181.

¹⁰ Seppo Sajama, *Argumentaatio oikeudellisessa tutkimuksessa*. Teoksessa *Oikeustieteellinen opinnäytetyö*. 2004, s. 44.

esille yhden oikeustapauksen, joka kuvastaa luottamushenkilöorganisaation haasteita toimivallan tulkinnassa käytännössä ja myös oikeusasteiden toisistaan poikkeavaa tulkintaa päätöksissään.

Tutkimuksessani on piirteitä myös kunnallispoliittisesta tutkimuksesta. Kunnallispolitiikan alaan kuuluvat tutkimukset, joissa tarkoituksena on keskittyä kunnallisen itsehallinnon, kunnallisen demokratian ja kunnallisen vallankäytön tutkimiseen¹¹. Näihin liittyvät kysymykset kunnallispoliittisten järjestelmien toiminnasta ja toimintaedellytyksistä, kuntarakenteesta sekä kunnan ja valtion välisestä suhteesta¹². Kunnallispolitiikan tutkimukseen kuuluu kunnallisoikeus, mikä käsittää kunnallisen lainsäädännön ja kunnallisen normiston yhdeksi kokonaisuudeksi. Kunnallispolitiikan suhde kunnallisoikeuteen näyttäytyy siinä, että kyseinen oikeus säätelee niin toimintaa, tahdonmuodostusta kuin päätöksentekoaikin kaikilla kunnallisen organisaation tasoilla ja sektoreilla. Lisäksi se säätelee kunnan suhdetta muihin organisaatioihin kuten yksityisiin yrityksiin, valtioon tai yksityisiin henkilöihin. Kunnallispolitiikka tutkii olemassa olevaa kunnalliselämää ja sen ilmiöitä sekä pyrkii selvittämään sen ominaisuuksia, kuten taloudellisuutta, tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.¹³

Tutkimuksessani keskityn kunnan hallintoa käsittelevään lainsäädäntöön ennen kaikkea kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimivallan näkökulmasta. Hallinnon suhde lainsäädäntöön on ensisijaisesti täytäntöönpaneva¹⁴. Hallinto ei tähtää niinkään oikeuden sisäisten tavoitteiden toteuttamiseen, vaan sen tavoitteet käsittelevät oikeuden ulkopuolista yhteiskuntaa ja sen toivottua tilaa. Oikeusnormit eivät ole itsetarkoitus hallinnolle kuuluvassa täytäntöönpanossa vaan ne ovat ennen kaikkea keinoja, jotka palvelevat hallintoa ulkopuolisten tavoitteiden saavuttamisessa. Samalla oikeusnormit kuitenkin rajoittavat tapoja, joilla ulkopuoliset tavoitteet pyritään saavuttamaan. Hallinnon kannalta oikeusnormit ovatkin sekä voimavara että rajoitus toiminnalle.¹⁵

¹¹ Ari-Veikko Anttiroiko, Kunnallispolitiikan teorioita etsimässä – Pohdintoja kunnallispoliittisen tutkimuksen teoreettisesta viitekehystä ja teoria-arsenaalista. 1993, s. 4.

¹² Emt. s. 4.

¹³ Jukka-Pekka Halme, Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa. 2005, s. 27 – 28.

¹⁴ Kaarlo Tuori, Kriittinen oikeuspositivismi. 2000, s. 155.

¹⁵ Emt. s. 155 – 156.

2.2 Kunta toimintaympäristönä ja sen johtaminen kuntalain mukaan

Suomen perustuslain 731/1999 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Suomi jakaantuu kuntiin. Kuntien hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon perusteista sekä kunnille asetettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslain tarkoituksena on suojata kunnallista itsehallintoa, jossa kuntalaisilla on oikeus päättää kuntansa taloudesta ja hallinnosta. Itsehallinto kattaa kuntalaisten oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä kuntien verotusoikeuden.¹⁶ Kunta on itsenäinen oikeussubjekti, jonka toiminta ja asema perustuvat sen asukkaiden itsehallintoon. Kunnat ovat osa julkishallintoa ja sen vuoksi niillä on paljon hallintotehtäviä.¹⁷ Suomen perustuslaki korostaa demokraattisen oikeusvaltion mallia, jossa tärkeimpiä aineksia ovat perusoikeudet sekä kansanvallan eli demokratian periaate. Perustuslaissa on lähtökohtana, että julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta. Kunnallisella itsehallinnolla on merkittävä asema kansanvallan toteuttamisessa.¹⁸ Kunnat ovat osa julkista valtaa ja niiden velvollisuutena on omalta osaltaan turvata sekä perus- että ihmisoikeuksien toteutuminen. Kunnat eivät ole kuitenkaan rinnastettavissa julkisviranomaisena viranomaisiin, joiden toimivalta ja tehtävät perustuvat ainoastaan lakiin, vaan kuntien tehtäväkenttä on laajempi ja kunnat voivat myös itse päättää tehtävistään tietyissä rajoissa.¹⁹

Kunnallisen itsehallinnon käytännöllinen ja periaatteellinen tärkeys tiedostetaan Suomessa hyvin. Kuntien itsehallinnon vahvistaminen on ollut yksi vakiolausumista hallitusohjelmissa sekä vastaavissa periaatepäätöksissä.²⁰ Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa tulkinnoissaan kuntien itsehallinnon perustuslailla turvattuun sisältöön ja kiinnittänyt huomiota siihen, että tavallisella lailla ei voi puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin niin, että itsehallinto tulisi merkityksettömäksi. Perustuslain suojan osa-alueita kuntien itsehallinnossa ovat etenkin kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin sekä kunnan verotusoikeus. Lisäksi rahoitustehtävät eivät saa heikentää kuntien toimintaedellytyksiä niin paljon, että niiden mahdollisuudet päättää itsenäisesti omasta hallinnostaan ja taloudestaan vaarantuisi.²¹ Eurooppalainen itsehallintoajattelu luo perustan kuntien

¹⁶ HE 1/1998, 11 luku.

¹⁷ Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 2013, s. 1099.

¹⁸ Kaarlo Tuori, Julkisoikeuden perusteet. 2000, s. 48 - 49.

¹⁹ Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 2013, s. 1099 – 1100.

²⁰ Aimo Rynnänen, Kuntaudistus ja itsehallinto. 2008, s. 13.

²¹ Kauko Heuru - Erkki Mennola - Aimo Rynnänen, Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2008, s. 89.

asukkaiden oikeuteen omaan paikallisyhteisöönsä.²² Työnjako on määrittynyt jokseenkin sattumanvaraisesti. Läheisyys- eli subsidiriaattiperiaatteen mukaisesti julkisten palvelujen toteuttamisvastuu tulisi olla mahdollisimman lähellä kansalaisia olevalla hallinnon tasolla eli käytännössä kunnilla. Läheisyysperiaatteella on läheinen yhteys kansanvaltaisuusperiaatteeseen, jolle kunnallinen toiminta perustuu.²³ Kunnallishallinto on muuttunut yhteiskunnallisen kehityksen mukana, eikä tätä kehitystä ole mahdollista irrottaa täysin kunnan suhteesta valtioon, sillä kaikki kunnallishallinnon merkittävät muutokset perustuvat valtion olemukseen tai sen hallinnon rakenteiden muutoksiin, joilla on taasen yhteys kansainväliseen muutokseen. Itsenäisen, valtiosta irrallisen, linjan luominen kunnallishallintoon ei ole mahdollista, sillä kunnallishallinto on valtion toiminnan näkökulmasta keskeinen yhteiskunnallinen toimija. Kunnallishallinnolla on kuitenkin vahva valmius toteuttaa yhteiskunnallisia muutoksia, mikä selittääkin osaltaan kunnan yhteiskunnallisen merkityksen vahvistumista edelleen.²⁴

Kuntien hallinnossa on otettu käyttöön uusi kuntalaki (410/2015) 1.5.2015 kuitenkin niin, että suurta osaa laista on sovellettu kunnissa vasta 1.6.2017 alkaen ja näin ollen sen vaikutukset koskevat ennen kaikkea kuluvaan valtuustokautta. Kuntalain uudistuksessa tavoitteena on ollut huomioida kuntien muuttuva toimintaympäristö sekä uusista kunnan hallintorakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Kuntien toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia vuoden 1995 jälkeen. Tällaisia muutoksia ovat mm. EU-jäsenyyden vaikutukset (mm. julkiset hankinnat ja kilpailuoikeus), vuoden 2000 perustuslakiuudistus, kunnan toiminnan markkinaehtoistuminen, rakennemuutokset hallinnossa (mm. sote), kuntien tehtävien lisääntyminen, alueellinen eriytyminen, muutokset kuntien taloudessa, tietotekniikan kehitys jne. Uudesta kuntalaista puhutaan mahdollistavana lakina, eli se antaa kunnalle mahdollisuuksia toimintansa ja hallintonsa järjestämiseen kunnan parhaaksi katsomalla tavalla. Uuden lain myötä kunnan toiminnan periaatteita on selkeytetty monimutkaistuvaan ympäristöön sovellettavaksi.²⁵ Kuntajohtamisen haasteena ovat yhä monimutkaisemmin toisiinsa kietoutuneet asiat. Kuntien toimintaan vaikuttavat ylikunnalliset organisaatiot omilla pyrkimyksillään sekä valtio omalla ohjauksellaan, joka on niin resurssi-, informaatio- kuin normiohjausta. Kunnan toimintaan on yhä useammin vaikutusta myös EU:n ratkaisuilla. Toimintaympäristön muutoksessa kunnat kohtaavat

²² Aimo Rynnänen, Kuntaudistus ja itsehallinto. 2008, s. 221.

²³ Aimo Rynnänen, Läheisyysperiaate Suomen hallinnon rakenneperiaatteena. 2006, s. 284.

²⁴ Kauko Heuru, Kunnan päätösvallan siirtyminen. 2000, s. 383 – 384.

²⁵ Heikki Harjula, Kuntaliiton yleiskirje 6/2015. 2015: <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2015/uusi-kuntalaki>

yhä enemmän omalla alueellaan haastavia ongelmia, kuten nuorten syrjäytymistä ja pitkäaikaistyöttömyyttä, joihin on vaikeaa löytää ratkaisuja perinteisin keinoin. Niitä tuleekin pyrkiä ratkaisemaan monitoimijaisen ja ylisektoraalisen yhteistyön kautta.²⁶

Kuntalain 410/2015 1 §:n toisen momentin mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia sekä alueensa elinvoimaa ja järjestää palvelut asukkailleen sosiaalisesti, ympäristöllisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla. Uudella kuntalalla tavoitellaan vastaamista kuntien haasteisiin talouden kestävyuden, johtamisen ja demokratian vahvistamisen osalta. Lain avulla pyritään turvaamaan kunnan toiminnan talouden kestävyys, kunnan lakisääteisten tehtävien rahoitus sekä pitkän aikavälin vastuunkanto päätöksenteossa. Demokratian vahvistamisen osalta tavoitteena on luottamushenkilöiden toimintaedellytysten parantaminen, päätöksenteon läpinäkyvyyden edistäminen sekä vuorovaikutuksen lisääminen ja osallistumiskeinojen uudistaminen.²⁷ Kuntien toimintaympäristön monimutkaistuminen sekä jatkuvat muutokset toimintaympäristössä edellyttävät niin kunnan ammattillisen kuin poliittisenkin johdon vahvistamista ja työnjaon selkeyttämistä. Kunnan ammattijohdon osalta tuloksellisuuden lisääminen, palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen sekä talouden hallinta edellyttävät tiedollisen ja taidollisen osaamisen kasvattamista. Kunnan johtamisjärjestelmän muuttaminen edellyttääkin kokonaistarkastelua johdon tehtävien ja aseman sekä toimielinten aseman osalta.²⁸

Kunnan johtamisjärjestelmää voidaan tarkastella kahdella eri tasolla, kuntaorganisaation tasolla ja yhteisön tasolla. Kuntaorganisaation tasolla kunta on nähtävissä organisaationa, joka koostuu kunta-laisten valitsemista luottamushenkilöistä ja virka- tai työsuhteisista kunnan työntekijöistä. Kuntaorganisaatiolla on kiinteät rakenteet ja prosessit sekä organisaatiokulttuuri.²⁹ Kunta voi järjestää oman hallintonsa kohtuullisen vapaasti kuntalain sekä erityislainsäädännön väljästi määrittelemissä puitteissa. Keskeisenä lähtökohtana on, että kunnanvaltuusto päättää niistä perusteista, joiden mukaan hallinto järjestetään kunnassa. Tällaisia perusteita ovat mm. toimivallan jaon perusteet, toimielinor-

²⁶ Sini Sallinen – Kaija Majoinen – Maria Salenius (toim.), Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. 2012, s. 134.

²⁷ Valtionvarainministeriö, Uusi kuntalaki (410/2015). Diasarja.

²⁸ HE 268/2014, 1.2 Kuntien toimintaympäristön muutokset.

²⁹ Ari-Veikko Anttiroiko ym. (toim.), Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 2007, s. 67.

ganisaation perusrakenne, valtuuston toimivallan delegointi sekä henkilöstöorganisaation järjestämisen perusteet.³⁰ Yhteisötasolla kuntaorganisaatiota tarkastellaan laajemmin kiinteänä osana paikallista yhteisöä. Yhteisöön kuuluvat kuntalaiset ja muut paikalliset instituutiot kuten yritykset, järjestöt ja valtion organisaatiot. Organisaatioille on tavallista, että ne muodostuvat tavoitteista ja päämääristä sekä näiden saavuttamiseksi luoduista rakenteista, toiminnoista ja ihmisistä sekä lisäksi tavoitteista riippumatta muotoutuvasta kulttuurista. Johtamisen ylimmällä tasolla, strategisen johtamisen tasolla eli kuntalaisten valitsemista luottamushenkilöistä muodostuvassa valtuustossa, määritellään kunnan tavoitteet ja päämäärät. Kunnan johtamisen perusta on edustuksellisessa demokratiassa, jonka toiminnan ohjauksen lähtökohtana on kuntalaisten tahto.³¹

Suomen Kuntaliiton vuonna 2005 teettämässä tutkimuksessa kuntien tulevaisuudesta, nousi esille kuntien kokemus toimintaympäristön muutoksista pakon sanelemana, kun aiemmassa kuntien tulevaisuusbarometrissa korostui kuntien tulevaisuuden vaihtoehdot. Lähes kaikissa tehdyissä arvioissa toistui kuntien välinen erilaistuminen ja eriarvoistuminen. Tämä korostaa globaalin talouden sekä väestön ikääntymisen vaikutuksia ja niistä aiheutuvia kuntatalouden, työllisyysasteen, aluerakenteen ja palvelutuotannon muutoksia, jotka ohjaavat vahvasti Suomen kuntien tulevaisuutta. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset vaativat kuntia uudistamaan toimintatapojaan ja sopeuttamaan toimintaansa yhä enemmän ja vaikuttavat siten merkittävästi siihen, millaiseksi suomalainen hyvinvointiyhteiskunta tulevaisuudessa muodostuu. Tutkimuksessa esille tuotujen arvioiden mukaan työpaikkojen, väestön ja elinkeinoelämän keskittyminen muutamille elinvoimaisille kasvualueille kiihtyy. Näiden elinvoimaisten seutujen ulkopuolella on vain harvoja menestyviä kuntia. Tällainen kehitys jakaa kunnat yhä selkeämmin elinvoimaisiin menestyjiin ja toisaalta taantuviin häviäjiin. Olennaisena nähdään eriarvoisuuden lisääntyminen sekä monen vielä aiemmin elinkelpoisen kunnan taantuminen talouskehityksen ja väestön kehityksen seurauksena.³²

Suomalaisessa kunnallishallinnossa korostuu vahva edustuksellinen demokratia, jossa kuitenkin poliittista yhteisjohtajuutta ja siihen liittyvää vastuuta on säännelty vähän. Toisaalta tätä puutetta korvaa

³⁰ Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 2013, s. 1111.

³¹ Ari-Veikko Anttiroiko ym. (toim.), Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 2007, s. 67.

³² Santtu von Bruun, Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. 2005, s. 159.

vahva viranhaltijajohto, jonka osalta vastuu ulottuu paljon niillekin alueille, joiden tulisi olla enemmän poliittisen vastuun piirissä.³³ Kunnan toimitukset koostuvat luottamushenkilöistä, jotka edustavat kuntalaisia. Kunnilla pakollisia toimielimiä kuntalain mukaan ovat valtuusto, kunnanhallitus sekä tarkastuslautakunta. Muilta osin kunnilla on toimivalta päättää, millainen organisaatio kunnan hallinnossa on.³⁴ Valtuuston tehtävät on määritelty kuntalain 14 §:ssä, jonka mukaan valtuusto vastaa kunnan taloudesta ja toiminnasta sekä käyttää päätösvaltaa kunnassa. Valtuuston tulee lisäksi päättää mm. kunnan kuntastrategiasta ja hallintosäännöstä sekä talousarviosta ja taloussuunnitelmasta.³⁵ Kuntalaki korostaa valtuuston vahvaa asemaa ja sen kokonaisvastuuta kunnan taloudesta ja toiminnasta. Valtuusto vastaa kunnan strategisesta päätöksenteosta sekä koko kuntakonsernin talouden ja toiminnan tasapainosta, toiminnan arvioinnista sekä seurannan järjestämisestä ja tavoitteiden asettamisesta.³⁶ Valtuusto tekee kauaskantoisimmat ja tärkeimmät päätökset kunnassa.³⁷

Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014) kirjataan uuden kuntalain tarkoituksena edistää kuntalaisten itsehallintoa sekä vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien toteutumista ja lisäksi kunnan talouden kestävyttä ja toiminnan suunnitelmallisuutta. Laissa otetaan käyttöön uudenlainen kunnan toiminnan käsite, mikä pitää sisällään juridisen kuntakonsernin ohella kunnan omistukseen perustuvan toiminnan, ostopalvelut ja kuntien yhteistoiminnan. Kuntalaki sovelletaan kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä kunnan toimintaan, mikäli lailla ei toisin säädetä. Erityisesti laissa huomioidaan kuntakonserninäkökulma taloutta ja johtamista koskevassa sääntelyssä.³⁸ Monimutkaisuus ja moniarvoisuus ovat olennaisia piirteitä kunnan johtamisessa. Moniarvoisuuden ulottuvuuden johtamiseen tuo se, että kunnan johtaminen on suurelta osin poliittista. Johtamisen prosessit sisältävätkin useiden eri intressien yhteensovittamista ja edistämistä toisin kuin yrityksissä, jotka tavoittelevat toiminnallaan tuottoja. Kuntalain sekä monien erityislakien pohjalta kunnan perustehtävä sisältää moninaisia ja toisinaan keskenään ristiriitaisia tehtäviä kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Palveluiden tasapuolinen turvaaminen, yhdyskuntarakenteen toimivuuden varmistaminen, kestävä kehitys, elinkeinojen kehittäminen sekä yhteinen yleinen hyvä yhdistyvät kunnan tehtävissä. Lisäksi moniarvoisuudelle antaa oman merkityksensä kunnan

³³ Kari Prättälä, Kuntien itsehallinto lainsäädännöllisenä haasteena. 2011, s. 167.

³⁴ Emt. s. 68.

³⁵ Kuntalaki 410/2015, 14 §.

³⁶ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015 s. 225.

³⁷ HE 268/2014, 2.2.4.

³⁸ HE 268/2014.

alueella vaikuttavien yhteisöiden tavoitteiden moninaisuus, lisääntyvä julkisuus sekä kasvava monikulttuurisuus. Kunnan johtamiselta muutos vaatii kykyä kohdata sekä ratkaista moniarvoisuuteen liittyviä kysymyksiä.³⁹ Eettisten arvojen rooli kunnallisessa päätöksenteossa on tärkeä, vaikka niihin voi sisältyä jännitteitä ja ristiriitoja. Hyvä hallinto perustuu siihen, että julkishallinnon työntekijät ja luottamustoimiset päätöksentekijät vaikuttavat moraalisesti kestäväällä tavalla. Hyvä hallinto ja luottamus kytkeytyvät vahvasti toisiinsa ja niiden toteutumiseksi tulee olla vahva sitoutuminen läpinäkyvään ja avoimeen päätöksentekokulttuuriin sekä eettismoraalisesti korkeatasoisiin toimintatapoihin.⁴⁰ Johtaminen kunnassa tapahtuu yhä enemmän yhdessä ihmisten kanssa sekä heidän hyväkseen erilaisilla yhdyspinnoilla. Tulevaisuuden kunta on entistä enemmän tulevaisuudessa alusta vuorovaikutukselle ja kohtaamiselle sekä paikalliselle kehitykselle, tekemiselle, kasvulle ja oppimiselle. Kunnassa kohdataan toisia, kokeillaan uusia toimintamalleja ja opitaan niistä sekä verkostoidutaan. Tällaisessa ympäristössä tarvitaan erilaisia johtamistaitoja. Tärkeää on kyky kuunnella sekä toimia yhdessä arvostavasti ja synnyttää uutta.⁴¹

Johtaminen on aina lopulta ihmisten toiminnan ohjaamista haluttuun suuntaan. Johtaminen usein yhdistetään ensisijaisesti työyhteisöön tai organisaatioon, mutta kunnassa lähtökohtana johtamiselle on kuntalaisten hyvinvoinnin ja koko kuntayhteisön sekä sen elinvoiman turvaaminen. Kunnalla on itsehallinnollinen olemus ja laaja tehtäväkenttä. Tämän vuoksi johtamistehtävät jakaantuvat kunnassa luottamushenkilöjohtamiseen ja ammattijohtamiseen. Jatkuvien nopeiden muutosten ajassa toimiminen edellyttää kunnilta strategista johtamista, joka on sujuvaa ja perustuu oikea-aikaiseen tietoon.⁴² Hyvä johtaminen on keskeinen menestystekijä kunnalle. Kuntajohtamisessa otetaan haltuun kunnan perustehtävä ja kannetaan vastuuta kuntalaisten hyvinvoinnista sekä paikallisesta elinvoimasta ja kestävästä kehityksestä. Kuntajohtaminen muodostuu johtamisen eri tasoista ja näkökulmista. Kunnat, joita johdetaan luottamushenkilö- ja ammattijohdon hyvällä yhteistyöllä, menestyvät tulevaisuuden haasteissa.⁴³

³⁹ Sini Sallinen – Kaija Majoinen – Maria Salenius (toim.), Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. 2012, s. 133.

⁴⁰ Asko Uoti, Lainmukaisuus ja eettiset periaatteet kunnallisessa päätöksenteossa. Teoksessa Luottamushenkilön käsikirja. 2012, s. 8 – 11.

⁴¹ Jonne Parkkinen – Arto Haveri – Jenni Airaksinen, Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksista. 2017, s. 3.

⁴² Kuntajohtaminen. 2017. Suomen Kuntaliiton verkkosivut: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/johtaminen-ja-kehittaminen/kuntajohtaminen>

⁴³ Kuntajohtaminen. 2017. Suomen Kuntaliiton verkkosivut: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/johtaminen-ja-kehittaminen/kuntajohtaminen>.

2.3 Aiemmat tutkimukset aiheesta

Aimo Ryyänen tutki vuonna 2001 Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimuksessa kuntayhteisön johtamista. Hänen mukaansa hallinnon ja politiikan välinen vastuunjaon määrittely on moniulotteinen kysymys. Kunnanjohtaja johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena. Kunnanjohtaja toimii asioiden valmistelijana ja esittelijänä kunnanhallitukselle. Valmistelu merkitsee kuitenkin myös asioihin vaikuttamista, joten tilanne ei ole ihan yksiselitteinen. Valmistelun ja esittelyn kautta kunnanjohtaja käyttää tavallaan myös poliittista valtaa, mitä hänelle ei nykyainsäädännössä ole määritelty. Jotta valtuusto pystyisi käyttämään sille kuuluvaa päätösvaltaa, on asiat valmisteltava hyvin. Valmisteluun kuuluu usein oikeudellisten seikkojen selvittämistä sekä tosiasioiden selvittämistä, jotka voivat vaatia erilaisia neuvotteluita ja asiantuntijakonsultaatioita. Vahvan valmistelutyön jälkeen valtuusto on käytännössä lähes sidottu sille esitettävään päätösehdotukseen. Käytännössä päätöksenteossa vallitsee ammattihallinnon määräävyys ja poliittinen ohjaus tulee mukaan monesti vasta myöhäisessä vaiheessa. Asioiden valmistelu- ja esittelymenettely on kuitenkin merkittävää luottamustoimielinten päätöksenteon kannalta, koska ilman valmistelua ja esittelyä, ei usein ole edellytyksiä käsitellä asiaa.⁴⁴ Tästä seuraakin mielestäni dilemma kunnan johtamisessa siltä osin, että toisaalta vahvaa, oikeudellisesti pätevää ja tosiasioihin perustuvaa päätöksentekoa ei voi syntyä ilman ammattimaista ja vastuullista valmistelua ja esittelyä, mutta toisaalta taasen luottamushenkilöiden todelliset vaikuttamismahdollisuudet päätettäviin asioihin voivat olla hyvinkin vähäiset. Kunnan toimintakenttä ja sitä sitova lainsäädäntö on niin moniulotteinen, että pääsääntöisesti on vaikeaa olettaa, että luottamushenkilöt pystyisivät omaamaan tarvittavaa tietomäärää, jotta ammattimainen asioiden valmistelu olisi mahdollista uskottavasti kyseenalaistaa. Tämä haastaa sitä lähtökohtaa, että ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttävät kuntalaisten valitsemat luottamushenkilöt, kun kuitenkin asiat ovat ammattiviranhaltijajohdon valmistelemissä ja esittelemässä. Toisaalta tässä voidaan mielestäni nähdä se hyvä, että kunnassa päätöksenteko on ammattilaisten valmistelemaa, mutta luottamushenkilöt varmistavat omissa tehtävässään, että he tekevät lain mukaisia päätöksiä, jotka noudattavat heidän päättämäänsä kuntastrategiaa.

Tätä samaa dilemmaa Anu Kurkinen-Supperi sivuaa vuoden 2016 väitöskirjassaan, mikä on uusin kuntajohtamista käsittelevä väitöskirja. Hän toteaa, että dualismin periaate on murentunut kunnallis-

⁴⁴ Aimo Ryyänen, Kuntayhteisön johtaminen. 2001, s. 53 - 54

hallinnossa osittain poliittisen harkinnan siirryttyä yhä enemmän valtuustoa alemmille tasoille kunnan hallinnossa. Niin päätösten valmisteluun kuin toimeenpanoonkin saattaa sisältyä asioita, jotka vaatisivat jo varhaisen vaiheen poliittista harkintaa, mutta usein luottamushenkilöt pääsevät vaikuttamaan päätöksenteossa liian myöhään. Kunnanjohtajan ja luottamushenkilöjohdon keskinäinen suhde sekä sen tasapaino on pitkään ollut keskustelun aiheena sekä tutkimuksen ja lainsäädännön kehittämisen kohteena. Toisaalta Kurkinen-Supperi tuo esille uuden kuntajohtamisen haasteellisen toimintaympäristön, joka asettaa johtamiselle jo lähtökohtaisesti sellaisia vaatimuksia, joihin sivutoimisesti poliittisessa johtamisessa vaikuttavien luottamushenkilöiden voi olla hyvin vaikea vastata. Tämä osaltaan selittää sitä, että ammatillinen johtaminen on korostunut kunnan johtamisessa. Kunnallispolitiikan pätevyysvaatimukseksi riittää periaatteessa se, että hän pystyy toimimaan kuntansa ja oman taustaryhmänsä aktiivisena asianajajana. Käytännössä nykypäivän kuntajohtamisen vaatimukset ovat todellisuudessa kuitenkin varsin toisenlaisia. asiat ovat monimutkaisia ja todellinen päätöksenteon liikkumavara on selvästi kaventunut, jolloin päätöksenteko mieluummin jätetäänkin paikallisyhteisössä ammattijohtajille tai ammattimaisille poliitikoille.⁴⁵ FCG Efeko on kehittänyt johtavien luottamushenkilöiden taitokehikon käytettäväksi johtamiskoulutuksessa. Taitokehikko on sovellus Iso-Britanniassa jo käytetystä mallista (Improvement and Development Agency IDEA). Taitokehikko muodostuu kuudesta taitoalueesta, joille on tarkennettu positiivisen ja negatiivisen käyttäytymisen tunnusmerkit.



Kuvio 1. Luottamushenkilöiden taitokehikko. (Jäntti A. & Majoinen K., Kuntajohtaminen 2015 – suunta sisällöt ja välineet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 2008, s. 26.)

⁴⁵ Anu Kurkinen-Supperi, Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa. 2016, s. 64.

Taitokehikon mukaan taitava kuntayhteisön johtajuudessa toimiva luottamushenkilö sovittelee asioita rakentavasti ja oikeudenmukaisesti rohkaisten luottamukseen edustaen kaikkia yhteisön sektoreita.⁴⁶

Kunnanjohtajan osaamisvaateena on laaja tietopohja, moninaisuuden hallinta, innovatiivisuus ja vahva ammatillisuus. Kunnanjohtajan tulee omata hyvä paineensietokyky, kyky hallita kokonaisuuksia sekä konfliktien ratkaisukyky. Kuntatutkimuksessa kunnanjohtajan pätevyys on jaoteltu viiteen osa-alueeseen. Pätevyysprofiilin ovat laatineet Arto Haveri ja Kaija Majoinen vuonna 1997. Profiilia on sittemmin ajantasaistettu kuntajohtamisen kehittämissuunnan toimesta.⁴⁷ Profiilia voidaan käyttää myös luottamushenkilöjohtajalta vaadittavan pätevyyden arvioinnissa, jolloin painotukset eri alueiden välillä voivat kuitenkin olla erilaisia.⁴⁸



Kuvio 2. Kuntajohtajan pätevyysprofiili. (Jäntti A. & Majoinen K., Kuntajohtaminen 2015 – suunta sisällöt ja välineet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 2008, s. 33.)

Anu Kurkinen-Supperin väitöskirjatutkimuksessa kunnanjohtajan johtajasopimuksesta, sen roolista ja merkityksestä kunnan johtamisessa, kuvataan kunnanjohtajan johtajasopimusta sekä käytäntöjä siihen liittyen. Lisäksi hän tarkastelee johtajasopimuksen merkitystä ja roolia kunnan johtamisessa.

⁴⁶ Anni Jäntti – Kaija Majoinen (toim.), Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet. 2008, s. 26.

⁴⁷ Emt. s. 33.

⁴⁸ Kaija Majoinen ym. (toim.), Kunta – kahden johtajuuden arena. 2001, s. 52.

Kurkinen-Supperi tavoittelee tutkimuksellaan uuden tiedon tuottamista melko vähän tutkitusta johtajasopimuksen aihepiiristä sekä johtajasopimuksen kehittämistä käytännön kuntajohtamisessa.⁴⁹ Hän toteaa tutkimuksensa johtopäätöksissä, että johtajasopimus koetaan pääpiirteissään toimivana menettelytapana ja käytäntönä kunnan johtamisessa tänä päivänä. Hän nostaa kuitenkin esille eroja kuntien luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajien näkemyksissä mm. johtamisen ristiriitaisista menettelytavoista, kuntajohtamisen vaikutuksista, johtajasopimuksen kehittämisen suuntaviivoista sekä kunnanjohtajan palkkauksesta.⁵⁰

Tutkimuksessaan Kurkinen-Supperi tuo esille kunnan poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen erilaisia lähtökohtia. Poliittinen johtaminen perustuu arvoihin ja tähtää kunnan tahdon määrittämiseen. Poliittisen johdon on kunnallisen demokratian mukaisesti ohjattava muiden hallinnon tasojen toimintaa sekä asetettava tavoitteita. Suomalaiselle kunnan päätöksentekojärjestelmälle on leimallista se, että päätöksenteko erotetaan valmistelusta ja toimeenpanosta eli ns. dualistinen periaate. Valtuuston asema on strateginen suhteessa kunnanhallitukseen sekä kunnan viranhaltijajohtoon, kun taas kunnanhallituksen rooli on vahva kunnan hallintoa johtavana toimielimenä. Kunnan poliittinen johto koostuu valtuuston lisäksi kunnanhallituksesta sekä lautakunnista ja mahdollista jaostoista, valiokunnista tms. Kunnan poliittista johtamista johtavat ennen kaikkea kunnanhallituksen puheenjohtaja ja valtuuston puheenjohtaja. Kunnan poliittinen johto vastaa päätöksistään kuntalaisille. Ammatillinen johtaminen kulminoituu kunnissa asiantuntijuuteen sekä hallinnollisten tehtävien hoitamiseen, mm. valmistelu ja toimeenpano. Ammatillisesta johtamisesta vastaa kunnanjohtajan johdolla kunnan viranhaltijajohto.⁵¹

Leena Leväsvirta tutki väitöskirjassaan kuntien hallintoa muuttuvassa toimintaympäristössä jo vuonna 1999. Hänen tutkimuksensa mukaan kunnallishallinnon muutokset ovat kasvattaneet paineita luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolien tarkastamiselle⁵². Johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden rooleissa löytyy niin eroja kuin päällekkäisyyksiäkin. Poliitikko kokee omimmakseen ideologisen päätöksentekijän tehtävän, jossa hän toimii kuntalaisten, eritoten itselleen läheisten ryhmien edustajana. Johtavat viranhaltijat sen sijaan edustavat professionaalista hallintoa ja osallis-

⁴⁹ Anu Kurkinen-Supperi, Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa. 2016, s. 10.

⁵⁰ Emt. s. 324 – 325.

⁵¹ Emt. s. 64 – 65.

⁵² Leena Leväsvirta, Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. 1999, s. 5.

tuvat tässä roolissa laajasti päätöksentekoprosessin vaiheisiin. Näin ollen viranhaltijoilla onkin merkittävä vaikutusvalta kunnan toiminnan toteuttamisessa ja ohjaamisessa. Viidennes Leväsvirran tutkimuksen otoksesta edusti lisäksi kaksoisroolissa toimivia henkilöitä, jotka toimivat enemmän kuin luottamushenkilöt, mutta kuitenkin kapea-alaisesti omaa palvelusektoriaan edustaen.⁵³

Jo lähes 20 vuotta sitten toteutettu Leväsvirran tutkimus toi esille kunnanhallituksen johtavan roolin hallinnossa. Hallitukseen oli pääsääntöisesti nimetty ammattimaisimmat ja kokeneimmat luottamushenkilöt. Kunnanvaltuuston roolin ylimpänä vallankäyttäjänä todettiin vähentyneen osittain lainsäädännön asettaman varsin vaativan tehtävän vuoksi. Kunnanvaltuuston tehtävänä on laajat strategiset valinnat. Ne edellyttävät suurta asiantuntemusta ja siksi todelliset ratkaisut tehdään pääasiassa jo asioiden valmisteluvaiheessa eli kunnanhallituksissa. Valtuusto jää näin ollen viranhaltijoiden ja hallituksen esitysten muodolliseksi päätöksentekijäksi.⁵⁴

Ryynänen on, jo aiemmin mainitussa vuoden 2001 tutkimuksessaan, pyrkinyt tarkastelemaan mikä vaikutus uuden vuosituhanen kunnallisen itsehallinnon haasteilla on kunnan johtamisjärjestelmään⁵⁵. Ryynänen tarkastelee kunnan johtamista monesta eri näkökulmasta ja tuo mm. esille sitä, miten 1990-luvulla toteutetut vapaakuntakokeilut ja valtiosuuslainsäädännön muutokset ovat avanneet kunnille mahdollisuuksia uudenlaisten toimintamuotojen käyttöönotolle. Kunnilla on ollut mahdollisuus käyttää ostopalveluja, kilpailuttaa, yhtiöittää ja toimia sopimusperusteisesti. Tämän myötä kunnallista toimintaa määrittelee aiempaa enemmän myös yksityisoikeudellinen lainsäädäntö edelleen kuitenkin yhdessä julkisoikeudellisen normiston ja hallintoperiaatteiden kanssa. Näin ollen kunnan toimintaympäristö on monimutkaistunut ja se on vaikuttanut osaltaan myös kunnan johtamisjärjestelmään.⁵⁶ Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjako kunnassa on Ryynäsen mukaan teoriassa selkeä. Kunnallishallinnon kansalaisuusvaatimukseen perustuva luottamushenkilöorganisaation määräävyys on peruseriaate niin kunnan koko toimintaa kuin yksittäisten hallinnonalojenkin toimintaa koskevana. Kunnan viranhaltijoiden suhde politiikkaan eli luottamushenkilöihin on taasen perustaltaan neuvova ja avustava. 1990-luvulla delegointi viranhaltijatasolle vietiin pitkälle ja sen vastapainoksi luottamushenkilöiden valvontavaltaa turvaamaan on kuntalakiin otettu mm. otto-oikeus. Ongelmana sen käytössä on kuitenkin tarpeellisen tiedon saaminen päätösten perusteista ja si-

⁵³ Leena Leväsvirta, Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. 1999, s. 5 – 6.

⁵⁴ Emt. s. 6.

⁵⁵ Aimo Ryynänen, Kuntayhteisön johtaminen. 2001, s. 10.

⁵⁶ Emt. s. 97.

sällöistä, jotta olisi edellytyksiä tehdä päätös niiden ottamisesta esimerkiksi kunnanhallituksen käsittelyyn. Näin ollen, vaikka päätökset saatetaankin kunnanhallitukselle tai muulle otto-oikeuden omaavalle toimielimelle tiedoksi, on päätös otto-oikeuden käyttämättä jättämisestä usein käytännössä muodollisuus.⁵⁷

Jukka-Pekka Halme on vuonna 2005 julkaistussa tutkimuksessaan tutkinut kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovaltaa kunnan hallinnossa kohdistuen päätöksentekokoneiston rakenteeseen ja toimintaan sekä ennen kaikkea kunnanhallituksen otto-oikeuteen⁵⁸. Hän toteaa, että otto-oikeusnormi on menettelyllinen lainsäädännös, joka jättää tilaa harkinnalle. Sen tavoitteena on tukea kunnanhallituksen yhteensovittamistehtävää. Kunnanhallituksen ohjausvoima on perinteisesti sen asemaan perustuen tehokas. Tämän edellytyksenä on, että valmistelevat viranhaltijat ovat työssään lojaaleja ja kunnioittavat perusoikeuksia, lakeja, hyvän hallinnon periaatteita sekä virkahierarkiaa.⁵⁹ Tässä korostuu luottamushenkilöjohdon ja viranhaltijajohdon välinen yhteistyö ja luottamus, jotka ovat perustana onnistuneelle ja lain mukaiselle johtamiselle kunnassa. Luottamushenkilöiden on lähtökohtaisesti voitava luottaa asiantuntijaviranhaltijoiden lain ja hyvän hallinnon mukaiseen asioiden valmisteluun.

⁵⁷ Aimo Rynänen, Kuntayhteisön johtaminen. 2001, s. 58 ja 61.

⁵⁸ Jukka-Pekka Halme, Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa. 2005, s. 18 – 19.

⁵⁹ Emt. s. 177 – 178.

3 KUNNAN JOHTAMINEN VOIMASSA OLEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUKAAN

3.1 Kunnan johtamisen sääntely

Kunnallisen itsehallinnon mukaan kunnalla on oikeus omiin hallinto- ja päätöksentekuelimiin⁶⁰. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6 §:n ensimmäisen artiklan mukaan paikallisviranomaiset saavat päättää sisäisestä hallintorakenteesta paikallisten tarpeiden ja tehokkaan hallinnon varmistamiseksi huomioiden lainsäädännön yleiset määräykset⁶¹. Kunnan hallinnon sekä päätösten toimeenpanon tarkempi järjestäminen kuuluu kuntien itsenäiseen päätösvaltaan perustuslain ja muun lainsäädännön määrittelemissä puitteissa. Ratkaisut kuntien välillä voivat vaihdella jossain määrin, kunhan ne turvaavat päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuuden.⁶²

Kunnallisen itsehallinnon perustana on oma tehtäväpiiri, jonka lisäksi kunnalle voidaan säätää erikseen tehtäviä lailla. Tyypillistä kunnan omille tehtäville on, että ne perustuvat ainoastaan kunnan itsehallintoon ja liittyvät kuntalaisten yhteiseen intressiin. Kunnalla on lisäksi erityinen toimiala, jonka toimivalta ja tehtävät perustuvat erityislain säännöksiin. Valtaosa kuntien tehtävistä kuuluu nykyään erityislainsäädäntöön, jonka tehtävien hoitaminen on kunnalle lakisääteinen velvollisuus. Tällaisia tehtäviä on paljon mm. sosiaali- ja terveysalalla, opetusalalla sekä maankäytössä.⁶³ Kunnan hallintotehtävä on julkinen, mikä tarkoittaa sitä, että kunnassa päätetään kuntalaisten oikeuksista, velvollisuuksista tai eduista lainsäädännön nojalla. Julkisen vallan käyttöön kuuluvat hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvät valmistelu- ja esittelytehtävät. Julkista valtaa kunta käyttää myös silloin, kun se antaa lainsäädännön nojalla velvoittavia määräyksiä tai puuttuu tosiasiallisesti kuntalaisen etuun tai oikeuteen.⁶⁴

Kuntalaki on kunnallishallinnon peruslaki. Kuntalakiin on sisällytetty mahdollisimman kattavasti kuntaa ja kunnan hallintoa koskevat säännökset. Kuntalaki on säännöshierarkiassa yleislaki, jonka

⁶⁰ Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 2013, s. 1090.

⁶¹ Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 66/1991.

⁶² Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 2013, s. 1090.

⁶³ Emt. s. 1091.

⁶⁴ Seppo Laakso - Outi Suviranta - Veijo Tarukannel, Yleishallinto-oikeus. 2006, s. 59 - 60.

syryttävät kunnan eri toimialojen erityislait silloin kun ne ovat ristiriidassa kuntalain kanssa. Kuntalain säännökset sitä vastoin syrjäyttävät ristiriitatilanteessa yleiset hallinnon säännökset. Kuntalaki on siis erityislaki suhteessa niihin (mm. hallintolaki).⁶⁵

Hallituksen esityksen uudeksi kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014 mukaan kunnan johtamista koskeva lakisäätely on koottu yhteen lukuun kunnan johtamisen ja eri toimijoiden roolien selkeyttämiseksi. Kuntalain kokonaisuudistuksessa yksi keskeisistä tavoitteista on ollut konserninäkökulman huomioiminen kuntalaissa. Laissa määritellään käsite kunnan toiminnasta, joka sisältää juridisen kuntakonsernin lisäksi kunnan omistukseen ja yhteistyöhön, rahoittamiseen ja sopimukseen perustuvan toiminnan. Esimerkiksi kunnan johtamista, kuntastrategiaa, soveltuvien osien vaikuttamista ja osallistumista sekä omistajaohjausta koskevia säännöksiä sovelletaan kunnassa tässä laajemmassa merkityksessä. Tavoitteena on vahvistaa kokonaisohjausta kunnan toiminnassa sekä selkeyttää vastuu- ja valtasuhteita.⁶⁶

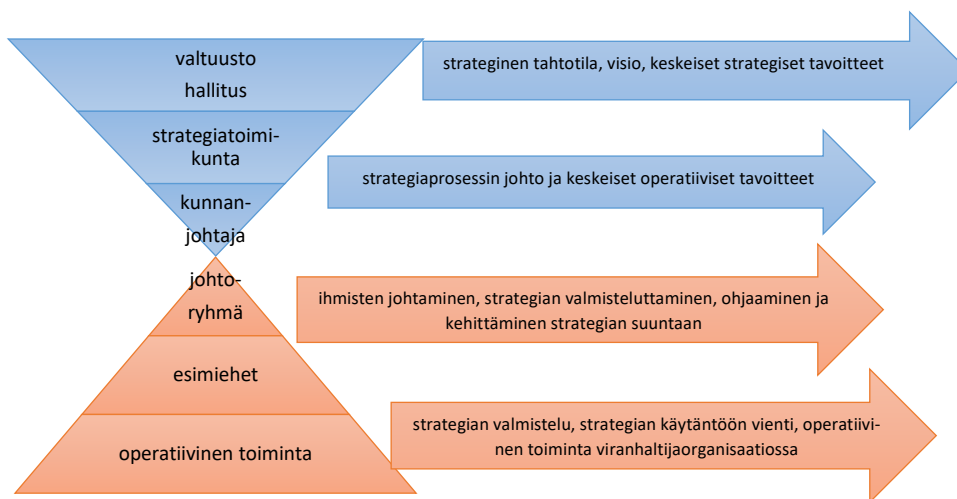
Kuntalaki luo perustan kunnan johtamisjärjestelmälle, jossa kunnan johtamistehtävä jakautuu poliittisille luottamushenkilöille ja ammattijohtajille eli viranhaltijoille.⁶⁷ Pasi-Heikki Rannisto kuvaa tätä kunnan dualistista johtamisjärjestelmää tiimalasin muodossa, jossa yläpäässä on luottamushenkilöt, jotka tekevät strategiset päätökset ja alapäässä viranhaltijakoneisto sekä palvelun tuottajat, jotka tuottavat palveluita kuntalaisille. Tiimalasin kaulassa on kunnanjohtaja ja kunnan johtoryhmä, jotka johtavat asioiden valmistelua alhaalta ylös sekä tulkitsevat strategiaa ja vaikuttavat strategiaproessin toteutukseen omalla johtamisellaan.⁶⁸

⁶⁵ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 102 - 103.

