



ARVIOINTI KAUPUNGIN JOHTAMISESTA

TARKASTUSLAUTAKUNTA 26.11.2020 § 126

ROVANIEMI

Sisällys

1 Johdanto.....	1
2 Kuntajohtamisen lähtökohtia	1
2.1 Kunnan johtamisen toimintaympäristö	2
2.2 Kunnanvaltuusto johtaa kuntastrategialla	3
2.3 Toiminnan, hallinnon ja talouden johtaminen kunnanhallituksen vastuulla	5
2.4 Kuntakonsernin ja omistusten johtaminen on vaativa tehtävä.....	5
3 Valmistelu-, esittely- ja täytäntöönpanovastuun toteutuminen	7
3.1 Päätöksenteko etenee vuorovedolla.....	7
3.2 Valmistelun oltava riippumatonta ja asiantuntijuuden varmistavaa.....	7
3.3 Esittely on viranhaltijan näkemys päätettävästä asiasta	8
3.4 Täytäntöönpanoon on ryhdyttävä viivyttelämättä.....	9
4 Virkajohtamisen ja poliittisen johtamisen rajapinta	10
4.1 Dualismi edellyttää selkeitä rooleja johtamisessa.....	10
4.2 Poliitiikan ja virkatoiminnan raja hämärtyi	10
4.3 Rovaniemen malli - puheenjohtaja ei vain poliittisen yhteistyön johtaja	11
5 Uuden hallintosäännön toimeenpano	13
5.1 Hallintosääntöä tarkastellaan omistajanäkökulmasta	13
5.2 Valmistelussa kerrottiin omistaja-ohjauksen tiivistämisestä ja selkeytyksestä	13
5.3 Omistaja-asiat on vaikea hahmottaa hallintosäännöstä.....	14
5.4 Uusilla virkajärjestelyillä on edistetty omistajahallintaa.....	15

1 Johdanto

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten. Lautakunta vastaa myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden valvonnasta.

Tarkastuslautakunnan arvioinnin perustana ovat *valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet*. Arvioinnissa huomioidaan myös *tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus*. Kuntalain jättäessä tarkemman määrittelyn tekemättä, tuloksellisuutta lautakunta arvioi lähinnä resurssien hallinnan kysymyksenä. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa perehdytään jo toteutettujen toimien sopivuuteen ja järkipärisyyteen.

Tarkastuslautakunta esittää arviointinsa tulokset arviointikertomuksessa. Kertomus annetaan valtuustolle tilinpäätöskokouksessa, joka tulee pitää kesäkuun loppuun mennessä. Valtuusto pyytää tällöin kaupunginhallitukselta selonteon, mihin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä kertomuksen havaintojen perusteella. Valtuuston käsitellessä kaupunginhallituksen selontekoa - yleensä lokakuun kokouksessa - asiat ovat monelta osin kaukana takana.

Lautakunta voi raportoida valtuustolle myös muutoin kuin arviointikertomuksessa ja myös muulloin kuin tilinpäätöksen yhteydessä. Sillä kuntalain 121 §:n nojalla tarkastuslautakunta voi antaa valtuustolle arviointikertomuksen ohella *tarpeellisenä pitämiään selvityksiä*. Ja hallintosäännön 84 §:n nojalla lautakunta voi laatia muita *selostuksia ja raportteja*.

Tarkastuslautakunnan vuoden 2020 arviointisuunnitelmaan sisältyy *johtamisen arviointi*. Lautakunta päätti 26.8.2020 § 78 toteuttaa sen erillisenä muusta arvioinnista.

Arvioinnissa tarkastuslautakunta kuvaa päätösten valmistelun ja esittelyn sekä täytäntöönpanon toteutumista. Lautakunta arvioi myös virkajohtamisen ja poliittisen johtamisen rajapintaa. Vuoden 2020 alussa voimaan tulleen hallintosääntöä arvioidaan erityisesti omistajahallinnan näkökulmasta.