⁶⁶ HE 268/2014, 3.8.

⁶⁷ Kaija Majoinen ym. (toim.), Kunta – kahden johtajuuden areena. 2001, s. 17.

⁶⁸ Pasi-Heikki Rannisto, Strategian toteuttaminen monimutkaisuuden olosuhteissa. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. 2009, s. 123.



Kuvio 3. Kunnan johtamisen tiimalasimalli toiminnassa (Rannisto, P-H. Strategian toteuttaminen monimutkaisuuden olosuhteissa. 2009, s. 124.)

Kunnassa sekä poliittisen että ammatillisen johtamisen panostus ja painoarvo ovat yhtäläillä tärkeitä johtamisvastuun jakamisessa. Poliittisessa johtamisessa korostuu vastuu kuntalaisille ja kunnan tahdon määrittely. Ammattijohtamisen tehtävänä on vaihtoehtojen tuottaminen poliittisille päätöksentekelimille sekä kuntaorganisaation operatiivinen johtaminen. Näiden kahden johtamisulottuvuuden yhteensovittaminen ei ole aina ristiriidatonta, vaikka työnjako vaikuttaakin lain perusteella selkeältä.⁶⁹

Hallintolaissa 434/2003 säädetään hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä sekä hyvän hallinnon periaatteista. Lain tarkoituksena on edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa sekä kansalaisten oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolakia sovelletaan julkisessa hallinnossa, mm. kunnallisissa viranomaisissa.⁷⁰ Hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden perusta on Euroopan Unionin Perusoikeuskirjassa 2012/C 326/02. Perusoikeuskirjan 41 artiklaan on kirjattu unionin kansalaisen oikeus hyvään hallintoon⁷¹. Hallituksen esityksen hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytön muuttamisesta 72/2002 mukaan hallintolain tavoitteena on edistää viranomaisten toiminnan tehokkuutta ja laatua sekä parantaa hallinnossa asioivien oikeussuojaa. Suomen perustuslain 731/1999 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta, jossa määritellään, että hyvän hallinnon periaatteet tulee taata lailla. Perusoikeuksiin kuuluu siis oikeus hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon takeisiin luetaan lisäksi perustuslain edellyttämä vastuu julkisen tehtävän hoitamisesta ja virkatoimista sekä perusoikeudeksi määritetty hallinnon julkisuus.⁷² Hyvää

⁶⁹ Kaija Majoinen ym. (toim.), Kunta – kahden johtajuuden areena. 2001, s. 17 – 19.

⁷⁰ Hallintolaki 434/2003, 1 – 2 §.

⁷¹ Euroopan Unionin Perusoikeuskirja 2012/C 326/02, 41 artikla.

⁷² Olli Mäenpää, Hyvän hallinnon perusteet. 2002, s. 3 ja 5.

hallintoa koskevien perussäännösten kirjaaminen lakiin merkitsee laadullisen lähtötason asettamista julkishallinnon toiminnalle⁷³. Kunnan hallinnon ja johtamisen järjestämisessä on huomioitava hallintolain vaatimukset hyvälle hallinnolle ja kuntalaisen oikeuksille hallinnossa.

3.2 Kuntastrategia kunnan toiminnan ohjaajana

Strategialla tarkoitetaan päätöksiä sekä toiminnan johdonmukaista suunnitelmaa, mallia, tietoisesti päätettyä suuntaa, jonka avulla tavoitellaan toiminnassa tulevaisuuden ennakointia ja tätä myöten lisätään kunnan mahdollisuuksia selviytyä epävarmuuden toimintaympäristössä. Strategia on yksinkertaisimmillaan organisaation toiminnan punainen lanka eli tie kohti tavoiteltua tulevaisuutta.⁷⁴ Kuntastrategiaa koskevan lainsäädöksen tarkoituksena on, että kuntastrategia ohjaa kokonaisuudessaan kunnallista päätöksentekoa. Strategisen johtamisen tavoitteena kunnassa on auttaa varautumaan ja sopeutumaan toimintaympäristön muutokseen. Strategian tulee toimia keskeisenä työkaluna muutosjohtamisessa. Strategiassa ohjauksen näkökulmaa laajennetaan koskemaan koko kuntakonsernia perinteisen hallinto-organisaation ulkopuolelle.⁷⁵ Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa tulee olla kuntastrategia. Siinä valtuusto päättää kunnan talouden ja toiminnan pitkän aikavälin tavoitteista. Strategiassa tulee huomioida kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen, palveluiden tuottaminen ja järjestäminen, laeissa säädetyt palvelutavoitteet kunnan tehtäville, henkilöstöpolitiikka, omistajapolitiikka, alueen ja elinympäristön elinvoiman kehittäminen sekä kunnan asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet. Kuntastrategian on perustuttava kunnan nykytilan arvioon sekä tuleviin toimintaympäristön muutoksiin ja niiden vaikutuksiin kunnan tehtävien toteuttamisessa.⁷⁶ Strategia on kunnanvaltuuston tärkein ohjausväline toiminnan pitkäaikaisessa ohjaamisessa ja johtamisessa. Strategian toteuttamiseksi laaditaan usein toteuttamisohjelmia, jotka koskettavat useita tai kaikkia kunnan toimialoista.⁷⁷ Kuntastrategia on tarkistettava vähintään kerran valtuuston toimikauden aikana.⁷⁸

⁷³ HE 72/2002, 3.1.

⁷⁴ Sini Sallinen – Kaija Majoinen – Maria Salenius (toim.), Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. 2012, s. 136.

⁷⁵ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 330.

⁷⁶ Kuntalaki 410/2015, 37 § 1 – 3 mom.

⁷⁷ Sini Sallinen – Anni Vainionpää, Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. 2015, s. 5.

⁷⁸ Kuntalaki 410/2015, 37 § 1 – 3 mom.

Hallituksen esityksen 268/2014 mukaan kuntalaissa on tarpeellista koota yhdeksi kokonaisuudeksi kunnan strategisen tason suunnitteluvollisuudet ja tätä myöten selkeyttää kuntastrategian ja taloussuunnittelun keskinäistä suhdetta sekä kuntastrategian suhdetta talousarvioon ja kunnan eri toimialojen suunnitteluvollisuuksiin. Kuntien toimintaympäristöjen monimutkaistuminen ja muuttuminen edellyttävät vankkaa strategista johtamista, jotta kuntien on mahdollista selviytyä tulevaisuuden haasteista ja kyetä uudistamaan toimintatapojaan ja rakenteitaan muutosten edellyttämällä tavalla.⁷⁹ Sääntelyn tavoitteena on lisäksi korostaa pidemmän aikavälin vastuunkantoa sekä tietoisesti kunnan toimintaa ja toimintakenttää ennakoivaa otetta ja parantaa kokonaisuuksien hallintaa.⁸⁰

Kuntastrategiaa laadittaessa on ensisijaisen tärkeää arvioida kunnan ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuvaa kehitystä. Nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa on tarpeen arvioida oletusten ja trenditietojen lisäksi ennakoimattomia muutoksia. Tarkastelun tulee perustua tilastoista ja ennusteista saatuu informaatioon ja siitä tehtyihin johtopäätöksiin ja analyysiin.⁸¹ Strateginen ote kuntien johtamisessa on korostunut ainakin seuraavien tekijöiden vuoksi: nopeat muutokset kuntien toimintaympäristöissä, managerialismin läpimurto kunnallishallinnossa, ohjelmapohjainen alueellinen kehittämistyö sekä kuntien vapausasteen lisääntyminen.⁸² Kuntien strategiasisällön erityispiirteinä on sen kokonaisvaltaisuus sekä kuntalaisten edustajien, luottamushenkilöiden, osallistaminen prosessiin. Strategiatyöskentely auttaa kunnan johtoa näkemään mahdollisuuksia ja haasteita, sitouttaa osallistujat sekä mahdollistaa myöhemmin tehtävät haasteelliset valinnat paremmin. Strategian myötä on mahdollista myös palauttaa kunnan toiminta perusasioihin. Toimintaympäristöä analysoimalla on mahdollista sijoittaa oma organisaatio lähiympäristöön ja laajempaan mittakaavaan. Useiden organisaatioiden haaste on pidättäytyä perustehtävässä, kun ympäröivät virikkeet ohjaavat toimintaa helposti pois varsinaisten tavoitteiden suunnasta. Strategiaprosessissa laajoista asioista pyritään johtamaan konkreettisia näkemyksiä sekä yksittäisistä asioista yleisempiä linjoja.⁸³

⁷⁹ HE 268/2014, 2.4.6.

⁸⁰ Sini Sallinen – Anni Vainionpää, Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. 2015, s. 5.

⁸¹ Kuntastrategian työkaluja. Suomen Kuntaliiton verkkosivut: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/kuntastrategian-tyokaluja>.

⁸² Heikki Harjula ym., Toimiva kunta. 2004, s. 52.

⁸³ Jenni Airaksinen, Miten luodaan ja toteutetaan toimiva kuntastrategia. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. 2009, s. 143 – 144.

3.3 Kunnanhallitus kunnan johdossa

Kunnanhallituksen asema määritellään kuntalain 410/2015 38 §:ssä seuraavasti: ”*Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta.*” Kuntalain 39 § säättää kunnanhallituksen tehtävistä. Kunnanhallitus vastaa kunnan taloudenhoidosta ja hallinnosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta sekä laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallituksen tulee valvoa kunnan etua, edustaa kuntaa sekä käyttää sen puhevaltaa. Hallitus myös vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta ja edustaa kuntaa työnantajana. Kunnanhallitus vastaa kunnan toiminnan omistajaohjauksesta, kunnan toiminnan yhteensovittamisesta sekä huolehtii sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä kunnassa.⁸⁴ Kuntalain 92 § säättää kunnanhallituksen otto-oikeudesta, mikä on tärkeä hallituksen oikeus kunnan hallinnon yhteensopivuuden varmistamiseksi⁸⁵.

Myös vuoden 1995 kuntalain mukaan kunnanhallitus vastasi kunnan taloudenpidosta ja hallinnosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta.⁸⁶ Kunnanhallituksen osalta säädösten sisällöllinen merkitys ei ole merkittävästi muuttunut, mutta niistä on kirjattu lakiin yksityiskohtaisemmin.⁸⁷ Kunnanhallitus voidaan määritellä yleisesti lain vaatimaksi monijäseniseksi toimielimeksi, jonka työnantajana toimii valtuusto. Valtuusto valitsee kunnanhallituksen jäsenet määrääjäksi.⁸⁸ Kunnanhallituksen asema on keskeinen kunnan organisaatiossa. Kunnanhallitus vastaa alaisensa hallinnon yhteensovittamisesta sekä kuntakonsernin omistajaohjauksesta ja konsernin valvonnan järjestämisestä. Kunnanhallitus valmistelee valtuustossa käsiteltävät asiat muilta osin paitsi niiden päätösten osalta, jotka koskevat valtuuston toiminnan järjestelyä tai jotka kuuluvat tarkastuslautakunnan tai tilapäisen valiokunnan valmisteltavaksi.⁸⁹ Kunnanhallitus vastaa kunnassa kuntastrategian mukaisesta toiminnan yhteensovittamisesta sekä kunnan omistajaohjauksesta⁹⁰.

Kunnan edun valvominen on kunnanhallituksen tehtävä. Kunnanhallituksen lakisääteiseen puhevaltan käyttämiseen ja edustamiseen sisältyy oikeus tehdä sopimuksia ja muita oikeustoimia. Kunnan hallintosäännöissä tätä toimivaltaa on mahdollisuus antaa muillekin kunnan viranomaisille. Sisäiset toimivaltasuhteet edustamisessa järjestetään puhevallan käytön sääntelyllä. Kunnanhallituksella on

⁸⁴ Kuntalaki 410/2015, 39 §.

⁸⁵ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 331.

⁸⁶ Kuntalaki 365/1995, 23 § 1 mom.

⁸⁷ Sini Sallinen – Anni Vainionpää, Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. 2015, s. 9.

⁸⁸ Risto Harisalo - Jari Stenvall, Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. 2002, s. 22.

⁸⁹ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 333 - 334.

⁹⁰ Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 55/2014 vp.

oikeus päättää, käytetäänkö kunnan puhevaltaa ja mikä näkemys asiaan tällöin esitetään. Kyseinen säännös ei syrjäytä kunnanvaltuustoa kunnan päätösvallan käyttäjänä ja ylimpänä toimielimenä.⁹¹

Historiallisen kehityksen tuloksena kunnanhallituksilla on voimakas institutionaalinen rooli osana kunnan johtamisjärjestelmää. Kuntiin kohdistuneet kehitys- ja muutospaineet ovat heijastuneet kunnanhallituksilta edellytettäviin vaatimuksiin. Koska kuntien valtuustoilta puuttuu usein mahdollisuus koko kuntakonsernin ja muiden sopimus- ja yhteistyöverkostojen kokonaisohjaukseen, on kunnanhallitus ottanut vahvan roolin kunnan kokonaisohjauksessa. Kunnanhallituksen tehtävistä, menettelytavoista ja käytännöistä sekä sen jäsenten osaamisesta riippuu se, millaiseksi kunnanhallituksen rooli käytännössä muodostuu. Kunnanhallitus voi omilla toimintatavoillaan ja toimintakyvyllään ottaa merkittävän roolin kunnan poliittisena johtajana tai toisaalta tehdä oman arvonsa kuntayhteisön kannalta vähäiseksi.⁹² Kunnanhallituksen hyvä työskentely voidaan nostaa kunnan keskeisten strategisten menestystekijöiden joukkoon samoin kuin laadukkaat palvelut, terve talous, elinvoimaiset yritykset ja elävä demokratia. Hyvä hallitustyöskentely on olennainen edellytys sille, että muutosvaatimukset tunnustetaan, niihin reagoidaan oikea-aikaisesti ja niitä johdetaan määrätietoisesti kunnassa.⁹³

Kunnanhallitus voidaan nähdä jopa kunnan tärkeimpänä toimielimenä, koska se valmistelelee valtuuston päätettäväksi tulevat asiat ja huolehtii niiden täytäntöönpanosta. Lisäksi hallitus ohjaa lautakuntien toimintaa poliittisena johtajana. Kunnanhallituksella onkin oltava kokonaisnäkemys siitä suunnasta, mihin kunta on kulkemassa. Valtuuston hyväksymässä kuntastrategiassa määritellään kunnan tärkeimmät strategiset linjaukset, joita hallitus soveltaa poliittisessa ohjauksessaan. Strategista hallitustyötä toteuttava kunnanhallitus arvioi säännöllisesti kunnan kehitysnäkymiä ja kokonaistilannetta. Tällainen hallitus käyttää enemmän voimavarojaan ja aikaansa strategisten asioiden käsittelyyn kuin olemukseltaan operatiivisten asioiden käsittelyyn. Hallitustyön strategisuus perustuu sen jäsenten kykyyn ajatella ja hahmottaa strategisesti sekä osallisuudesta strategiaprosesseihin.⁹⁴ Strategisesti toimiva kunnanhallitus keskittyy pääsääntöisesti niin asioihin, jotka ovat merkittäviä ja tärkeitä kunnalle ja sen toiminnalle⁹⁵. Kokonaisuudessaan kunnanhallituksen asema on keskeinen kunnan toiminnassa

⁹¹ Heikki Harjula – Kari Prättälä, *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*. 2015, s. 334.

⁹² Jari Stenvall – Kaija Majjonen – Risto Harisalo, *Kunnanhallitus poliittisena johtajana*. Teoksessa *Haastava kuntajohtaminen*. 2009, s. 169.

⁹³ Arto Koski ym., *Hyvä hallitustyöskentely*. 2008, s. 15.

⁹⁴ Arto Koski ym., *Hyvä hallitustyöskentely*. 2008, s. 47 – 49.

⁹⁵ Sini Sallinen – Kaija Majjonen – Maria Salenius (toim.), *Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta*. 2012, s. 139.

ja hallinnossa. Vahva asema perustuu sekä päätöksenteon valmistelun että päätösten toimeenpanon ohjaus- ja valvontavaltaan.⁹⁶

3.4 Kunnanhallituksen puheenjohtaja poliittisen yhteistyön johtajana

Kuntalain 40 §:n mukaan kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävänä on johtaa sitä poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävät edellyttävät.⁹⁷ Kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen esittelijänä ja vastaa asioiden valmistelusta esityslistalle. Usein asioiden käsittely edellyttää ennen kokousta käytäviä poliittisten ryhmien välisiä keskusteluja sekä yhteydenpitoa mm. kuntalaisiin ja paikallisiin yrityksiin. Tätä voidaan nimittää poliittiseksi yhteistyöksi tai valmisteluksi, joka kuuluu kunnanhallituksen puheenjohtajan johdettavaksi. Tarkkaa sisältöä poliittiselle yhteistyölle on vaikeaa määritellä. Tarkoituksena laissa on kuitenkin korostaa kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa poliittisena johtajana kunnassa ja tehdä rajaa suhteessa kunnan ammatilliseen johtamiseen.⁹⁸

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät ovat kunnan toimintaympäristön monimutkaistumisen myötä lisääntyneet ja sitä myöten myös paine tehtävän päätoimiseen tai osa-aikaiseen hoitamiseen on selvästi kasvanut. Vuoden 1995 kuntalaissa kunnanhallituksen puheenjohtajasta ei säädetty, vaan puheenjohtajan tehtävät määriteltiin kuntien hallintosäännöissä. Kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan roolien välillä on ollut jossain määrin epäselvyyttä suhteessa toisiinsa. Kunnanjohtaja on kunnanhallituksen alainen viranhaltija, mutta kunnanhallituksen puheenjohtaja ei kuitenkaan ole kunnanjohtajan esimies.⁹⁹ Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät ja asema vaihtelevat riippuen kunnan koosta sekä muista paikallisista olosuhteista. Tämän vuoksi valtuusto voi määrätä hallintosäännössä muista kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä, puheenjohtajan toimivallasta sekä puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välisestä suhteesta.¹⁰⁰

Kunnanhallituksen puheenjohtajan toimivallan sääntelyn tarkoituksena on puheenjohtajan toimintaedellytysten parantaminen ja roolin selkeyttäminen. Sääntely myös korostaa poliittista johtamista

⁹⁶ Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 2013, s. 1110.

⁹⁷ Kuntalaki 410/2015, 40 §.

⁹⁸ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 344.

⁹⁹ HE 268/2014, 2.4.6.

¹⁰⁰ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 344.

kunnassa, jossa toimii kunnanjohtaja. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävän sääntelyllä on tarkoitus selkeyttää kunnanhallituksen ja sen puheenjohtajan välistä työnjakoa. Luonteeltaan pykälä on informatiivinen ja toteava.¹⁰¹ Kunnanhallituksen puheenjohtajalla on merkittävä rooli toimivan hallitusyhteistyön mahdollistajana. Puheenjohtaja luo luottamuksellista ilmapiiriä poliittisen ja ammatillisen johdon välille sekä hallitukseen. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tärkeä tehtävä on pyrkiä pitämään hallitus tarpeeksi yhtenäisenä etenkin silloin, kun käsitellään haastavia asioita. Puheenjohtajan tulee sallia poliittinen dialogi ja huolehtia valmistelun selkeydestä ja ymmärrettävyydestä yhteistyössä kunnanjohtajan kanssa sekä vahvistaa hallituksen ulkoista ja sisäistä luottamusta.¹⁰²

Kunnanhallituksen puheenjohtajalla on aivan erityinen merkitys ja rooli kunnanjohtajan yhteistyökumppanina. Kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan yhteistyö on parhaimmillaan kumppanuutta, jolloin he yhdessä luovat edellytyksiä toistensa työlle. Tärkeää on kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välinen luottamus, avoin tiedonvälitys sekä toinen toistensa osaamisen arvostaminen.¹⁰³ Kunnan menestymisen edellytyksenä on viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen hyvä yhteistyö. Hallituksen puheenjohtajan rooli ei ole enää vain perinteinen kokouksen puheenjohtajan rooli vaan hän johtaa poliittisia prosesseja, joilla varmistetaan, että kunnassa on valmiudet tehdä strategisia päätöksiä. Isojen ja tärkeiden päätösten edessä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vuoropuhelun sekä kuntalaisten kohtaamisen merkitys lisääntyy.¹⁰⁴

Kunnanhallituksen puheenjohtajan poliittista johtajuutta korostaa mahdollisuus hänen erottamisensa. Valtuusto voi erottaa hallituksen puheenjohtajan sekä varapuheenjohtajan kesken toimikauden, mikäli valtuusto on menettänyt luottamuksensa puheenjohtajaan tai varapuheenjohtajaan (Kuntalaki 410/2015, 34 § 2 mom.).¹⁰⁵

Kunnanhallituksen puheenjohtaja on luottamushenkilö eli hän ei ole palvelussuhteessa kuntaan, mikäli hän ei hoida tehtäväänsä koko- tai osa-aikaisesti. Hän ei ole näin ollen kunnan työnjohtovallan

¹⁰¹ Sini Sallinen – Anni Vainionpää, Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. 2015, s. 24.

¹⁰² Arto Haveri – Kaija Majoinen, Haastava kuntajohtajuus: kunnanjohtajan ja poliittisen johtajan pätevyys- ja taitoprofiilit. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. Helsinki. 2009, s. 190.

¹⁰³ Sini Sallinen – Anni Vainionpää, Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. 2015, s. 24.

¹⁰⁴ Jouni Mutanen, Luottamushenkilöjohtaminen tämän päivän murroksessa. 2012, s. 51 – 52.

¹⁰⁵ Sini Sallinen – Anni Vainionpää, Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. 2015, s. 24.

alainen. Luottamushenkilö ei voi olla yksittäisenä toimijana kunnan viranhaltijan esimies, eikä kukaan viranhaltija ole hänen esimiehensä. Luottamushenkilön esimiesasema suhteessa viranhaltijaan toteutuu vain kunnan toimielimen kokouksessa, toimielimen jäsenenä. Luottamushenkilöiden esimiehisyyden on siis kollegiaalinen.¹⁰⁶ Kunnanhallituksen puheenjohtajaa koskee muiden luottamushenkilöiden tavoin myös kuntalain 410/2015 69 §, jossa säädetään luottamushenkilön ensisijaiseksi tehtäväksi edistää kunnan sekä kuntalaisten etua ja toimia tehtävässään arvokkaasti, tehtävän luonteen edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön tulee hoitaa luottamustehtävään kuuluvat velvoitteet kuntalain, hallintolain sekä muun kunnan toimintaa määrittelevän lainsäädännön puitteissa. Luottamustoimen tehtäviä voidaan määritellä myös erityislainsäädännössä sekä kuntien hallinto- ja johtosäännöissä.¹⁰⁷

Kunnanhallituksen puheenjohtajan vastuu kunnan luottamushenkilönä jakautuu poliittiseen ja oikeudelliseen vastuuseen. Oikeudellisessa vastuussa on lähtökohtana se, että luottamushenkilö vastaa itse oman menettelynsä ja toimintansa lainmukaisuudesta. Kuten viranhaltijaa, niin myös luottamushenkilöä, koskee rikosoikeudellinen virkavastuu, jota määritellään rikoslain (39/1889) 40 luvun mukaan. Lisäksi luottamushenkilöllä on vahingonkorvausvastuu, mikäli hän aiheuttaa vahinkoa kunnalle tai jollekin ulkopuoliselle virheellisellä menettelyllään. Korvausvastuu määrittyy niin ikään samoin kuin viranhaltijalla, vahingonkorvauslain 412/1974 mukaan.¹⁰⁸

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävässä kulminoituu kokonaisvaltaisen yhteiskuntapolitiikan paikallinen ja alueellinen soveltaminen johtamisessa. Puheenjohtajuus myös poliittisena vaikuttajana on palvelutehtävä. Puheenjohtaja suostuu tehtävän vastaanottaessaan palvelemaan kuntalaisia ja pyrkimään hyvien ratkaisujen hakemiseen yhteisen hyvän aikaansaamiseksi toisinaan ristiriidassa omien intressiensä kanssa. Hyvä puheenjohtaja vaikuttaa toiminnallaan toimielimensä keskustelu- ja valmistelukulttuuriin sekä yhteishenkeen. Kunnanhallituksen puheenjohtajan on pyrittävä tehtävässään tasapuolisuuteen. Puheenjohtaja edistää asioiden käsittelyä luomalla hallitukseen ilmapiiriin, joka on ratkaisukeskeinen, keskusteleva ja johdonmukainen. Tällainen työskentely lisää myös asukkaiden luottamusta kunnan päätöksentekoon.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Kauko Heuru, Perustuslaillinen kunnallishallinto. 2006, s. 162.

¹⁰⁷ Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 2013, s. 1120.

¹⁰⁸ Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 2013, s. 1121.

¹⁰⁹ Tuuli Tarukannel – Riitta Myllymäki (toim.), Puheenjohtajan ABC. 2012, s. 24 – 26.

3.5 Kunnanjohtaja kunnan ylimpänä viranhaltijana

Ammatillinen johtaminen on perinteisesti korostunut suomalaisessa kunnallishallinnossa. Kunnanjohtajan lakisääteisen aseman voidaan katsoa olevan poikkeuksellisen vahva kansainvälisesti tarkasteltuna. Kunnanjohtaja ei ole ollut ainoastaan ammatillinen johtaja vaan lisäksi hänellä on ollut merkittävä rooli poliittisessa johtamisessa luottamushenkilöjohdon rinnalla. Viime vuosikymmeninä on kunnanjohtajan lakisääteistä asemaa kuitenkin heikennetty. Kunnallislaisissa vuodelta 1976 poistettiin kunnanjohtajalta puheenjohtajuus ja näin hänestä tuli viranhaltijaesittelijä kunnanhallitukseen. Vuonna 1993 mahdollistui kunnanjohtajan valinta määrääjäksi sekä hänen erottamisensa epäluottamuksen perusteella. Nämä muutokset ovat horjuttaneet kunnanjohtajan itseoikeutettua asemaa, mutta poliittinen johto ei ole kuitenkaan monissakaan kunnissa pystynyt täyttämään näin syntyneitä tilaa johtamisessa. Vuoden 1995 kuntalaissa tuli mahdolliseksi valita kunnanjohtaja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi valtuuston toimikauden ajaksi. Tätä mahdollisuutta ei ole kuitenkaan käytetty missään Suomen kunnassa säännöksen voimassaoloaikana. Tämä mahdollisuus poistui vuoden 2006 lakimuutoksessa, jolloin säädettiin pormestarista johtamisen vaihtoehtona. Vuodesta 2006 alkaen kunnan johtamisen vaihtoehtoina ovat siis olleet viranhaltija kunnanjohtaja ja luottamushenkilöpormestari. Tähän ei tullut muutosta kuntalaissa 410/2015.¹¹⁰ Kunnanjohtajan tehtävään sisältyy ja on aina sisältenyt itsenäinen ja laaja tarkoituksenmukaisuusharkinnan alue sekä selvä tehokkuuden tavoittelu, joka linkittyy kunnan kehittämiseen eli muutoksen johtamiseen.¹¹¹

Kuntalain mukaan valtuusto valitsee kunnanjohtajan virkasuhteeseen kuntaan joko toistaiseksi tai määrääjäksi. Kunnanjohtajalla on lain mukaan oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada tietoja ja asiakirjoja kunnan viranomaisilta, mikäli salassapitoa koskevista säännöksistä ei muuta johdu. Mikäli kuntaan valitaan pormestari, kun kunnanjohtajan virka on täytetty pormestarin toimikauden alkaessa, päättää valtuusto kunnanjohtajan siirtämisestä toiseen hänelle soveltuvaan virkaan tai työsopimussuhteeseen, jolloin kunnanjohtajan virka- tai työsuhteeseen kuuluvat edut eivät voi olla epäedullisemmat kuin hänen toimiessaan kunnanjohtajana.¹¹² Kunnanjohtajan lakisääteisenä tehtävänä on johtaa kunnan taloudenhoitoa, hallintoa ja muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena. Kunnanjohtajan tehtävät perustuvat kuntalain määritelmän lisäksi hallintosäännön määräyksiin sekä kunnanhallituksen ja valtuuston päätöksiin. Kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen esittelijänä ja

¹¹⁰ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 331 - 332.

¹¹¹ Kauko Heuru, Kunnan johtamisjärjestelmä. 2000, s. 73.

¹¹² Kuntalaki 410/2015, 41 §.

vastaa asioiden valmistelusta kunnanhallitukselle. Kunnanjohtajan tehtäviä ei ole mahdollista ottaa pois tai jakaa siltä osin, että se vaarantaisi hänen lakisääteistä asemaansa hallinnon, taloudenhoidon sekä muun toiminnan johtajana.¹¹³

Kunnanjohtaja on kunnallinen viranhaltija, kun taas pormestari on luottamushenkilö¹¹⁴. Kunnanjohtajaan sovelletaan kuntalain lisäksi kunnallisen virkaehtosopimuksen määräyksiä sekä yleisesti viranhaltijoita koskevia säännöksiä¹¹⁵. Lain kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003 17 §:ssä säädetään viranhaltijaa koskevista yleisistä velvollisuuksista, jotka koskevat kunnanjohtajaakin viranhaltijana. Niiden mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteensa mukaiset tehtävät viivytyksettä ja asianmukaisesti sekä noudatettava asianomaisia määräyksiä ja säännöksiä mukaan lukien työnantajan valvonta- ja työnjohtomääräykset. Viranhaltijan on toimittava virkatehtävässään tasapuolisesti sekä käyttäytyttävä tehtävänsä ja asemansa edellyttämällä tavalla. Viranhaltija ei saa ottaa vastaan, hyväksyä tai vaatia taloudellista etua tai muuta vastaavaa, josta rikoslain (39/1889) 40 luvussa säädetään.¹¹⁶ Kunnallisen viranhaltijalain säätämällä on haluttu korostaa, että julkisessa virassa toimivalta henkilöltä edellytetään virkatehtävissään objektiivisuutta ja riippumattomuutta. Virantoimitusvelvollisuus on hoidettava tasapuolisesti hallinnon yleisten periaatteiden mukaan ja viranhaltijan tulee käyttäytyä tehtäviensä ja asemansa edellyttämällä tavalla.¹¹⁷ Kunnanjohtajan asema määräytyy pitkälti asiantuntijaroolin kautta. Kunnanjohtajan esittelyoikeus antaa hänelle vahvan oikeudellisen aseman. Esittelijäroolin kautta kunnanjohtajan asiantuntija-, ohjaus ja valmisteluvalta on merkittävä.¹¹⁸ Joissain tilanteissa kunnanjohtajan viranhaltijarooli saattaa joutua ristiriitaan hallituksen tavoitteiden kanssa. Kunnanjohtaja on velvoitettu toimimaan tasapuolisesti sekä lakia ja hyvää hallintoa noudattaen, kun taas luottamushenkilöiden vaatimus tai halu asioiden hoitamisen tavoista, ei välttämättä aina lähtökohtaisesti näitä säännöksiä noudata, vaikka tästä heidänkin osaltaan on kuntalaissa säädetty (410/2015, 69§). Tällaisessa tilanteessa vaaditaan hyvää keskusteluyhteyttä kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välille, jotta ristiriitatilanteita voidaan välttää.

¹¹³ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 345 - 346.

¹¹⁴ Kalervo Hirvonen – Eija Mäkinen, Kunnallinen viranhaltija – oikeudellisen aseman sääntely. 2006, s. 31.

¹¹⁵ Sini Sallinen – Kaija Majoinen – Maria Salenius (toim.), Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. 2012, s. 58.

¹¹⁶ Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003, 17 §.

¹¹⁷ Kalervo Hirvonen – Eija Mäkinen, Kunnallinen viranhaltija – oikeudellisen aseman sääntely. 2006, s. 146.

¹¹⁸ Aimo Rynnänen, Kuntayhteisön johtaminen. 2001, s. 54 – 55.

Sivulla 15 kuviossa 2 olen esitellyt Arto Haveri ja Kaija Majoisen luoman kunnanjohtajan pätevyysprofiilin. Se kuvastaa hyvin sitä, miten kunnan palvelutehtävän moninaisuus sekä vastuun laajuus luovat kunnanjohtajalle suuria osaamisvaateita, esimerkiksi laajan tietopohjan, monialaisuuden hallinnan, innovatiivisuuden ja vahvan ammatillisuuden osalta. Näiden lisäksi kunnanjohtajan tulee omata tehtävään soveltuvia henkilökohtaisia ominaisuuksia, kuten hyvän paineensietokyvyn, taidon ratkaista konflikteja sekä kyvyn hallita kokonaisuuksia. Muutoksia johtaessaan kunnanjohtajan on kyettävä tekemään päätöksiä sekä toimimaan myös intuition ja epävarman tiedon varassa. Muutostilanteissa johtajan ominaisuuksissa korostuu myös rohkeus tarttua ongelmatilanteisiin, läsnä oleva johtajuus, valmentava johtajuus sekä luottamuksen rakentaminen. Kaikkea tätä kunnanjohtajan ei tarvitse toki hoitaa yksin, vaan johtamista tulisi tehdä yhteistoiminnallisesti niin kunnan muiden johtavien viranhaltijoiden kuin johtavien luottamushenkilöidenkin kanssa.¹¹⁹

Kunta ja sen johtaminen henkilöityvät usein vahvasti kunnanjohtajaan. Hän neuvottelee valtionhallinnon, elinkeinoelämän edustajien, maakuntansa vaikuttajien sekä useiden muiden seutukuntansa ihmisten kanssa. Monet kunnanjohtajat ovat aktiivisia myös kansainvälisesti. Näissä rooleissa kunnanjohtajat toimivat monella tavalla, toiset hyvin aktiivisesti ja toiset passiivisesti. Kunnanjohtajan näkyvä rooli kunnan ”ykkösenä” on luonteva seuraus siitä, että hän edustaa kunnan jatkuvuutta sekä luo uskoa kunnan elinvoimaisuuteen kunnan ulkopuolellekin.¹²⁰ Kunnanjohtaja on ainoa kunnan viranhaltija, jonka tehtävistä ja asemasta kunnan johdossa säädetään laissa. Lain säätely on kuitenkin hyvin väljä ja jättää tilaa tehtävänkuvan profiloinnille sekä toimivallan ja tehtävien jaolle muiden viranhaltijoiden sekä johtavien luottamushenkilöiden kesken.

3.6 Johtajasopimus kunnanjohtajan ja kunnan välillä

Kuntalain 410/2015 42 §:n mukaan kunnanjohtajan ja kunnan välille on tehtävä johtajasopimus, jossa on sovittava kunnan johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimus voi sisältää määräyksiä kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa huomioiden mitä hallintosäännössä määrätään. Johtajasopimukseen voidaan lisäksi ottaa määräyksiä niistä menettelytavoista,

¹¹⁹ Anni Jänntti – Kaija Majoinen, Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet. 2008, s. 33 ja 35.

¹²⁰ Kaija Majoinen ym. (toim.), Kunta –kahden johtajuuden areena. 2001, s. 35.

joilla mahdolliset erimielisyydet kunnanjohtajan viran hoitamiseen ratkaistaan kuntalain 43 §:ssä säädetyn menettelyn sijasta. Niin ikään johtajasopimuksessa voidaan määritellä kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta. Tällöin sopimuksen hyväksyy kunnanvaltuusto.¹²¹

Kunnanjohtajan ja kunnan väliset johtajasopimukset yleistyivät jo ennen kuin niistä oli säännös kuntalaissa. Johtajasopimuksen oikeudellinen sitovuus ja luonne ovat kuitenkin olleet epäselviä. Sopimusten mallina on ollut yksityisoikeudellisen yhteisön tai osakeyhtiön toimitusjohtajan johtajasopimus, mutta erot sopimusten välillä ovat olleet huomattavia. Osakeyhtiössä toimitusjohtaja on toimielin, jonka aseman ja tehtävät sopimus määrittelee, kun taas kunnanjohtaja on virkasuhteinen viranhaltija, jonka tehtävä, asema ja palvelussuhteen ehdot on määritelty lainsäädännön ja virkaehtosopimusten pohjalta. Näin ollen sopimisen ala jää selvästi kapeammaksi.¹²²

Kuntalakiin otettiin mukaan säännös kunnanjohtajan johtajasopimuksesta, koska johtamisen riitilanteisiin koettiin liittyvän oikeudellisia ongelmia. Kun johtajasopimuksesta säädetään kuntalaissa, on kysymys julkisoikeudellisesta sopimuksesta, jota koskevat erimielisyydet ratkaistaan hallinto-oikeudessa.¹²³ Johtajasopimuksen tavoitteena on lisäksi parantaa kunnanjohtajan työtulosten arviointia. Johtajasopimuksessa on mm. mahdollisuus määritellä kunnanjohtajan työlle tavoitteita sekä edellytyksiä niiden saavuttamiseksi ja erilaisia työn arvioinnin tapoja. Kunnanjohtajan tehtävä on vaativa ja laaja ja usein siinä onnistumista on haasteellista arvioida. On hyvin tärkeää, että jo kunnanjohtajan ottaessa virkaa vastaan, tehdään selväksi, mitä tavoitteita tehtävälle asetetaan ja kuinka kunnanjohtajan onnistumista pystytään arvioimaan.¹²⁴ Johtajasopimus on tehtävä kunnanjohtajan ja kunnan välillä ja siinä sovitaan edellytyksistä kunnan johtamiselle. Sopimuksen tarkoituksena on selkeyttää kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välistä työnjakoa sekä sopia yhteisistä pelisäännöistä. Koska johtajasopimuksesta säädetään ainoastaan yleisellä tasolla, voivat kunnat itse harkita sopimuksen tarkemman sisällön.¹²⁵

¹²¹ Kuntalaki 410/2015, 42 §.

¹²² Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 353 - 354.

¹²³ Emt. s. 354.

¹²⁴ Sini Sallinen – Anni Vainionpää, Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. 2015, s. 28.

¹²⁵ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015,0 s. 354.

Kunnanjohtajan johtajasopimus on viranomaisen asiakirja, joka on julkinen niin kuin laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, 1 §) on säädetty. Johtajasopimus hyväksytään kunnallisen toimielimen (pääsääntöisesti kunnanhallitus) päätöksellä ja se tulee toimielimen julkisen esityslistan liitteeksi pöytäkirjan tarkastamisen ja allekirjoittamisen jälkeen. Kunnanjohtajan johtajasopimus on niin sanottu sääntökokoelma, joka syntyy poliittisen prosessin ja kokemuksen tuloksena. Sen puitteissa kunnan poliittinen johto ja kunnanjohtaja toimivat erilaisissa tilanteissa. Johtajasopimus on työväline käytännön johtamiseen sekä niin sanottu pelisääntöasiakirja, johon kirjataan kunnanjohtajan työskentelyyn sekä kuntajohdon tehtäviin, työnjakoon ja rooliin liittyviä asioita. Siinä varaudutaan myös kuntajohtamisen ristiriitatilanteisiin (esim. kunnanjohtajan omaehtoinen irtisanoutuminen erokorvausta vastaan). Johtajasopimuksella on tavoiteltu sen varmistamista, että kuntalaissa mahdollistettu irtisanomismenettely perustuu ensisijaisesti ammatillisiin perusteisiin. Johtajasopimuksen avulla pyritään edistämään kommunikaatiota ja yhteistyön sujuvuutta kunnan poliittisen ja ammatillisen johdon kesken sekä takaamaan, että kunnassa keskustellaan säännöllisesti mm. kunnanjohtajan roolista.¹²⁶

Anu Kurkinen-Supperin kunnanjohtajan johtajasopimusta käsittelevän tutkimuksen tulosten perusteella johtajasopimus on koettu kunnissa pääsääntöisesti hyvänä käytäntönä kunnan johtamisessa niin luottamushenkilöjohdon kuin kunnanjohtajankin kannalta. Luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajien kesken näkemyksissä oli myös eroja niin kuntien välillä kuin kuntien sisälläkin.¹²⁷ Johtajasopimusta ei koeta välineenä kunnan arkisten ongelmien ratkaisuun ja sen vaikutusten arviointi saatetaan kokea vaikeana. Useimmiten sillä näyttää kuitenkin olevan vaikutusta kunnan johtamiseen, joka tiivistyy kuntajohtamisen ydinasioiden kokoamiseen. Luottamushenkilöjohto kokee johtajasopimuksen tärkeänä välineenä ja keinona ohjata kunnanjohtajan työn lisäksi myös kunnan kehittämisen suuntaa laajemmin. Lisäksi se näyttäytyy heille parhaimmillaan luottamushenkilöjohtamisen tukemisena ja vahvistamisena.¹²⁸

¹²⁶ Anu Kurkinen-Supperi, Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa. 2016, s. 176 - 177.

¹²⁷ Anu Kurkinen-Supperi, Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa. 2016, s. 323.

¹²⁸ Emt. s. 330 – 331.

3.7 Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin

Kuntalain 410/2015 43 § säätelee kunnanjohtajan irtisanomisesta ja siirtämisestä muihin tehtäviin. Kyseisen pykälän mukaan valtuustolla on toimivalta irtisanoa kunnanjohtaja tai vaihtoehtoisesti siirtää hänet toisiin tehtäviin, mikäli kunnanjohtaja ei nauti valtuuston luottamusta. Asia tulee viereille joko niin, että kunnanhallitus tekee asiasta esityksen tai vähintään neljäsosa valtuutetuista tekee asiaa koskevan aloitteen. Kunnanjohtajalle on ilmoitettava asian valmistelun yhteydessä, mihin tekijöihin luottamuksen menettäminen perustuu sekä varattava kunnanjohtajalla tilaisuus tulla kuuluksi.¹²⁹ Tällaisia perusteita voivat olla puutteet hallitus- ja valtuustoasioiden valmistelussa, johtamisessa tai kunnan etujen valvonnassa sekä lukkiutuneet suhteet luottamushenkilöihin¹³⁰. Kunnanjohtajan irtisanomis- tai toisiin tehtäviin siirtämissä päätöksien tekemiseen vaaditaan kahden kolmasosan valtuutetuista kannatus. Päätös on mahdollista panna täytäntöön välittömästi. Samalla kunnanjohtaja vapautetaan tehtäviensä hoidosta.¹³¹

Mahdollisuus irtisanoa kunnanjohtaja kahden kolmasosan enemmistön luottamuspulan perusteella tuli kunnalliseen lainsäädäntöön vuoden 1993 alusta alkaen, koska aiemmin poliittisten päätöksentekijöiden ja kunnanjohtajan välinen luottamuspula saattoi jatkua pitkään ilman ratkaisua. Valtuuston luottamuspulan lisäksi irtisanominen voi tapahtua myös viranhaltijalain perusteilla.¹³² Hallintovaliokunnan mietinnössä kuntalain muuttamisesta 1996 otetaan kantaa siihen, että kunnanjohtajan asema huomioiden halutaan varmistaa, että virkasuhdetta ei päätetä ilman asiallista perustetta, joka olisi rinnastettavissa ILO:n yleissopimuksessa¹³³ ilmaistuun pätevään perusteeseen liittyen työntekijän käytökseen, taitoon tai toimipaikan toimintaedellytyksiin. Näin ollen epäluottamuksen ilmoittaminen pelkästään ei riittäisi irtisanomisen perusteeksi.¹³⁴

Suomen Kuntaliiton vuonna 2014 valmistuneen vuosina 2005 – 2013 kunnanjohtajiin kohdistunutta epäluottamusta käsittelevän selvityksen mukaan kunnanjohtajan siirtämistä muihin tehtäviin on käytetty erittäin harvoin. Vuosina 2005 – 2013 on kunnanjohtaja siirretty ainoastaan kaksi kertaa

¹²⁹ Kuntalaki 410/2015, 43 §.

¹³⁰ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 358.

¹³¹ Kuntalaki 410/2015, 43 §.

¹³² Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 358.

¹³³ Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimukset: https://tem.fi/documents/1410877/2971009/ilo_yleissopimukset.pdf/995fef91-ccf5-4a3e-ada1-82c836cd347f.

¹³⁴ HaVM 8/1996 vp, s. 1-2.

toisiin tehtäviin luottamuspuolan seurauksena.¹³⁵ Tämän mahdollisuuden käyttö on varmasti haastavaa, koska kunnanjohtajalle tulisi taata samat edut kuin hänellä kunnanjohtajan tehtävässä oli ja toisaalta aseman menetys ja luottamuksen menetys johtaisivat todennäköisesti siihen, että kunnanjohtajan olisi hyvin haasteellista työskennellä mahdollisessa uudessa työtehtävässä menestyksekkäästi ja motivoituneesti.

3.8 Omistajaohjaus kunnassa

Kuntalain 410/2015 46 §:n mukaan omistajaohjaus tarkoittaa niitä toimenpiteitä, joilla kunta joko omistajana tai jäsenenä vaikuttaa yhtiön tai yhteisön toimintaan ja hallintoon. Toimenpiteet voivat liittyä perustamissopimuksiin ja muihin sopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, henkilövalintoihin sekä ohjeiden antamiseen eri yhteisöissä kuntaa edustaville henkilöille sekä muunlaiseen kunnan määräysvallan käyttöön.¹³⁶ Säännös on kuntalaissa uusi.

Hallituksen esityksen mukaan kuntalaissa on tarpeen huomioida kunnan toiminta kokonaisuutena sen laajennuttua julkis- ja yksityisoikeudellisesti organisoitujen ja säädeltyjen toimintamuotojen verkostoksi. Kokonaisuuden koordinointi ja hahmottaminen ovat vaikeutuneet, eikä eri toimijoiden tavoitteita ole välttämättä sidottu selkeästi kunnan strategiaan tavoitteisiin, jolloin toiminnan tavoitteille ei ole asetettu arvioitavia mittareita. Toimialan asiantuntemus saattaa olla suurelta osin kuntaorganisaation ulkopuolella ja näin ollen kunnalle on jäänyt vain tehtävän rahoitusvastuu. Peruslähtökohta kuntien omistajaohjauksessa on sama kuin yksityissektorillakin eli huolehtia siitä, että yritysjohto toimii omistajan edun mukaisesti. Kunnissa omistajaohjaus on lisäksi viestintää omistajan vaatimuksista ja tavoitteista kuntakonsernin yhteisöjen, osakkuusyhteisöjen sekä yhteistoimintaorganisaatioiden johdolle.¹³⁷ Erittäin merkittäviä omistajaohjauksen toimenpiteitä ovat ohjeiden antaminen yhteisöissä ja säätiöissä kuntaa edustaville henkilöille sekä henkilövalinnat. Ohjeiden antaminen on kunnan kannan ottamista yhteisössä vireillä oleviin ajankohtaisiin asioihin. Kunnanhallituksen sekä muun konsernijohdon tehtävänä on yhteisön toiminnan aktiivinen seuraaminen, johon kunnan ohjeistus perustuu. Kuntastrategiaan kirjatut omistamisen tavoitteet toimivat lähtökohtana

¹³⁵ Sirkka-Liisa Piipponen, Kunnanjohtajiin kohdistunut epäluottamus vuosina 2005 – 2013. 2014, s. 6.

¹³⁶ Kuntalaki 410/2015, 46 §.

¹³⁷ HE 268/2014, 2.4.7.

kunnan antamille ohjeille ja kannanotoille.¹³⁸ Omistajaohjaus asettaa poliittisen johtamisen kunnassa entistä haastavamman tehtävän eteen. Kunta joutuu käyttämään johtamisessa erilaisia ohjausmenetelmiä tilanteen ja tehtävän mukaan.¹³⁹

Kuntastrategiassa valtuusto linjaa kunnan omistajapolitiikan. Siinä määritellään, millaista omaisuutta hankitaan sekä missä hankkeissa ja tehtävissä kunta on mukana sijoittajana tai omistajana. Omistajapolitiikassa määritellään lisäksi omistuksen tarkoitus, merkitys ja tavoitteet. Kuntakonserniin kuuluvalla yhtiöllä tulee aina olla kunnan toiminnasta johdettavissa oleva strateginen tavoite. Yhtiöt toteuttavat tuloksellisesti näitä tavoitteita kunnan kokonaisuuteen perustuen. Omistajapolitiikassa kunta asettaa yhtiöille strategisia kehittämistavoitteita. Lisäksi tavoitteita asetetaan toiminnan tuloksellisuudelle, vaikuttavuudelle, kustannustehokkuudelle, laadulle, omaisuuden arvon kehitymiselle ja tulokselliselle käytölle sekä toiminnan kannattavuudelle.¹⁴⁰

3.9 Kunnan konsernijohto

Valtuusto päättää kunnan omistajaohjauksen periaatteista sekä konserniohjeesta. Vastuu konserniohjeen toteutuksesta on konsernijohtolla.¹⁴¹ Kuntalain 410/2015 48 §:n mukaan kunnan konsernijohtoon muodostavat kunnanhallitus, kunnanjohtaja/pormestari sekä muut hallintosäännössä määritellyt viranomaiset. Näitä voivat olla esim. viranhaltijat, luottamushenkilöt tai muut toimielimet. Jos esimerkiksi kunnan tytäryhteisö toimii lautakunnan tehtäväalueella, voi olla tarkoituksenmukaista, että kyseinen lautakunta sekä sen viranhaltijajohto kuuluvat konsernijohtoon hallintosäännön määräyksen perusteella. Kunnan hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon tehtävien lisäksi myös konsernijohtoon kuuluvien välisestä toimivallan jaosta.¹⁴² Hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon toimivallan jaosta ja tehtävistä. Konsernijohtoon tulee vastata omistajaohjauksen toteuttamisesta kuntakonsernissa ja konsernivalvonnan järjestämisestä, mikäli hallintosäännössä ei toisin määrätä.¹⁴³ Omistajaohjauksen keskeisenä tarkoituksena on huolehtia, että kunnan tytäryhteisöjen toiminnassa huomioidaan kuntakonsernin kokonaisuus. Konsernivalvonnalla tarkoitetaan tytäryhteisöjen taloudellisen

¹³⁸ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 373.

¹³⁹ Sakari Möttönen, Kunnan poliittisen johtamisen uudistaminen – kokemuksia, näkemyksiä ja ehdotuksia. 2012, s. 46 – 47.

¹⁴⁰ Sini Sallinen (toim.), Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut. 2015, s. 23.

¹⁴¹ Sini Sallinen – Anni Vainionpää, Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. 2015, s. 31.

¹⁴² Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 383.

¹⁴³ Kuntalaki 410/2015, 48 §.

aseman analysointia, seuranta ja raportointia sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Konsernivalvonnassa seurataan erityisesti valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista ja konserniohjeen noudattamista sekä riskienhallintajärjestelmien toimivuutta tytäryhteisöissä.¹⁴⁴

Kuntalain 410/2015 47 § säätelee kunnan tytäryhteisöjen toimintaa sekä konserniohjetta. Sen mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava, että kunnan tytäryhteisöt huomioivat toiminnassaan kuntakonsernin kokonaisedun. Tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanoissa on huomioitava yhteisön toimialan kannalta riittävä liiketoiminnan ja talouden asiantuntemus. Konserniohjetta sovelletaan sekä kunnan tytäryhteisöihin että osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen soveltuvin osin. Konserniohjeessa annetaan määräyksiä mm. kuntakonsernin talouden sekä investointien ohjauksesta ja suunnittelusta, velvoitteesta kunnan kannan hankkimiseen asiasta ennen päätöksentekoa, konsernivalvonnan, raportoinnin ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta ja tiedottamisesta.¹⁴⁵

Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014 tuodaan esille Suomen Kuntaliiton vuonna 2005 kunnille antama suositus konserniohjeen laadinnasta. Suosituksessa käsitellään konserniohjauksessa käytettäviä keinoja sekä konserniohjeen laatimista ja sitovuutta, kunnan omistajapolitiikkaa sekä toimivallan jakoa kunnan toimielinten kesken kunnan konserniohjauksessa. Suositus sisältää lisäksi näkökohtia konsernipalveluista, keskitetyistä konsernitoiminnoista sekä kuntakonsernin tarkastuksesta. Ohjauksen tavoitteena on hälventää kunnallisen omistuksen näkymättömyyttä ja tuoda omistajan tahto näkyviin yhteisön toiminnassa.¹⁴⁶

Kuntalain omistajaohjauksen velvoitteet korostavat kunnan ammatillisen ja poliittisen johtamisen vastuita aiempaa enemmän. Laki edellyttää konsernijohtamisen ja omistajaohjauksen toimintakäytäntöjen arviointia. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus lisää paineita omistajaohjauksen kehittämiseksi. Osapuolten välinen vuorovaikutus on keskeinen onnistumisen kriteeri konserniohjauksessa. On kunnan ja tytäryhteisön molempien etu, että yhtiön taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet

¹⁴⁴ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s. 383 - 384.

¹⁴⁵ Kuntalaki 410/2015, 47 §.

¹⁴⁶ HE 268/2014, 2.4.7.

on asetettu ymmärrettävästi ja selkeästi. Täsmälliset tavoitteet mahdollistavat säännöllisen raportoinnin sekä tuloksellisen toiminnan seurannan ja arvioinnin. Voimassa oleva kuntalaki mahdollistaa ja tukee kuntakonsernin ja kunnan toiminnan johtamisen vaikuttavuuden parantamista.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Sini Sallinen – Anni Vainionpää, Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. 2015, s. 31.

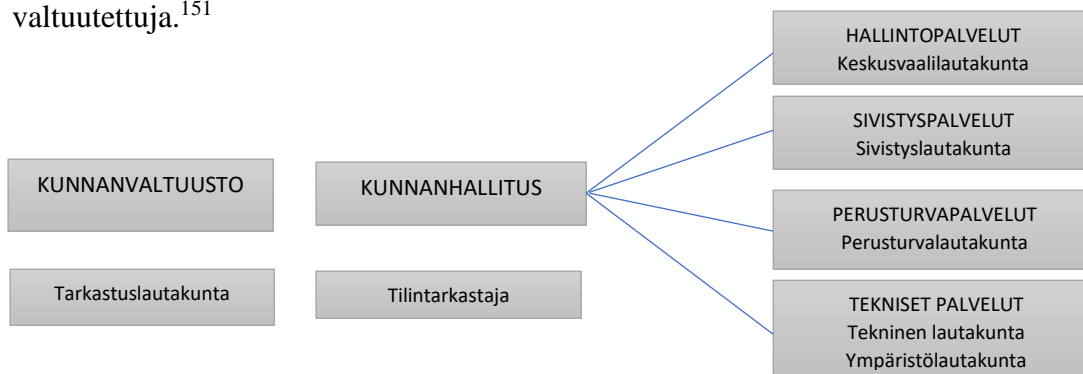
4 KUNNANHALLITUKSEN JA KUNNANJOHTAJAN TOIMIVALTA SEKÄ KUNNANHALLITUKSEN PÄÄTÖKSENTEKO TUTKIMUSKUNNISSA

4.1 Tutkimuskuntien hallinnon ja johtamisen esittely

Tässä kappaleessa esittelen lyhyesti tutkimukseni kunnat, jotta lukija pystyy suhteuttamaan tutkimustuloksia suhteessa kunnan kokoon ja hallinnon järjestämiseen. Esittelen kuntien asukasluvun, valtuuston poliittisen jakauman sekä hallinto- ja johtamisorganisaatiot.

4.1.1 Hämeenkyrön kunta

Hämeenkyrö on noin 10 596¹⁴⁸ asukkaan kunta Luoteis-Pirkanmaalla. Kunnan tuloveroprosentti on 22 vuonna 2018¹⁴⁹. Hämeenkyrön kunnanvaltuustossa on 35 valtuutettua. Suurin poliittinen puolue on Suomen Keskusta kahdeksalla (8) valtuutetulla. Muut valtuustopaikat jakautuvat seuraavasti: Kansallinen Kokoomus 7, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue 7, Perussuomalaiset 5, Vasemmistoliitto 5, Kristillisdemokraatit 2 ja Vihreä Liitto 1.¹⁵⁰ Kunnanhallituksessa on yhdeksän (9) jäsentä, joista jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat valtuutettuja.¹⁵¹



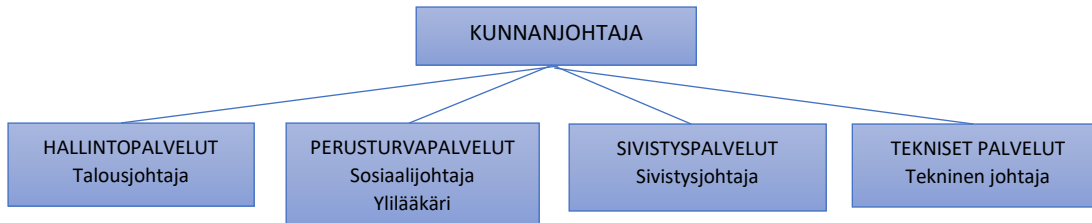
Kuvio 4. Hämeenkyrön kunnan luottamushenkilöorganisaatio (Hämeenkyrön kunnan toimintakertomus 2017, s. 5).

¹⁴⁸ Hämeenkyrön kunnan tilinpäätös 2017, s. 12. [http://hameenkyro.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kunnanhallitus/Kokous_2632018/Tilinpaumlaumltoumls_2017\(1396\)](http://hameenkyro.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kunnanhallitus/Kokous_2632018/Tilinpaumlaumltoumls_2017(1396)).

¹⁴⁹ Hämeenkyrön kunnanvaltuuston päätöspöytäkirja 13.11.2017, § 53.

¹⁵⁰ Hämeenkyrön kunnan verkkosivut: <http://www.hameenkyro.fi/>.

¹⁵¹ Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö. 2017, § 95 s. 27.



Kuvio 5. Hämeenkyrön kunnan viranhaltijaorganisaatio (Hämeenkyrön kunnan toimintakertomus 2017, s. 5).

Hämeenkyrön kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaatiot ovat kohtuullisen perinteisiä ja yksinkertaistettuja yllä olevien organisaatiokaavioiden mukaan. Hämeenkyrön kunnan hallintosääntön mukaan sen toimielinorganisaatioon kuuluvat valtuusto, kunnanhallitus ja sen alainen henkilöstöjaosto sekä seuraavat lautakunnat ja jaostot: keskusvaalilautakunta, tarkastuslautakunta, perusturvalautakunta ja sen alainen yksilöasioiden jaosto, sivistyslautakunta, tekninen lautakunta sekä ympäristölautakunta. Viranhaltijaorganisaatio jakautuu neljään palvelualueeseen: hallintopalveluihin, perusturvapalveluihin, sivistyspalveluihin ja teknisiin palveluihin. Palvelualueita johtavat palvelujohtajat. Kunnanjohtaja ei toimi palvelujohtajana.¹⁵² Kunnanjohtaja toimii esittelijänä kunnanhallituksessa ja hallituksen alaisessa henkilöstöjaostossa¹⁵³

4.1.2 Oriveden kaupunki

Orivesi on noin 9 400 asukkaan kaupunki Koillis-Pirkanmaalla¹⁵⁴. Kaupungin tuloveroprosentti on 22 vuonna 2018¹⁵⁵. Kaupunginvaltuustossa on 31 valtuutettua. Suurimpia puolueita ovat Kansallinen Kokoomus ja Suomen Sosialidemokraattinen puolue, molemmat yhdeksällä (9) valtuutetulla. Muut valtuustopaikat jakautuvat seuraavasti: Suomen Keskusta 6, Vasemmistoliitto 3, Perussuomalaiset 2, Vihreä Liitto 1 ja Kristillisdemokraatit 1.¹⁵⁶ Kaupunginhallituksessa on yhdeksän (9) jäsentä, joista jokaisella on henkilökohtainen varajäsen.¹⁵⁷

¹⁵² Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö 2017, s. 21.

¹⁵³ Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö 2017, s. 27.

¹⁵⁴ Oriveden kaupungin verkkosivut: <http://www.orivesi.fi/fi/orivesi-info/tietoja-orivedesta>.

¹⁵⁵ Oriveden kaupunginvaltuuston päätöspöytäkirja 23.10.2017, § 89.

¹⁵⁶ Oriveden kaupungin verkkosivut: <http://www.orivesi.fi/fi/orivesi-info/tietoja-orivedesta>.

¹⁵⁷ Oriveden kaupungin hallintosääntö 2017, 8 § s. 9.



Kuvio 6. Oriveden kaupungin luottamushenkilöorganisaatio (Oriveden kaupungin verkkosivut: http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Oriveden_luottamushlo_organisaatio_01062017.pdf. Vierailtu 28.4.2018.)

Oriveden kaupungissa on valtuusto, kaupunginhallitus ja sen alaiset henkilöstöjaosto ja kehittämistoimikunta sekä seuraavat lautakunnat ja jaostot: tarkastuslautakunta, elämänlautulautakunta, lasten ja nuorten lautakunta, tekninen lautakunta ja sen alainen tiejaosto sekä ympäristölautakunta¹⁵⁸. Muista tutkimuskunnista poiketen Oriveden kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ei järjestä kaupunki itse vaan palvelut järjestää Oriveden kaupungin ja Tampereen kaupungin muodostama sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alue, jonka vastuukuntana on Tampereen kaupunki. Oriveden kaupungilla on yksi jäsen ja hänellä henkilökohtainen varajäsen Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystalokunnassa sekä sen jaostossa ja Tampereen vammaisneuvostossa ja vanhusneuvostossa.¹⁵⁹ Kaupungin henkilöstöorganisaatio jakautuu kolmeen palvelukeskukseen, jotka ovat: hallinto- ja talouspalvelukeskus, kasvatus- ja opetuspalvelukeskus sekä tekniikka- ja ympäristöpalvelukeskus. Palvelukeskuksia johtavat palvelukeskusten johtajat. Kaupunginjohtaja ei toimi palvelukeskuksen johtajana.¹⁶⁰ Kaupunginjohtaja toimii esittelijänä kaupunginhallituksessa sekä sen alaisessa henkilöstöjaostossa¹⁶¹.

¹⁵⁸ Oriveden kaupungin hallintosääntö 2017, s. 9.

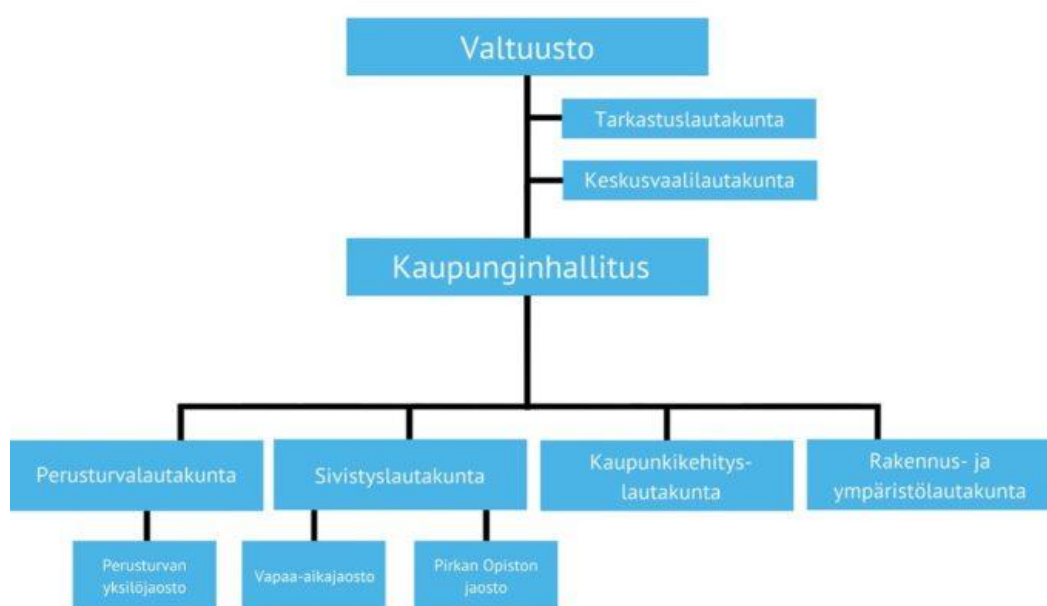
¹⁵⁹ Emt. s. 10.

¹⁶⁰ Emt. s. 11 – 12.

¹⁶¹ Emt. s. 7.

4.1.3 Nokian kaupunki

Nokia on 33 320¹⁶² asukkaan kaupunki Pirkanmaalla, Tampereen välittömässä läheisyydessä. Nokian kaupungin tuloveroprosentti on 20,5 vuonna 2018¹⁶³. Nokian kaupunginvaltuustossa on 51 valtuutettua. Suurin puolue on Kansallinen Kokoomus 12 valtuutetulla. Muut valtuustopaikat jakautuvat seuraavasti: Vihreä Liitto 11, Suomen Sosialidemokraattinen puolue 10, Vasemmistoliitto 9, Perussuomalaiset 4, Kristillisdemokraatit 2, Suomen Keskusta 2 ja Suomen Kommunistinen Puolue 1.¹⁶⁴ Nokian kaupunginhallituksessa on yhdeksän (9) jäsentä, joista jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Kaikki jäsenet ja varajäsenet ovat valtuutettuja.¹⁶⁵



Kuvio 7. Nokian kaupungin luottamushenkilöorganisaatio (Nokian kaupungin verkkosivut: <https://www.nokiankaupunki.fi/kaupunki-ja-hallinto/paatoksenteko/>. Vierailtu 27.4.2018.)

¹⁶² Nokian kaupungin tilinpäätös 2017, s. 4. <http://nokiankaupunki.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktweb-scr/epjattn.htm?KH+26%2e3%2e2018%2015%3a00+95+0>.

¹⁶³ Nokian kaupunginvaltuuston päätöspöytäkirja 13.11.2017, § 124.

¹⁶⁴ Nokian kaupungin tilinpäätös 2017, s. 8. <http://nokiankaupunki.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktweb-scr/epjattn.htm?KH+26%2e3%2e2018%2015%3a00+95+0>.

¹⁶⁵ Nokian kaupungin hallintosääntö 2017, 9 § s. 8.



Kuvio 8. Nokian kaupungin organisaatio (Nokian kaupungin verkkosivut: <https://www.nokiankaupunki.fi/kaupunki-ja-hallinto/organisaatio/>. Vierailtu 27.4.2018.)

Nokian kaupungin päätöksenteko- ja viranhaltijaorganisaatiot ovat niin ikään perinteisiä. Kaupungissa on valtuusto ja kaupunginhallitus sekä seuraavat lautakunnat ja jaostot: perusturvalautakunta ja sen alainen yksilöjaosto, sivistyslautakunta ja sen alainen vapaa-aikajaosto, kaupunkikehityslautakunta, rakennus- ja ympäristölautakunta, tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta. Tämän lisäksi Nokian kaupungilla on Lempäälän, Pirkkalan ja Vesilahden kuntien kanssa yhteinen Pirkan opiston jaosto sivistyslautakunnan alaisuudessa. Hallintosäännössä on myös kirjattu, että kaupunkikehityslautakunnalla voi olla tiejaosto.¹⁶⁶ Nokian kaupungin henkilöstö-/palveluorganisaatio jakautuu neljään palvelualueeseen, jotka ovat: kaupunkikehityspalvelut, konsernipalvelut, perusturvapalvelut ja sivistyspalvelut. Palvelualueita johtavat palvelualuejohtajat. Kaupunginjohtaja ei toimi palvelualuejohtajana.¹⁶⁷ Kaupunginjohtaja toimii esittelijänä kaupunginhallituksessa¹⁶⁸.

4.1.4 Ylöjärven kaupunki

Ylöjärvi on 32 891¹⁶⁹ asukkaan kaupunki Luoteis-Pirkanmaalla. Kaupungin tuloveroprosentti on 20,5 vuonna 2018¹⁷⁰. Kaupunginvaltuustossa on 51 valtuutettua. Suurin puolue on Kansallinen Kokoomus 12 valtuutetulla. Muut valtuustopaikat jakautuvat seuraavasti: Suomen Sosialidemokraattinen Puolue 10, Vihreä Liitto 8, Suomen Keskusta 7, Perussuomalaiset 6, Vasemmistoliitto 5 ja

¹⁶⁶ Nokian kaupungin hallintosääntö 2017, s. 7.

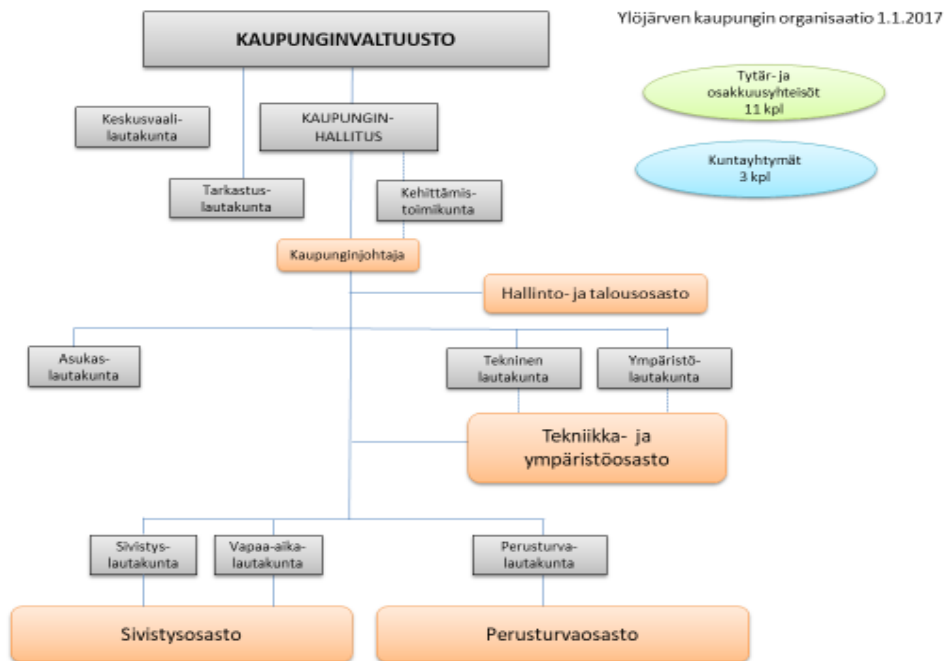
¹⁶⁷ Emt. s. 10.

¹⁶⁸ Emt. s. 12.

¹⁶⁹ Ylöjärven kaupungin verkkosivut: <https://www.ylojarvi.fi/ylojarvi-tietoa/>.

¹⁷⁰ Ylöjärven kaupungin verkkosivut: <https://www.ylojarvi.fi/ylojarvi-tietoa/tilastot/>.

Kristillisdemokraatit 3.¹⁷¹ Kunnan tuloveroprosentti on 20,5 vuonna 2018¹⁷². Ylöjärven kaupungin-
hallituksessa on 11 jäsentä, joista jokaisella on henkilökohtainen varajäsen¹⁷³.



Kuvio 9. Ylöjärven kaupungin organisaatio (Ylöjärven kaupungin verkkosivut: <https://www.ylojarvi.fi/paatoksenteko-ja-hallinto/>. Vierailtu 27.4.2018.)

Ylöjärven kaupungin luottamushenkilöorganisaatioon kuuluvat yllä olevan kaavion mukaan kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus ja sen alainen kehittämistoimikunta sekä seuraavat lautakunnat: keskusvaalilautakunta, tarkastuslautakunta, asukaslautakunta, tekninen lautakunta, ympäristölautakunta, sivistyslautakunta, vapaa-aikalautakunta ja perusturvalautakunta.¹⁷⁴ Kaupunginjohtaja toimii kaupunginhallituksen ja sen alaisen kehittämistoimikunnan esittelijänä¹⁷⁵. Ns. perinteisestä rakenteesta poikkeavana voidaan Ylöjärven luottamushenkilöorganisaatiossa pitää asukaslautakuntaa, jonka tehtävänä on mm. koota ja käsitellä kuntalaisilta, järjestöiltä ym. tulleita esityksiä, järjestää poikkihallinnollisia ja laaja-alaisia kyselyjä sekä mielipidetiedusteluja, arvioida kuntalaisvaikuttamista jne.¹⁷⁶

¹⁷¹ Ylöjärven kaupungin tilinpäätös 2017, s. 18. <http://www2.ylojarvi.fi/Dynasty/kokous/20184643-16-1.PDF>.

¹⁷² Ylöjärven kaupungin verkkosivut: <https://www.ylojarvi.fi/ylojarvi-tietoa/tilastot/>.

¹⁷³ Ylöjärven kaupungin hallintosääntö 2017, 85 § s. 26.

¹⁷⁴ Ylöjärven kaupungin verkkosivut: <https://www.ylojarvi.fi/paatoksenteko-ja-hallinto/>.

¹⁷⁵ Ylöjärven kaupungin hallintosääntö 2017, s. 26.

¹⁷⁶ Emt. s. 39.

Ylöjärven kaupungin henkilöstöorganisaatio jakautuu neljään osastoon, jotka ovat: hallinto- ja talousosasto, tekniikka- ja ympäristöosasto, sivistysosasto sekä perusturvaosasto.¹⁷⁷ Kaupunginjohtaja toimii hallinto- ja talousosaston johtajana¹⁷⁸.

4.1.5 Hämeenlinnan kaupunki

Hämeenlinna on 67 674 asukkaan kaupunki Kanta-Hämeessä. Kaupungin tuloveroprosentti on 20,75 vuonna 2018.¹⁷⁹ Kaupunginvaltuustossa on 51 valtuutettua. Suurimmat puolueet ovat Suomen Sosialidemokraattinen Puolue ja Kansallinen kokoomus molemmat 14 valtuutetulla. Muut valtuustopaikat jakautuvat seuraavasti: Vihreä Liitto 6, Perussuomalaiset 6, Suomen Keskusta 5, Kristillisdemokraatit 3 ja Vasemmistoliitto 3.¹⁸⁰ Hämeenlinnan kaupunginhallituksessa on 11 jäsentä, joista jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Kaupunginhallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat valtuutettuja.¹⁸¹

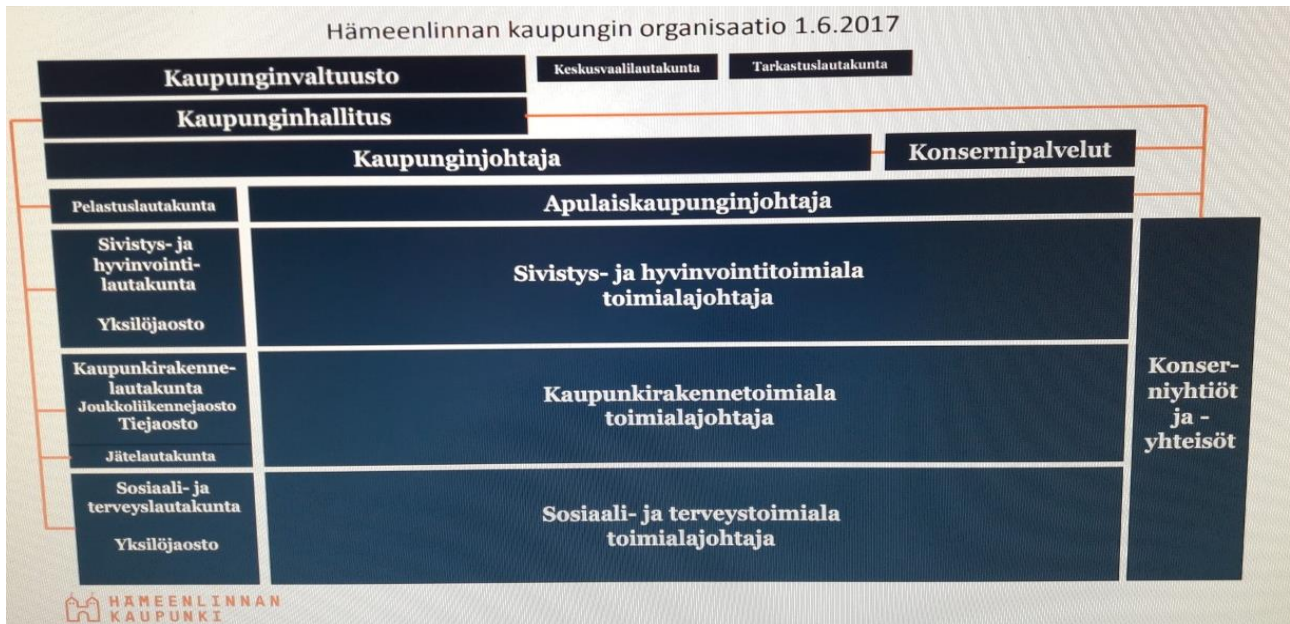
¹⁷⁷ Ylöjärven kaupungin verkkosivut: <https://www.ylojarvi.fi/paatoksenteke-ja-hallinto/>.

¹⁷⁸ Ylöjärven kaupungin hallintosääntö 2017, s. 29.

¹⁷⁹ Hämeenlinnan kaupungin verkkosivut: <http://www.hameenlinna.fi/Kaupunki-info/>

¹⁸⁰ Hämeenlinnan kaupungin verkkosivut: http://hameenlinna.tweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/lumu_kokoonpano.htm.

¹⁸¹ Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö 2017, 3 § s. 9.



Kuvio 10. Hämeenlinnan kaupungin organisaatio (Hämeenlinnan kaupungin verkkosivut: <http://www.hameenlinna.fi/pages/561581/170209Johtamisj%C3%A4rjestelm%C3%A4.pdf>. Viitattu 27.4.2018.)

Hämeenlinnan kaupungin luottamushenkilöorganisaation muodostavat valtuusto ja kaupunginhallitus sekä seuraavat lautakunnat ja jaostot: tarkastuslautakunta, keskusvaalilautakunta, sosiaali- ja terveyslautakunta sekä sen alainen yksilöjaosto, sivistys- ja hyvinvointilautakunta ja sen alainen yksilöjaosto, kaupunkirakennelautakunta sekä sen alaiset tiejaosto ja joukkoliikennejaosto. Lisäksi kaupungilla on pelastuslautakunta, joka on maakunnallinen yhteislautakunta ja jätelautakunta, joka on alueellinen yhteislautakunta. Kaupunginhallituksen esittelijöinä toimivat kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja.¹⁸² Hämeenlinnan kaupungin henkilöstöorganisaatio jakautuu konsernipalveluihin sekä toimialoihin¹⁸³. Toimialoja ovat sivistys- ja hyvinvointitoimiala, kaupunkirakennetoimiala sekä sosiaali- ja terveystoimiala¹⁸⁴. Kaupunginjohtaja johtaa konsernipalveluita¹⁸⁵.

¹⁸² Hämeenlinnan kaupungin hallintosäntö 2017, s. 9.

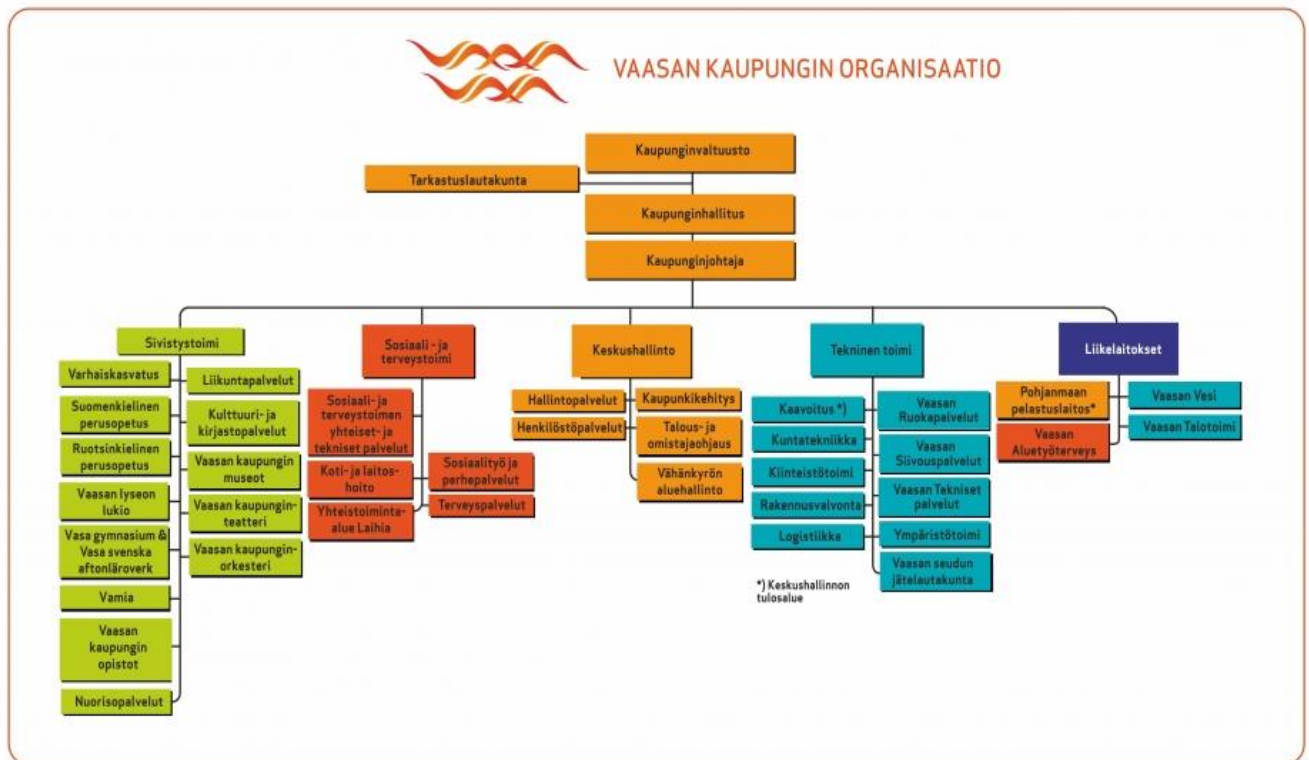
¹⁸³ Emt. s. 23.

¹⁸⁴ Hämeenlinnan kaupungin verkkosivut: <http://www.hameenlinna.fi/pages/561581/170209Johtamisj%C3%A4rjestelm%C3%A4.pdf>.

¹⁸⁵ Hämeenlinnan kaupungin hallintosäntö 2017, s. 25.

4.1.6 Vaasan kaupunki

Vaasa on 67 392 asukkaan kaupunki Pohjanmaalla. Vaasalaisista 68,6 % on suomenkielisiä, 22,8 % ruotsinkielisiä ja 8,5 % muun kielisiä.¹⁸⁶ Kaupungin tuloveroprosentti on 20 vuonna 2018¹⁸⁷. Kaupunginvaltuustossa on 59 valtuutettua. Suurin puolue on Ruotsalainen Kansanpuolue 18 valtuutetulla. Muut valtuustopaikat jakautuvat seuraavasti: Suomen Sosialidemokraattinen Puolue 13, Kansallinen Kokoomus 10, Perussuomalaiset 6, Vasemmistoliitto 4, Vihreä Liitto 4, Suomen Keskusta 2 ja Kristillisdemokraatit 2.¹⁸⁸ Vaasan kaupunginhallituksessa on 11 jäsentä, joista jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Kaupunginhallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat valtuutettuja tai vara-valtuutettuja.¹⁸⁹



Kuvio 11. Vaasan kaupungin organisaatio (Vaasan kaupungin verkkosivut: <https://www.vaasa.fi/kaupungin-organisaatio>. Vierailtu 27.4.2018.)

¹⁸⁶ Vaasan kaupungin verkkosivut: <https://www.vaasa.fi/node/11391/>.

¹⁸⁷ Vaasan kaupunginvaltuuston pöytäkirja 13.11.2017 § 122. http://tweb.vaasa.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktweb-scr/pk_asil_tweb.htm?+bid=3880.

¹⁸⁸ Vaasan kaupungin tilinpäätös 2017, s. 4. http://tweb.vaasa.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktweb-scr/epjattn_tweb.htm?+id=475785.

¹⁸⁹ Vaasan kaupungin hallintosääntö 2017, 8 § s. 7.



Kuvio 12. Vaasan kaupungin luottamushenkilöorganisaatio (Vaasan kaupungin verkkosivut: https://www.vaasa.fi/sites/default/files/vaasa_luottamushenkilo_organisaatio_2017_suomi.pdf).

Vaasan kaupungilla on tutkimuskunnistani laajin luottamushenkilöorganisaatio, johon kuuluvat valtuuston ja kaupunginhallituksen ja sen alaisten suunnittelu-, yleis- ja konsernijaostojen lisäksi seuraavat lautakunnat, jaostot ja johtokunnat: tarkastuslautakunta, keskusvaalilautakunta, kasvatus- ja opetuslautakunta sekä sen alaiset suomen ja ruotsinkieliset jaostot ja yksilöasian jaosto, koulutuslautakunta sekä sen alaiset suomen ja ruotsinkieliset jaostot, kulttuuri- ja liikuntalautakunta sekä sen alaiset kulttuuri- ja liikuntajaosto, Vähänkyrön aluelautakunta sekä sen alaiset Pohjanmaan pelastuslaitoksen johtokunta ja Kyrönmaan työpaja Arpeetin johtokunta, sosiaali- ja terveyslautakunta sekä sen alaiset yksilöasian jaosto, Vaasan ja Laihian aluejaosto ja Vaasan aluettyöterveyden johtokunta, tekninen lautakunta sekä sen alainen teknisten liikelaitosten johtokunta ja rakennus- ja ympäristölautakunta sekä sen alainen jätelautakunta.¹⁹⁰ Kaupunginjohtaja toimii kaupunginhallituksen esittelijänä sekä sen alaisten jaostojen esittelijänä, ellei esittelytoimivaltaa ole osoitettu kaupungin keskushallinnon toisen viranhaltijan tai jonkun tulosalueen johtajan tehtäväksi¹⁹¹. Viranhaltijaorganisaatio koostuu keskushallinnosta sekä kolmesta toimialasta, jotka ovat sivistystoimiala, sosiaali- ja

¹⁹⁰ Vaasan kaupungin verkkosivut: https://www.vaasa.fi/sites/default/files/vaasa_luottamushenkilo_organisaatio_2017_suomi.pdf.