Tarkastuslautakunta esittää merkittävimpänä pitämänsä havainnot ja suositukset tekstin yhteydessä kehystettynä.

2 Kuntajohtamisen lähtökohtia

2.1 Kunnan johtamisen toimintaympäristö

Kuntapalveluja on vaikea karsia. Kunnan toiminnan piiriin on vuodesta 2007 luettu hallinnollisen peruskunnan ohella kunnan tytäryhteisöt ja koko kuntakonserni. Vuoden 2015 kuntalakiuudistuksessa toiminnan käsite laajeni. Kunnan toiminta voi perustua verkostoihin tai kumppanuuksiin ja toteutua sopimuksen tai jo rahoittamisen perusteella.

Kuntalaisille kuuluu lakiin perustuvia subjektiivisia oikeuksia. Näitä ovat esimerkiksi varhaiskasvatus ja kuljetuspalvelut vammaisuuden perusteella. Kunta ei voi yritysten tapaan karsia palveluja. Koska kuntalaki edellyttää asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman edistämistä, myös harkinnanvaraisten palvelujen karsinta on vaikeaa.

Kunnan toiminta ulottuu julkisesta yksityiseen. Kunnan toiminnassa, taloudessa ja siten myös johtamisessa on samanaikaisesti huomioitava sekä julkisoikeudellinen, että yksityisoikeudellinen sääntely.

Kunnallishallinnossa perustana ovat itsehallinnollisen aseman turvaava kuntalaki ja oikeusturvaa edistävä hallintolaki. Mutta kunnan omistuksissa kyse on tavanomaisesti yksityisoikeudellisista asioista ja tällöin erityisesti osakeyhtiölain soveltamisesta. Myös kunnan osakeyhtiön tarkoitus on tuottaa voittoa, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin edellytetä.

Kunta hankkii ja kunta sopii. Kunta on perinteisesti tuottanut oman henkilöstönsä työllä keskeiset palvelunsa. Mutta 2000-luvun kunta on yhä merkittävämmällä tavalla palvelujen hankkija. Palvelujen hankintojen kilpailutus on osa kunnan jokapäiväistä toimintaa.

Palvelujen hankinta, sekä kilpailutuksen jälkeinen seuranta toteutetaan sopimuksin. Kunta ei voi siirtää sille kuuluvaa järjestämisvastuuta. Sopimustoiminta ja sopimusten hallinta edellyttää kunnilta yksityisoikeudellisten sopimusasioiden vankkaa osaamista.

Kuntaa johdetaan julkisuuden paineessa. Kunnan toiminnassa lähtökohtana on hallinnon avoimuus sekä kuntalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa. Menettelyllä eliminoidaan mielivalta ja suosiminen, sekä turvataan julkisten varojen käyttö hyväksyttävällä tavalla.

Avoimuus tarkoittaa julkisuutta. Se myös tarkoittaa sekä luottamushenkilöihin, että viranhaltijoihin kohdistuvaa painetta ja vaikuttamispyrkimyksiä. Avoimuus tuo myös julkista kritiikkiä, joka voi olla loukkaavan henkilökohtaista ja jättää asiakysymykset toissijaiseksi.

Kuntajohtaminen on kaksinapaista. Kuntajohtaminen toteutuu poliittisen johdon ja virkajohdon yhteistoimin, puhutaan kaksinapaisuudesta ja dualismista. Roolijaon epäselvyys on monissa kunnissa tarkoittanut poliittisen johdon ja virkajohdon välille vakavaa ristiriitaa.

Poliittinen johto asettaa isossa kuvassa tavoitteet ja suuntaviivat päätöksentekoa varten. Ammatillinen johto vastaa virkavastuulla päätösasioiden puolueettomasta valmistelusta ja päätösesityksestä. Sen

jälkeen kun poliittinen toimielin on arvovalintanaan tehnyt päätöksensä, asia palautuu ammatilliselle johdolle täytäntöönpanoa varten.