¹⁹¹ Vaasan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 13.

terveystoimiala sekä tekninen toimiala. Toimialoja johtavat toimialajohtajat kaupunginjohtajan alaisuudessa. Kaupunginjohtaja johtaa kaupungin keskushallintoa.¹⁹²

4.2 Tutkimuskuntien hallintosäätöjen vertailu

4.2.1 Yleisiä huomioita tutkimuskuntien hallintosäännöistä

Kuntalain 91 §:n 2 momentissa säädetään valtuuston oikeudesta siirtää toimivaltaansa edelleen kunnan toiselle viranomaiselle. Viranomaisia ovat kunnan toimielimet, luottamushenkilöt sekä viranhaltijat.¹⁹³ Delegoinnin mahdollistaminen lainsäädännössä perustuu hallinnon tehokkuusajatteluun, joka kiteytyy niin sujuvampaan päätöksentekoon kuin myös valtuuston vapauttamiseen vähäpätöisempien asioiden käsittelystä jättäen näin aika paneutua suurempiin kysymyksiin¹⁹⁴. Toimivallan siirto tehdään hallintosäännön kautta. Jokaisessa Suomen kunnassa ja kuntayhtymässä tulee olla hallintosäätö, joka on keskeinen ohjausväline kunnan hallinnossa ja toiminnassa. Kuntalain 410/2015 90 § säätelee hallintosäännön sisältöä peräti 28 asian osalta, jotka liittyvät toiminnan ja hallinnon järjestämiseen, päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn sekä valtuuston toimintaan. Hallintosäännöllä valtuusto ei ratkaise lopullisesti toimivaltaista viranomaista, sillä viranomaisella on edelleen oikeus siirtää valtuuston sille osoittamaa toimivaltaa edelleen.¹⁹⁵ Suomen Kuntaliitto on laatinut hallintosäätömallin tukemaan kuntien hallintosäätöjen valmistelua.¹⁹⁶

Kaikki tutkimukseni kunnat ovat päivittäneet hallintosäätönsä uuden kuntalain (410/2015) 1.6.2017 alkaneen voimaanastumisen jälkeen. Kunnat ovat käyttäneet hallintosäännön uudistustyössään hyvin paljon Suomen Kuntaliiton vuonna 2016 tekemää mallia kuntien hallintosäännöstä. Selkeimmin mallin pohjalta hallintosäätönsä ovat laatineet Hämeenlinna, Nokia, Orivesi ja Vaasa. Hämeenkyrö ja Ylöjärvi ovat laatineet uudet hallintosäätönsä päivittämällä edelliset hallintosäännöt ja näin ollen ne eivät mukaile selkeästi Kuntaliiton mallia, mutta niistä löytyvät kuitenkin hyvin pitkälti samat elementit kuin muidenkin tutkimuskuntien hallintosäännöistä. Ylöjärven kaupungin hallintosäätö

¹⁹² Vaasan kaupungin hallintosäätö 2017, s. 12.

¹⁹³ Heikki Harjula, Kunnan kokousmuisti. 2017, s. 12.

¹⁹⁴ Kauko Heuru, Kunnan päätösvallan siirtyminen. 2000, s. 221.

¹⁹⁵ Emt. s. 13.

¹⁹⁶ Riitta Myllymäki (toim.), Kunnan hallintosäätö. 2016, s. 3.

poikkesi kuitenkin muista kunnista siinä mielessä, että siinä ei oteta kantaa lainkaan konsernihallintoon – sen järjestämiseen, valvontaan ja ohjaukseen – kuten muiden kuntien hallintosäännöissä on tehty ja kuten kuntalain 410/2015 48 §:ssä edellytetään. Näin ollen Ylöjärven kaupungin hallintosääntö ei käsittele koko kaupunkikonsernin toimintaa vaan ainoastaan kaupungin toimintaa. Konsernin kokoonpanosta ym. on päätetty osana kaupungin konserniohjetta¹⁹⁷.

Kunnanhallitus

Liitteenä 1 on yhteenvedotaulukko kunnanhallitusten ja kunnanjohtajien toimivallan jaosta tutkimuskunnissa niiden voimassaolevien hallintosääntöjen mukaan. Kuntalaissa kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan tehtäviä, toimintaa ja toimivaltaa säätelevät pykälät 38 – 41 ja 102 on pääsääntöisesti lähes kirjaimellisesti sisällytetty kaikkien tutkimuskuntien hallintosääntöihin. Kunnanhallituksen keskeisestä toimivallasta ja tehtävistä löytyy kirjaus kaikkien tutkimuskuntien osalta seuraavista asioista:

- 1) vastaa kunnan hallinnosta ja taloudesta,
- 2) huolehtii kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä,
- 3) päättää selityksen antamisesta valtuuston päätöstä koskevan valituksen johdosta, mikäli kunnanhallitus katsoo voivansa yhtyä valtuuston päätöksen lopputulokseen (Hämeenlinnan osalta jossain määrin tämä toimivalta myös kaupunginjohtajalla ja apulaiskaupunginjohtajalla),
- 4) hyväksyy talousarvioon perustuvan käyttösuunnitelman oman toimialueensa osalta,
- 5) päättää muista rahatoimen hoitamiseen liittyvistä asioista, mitä ei ole hallintosäännössä muille määrätty.

Jokaisessa tutkimuskunnassa hallituksen jäsenillä on läsnäolo- ja puheoikeus valtuuston kokouksissa. Kaikkien muiden kuntien paitsi Hämeenkyrön hallintosääntöön on lisäksi kirjattu, että kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan on oltava läsnä valtuuston kokouksessa. Hämeenlinnassa myös apulaiskaupunginjohtajan on oltava läsnä ja Vaasassa läsnäoloon on lisäksi velvoitettu toimialajohtajat. Kaikissa kunnissa kunnanhallitukset voivat nimetä edustajansa lautakuntien kokouksiin lukuun ottamatta tarkastuslautakuntaa ja vaalilautakuntaa.

¹⁹⁷ Ylöjärven kaupungin verkkosivut: <https://www.ylojarvi.fi/site/assets/files/8095/konserniohje.pdf>.

Kaikissa tutkimuskunnissa kunnanhallituksilla oli toimivaltaa kiinteän omaisuuden, rakennusten, laitteiden ja alueiden ym. myymisessä, ostamisessa, lunastamisessa ja vaihtamisessa sekä rakennusten vuokralle antamisessa ja ottamisessa, mikäli sitä ei ole joltain osin delegoitu muille toimielimille tai viranhaltijoille. Näissä oli kuitenkin kuntakohtaisia tarkentavia määräyksiä. Oriveden kaupungin osalta kaupunginhallituksen lisäksi kaupunginjohtaja voi päättää kiinteistöjen tai niiden osien, rakennuspaikkojen tai maa-alueiden myymisestä, ostamisesta ja vaihtamista talousarvion puitteissa sekä pienemmistä ratkaisuista 15 000 euroon asti. Ylöjärven kaupungissa kaupunginhallituksen päätösvalta ulottuu 200 000 euroon asti, Vaasassa kaupunginhallituksen toimivalta taas alkaa 200 000 eurosta ja Hämeenlinnassa hallituksen toimivalta ulottuu jopa 2 000 000 euroon asti ja kaupunginjohtajalla on toimivalta päättää 300 000 euroon asti osakkeiden osalta ja apulaiskaupunginjohtajalla on toimivalta päättää metsän myynnistä sekä tarjouksen tekemisestä kiinteän omaisuuden ostamiseksi tai vaihtamiseksi. Rakennusten vuokralle antamisessa ja ottamisessa kunnanhallituksilla oli myös kaikilla toimivaltaa, mikäli sitä ei ole myöhemmin muulla tavoin toiselle toimielimelle tai viranhaltijalle delegoitu. Hämeenlinnan kaupungissa hallituksen toimivalta ulottui enintään 50 vuoden sopimukseen ja Hämeenkyrössä hallitus tekee vain yli 10 vuotta kestäviä sopimuksia koskevat päätökset.

Kaikilla kunnanhallituksilla on toimivaltaa maakäyttö- ja rakennuslain (132/1999) alaisissa asioissa. Hämeenkyrön kunnan hallintosäännön liitteessä on kirjattu kunnanhallitukselle toimivalta 17 eri kohdassa maankäyttö- ja rakennuslain osalta. Oriveden kaupungin hallintosäännössä maankäyttö- ja rakennuslakiin on viitattu hallituksen toimivallan osalta yhdeksässä (9) eri kohdassa, Nokian kaupungin hallintosäännössä kuudessa (6) kohdassa ja Ylöjärven kaupungin hallintosäännössä kahdeksassa (8) kohdassa. Hämeenlinnan ja Vaasan kaupunkien hallintosäännöissä on hallitusten toimivallan osalta vain yhdet viittaukset maankäyttö- ja rakennuslakiin. Tämän perusteella näyttäisi siltä, että mitä suuremmasta kunnasta on kyse, niin sitä enemmän toimivaltaa on delegoitu maankäyttö- ja rakennuslain alaisissa asioissa asiantuntijalautakunnille ja/tai viranhaltijoille ja valtuuston ja hallituksen tahtotilaa pyritään todennäköisesti viemään lautakuntiin strategiaohjauksen ja kunnanjohtajan asiantuntijalautakunnille asioita valmistelevien viranhaltijoiden työnjohdollisen ohjauksen kautta sekä jälkikäteishallinnon osalta lain mukaista otto-oikeutta käyttämällä. Suuremmissa kunnissa näiden asioiden delegointi on todennäköisesti välttämätöntäkin sen vuoksi, että muuten hallitusten kokoukset täytyisivät maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista asioista, eikä se varmasti olisi tarkoituksenmukaista asiantuntijalautakunnan osalta, huomioden, että kunnanjohtajat eivät pääsääntöisesti ole substanssin ammattilaisia maankäyttö- ja rakennusasioiden osalta.

Henkilöstöasioissa kaikkien kunnanhallitusten osalta on yhteisesti löydettävissä vain se toimivalta, että hallitus päättää virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi kuntalain 89 §:n perusteella. Tässäkin oli eroavuutta parin kunnan osalta, sillä Nokialla hallitus päättää asiasta ainoastaan oman toimialansa virkasuhteiden osalta ja lautakunnat omien toimialojensa. Vaasassa päätöksen tekee kunnanhallituksen alainen yleisjaosto, eikä kunnanhallitus itse.

Jokaisen tutkimuskunnan hallintosäännössä oli hallituksen osalta määritelty sen roolia kunnan viestinnässä ja toiminnasta tiedottamisessa. Hämeenkyrön, Oriveden ja Nokian osalta oli määritelty, että hallitus johtaa kunnan viestintää ja toiminnasta tiedottamista. Ylöjärven, Hämeenlinnan ja Vaasan kohdalla oli määritelty, että kaupunginhallitus hyväksyy yleiset viestinnän ohjeet. Ylöjärven hallintosäännössä on kirjaus, että kaupunginjohtaja johtaa viestintää ja tiedottamista hallituksen alaisuudessa ja Hämeenlinnan osalta on niin ikään kirjattu, että kaupunginjohtaja johtaa viestintää ja tämän lisäksi markkinointia hallituksen alaisuudessa.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja

Kunnanhallitusten puheenjohtajien osalta tutkimuskuntien hallintosäännöistä löytyy yhteisenä toimivaltana ainoastaan kuntalain 40 §:n mukainen toimivalta eli että kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä. Neljässä kunnassa (Hämeenkyrö, Orivesi, Nokia ja Hämeenlinna) on hallintosääntöön kirjattu, että kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa hallituksen kokousta ja pitää yllä järjestystä. Tämä asia on itsestäänselvyyskin ja käytännössä sen kirjaukset on lisäksi kuntien kokouksia koskevissa pykälissä. Lisäksi neljässä kunnassa (Hämeenkyrö, Orivesi, Nokia ja Vaasa) on säädetty, että puheenjohtaja vastaa kunnanjohtajan johtajasopimuksen valmistelusta ja huolehtii hallituksen ja valtuuston kytkemisestä valmisteluprosessiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Samoissa kunnissa on myös kirjattu, että hallituksen puheenjohtaja vastaa siitä, että kunnanjohtajan kanssa käydään vuosittain tavoite- ja arviointikeskustelut. Orivedellä ja Hämeenlinnassa hallituksen puheenjohtajalle on kirjattu tehtäväksi kunnan kehityksen seuraaminen ja sitä koskevien aloitteiden tekeminen kaupunginhallitukselle sekä kokousasioiden käsittelyjärjestyksestä päättäminen. Nokialla ja Vaasassa hallituksen puheenjohtajien tehtävänä on selostaa kaupunginhallituksen kokouksessa kunnanjohtajan palvelussuhteen ehtoihin liittyvien asioiden ratkaisuesitykset.

Kunnanjohtajan virkavapaan myöntämisessä sekä virkavapaan keskeyttämisessä ja peruuttamisessa kuntien välillä oli hieman eroja. Nokialla on yksiselitteisesti kirjattu, että toimivalta on hallituksen puheenjohtajalla. Hämeenkyrössä ja Ylöjärvellä toimivalta on kunnanhallituksella paitsi vuosilomien ja sairauslomien osalta. Orivedellä hallituksen puheenjohtaja päättää enintään viiden päivän yhtäjaksoisesta vuosilomasta ja muilta osin päätösvalta on hallituksella. Hämeenlinnassa hallituksen puheenjohtaja myöntää alle kuukauden mittaiset virkavapaudet kaupunginjohtajalle ja Vaasan hallintosäännössä on kirjaus, että kaupunginhallitus päättää virkavapauksista enintään kolmeen kuukauteen asti.

Hämeenlinnan kaupunki on tutkimuskunnistani ainoa, jonka hallintosäännössä on mahdollistettu kunnanhallituksen puheenjohtajana toimiminen kokoaikaisesti. Tällöin kunnanhallituksen puheenjohtajalle maksetaan kuukausipalkkaa puolet kaupunginjohtajan kuukausipalkasta ja hän kuuluu kunnallisen työ- ja virkaehtosopimuksen piiriin. Mikäli hallituksen puheenjohtajan tehtävää hoidetaan osaaikaisesti, määräytyy palkka siinä suhteessa, kuin osa-aikaisuus on määritelty. Mikäli hallituksen puheenjohtaja ei ole kokoaikainen on hänelle kokouspalkkioiden ja matkakulujen lisäksi maksettavan vuosikorvauksen suuruus 5 400 €. Tästä kokoaikaisen puheenjohtajuuden mahdollisuudesta johtuen on Hämeenlinnan kaupunginjohtajalle säädetty toimivalta päättää kaupunginhallituksen puheenjohtajan osalta vuosilomista ja muista vapaista sekä koulutuksista ja ulkomaan matkoista. Tämä on mielenkiintoinen tilanne, kun kaupunginjohtaja toimii ikään kuin hallituksen puheenjohtajan esimiehenä näiden etuuksien myöntämisen osalta ja hallituksen puheenjohtajalla on sama toimivaltuus kaupunginjohtajan osalta kuukauteen asti. Varsinaista esimiehisyysuhdetta ei ole kumpaankaan suuntaan, vaan käytännössä tällä järjestelyllä varmistetaan vain hallintopäätösten tekemisen toimivuus käytännössä.

Muissa tutkimuskunnissa kunnanhallitusten puheenjohtajien tulee hoitaa tehtävää oman työnsä ohella ja heidän kokouspalkkioiden ja matkakustannusten lisäksi maksettavat vuosipalkkiot ovat seuraavat: Hämeenkyrön kunta 2 500 €, Oriveden kaupunki 4 000 €, Nokian kaupunki 4 000 €, Ylöjärven kaupunki 6 000 € ja Vaasan kaupunki 9 000 €. Kuntaliiton julkaisusarjassa 1/2014 on tarkasteltu kuntien luottamushenkilöiden palkkioita ja korvauksia vuonna 2013. Alla on kunnanhallitusten puheenjohtajien vuosipalkkioista koottu taulukko julkaisun perusteella.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Sirkka-Liisa Piipponen, Kuntien luottamushenkilöiden palkkiot ja korvaukset vuonna 2013. 2014, s. 4.

Kuntakoko, asukkaiden lukumäärä	Hallituksen puheenjohtajan vuosipalkkio €
alle 2000	1 329
2001 – 5000	1 780
5001 – 10 000	2 391
10 001 – 20 000	3 027
20 001 – 50 000	3 275
50 001 – 100 000	5 639
yli 100 000	7 690
Manner-Suomi	2 500

N = 304

Kuvio 12. Taulukko kunnanhallitusten puheenjohtajien vuosipalkkioista vuonna 2013.

Yllä oleva taulukko on viisi vuotta vanha ja näin ollen siihen ei voi täysin rinnastaa hallitusten puheenjohtajien tämän hetkisiä vuosipalkkioita. Tutkimuskuntieni osalta voi kuitenkin tehdä sellaisia huomioita, että Hämeenkyrön kunnanhallituksen puheenjohtajan vuosipalkkio on kohtuullisen alhainen verrattaessa tässäkin taulukossa yli 10 000 asukkaan kunnan keskiarvoa. Oriveden kaupunginhallituksen puheenjohtajan vuosipalkkio on taas huomattavan korkea verrattuna tämän taulukon keskiarvoihin ja se ylittää taulukon 20 001 – 50 000 asukkaan kuntien keskiarvon ja on sama kuin Nokian kaupungilla, jossa on asukkaita yli kolminkertaisesti Oriveden kaupunkiin verrattuna. Ylöjärven kaupunginhallituksen puheenjohtajan palkkio on kohtuullisen hyvällä tasolla ja yllä olevassa taulukossa menisi yli 50 000 asukkaan kuntien kanssa samaan välykseen. Vaasan kaupunginhallituksen puheenjohtajan 9 000 euron palkkio on korkea tämän taulukon perusteella, mutta tässä on huomioitava yllä olevan taulukon ikä. Vaasassa voi palkkion korkeuteen vaikuttaa myös kunnan kaksikielisyyden vaatimukset johtavassa asemassa oleville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille sekä kaupungin kohtuullisen moniulotteinen luottamushenkilöorganisaatio. Mikäli Hämeenlinnassa toimii luottamustoitteinen kaupunginhallituksen puheenjohtaja, on hänen vuosipalkkionsa alhainen verrattuna tutkimuskunnista etenkin Ylöjärveen ja Vaasaan.

Kunnanjohtaja

Kunnanjohtajien osalta kaikkien kuntien hallintosäännöistä löytyy selkeästi kirjaus siitä, että kunnanjohtaja johtaa kunnan hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena. Lisäksi kaikki kunnanjohtajat on määritelty kunnanhallitusten esittelijöiksi. Hämeenlinnassa kaupunginjohtajan lisäksi esittelijänä toimii apulaiskaupunginjohtaja. Kaikki kunnanjohtajat ovat oikeutettuja allekirjoittamaan kirjallisia sopimuksia kunnanhallituksen puolesta. Tämä oikeus on myös kunnanhallitusten

puheenjohtajilla ja Hämeenlinnassa apulaiskaupunginjohtajalla. Kunnissa on määritelty myös muita johtavia viranhaltijoita oikeutetuksi allekirjoittamaan omaa toimialaansa koskevat, hallituksen päättämät sopimukset.

Kaikkien muiden tutkimuskuntien paitsi Hämeenkyrön osalta kunnanjohtajalle on kirjattu toimivalta päättää kunnan edustustilaisuuksien järjestämisestä. Vaasan osalta lisäksi on mainittu myös edustusmäärärahojen käytön kuuluvan kaupunginjohtajan toimivallan alle. Hämeenkyrössä, Orivedellä ja Nokialla kunnanjohtaja ei toimi minkään palvelualueen, osaston tms. johtajana, vaan on nimetty yleisesti johtamaan kunnan toimintaa. Sen sijaan Ylöjärvellä kaupunginjohtaja johtaa hallinto- ja talousosastoa, Hämeenlinnassa konsernipalveluita ja Vaasassa keskushallintoa. Näin ollen nämä kolme kaupunginjohtajaa toimivat ikään kuin kaksoisroolissa, koska heillä on yleisen kaupunkikonsernin johtamisen lisäksi johdettavana myös tulosvastuullinen palvelualue/toimiala/osasto.

Henkilöstöasioissa kunnanjohtajat käyttävät toimivaltaa välittömässä alaisuudessaan olevien viranhaltijoiden osalta virkavapaiden myöntämisessä, keskeyttämisessä ja peruttamisessa. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta huolehtiminen omalla toimialueellaan on kaikkien muiden tutkimuskuntien hallintosäännöissä kirjattu kunnanjohtajan tehtäväksi paitsi Ylöjärvellä. Hämeenkyrössä, Nokialla, Hämeenlinnassa ja Vaasassa kunnanjohtaja lisäksi hyväksyy sisäisen valvonnan ja tarkastuksen suunnitelman tai työohjelman.

Nokialla ja Hämeenlinnassa kaupunginjohtajaa ei ole merkitty muun toimielimen kuin kaupunginhallituksen esittelijäksi. Sen sijaan muissa kunnissa kunnanjohtajalla on muutakin esittelyvastuuta. Hämeenkyrössä ja Orivedellä kunnanjohtajat toimivat kunnanhallituksen lisäksi myös henkilöstöjaoston esittelijöinä. Ylöjärvellä kaupunginjohtaja toimii kaupunginhallituksen lisäksi kehittämistoimikunnan esittelijänä ja Vaasassa kaupunginjohtaja toimii suunnittelu-, yleis- ja konsernijaostojen esittelijänä, mikäli tehtäviä ei ole annettu toiselle viranhaltijalle. Käytännössä Vaasassa on kaupunginhallituksen alaisilla jaostoilla muitakin viranhaltijaesittelijöitä kuin kaupunginjohtaja konsernijaostoa lukuunottamatta. Vaikka kaikissa kunnissa jaostot, joissa kunnanjohtaja toimii esittelijänä, ovatkin kunnanhallituksen alaisia, niin niillä on kuitenkin useissa asioissa omaa itsenäistä, niille delegoitua toimivaltaa. Näin ollen kunnanjohtajat todellisuudessa käyttävät merkittävää valtaa myös jaostojen esittelijöinä. Hallintosäännöissä hallitusten alaisten jaostojen toimivalta korostuu etenkin Orivedellä

ja Vaasassa. Orivedellä henkilöstöjaoston tehtäväksi on määritelty toimia työnantajan edustajana sekä vastata kaupungin henkilöstöpolitiikasta¹⁹⁹. Lisäksi henkilöstöjaoston päätösvaltaan on kirjattu hallintosäännössä 25 varsin yksityiskohtaistakin eri kohtaa²⁰⁰, kun taasen Hämeenkyrössä henkilöstöjaoston ratkaisuvallalta on tiivistetty kolmeen kohtaan, jotka ovat hyvin yleisiä ja liittyvät virka- ja työehtosopimusten täytäntöönpanoon ja soveltamiseen²⁰¹. Vaasan kaupungin suunnittelujaoston, yleisjaoston ja konsernijaoston tehtävät ja toimivalta on niin ikään päätetty hallintosäännössä yksityiskohdaiselle tasolle²⁰², kun taasen Ylöjärvellä on hallintosäännössä ainoastaan kirjattu, että kaupunginhallitus voi asettaa kehittämistoimikunnan toimikaudekseen ja että toimikunnan tehtävänä on strategia-prosessista sekä poikkihallinnollisista ja strategisista kehityshankkeista huolehtiminen, kaupunkikonsernin toiminnan ja seutuyhteistyön koordinointi, maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen ohjaus sekä maa-, elinkeino- ja työllisyyspolitiikan koordinointi²⁰³.

4.2.2 Kunnanhallitusten ja kunnanjohtajien toimivalta hallintosääntöjen mukaan Hämeenkyrön kunnassa ja Oriveden kaupungissa

Hämeenkyrön kunta ja Oriveden kaupunki ovat noin 10 000 asukkaan kuntia Pirkanmaalla ja ovat tutkimuksessani asukasluvultaan pienimpiä kuntia. Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö on 53-sivuinen asiakirja, jonka liitteenä on 10-sivuinen ratkaisuvallan jakoa koskeva listaus. Hallintosääntöä ei ole tehty suoraan Kuntaliiton hallintosääntömalliin vaan hallintosääntö on päivitetty alun perin vuonna 2015 hyväksytyyn hallintosäännön pohjalle. Oriveden kaupungin hallintosääntö on 72-sivuinen asiakirja, joka on tehty hyvin pitkälti Kuntaliiton hallintosääntömallin muotoon. Molemmissa kunnissa kunnanhallituksen koko on yhdeksän (9) jäsentä ja jäsenien tulee olla valtuutettuja. Hämeenkyrössä myös varajäsenet valitaan valtuutettujen joukosta. Orivedellä kaupunginhallituksen puheenjohtajan vuosipalkkio on 1 500 euroa suurempi kuin Hämeenkyrön kunnanhallituksen puheenjohtajan, vaikka Orivesi on kunnista asukasluvultaan jonkin verran pienempi. Orivedellä vuosipalkkio on 4 000 € ja Hämeenkyrössä 2 500 €.

¹⁹⁹ Oriveden kaupungin hallintosääntö 2017, s. 17.

²⁰⁰ Emt. s. 18 - 19.

²⁰¹ Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö 2017, s. 17.

²⁰² Vaasan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 18 - 20.

²⁰³ Ylöjärven kaupungin hallintosääntö 2017, s. 26.

Kunnanhallitukset ja konsernijohto

Molemmissa kunnissa kunnanhallituksen toimivalta näyttäytyy varsin vahvana hallintosääntöjen mukaan kuten kaikissa tutkimuskunnissa ja kunnanhallitusten tehtävistä löytyvät kaikki kuntalain (410/2015) 39 §:ssä kunnanhallituksille säädetyt tehtävät. Kunnanhallitukset käyttävät toimivaltaa etenkin talous- ja hallintoasioissa, maankäytön ja rakentamisen asioissa sekä kunnan henkilöstöpolitiikan ohjeistamisessa ja linjaamisessa, jossa kuitenkin henkilöstöjaostolla on merkittäviä tehtäviä etenkin Orivedellä. Hämeenkyrön kunnan hallintosäännössä kunnanhallituksen ratkaisovalta on kirjattu 23 kohdassa²⁰⁴, henkilöstöjohtamisen osalta kahdessa (2) kohdassa²⁰⁵ sekä konsernijohtamisen osalta yhdeksässä (9) kohdassa²⁰⁶. Lisäksi kunnanhallitus käyttää ratkaisovaltaa maankäyttö- ja rakennuslain osalta 17 asiassa²⁰⁷. Näin ollen kunnanhallitukselle on säädetty päätettäväksi yhteensä 51 asiaa tai asiakokonaisuutta. Oriveden kaupungin hallintosäännössä kunnanhallituksen ratkaisovalta on kirjattu 65 kohdassa, joihin sisältyy yhdeksän (9) kohtaa maankäyttö- ja rakennuslain alaisia päätösjaksoja. Konsernijohtamisessa hallituksen toimivalta on määritelty 11 kohdassa²⁰⁸. Oriveden kaupungin hallituksen toimivalta kattaa yhteensä 76 asiaa tai asiakokonaisuutta. Hallintosäännön mukaan hallitus voi siirtää toimivaltaansa muiden kuin konsernijohtamisen asioiden osalta alaiselleen viranhaltijalle²⁰⁹. Osa toimivallasta on jaettua, jolloin toimivalta on myös yksin kaupungin hallituksen puheenjohtajalla ja/tai kaupunginjohtajalla.

Hämeenkyrön kunnan ja Oriveden kaupungin kunnanhallitusten toimivallassa ei ole asioiden osalta merkittäviä eroavaisuuksia. Toimivaltaa on kuitenkin määritelty kunnissa hieman eri tarkkuudella joiltakin osin. Konsernijohtamisen osalta hallintosäännön sääntely on hyvin yhteneväistä. Orivedellä hallitus kuitenkin raportoi valtuustolle yhtiöiden tavoitteiden toteutumisesta puolivuositain, kun Hämeenkyrössä raportointi tapahtuu kerran vuodessa. Konsernijohtamisen kokoonpano on kunnissa samanlainen: Hämeenkyrössä konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja talousjohtaja ja Orivedellä kaupungin hallitus, kaupunginjohtaja ja talous- ja hallintojohtaja. Hämeenkyrö ja Orivesi ovat tutkimuskunnista ainoat, joissa on vielä hallintosäännössä määritelty kunnanhallitukselle toimivalta päättää ilmoitustaulusta ja julkisista kuulutuksista vastaava viranhaltija.

²⁰⁴ Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö 2017, s. 27 - 28.

²⁰⁵ Emt. s. 16.

²⁰⁶ Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö 2017 s. 28 - 29.

²⁰⁷ Emt., liite.

²⁰⁸ Oriveden kaupungin hallintosääntö 2017, s. 13 - 17.

²⁰⁹ Emt. s. 17.

Kunnanhallitusten puheenjohtajat

Hämeenkyrön kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa on säännelty kunnan hallintosäännössä kahdeksassa (8) eri kohdassa, joista kolme (3) löytyy varsinaisista puheenjohtajan tehtävistä²¹⁰. Orivedellä kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa on määritelty 16 eri kohdassa, joista kymmenen (10) on kirjattu varsinaisiin puheenjohtajan tehtäviin. Osa toimivallasta on jaettua, jolloin samaa toimivaltaa voi käyttää myös kunnanhallitus ja/tai kunnanjohtaja. Kunnanhallitusten puheenjohtajien toimivallat ovat osittain kunnissa yhteneväisiä. Orivedellä tehtäviä on kuitenkin määritelty enemmän. Oriveden kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtäviin on kirjattu mm. seuraavia tehtäviä, mitä ei ole Hämeenkyrön hallintosäännössä määritelty puheenjohtajan tehtäviksi:

- Seuraa kunnan toimielinten sekä viranhaltijoiden päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja ryhtyy tarvittaessa lain mukaisiin toimenpiteisiin asian ottamiseksi kaupunginhallituksen käsittelyyn.
- Seuraa kunnan kehitystä ja tekee kaupunginhallitukselle sitä koskevia aloitteita.
- Edistää kaupunginhallituksen ja kunnan muiden toimielinten välistä yhteistoimintaa.
- Käyttää työnantajan työjohtovaltaa kaupunginjohtajan virkasuhdetta koskevissa asioissa.

Kuntalain 410/2015 40 §:ssä säädetään kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäväksi ainoastaan poliittisen yhteistyön johtamisen, jota hallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää²¹¹. Kuntalaissa ei ole haluttu tarkemmin määritellä kunnanjohtajan tehtäviä, vaan on jätetty kunnille tilaa sopia ja päättää johtamisesta niiden omien käytänteiden ja johtamiskulttuureiden pohjalta²¹². Kunnat päättävät kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä hallintosäännöissään. Hämeenkyrö ja Orivesi ovat molemmat kirjanneet kunnanhallituksen puheenjohtajille tehtäviä ja toimivaltaa kuntalain hengen mukaisesti. Erityisesti Orivedellä on selkeästi pyrkimys korostaa hallituksen puheenjohtajan roolia kaupungin poliittisessa johtamisessa mm. sillä, että puheenjohtajalta edellytetään hallintosäännössä kaupungin toimielinten ja viranhaltijoiden päätösten laillisuuden seuraamista sekä kunnan toiminnan kehittämistä hallitukselle tehtävien aloitteiden kautta. Vaikka sisäinen valvonta ja päätösten laillisuuden arviointi kuuluu joka tapauksessa kunnanhallituksille, antaa sen erillinen kirjaaminen puheenjohtajan tehtäviin suuremman merkityksen puheenjohtajan roolille ja aloitteellisuudelle asiassa.

²¹⁰ Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö 2017, s. 29.

²¹¹ Kuntalaki 410/2015, 40 §.

²¹² HE 268/2014, 4.3.

Kunnanjohtajat

Kunnanjohtajan toimivaltaa säädellään Hämeenkyrön kunnan hallintosäännössä 22 asian tai asiakokonaisuuden osalta ja Oriveden kaupungin hallintosäännössä 28 asian tai asiakokonaisuuden osalta. Osa toimivallasta on jaettua, jolloin toimivalta on myös kunnanhallituksella ja/tai kunnanhallituksen puheenjohtajalla. Kunnanjohtajien toimivallassa on yhtäläisyyksiä molemmissa kunnissa, mutta myös eroja on kuitenkin osoitettavissa useassa kohdassa. Orivedellä kaupunginjohtajan tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvat mm. seuraavat asiat, joita ei ole määritelty Hämeenkyrön kunnanjohtajan tehtäviin hallintosäännön mukaan:

- Edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta.
- Johtaa elinkeinopolitiikkaa.
- Päättää kaupungin osallistumisesta elinkeinojen kehittämistä ja yritysten ja kaupungin välisen yhteistyön kehittämistä koskeviin hankkeisiin talousarvion määrärahojen puitteissa.
- Antaa matkamääräyksen ulkomaan virkamatkoille.
- Päättää omakotitalojen ja paritalojen tonttien vuokraamisesta ja myynnistä, kun myyminen tapahtuu valtuuston hyväksymien myyntiehtojen mukaan.

Hämeenkyrön kunnanjohtajalla on taasen mm. seuraavat tehtävät, joita ei ole Oriveden kaupungin hallintosäännössä nimetty kaupunginjohtajalle:

- Nimeää kunnan johtoryhmän ja toimii sen puheenjohtajana.
- Päättää viranhaltijan siirtämisestä palvelualueelta toiselle.

Kuntalaissa 410/2015 on hyvin vähän sääntelyä kunnanjohtajan tehtävistä ja toimivallasta. Lain 38 §:n mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnan taloudenhoitoa, hallintoa ja muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena. Lisäksi 41 §:ssä säädetään, että kunnanjohtajalla on oikeus puhevallan käyttöön kunnanhallituksen puolesta sekä oikeus saada nähtäväkseen asiakirjoja ja tietoja, mikäli salassapitoa koskevista säännöksistä ei muuta johdu. Näin ollen kunnanjohtajankin osalta tehtävien ja toimivallan määrittely jää hyvin pitkälti kuntien hallintosäännöissä määriteltäväksi. Hämeenkyrön ja Oriveden osalta on jonkin verran eroja kunnanjohtajan toimivallassa. Orivedellä toimivaltaa on säännelty selkeästi enemmän. Kaupunginjohtajan tehtäväksi on kirjattu mm. elinkeinopolitiikan ja konsernin johtaminen sekä yhteistyö ja edunvalvonta muiden kuntien, maakunnan ja valtion kanssa. Lisäksi hieman poikkeavasti toimivaltaan kuuluu myös omakotitalojen ja paritalojen tonttien myynnistä päättäminen,

minkä ei voida katsoa olevan yleisesti kaupunginjohtajan tehtävänä. Oriveden kaupunginjohtajan tehtäväkuva ja toimivalta vaikuttaa hallintosäännön mukaan hyvin laaja-alaiselta ja yli yleis- ja konsernihallinnon ulottuvalta, kun Hämeenkyrössä kunnanjohtajan toimivalta keskittyy kohtuullisen perinteisesti yleis-, talous- ja konsernihallintoon.

Molemmissa kunnissa on henkilöstöjaostot, joiden esittelijänä kunnanjohtaja toimii. Kuten edellä on jo mainittu, toimii henkilöstöjaosto Orivedellä työntäjän edustajana sekä vastaa kaupungin henkilöstöpolitiikkaan kuuluvista tehtävistä. Henkilöstöjaostolla on päätösvaltaa 25 asiassa tai asiakokonaisuudessa, kun Hämeenkyrössä henkilöstöjaoston toimivalta on tiivistetty kolmeen yleisempään asiakokonaisuuteen. Kunnanjohtajat käyttävät valtaa henkilöstöasioissa henkilöstöjaoston kautta ja jaostojen tehtävien perusteella etenkin Orivedellä kaupunginjohtajan toimivalta henkilöstöasioissa on merkittävä henkilöstöjaoston esittelijänä.

4.2.3 Kaupunginhallitusten ja kaupunginjohtajien toimivalta hallintosääntöjen mukaan Nokian ja Ylöjärven kaupungeissa

Nokia ja Ylöjärvi ovat noin 33 000 asukkaan kaupunkeja Pirkanmaalla, Tampereen välittömässä läheisyydessä. Nokiassa kunnanhallituksen koko on yhdeksän (9) jäsentä, kun se Ylöjärvellä on 11 jäsentä. Kunnanvaltuustolla on Suomessa vapaa päätösvalta kunnanhallituksen jäsenmäärästä²¹³. Kuntien hallituksissa on Suomessa keskimäärin yhdeksän jäsentä. Kunnanhallitusten koko vaihteli vuoden 2009 alussa 7 – 17 jäsenen välillä. Asukasluvultaan suuremmissa kunnissa on keskimäärin suurempi hallituskoko. Kuntaliiton tilastotutkimuksen mukaan vuonna 2009 hallitusten keskimääräinen koko oli 5001 – 10 000 asukkaan kunnissa yhdeksän (9), 10 001 – 20 000 asukkaan kunnissa kymmenen (10), 20 001 – 50 000 asukkaan kunnissa 11 ja 50 001 – 100 000 asukkaan kunnissa 13.²¹⁴ Näiden tilastojen valossa tutkimuskunnistani Nokiassa on keskimääräistä pienempi hallituskoko kuntakokoon nähden, kuten myös Hämeenlinnassa ja Vaasassa, joissa molemmissa hallituksen koko on Ylöjärven tapaan 11 jäsentä. Nokiassa ja Ylöjärvellä kaupunginhallituksen jäsenet ja varajäsenet valitaan valtuutettujen joukosta. Nokiassa kaupunginhallituksen puheenjohtajan vuosipalkkio on 4 000 € ja Ylöjärvellä 6 000 €. Tämän eron voidaan katsoa olevan merkittävä samankokoisissa kunnissa.

²¹³ Tietoa Manner-Suomen kuntien hallituksista ja kuntajohtajista 2009 – 2012. 2011, s. 6.

²¹⁴ Emt. s. 6 – 7.

Kaupunginhallitukset ja konsernijohto

Kuntalain mukaiset keskeiset tehtävät ja toimivalta on sekä Nokian että Ylöjärven kaupunginhallitusten osalta kirjattu pääpiirteissään kaupunkien hallintosääntöihin. Kaupunginhallitusten toimivalta näyttäytyy vahvana hallintosääntöjen mukaan. Nokian kaupunginhallitukselle on määritelty hallintosäännössä tehtäviä ja toimivaltaa 68 eri asian ja asiakokonaisuuden osalta, joista kuusi (6) on maankäyttö- ja rakennuslain piirin kuuluvia päätösasioita ja 11 konsernin johtamiseen liittyviä asioita. Ylöjärven kaupunginhallitukselle on kirjattu hallintosäännössä tehtäviä ja toimivaltaa 48 asiassa tai asiakokonaisuudessa, joista kahdeksan (8) on maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvia päätösasioita. Osa toimivallasta on jaettua, jolloin toimivalta on myös yksin kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ja/tai kaupunginjohtajalla. Ylöjärven kaupungin hallintosäännössä ei ole lainkaan määritelty konsernijohtamiseen liittyviä asioita, vaan nämä on kirjattu osaksi Ylöjärven kaupungin konserniohjetta, jossa on määritelty kaupunginhallitukselle toimivaltaa kahdeksan (8) asian tai asiakokonaisuuden osalta²¹⁵. Näin ollen Ylöjärven kaupunginhallituksen tehtävien ja toimivallan määrä nousee 56 asiaan ja asiakokonaisuuteen.

Erot kaupunginhallitusten tehtävien määrässä johtuu ennen kaikkea siitä, että Nokialla on määritelty tarkemmin kaupunginhallituksen toimivaltaa paitsi konsernijohtamisen osalta, niin myös talousasioissa, asiakirjahallinnon ja sopimusten hallinnan järjestämisessä ja vastuuttamisessa sekä investointeihin ja tonttien luovutukseen liittyvissä asioissa. Osa näistä asioista (asiakirjahallinta ja sopimusten hallinta) on mahdollisesti tullut Nokian kaupungin hallintosääntöön Kuntaliiton mallisäännön pohjalta, jonka mukaan Nokian kaupungin 50-sivuinen hallintosääntö on aika tarkkaan laadittu. Ylöjärven 78-sivuinen hallintosääntöasiakirja on tehty aiemman, vuoden 2015 alusta käyttöön otetun, hallintosäännön pohjalle ja näin ollen siitä puuttuu jonkin verran asioita, joita Kuntaliiton uuden kuntalain mukainen hallintosääntömalli esittää siihen otettavaksi. Molempien kuntien hallintosäännöissä on kaupunginhallitukselle kirjattu yksi yleinen pykälä, joka tarvittaessa laajentaa hallituksen toimivaltaa. Nokian kaupungin hallintosäännössä on määritelty, että kaupunginhallitus päättää kunnan puolesta muista kuin valtuustolle säädetyistä asioista, mikäli kuntalaissa tai hallintosäännössä ei toisin määrätä. Ylöjärven hallintosäännössä on kirjattu henkilöstöasioiden osalta, että kaupunginhallitus päättää henkilöstöasioista niiltä osin, kun niitä ei ole hallintosäännössä delegoitu.

²¹⁵ Ylöjärven kaupungin konserniohje. 2017, s. 4 – 5. <https://www.ylojarvi.fi/site/assets/files/8095/konserniohje.pdf>.

Ylöjärven kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja²¹⁶. Nokian kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja, talousjohtaja, perusturva-johtaja, kaupunkikehitysjohtaja ja sivistysjohtaja²¹⁷. Ylöjärvellä konsernijohto on suppein mahdollinen, kun taasen Nokiolla konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan lisäksi kaupungin palvelualuejohtajat.

Kaupunginhallituksen puheenjohtajat

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa koskevia säädöksiä löytyy Nokian kaupungin hallintosäännöstä yhteensä 15 asian tai asiakokonaisuuden osalta ja Ylöjärven kaupungin hallintosäännöstä viiden (5) asian tai asiakokonaisuuden osalta. Osa toimivallasta on jaettua niin, että toimivalta on lisäksi kaupunginhallituksella ja/tai kaupunginjohtajalla. Nokian kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtäviin ja toimivaltaan on kirjattu mm. seuraavat asiat, joita ei ole määritelty hallintosäännössä Ylöjärven kaupunginhallituksen puheenjohtajalle:

- Vastaa kaupunginjohtajan johtajasopimuksen valmistelusta ja huolehtii kaupunginhallituksen ja valtuuston kytkemisestä valmisteluprosessiin tarkoituksenmukaisella tavalla.
- Vastaa siitä, että kaupunginjohtajan kanssa käydään vuosittain tavoite- ja arviointikeskustelut.
- Selostaa kaupunginhallituksen kokouksessa kaupunginjohtajan virkasuhteen ehtoihin liittyvien asioiden ratkaisuesitykset.
- Käyttää työnantajan työnjohtovaltaa kaupunginjohtajan virkasuhdetta koskevissa asioissa.
- Allekirjoittaa toimituskirjat, kirjelmät tai valtakirjat kaupunginhallituksen puolesta.
- Allekirjoittaa kirjalliset sopimukset ja sitoumukset kaupunginhallituksen puolesta.

Ylöjärven kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät on sisällytetty hallintosääntöön hyvin yleisluonteisesti, eikä hallituksen puheenjohtajalla ole hallintosäännön mukaan mm. samanlaista toimivaltaa kaupunginjohtajan virkasuhteen asioiden tai johtajasopimuksen osalta kuin on Nokian kaupunginhallituksen puheenjohtajalla. Hallintosäännön valossa Nokian kaupunginhallituksen puheenjohtajan toimivalta ja tehtävät näyttäisivät laajemmilta kuin Ylöjärvellä. Ylöjärvellä voi tuki olla muodostuneita toimintatapoja, joita ei ole kirjattu hallintosääntöön, mutta muodollisen toimivallan osalta kirjaukset tulisi löytyä hallintosäännöstä.

²¹⁶ Ylöjärven kaupungin konserniohje. 2017, s. 4. <https://www.ylojarvi.fi/site/assets/files/8095/konserniohje.pdf>.

²¹⁷ Nokian kaupungin hallintosääntö. 2017, s. 5.

Kaupunginjohtajat

Nokian kaupunginjohtajan tehtävät ja toimivalta on määritelty hallintosäännössä 34 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Ylöjärven kaupunginjohtajan tehtävät ja toimivalta on kirjattu hallintosääntöön 29 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Osittain toimivalta on jaettua toimivaltaa kaupunginhallituksen ja/tai kaupunginhallituksen puheenjohtajan kanssa. Lisäksi Ylöjärven kaupunginjohtajalle on määritelty konsernijohtamiseen liittyvää toimivaltaa konserniohjeessa kolmen (3) asiakokonaisuuden osalta²¹⁸. Nokian kaupunginjohtajalle on konsernijohtamisen tehtävien lisäksi määritelty mm. seuraavia toimivaltuuksia, joita ei ole määritelty hallintosäännössä Ylöjärven kaupunginjohtajalle:

- Päättää sisäisen valvonnan edellyttämien selvitysten pyytämisestä sekä tarkastusten tekemisestä.
- Voi päättää sellaisen maksun suorittamisesta, joka on kaupunkia sitova ja kiireellisesti maksettava, vaikka tarkoitukseen ei ole määrärahaa.
- Päättää palvelualuejohtajien palkkauksesta.
- Vastaa riskienhallinnan järjestämisestä niin, että kaupungin toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan.
- Hyväksyy sisäisen valvonnan ja tarkastuksen suunnitelman.