Toimivaltarajat ovat jäykkiä. Valtuusto osoittaa hallintosäännössä toimivallan toimielimille. Se toimielin, jolle valta on annettu, on ratkaisupakon edessä sekä oikeutettu että velvoitettu tekemään päätöksen. Se ei voi lykätä vaikeampiakaan asioita ylemmän ratkaistavaksi. Eikä ylempi toimielin tai edes valtuusto voi hallintosääntöä muuttamatta ottaa asia ratkaistavaksi. Poikkeus on otto-oikeus, jolloin asia sellaisenaan siirtyy ylemmälle ratkaistavaksi.

Kunta omistaa kuntaa. Kuntayhtymät luetaan peruspääoman osalta omistajakuntansa konsernitaseeseen. Enemmistöosuuden omistaessaan kunta on konserniemo ja kuntayhtymä on sen tytäryhteisö. Niin konserniemossa, kuin sen tytäryhteisöksi luettavassa kuntayhtymässä toiminta määräytyy itsehallinnollisen aseman turvaavan kuntalain pohjalta.

Vaativuutta johtamiseen tuo tilanne, jossa konserniemon äänivaltaa tytäryhteisönsä kuntayhtymään nähden on leikattu. Myös päätöksentekijän kaksoisrooli eli samanaikainen päättäjäsä ja kunnassa että kuntayhtymässä, tuo kuntajohtamiselle vaikeutta.

2.2 Kunnanvaltuusto johtaa kuntastrategialla

Kunnan ylin päätösvalta kuuluu valtuustolle. Se on "ison vallan käyttäjä", eli johtaja strategisella tasolla. Kuntastrategiassa valtuusto lausuu, miten palvelujen järjestäminen ja tuottaminen aiotaan järjestää ja mikä on kunnan omistajapolitiikka. Strategiassa valtuusto määrää tahtonsa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Muut strategian sisältövaatimukset ovat kuntalain 37 §:ssä.

Valtuuston voima on strategiassa, sillä kuntastrategia on otettava huomioon *talousarviossa ja lähivuosien taloussuunnitelmassa* (kuntalaki 110 §). Kunta enemmän strategia on sisällöltään epämääräinen ja "kaikkien toiveiden tynnyri", sitä vähemmäksi hiipuu valtuuston valta. Tarkastuslautakunta on pitänyt vuosien 2018 ja 2019 arviointikertomuksissa Rovaniemen kaupunkistrategian epäkohtia merkittävinä.

Kaupunginhallitus ilmoitti valtuustolle 21.10.2019, että strategia tulitisiin päivittämään keväällä 2020. Vuotta myöhemmin (26.10.2020) kaupunginhallitus ilmoitti, että päivitys tehtäisiin vasta 2021 kuntavaalien jälkeen.



Kuva 1. Rovaniemen kaupunkistrategia

Johtopäätös 1: Kaupunkistrategia on valtuustolle keskeisin johtamisen väline. Se on perusta toiminnan ja talouden suunnitelmallisuudelle. Nykyisen strategian epäkohdat ovat merkittävät. Uudistusta ei ole syytä lykätä.

Valtuuston tulee hyväksyä myös hallintosääntö (kuntalaki 90 §). Hallintosäännön valmistelu on vaativa asiantuntijatehtävä. Säännössä määrätään 1) hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, 2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä, sekä 3) valtuuston toiminnasta. Valtuutetuilta hallintosääntöön perehtyminen vaatii aikaa, vuorovaikutteista keskustelua ja koulutusta. Valtuutettujen on tärkeää käsittää ennen hallintosäännön hyväksymistä, mitä uusi sääntö tarkoittaa kunnan toiminnan ja talouden ohjausvälineenä.

Hallintosääntö julkistettiin valtuuston 09.12.2019 kokouksen esityslistan mukana. Hallintosääntöön syventymiseen ei jäänyt riittävästi aikaa. Tämä näkyi valtuustossa lukuisina äänestyksinä. Kaupunginhallituksen esittelemä hallintosääntö hyväksyttiin ristiriitaisena talousarvioon nähden.

Kaupunginvaltuusto on 11.12.2017 hyväksynyt myös Omistajapoliittiset linjaukset ja konserniohjeen. Ohjeet on laadittu omana asiakirjana, vaikka omistajapolitiikka tulisi kuntalain 37 § mukaisesti huomioida nimenomaan kuntastrategiassa.

Kaupunginhallituksen ilmoituksen (KV 21.10.2019) mukaan omistajapoliittiset linjaukset - edelleen erillisenä asiakirjana - tulisivat päivitettäväksi kevään 2020 aikana. Asia vahvistettiin talousarviossa (TA 2020 s. 41). Päivitys on jäänyt toteuttamatta.

Päivittämättä jääneet omistajalinjaukset yhdessä hallintosäännön omistaja-määräysten kanssa merkitsevät väistämättä kaupungille riskiä omistaja-asioissa (Hallintosääntö ja omistaja-asiat tarkemmin kappaleessa 5).

2.3 Toiminnan, hallinnon ja talouden johtaminen kunnanhallituksen vastuulla

Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Tarkemmin toimet, joihin sen tulee johtamisessa keskittyä, todetaan kuntalaissa (39 §). Kunnanhallituksen tulee vastata, valvoa, edustaa ja huolehtia päätösasioiden valmistelusta ja esittelystä.

Päätettyjen asioiden täytäntöönpanoa varten kunnassa on virkakunta ja muu henkilöstö. Sen johtamisesta vastaa kunnanhallituksen alaisuudessa oleva kunnanjohtaja. Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä (puheenjohtajan asemasta tarkemmin kappaleessa 4.3).

Johtopäätös 2: Kaupunginhallituksen tulee johtaa. Sen tulee johtamisella vastata, valvoa ja huolehtia että hallinto ja virkakoneisto toimii asianmukaisesti turvaten palvelujen laadun ja tuloksellisuuden.

2.4 Kuntakonsernin ja omistusten johtaminen on vaativa tehtävä



Kuva 2. Rovaniemi-konserni

Kuntalaissa korostuu hallinnollisen kunnan johtaminen. Kunnan toiminnan ja rakenteiden monimuotoistuksessa lainlaatija on jäänyt jälkeen kehityksestä. Sillä konsernijohtamisen, konsernin omistajahallinnan sekä sopimustoiminnan järjestäminen on kuntalaissa jätetty paljolti avoimeksi ja kunnan oman harkinnan varaan. Näin siitä huolimatta, että kunnan varallisuudesta ja riskipotentiaalista voi jopa valtaosa olla konserniyhteisöissä, omistuksissa ja muutoin sopimusten varassa.

Kuntalaki ei velvoita kuntaomistajaa vahvan omistajatahdon näyttämiseen, vaan ohjaa omistajaa "vain myötävaikuttamaan" asioihin (46 §). Omistajalle merkityksellisestä konserniohjeesta luetellaan ainoastaan seikat, jotka sitä laatiessa on syytä huomioida (47 §). Konsernivalvonta (48 §) on enemmälti kohdentamatta osoitettu laajan kollegion vastuulle. Laissa ei määritetä mitä konsernivalvonnalla tarkoitetaan.

Osakeyhtiöt osana kuntakonsernia. Osakeyhtiö, jossa kunta on enemmistöomistajana tai jossa kunta käyttää enemmistövaltaa on kuntakonserniin kuuluva tytäryhteisö. Julkisoikeudellinen kunta on konserniemo ja yksityisoikeudellinen osakeyhtiö sen tytäryhteisö.