Ylöjärven kaupunginjohtajalle on määritelty hallintosäännössä mm. seuraavaa toimivaltaa, mitä ei ole kirjattu hallintosäännössä Nokian kaupunginjohtajalle:

- Päättää selvitysten ja lausuntojen antamisesta verotusta ja henkikirjoitusta koskevissa asioissa.
- Päättää viran ja työsopimussuhteisen tehtävän nimikkeen ja kelpoisuusvaatimusten muuttamisesta edellyttäen, ettei siitä aiheudu välitöntä palkkausvaikutusta, eikä palvelussuhteiden määrä kasva.
- Päättää järjestelyvaraerien jakamisesta.
- Hyväksyy tulospalkkausta koskevat sopimukset ja päättää tulospalkkauksen perusteella maksettavista euromääräistä tulospalkkioista.
- Päättää kaupungin henkilöstölle osittain tai kokonaan vapautuksen myöntämisestä heidän velvollisuudestaan korvata virka- tai työtehtävissä aiheuttamansa vahingot, ellei vahingon tuottaminen ole ollut tahallinen tai törkeä.

²¹⁸ Ylöjärven kaupungin konserniohje. 2017, s. 5. <https://www.ylojarvi.fi/site/assets/files/8095/konserniohje.pdf>.

- Päättää luottamusmiesten, pääluottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen lukumäärästä, ajankäytöstä ja muista sopimuksen varaisista paikallistason päätöistä edellyttävistä asioista.

Kuten edellä näkyy, niin Nokian kaupunginjohtajan ja Ylöjärven kaupunginjohtajan toimivaltuuksissa ja niiden kirjauksessa on eroja, vaikka kaupungit ovat samankokoisia ja naapurikuntia keskenään. Eniten eroa toimivallassa on henkilöstöasioiden ja etenkin palkkausasioiden osalta, jossa Ylöjärven kaupunginjohtajalla on laajemmat toimivaltuudet. Ylöjärvi poikkeaa tältä osin myös muista tutkimuskunnista mm. kaupunginjohtajan toimivaltuudessa pääluottamusmiesten, luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen osalta sekä toimivaltuudessa päättää järjestelyvaraerien käytöstä. Nokian kaupunginjohtajan osalta toimivaltuudet ja tehtävät ovat laajemmat kuin Ylöjärvellä etenkin sisäisen valvonnan, tarkastuksen ja riskienhallinnan osalta. Kokonaisuudessaan Nokian kaupunginjohtajan toimivallassa hallintosäännössä korostuu konsernin johtaminen.

4.2.4 Kaupunginhallitusten ja kaupunginjohtajien toimivalta hallintosääntöjen mukaan Hämeenlinnan ja Vaasan kaupungeissa

Hämeenlinna ja Vaasa ovat noin 67 000 asukkaan kaupunkeja, joista Hämeenlinna sijaitsee Kanta-Hämeessä ja Vaasa Pohjanmaalla. Molemmissa kaupungeissa on 11-jäseninen kaupunginvaltuusto. Hämeenlinnassa kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävään valittu voi valita, haluaako hän toimia tehtävässä kokoaikaisesti, osa-aikaisesti vai täysin luottamushenkilönä. Mikäli molemmissa kaupungeissa toimii luottamustoiminen kaupunginhallituksen puheenjohtaja, on Vaasassa puheenjohtajan vuosipalkkio jopa 3 600 euroa suurempi kuin Hämeenlinnassa. Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö on 90-sivuinen asiakirja, joka ei ole suoraan Kuntaliiton malliin tehty, vaan siitä tarkennettu ja laajennettu versio. Vaasan hallintosääntö on 64-sivuinen asiakirja, joka on tehty hyvin tarkkaan Kuntaliiton mallin mukaisesti. Hallintosäännöllä on kumottu yhteensä 26 johtosääntöä, joten Vaasassa hallinnon säätelyä on selkeytetty ja koottu yhteen merkittävästi uuden hallintosäännön myötä. Hämeenlinnan kaupungin konsernijohdon muodostavat kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja. Vaasassa konsernijohto on huomattavasti laajempi ja siihen kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja, toimialajohtajat ja talousjohtaja.

Kaupunginhallitukset ja konsernijohto

Hämeenlinnan kaupunginhallituksen tehtäviä ja toimivaltaa on säännelty hallintosäännössä yhteensä 57 asian ja asiakokonaisuuden osalta, joista kymmenen (10) kuuluu konsernijohtamisen tehtäviin ja yksi asiakokonaisuus koskee maankäyttö- ja rakennuslain mukaista päätösvaltaa. Vaasan kaupunginhallituksen tehtäviä ja toimivaltaa on määritelty hallintosäännössä 51 asian ja asiakokonaisuuden osalta, joista yksi koskee maankäyttö- ja rakennuslain mukaista päätösvaltaa ja yksi konsernijohtamista. Vaasan konsernijohtamisen tehtävät on määritelty tarkemmin kaupungin konserniohjeessa, kun Hämeenlinnan hallintosäännössä on puolestaan määritelty kaupunginhallituksen toimivalta konsernijohtamisen osalta. Vaikka kaupunginhallitusten tehtävät ja toimivalta ovat Hämeenlinnassa ja Vaasassa lukumääräisesti lähellä toisiaan, on niissä silti melko paljon eroavaisuuksia, kuten liitteen 1 yhteenvedosta on havaittavissa. Vaasa on tutkimuskunnista ainoa, jossa kuntastrategian valmistelusta huolehtiminen on kirjattu kaupunginhallituksen tehtäväksi. Lisäksi kaupunginhallitukselle on kirjattu vastuu valtiosuukien ja -avustusten hakemisesta sekä oikaisuvaatimuksista tai valituksen tekemisestä näistä päätöksistä ja avustusten seurannan periaatteista. Muissa tutkimuskunnissa tätä toimivaltaa on todennäköisesti ainakin hakemisen osalta delegoitu muille toimielimille ja viranhaltijoille. Hämeenlinnassa hallituksen vastuulla on päättää valmiussuunnittelusta ja hyväksyä valmiussuunnitelma, jonka osalta Vaasan hallintosäännössä ei ole määritelty vastuuta hallitukselle. Poikkeavaa näiden tutkimuksen suurimpien kuntien osalta verrattuna muiden kuntien hallitusten toimivaltaan on mm., että Vaasassa kaupunginhallituksen tehtävänä on edistää kuntalaisdemokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia sekä vastata kaupungin kansainvälisestä toiminnasta. Hämeenlinnassa kaupunginhallitus päättää elinkeinopoliittisen tapahtumastrategian mukaisista avustuksista. Tällaista toimivaltaa ei ole muiden kuntien kunnanhallituksille kirjattu.

Pari mielenkiintoista havaintoa näiden tutkimuksen suurimpien kaupunkien osalta on tehtävissä. Vaasassa kaupunginhallituksella on toimivalta päättää palveluverkon palveluyksiköistä, kun asia koskee kahden tai useamman lautakunnan alaista toimintaa. Palveluverkkoasiat, etenkin koulujen osalta, ovat yleensä kunnissa hyvin tunteita herättäviä ja tarkasti valmisteltavia ja etenkin pienten kuntien osalta niistä päättäminen tapahtuu varmasti lähes poikkeuksetta valtuustoissa. Hämeenlinnan osalta kaupunginhallitukselle on määritelty toimivalta päättää kaikista kaupungin työ- ja virkasuhteita koskevista oikaisuvaatimuksista. Tämä on mielestäni yllättävää huomioiden Hämeenlinnan kaupungin koon työnantajana. Pääsääntöisesti nämä ratkaistaan kunnissa toimialakohtaisesti sen mukaan, kenellä on toimivalta viran tai työsuhteen täyttämässä.

Kaupunginhallituksen puheenjohtajat

Hämeenlinnan kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa on kirjattu hallintosääntöön kymmenen (10) asian ja asiakokonaisuuden osalta ja Vaasan kaupunginhallituksen puheenjohtajan 11 asian tai asiakokonaisuuden osalta. Hallitusten puheenjohtajien toimivallat eroavat jonkin verran toisistaan. Hämeenlinnassa kaupunginhallituksen puheenjohtajan toimivaltaan on määritelty mm. että hän seuraa kaupungin kehitystä ja tekee sitä koskevia aloitteita kaupunginhallitukselle sekä päättää kaupunginjohtajan alle kuukauden mittaisista virkavapauksista sekä ulkomaan virkamatkoista. Näitä toimivaltuuksia ei ole Vaasassa määritelty kaupunginhallituksen puheenjohtajalle.

Vaasan kaupungin hallintosäännössä on määritelty mm., että hallituksen puheenjohtaja vastaa kunnanjohtajan johtajasopimuksen valmistelusta ja huolehtii kaupunginhallituksen ja valtuuston kytke misestä valmisteluprosessiin tarkoituksenmukaisella tavalla, edistää yhteistyötä niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla ja vastaa siitä, että kaupunginjohtajan kanssa käydään vuosittain ta voite- ja arviointikeskustelut sekä päättää kaupunginhallituksen jäsenten virkamatkoista. Näitä toimi- valtuuksia ei ole Hämeenlinnassa kirjattu kaupunginhallituksen puheenjohtajalle.

Vaasan kaupungin hallintosääntöön on lisäksi kirjattu, että kaupunginvaltuuston puheenjohtaja päät- tää kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja valtuutettujen virkamatkoista, mutta hallituksen puheen- johtajalla on kuitenkin toimivalta hallituksen jäsenten virkamatkoihin. Mielenkiintoista toimivallan jaossa Vaasassa on se, että kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ei ole yksinään lainkaan toimival- taa kaupunginjohtajan virkavapaisiin, vaan ne ovat kokonaisuudessaan kaupunginhallituksen päätet- tävissä.

Kaupunginjohtajat

Hämeenlinna poikkeaa muista tutkimuskunnista siinä, että siellä kaupunkia johtaa kaupunginjohtajan lisäksi myös apulaiskaupunginjohtaja. Hämeenlinnan hallintosääntöön on kirjattu, että apulaiskau- punginjohtajan tehtävänä on avustaa kaupunginjohtajaa sekä huolehtia omalta osaltaan valtuuston ja

kaupunginhallituksen asettamien tavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi apulaiskaupunginjohtaja edustaa kaupunkia sidosryhmätilaisuuksissa ja neuvotteluissa koti- ja ulkomailla.²¹⁹ Hämeenlinnan kaupunginjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa on määritelty hallintosäännössä 40 asian ja asiakokonaisuuden osalta ja apulaiskaupunginjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa 24 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Vaasan kaupunginjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa on määritelty hallintosäännössä 22 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Osa kaikkien kaupunginjohtajien toimivallasta on jaettua toimivaltaa kaupunginhallituksen ja/tai kaupunginhallituksen puheenjohtajan kanssa ja Hämeenlinnassa lisäksi kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan välillä. Hämeenlinnan kaupunginjohtaja on nimetty johtamaan konsernipalveluita ja Vaasassa kaupunginjohtaja johtaa keskushallintoa. Hämeenlinnassa kaupunginjohtaja toimii ainoastaan kaupunginhallituksen esittelijänä, mutta Vaasassa kaupunginjohtaja toimii lisäksi suunnittelu-, yleis- ja konsernijaostojen esittelijänä, mikäli tehtäviä ei ole annettu toiselle viranhaltijalle. Käytännössä Vaasassa on kaupunginhallituksen alaisilla jaostoilla muitakin viranhaltijaesittelijöitä kuin kaupunginjohtaja konsernijaostoa lukuun ottamatta.

Hallintosääntöjen perusteella Hämeenlinnassa kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan toimivalta näyttyy erittäin merkittävänä. Heille on määritelty itsenäistä toimivaltaa hankinnoissa 300 000 euroon asti. Apulaiskaupunginjohtaja päättää tarjouksen tekemisestä kiinteän omaisuuden ostamiseksi tai vaihtamiseksi, päättää metsän myynnistä sekä päättää elinkeinotoimintaan ja erityiseen käyttöön tarkoitettujen tonttien ja alueiden varaamisesta. Kaupunginjohtaja vastaa konsernin operatiivisesta johtamisesta ja valvonnasta sekä omistajaohjauksen toteuttamisesta. Apulaiskaupunginjohtaja vastaa omistajapolitiikan valmistelusta ja konserniyhtiöiden omistajaohjauksesta sovitun työnjaon mukaan. Kaupunginjohtaja päättää myös kaupungille tulevien valtionperintöjen ja testamentatun tai lahjoitetun omaisuuden hakemisesta, vastaanottamisesta ja käytön ohjaamisesta sekä määrää varojen käyttöä hallinnoivan henkilön. Kaupunginjohtaja päättää suhdetoiminnasta ja yhteistyösopimuksista.

Vaasan kaupunginjohtajan toimivallasta ei erotu mitään erityisen poikkeavaa. Kaupunginjohtajalla on toimivalta päättää lainan ottamisesta valtuuston talousarvion rajoissa. Lisäksi kaupunginjohtaja käyttää kaupungin puheoikeutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Vaasan kaupunginjohtajan toimivalta vaikuttaa Hämeenlinnan johtajia suppeammalta hallintosäännön valossa, mutta toi-

²¹⁹ Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 25.

saalta kaupunginjohtaja toimii mahdollisesti jopa kolmen jaoston esittelijänä ja lisäksi hän on keskeinen osa konsernihallintoa, joten hänen toimivaltansa on todellisuudessa suurempi kuin miltä se hallintosäännön valossa näyttää.

4.3 Tutkimuskuntien kunnanhallitusten päätöksenteko 12.6.2017 – 31.3.2018

4.3.1 Kunnanhallitusten päätöksenteko numeroina

Alla on yhteenvetotaulukko tutkimuskuntien kunnanhallitusten päätöksenteosta ajalta 12.6.2017 – 31.3.2018. Tarkastelujakso on vajaa kymmenen kuukautta, mutta käytännössä päätöksiä on syntynyt noin 8,5 kuukauden aikana, koska heinäkuu oli lähes poikkeuksetta kokoukseton kuukausi (ainoastaan Orivedellä oli kaupunginhallituksen kokous vielä 3.7.2017) ja kesäkuussa 2017 päätöksenteko alkoi kaikissa kunnissa uudella kunnanhallituksella vasta 12.6. tai 19.6. Päätöstarkastelusta olen jättänyt pois kokouksen järjestäytymistä ja pöytäkirjan tarkastajien valintaa koskevat pykälät sekä suoraan ilmoitusasioita koskevat pykälät. Siitä huolimatta mukana on jonkin verran pykälää, joissa käytännössä hallitus on vain ottanut jonkin asian tiedoksi. Näiden osalta oli vaikea tehdä yksiselitteistä rajausta, koska kuntien käytännöt poikkesivat jonkin verran toisistaan. Tarkastelin tutkimuskuntien osalta 121 kunnanhallituksen kokousta, joissa oli asiapykälää yhteensä 1 476. Kokousasioita kunnanhallituksilla oli keskimäärin 12,2 kokousta kohden. Vähiten asioita oli keskimäärin Hämeenkyrön kunnanhallituksella, 8,5 asiaa kokousta kohden ja eniten Vaasan kaupunginhallituksella, 16 kokousasiaa kokousta kohden. Vähimmillään kunnanhallitus käsitteli kokouksessaan vain yhtä kokousasiaa. Näitä yhden asian kokouksia oli Nokialla, Ylöjärvellä, Hämeenlinnassa ja Vaasassa. Käsiteltävänä asiana yhden asian kokouksessa oli yleensä talousarvio ja taloussuunnitelma. Eniten kokousasioita yksittäisistä kokouksista oli Hämeenlinnan kaupunginhallituksen kokouksessa 27.11.2017, jolloin kokousasioita oli käsiteltävänä peräti 34.²²⁰

²²⁰ Tutkimuskuntien kunnanhallitusten päätöspöytäkirjat ajalla 12.6.2017 – 31.3.2018.

KUNTA	KOKOUKSET AJALLA 1.6.2017 – 31.3.2018	PÄÄTETTÄVÄT ASIAT (POIS LUKIEN KOKOUKSEN JÄRJESTÄYTYMISPYKÄLÄT)	PÄÄTETTY ESITTELIJÄN ESIITYKSEN MUKAAN	ESITYKSEN MUKAAN ÄÄNESTYKSEN JÄLKEEN	KOKOUKSESSA MUUTETTU PÄÄTÖSEHDOTUS	KOKOUKSESSA ANNETTU PÄÄTÖSEHDOTUS	PÄÄTETTY KOKOUKSESSA TEHDYN VASTAESITYKSEN MUKAAN	PALAUTETTU VALMISTELUUN	JÄTETTY PÖYDÄLLE	SIIRRETTY SEURAAVAAN KOKOUKSEEN	EI OTETTU KÄSITTELYYN
HÄMEENKYRÖ	15	128	115	2	4	3	2	1	-	1	-
ORIVESI	16	208	186	3	15	3	-	-	1	-	-
NOKIA	27	257	229	6	14	-	1	5	2	-	-
YLÖJÄRVI	20	273	245	4	17	-	1	2	4	-	-
HÄMEENLINNA	26	338	307	3	15	-	-	3	10	-	-
VAASA	17	272	231	2	26	-	2	4	3	-	4

Kuvio 13. Yhteenvertotaulukko tutkimuskuntien kunnanhallitusten päätöksenteosta 12.6.2017 – 31.3.2018.

Kunnanhallitusten 1 476 kokousasiasta päätettiin suoraan esittelijän esityksen mukaan 1 313 asiaa eli 89 %. Äänestyksen jälkeen esittelijän päätösehdotuksen mukaan päätettiin 20 asiaa eli 1,4 %. Kokouksessa joko esittelijän tekemän muutosehdotuksen tai hallituksen jäsen ja muiden yksimielisesti kannattaman muutosesityksen perusteella päätettiin 91 asiaa eli 6,2 % kokousasioista. Esittelijä antoi päätösehdotuksen kokouksessa kuuteen (6) asiaan eli 0,4 % asioista. Esittelijän esittämästä päätösehdotuksesta poiketen päätettiin vastaesityksen pohjalta niin ikään ainoastaan kuudesta (6) asiasta eli 0,4 % asioista. Asioita palautettiin valmisteluun 15 kertaa eli noin 1 % asioista ja pöydälle asioita jätettiin 20 kertaa eli noin 1,4 % käsitellyistä asioista. Hämeenkyrössä yksi asia päätettiin siirtää seuraavaan kokoukseen ja Vaasassa kaupunginhallitus ei ottanut käsittelyyn neljää (4) kokousasiaa. Kunnanhallitukset päättivät kokousasiat esittelijän alkuperäisen ehdotuksen, kokouksessa tekemän muutosehdotuksen, kokouksessa antaman ehdotuksen tai hallituksen jäsenten yhdessä sopiman muutosehdotuksen perusteella noin 97,2 % osalta eli päätöksenteko oli tarkastelujaksolla varsin yksimielistä ja tehtyyn valmistelutyöhön perustuvaa.²²¹

4.3.2 Keskeiset huomiot kunnanhallitusten päätöksenteosta

Hämeenkyrö ja Orivesi

Pienimpien tutkimuskuntieni Hämeenkyrön kunnan ja Oriveden kaupungin osalta tuli esille selkeitä eroja kunnanhallitusten päätöksenteossa. Jossain määrin nämä eroavaisuudet olivat havaittavissa jo

²²¹ Tutkimuskuntien kunnanhallitusten kokouspöytäkirjat ajalla 12.6.2017 – 31.3.2018.

hallintosääntöjen analysoinnin yhteydessä, joiden valossa Oriveden kaupunginhallituksen toimivalta näyttäytyi erittäin vahvana kuten myös kaupunginjohtajan. Tämä tulee esille niin ikään vertailtaessa kunnanhallitusten päätöksentekoa. Tarkastelujaksolla Hämeenkyrön ja Oriveden kunnanhallitukset kokoontuivat lähes yhtä monta kertaa – Hämeenkyrössä 15 kertaa ja Orivedellä 16 kertaa. Kokousasioiden määrässä on kuitenkin merkittävä ero kuntien välillä. Hämeenkyrön kunnanhallitus käsitteli tarkastelujakson aikana 128 päätösasiaa, kun Oriveden kaupunginhallituksessa päätettävien asioiden määrä oli 208 eli peräti 80 asiaa (38,5 %) enemmän. Kokousta kohden asioita oli Hämeenkyrössä keskimäärin 8,5 ja Orivedellä 13,7. Tätä eroa ei selitä kuntien rakenteessa se, että Oriveden kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään Oriveden ja Tampereen yhteistoiminta-alueen puitteissa, jossa isäntäkuntana toimii Tampere, koska yhteistoiminta-alueen asioita oli kaupunginhallituksen käsittelyssä varsin vähän. Yhtenä yksityiskohtana päätöksenteossa Orivedellä erottui henkilövakanssien täyttölupapäätösten teko, jota ei muissa tutkimuskunnissa oltu osoitettu kunnanhallituksille. Orivedellä kaupunginhallituksen toimivaltaa on määritelty hallintosäännössä yhteensä 76 asian tai asiakokonaisuuden osalta, kun Hämeenkyrössä toimivalta on kirjattu 51 asian tai asiakokonaisuuden osalta.

Hämeenkyrön kunnanhallituksen päätöksistä 124 eli 97 % tehtiin esittelijän ehdotuksen, kokouksessa antaman ehdotuksen tai kokouksessa esittelijän tai kunnanhallituksen yhteispäätöksen mukaisesti muuttaman päätösehdotuksen pohjalta ja ainoastaan kaksi (2) asiaa eli 1,6 % päätettiin kunnanhallituksen jäsenen tekemän vastaehdotuksen perusteella äänestyksen jälkeen. Yksi asia palautettiin valmisteluun ja yksi asia siirrettiin seuraavaan kokoukseen. Oriveden kaupunginhallituksen päätöksistä 207 eli 99,5 % päätettiin esittelijän ehdotuksen, kokouksessa antaman ehdotuksen tai kokouksessa esittelijän tai kaupunginhallituksen yhteispäätöksen mukaisesti muuttaman päätösehdotuksen pohjalta. Yhtään ehdotusta ei päätetty kokouksessa annetun vastaehdotuksen mukaisesti ja ainoastaan yksi asia jätettiin pöydälle. Molemmissa kunnissa päätöksenteko näyttäytyy kunnanhallitusten päätösten perusteella varsin yksimieliseltä ja osoittaa sekä sitä, että kunnanhallitukset ovat vahvasti enemmistöperustaisia ja sitä, että luottamus kunnanjohtajien valmisteluun on vahvaa.

Nokia ja Ylöjärvi

Nokia ja Ylöjärvi näyttäytyvät hieman tasaisimpina kaupunginhallitusten päätöksenteon osalta kuin Hämeenkyrö ja Orivesi. Eroa on kuitenkin kaupunkien välillä kokousten määrässä sekä kokousasioiden määrässä. Nokiassa kaupunginhallitus kokoontui tarkastelujaksolla 27 kertaa ja Ylöjärvellä 20

kertaa. Kokousasioita Ylöjärvellä käsiteltiin yhteensä 273 eli 16 (5,9 %) enemmän kuin Nokiolla, jossa kokousasioita käsiteltiin 257. Nokiolla kokousasioita oli keskimäärin 9,5 kokousta kohden, kun Ylöjärvellä niitä oli 13,7. Kokousasioiden määrän ero ei ole suuri, eikä se ole suoraan johdettavissa kaupunkien hallintosääntöihin, joiden osalta Nokian kaupunginhallituksen toimivaltaa on määritelty 68 asian tai asiakokonaisuuden osalta ja Ylöjärven kaupunginhallituksen toimivaltaa 56 asian tai asiakokonaisuuden osalta.

Nokiolla päätöksistä 249 eli 96,9 % tehtiin esittelijän ehdotuksen, kokouksessa antaman ehdotuksen tai kokouksessa esittelijän tai kaupunginhallituksen yhteispäätöksen mukaisesti muuttaman päätösehdotuksen pohjalta ja ainoastaan yksi asia eli 0,4 % asioista päätettiin kaupunginhallituksen jäsenen tekemän ehdotuksen pohjalta äänestyksen jälkeen. Nokian kaupunginhallitus palautti valmisteluun viisi (5) asiaa, mikä oli eniten tutkimuskuntien osalta ja jätti pöydälle kaksi asiaa. Ylöjärven kaupunginhallituksen päätöksistä 266 eli 97,4 % tehtiin esittelijän ehdotuksen, kokouksessa antaman ehdotuksen tai kokouksessa esittelijän tai kaupunginhallituksen yhteispäätöksen mukaisesti muuttaman päätösehdotuksen pohjalta ja Nokian tavoin ainoastaan yksi asia eli 0,37 % asioista päätettiin kaupunginhallituksen jäsenen tekemän vastaehdotuksen mukaisesti äänestyksen jälkeen. Ylöjärvellä kokouksessa muutettuja päätösehdotuksia oli tutkimuskunnista toiseksi eniten, yhteensä 17. Ylöjärven kaupunginhallitus palautti valmisteluun kaksi (2) asiaa ja jätti pöydälle neljä (4) asiaa. Myös Nokian ja Ylöjärven kaupunkien osalta kaupunginhallitusten päätöksenteko näyttää varsin enemmistö-pohjaisena ja yksimielisenä. Hämeenkyrön ja Oriveteen verrattuna useampi asia kuitenkin palautettiin valmisteluun tai jätettiin pöydälle. Nokian ja Ylöjärven kaupunginhallitukset tekivät tarkastelujaksolla 194 päätöstä enemmän kuin Hämeenkyrön ja Oriveden kunnanhallitukset.

Hämeenlinna ja Vaasa

Hämeenlinnan ja Vaasan kohdalla voidaan nähdä olevan jokseenkin merkittävä ero kaupunginhallitusten kokousten ja kokousasioiden määrässä huomioiden, että kaupungit ovat asukasluvultaan lähes täysin samankokoiset. Hämeenlinnassa kaupunginhallitus kokoontui tarkastelujaksolla 26 kertaa, mikä on yhdeksän (9) kertaa enemmän kuin Vaasan kaupunginhallitus, joka kokoontui 17 kertaa. Hämeenlinnan kaupunginhallitus käsitteli kokouksissaan 338 päätösasiaa ja Vaasan kaupunginhallitus 272 asiaa eli 66 asiaa vähemmän kuin Hämeenlinnan kaupunginhallitus. Hämeenlinnan kaupunginhallitus käsitteli keskimäärin 13 asiaa kokouksessa, kun Vaasassa keskimääräinen kokousasioiden

määrä kokousta kohden oli 16, mikä oli tutkimuskunnissa suurin keskiarvo. Toimivallan osalta Hämeenlinnan ja Vaasan kaupunginhallitusten välillä ei ollut määrällisesti merkittävää eroa hallintosääntöjen perusteella, joissa Hämeenlinnan kaupunginhallituksen toimivaltaa on määritelty 57 asian ja asiakokonaisuuden osalta ja Vaasan kaupunginhallituksen toimivaltaa 51 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Vaasassa organisaatorakenne on kuitenkin huomattavasti hajautetumpi kuin Hämeenlinnassa, mikä osittain voi selittää eroa kaupunginhallitusten kokousasioiden määrässä.

Hämeenlinnan kaupunginhallituksen päätöksistä 325 eli 96,2 % tehtiin esittelijän ehdotuksen, kokouksessa antaman ehdotuksen tai kokouksessa esittelijän tai kaupunginhallituksen yhteispäätöksen mukaisesti muuttaman päätösehdotuksen pohjalta, eikä yhtään päätöstä tehty kaupunginhallituksen jäsenen tekemän vastaehdotuksen mukaisesti. Hämeenlinnassa kaupunginhallitus palautti valmisteluun kolme (3) asiaa ja jätti pöydälle kymmenen (10) asiaa, mikä oli tutkimuskuntien suurin määrä. Vaasan kaupunginhallituksen päätöksistä 259 eli 95,2 % tehtiin esittelijän ehdotuksen, kokouksessa antaman ehdotuksen tai kokouksessa esittelijän tai kaupunginhallituksen yhteispäätöksen mukaisesti muuttaman päätösehdotuksen pohjalta ja kaksi (2) päätöstä eli 0,74 % päätöksistä tehtiin kunnanhallituksen jäsenen tekemän vastaehdotuksen mukaisesti äänestyksen jälkeen. Vaasan kaupunginhallituksessa muutettiin kokouksessa päätösehdotuksia tutkimuskunnista selvästi eniten, yhteensä 26 päätöksen verran, kun muissa kunnissa vaihteluväli oli 4 – 17. Vaasan kaupunginhallitus palautti valmisteluun neljä (4) asiaa, jätti pöydälle kolme (3) asiaa ja päätti jättää ottamatta käsittelyyn neljä (4) päätösasiaa. Vaikka Hämeenlinnan ja Vaasan päätöksenteko näyttää niin ikään kohtuullisen yksimieliseltä ja enemmistövaltaiselta, niin silti on nähtävissä tutkimuskuntien osalta, että suurempaan kuntakokoon siirryttäessä päätöksenteko ei mene ihan niin selkeästi esittelijän päätösehdotuksen pohjalta. Tämä ei näyttäydy niin, että asioita päätettäisiin paljon hallituksen jäsenien tekemien vastaehdotusten mukaisesti, vaan se näyttäytyy asioiden valmisteluun palauttamisena tai pöydälle jättämisinä.

5 TUTKIMUKSEN KESKEISET TULOKSET

5.1 Hämeenkyrön kunnan ja Oriveden kaupungin vertailu

Hämeenkyrö ja Orivesi edustavat tutkimuksessani noin 10 000 asukkaan kuntia. Molemmissa kunnissa on melko perinteinen luottamushenkilöorganisaatio lukuun ottamatta sitä, että Oriveden kaupungin sosiaali- ja terveystalvet järjestää Oriveden kaupungin ja Tampereen kaupungin yhteistointa-alue, jonka isäntäkuntana Tampere toimii.

Niin Hämeenkyrön kunnan kuin Oriveden kaupunginkin hallintosäätöihin on kirjattu kunnanhallitusten osalta kuntalain (410/2015) 39 §:ssä määritelty toimivalta. Kuntalaki määrittelee kunnanhallitusten toimivaltaa seitsemän laajan kokonaisuuden osalta, joita ovat mm. vastaa kunnan taloudesta ja hallinnosta, edustaa kuntaa työnantajana sekä vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta, valvoo kunnan etua sekä vastaa kunnan omistajapolitiikasta²²². Hallintosäännöissään kunnat tarkentavat tätä toimivaltaa sekä antavat hallituksille myös paljon muita tehtäviä ja päätösvaltaa. Kunnanhallitusten toimivalta näyttäytyy merkittävänä Hämeenkyrössä ja Orivedellä, ja on selvää, että kunnanhallitukset linjaavat vahvasti niin kaupungin hallintoa, taloutta kuin toimintaakin. Hämeenkyrössä kunnanhallitukselle on määritelty toimivaltaa yhteensä 51 asian ja asiakokonaisuuden osalta ja Oriveden kaupunginhallitukselle 76 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Kunnanhallituksen puheenjohtajan toimivaltaa on Hämeenkyrössä määritelty kahdeksan (8) asian ja asiakokonaisuuden osalta ja Orivedellä 16 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Molemmissa kunnissa osa tästä toimivallasta on jaettua kunnanjohtajan ja/tai kunnanhallituksen kanssa. Kunnanjohtajien toimivaltaa on Hämeenkyrössä määritelty 22 asian ja asiakokonaisuuden osalta ja Orivedellä 28 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Tästäkin toimivallasta osa on jaettua kunnanhallituksen ja/tai sen puheenjohtajan kanssa. Molemmissa kunnissa kunnanjohtajat toimivat myös henkilöstöjaoston esittelijöinä. Hämeenkyrössä henkilöstöjaoston toimivalta on tiivistetty kolmeen asiakokonaisuuteen, jotka kaikki liittyvät virka- ja työehtosopimuksen soveltamiseen ja täytäntöönpanoon²²³, kun taas Orivedellä henkilöstöjaoston toimivaltaa on säännelty yhteensä 25 asian ja asiakokonaisuuden osalta²²⁴. Oriveden henkilöstöjaoston tehtävissä on laajoja kokonaisuuksia kuten huolehtia henkilöstöpolitiikan kehittämisestä kaupungissa sekä valmistella ja päivittää henkilöstöstrategiaohjelmaa ja valvoa sekä ohjata sen alle

²²² Kuntalaki 410/2015, 39 §.

²²³ Hämeenkyrön kunnan hallintosäätö 2017, s. 17.

²²⁴ Oriveden kaupungin hallintosäätö 2017, s. 17 – 19.

kuuluvien päätösten toteuttamista. Toisaalta toimivalta sisältää paljon myös yksittäisiä tehtäviä, kuten virka- ja työsuhteen osa-aikaistamisesta päättäminen, kirjallisen varoituksen antaminen ja yli vuoden mittaisista palkattomista, harkinnanvaraisista virkavapaista ja työlomista päättäminen²²⁵.

Hämeenkyrön kunnan ja Oriveden kaupungin kunnanhallitusten toimivallassa ei ole asiakokonaisuuksien osalta merkittäviä eroavaisuuksia. Orivedellä toimivaltaan kuuluu palveluiden järjestämistavasta johtuen sosiaali- ja terveystalouden yhteistoiminta-alueen toiminnan seuraaminen ja ohjaaminen²²⁶, mitä ei Hämeenkyrön kunnanhallituksen tehtävissä ole. Toimivaltaa on yleisesti määritelty kunnissa hieman eri tarkkuudella. Maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvia asioita on Hämeenkyrössä kunnanhallituksella päätettävänä tutkimuskunnista eniten, yhteensä 17 asian tai asiakokonaisuuden osalta²²⁷, kun vastaava määrä on Orivedellä yhdeksän (9)²²⁸. Konsernijohtamisen osalta hallintosäännön sääntely on kunnissa hyvin yhteneväistä. Eroa löytyy siltä osin, että Orivedellä kaupunginhallitus raportoi valtuustolle yhtiöiden tavoitteiden toteutumisesta puolivuositain²²⁹, kun Hämeenkyrössä raportointi tapahtuu kerran vuodessa²³⁰. Konsernijohdon kokoonpano on kunnissa samanlainen: Hämeenkyrössä konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja talousjohtaja²³¹ ja Orivedellä kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja ja talous- ja hallintojohtaja²³². Hämeenkyrö ja Orivesi ovat tutkimuskunnista ainoat, joiden hallintosäännöissä on määritelty kunnanhallitukselle toimivalta päättää ilmoitustaulusta ja julkisista kuulutuksista vastaava viranhaltija.

Kuntalain 410/2015 40 §:ssä säädetään kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäväksi ainoastaan poliittisen yhteistyön johtamisen, jota hallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää²³³. Kuntalaissa ei ole haluttu tarkemmin määrittellä kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviä, vaan kunnille on jätetty tilaa sopia ja päättää johtamisesta niiden omien käytänteiden ja johtamiskulttuureiden pohjalta²³⁴. Kunnat päättävät kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä hallintosäännöissään. Hämeenkyrö ja

²²⁵ Oriveden kaupungin hallintosääntö 2017, s. 18.

²²⁶ Emt. s. 15.

²²⁷ Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö 2017, liite.

²²⁸ Oriveden kaupungin hallintosääntö 2017, s. 15 – 16.

²²⁹ Emt. s. 14.

²³⁰ Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö 2017, s. 28.

²³¹ Emt. s. 24.

²³² Oriveden kaupungin hallintosääntö 2017, s. 13.

²³³ Kuntalaki 410/2015, 40 §.

²³⁴ HE 268/2014, 4.3.

Orivesi ovat molemmat kirjanneet kunnanhallituksen puheenjohtajille tehtäviä ja toimivaltaa kuntalain hengen mukaisesti. Erityisesti Orivedellä on selkeästi pyrkimys korostaa hallituksen puheenjohtajan roolia kunnan johtamisessa sekä toiminnan lainmukaisuuden valvomisessa mm. sillä, että puheenjohtajalta edellytetään hallintosäännössä kaupungin toimielinten ja viranhaltijoiden päätösten laillisuuden seuraamista sekä kunnan toiminnan kehittämistä hallitukselle tehtävien aloitteiden kautta²³⁵. Vaikka sisäinen valvonta ja päätösten laillisuuden arviointi kuuluu joka tapauksessa kunnanhallituksille, antaa sen erillinen kirjaaminen puheenjohtajan tehtäviin suuremman merkityksen puheenjohtajan roolille ja aloitteellisuudelle asiassa. Kunnanhallitusten puheenjohtajien vuosipalkkioissa on merkittävä ero kuntien välillä. Hämeenkyrössä vuosipalkkio on 2 500 €²³⁶ ja Orivedellä 4 000 €²³⁷. On vaikeaa sanoa, mistä ero pohjimmiltaan johtuu, mutta toki, kun verrataan hallituksen puheenjohtajille määriteltyjä tehtäviä ja hallituksen päätösasioiden määrää, näyttäytyy Oriveden kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävä laaja-alaisempana ja enemmän aikaa vievänä.

Kuntalaissa 410/2015 on hyvin vähän sääntelyä kunnanjohtajan tehtävistä ja toimivallasta. Lain 38 §:n mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnan taloudenhoitoa, hallintoa ja muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena. Lisäksi 41 §:ssä säädetään, että kunnanjohtajalla on oikeus puhevallan käyttöön kunnanhallituksen puolesta sekä oikeus saada nähtäväkseen asiakirjoja ja tietoja, mikäli salassapitoa koskevista säännöksistä ei muuta johdu. Kunnanjohtajan osalta tehtävien ja toimivallan määrittely jää hyvin pitkälti kuntien hallintosäännöissä määriteltäväksi. Hämeenkyrön ja Oriveden osalta on jonkin verran eroja kunnanjohtajien toimivallassa. Orivedellä kaupunginjohtajan toimivaltaa on säännelty enemmän. Kaupunginjohtajan tehtäväksi on kirjattu mm. elinkeinopolitiikan ja konsernin johtaminen sekä yhteistyö ja edunvalvonta muiden kuntien, maakunnan ja valtion kanssa²³⁸. Lisäksi hieman poikkeavasti toimivaltaan kuuluu myös omakotitalojen ja paritalojen tonttien myynnistä päättäminen, minkä ei voida katsoa olevan yleisesti kaupunginjohtajan tehtävänä²³⁹.

Kun Hämeenkyrön ja Oriveden kunnanjohtajien vaikutuspiiriin kuuluvat asiat ja asiakokonaisuudet lasketaan yhteen huomioiden heidän esittelijänä ja valmistelusta vastaavana viranhaltijana toimimi-

²³⁵ Oriveden kaupungin hallintosääntö 2017, s. 7.

²³⁶ Hämeenkyrön kunnan hallintosääntö 2017, s. 51.

²³⁷ Oriveden kaupungin luottamus henkilöiden palkkio- ja matkustussääntö, s. 4.

²³⁸ Emt. s. 23.

²³⁹ Emt. s. 24.

sen niin kunnanhallituksessa kuin henkilöstöjaostossakin, ulottuu Hämeenkyrön kunnanjohtajan vaikutusvalta hallintosäännön mukaan 76 asiaan ja asiakokonaisuuteen ja Oriveden kaupunginjohtajan vaikutusvalta 129 asiaan ja asiakokonaisuuteen. Ero on numeroiden valossa kohtuullisen suuri ja mielenkiintoinen siitäkin näkökulmasta, että Hämeenkyrö on kuitenkin asukasluvultaan hieman Orivettä suurempi kunta. Orivedellä näyttäisi hallintosäännön mukaan keskittyvän päätösvaltaa paljon kaupunginhallitukselle ja sen alaiselle henkilöstöjaostolle sekä kaupunginjohtajalle. Tämä näkyy myös kaupunginhallituksessa tarkastelujaksolla käsiteltyjen asioiden määrässä verrattuna Hämeenkyröön, jossa tehtyjen päätösten määrä oli noin 8,5 kuukauden aikana 80 asiaa vähemmän eli kuukaudessa lähes kymmenen päätöstä vähemmän. Molemmissa kunnissa luottamus kunnanjohtajaan näyttyy hyvänä siitä näkökulmasta, että päätökset ovat syntyneet hyvin paljon esittelijän päätösehdotuksen pohjalta joko suoraan tai kokouksessa yhteisymmärryksessä muutetun päätösehdotuksen pohjalta. Orivedellä muutettuja päätösehdotuksia oli tarkastelujaksolla 15 ja Hämeenkyrössä 4. Orivedellä kaupunginhallitus ei tehnyt yhtäkään päätöstä kokouksessa hallituksen jäsenen toimesta annetun vastaehdotuksen pohjalta. Hämeenkyrössä tällaisia päätöksiä tehtiin kaksi.²⁴⁰ Ensimmäinen muutospäätös tehtiin valtuustoaloitteesta sako- ja lietekaivojen tyhjentämisestä kunnan itsensä järjestämäksi ja toinen vastaehdotuksen perusteella tehty päätös koski Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle annettua lausuntoa jätehuollon yhteistoiminta-aluetta koskevan sopimuksen hyväksymisestä²⁴¹.

5.2 Nokian kaupungin ja Ylöjärven kaupungin vertailu

Nokian ja Ylöjärven kaupungit edustavat tutkimuksessa noin 33 000 asukkaan kaupunkeja. Nokialla on tutkimuskunnista Hämeenkyrön ohella pelkistetyin luottamushenkilöorganisaatio, mutta myös Ylöjärven päätöksenteko on organisoitu melko perinteisesti lukuun ottamatta asukaslautakuntaa, josta on kerrottu Ylöjärven esittelyn kohdalla luvussa 4.1.4.

Nokian kaupunginhallitukselle on hallintosäännössä kirjattu tehtäviä ja toimivaltaa 68 asian ja asiakokonaisuuden osalta ja Ylöjärven kaupunginhallitukselle on määritelty tehtäviä ja toimivaltaa hallintosäännössä ja konserniohjeessa 56 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa on Nokialla kirjattu 15 ja Ylöjärvellä viiden (5) asian ja asiakokonaisuuden osalta. Osa toimivallasta on jaettua kaupunginjohtajan ja/tai kaupunginhallituksen

²⁴⁰ Yhteenvetotaulukko tutkimuskuntien kunnanhallitusten päätöksenteosta 12.6.2017 – 31.3.2018. Kuvio 13, s. 68.

²⁴¹ Hämeenkyrön kunnanhallituksen päätöspöytäkirja 22.1.2018, 3 § ja 6 §.

kanssa. Kaupunginjohtajan toimivalta on Nokiolla määritelty 34 ja Ylöjärvellä 32 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Nokiolla kaupunginjohtaja ei toimi esittelijänä muissa toimielimissä kuin kaupunginhallituksessa. Ylöjärvellä kaupunginjohtaja toimii myös kaupunginhallituksen alaisen kehittämistoimikunnan esittelijänä, mikäli kaupunginhallitus on sellaisen asettanut²⁴². Kehittämistoimikunnalle ei ole määritelty hallintosäännössä varsinaista toimivaltaa, mutta sen tehtäviksi on kirjattu huolehtia strategiaprocessista sekä poikkitoimialallisista ja strategisista kehityshankkeista. Lisäksi kehittämistoimikunta ohjaa maankäytön suunnittelua, kaavoitusta, elinkeino-, työllisyys ja maapolitiikkaa sekä koordinoi seutuyhteistyötä ja kaupunkikonsernin toimintaa.²⁴³ Kaupunginjohtajalle muodostuu siis merkittävät vaikuttamismahdollisuudet myös kehittämistoimikunnan esittelijän roolin kautta.