Kunnanhallitus nimeää yhtiökokousedustajan sekä antaa toimiohjeet. Toimiohje voi liittyä esimerkiksi hallituksen jäsenten valintaan tai tilinpäätöksen hyväksymiseen. Se mitä kunnanhallituksessa päätetään on lähtökohtaisesti julkista, mutta se miten asiat kunnan omistaman yhtiön sisällä ratkaistaan on ei-julkista.

Kuntayhtymät osana kuntakonsernia. Kuntayhtymät luetaan kuntakonserniin kunnan omistusta vastaavalta osin. Omistajan vallankäyttö on välillistä, eli valtaa käyttävät omistajakuntiensa nimeämät yhtymävaltuutetut, jotka puolestaan valitsevat kuntayhtymälle hallituksen. Myös äänivaltaleikkuri kaventaa omistaja-asemaa.

Luottamushenkilö voi istua samalla aikaa "kahdella tuolilla" eli kuntayhtymän valtuutettuna ja kunnanvaltuutettuna. Omistajakunnan valtuustossa päättäjä asettaa kuntayhtymälle tavoitteita, joista hän ei välttämättä pidä kiinni kuntayhtymän päättäjänä.

Omistaja voi antaa toimiohjeet myös kuntayhtymän päättäjäksi nimeämälleen edustajalle. Omistajatahto löytyy kuntastrategiasta ja talousarviosta. Kuntayhtymässä toimivalle päättäjälle omistajakunnalta saatu evästys on vahva tuki, kun kuntayhtymän hallinnossa on ratkaistavana asia, jolla on erityistä merkitystä myös omistajakunnalle.

Johtopäätös 3: Kaupunkistrategia tulee olla lähtökohta myös niille tavoitteille, jotka asetetaan kuntakonserniin kuuluville kuntayhtymille. Omistajan tahto on syytä lausua toimiohjeeksi kuntayhtymän hallintoon valittaville edustajille.

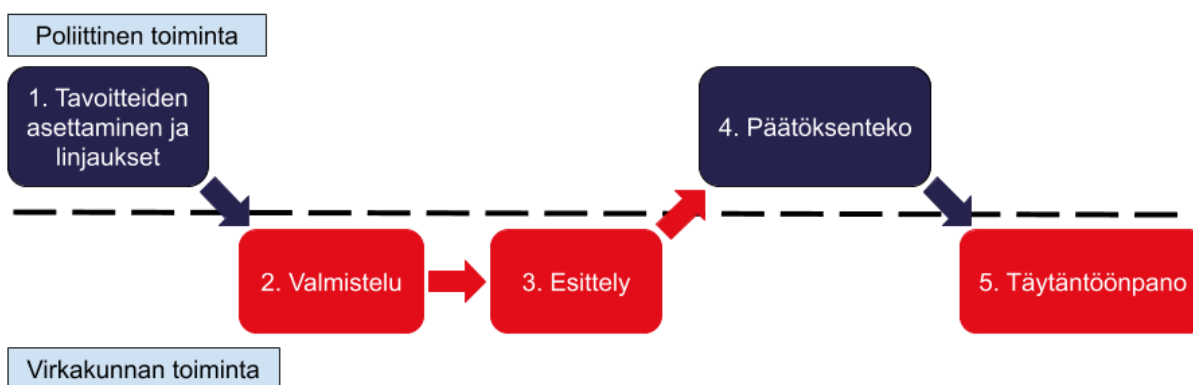
Kunnan määräysvaltaan kuuluva säätiö luetaan myös kuntakonserniin (kuntalaki 6 §). Säätiö on tytäryhteisö, mikäli kunnalla on sääntöjen tai säädekirjan perusteella oikeus nimittää enemmistö säätiön hallituksen jäsenistä. Säätiön varallisuus luetaan mukaan konsernitaseeseen.

Rovaniemen maalaiskunta perusti Kylien kehittämissäätiön 2006 kuntaliitoksen alla. Säätiön sijoitusomaisuus 2019 oli 22,3 milj. euroa. Säätiön hallintoneuvostona toimiva kaupunginhallitus nimeää säätiölle hallituksen.