Nokian ja Ylöjärven kaupunginhallitusten väliset erot tehtävissä ja toimivallan jaossa eivät ole merkittäviä. Nokian kaupungin osalta kaupunginhallituksen toimivalta näyttäisi korostuvan etenkin talousasioiden, konsernijohtamisen, investointien ja tonttien luovutusten sekä asiakirjahallinnon ja sopimusten järjestämisen osalta. Maankäyttö- ja rakennuslain alaisia asioita on kaupunginhallituksen päätettävien asioiden joukossa Nokiolla kuusi (6) ja Ylöjärvellä (8). Näitä asioita tulee hallituksille vähemmän kuin pienemmissä tutkimuskunnissa Hämeenkyrössä ja Orivedellä, mutta selvästi enemmän kuin suurimmissa tutkimuskunnissa Hämeenlinnassa ja Vaasassa, joissa maankäyttö- ja rakennuslain alaista toimivaltaa oli kirjattu kaupunginhallituksille vain yhden pykälän verran. Nokian ja Ylöjärven hallintosäännöissä on hallitukselle kirjattu yksi yleinen pykälä, joka tarvittaessa laajentaa hallituksen toimivaltaa. Nokian kaupungin hallintosäännössä on määritelty, että kaupunginhallitus päättää kunnan puolesta muista kuin valtuustolle säädetyistä asioista, mikäli kuntalaissa tai hallintosäännössä ei toisin määrätä. Ylöjärven hallintosäännössä on kirjattu henkilöstöasioiden osalta, että kaupunginhallitus päättää henkilöstöasioista niiltä osin, kun niitä ei ole hallintosäännössä delegoitu.

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät ja toimivalta on määritelty Nokiolla selvästi tarkemmalle tasolle kuin Ylöjärvellä, jossa puheenjohtajan tehtävät on sisällytetty hallintosääntöön yleisluonteisesti, eikä hallituksen puheenjohtajalla ole mm. samanlaista toimivaltaa kaupunginjohtajan virkasuhteen asioiden tai johtajasopimuksen osalta kuin on Nokian kaupunginhallituksen puheenjohtajalla. Nokian kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtäviä on määritelty 15 asian ja asiakokonai-

²⁴² Ylöjärven kaupungin hallintosääntö 2017, s. 26.

²⁴³ Emt. s. 26.

suuden osalta, mikä on tutkimuskunnista toiseksi suurin Oriveden jälkeen, kun Ylöjärvellä kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa on määritelty vain viiden (5) asian ja asiakokonaisuuden osalta. Kaupunginhallituksen puheenjohtajan vuosipalkkio on Nokiolla 4 000 €²⁴⁴ ja Ylöjärvellä 6 000 €²⁴⁵. Eroa voi pitää merkittävänä. Nokiolla palkkio on saman suuruinen kuin alle 10 000 asukkaan Orivedellä. Hallintosäännön valossa Nokian kaupunginhallituksen puheenjohtajan toimivalta ja tehtävät näyttäisivät laajemmilta kuin Ylöjärvellä, joten sen perusteella ei ole löydettävissä selitystä sille, miksi Ylöjärvellä kaupunginhallituksen puheenjohtajan vuosipalkkio on niin paljon suurempi kuin Nokiolla.

Nokian kaupunginjohtajan ja Ylöjärven kaupunginjohtajan toimivaltuuksissa on jonkin verran eroja. Selkeimmin eroa toimivallassa on henkilöstöasioiden ja etenkin palkkausasioiden osalta, jossa Ylöjärven kaupunginjohtajalla on laajemmat toimivaltuudet. Ylöjärvi poikkeaa tältä osin myös muista tutkimuskunnista mm. kaupunginjohtajan toimivaltuudessa pääluottamusmiesten, luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen osalta sekä toimivaltuudessa päättää järjestelyvaraerien käytöstä²⁴⁶. Nokian kaupunginjohtajan osalta toimivaltuudet ja tehtävät ovat laajemmat kuin Ylöjärvellä etenkin sisäisen valvonnan, tarkastuksen ja riskienhallinnan osalta. Kokonaisuudessaan Nokian kaupunginjohtajan hallintosääntöön kirjatuissa tehtävissä korostuu konsernin johtaminen²⁴⁷.

Kun Nokian ja Ylöjärven kaupunginjohtajien vaikutuspiiriin kuuluvat asiat ja asiakokonaisuudet lasketaan yhteen huomioiden heidän esittelijänä ja valmistelusta vastaavana viranhaltijana toimimisen, ulottuu Nokian kaupunginjohtajan vaikutusvalta hallintosäännön mukaan 102 asiaan ja asiakokonaisuuteen ja Ylöjärven kaupunginjohtajan vaikutusvalta 88 asiaan ja asiakokonaisuuteen sekä kehittämistoimikunnan esittelyn kautta vaikuttamiseen, jota ei päätettävien asioiden määrän perusteella pysty määrittelemään, koska hallintosäännössä ei ole osoitettu kehittämistoimikunnalle varsinaista päätöstoimivaltaa, vaan sen toiminta on ennen kaikkea valmistelevaa ja ohjaavaa. Eroa on määrällisesti jonkin verran, mutta laadullisesti eron merkittävyys ei näyttäydy niin suurena. Kun mukaan tarkasteluun otetaan kaupunginhallitusten päätöksenteko, näyttäytyy asia toisenlaisena. Nokian kaupunginhallitus piti tarkastelujakson aikana 27 kokousta, kun Ylöjärvellä kaupunginhallitus kokousti 20

²⁴⁴ Nokian kaupungin hallintosääntö 2017, s. 48.

²⁴⁵ Ylöjärven kaupungin hallintosääntö 2017, s. 72.

²⁴⁶ Emt. s. 21 – 23.

²⁴⁷ Nokian kaupungin hallintosääntö 2017, s. 18.

kertaa. Ylöjärven kaupunginhallitus kuitenkin käsitteli 16 päätösjakoa enemmän kuin Nokian kaupunginhallitus ja Ylöjärvellä kokousasioita oli 13,65 kokousta kohden, kun Nokialla vastaava luku oli 9,5. Huomioiden hallintosäännön tehtävien ja toimivallan jaon sekä kaupunginhallitusten päätösjakojen määrän, voidaan katsoa, että ero kaupunginhallitusten välillä toimivallan jaossa ei ole kovin merkittävä. Myös Nokian ja Ylöjärven kohdalla luottamus kaupunginjohtajaan näyttäytyy hyvänä siitä näkökulmasta, että päätökset ovat syntyneet hyvin paljon esittelijän päätösehdotuksen pohjalta joko suoraan tai kokouksessa yhteisymmärryksessä muutetun päätösehdotuksen pohjalta. Kokouksessa muutettuja päätösehdotuksia oli tarkastelujaksolla Nokialla 14 ja Ylöjärvellä 17. Molemmissa kaupungeissa kaupunginhallitus teki yhden päätöksen kokouksessa tehdyn vastaehdotuksen mukaisesti. Nokialla vastaehdotuksen mukaisesti tehty päätös koski Nokianvaltatien katusuunnitelman muutosta välillä Hinttalankatu - Vihnuskatu²⁴⁸ ja Ylöjärvellä vastaehdotuksen perusteella päätettiin kaksi talousarvion 2018 ja taloussuunnitelman 2018 – 2020 pykälän kohdista²⁴⁹. Nokialla kaupunginhallitus palautti asioita valmisteluun tutkimuskunnista eniten, yhteensä viisi (5) asiaa tarkastelujaksolla, kun Ylöjärvellä valmisteluun palautettiin kaksi (2) asiaa. Pöydälle asioita jätettiin Nokialla kaksi (2) kertaa ja Ylöjärvellä neljä (4) kertaa. Äänestyksiä, jotka päättyivät esittelijän esityksen hyväksymiseen, oli Nokialla kuusi (6) ja Ylöjärvellä neljä (4).²⁵⁰

5.3 Hämeenlinnan kaupungin ja Vaasan kaupungin vertailu

Hämeenlinnan ja Vaasan kaupungit edustavat tutkimuksessani noin 67 000 asukkaan kaupunkeja. Hämeenlinnan luottamushenkilöorganisaatio on selkeä ja hyvin perinteinen. Vaasassa luottamushenkilöorganisaatio näyttää moniportaisempaan, vaikkakin perinteisenä, kuten kuviosta 12 sivulla 50 ilmenee ja luvussa 4.1.6 kerrotaan.

Hämeenlinnan ja Vaasan kaupunginhallitusten tehtävät ja toimivalta osoittavat hallitusten merkittävää asemaa kaupungin toiminnan johtamisessa. Molempien kuntien hallintosäännöistä on selkeästi löydettävissä kuntalain 410/2015 39 §:ssä kunnanhallituksille määrittelemät tehtävät. Hämeenlinnan ja Vaasan kaupunginhallitusten toimivallassa on jonkin verran eroja hallintosääntöjen perusteella. Vaasassa kuntastrategian valmistelusta huolehtiminen on kirjattu kaupunginhallituksen tehtäväksi²⁵¹.

²⁴⁸ Nokian kaupunginhallituksen päätöspöytäkirja 30.10.2017, 427 §.

²⁴⁹ Ylöjärven kaupunginhallituksen päätöspöytäkirja 30.10.2017, 347 §.

²⁵⁰ Yhteenvetotaulukko tutkimuskuntien kunnanhallitusten päätöksenteosta 12.6.2017 – 31.3.2018. Kuvio 13, s. 68.

²⁵¹ Vaasan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 17.

Muiden tutkimuskuntien hallintosäännöt eivät kaupunginhallitukselle tällaista tehtävää määrittele. Hämeenlinnassa kaupunginhallituksen vastuulla on päättää valmiussuunnittelusta ja hyväksyä valmiussuunnitelma, jonka osalta Vaasan hallintosäännössä ei ole määritelty vastuuta hallitukselle. Vaasassa kaupunginhallituksen tehtäväksi on Hämeenlinnasta ja muista tutkimuskunnista poiketen kirjattu edistää kuntalaisdemokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia sekä vastata kaupungin kansainvälisestä toiminnasta²⁵². Hämeenlinnassa kaupunginhallitus päättää elinkeinopoliittisista tapahtumastrategian mukaisista avustuksista²⁵³. Tällaista toimivaltaa ei ole muiden kuntien kunnanhallituksille kirjattu. Vaasassa kaupunginhallituksella on toimivalta päättää palveluverkon palveluyksiköistä, kun asia koskee kahden tai useamman lautakunnan alaista toimintaa²⁵⁴. Tämä tarkoittanee jonkinlaisia yhteistoimintapisteitä, joissa on esimerkiksi koulutoiminnan lisäksi sosiaali- tai terveydenhuollon palveluita tms. Tämä tuntuu poikkeavalta ratkaisulta pienempiin kuntiin nähden, joissa palveluverkkoasiat poikkeuksetta viedään valtuuston päätettäväksi. Tällä ratkaisulla on mahdollisesti haettu päätöksentekoon sujuvuutta ja varmuutta. Hämeenlinnan kaupunginhallitukselle on määritelty toimivalta päättää kaikista kaupungin työ- ja virkasuhteita koskevista oikaisuvaatimuksista²⁵⁵. Tämä on mielestäni yllättävä ratkaisu huomioiden Hämeenlinnan kaupungin koon työnantajana, mistä johtuen oikaisuvaatimuksia varmasti on useita vuoden aikana. Pääsääntöisesti oikaisuvaatimusasiat todennäköisesti ratkaistaan kunnissa toimialakohtaisesti sen mukaan, kenellä on toimivalta viran tai työsuhteen täyttämässä.

Hämeenlinnan ja Vaasan kaupunginhallitusten puheenjohtajien toimivalta näyttyy numeerisesti tasavertaiselta, kun Hämeenlinnassa puheenjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa on hallintosäännössä määritelty kymmenen (10) asian ja asiakokonaisuuden osalta ja Vaasan kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa 11 asian tai asiakokonaisuuden osalta. Puheenjohtajien toimivallassa on silti eroavaisuuksia. Merkittävimmät erot ovat siinä, että Vaasassa kaupunginhallituksen puheenjohtaja vastaa kaupunginjohtajan johtajasopimuksen valmistelusta ja huolehtii hallituksen ja valtuuston kytkemisestä valmisteluprosessiin tarkoituksenmukaisella tavalla²⁵⁶. Hämeenlinnassa tätä ei ole määritelty hallituksen puheenjohtajan tehtäviin. Vaasassa sitä vastoin ei ole kirjattu hallituksen puheenjohtajalle lainkaan itsenäistä toimivaltaa kaupunginjohtajan virkavapaisiin ja vuosilomiin, kun

²⁵² Vaasan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 17.

²⁵³ Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 10.

²⁵⁴ Vaasan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 17.

²⁵⁵ Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 10.

²⁵⁶ Vaasan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 6.

Hämeenlinnassa hallituksen puheenjohtaja myöntää kaupunginjohtajan alle kuukauden pituiset virkavapaudet, opintomatkat, virkamatkat ja vuosilomat²⁵⁷. Vaasan hallintosäännössä näyttäytyy jonkinlainen ristiriita siinä, että kaupunginvaltuuston puheenjohtajalla on toimivalta päättää kaupungin hallituksen puheenjohtajan ja valtuutettujen virkamatkoista, mutta hallituksen puheenjohtajalla on kuitenkin toimivalta hallituksen jäsenten virkamatkoihin²⁵⁸. Vaasassa kaikki hallituksen jäsenet ovat valtuutettuja. Todennäköisesti tämä kuitenkin käytännössä toimii niin, että hallituksen puheenjohtaja tekee päätökset hallituksen jäsenten osalta ja valtuuston puheenjohtaja muiden valtuutettujen osalta.

Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö mahdollistaa kokoaikaisen kaupungin hallituksen puheenjohtajan²⁵⁹. Tähän suhteutettuna puheenjohtajalle määritelty toimivalta näyttäytyy hallintosäännössä ohuena. On kuitenkin mahdollista, että silloin kun kaupungin hallituksen puheenjohtajan tehtäviä hoidetaan kokoaikaisesti, määritellään tehtävistä ja toimivallasta tarkemmin johtajasopimuksen yhteydessä. Mikäli kaupungin hallituksen puheenjohtaja toimii kokoaikaisena ja on virkasuhteessa kaupunkiin, maksetaan hänelle kuukausipalkkaa, jonka suuruus on puolet kaupunginjohtajalle maksettavasta kuukausipalkasta ja osa-aikaiselle puheenjohtajalle maksetaan kuukausipalkkaa samalla perusteella osa-aikaisuuden suhteessa²⁶⁰. Mikäli kaupungin hallituksen puheenjohtaja toimii normaalisti luottamushenkilönä päätyönsä ohella, on hänen vuosipalkkionsa 5 400 €²⁶¹. Vaasan kaupungin hallituksen puheenjohtajan vuosipalkkio on 9 000 €²⁶². Vaasan hallintosäännössä ei ole kirjattu mahdollisuutta kokoaikaiseen puheenjohtajuuteen. Vuosipalkkioiden ero vaikuttaa yllättävänkin suurelta Hämeenlinnan ja Vaasan välillä. Mielenkiintoista on, että näin on ollut kaikkien kuntaparieni kohdalla. Hallituksen puheenjohtajalle maksetaan pääsääntöisesti suurempaa vuosipalkkiota kuin valtuuston puheenjohtajalle²⁶³. Ero näiden palkkioiden välillä oli vuonna 2013 keskimäärin 500 euroa. Hallituksen puheenjohtajien vuosipalkkio oli keskimäärin 2 500 euroa. Vaihteluväli oli kuitenkin suuri pienimmän palkkion ollessa 500 euroa Karijoella ja Rautavaarassa ja suurimman ollessa 10 450 euroa Helsingissä.²⁶⁴ Palkkiot ovat tästä todennäköisesti muuttuneet lähes kaikissa Suomen kunnissa, koska Helsingissä vuonna 2013 maksettuun kaupungin hallituksen puheenjohtajan vuosipalkkioon suh-

²⁵⁷ Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 12.

²⁵⁸ Vaasan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 6.

²⁵⁹ Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 12.

²⁶⁰ Hämeenlinnan kaupungin palkkiosääntö 2017, s. 3.

²⁶¹ Emt. s. 3.

²⁶² Vaasan kaupungin luottamushenkilöiden palkkio- ja matkustussääntö 2017, 5 §.

²⁶³ Sirkka-Liisa Piipponen, Kuntien luottamushenkilöiden palkkiot ja korvaukset vuonna 2013. 2014, s. 5.

²⁶⁴ Emt. s. 5.

teutettuna Vaasan palkkio tuntuu varsin korkealta. Tällä hetkellä Helsingissä on kokoaikainen pormestari, joka toimii kaupunginhallituksen esittelijänä, joten Helsingin osalta tilanne on muuttunut. Mielenkiintoista Hämeenlinnan ja Vaasan osalta on se, että niissä maksetaan samaa vuosipalkkiota valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajille, kun yleensä hallituksen puheenjohtajan palkkio on suurempi. Tällä on mahdollisesti haluttu korostaa valtuuston asemaa kaupungin ylimpänä päätöksenteoelimenä ja valtuuston puheenjohtajan asemaa ylimpää päätösvaltaa käyttävän toimielimen johtajana.

Hämeenlinna poikkeaa muista tutkimuskunnista siinä, että siellä kaupunkia johtaa kaupunginjohtajan lisäksi myös apulaiskaupunginjohtaja. Apulaiskaupunginjohtajan tehtävänä on avustaa kaupunginjohtajaa sekä huolehtia omalta osaltaan valtuuston ja kaupunginhallituksen asettamien tavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi apulaiskaupunginjohtaja edustaa kaupunkia sidosryhmätilaisuuksissa ja neuvotteluissa koti- ja ulkomailla.²⁶⁵ Hämeenlinnan hallintosäännössä kaupunginjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa on määritelty 40 asian ja asiakokonaisuuden osalta ja apulaiskaupunginjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa 24 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Vaasan kaupunginjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa on määritelty hallintosäännössä 22 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Osa kaikkien kaupunginjohtajien toimivallasta on jaettua toimivaltaa kaupunginhallituksen ja/tai kaupunginhallituksen puheenjohtajan kanssa ja Hämeenlinnassa lisäksi kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan välillä. Hämeenlinnassa kaupunginjohtaja toimii ainoastaan kaupunginhallituksen esittelijänä, mutta Vaasassa kaupunginjohtaja toimii lisäksi suunnittelu-, yleis- ja konsernijaostojen esittelijänä, mikäli tehtäviä ei ole annettu toiselle viranhaltijalle. Käytännössä Vaasassa on kaupunginhallituksen alaisilla jaostoilla muitakin viranhaltijaesittelijöitä kuin kaupunginjohtaja ja verkkosivujen tietojen mukaan kaupunginjohtaja toimii käytännössä ainoastaan yhtenä konsernijaoston esittelijänä²⁶⁶.

Hämeenlinnassa kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan toimivalta näyttäytyy merkittävänä hallintosäännön mukaan. Vaasan kaupunginjohtajan toimivallasta ei ole erotettavissa mitään poik-

²⁶⁵ Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö 2017, s. 25.

²⁶⁶ Vaasan kaupungin verkkosivut, konsernijaosto: <https://www.vaasa.fi/paatoksenteko/paattajat-ja-valmistelijat/jaostot/kaupunginhallituksen-konsernijaosto>.

Vaasan kaupungin verkkosivut, suunnittelujaosto: <https://www.vaasa.fi/paatoksenteko/paattajat-ja-valmistelijat/jaostot/kaupunginhallituksen-suunnittelujaosto>.

Vaasan kaupungin verkkosivut, yleisjaosto: <https://www.vaasa.fi/paatoksenteko/paattajat-ja-valmistelijat/jaostot/kaupunginhallituksen-yleisjaosto-0>.

keavaa. Vaasan kaupunginjohtajan toimivalta vaikuttaa Hämeenlinnan johtajia suppeammalta hallintosäännön valossa, mutta toisaalta kaupunginjohtajalla on mahdollisuus toimia jopa kolmen jaoston esittelijänä ja lisäksi hän on keskeinen osa konsernihallintoa, joten hänen toimivaltansa on todellisuudessa suurempi kuin miltä se hallintosäännön valossa näyttää. Kun Hämeenlinnan ja Vaasan kaupunginjohtajien (mukaan lukien Hämeenlinnan apulaiskaupunginjohtaja) vaikutuspiiriin kuuluvat asiat ja asiakokonaisuudet lasketaan yhteen huomioiden heidän esittelijänä ja valmistelusta vastaavana toimimisen, ulottuu Hämeenlinnan kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan vaikutusvalta hallintosäännön mukaan 121 asiaan ja asiakokonaisuuteen ja Vaasan kaupunginjohtajan vaikutusvalta 73 asiaan ja asiakokonaisuuteen. Lisäksi Vaasan kaupunginjohtaja vaikuttaa konsernijaostossa, jolle on määritelty tehtäviä ja toimivaltaa Vaasan kaupungin hallintosäännössä yhteensä 12 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Nämä mukaan lukien Vaasan kaupunginjohtajan vaikutuspiiriin kuuluu 85 asiaa ja asiakokonaisuutta.

Kaupunginhallitusten päätöksenteossa näkyy selkeästi Hämeenlinnaa ja Vaasaa vertailtaessa se, että Hämeenlinnassa kaupunginhallituksen päätettäväksi viedään enemmän asioita ja Vaasassa todennäköisesti päätöksiä syntyy jo paljon hallituksen alaisissa jaostoissa, jolloin hallituksen päätöksioiden määrä on vähäisempi. Hämeenlinnan kaupunginhallitus piti tarkastelujakson aikana 26 kokousta, joissa käsiteltiin yhteensä 338 päätösasiaa eli noin 13 asiaa kokousta kohden. Vaasan kaupunginhallitus kokoontui 17 kertaa eli yhdeksän (9) kertaa vähemmän ja kokousasioita se käsittelee yhteensä 272 eli noin 16 asiaa kokousta kohden, mikä oli suurin kokouskohtainen asiämäärä tutkimuskunnissa. Eroa kokousasioiden määrässä oli 66, minkä voidaan nähdä olevan melko paljon 8,5 kuukauden aikana. Myös Hämeenlinnan ja Vaasan osalta luottamus kaupunginjohtajaan esittelijänä näyttyy hyvänä, vaikkakin asioiden läpimenoprosentti esityksen mukaisesti on hieman pienempi kuin pienemmissä tutkimuskunnissa. Molemmista kaupunginhallituksista kokouksessa tehtiin muutettuja päätösehdoituksia jonkin verran, Vaasassa jopa 26, mikä on suurin määrä tutkimuskunnista. Yllättävää oli, että Hämeenlinnan kokoisessa kaupungissa yhtäkään päätöstä ei tehty hallituksen jäsenen tekemän vastaehdotuksen mukaisesti ja Vaasassakin näitä päätöksiä tehtiin vain kaksi. Ensimmäinen kaupunginhallituksen jäsenen vastaehdotuksen mukaisesti päätetty asia Vaasassa oli oikaisuvaatimus koskien palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa varhaiskasvatuksessa²⁶⁷ ja toinen vastaehdotuksen mukaan päätetty asia oli Sisäsataman ranta-alueen laatukilpailu²⁶⁸. Lisäksi Vaasan kaupunginhallituksen

²⁶⁷ Vaasan kaupunginhallituksen päätöspöytäkirja 28.8.2017, 345 §.

²⁶⁸ Emt. 355 §.

kokouksessa 29.1.2018 käsiteltiin yksi asia, josta kaupunginhallitus sopi yhteisesti muutetun päätösehdotuksen, mutta esittelijä ei siihen yhtynyt vaan jätti asiasta eriävän mielipiteen. Kyseinen asia oli lausunto Vaasan seudun jätelautakunnan jätteenkuljetusjärjestelmästä. Asian esittelijänä toimi teknisen toimen johtaja. Missään muussa tutkimukseni kunnassa ei ollut tarkastelujaksolla tilannetta, jossa esittelijä olisi jättänyt eriävän mielipiteen tehtyyn päätökseen. Hämeenlinnan kaupunginhallituksessa asia palautettiin valmisteluun kolme kertaa ja Vaasan kaupunginhallituksessa neljä kertaa. Asian pöydälle jättämisiä tehtiin Hämeenlinnassa tutkimuskunnista eniten, yhteensä kymmenen (10) kertaa, kun Vaasassa asia jätettiin pöydälle ainoastaan kolme (3) kertaa. Vaasassa oli muista kunnista poikkeavana yhteensä neljän päätöspykälän kohdalla päätöskirjaus ”ei otettu käsittelyyn”.²⁶⁹ Vaasan kaupunginhallituksen pöytäkirjanpitäjän mukaan, 14.5.2018 käydyn sähköpostikirjeenvaihdon perusteella, näillä merkinnöillä tarkoitetaan sitä, että asia on tuotu joko kokoukseen suoraan pöydälle tai lisälistalla, jolloin hallituksen jäsenet ovat kokeneet, että heillä ei ole valmiuksia käsitellä asiaa niin nopealla aikataululla. Asia on kyseisellä lausekkeella joko siirretty seuraavaan kokoukseen tai jätetty käsittelemättä kokonaan.

5.4 Yhteenvedoa tuloksista

Kunnanhallituksilla on merkittävä rooli ja laaja-alainen tehtäväkenttä kunnan poliittisen johtamisen polttopisteessä. Kunnanhallitus on myös kunnanjohtajan keskeisin johtamiskumppani ja esimies. Toimiva yhteistyö poliittisen ja ammatillisen johtamisen välillä synnyttää kuntaan myönteistä kehitystä. Hyvä hallitustyöskentely on luettavissa kunnan strategiaan menestystekijöihin yhdessä terveen talouden, elävän demokratian, laadukkaiden palveluiden ja elinvoimaisten yritysten kanssa. Kunnanhallituksilta edellytetään entistä enemmän strategista otetta, koko kuntakonsernin hallintaa, ohjelmallisuutta ja muutosjohtamista. Millaiseksi kunnanhallitusten rooli käytännössä muodostuu, riippuu hallituksen muodollisista tehtävistä, menettelytavoista ja jäsenten osaamisesta.²⁷⁰ Tutkimukseni perusteella kunnanhallitusten ja kunnanjohtajien välinen luottamus näyttäytyy vahvana tutkimuskuntieni kunnanhallitusten päätöksentekoa tarkasteltaessa. Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (268/2014) tuodaan esille kunnan päätösvalta luottamushenkilöorganisaation muodostamisessa valtuuston, kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan lisäksi. Luotta-

²⁶⁹ Yhteenvedotaulukko tutkimuskuntien kunnanhallitusten päätöksenteosta 12.6.2017 – 31.3.2018. Kuvio 13, s. 68.

²⁷⁰ Jari Stenvall – Kaija Majoinen – Risto Harisalo, Kunnanhallitus poliittisena johtajana. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. 2011, s. 166 – 169.

mushenkilöiden asemaa päätöksenteossa halutaan vahvistaa mahdollistamalla valiokunta- ja puheenjohtajamallit. Lisäksi valtuustoilla on mahdollisuus päättää, toimivatko toimielinten puheenjohtajat päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilötehtävässään²⁷¹. Tutkimuskunnistani yksikään ei ole käyttänyt mahdollisuutta valiokuntamalliin vaan kaupungin toimielinorganisaatiot näyttäytyvät jokseenkin perinteisinä ja kunnanhallitusten toimivalta on vahva kaikissa tutkimuskunnissa. Hämeenlinnassa kaupunginhallituksen puheenjohtajana toimiminen päätoimisesti tai osa-aikaisesti on mahdollistettu, mutta ei pakotettu. Hämeenlinnaa ja Vaasaa pienemmissä tutkimuskunnissa kokoaikaisuus ei lienee olisi perusteltuakaan, mutta Nokian ja Ylöjärven kokoisissa kaupungeissa tehtävän hoitamista osa-aikaisesti on varmasti harkittu, vaikka sitä ei olekaan otettu käytännöksi.

Uudessa kuntalaissa (410/2015) kunnan johtamista koskeva sääntely on koottu seitsemänteen lukuun. Uutena säännöksenä on tullut luvun seitsemän aloittava 37 §, joka säätelee kuntastrategiaa. Kuntastrategiassa valtuuston tulee määritellä strategiset, kunnan toimintaa pitkällä aikavälillä linjaavat tavoitteet. Kuntastrategia on tarkoitettu valtuuston keskeiseksi välineeksi johtaa kunnan taloutta ja toimintaa pitkäjänteisesti. Strategialla tavoitellaan kunnan eri toimielinten ja toimialojen toimimista yhdessä samojen tavoitteiden mukaisesti.²⁷² Uusi säännös on myös kunnanhallituksen puheenjohtajaa käsittelevä 40 §. Sen tarkoituksena on selkeyttää ammatillisen ja poliittisen johtamisen, erityisesti kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välistä työnjakoa. Laissa on kuitenkin nähty tarpeelliseksi jättää kunnille soveltamisvaraa johtamisen roolien, käytäntöjen ja tehtävien mukaan kuntien omia johtamiskulttuureja tukevasti.²⁷³ Kunnanhallituksen rooli on kuntalain mukaan merkittävä. Sen tehtäviä säätelee lain 39 §. Lisäksi kunnanhallitus kuuluu osana konsernijohtoon ja sen yhtenä tehtävänä on omistajaohjaus, jota määritellään pykälässä 46.²⁷⁴ Omistajaohjauksen ja konsernijohtoon säännösten tarkoituksena on selkeyttää kuntakonsernin johtamisen toimivaltasuhteita ja vastuunjakoa. Vahvan omistajaohjauksen oletetaan tehostavana kuntakonsernin toimintaa kokonaisuudessaan.²⁷⁵ Kunnanjohtajan osalta lain sääntely on väljä. Uutena lakiin on kuitenkin tullut 42 §, joka määrää johtajasopimuksen tehtäväksi kunnanjohtajalle. Johtajasopimus mahdollistaa kunnanjohtajan

²⁷¹ HE 268/2014, Esityksen pääasiallinen sisältö.

²⁷² HE 248/2014, 4.3.

²⁷³ Emt. 4.3.

²⁷⁴ Kuntalaki 410/2015, 39 § ja 46 §.

²⁷⁵ HE 248/2014, 4.3.

ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävien jaon tarkemmat määritykset huomioiden kuntien hallintosäännöt.²⁷⁶ Hallituksen esityksessä johtajasopimuksen arvioidaan antavan hyvät toimintaedellytykset kunnanjohtajalle, sekä mahdollistavan työnjaon tarkentamisen poliittisen johdon kanssa. Johtajasopimusten kirjaamisella lakisääteiseksi arvioidaan olevan myös positiivisia vaikutuksia kunnanjohtajien saatavuuteen.²⁷⁷

Kaikkien tutkimuskuntieni hallintosäännöt mukailivat kuntalain henkeä kunnanhallituksen tehtävien ja toimivallan merkityksestä sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävästä kunnan poliittisen johtamisen avainhenkilönä ja kunnanjohtajan asemasta kunnan operatiivisen toiminnan johtajana. Kunnanhallitusten tehtävät olivat kaikkineen aika monialaisia, vaikkakin ne pääasiassa keskittyivät kunnan talouteen, yleiseen strategiseen johtamiseen ja jossain määrin etenkin pienempien kuntien osalta myös maankäytön asioihin. Konsernijohtamisessa ja omistajaohjauksessa kunnanhallitusten rooli on kaikissa tutkimuskunnissa kiistaton ja se tulee selkeästi esille myös hallintosäännöissä sekä joidenkin kuntien osalta tarkemmin vasta konserniohjeessa (etenkin Ylöjärvi). Kunnanhallitusten päätöksenteossa näkyi niiden merkitys kunnan edun ajajina, mm. sen kautta, että ne toimivat kunnan virallisen lausunnon antajina esim. lainvalmistelun lausuntopyyntöissä. Kunnanhallitusten kautta kulkivat myös valtuutettujen tekemät valtuustoaloitteet sekä jossain määrin myös kuntalaisten tekemät aloitteet, joiden kautta hallituksella on merkittävä asema kuntalaisdemokratian edistämässä, mitä niin ikään uusi kuntalaki korostaa.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviä sääntelevä kuntalain 40 § ei määrittele puheenjohtajan osalta muuta kuin sen, että hän johtaa poliittista yhteistyötä kunnassa ja muutoin tehtävät jäävät kuntien hallintosäännöissä päätettäväksi. Tutkimuskunnat olivat selkeästi kirjanneet hallintosääntöihinsä tehtäviä ja toimivaltaa kunnanhallitusten puheenjohtajille, vaikka lukumääräisesti ja osittain myös toimivallan näkökulmasta tehtävissä olikin aika paljon eroavaisuuksia, kun vähimmillään tehtäviä oli puheenjohtajalle määritelty Ylöjärvellä ainoastaan viiden (5) asian ja asiakokonaisuuden osalta ja enimmillään Orivedellä jopa 16 asian ja asiakokonaisuuden osalta. Kaikki tehtävät eivät olleet selkeästi löydettävissä kunnanhallituksen puheenjohtajaa koskevan pykälän alta, vaan niitä joutui etsimään hallintosääntöjen muista osioista mm. sopimusten ja asiakirjojen allekirjoitusoikeuden osalta. On mahdollista, että jossain kunnissa kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviä on tarkennettu jossain

²⁷⁶ Kuntalaki 410/2015, 42 §.

²⁷⁷ HE 248/2014, 4.3.

määrin johtajasopimuksessa suhteessa kunnanjohtajan tehtäviin, mutta hallintosäännöissä tulisi kuitenkin olla määriteltynä kaikki muodollista päätöksentekovaltaa koskeva sääntely hallitusten puheenjohtajien osalta. Pelkkiä hallintosääntöjä tarkastelemalla kunnanhallitusten puheenjohtajan tehtävästä ei ole ihan helppoa saada kokonaiskuvaa, koska tehtävän hoitoon vaikuttaa kunnan poliittinen ilma-
piiri ja niin hallituksen sisäinen kuin ulkoinenkin luottamus. Kokouspöytäkirjojen perusteella päätök-
senteko vaikutti kuitenkin tutkimuskunnissa melko enemmistöpainotteiselta ja hyvin pitkälle esitte-
lijän esittelyyn perustuvalta, mikä viittaisi siihen, että päätöksenteko hallituksissa on pääsääntöisesti
sujuvaa.

Tutkimuskuntien kunnanjohtajille on kirjattu selkeästi tehtäviä ja toimivaltaa hallintosäännöissä, eikä
heidän asemansa kunnan talouden, hallinnon ja toiminnan johtamisessa jäänyt epäselväksi minkään
kunnan osalta. Merkittävämmäksi silti näen sen vallan ja vastuun, jota kunnanjohtajat käyttävät toi-
miessaan kunnanhallitusten ja mahdollisesti muiden toimielimien esittelijöinä ja asioiden valmiste-
lusta vastuullisina viranhaltijoina. Suuria yllätyksiä kunnanjohtajien toimivallan osalta ei kuntien
kohdalla ilmennyt. Kokonaisuudessaan kunnanjohtajien tehtäviä, toimivaltaa ja esittelyvastuuta tar-
kasteltaessa tutkimuskunnista nousi esiin Orivesi, jossa kaupunginhallituksen, sen alaisen henkilös-
töjaoston, jossa kaupunginjohtaja toimii esittelijänä, sekä itse kaupunginjohtajan toimivalta näyttäy-
tyvät vahvoilta muihin kuntiin verrattuna. Niin ikään esille nousee Hämeenlinna, jossa kaupungin
ylimmässä ammattijohdossa toimii kaupunginjohtajan lisäksi apulaiskaupunginjohtaja. Heidän vai-
kutisvaltansa on yhteensä hyvin merkittävä niin tehtävien, toimivallan kuin esittelyvastuunkin osalta.
Tällainen jaettu johtajuus varmasti vahvistaa kaupungin ammatillista johtamista tehden kaupungin-
johtajasta ja apulaiskaupunginjohtajasta työparin, jonka kesken tehtäviä voidaan jossain määrin jakaa
osaamisprofiilien mukaisesti.

Kunnanhallitusten kokousten osalta oli alun perinkin oletettavaa se, että suuremmissa kunnissa halli-
tusten kokousasioiden määrä on suurempi kuin pienemmissä kunnissa. Orivesi näyttäytyy tosin otok-
sessani poikkeuksena, koska se on kokousasioiden määrässä lähempänä sitä yli kolme kertaa suurem-
pia Nokiaa ja Ylöjärveä ja seitsemän kertaa suurempaa Vaasaa kuin sen kanssa samaa kokoluokkaa
edustavaa Hämeenkyröä. Kuten Hämeenkyrön ja Oriveden vertailuosiossa on mainittu, näyttäytyy
Orivesi niin hallintosäännön kuin kaupunginhallituksen päätöksenteonkin osalta tutkimuskunnistani
vahvinta hallituksen ja myös kaupunginjohtajan toimivaltaa edustavana kuntana.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Vertailu aiempaan tutkimukseen voimassaolevan lainsäädännön perusteella

Tutkimukseni käsittelee kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimivaltaa kunnan johtamisessa. Lähestyn tutkimustehtävääni ensin laajemmin kunnan johtamisen lakisäätelyn näkökulmasta ja tämän jälkeen keskityn tarkemmin kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimivaltaan ja sen jakautumiseen, jota konkretisoin tutkimukseni empiirisessä osuudessa, neljännessä ja viidennessä luvussa. Pääasiallisena tutkimuskysymyksenäni oli selvittää kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välistä toimivallan jakoa ja siihen liittyvää problematiikkaa voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti. Tätä taustoittavina ja tarkentavina tutkimuskysymyksinä olen mitä voimassa oleva oikeus säätelee kunnan johtamisesta sekä miten päätöksenteko on järjestetty kunnissa ja mitä oikeudellisia ongelmia siihen liittyy. Olen käsitellyt näiden tutkimuskysymysten aihepiiriä kunnan johtamisen voimassaolevan lakisäätelyn kautta tutkimukseni kolmannessa luvussa ja kuntien toteuttaman käytännön kautta neljännessä luvussa, tutkimuksen empiirisessä osuudessa. Viidennessä luvussa olen esitellyt tutkimukseni empiirisen osuuden tuloksia tutkimuskuntien osalta sekä vertailut niitä keskenään.

Kuntien johtamisen perusta on Suomen perustuslain 731/1999 121 §:ssä, jossa säädetään, että Suomi jakautuu kuntiin ja kuntien hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnalle annettavista tehtävistä sekä kunnan hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla²⁷⁸. Kunnan toimintaa ja hallinnon järjestämistä säätelee ennen kaikkea kuntalaki 410/2015, jonka 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksena olevan edellytysten luonti niin kunnan asukkaiden itsehallinnon kuin vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksienkin toteuttamiselle kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää kunnan toiminnan taloudellista kestävyyttä ja suunnitelmallisuutta. Kunnan tehtävänä on ennen kaikkea edistää asukkaidensa hyvinvointia sekä alueensa elinvoimaa ja järjestää palvelut kuntalaisille sosiaalisesti, ympäristöllisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla.²⁷⁹ Kunnan toiminta jakautuu yleiseen toimialaan sekä erityiseen toimialaan. Erityinen toimiala käsittää kunnan lakisääteiset tehtävät ja yleinen toimiala kunnan itsehallinnon perusteella itselleen ottamat tehtävät. Kunnan erityistä toimialaa koskevaa lakisäätelyä on paljon, mutta yleisen toimialan säätely on väljempää.²⁸⁰ Vaikka

²⁷⁸ Suomen perustuslaki 731/1999, 121 §.

²⁷⁹ Kuntalaki 410/2015, 1 §.

²⁸⁰ Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 2013, s. 1090 – 1091.

kunnallinen itsehallinto on ollut Suomessa perinteisesti vahva ja lainsäädäntö jättää kunnille vapauksia toimintansa ja hallintonsa järjestämiseen, niin kunnan itsehallintoa ja asemaa muovaavat kuitenkin vahvasti taloudelliset realiteetit ja lainalaisuudet. Kunnat ovat osa julkista sektoria ja niiden hoidettavana on merkittävä määrä julkisista hyvinvointipalveluista. Talouden lait edellyttäisivät kunnalta toimimista yritystoiminnan ehdoilla sen palvelutehtävissä, mutta kunnallishallinnon erityispiirteiden, kuten toiminnan avoimuuden, päätöksenteon kansanvaltaisuuden ja julkisten palvelujen keskeisyyden johdosta tämä on osittain hankalasti yhteensovitettavissa.²⁸¹

Aiemmassa kuntalaissa 365/1995 kunnan johtamisesta ei säädetty nykyisellä tarkkuudella omassa luvussaan vaan johtamisen sääntely oli limitetty useisiin osioihin. Uudessa kuntalaissa 410/2015 kunnan johtamisen sääntely on koottu omaksi luvukseen lukuun seitsemän (7) ja sitä on myös jossain määrin lisätty ja tarkennettu. Hallituksen esityksen uudeksi kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014 mukaan kuntien toimintaympäristön muutokset sekä toimintaympäristön monimutkaistuminen ovat johtaneet siihen, että kunnan poliittista ja ammatillista johtamista on vahvistettava ja toisaalta niiden välistä työnjakoa selkeytettävä. Tämän johdosta kuntalakiin on tullut uutena velvoittavuus kuntastrategian laadintaan, jossa tavoitteena on kunnan strategisten, pitkän aikavälin tavoitteiden määrittely huomioiden taloudellisen kestävyuden ja kunnan elinvoimaisuuden. Lisäksi uudessa kuntalaissa säädetään kunnan omistajaohjauksesta ja konsernijohdosta sekä kunnanhallituksen puheenjohtajasta.

Kunta saa järjestää hallintonsa haluamallaan tavalla huomioiden kuitenkin kuntalaista sekä erityislainsäädännöstä tulevat velvoitteet. Kunnan toimielimet ovat monijäsenisiä orgaaneja.²⁸² Valtuuston lisäksi kunnassa tulee olla kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta²⁸³. Kunnilla on siis varsin vapaat kädet hallintonsa järjestämiseen, mutta silti tuntuu, että aikojen saatossa kuntiin on muodostunut kohtuullisen perinteisiä hallinto-organisaatioita, jotka muodostuvat luottamushenkilöorganisaation osalta toimialakohtaisista lautakunnista sekä mahdollisesti niiden alaisista jaostoista ja/tai johtokunnista sekä henkilöstöorganisaation osalta toimialakohtaisista palvelualueista, -osastoista tms. Kunnanvaltuustoilla on toimivalta päättää kunnan hallinnon järjestämisestä hallinto-organisaatioiden rakentei-

²⁸¹ Olli Mäenpää, Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. 1997, s. 14 – 15.

²⁸² Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 2013, s. 1109 ja 1111.

²⁸³ Kuntalaki 410/2015, 30 §.

den osalta sekä toimivaltuuksien jakautumisen osalta hallinto- ja johtosäännöissä. Tämä on merkittävä osoitus kansanvallan toteutumisesta sekä huomattava mahdollisuus järjestää hallinto kunnassa kunnan haluamalla tavalla. Mahdollisuudet ja tarpeet hallinnon järjestämiseen eroavat erikokoisten ja eri alueilla toimivien kuntien osalta. Yhä enemmän kunnat todennäköisesti osaavat jo vapauttaan ja mahdollisuuksiaan käyttää ja myös kuntastrategioissa halutaan osoittaa kunnan omaleimaisuutta ja erityisiä vahvuuksia. Vaikka kunnilla on hallinnon järjestämisen suhteen paljon vapauksia, niin silti kuntalain säädökset valtuuston ja hallituksen toimivallasta takaavat toisaalta sen, että valtuusto tekee kunnan kannalta tärkeimmät strategiset linjaukset ja päätökset, jotka kunnanhallitus valmistelee ja toisaalta kunnanhallitus valvoo kunnan muiden toimielinten ja alaisensa viranhaltijoiden päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta mm. päätösten otto-oikeuden avulla. Otto-oikeusnormi jättää tilaa hallituksen harkinnalle ja se tukee kunnanhallituksen tehtävää kunnan koko toiminnan yhteensovittajana²⁸⁴. Sen avulla hallituksella on mahdollisuus varmistaa, että kaikki kunnan alemmat toimielimet toimivat päätöksenteossa sekä lainmukaisesti että kunnan yhteisten päämäärien suuntaisesti. Tutkimukseni empiirisessä osuudessa käsiteltyjen kuntien hallinnon järjestämisessä oli eroavaisuuksia, vaikka pääsääntöisesti niin luottamushenkilö- kuin viranhaltijaorganisaatiotkin noudattivat perinteistä toimialakohtaista jakoa. Vaasan kaupungin osalta luottamushenkilöorganisaatio oli selkeästi moninaisempi kuin muissa tutkimuskunnissa. Osittain tämä johtuu kunnan kaksikielisuudesta, jonka johdosta kunnan eri toimialueilla on sekä suomen- että ruotsinkieliset jaostot. Lisäksi organisaatiossa näkyy vielä vuonna 2013 Vaasaan kuntaliitoksella liitetyn Vähäkyrön kunnan vaikutus sen oman aluelautakunnan myötä.

Jo vuonna 1999 Leena Leväsvirran tekemässä tutkimuksessa kuntien hallinnosta muuttuvassa toimintaympäristössä nousee esille kunnanhallituksen johtava rooli hallinnossa. Kunnanvaltuuston roolin ylimpänä vallankäyttäjänä todettiin vähentyneen ja todellisen päätöksenteon siirtyneen entistä enemmän kunnanhallituksille.²⁸⁵ Kunnanhallitusten rooli on ollutkin merkittävä Suomessa jo pitkään ja vaikka kuntalaissa on kuntastrategiasäätelyn myötä pyritty korostamaan valtuuston asemaa ylimpänä strategisena toimielimenä, niin käytännössä vaikuttavin työ tehdään kunnanhallituksessa, joka valmistelee päätökset valtuustolle. Kunnanhallituksen lakisääteinen asema korostuu muutenkin, koska valtuustolle valmistelun lisäksi se myös panee päätökset täytäntöön sekä valvoo valtuuston päätösten

²⁸⁴ Jukka-Pekka Halme, Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa. 2005, s. 176.

²⁸⁵ Leena Leväsvirta, Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. 1999, s. 5.

lainmukaisuutta²⁸⁶. Kunnanhallitusten asemaa on vahvistanut lisäksi se, että kunnassa eri hallinnonalojen rakenteita koskevaa sääntelyä on poistettu ja tämä on mahdollistanut kunnan keskushallinnon vahvistamisen²⁸⁷. Mielestäni uusi kuntalaki on vain vahvistanut hallituksen asemaa kunnan johdossa entisestään, koska siinä korostetaan hallituksen asemaa kunnan konsernijohdon keskeisimpänä toimijana sen muiden tehtävien lisäksi. Näin ollen hallituksilla on kunnan toimitelmistä kaikista laajin ulottuvuus kunnan koko toimintaan niin oman tehtäväkenttensä kuin valtuustolle valmistelevan toimitelimen asemansakin perusteella.

Aimo Rynnänen tuo vuonna 2001 Kunnallissalan kehittämissäätiölle tekemässään tutkimuksessa kuntayhteisön johtamisesta selkeästi esille hallinnon ja politiikan välisen vastuunjaon moniulotteisuuden, sen, että dualistisen hallintomallin toteutuminen ei ole ihan yksiselitteistä kunnanjohtajan asioiden valmistelu- ja esittelyvastuun vuoksi, vaikka nykyinen lainsäädäntö ei olekaan määritellyt kunnanjohtajalle poliittista valtaa. Kunnanjohtajan valmistelu- ja esittelyvastuu merkitsee asioihin vaikuttamista. Näiden vastuiden kautta kunnanjohtaja käyttää tavallaan myös poliittista valtaa. Jotta poliittiset päättäjät pystyisivät käyttämään heille kuuluvaa päätösvaltaa, on asiat valmisteltava hyvin. Rynnänen toteaaakin, että käytännössä päätöksenteossa vallitsee ammattihallinnon määräävyys ja poliittinen ohjaus tulee mukaan ehkä vasta myöhäisessä vaiheessa. Siitä huolimatta asioiden valmistelu- ja esittelymenettely on tärkeää päätöksenteon kannalta, koska ilman valmistelua ja esittelyä ei usein ole edellytyksiä käsitellä asiaa.²⁸⁸ Tähän on helppo yhtyä siinä mielessä, että vaikka lainsäädännön mukaan valtuustolla on toimivalta mm. kuntastrategian, talousarvion sekä kunnan hallintorakenteiden ja toimivallan osalta ja hallituksella on merkittävää toimivaltaa kunnan koko talouden ja toiminnan johtamisessa, ohjaamisessa ja valvomisessa sekä konsernijohdon tehtävissä, niin koska kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen esittelijänä ja valmistelusta vastaavana viranhaltijana, on kunnanjohtajan toimivalta ja vaikutusmahdollisuudet asioihin todella suuret. Käytännössä kunnan hallinto ja strategiset linjaukset voivat olla hyvin pitkälti ns. kunnanjohtajan näköisiä, mikäli hänellä on ollut kykyä hyvään ja perusteelliseen valmisteluun ja hän on saanut kunnan merkittävimmät poliitikot ja suurimmat puolueet ajatustensa taakse. Taitava kunnanjohtaja toki tekee valmistelua yhteistyössä luottamushenkilöiden kanssa, jolloin päätökset voivat todellisuudessa olla hyvinkin demokraattisen hengen puitteissa valmisteltuja ja samalla luottamushenkilöt ovat hyvin perillä siitä, mitä he itse asiassa päättävät.

²⁸⁶ Kirsi Hämäläinen - Kari Prättälä - Aimo Rynnänen, Kunnan johtaminen - demokratia, työnjako ja vastuu. Valtionvarainministeriön julkaisuja 20/2009, s. 64.

²⁸⁷ Emt. s. 64.

²⁸⁸ Aimo Rynnänen, Kuntayhteisön johtaminen. 2001, s. 53 - 54

Risto Harisalo ja Jari Stenvall (2002) ovat tutkineet Suomen Kuntaliitolle tekemässään tutkimuksessa luottamusta ja epäluottamusta kunnanhallituksen päätöksenteossa. Sen tuloksissa he tuovat esille, että niin luottamus kuin epäluottamuskin ovat vaikuttavia voimia poliittisessa päätöksenteossa ja niillä näyttäisi olevan valtasuhteita ja valtaa syvällisempi merkitys toimijoiden keskinäisiin riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteisiin. Näin ollen luottamus mahdollistaa ja ehdollistaa vallan käyttöä ja muistuttaa päätöksentekijöitä vallan yhteisöllisistä tarkoituseristä.²⁸⁹ Hyvä luottamus kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välillä on avainasia menestykselliseen päätöksentekoon. Kunnanhallituksen tulee voida luottaa kunnanjohtajan objektiiviseen ja tosiasiat huomioon ottavaan valmisteluun ja toisaalta kunnanjohtajalla on velvoite noudattaa valtuuston päätöksiä mm. kuntastrategiasta ja talousarviosta sekä kuunnella poliittista tahtotilaa ja pyrkiä valmistelemaan esityksiä, joiden mukaan tämä tahtotila ja kuntalaisten kokonaisuus toteutuu. Kunnanjohtajaa ja kunnan luottamushenkilöitä sitoo virkavastuu, jossa korostuu totuudellisuus ja vastuullisuus valmistelussa ja päätöksenteossa. Epäluottamus kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välillä voi tehdä kunnan päätöksenteosta todella hankalaa ja riitaisaa ja näin ollen vaikuttaa koko kunnan toimintaan ja tulevaisuuteen. Harisalo ja Stenvall (2002, s. 137) tuovat tutkimuksessaan esiin kunnallispolitiikan puolueiden yhteishallintoa, hallitus-oppositio-aseman sijaan, korostavan toimintamallin näkökulmaa. Puolueet haluavat usein ottaa kantaa yhdessä asioihin ennen kuin viralliset päätösehdotukset valmistellaan. Pyrkimys yhteisiin tavoitteisiin vähentää puolueiden epävarmuutta omista tavoitteistaan sekä potentiaalisten ratkaisuvaihtoehtojen seurauksista.²⁹⁰ Käytännössä kunnissa onkin nykyään hyvin yleistä pitää hallituksen iltakouluja, valtuustoinfoja ym. vaikuttamistilaisuuksia, joissa luottamushenkilöille esitellään suurempia valmistelussa olevia asioita, joista he saavat oleellista tietoa ja joiden valmisteluun he voivat vaikuttaa. Varsinkin taloudellisesti merkittävissä investointiasioissa tai palveluverkkokokysymyksissä luottamushenkilöt pyrkivät näiden epävirallisten tilaisuuksien puitteissa saamaan tarvittavaa tietoa valmistelussa olevista asioista, jotta he pystyvät muodostamaan kantansa käsiteltävään asiaan ja toisaalta hakemaan yhteistä linjaa toisten poliittisen puolueiden kanssa, jotta itse päätöksentekotilanteessa olisi mahdollista saada aikaan parhaiten kuntalaisten hyvinvointia, kunnan taloudellista kantokykyä ja kuntastrategian linjauksia mukaileva päätös.

²⁸⁹ Risto Harisalo - Jari Stenvall, Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. 2002, s. 137.

²⁹⁰ Risto Harisalo - Jari Stenvall, Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. 2002, s. 137.

6.2 Vertailu aiempaan tutkimukseen tutkimuskuntien vertailun perusteella

Tutkimukseni empiirisen osuuden johtopäätökset ovat selkeimmin rinnastettavissa edellä esittämäni Aimo Ryynäsen vuonna 2001 Kunnallisanalan kehittämissäätöille tekemään tutkimukseen kuntayhteisön johtamisesta. Hänen tekemänsä johtopäätökseen ammattijohtamisen korostumisesta kunnanjohtajan esittely- ja valmisteluvallan kautta on ainakin osittain helppo yhtyä tutkimukseni perusteella. Tutkimukseni kuntien hallintosääntöjen ja kunnanhallitusten päätösten tarkastelun perusteella voi todeta, että kunnanhallitusten toimivalta näyttää erittäin vahvalta kunnan luottamushenkilöorganisaatiossa ja niiden tehtävät ja toimivalta tukevat kuntalain henkeä. Toisaalta kuitenkin myös kunnanjohtajien vaikutusvalta näyttäytyy kokonaisuudessaan erittäin merkittävänä etenkin heidän käyttämänsä esittely- ja valmisteluvastuun näkökulmasta. Tutkimuskuntieni kunnanhallitusten päätöksenteossa asiat oli päätetty esittelijän pohjaehdotuksen, kokouksessa antaman ehdotuksen tai kokouksessa yhteisymmärryksessä muutetun päätösehdotuksen pohjalta 96,9 % käsitellyistä asioista. Ainoastaan viisi (5) päätöstä 1 476 läpikäydystä päätöksestä eli 0,3 % päätettiin kokouksessa tehdyn vastaesityksen pohjalta äänestyksen jälkeen. Muut päätösasiat joko jätettiin pöydälle, palautettiin valmisteluun tai siirrettiin seuraavaan kokoukseen.

Tilannetta voidaan katsoa myös ammattitaitoisen valmistelun näkökulmasta sekä merkinä kunnanhallitusten ja kunnanjohtajien välisestä hyvästä luottamuksesta, joka on merkittävässä asemassa koko kunnan johtamisen ja menestymisen kannalta. Asioiden valmistelussa kunnissa on yleisesti käytössä luottamushenkilöiden vaikuttamistilaisuuksia kuten kunnanhallituksen tai -valtuuston iltakoulut, infot ym., joiden kautta suuriin päätettäviin asioihin haetaan yhteistä tahtotilaa ja joissa luottamushenkilöt saavat tietoa päätettäviksi tulevista asioista ja päätöksiin vaikuttavista tekijöistä. Kunnilla on myös käytössään sähköisiä työtiloja, joihin on mahdollista tallentaa päätösasioiden valmistelu- ym. materiaalia virallisten esityslistojen ja niiden liitteiden lisäksi. Tällaiset käytännöt vähentävät usein kitkaa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä ja antavat luottamushenkilöille paremmin mahdollisuuksia saada tietoa ja vaikuttaa valmistelussa oleviin asioihin. Tutkimuskuntieni päätöksenteon linjakkuus voi siis viitata myös siihen, että asioita on valmisteltu hyvin etukäteen myös yhteistyössä luottamushenkilöiden kanssa, jolloin itse päätöksenteko kokouksissa on sujuvampaa ja yksimielisempää, kun asioiden taustoihin ja päätöksen perusteluihin on ollut mahdollista perehtyä ja vaikuttaa jo valmisteluvaiheessa.

Leväsvirta toi edellä mainitussa tutkimuksessaan esille kunnanhallituksen merkittävän roolin pitkäaikaisen korostumisen kunnan päätöksenteossa²⁹¹. Hämäläinen, Prättälä ja Ryyänen tuovat kirjoittamassaan julkaisussa esille, että kunnanhallitusten asemaa on vahvistanut lisäksi se, että kunnassa eri hallinnonalojen rakenteita koskevaa sääntelyä on poistettu ja tämä on mahdollistanut kunnan keskushallinnon vahvistamisen²⁹². Tämä on havaittavissa myös tutkimuskuntieni osalta. Vaasan kaupunkia lukuun ottamatta kaikkien tutkimuskuntien luottamushenkilöorganisaatiot olivat kohtuullisen tiiviit ja selkeät. Luottamushenkilöiden vaikuttamispaikkojen vähentymisenkin myötä hallitusten rooli on vahvistunut ja sinne on keskittynyt aiempaa enemmän strategisesti merkittäviä asioita.

Ryyänen tuo tutkimuksessaan esille, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjako kunnassa on teoriassa selkeä. Kunnallishallinnon kansalaisuusvaatimukseen perustuva luottamushenkilöorganisaation määräävyys on peruseriaate niin kunnan koko toimintaa kuin yksittäisten hallinnonalojenkin toimintaa koskevana. Kunnan viranhaltijoiden suhde politiikkaan eli luottamushenkilöihin on taasen perustaltaan neuvova ja avustava. Hän tuo esille viranhaltijoille delegoinnin vastapainoksi valvontavaltaa turvaamaan lakiin otetun otto-oikeuden, jonka käyttö on kuitenkin käytännössä usein ongelmallista tarpeellisen tiedon saamiseksi päätösten perusteista ja sisällöistä, jotta otto-oikeutta olisi edellytyksiä käyttää.²⁹³ Tutkimuskuntieni kunnanhallitusten päätöksenteossa ei koko tarkastelujaksolla 12.6.2017 – 31.3.2018 käytetty otto-oikeutta viranhaltijoiden, eikä alemman toimielimen (esim. lautakunnan) päätöksiin. Lautakunnan hallituksen kautta valtuustolle esittämä päätösehdotus saattoi muuttua joltain osin, mutta otto-oikeutta hallitus ei tältä osin käyttänyt, koska sillä oli joka tapauksessa esityksen antovelvollisuus asiassa lautakunnan esityksen jälkeen.

6.3 Kolme oikeustapausta esimerkkinä

Lainsäädännön kuntien valtuustoille antama mahdollisuus kunnan hallinnon järjestämiseen ja toimivallan jakoon kunnan luottamustoimielinten sekä viranhaltijoiden välillä on merkittävä toimivalta kuntademokratiassa. Toimivallan delegointi ei ole kuitenkaan yleensä yksiselitteinen asia ja sen osalta voi olla myös epäselvyyttä kunnan sisällä. Toisinaan toimielimet saattavat luulla omaavansa

²⁹¹ Leena Leväsvirta, Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. 1999, s. 5.

²⁹² Kirsi Hämäläinen - Kari Prättälä - Aimo Ryyänen, Kunnan johtaminen - demokratia, työnjako ja vastuu. Valtionvarainministeriön julkaisuja 20/2009, s. 64.

²⁹³ Aimo Ryyänen, Kuntayhteisön johtaminen. 2001, s. 58 ja 61.

toimivaltaa sellaisissakin asioissa, joissa heille ei ole sitä hallintosäännöissä määritelty tai saattavat ajatella voivansa käyttää otto-oikeutta asiaan, johon sitä ei ole oikeutta käyttää. Myös johtavan viranhaltijan esteellisyyden tulkinta saattaa näyttäytyä joskus haastavalta. Näistä osoituksena nostan esille korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO:2015:68 kunnallisvalitusasiassa, jossa korkein hallinto-oikeus muutti hallinto-oikeuden aiemmin tekemän päätöksen, Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen Vaasan HAO 02/0155/4 sekä Turun hallinto-oikeuden päätöksen Turun HAO 03/0076/1.

Korkeimman hallinto-oikeuden päättämässä (KHO:2015:68) oikeustapauksessa Rovaniemen kaupungin tilaliikelaitoksen johtokunta oli tehnyt päätöksen, jonka mukaan tilaliikelaitoksen johtajalle maksettaisiin henkilökohtaista palkanlisää. Apulaiskaupunginjohtaja päätti käyttää asiassa kaupunginhallituksen otto-oikeutta, jonka seurauksena kaupunginhallitus kumosi johtokunnan tekemän päätöksen perustellen sen sillä, ettei johtokunnalla ollut asiassa toimivaltaa vaan hallintosäännön mukaan asia kuului kaupunginjohtajan päätettäväksi. Kaupunginhallitus siirsikin asian päätettäväksi kaupunginjohtajalle. Kunnan jäsen teki tästä kaupunginhallituksen päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jonka kuitenkin kaupunginhallitus hylkäsi. Kunnan jäsen teki edelleen asiasta kunnallisvalituksen sillä perusteella, että asiassa ei olisi ollut mahdollista käyttää otto-oikeutta. Hallinto-oikeus teki päätöksen valituksen hyväksymisestä ja kumosi kaupunginhallituksen tekemän päätöksen perustuen siihen, että koska toimivaltaa palkanlisää koskevassa asiassa ei oltu siirretty johtokunnalle, ei hallitus voinut käyttää asiassa otto-oikeuttaan. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden tekemän päätöksen ja päätti hallituksen oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen poistettavaksi ja päätti, että kunnan jäsenen hallinto-oikeudelle tekemä valitus jätetään tutkimatta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiaa on tarkasteltava niin, että koska toimivalta palkanlisää koskevassa asiassa olisi ollut siirrettävissä johtokunnalle, vaikka sitä ei oltu sille siirretty, voitiin asiassa käyttää otto-oikeutta.²⁹⁴ Tässä tapauksessa kaupunginhallitus käytti siis otto-oikeuttaan esittelijän huomattessa, että alempi toimielin käytti toimivaltaa, jota sille ei ole hallintosäännössä määritelty ja näin ollen hallitus toteutti tehtävänsä kunnan toiminnan lainmukaisuuden ja yhtenäisyyden varmistamisessa sekä hallintolain mukaan toimimisessa siinä mielessä, että se siirsi asian toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Mielienkiintoista on se, että tapaus oli hallinto-oikeudessa haastava tulkittava lainsäädännöllisesti otto-oikeuden osalta, koska toimivaltaa ei oltu johtokunnalle asiassa määritelty.

²⁹⁴ KHO:2015:68

Kunta toimii merkittävänä julkisen vallan käyttäjänä, jonka päätöksenteko nojaa kansanvaltaisuuteen. Kunnan hallinnollisessa toiminnassa tulee toimia erityisellä huolellisuudella, sillä luottamus kunnallishallinnon puolueettomuuteen ja asioiden valmistelun huolellisuuteen on kuntalaisten kannalta ensisijaisen tärkeää. Päätöksenteon tulee tukeutua entistä vahvemmin päätöksiä valmistelevien viranhaltijoiden hyvän hallinnon ja korkean moraalisen mukaiseen toimintaan puolueettomuuden ja luotettavuuden valmistamiseksi.²⁹⁵ Yllä olevassa Rovaniemen tapauksessa olisi ollut tärkeää, että jo tilaliiketoiminnalle asioita esittelevä viranhaltija – tällä hetkellä toimialajohtaja²⁹⁶ - olisi varmistanut toimivallan kyseisessä palkkausasiassa etukäteen. On toki mahdollista, että asia on tuotu kokoukseen esimerkiksi jaoston puheenjohtajan toimesta. Jaostolla olisi ollut mahdollisuus myös itse korjata tai poistaa virheellinen päätöksensä hallintolain 434/2003 50 §:n mukaan.

Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisemassa oikeustapauksessa (Vaasan HAO 02/0155/4) kyse oli asemakaavamääräyksistä poikkeamista koskevasta hakemuksesta. Kaupunginvaltuusto oli päättänyt kaupunginhallituksen johtosäännöstä, jonka mukaan maakäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisten poikkeamispäätösten tekeminen kuului suunnittelujaoston toimialaan. Kunnalle oli tehty hakemus asemakaavamääräyksistä poikkeamisesta. Suunnittelujaosto oli käsitellyt asiaa ja päättänyt palauttaa sen. Kaupunginhallitus otti asian käsiteltäväkseen kuntalain 365/1995 51 §:n mukaisen otto-oikeuden perusteella ja antoi hakijalle luvan poiketa asemakaavamääräyksistä. Hallinto-oikeus päätti kumota kaupunginhallituksen päätöksen, koska katsoi, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kyseistä kunnan poikkeamispäätöstä oli pidettävä kuntalain 51 §:n 4 momentin mukaisena lupamenettelyasiana, johon ylempi toimielin ei voi käyttää oikeuttaan ottaa asia käsiteltäväkseen.

Tässä Vaasan hallinto-oikeuden tapauksessa ei niinkään ollut epätietoisuutta hallintosäännön määrittelemästä toimivallan jaosta vaan kyseessä oli väärä tulkinta siitä, mihin asioihin ylempi toimielin voi käyttää otto-oikeuttaan. Nykyisessä kuntalaissa otto-oikeudesta säädetään 92 §:ssä, jossa edellisen kuntalain mukaan on niin ikään määritelty, että ylempi toimielin ei saa ottaa käsiteltäväkseen mm. asiaa, joka koskee lain tai asetuksen mukaista lupa-, valvonta-, ilmoitus- tai toimitusmenettelyasiaa. Näin ollen, vaikka kunnanhallitus olisi tässä tilanteessa nähnyt, että suunnittelujaosto olisi käyttänyt

²⁹⁵ Asko Uoti, Lainmukaisuus ja eettiset periaatteet kunnallisessa päätöksenteossa. 2012, s. 11 – 12.

²⁹⁶ Liikelaitoksen johtokunta ja päätöksenteko: <https://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Rakentaminen/Tilaliikelaitos/Liikelaitoksen-johtokunta>.

toimivaltaansa kunnan yleisen edun vastaisesti tms., niin sillä ei ollut oikeutta ottaa asiaa käsiteltäväkseen vaan hakemuksen tekijän olisi tullut edetä asiassa lain määrittelemää oikaisuvaatimusreitillä. Tämä oikeustapaus on osoitus siitä, että kunta ei pysty kaikilta osin itse toimimaan omien päätöstensä laillisuuden valvonnan ja kunnan kokonaisedun varmistajana ylempien toimielimen otto-oikeuden kautta, koska kaikkiin kunnan viranomaisen ratkaisemiin päätösesasioihin ei ole oikeutta käyttää ylempien toimielimen otto-oikeutta. Kunnan hallinnossa ei siis pystytä kaikilta osin varmistamaan, että ylempi toimielin voisi omalla valvonnallaan vaikuttaa päätöksen lainmukaisuuteen tai yhdenvertaisuuteen kuntalaisen näkökulmasta, koska kaikissa asioissa ylempi toimielin ei voi ottaa käsiteltäväkseen alemman toimielimen tai viranhaltijan ratkaisemia asioita.

Turun hallinto-oikeuden käsiteltävänä oli tapaus (Turun HAO 03/0076/1), jossa kaupunginjohtaja oli valittu kaupungin edustajaksi erään projektin ohjausryhmään ja oikeuden tuli ratkaista oliko kaupunginjohtaja esteellinen toimimaan esittelijänä kyseisen edustajan nimeämistä koskevassa asiassa ja siihen liittyvää oikaisuvaatimusta käsiteltäessä. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan kaupunginjohtaja ei ollut asiassa esteellinen. Kyseisen kaupungin kaupunginhallituksen johtosäännössä kaupunginjohtajan tehtäväksi oli määritelty mm. edustaa kaupunkia neuvotteluissa ja kokouksissa sekä suorittaa toimialaansa kuuluvat kaupunginhallituksen määräämät tehtävät. Kaupunginjohtajan valinnan kaupungin edustajaksi ohjausryhmään voidaan katsoa kuuluvan kaupunginjohtajan hallinnollisiin virkatehtäviin. Tehtävän laatu huomioiden kyseessä ei ole kaupunginjohtajan oikeus, velvollisuus tai etu, niin että hän olisi asianosainen asiassa. Ratkaisusta ei ole myöskään odotettavissa hänelle mitään huomioitavaa hyötyä tai vahinkoa.²⁹⁷ Tämä päätös oli mielestäni hyvin selkeä. Kunnalla voi olla useissa hankkeissa ja projekteissa ohjausryhmiä, projektiryhmiä tms., joiden edustajan nimeäminen on hallintosäännössä osoitettu joko toimielimelle tai johtavalle viranhaltijalle. Tässä tapauksessa nimeämisoikeus oli kaupunginhallituksella ja kaupunginjohtaja valmisteli asian hallitukselle. Kyseessä on mahdollisesti ollut projekti, jonka laatu huomioiden kaupunginjohtajan toiminen kaupungin edustajana hankkeessa on vahvimmin kaupungin kokonaisedun mukaista. Koska kaupunginjohtaja ei ole asiassa henkilökohtaisesti asianosainen, ei esteellisyyttä hänen osaltaan muodostu. Tällaiset tilanteet saattavat näyttäytyä ulospäin ulkopuolisen silmissä niin, että viranhaltija ajaa omaa etuaan esittäessään itseään johonkin työryhmään tms., mutta todellisuudessa tällaiset tilanteet ovat hyvin arkipäivää

²⁹⁷ Turun HAO 03/0076/1.

kunnan viranhaltijoiden työssä ja kunnan edustaminen erilaisissa työryhmissä on vain yksi virkatehtävä muiden joukossa. Työryhmiin, neuvotteluihin ja vastaaviin pyritään kunnassa valitsemaan viranhaltija, joka parhaiten tuntee keskiössä olevan asiapiirin ja jolla on riittävät toimivaltuudet edustaa kuntaa.

6.4 Pohdinta

Suomalaisen kunnallishallinnon päätöksenteossa on perustavanlaatuisena piirteenä ollut aina jako poliittisen ja ammatillisen johtamisen välillä. Tämä on niin ikään ollut osa kunnallista lainsäädäntöä. Silti politiikkaa ja hallintoa on itse asiassa usein vaikea erottaa toisistaan ja ne ovat lähestyneet toisiaan viime vuosikymmeninä. Managerialistinen ideologia johtamisessa on lisääntynyt 2000-luvulla myös julkisessa hallinnossa ja tämä on edelleen johtanut kunnanjohtajan aseman vahvistumiseen. Kunnanjohtajien ja muiden kunnan viranhaltijoiden vaikutus poliittiseen päätöksentekoon on vahvistunut, vaikka lainsäätäjän tarkoitus on ollut päinvastainen. Johtamisen kompleksisuus ja laajuus on kasvanut.²⁹⁸ Toisaalta Åbo Akademin tutkija Siv Sandberg on Yleisradion uutisten haastattelussa todennut, että kunnanhallituksen valta on suhteessa kasvanut eniten viimeisten 20 vuoden aikana ja samaan aikaan kunnanjohtajan juridinen asema on heikentynyt 30 vuoden takaisesta sekä lakien että käytäntöjen muutosten takia. Kunnanhallitus käyttää kunnassa ns. yleisvaltaa. Maailman ja kunnan organisaation monimutkaistuminen on tehnyt hallituksesta näköalapaikan, jonka kautta pidetään ohjaketket käsissä.²⁹⁹ Hallituksen toimivallan kasvaminen on kuitenkin käytännössä lisännyt myös sen esittelijänä ja valmistelusta vastaavana viranhaltijana toimivan kunnanjohtajan vaikutusvaltaa.

Kuntien toimintaympäristö on monimutkaistunut merkittävästi, mikä edellyttää kunnan ammatilliselta johdolta yhä vahvempaa ja monialaisempaa asiantuntijuutta ja luottamushenkilöiltä halua ja kykyä perehtyä monimutkaisiin asioihin ja ymmärtää laajoja kokonaisuuksia koko kuntakonsernin näkökulmasta. Kunnan toiminnan vahva lakisääteisyys edellyttää ammattitaitoista ja laintuntevaa valmistelua. Koska asioita on paljon ja ne ovat monimutkaisia, on delegointia tehty vähemmän strategisten asioiden osalta yhä enemmän viranhaltijoille päätöksenteon sujuvoittamiseksi. Myös politiikka

²⁹⁸ Pekka Juntunen – Jaana Leinonen (toim.), Exploring Finnish Local and Regional Administration – Some Current Perspectives. 2007, s. 191 – 192.

²⁹⁹ Siv Sandberg Terhi Marjakankaan haastattelemana YLE uutisten artikkelissa Kuka kunnissa oikeasti päättää? <https://yle.fi/uutiset/3-9549697>.

on ammattimaistuvampaa, mikä on osittain seurausta nimenomaan yhteiskunnan kasvavasta monimutkaistumisesta sekä asiantuntijatiedon merkityksen korostumisesta³⁰⁰. Poliitiikka on muuttunut kansalaisen näkökulmasta niin monimutkaiseksi, että sen ymmärtäminen on yhä vaikeampaa. Poliitiikan vaikeaselkoisuus johtaa kansalaisvajeeseen eli kansalaistaitojen heikentymiseen ja kansalaisosallistumisen vähenemiseen, kun vaikeus ei motivoi ihmisiä mukaan poliittiseen toimintaan.³⁰¹ Kuntalain uudistuksessa on ollut tavoitteena lisätä kuntalaisdemokratiaa kunnan johtamisessa sekä selkeyttää ammatillisen ja poliittisen johtamisen tehtäviä. Onko kuntalaisdemokratian lisäämispyrkimykset kuitenkin lakia säätämällä heikoissa kantimissa, kun toimintaympäristön monimutkaistuminen ei kannusta ihmisiä mukaan paikallispolitiikkaan? Kuntapolitiikan polut kulkevat omaa väyläänsä lakisääteisten tehtävien, byrokraattisten käytäntöjen ja kuntatalouden välttämättömyyksien sanelemana. Luottamushenkilöiden kyky edustaa kunnan asukkaiden toiveita ja tarpeita on heikentynyt vastoin heidän omia toiveitaan ja tarkoituksiaan.³⁰²

Yleisradion (YLE) uutisten 7.4.2017 tekemässä uutisartikkelissa vallankäytöstä kunnassa Kuntaliiton johtava asianajaja Riitta Myllymäki toteaa johtavien viranhaltijoiden valmisteluvallan olevan suurta ja mikäli kunnan luottamushenkilöt ovat tehtävässään kokemattomia, korostuu viranhaltijoiden käyttämä valta entisestään. Åbo Akademin tutkija Siv Sandberg toteaa lisäksi samassa uutisartikkelissa, että viranhaltijat tekevät valmistelutyötä kokopäiväisesti, jolloin he päättävät missä muodossa käsiteltävät asiat tulevat vireille sekä missä muodossa päätöksentekoon vietävät vaihtoehdot esitetään. Tämä takaa johtavan viranhaltijan vahvan aseman. Toisaalta kyse on paljon myös siitä, miten poliittinen työ on organisoitu. Mikäli valtuusto toimii aktiivisesti valtansa käyttäjänä, kun päätetään talousarviosta ja kuntastrategiasta, niin silloin politiikalla on merkittävää valtaa kunnassa.³⁰³

Kunnanhallituksen asema on lainsäädännön näkökulmasta pysynyt tietoisestikin vahvana ja jopa vahvistunut uuden lain myötä kunnan omistajaohjausvastuun sekä koko kuntakonsernin johtamisen myötä. Kunnanhallituksilla on vahva vastuu kunnan päätösten ja toiminnan lainmukaisuuden valvojana. Toimeenpanevana toimielimenä sen tehtävänä on seurata kunnan muun päätöksenteon – alemmien toimielinten ja johtavien viranhaltijoiden – päätösten lainmukaisuutta ja hyvän hallinnon toteu-

³⁰⁰ Tiina Rättilä – Jarmo Rinne, Kuntademokratia kaksilla raiteilla. 2016, s. 24.

³⁰¹ Tiina Rättilä – Jarmo Rinne, Kuntademokratia kaksilla raiteilla. 2016, s. 24.

³⁰² Emt. s. 65.

³⁰³ Terhi Marjakangas, Kuka kunnissa oikeasti päättää? <https://yle.fi/uutiset/3-9549697>.

tumista kunnassa. Valvontavastuu on laaja ja monialainen. Kuten edellä on mainittu, niin kunnanhallituksen toimivallan kasvu on vahvistanut entisestään kunnanjohtajankin asemaa kunnan johdossa, vaikka se lainsäädännöllisesti on heikentynyt 1990-luvulta alkaen.

Hallintosäntöjen osalta tutkimukseni ei kuntalain näkökulmasta tuonut kovinkaan yllättäviä tuloksia, vaan kaikki tutkimuskunnat vievät kuntalakia käytäntöön hallintosäännöissään, tokikin hieman eri tarkkuudella ja erilaisella toimivallan jaolla. Vaikka otokseni oli vain kuusi kuntaa, niin tämäkin otos osoitti jo sen, että samankokoisten kuntien välillä voi olla merkittäviäkin eroavaisuuksia toimivallan jaossa ja delegoinnin tasossa. Selkeimpänä esimerkkinä oli kuntapareistani tässä asiassa Hämeenkyrö ja Orivesi, joista jälkimmäinen osoittautui kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan osalta hyvin tarkkaan säänneltyä, vahvan hallitustoimivallan käyttäjänä. Myös Hämeenlinna ja Vaasa oli hyvä esimerkkipari siinä mielessä, että käytännössä täysin samankokoisissa kunnissa, hallinnon rakenne on toisistaan poikkeava ja myös viranhaltijoiden ja luottamustoimielinten toimivalta näyttäytyy erilaisena. Tutkimukseni kunnat ovat kirjoittaneet hallintosäätönsä hyvin pitkälle Kuntaliiton suositusmalliin. Suomen Kuntaliitto on kuntien edunvalvoja ja kehittäjäkumppani, joka tarjoaa kunnille asiantuntija- ja tietopalveluita³⁰⁴. Kuntaliitto antaa kunnille suosituksia ja ohjeita mm. yleiskirjeiden muodossa ja valmistelee kannanottoja valtion ja kuntien lausuntopyyntöihin³⁰⁵. Kunnat myötäilevät toiminnassaan hyvin vahvasti Kuntaliiton suosituksia ja etenkin pienille kunnille ohjeistukset ovat tärkeitä, sillä Kuntaliiton asiantuntevaan valmisteluun luotetaan ja usein ajatellaan, että mikäli kunta toimii Kuntaliiton ohjeistuksen mukaisesti, on sen toiminta lain mukaista ja tarkoituksenmukaista. Tässä tosin tulee huomiotavaksi se, että kunnat ovat eri kokoisia ja myös niiden alueellinen sijainti vaikuttaa kunnan toimintaympäristöön ja mahdollisuuksiin merkittävästi. Näin ollen kuntien intressit voivat erota toisistaan ja Kuntaliitonkin voi olla haastavaa huomioida suosituksissaan kuntien moninaiset lähtökohdat. Omia polkujaan uskaltavat yleensä helpommin kulkemaan suuremmat kunnat, joilla on omassa hallinnossaan vahvaa asiantuntemusta niin lainsäädännöllisesti kuin substanssinkin osalta. Sen sijaan pienissä kunnissa harvoin on kompetenssia kyseenalaistaa Kuntaliiton antamaa ohjeistusta tai suositusta.

Kunnanhallituksen päätöksenteon näkökulmasta tutkimuksessani oli hieman yllättävää se, kuinka lähes kaikki päätökset päätetään kunnanhallituksissa joko esittelijän tekemän esityksen tai kokouksessa

³⁰⁴ Suomen Kuntaliiton verkkosivut: <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto>. Vierailtu 31.5.2018.

³⁰⁵ Emt.

esittelijän muuttaman tai hallituksen yhteistuumin muuttaman esityksen mukaisesti. Etenkin isompien kuntien kohdalla odotin, että poikkeavia päätöksiä olisi ollut edes jonkin verran. Tämä lopputulos toisaalta viestii vahvasta ja hyvästä luottamuksesta luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajien välillä sekä kunnanjohtajien ja muiden valmistelutyötä tekevien viranhaltijoiden hyvästä ammattitaidosta, että toisaalta myös hallitusten yhtenäisyydestä ja enemmistöpohjaisuudesta, jolloin mahdollisten vastaehdotusten läpimeno ei ole realistista. Vastaehdotuksia tehtiin kaikissa tutkimuskunnissa jonkin verran, mutta lähes poikkeuksetta äänestykset päättyivät pohjaehdotuksen valituksi tulemiseen tai vastaehdotus ei johtanut edes äänestykseen kannatuksen puutteen vuoksi.

Kunnanhallitusten ja kunnanjohtajien merkittävä valta kunnan johtamisessa on kiistatonta niin kuntalain kuin kuntien käytäntöjenkin näkökulmasta. Kunnilla on kuitenkin paljon omaa toimivaltaa kunnan sisäisessä vallanjaossa ja tältä osin valtuustolla on suuri vastuu siitä, miten kunnan hallinto on organisoitu ja mille tasolle päätöksenteko eri asioiden osalta on delegoitu. Kunnanvaltuustolla on mahdollisuus käyttää hyvin merkittävää valtaa kunnassa kuntastrategian ja talousarvion kautta sekä juuri kunnan hallinnon organisaatioon ja toimivallan jakoon vaikuttamalla. Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välinen luottamus on ehdoton edellytys kunnan toiminnan sujuvuudelle ja menestykselle. Kunnanjohtajalla on jo lainkin nojalla oikeus käyttää puheoikeutta kunnanhallituksen puolesta ja tämä valtuutus edellyttää vahvaa keskinäistä luottamusta tai muuten kunnan viesti ulospäin voi olla hyvin ristiriitainen ja asioiden hoitaminen hankalaa. Rikosoikeudellinen virkavastuu sitoo niin kunnan luottamushenkilöitä kuin johtavia viranhaltijoitakin. Molempia koskevat myös vaatimukset tehtävän ja aseman mukaisesta asiallisesta käyttäytymisestä – kunnanjohtajan lain kunnallisesta viranhaltijasta perusteella ja luottamushenkilöiden kuntalain perusteella. On hankalaa ottaa kantaa tutkimuskuntieni hallintosääntöjen delegointitasoihin kokonaisuudessaan, koska tutkimukseni keskittyi ainoastaan kunnanhallitusten ja niiden puheenjohtajien sekä kunnanjohtajien toimivaltaan. Delegointia tehdään kunnissa laajasti asioiden osalta, ja kuten edellä on jo mainittu, niin yksi sen tavoitteista on päätöksenteon sujuvoittaminen ja päätösten tekeminen niiden toimielinten tai viranhaltijoiden toimesta, joilla on tehtävään paras kompetenssi.

Tutkimustyöni oli kokonaisuudessaan hyvin mielenkiintoinen. Osittain aiheen teki kuitenkin haastavaksi perehtyä se, että voimassa oleva kuntalaki on vielä hyvin uusi ja sen myötä kunnan johtamista uuden kuntalain pohjalta ei ole vielä juurikaan tutkittu ja arvioitu. Selvää on kuitenkin, että kunnan-

hallituksen asema kunnan johdossa on vahvistunut uuden lain myötä, koska sen toimivalta on laajentunut koko kuntakonsernin johtamiseen. Tämän myötä myös kunnanjohtajan toimivalta korostuu entisestään hänen toimiessaan kunnanhallituksen esittelijänä ja asioiden valmistelusta vastaavana viranhaltijana sekä osana kunnan konsernijohtoa. Vaikea olisi kuvitella, että vielä olisi voimassa mahdollisuus kunnanjohtajan toimimiseen myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Erittäin hyvää mielestäni nykyisessä lainsäädännössä on nimenomaan poliittisen ja ammatillisen johtajuuden erottaminen. Toki pormestarijärjestelmä mahdollistaa puheenjohtajuuden edelleen, mutta silloin muut tehtävät ja vastuut eroavat jonkin verran kunnanjohtajasta ja myös muu viranhaltijajohto on järjestetty eri tavalla.

Kunnanhallituksen toimivaltaa korostaa myös se, että ensimmäistä kertaa lakiin on tuotu pykälä koskien kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviä ja toimivaltaa. Tuon pykälän mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä kunnassa. Tämä linjaa hallituksen puheenjohtajan tehtävää niin suhteessa kunnanjohtajaan kuin myös valtuuston puheenjohtajaan. Tutkimukseni kunnat olivat tuoneet hallintosääntöihinsä aiempaa enemmän tehtäviä kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja näin pyrkineet profiloimaan hänen tehtävänsä ja toimivaltaansa selkeämmin. Selvä haaste kuntalain tulkinnan osalta on mielestäni se, milloin koetaan, että lainsäätäjän tahto kansanvaltaisuu-den vahvistamisesta kunnan hallinnossa on toteutunut suhteessa kunnan viranhaltijajohtoon. Paperilla on selvästi osoitettavissa sekä lain että kuntien hallintosääntöjenkin mukaan kunnanhallituksen merkittävä toimivalta ja toisaalta hallintosäännöissä näkyy myös valtuustojen tahtotila toimivallan delegoinnista niin hallitukselle, muille kunnan toimielimille kuin myös johtaville viranhaltijoillekin. Voidaanko siis tulkita niin, että kansanvaltaisuus toimii kunnassa hyvin, mikäli päätöksenteko on sujuvaa ja lainmukaista ja delegointi on tehty niin, että asiat ratkaistaan mahdollisimman hyvin niiden substanssin vaatimalla parhaalla asiantuntemuksella? Mikäli näin on, niin silloin uskon kuntien johtamisen toimivan kohtuullisen hyvin nykylainsäädännön puitteissa. Näin se ainakin näyttää olevan tutkimuskuntieni hallitusten toiminnan perusteella.

6.5 Tulevat tutkimuskohteet

Tutkimuksen valossa näyttää siltä, että johtavat viranhaltijat – tässä tapauksessa lähinnä kunnanjohtajat – käyttävät todellisuudessa kunnissa suurempaa toimi-/vaikutusvaltaa kuin mitä kuntalaki ja kuntien hallintosäännöt heille suoraan osoittavat. Tämä vaikutusvalta konkretisoituu kunnanhallituksen ja mahdollisesti sen alaisten jaostojen ja/tai toimikuntien esittely- ja valmisteluvastuun kautta.

Mielestäni olisi kiinnostavaa tutkia, millaisena luottamushenkilöt tämän asetelman kokevat. Lähtökohtaisesti luottamushenkilöt käyttävät suurinta valtaa kunnassa valtuuston ja kunnanhallituksen toimivallan mukaisessa päätöksenteossa kuntalain ja kuntien hallintosääntöjen mukaan, mutta päätöksenteon toteutuessa viranhaltijoiden päätösehdotusten mukaisesti, on oikeutettua kysyä, missä on todellinen valta. Toisaalta kunnanjohtaja käy ohjauskeskusteluja asioista etukäteen kunnanhallituksen puheenjohtajan kanssa ja kuten aiemminkin on mainittu, niin kunnissa järjestetään myös hallituksen iltakouluja, valtuustoinfoja ym. tilaisuuksia, joissa luottamushenkilöiden tahtotilaa päätöksentekoon haetaan jo etukäteen. Viranhaltijavalmistelu voi siis olla monesti hyvinkin poliittisesti ohjattua, vaikka toisaalta viranhaltijalla on myös vahva vastuu valmistelusta taloudellisuuden ja toiminnallisuuden sekä häntä sitovan virkavastuun näkökulmasta. Oletan myös, että luottamushenkilöt hyvin suurelta osin arvostavat ammattitaitoista valmistelutyötä ja kokevat sen selkeästi omaa tehtäväänsä helpottavana.

Toinen mielenkiintoinen tutkimuskohde olisi tarkastella vielä laajemmin ja tarkemmin kunnanhallitusten kokousten päätöksentekoa. Tässä jäi mieltäni vielä kiinnostamaan se, että antoiko nämä tutkimukseni kuusi kuntaa tarpeeksi suuntaa-antavaa näkökulmaa siitä, miten paljon päätöksenteko menee esittelijän esityksen mukaisesti vai olisiko selkeästi laajemman otoksen lopputulema ollut toisenlainen. Kiinnostavaa olisi tutkia myös poliittisen jakauman vaikutusta päätöksentekoon sekä tehtyjen vastaehdotusten määrää. Suomessa on paljon kuntia, joissa käytännössä yksi puolue hallitsee koko poliittista kenttää ja silloin on selvää, että päätöksenteko tapahtuu tuon puolueen sanelemassa tahdissa. Tämä huomioiden olisi mielenkiintoista tutkia poliittisen jakauman vaikutusta myös kunnanjohtajan tehtävän hoitoon. Eli mitä hänen osaltaan tarkoittaa asioiden valmistelun ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta, mikäli yksi poliittinen puolue hallitsee päätöksentekoa kunnassa.

Puhtaasti lainsäädännöllisestä näkökulmasta minua jäi mietityttämään se, kuinka kunnanhallitukset todellisuudessa pystyvät kunnan eri toimielinten ja viranhaltijoiden päätösten lainmukaisuutta valvomaan. Asialistoilla hallituksilla on alempien toimielinten päätöspöytäkirjat, alaiensa viranhaltijoiden päätökset sekä valtuuston tekemien päätösten toimeenpano, mutta kuinka käytännössä valvontaa suoritetaan vai tehdäänkö laillisuuden valvontaankin liittyvät päätökset vain täysin siihen luottaen, että esittelijä on tehnyt pohjatyön hyvin ja viranhaltijat ovat sekä omassa päätöksenteossaan että alemmissa toimielimissä esittelijöinä ja valmistelijoina toimiessaan huolehtineet päätösten lainmukaisuudesta ja hyvän hallinnon mukaisesta valmistelusta. Lähtökohtaisesti uskon, että luottamushenkilöiden

on hankalaa arvioida monien substanssiosaamista vaativien päätösten lainmukaisuutta oman tietotaitonsa pohjalta.

LIITE 1.

Yhteenvetotaulukko kunnanhallitusten ja kunnanjohtajien toimivallan jaosta tutkimuskunnissa voimassaolevien hallintosääntöjen mukaisesti

Käytetyt lyhenteet:

- KH = kunnan-/kaupunginhallitus
- LTK = lautakunta
- KHPJ = kunnan-/kaupunginhallituksen puheenjohtaja
- KVPJ = kunnan-/kaupunginvaltuuston puheenjohtaja
- KJ = kunnan-/kaupunginjohtaja
- AKJ = apulaiskaupunginjohtaja (Hämeenlinnan kaupunki)
- KOJO = konsernijohto
- KHKJA = kaupunginhallituksen konsernijaosto (Vaasan kaupunki)

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Kunnanhallituksen koko	9	9	9	11	11	11
Kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet valitaan valtuutettujen keskuudesta	X	X varsinaiset jäsenet	X	X	X	valtuutettuja tai varavaltuutettuja
Vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta	KH	KH	KH	KH	KH	KH
Vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta	KH	KH	KH	KH		KH
Valvoo kunnan etua, edustaa sitä ja käyttää kunnan puhevaltaa		KH		KH päättää edustajan määräämisestä käyttämään puhevaltaa	KH	
Edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta	KH	KH, KJ	KH		KJ, AKJ päättää kiireellisissä tapauksissa edustajan määräämisestä tilaisuuksiin, toimiin ja kokouksiin	KJ olla läsnä edustustilaisuuksissa tai huolehtia, että kaupungin edustaja on läsnä
Vastaa kunnan toiminnan yhteensovittamisesta	KH	KH	KH		KH	KH
Vastaa kunnan omistajajohtajasta	KH	KH	KH		KH	

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
*Huolehtii kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä	KH	KH	KH	KH	KH	KH
Johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta	KH	KH	KH			KH
Johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa	KJ	KJ	KJ	KJ	KJ	KJ
Johtaa poliittista yhteistyötä	KHPJ	KPHJ	KHPJ	KHPJ	KHPJ	KHPJ
Oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta	KJ	KJ			AKJ kaupungille maanomistajana kuuluvaa puhevaltaa	
Oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja						
Vastaa asioiden valmistelusta kunnanhallituksen käsiteltäväksi	KJ	KJ	KJ			KJ
Johtaa kh:n kokousta ja pitää yllä järjestystä	KHPJ	KHPJ	KHPJ		KHPJ	
Johtaa konsernia ja vastaa konsernivalvonnan järjestämisestä		KH, KJ	KH		KOJO	KOJO
Vastaa konsernin operatiivisesta johtamisesta ja valvonnasta	KJ	KOJO KJ	KJ		KJ sekä omistajapolitiikasta	
Nimeää konsernihallinnon viranhaltijat, jotka vastaavat asioiden valmistelusta kunnanhallitukselle			KJ			
Antaa kunnan ennakkokannan konserniohjeen edellyttämässä asioissa siltä osin kuin asiasta ei ole muuta päätetty					KH	KJ ellei khkja ole päättänyt asiasta
Vastaa sopimusten hallinnan ja sopimusvalvonnan järjestämisestä	KH	KH	KH			KH
Huolehtii kaupunkistrategian valmistelusta						KH
Johtaa kunnan viestintää ja toiminnasta tiedottamista	KH	KH	KH	KH hyväksyy yleiset ohjeet, KJ johtaa kh:n alaisuudessa	KH hyväksyy yleiset ohjeet, käytännössä KJ johtaa kh:n alaisuudessa viestintää ja markkinointia	KH hyväksyy yleiset ohjeet
Päätää palvelualueiden välisestä tehtäväjaosta siltä osin kuin hallintosäännössä ei ole muuta määrätty	KH	KH	KJ			
Määrää kunnanjohtajan sijaisen/ varahenkilön	KH	sijainen nimetty hallintosäännössä	KH			

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Määrää palvelualuejohtajan sijaisen hänen ollessa poissa tai esteellinen	KH	KH	KJ			
Määrää tulosalueen vastuuhenkilön sijaisen		KH				
Vastaa kunnanvaltuuston hyväksymän kuntastrategian mukaan konsernin johtamisesta ja kehittämisestä			KH			
Päätää kunnan puolesta muista kuin valtuustolle säädetyistä asioista, jollei kuntalaissa tai hallintosäännössä toisin määrätä	KH		KH			
Päätää kiinteän omaisuuden ostamisesta, milloin osto perustuu pakolunastukseen, etuosto-oikeuteen tai muulloinkin, mikäli ei ole hallintosäännössä annettu lautakunnalle	KH	KH	KH	KH	KH AKJ elinkeinotoimintaan ja erityiseen käyttöön tarkoitettujen tonttien ja alueiden varaaminen	
Päätää alueiden, kiinteän omaisuuden, rakennusten ja laitteiden sekä osakkeiden ostamisesta, myymisestä, vaihtamisesta ja lunastamisesta, ellei tehtävä kuulu hallintosäännön mukaan lautakunnalle tai viranhaltijalle	KH (yli 10 vuoden ajaksi)	KH KJ, kun enintään 15 000 € talousarvion puitteissa	KH	KH 200 000 euroon saakka	KH 2 miljoonaan euroon saakka (myös osakkeet) KJ 300 000 euroon asti osakkeiden osalta AKJ päättää tarjouksen tekemisestä kiinteän omaisuuden ostamiseksi tai vaihtamiseksi ja päättää met-sän myynnistä	KH yli 200 000 euron arvoiset talousarvion määrärahojen puitteissa päättää kaupungin sijoitus-toiminnasta
Päätää asuin- ja yritysalueiden tonttien yleisten luovutusperiaatteiden ja -ehtojen vahvistamisesta	KH	KH	KH			KH myyntihinnoista ja vuokrahinnoittelusta yli 10 vuoden maanvuokrasopimuksissa
Päätää irtaimen omaisuuden myynnistä					KJ konsernipalveluiden osalta	
Päätää rakennusten vuokralle antamisesta tai vuokralle ottamisesta, ellei tehtävä kuulu hallintosäännön mukaan lautakunnalle tai viranhaltijalle	KH	KH	KH	KH	KH enintään 50 vuoden ajaksi AKJ ulkopuolisten tilojen vuokraamisesta	KH myös myymisestä yli 10 vuoden ajaksi

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Päätää suunnittelu-, urakka- ja hankintasopimukset, mikäli tehtävää ei ole hallintosäännössä annettu lautakunnalle tai viranhaltijalle			KH			
Päätää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita hallintosäännön tai sen liitteen mukaisesti	KH	KH	KH	KH	KH	KH
Päätää kunnan rakennusten luonnos- ja pääpiirustusten hyväksymisestä		KH valtuuston hyväksymän tavoitehinnan mukaisesti	KH mikäli kustannusarvio ylittää 3 milj. €			
Päätää muista kuin lautakuntien tai valtuuston toimivaltaan kuuluvista maksuista	KH		KH	KH	KH julkisuuslain piiriin kuuluvat maksut	KH KH: yleisjaosto julkisuuslain piiriin kuuluvista maksuista
Päätää sovinnon tai akordin tekemisestä		KH	KH		KH kun arvo yli 50 000 €	
Päätää kunnan omaisuuden vakuuttamisen periaatteista		KH	KH	KH		KH:n yleisjaosto
Päätää valtionosuuksien ja –avustusten hakemisesta sekä oikaisuvaatimuksista tai valituksen tekemisestä näistä päätöksistä						KH
Päätää avustusten seurannan periaatteista						KH
Päätää selityksen antamisesta valtuuston päätöstä koskevan valituksen johdosta, jos kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä valtuuston päätöksen lopputulokseen	KH	KH	KH	KH	KH KJ, AKJ	KH
Päätää ehdokkaiden nimeämisestä yhteisöjen hallintoelimiin ja niiden tilintarkastajiksi silloin kun kunnalla on siihen oikeus		KH	KH		KH	KJ ellei khkja ole päättänyt asiasta
Päätää toimikunnan asettamisesta tilapäiseen tehtävään enintään hallituksen toimikaudeksi			KH	KH (kehittämis-toimikunta)		KH
Toimii kehittämistoimikunnan esittelijänä				KJ		
Päätää kunnan vastuulla olevien elintärkeiden toimintojen turvaamiseen tarvittavasta valmiussuunnittelusta/ hyväksyy valmiussuunnitelman		KH	KH		KH AKJ vastaa varautumisesta ja jatkuvuuden hallinnasta	

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Päätää vahingonkorvauksista, jollei hallintosäännössä toimivallasta muuta määrätä	KH kun korvaus ylittää 10 000 €	KH	KH	KH kun korvaus ylittää 10 000 €	KH kun toimenpiteen arvo yli 50 000 €	
Päätää vesihuoltolain tarkoittamasta toiminta-alueesta	KH			KH mikäli vähäinen teknisluonteinen muutos		
Päätää yhtiöiden, yhteisöjen ja säätiöiden perustamisesta	KH			KH		
Päätää yhteistoiminta-alueiden toiminnan ohjaamisesta ja seurannasta		KH				
Päätää asuntolainsäädännössä kunnan ratkaistavaksi säädetyistä asioita	KH	KH siltä osin kuin eivät kuulu muille viranomaisille				
Päätää vaikuttamistoimielinten (myös alueellisten) kokoonpanosta, asettamisesta ja tehtävistä toimintasäännöllä						KH
Nimeää henkilöstöjaoston ja kehittämistoimikunnan jäsenet ja varajäsenet toimikaudekseen		KH				
Päätää lainan ottamisesta valtuuston tekemän päätöksen (talousarvion) rajoissa		KH, KJ KH myös lainan antamisesta		KH		KJ
Päätää lainan myöntämisestä kunnan konserniin kuuluville tytäryhteisöille		KH enintään 50 000 € korkeintaan vuodeksi		KH	KH	KH antolainojen myöntäminen
Päätää laina- ja sijoitusalkun suojaamisesta						KH
Vastaa omistajapolitiikan, omistajaohjauksen periaatteiden ja konserniohjeen kehittämisestä ja valmistelusta valtuustolle	KH	KH	KH		KH	
Vastaa omistajaohjauksen toteuttamisesta ja organisoi konsernijohtamisen ja konsernivalvonnan	KH	KH	KH		KJ AKJ vastaa omistajapolitiikan valmistelusta ja konserniyhtiöiden omistajaohjauksesta sovittun työnjaon mukaisesti	
Määrää konsernijohtoon kuuluvien viranhaltijoiden tytäryhteisö- ja osakkuusyhteisökohtaisen työnjaon	KH	KH	KH		KH	KH

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Antaa valtuustolle raportin yhtiöiden tavoitteiden toteutumisesta ja arvion taloudellisen aseman kehityksestä ja riskeistä	KH	KH puoli-vuosittain	KH neljännes- vuosittain		KH	
Arvioi vuosittain omistajaohjauksen tuloksellisuutta kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisesta	KH	KH	KH			
Seuraa ja arvioi yhtiöiden tavoitteiden toteutumisesta ja taloudellisen aseman kehitystä, teettää tarvittavat ulkopuoliset arvioinnit ja analysoi niiden tulokset		KH	KH		KH	
Antaa kunnan ennakkokannan konserniohjeen edellyttämässä asioissa	KH	KH	KH		KH siltä osin kuin ei ole määrätty KJ:n tai AKJ:n tehtäväksi	
Vastaa tytäryhteisöjen hallitusten jäsenten nimitysprosesseista ja nimeää kunnan ehdokkaat tytäryhteisöjen ja muiden yhteisöjen hallituksiin	KH	KH	KH			
Nimeää yhtiökokousedustajat ja antaa heille omistajaohjauksen edellyttämät toimintaohjeet	KH	KH	KH		KH	
Päätää kaupungille tulevien valtionperintöjen ja testamentatun tai lahjoitetun omaisuuden hakemisesta ja vastaanottamisesta sekä näiden käytön ohjeistamisesta				KH	KJ sekä määrää varojen käyttöä hallinnoivan vastuuhenkilön	
Käyttää kaupungin puheoikeutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa				KH		KJ
Hyväksyy keskushallinnon toimintasäännön						KH
Edistää kuntalaisdemokratiaa ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia						KH
Päätää sote-yhteistointialueen sekä erikoissairaanhoidon tilauksen tekemisestä, seurannasta ja kehittämisestä		KH				
Päätää palveluverkosta lautakunnan esityksen pohjalta pl tilapäiset muutokset					KH	KH päättää palveluverkon palveluyksiköistä, kun asia koskee kahden tai useamman ltk:n alaista toimintaa

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Hyväksyy kalenterivuositain useamman toimialan yhteiset ja kh:n toimialaa koskevat hankesuunnitelmat sisältäen kansallisen kynnyksarvon ylittävät hankinnat.					KH	
Hyväksyy yli miljoonan euron hankintojen kilpailutusperiaatteet, kun ne koskevat kh:n toimialaa tai useampaa toimialaa					KH	
Vastaa kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä ja kehittämisestä		KH				
Vastaa kansainvälisestä toiminnasta						KH
Päätää elinkeinopoliittisista tapahtumastrategian mukaisista avustuksista					KH	
Päätää asioista, jotka kuuluvat useamman kuin yhden toimielimen tehtäväalueeseen						KH
Antaa kannanoton maakunnallisista ja valtakunnallisista organisoineista ja muutoksista, mikäli kannanottoa ei ole nimenomaisesti pyydetty valtuustolta						KH
Toimii kunnanhallituksen esittelijänä	KJ	KJ	KJ	KJ	KJ ja AKJ	KJ
Vastaa kunnanjohtajan johtajasopimuksen valmistelusta ja huolehtii kh:n ja valtuuston kytkemisestä valmisteluprosessiin tarkoituksenmukaisella tavalla	KHPJ	KHPJ	KHPJ			KHPJ
Päätää valtuuston hyväksymän johtajasopimuksen tarkistamisesta		KH				
Vastaa siitä, että kunnanjohtajan kanssa käydään vuosittain tavoite- ja arviointikeskustelut	KHPJ	KHPJ	KHPJ			KHPJ
Selostaa kh:n kokouksessa kunnanjohtajan palvelusuhteiden ehtoihin liittyvien asioiden ratkaisuesitykset			KHPJ			KHPJ
Päätää asioiden käsittelyjärjestyksestä		KHPJ			KHPJ	
Seuraa kunnan toimielinten sekä viranhaltijoiden päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja ryhtyy tarvittaessa lain mukaisiin toimenpiteisiin asian ottamiseksi kh:n käsittelyyn		KHPJ				

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Seuraa kunnan kehitystä ja tekee kh:lle sitä koskevia aloitteita		KHPJ			KHPJ	
Edistää kh:n ja kunnan muiden toimielinten välistä yhteistoimintaa		KHPJ				
Edistää yhteistyötä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla						KHPJ
Päätää kh:n jäsenten virkamatkoista						KHPJ
Johtaa jotakin hallinnon palvelualueetta tai osastoa				KJ hallinto- ja talousosasto	KJ konserni-palvelut	KJ keskushallintoa sekä vastaa pelastustoimesta
Vastaa kunnan ylimpänä viranhaltijana valtuuston ja kh:n asettamien tavoitteiden ja päätösten toteuttamisesta sekä siitä, että kunnan toiminta on hoidettu taloudellisesti ja tehokkaasti			KJ			
Päätää kunnan edustustilaisuuksien järjestämisestä		KJ	KJ	KJ + neuvottelu- ja tiedostustilaisuudet	KJ	KJ edustusmäärärahojen käytöstä
Päätää kaupungin merkkipäivälahjoista ja huomionosoituksista	KJ	KJ	KJ			
Päätää suhdetoiminnasta ja yhteistyösopimuksista					KJ	
Päätää sellaisten kh:lta pyydettyjen tietojen ja selvitysten antamisesta, joilla ei ole yleisempää merkitystä			KJ			
Päätää tilinkäyttövaltuuksien myöntämisestä			KJ			
Päätää palvelualueiden/ toimialojen/ osastojen keskinäisten työryhmien nimeämisestä	KJ paitsi hyvinvointiryhmän osalta KH	KJ myös kaupungin ja sidosryhmien väliin työryhmiin	KJ		KH ohjelmatyön työryhmät ja työskentelyn tavoitteet	KJ
Päätää sisäisen valvonnan edellyttämien selvitysten pyytämisestä sekä tarkastusten tekemisestä			KJ			
Päätää korvausten myöntämisestä ja vapautusten ja lykkäysten hyväksymisestä kunnallisista maksuista		KH	KJ	KJ	KJ	
Voi päättää sellaisen maksun suorittamisesta, joka on kaupunkia sitova ja kiireellisesti maksettava, vaikka tarkoitukseen ei ole määrärahaa käytettävissä		KH	KJ		KH	KH

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Kuntien, seudun, maakunnan sekä valtion toimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö ja edunvalvonta sekä kaupungin suhde- ja sidosryhmätöimintä		KJ				
Päätää lausunnon antamisesta pelastustoimen palvelutasosta	KH					
Päätää asian ottamisesta kh:n käsiteltäväksi	KH, KHPJ, KJ		KH, KHPJ, KJ		KH, KHPJ, KJ, AKJ	KH, KHPJ, KJ, toimialajohtaja toimialallaan
Mikäli toimivallasta henkilöstöasioissa ei ole säädetty laissa eikä määrätty hallintosäännössä, on toimivalta kunnanhallituksella		KH	KH	KH		KH:n yleisjaosto
Päätää viranhaltijan siirtämisestä toiseen virkasuhteeseen		KH			KJ muilta osin kuin tulosalueiden sisällä tai tulosalueiden välillä	virkaalinnasta päättävä viranhaltija, mikäli on toimivalta päättää molemmista virkasuhteista, mikäli ei ole, tekee päätöksen KH:n yleisjaosto
Käyttää työnantajan työnjohtovaltaa kunnanjohtajan virkasuhdetta koskeissa asioissa		KH, KHPJ	KHPJ		KJ akj:n osalta	
Päätää virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta	KH		KH (muut kuin suoraan kaupunginjohtajan alaisuuteen tulevat virat, joista päättää valtuusto)	KV perustamisesta KH lakkauttamisesta	KH	KV niiden osalta joiden täyttämistä se päättää, KH:n yleisjaosto muiden virkojen osalta
Päätää virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi kuntalain 89 §:n nojalla	KH	KH	KH, LTK:t	KH	KH	KH:n yleisjaosto
Julistaa haettavaksi viran tai työsuhteen, kun valinnasta päättävä viranomais on valtuusto			KH	KH	KH	
Päätää viran kelpoisuusehdoista kunnanjohtajan osalta	KH	KV				Määritelty hallintosäännössä
Päätää viran ja työsopimussuhteisen tehtävän nimikkeen ja kelpoisuusvaatimusten muuttamisesta edellyttäen, ettei aiheudu välitöntä palkkausvaikutusta, eikä palvelussuhteiden määrä kasva				KJ		

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Päätää kunnanjohtajan palkkauksesta	KH		KH	KH		
Päätää kunnanjohtajan johtajasopimuksesta	KH					
Päätää kunnanjohtajalle aiheettomasti maksetun palkan takaisinperinnästä tai siitä luopumisesta	KH			KH		
Päätää palvelualuejohtajien/ toimialajohtajien/ osastopäälliköiden palkkauksesta	KJ	HEJA	KJ	KH	KH kj:n esittelystä pelastusjohtajan akj:n esittelystä	
Päätää palvelualuejohtajille aiheettomasti maksetun palkan takaisinperinnästä tai siitä luopumisesta	KJ			KJ		
Päätää muiden johtavien viranhaltijoiden valinnasta kuin kunnanjohtajan	KH		KH tulosaluejohtajien osalta (palvelualuejohtajat valitsee valtuusto)	KH esimiehet LTK:t	KJ konsernipalveluiden vastuualueiden johtajat ja tarkastuspäällikkö AKJ tulosaluejohtajien valinta toimialajohtajien valmistelun pohjalta ja pelastuspäälliköiden ja ensihoitopäällikön valinta pelastusjohtajan valmistelun pohjalta	
Päätää tulosaluejohtajien palkkauksesta ja/vai valinnasta		KH, LTK:t	KJ	KJ (vahvistaa myös esimiesten ja muun henkilöstön palkkauksen)		KH, LTK:t päättävät valinnasta KJ päättää palkasta oman toimialansa osalta
Päätää johtavan ylilääkärin valinnasta						KH
Päätää työsopimussuhteisten työntekijöiden valinnasta		KH				
Päätää täyttöluvista yli vuoden pituisiin viransijaisuuksiin tai tehtävien väliaikaiseen täyttämiseen		KH				
Päätää alaistensa osalta työsuorituksen arviointiin perustuvien henk. koht. lisien myöntämisestä				KJ		
Päätää järjestelyvaraerien jakamisesta				KJ		

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Vahvistaa tulospalkkausjärjestelmää koskevat periaatteet				KH		
Hyväksyy tulospalkkausta koskevat sopimukset ja päättää tulospalkkauksen perusteella maksettavista euromääräisistä tulospalkkioista				KJ		
Vahvistaa valtuuston ehdollisen valintapäätöksen			KH		KH	KH
Voi vahvistaa kh:n ehdollisen valintapäätöksen			KJ			
Päättää kunnanjohtajan virkavapaan myöntämisestä sekä virkavapaan keskeyttämisestä ja peruuttamisesta	KH KHPJ vuosilomasta ja sairauslomasta	KHPJ enintään 5 päivän yhtäjaksoisesta vuosilomasta	KHPJ	KH KHPJ vuosilomasta ja sairauslomasta	KHPJ alle kk:n virkavapaudet	KH virkavapaudesta enintään 3 kk
Päättää kunnanjohtajan tavanomaista poikkeavasta ja laajemmasta jatko- ja täydennyskoulutuksesta		KHPJ				
Päättää kunnanjohtajan ulkomaan virkamatoista		KHPJ			KHPJ	
Päättää kaupunginhallituksen puheenjohtajan vuosilomista ja muista vapaista, koulutuksista sekä ulkomaan matkoista					KJ	KVPJ
Päättää välittömässä alaisuudessa olevien viranhaltijoiden virka- tai työvapaan myöntämisestä sekä keskeyttämisestä ja peruuttamisesta	KJ, palvelujohtajat	KJ, palvelukeskusten johtajat, tulosalueiden vastuuhenkilöt	KJ, palvelualuejohtajat, tulosaluejohtajat, yksiköiden esimiehet	KJ, osastopäälliköt, vastuualueiden päälliköt, yksiköiden esimiehet	KJ akj:n osalta AKJ toimialajohtajien (sivustys- ja hyvinvointi, kaupunkirakenne ja sosiaali ja terveys) osalta	KJ paitsi KH toimialajohtajien enintään 3 kk:n virkavapaat
Päättää palvelualuejohtajien osalta virka- ja työehtosopimuksen harkinnanvaraisten määräysten soveltamisesta	KJ	KH:n henkilöstöjaosto	KJ			
Päättää kh:n alaisen viranhaltijan paitsi kj:n väliaikaisesta virantoimituksesta pidättämisestä	KJ	KH, LTK:t	ei mainintaa hallintosäännössä			KH:n yleisjaosto kaikki muut kuin kj
Päättää viranhaltijan siirtämisestä palvelualueelta toiselle	KJ		KJ	KJ		
Päättää kunnanjohtajan sivutoimiluvasta			KH			KH:n yleisjaosto ohjeistaa
Päättää palvelualuejohtajien sivutoimiluvista			KJ	KJ kaikki sivutoimiluvat		-II-
Määrää toimialajohtajan sijaisen					AKJ	KH, KJ

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Päätää sijaisuuden järjestämisestä ja sijaisen ottamisesta sijaisuuden alkaessa				KJ, osastopäälliköt, vastuualueiden päälliköt ja tehtäväalueiden esimiehet		
Päätää määräaikaisen viranhaltijan tai työntekijän ottamisesta talousarvion määrärahan puitteissa				KJ, osastopäälliköt, vastuualueiden päälliköt ja tehtäväalueiden esimiehet		
Hyväksyy kunnanjohtajan tehtävänkuvauksen		KH				
Hyväksyy palvelukeskusten johtajien ja kh:n erikseen nimeämien viranhaltijoiden/työntekijöiden tehtävänkuvaukset		KJ				
Päätää kunnallisen viranhaltijalain 19 §:n nojalla terveydentilaa koskevien tietojen pyytämisestä sekä terveydentilaa koskeviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin määrittämisestä kunnanjohtajan osalta		KHPJ	KHPJ		KHPJ	KHPJ
Päätää kunnallisen viranhaltijalain 19 §:n nojalla terveydentilaa koskevien tietojen pyytämisestä sekä terveydentilaa koskeviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin määrittämisestä alaisensa henkilöstön osalta		KJ, palvelukeskusten johtajat, tulosalueiden vastuuhenkilöt	KJ, palvelualuejohtajat, tulosaluejohtajat, yksiköiden esimiehet			
Päätää kh:n alaisen viranhaltijan väliaikaisesta virantoimituksesta pidättämisestä ennen kh:n kokousta		KJ				
Päätää lomauttamisen periaatteet	KH	KH			KH	KH
Päätää henkilöstön lomauttamisesta	KJ, palvelujohtajat ja esimiehet KH:n päätöksen mukaisesti	KH, virkaan valitsevat toimielimet ja viranhaltijat	KH tulosaluejohtajien osalta	KH KV:n valitsemien viranhaltijoiden osalta, muuten se, joka virkaan/työsuhteeseen valitsee	virkevastuullinen esimies	

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Päätää osa-aikaeläkkeestä				KH kj:n osalta, KJ osastopäälliköiden ja vastuualueiden päälliköiden osalta, osastopäällikkö muiden alaiensa osalta		
Päätää kaupungin henkilöstölle osittain tai kokonaan vapauksen myöntämisestä heidän velvollisuudestaan korvata virka- tai työtehtävissä aiheuttamansa vahingot, ellei vahingon tuottaminen ole ollut tahallinen tai törkeä		KH		KJ		
Vastaa henkilöstösuunnitelman valmistelusta						KH
Päätää henkilöstöasioista siltä osin, kun niitä ei ole delegoitu hallintosäännössä				KH	KH	
Päätää merkittävistä koko henkilöstöä koskevista henkilöstöpoliittisista linjauksista ja taloudellisesti merkittävät paikalliset virka- ja työsopimukset					KH	
Päätää kaikista kaupungin työ- ja virkasuhteita koskevista oikaisuvaatimuksista					KH	
Päätää luottamusmiesten, pääluottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen lukumäärästä, ajankäytöstä ja muista sopimuksenvaraisista paikallistason päätöistä edellyttävistä asioista				KJ		
Vastaa siitä, että asiakirjahallinnon ohjeistus, käytännöt, vastuut ja valvonta on määritelty kunnan eri tehtävissä	KH	KH	KH			
Vastaa hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän henkilötietojen käsittelyn toteuttamisesta	KH	KH	KH			
Määrää kunnan asiakirjahallintoa johtavan viranhaltijan	KH	KH	KH			
Antaa tarkemmat määräykset asiakirjahallinnon hoitamisesta ja asiakirjahallinnon johtavien ja vastaavien viranhaltijoiden tehtävistä	KH	KH	KH			KH:n yleisjasto

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Päätää tiedonohjaus-suunnitelman yleisistä periaatteista	KH	KH	KH			
Nimeää kaupungin arkistonmuodostajan ja rekisterinpitäjät	KH	KH	KH			
Hyväksyy talousarvion suunnittelukehykset ja laadintaohjeet/ valmisteluperiaatteet		KH	KH		KH	KH
Vastaa talousarvion ja –suunnitelman valmistelusta						KH
Vastaa tasapainotetun talousarvioesityksen ja -suunnitelman valmistelusta kh:lle		KJ				
Hyväksyy talousarvion perustuvan käyttösuunnitelmansa	KH, LTK:t	KH, LTK:t	KH, LTK:t	KH, LTK:t	KH, LTK:t, johtokunnat	KH, LTK:t, johtokunnat
Hyväksyy talousarvion täytäntöönpano-ohjeet			KH			
Ohjeistaa talousarvion noudattamista ja sen perusteluiden sitovuutta, mikäli valtuusto ei ole sitä täytäntöönpano-ohjeissa toisin päättänyt						KH
Valvoo koko kunnan toiminnan ja talouden toteutumista					KH, kaupungin johtoryhmä	
Päätää määrärahojen muutoksista valtuuston asettamien sitovuustasojen sisällä			KH, LTK:t			
Hyväksyy hyödyke- ja hyödykeryhmäkohtaiset poistosuunnitelmat		KH	KH			KH
Vahvistaa poistolaskennan pohjaksi pienhankintarajan		KH	KH			
Päätää saatavien tileistä poistamisesta					KH	
Päätää palvelualueellaan tarkemmin maksujen perusteista ja euromääristä	KH, LTK:t	KH	KH, LTK:t			
Päätää leasingrahoituksen käytöstä ja sen piiriin kuuluvista hankinnoista						KH
Päätää laskujen hyväksyjät ja tilausjärjestelmän tilaajat					KJ, toimialajohtajat, tulosaluejohtajat ja pelastusjohtaja	
Vastaa tila- ja investointihankkeiden valmistelusta						KH
Päätää asiakirjojen ja tietojen antamisesta perittävien maksujen perusteista ja euromääristä		KH	KH		KH	

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Päätää talousjohtajan esittelystä varojen siirrosta omaisuudenhoitajien välillä, kaupungin suoraan tekemien rahastosijoitusten vaihtamisesta ja määräaikaisten sijoitusten uudelleen sijoittamisesta					KJ	
Päätää luottamushenkilöille myönnettävistä luottamustoimeen perustuvista etuuksista					KJ	
Hyväksyy yleiset hankintoja ohjaavat toimintatavat ja -periaatteet	KH		KH	KH	KH yli miljoonan euron hankkeiden kilpailutusperiaatteet ennen tarjouskilpailun käynnistämistä oman toimialan tai useamman kuin yhden toimialan yhteisten osalta	
Vastaa sopimusten hallinnan ja sopimusvalvonnan järjestämisestä sekä määrää vastuuhenkilöt toimialallaan					KH	
Päätää kunnan hankintaohjeesta		KH	KH	KH		KH
Hyväksyy vuotuisen talonrakennusinvestointiohjelman/ hankesuunnitelman kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankkeista					KH	
Päätää hankintavaltuuksien rajoista						KH:n yleisjasto
Päätää optiovuosien käytöstä kh:n päättämissä hankinnoissa				KJ		
Päätää minkä tuoteryhmien osalta ollaan mukana useamman hankintayksikön yhteishankinnoissa					KH	KH:n yleisjasto sekä päättää yli 500 000 euron yhteishankinnat
Päätää oikaisuvaatimuksesta sekä hankinta-oikaisusta, kun hankinnan on tehnyt kh:n alainen viranhaltija					KH	
Antaa erilliset määräykset tilausoikeuksista				KJ		
Päätää muista rahatoimen hoitamiseen liittyvistä asioista, mitä ei ole hallintosäännössä muille määrätty	KH	KH	KH	KH	KH	KH

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Vastaa/johtaa riskienhallinnan järjestämisestä niin, että kunnan toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan	KH		KJ	KH	KH	
Vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta vastuualueellaan sekä raportoiivat kh:n ohjeistuksen mukaisesti	KJ, palvelujohtajat	KJ, palvelukeskusten johtajat, tulosaluejohtajat	KJ, palvelualuejohtajat, tulosaluejohtajat		KJ	KJ, toimialajohtajat ja tulosaluejohtajat
Hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat sekä vastaa, että eri toimijoiden toimivalta, tehtävät, velvoitteet ja vastuut on määritetty					KH	KH
Vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta		KOJO	KOJO		KOJO	
Hyväksyy sisäisen valvonnan ja tarkastuksen suunnitelman/ työohjelman	KH		KJ		KJ	KJ
Antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konserniohjauksen järjestämisestä, -valvonnasta, merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä					KH	KH
Voi asettaa sisäisen tarkastuksen toimikunnan			KH			
On oltava läsnä valtuuston kokouksessa		KHPJ, KJ	KHPJ, KJ	KHPJ, KJ	KHPJ, KJ, AKJ	KHPJ, KJ ja toimialajohtajat
Vastaa valtuutettujen kyselytunnilla hallitukselle esitettyihin kysymyksiin		KHPJ tai hänen määräämänsä	KHPJ tai hänen määräämänsä			KHPJ tai hänen määräämänsä
Vastaa, että sähköisiin kokouksiin ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn tarvittavat tekniset laitteet, järjestelmät ja yhteydet ovat ajantasaisia ja tietoturvallisia lain mukaisesti		KH tai sen nimeämä viranhaltija	KH		KJ vastaa tietosuojan ja tietoturvan järjestämisestä	
Läsnäolo- ja puheoikeus toimielinten kokouksissa (pois lukien tarkastusltk, valtuuston tilapäinen valiokunta ja vaalilaisissa säädetty vaalitoimielimet)	KHPJ, KJ		KHPJ, KJ	KHPJ, KJ ja nuorisovaltuutettu	KH voi määrätä edustajansa, joka voi olla myös kh:n varajäsen, KJ tai AKJ	

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Antaa ohjeet salassapito- ja tietosuojaveloitteiden huomioon ottamisesta annettaessa päätöksiä tiedoksi yleisessä tietoverkossa		KH, LTK:t	KH, LTK:t			
Esittää vuosittain valtuustolle luettelon sen toimivaltaan kuuluvista aloitteista ja niiden johdosta suoritetuista toimenpiteistä	KH	KH	KH	KH		
Allekirjoittaa kirjalliset sopimukset ja sitoumukset kunnanhallituksen puolesta	KHPJ, KJ hallituksen päättämissä hankinnoissa KJ tai talousjohtaja	KJ, KHPJ	KHPJ, KJ, palvelu-aluejohtajat, hallintojohtaja, henkilöstöpäällikkö tai muu KH:n määräämä viranhaltija	KHPJ, KJ, elinvoimajohtaja tai talousjohtaja KJ kh:n päättämissä hankinnoissa tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen	KHPJ, KJ, AKJ tai talousjohtaja lisäksi AKJ rakennus-, ympäristö- ja purkulupahakemukset ja toimenpidehakemukset, kun kaupunki on hakijana	KHPJ, KJ, toimialajohtaja ja KVPJ valtuuston päätöksen perustuvan sopimuksen
Allekirjoittaa toimituskirjat, kirjelmät ja valtakirjat kunnanhallituksen puolesta			KHPJ, KJ, talousjohtaja, hallintojohtaja, henkilöstöpäällikkö tai muu KH:n määräämä viranhaltija	KJ		KJ, toimialajohtajat
Ottaa vastaan todisteellisen tiedoksiannon			KHPJ, KJ, palvelu-aluejohtajat, hallintojohtaja ja henkilöstöpäällikkö	KJ tai talousjohtaja	KJ, AKJ, talousjohtaja ja kaupungin lakimiehet	
Määrää sopimuksen vastuuhenkilön					KJ, AKJ	
Päätää omasta aloitteestaan käsiteltävästä hankinta- ja oikaisusta					KJ, AKJ	
Määrää ehkäisevän päihdehuoltoviranomaisen	KH					
Nimeää hyvinvointikoordinaattorin	KH					
Nimeää ilmoitustaulusta/ julkisista kuulutuksista vastaavan viranhaltijan	KH	KH				
Hyväksyy hankkeiden hankesuunnitelmat	KH 1,5 – 3 milj. € osalta					
Päätää kj:n esittelystä toimialajohtajien ja akj:n esittelystä pelastusjohtajan valinnasta					KH	
Nimeää henkilöstöjaoston	KH					

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Tekee yksittäiset lainan-ottopäätökset ja päättää johdannaisten käytöstä	KJ					
Päättää kunnan vaakan/ yhteisötunnusten käyttöoikeuksista	KJ	KJ			KJ	KJ
Päättää arvonimen hakemisesta		KH				
Valtuuston perustamien virkojen tehtäväsällön muuttamisesta, jos kunnan toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää		KH				
Antaa matkamääräyksen ulkomaan virkamatoille		KJ	KJ, palvelualuejohtajat			
Päättää omakotitalojen ja paritalojen tonttien vuokraamisesta ja myynnistä, kun myyminen tapahtuu valtuuston hyväksymien myyntiehtojen mukaan		KJ				
Päättää yleiskaavan valmisteluprosessin vaiheista ja linjaa asema-kaavan laatimisen periaatteet				KH		
Päättää koulutuksen järjestäjälupien hakemisesta						
Päättää seutuyhteistyön täytäntöönpanosta					KH KJ vastaa maakunnallisesta ja seudullisesta yhteistyöstä	KH vastaa seutuyhteistyöstä
Antaa seudulliseen omistajaohjaukseen liittyvät toimintaohjeet ja ohjaa seudullista yhteistyötä koskevien asioiden valmistelua						KH
Huolehtii energia- ja ilmastoasioista						KH
Päättää sosiaali- ja terveyslautakunnan toimialaan liittyvistä asioista					KJ	
Päättää nuorisovaltuuston edustuksesta kh:ssa ja lautakunnissa				KH		
Päättää ohjelmatyöskentelyn tarkemmista periaatteista ja nimeää tarvittavat työryhmät					KH	
Päättää kunnan nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston asettamisesta ja toimintaedellytyksistä					KH	

Tehtävä/ toimivalta	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Kuuluvat kunnan konsernijohtoon	KH, KJ, talousjohtaja	KH, KJ sekä talous- ja hallintojohtaja	KH, KJ, talousjohtaja, perusturvaljohtaja, kaupunkikehitysjohtaja ja sivistysjohtaja		KH, KJ, AKJ	KH, KHKJA, kj, toimialajohtajat ja talousjohtaja

*Sisäisen valvonnan toimenpiteitä on eritelty hallintosäännöissä tarkemmin.

Kunnanhallituksen ja viranhaltijoiden hankintarajat toimialueillaan (€)

	Hämeenkyrö	Orivesi	Nokia	Ylöjärvi	Hämeenlinna	Vaasa
Kunnanhallitus	> 200 000	> 2 000 000 teknisten palveluiden hankinnoissa > 100 000 muissa hankinnoissa	> 200 000	> 200 000		> 500 000
Kunnanjohtaja/ kaupunginjohtaja	ei määritelty (hankintavalta talousjohtajalla)	≤150 000	≤ 200 000	≤ 200 000	≤ 300 000	
Apulaiskaupunginjohtaja					≤ 300 000	

Kaupunginhallitusten puheenjohtajien vuosipalkkiot

Hämeenkyrön kunta	2 500 €
Oriveden kaupunki	4 000 €
Nokian kaupunki	4 000 €
Ylöjärven kaupunki	6 000 €
Hämeenlinnan kaupunki	kokoaikaiselle maksetaan kuukausipalkkaa puolet kaupunginjohtajan kuukausipalkasta ja osa-aikaiselle siinä suhteessa, kun osa-aikaisuus on määritelty vuosipalkkio on 5 400 €, mikäli khpj ei ole työsuhteessa kaupunkiin
Vaasan kaupunki	9 000 €

Keskeisiä huomioita:

- Jokaisessa kunnassa kaikilla hallituksen jäsenillä on läsnäolo- ja puheoikeus valtuuston kokouksissa. Kunnanhallitus voi kaikissa kunnissa nimetä edustajansa lautakuntien (pl. tarkastuslautakunta ja vaalilautakunta) kokouksiin.

Hämeenkyrö

- Kunnanjohtaja toimii henkilöstöjaoston ja kehittämistoimikunnan esittelijänä

Hämeenlinna

- Hämeenlinnan hallintosäännön 13 §: *"Kun kaupunki ryhtyy harjoittamaan uutta toimintaa, valtuuston on määrättävä, kumman kaupunginjohtajan toimialaan se kuuluu. Kaupunginjohtajan tulee lisäksi käsitellä ne asiat, jotka eivät tämän johtosäännön mukaan kuulu apulaiskaupunginjohtajan vastuulle."*
- Hämeenlinnan hallintosäännön 22 §:n mukaan *henkilöstöön liittyvää päätösvaltaa ei voi siirtää edelleen.*
- Kh vastaa kaupungin hallinnosta, taloushoidosta, kaupungin omaisuudesta ja omistajapolitiikasta, kaupunkikonsernista, palveluverkosta, elinkeino- ja työllisyyspolitiikasta, kaupungin maineenhallinnasta ja edunvalvonnasta ja strategisesta maankäytöstä.

Orivesi

- Kaupunginjohtaja toimii henkilöstöjaoston esittelijänä

Vaasa

- Kaupunginhallituksen alaisuudessa on suunnittelujaosto, yleisjaosto ja konsernijaosto, joissa on jokaisessa seitsemän kh:n jäsenistään ja varajäsenistään valistamaa jäsentä sekä henkilökohtaiset varajäsenet. Kaupunginjohtaja toimii konsernijaoston esittelijänä.
- Kaupunginhallituksen alaisena voi toimia taseyksiköitä, joiden tehtävistä ja toiminnasta kh päättää.
- Hallintosäännössä (45 §) on määritelty, että kaupunginjohtajien, toimialajohtajien ja tulosaluejohtajien virkaan vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto ja kielitaitoluokka I mukainen suomen ja ruotsin kielen hyvä suullinen ja kirjallinen hallitseminen. Vastaava kielitaito vaaditaan kaikilta johtavassa asemassa olevilta tai asiakaspalvelutehtävissä työskenteleviltä (47 §).
- Viranhaltijalle lain kunnallisesta viranhaltijasta 45 §:n mukaisen korvauksen maksamisesta päättää kh:n yleisjaosto.
- KH ja lautakunnat valvovat kielellisten oikeuksien toteutumista tehtäväalueillaan ja raportoivat valtuustolle seurannan tuloksista kerran neljässä vuodessa.

Ylöjärvi

- Kaupunginjohtaja toimii esittelijänä kh:n lisäksi myös kaupunginhallituksen valitsemassa kehittämistoimikunnassa