3 Valmistelu-, esittely- ja täytäntöönpanovastuun toteutuminen

3.1 Päätöksenteko etenee vuorovedolla

Kunnallinen päätöksenteko toteutuu dualistisesti edeten poliittisten toimijoiden ja virkakunnan “vuorovedolla”. Suunnan määräminen, tavoitteiden asettaminen ja asioiden “linjaaminen” on politiikan asia. Ammatillinen virkajohto vastaa valmistelusta ja päätösehdotuksen esittelystä toimielimelle. Kun poliittinen toimielin on tehnyt päätöksensä, palautuu asia ammatilliselle johdolle täytäntöönpantavaksi.



Kuva 3. Valmistelu-, esittely- ja täytäntöönpanovastuut

Politiikan ja virkatoiminnan roolit tulee olla selkeät. Poliitiikan ei tule kahlita asiantuntijaa valmistelussa ja päätösesittelyssä. Eikä politiikalla tule horjuttaa jo päätetyn asian täytäntöönpanoa. Virkatoiminnassa ammatillisella puolella tulee pysyttäytyä niin valmistelussa kuin esittelyssä riippumattomana ilman hiljaistakaan sitoutumista jonkin intressitahon tai poliittisen ryhmän edunvalvojaksi. Täytäntöönpanossa ei saa empiä.

3.2 Valmistelun oltava riippumatonta ja asiantuntijuuden varmistavaa

Kuntalain mukaan valtuustoasioissa on valmistelupakko. Valmistelijana on sille kunnanhallitus, tarkastuslautakunta tai tilapäinen valiokunta. Valmistelusta yleisesti todetaan että siitä tulee tiedottaa, jotta osallistuminen ja vaikuttaminen on mahdollista. Muutoin kuntalaissa ei juuri valmistelua tunneta.

2. Valmistelu

Vaikka valmistelu on päätöksenteon perusta, valmistelusta menettelynä ei ole määräyksiä. On vain velvoite, että valmistelusta kuten muustakin päätöksenteosta tulee antaa “tarpeelliset määräykset” hallintosäännössä (kuntalaki 90 §).

Asianmukaisen valmistelun ohjausta saa kunnissa sovellettavasta hallintolaista, jossa kuvataan asian selvittämisen ja ratkaisemisen vaatimukset (6-7 luku).

Valmistelun puutteet voivat nousta esiin yllättävänä jälkikäteisesti. Alempien toimielimien valmistelupuutteisiin saatetaan havahtua, vasta kun asiasta valitetaan valtuuston tehtyä päätöksensä.

Hallintosäännössä (KV 9.12.2019) valtuusto on määrännyt että “toimielimen esittelijä vastaa päätöksiä asioiden asianmukaisesta valmistelusta”. Siten kaupunginjohtaja vastaa valmistelusta kaupunginhallitukselle ja toimialajohtajat valmistelusta omille toimielimilleen.

Mutta mitä on asianmukainen valmistelu, se on hallintosäännössä jätetty kertomatta. Ei myöskään ole määrätty kenet voidaan määrätä valmistelijaksi. Valmistelijaa koskevien tietojen kirjaamista pöytäkirjaan ei vaadita.

Valmistelija on syytä aina merkitä pöytäkirjaan. Valmistelijana toimiminen tarkoittaa vaalikelpoisuuden menetystä kunnanhallitukseen (kuntalaki 73 §). Valmistelija myös vastaa kaupunkia sitovan sopimuksen varmentamisesta samoin kuin valmisteluasiakirjojen allekirjoittamisesta (HS 164 §, 165 §).

Kaupunginhallitus on antanut vuosittain talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa määräyksiä yksittäisten toimien valmistelusta. Esimerkiksi kaupunginhallitus 16.12.2019 § 492 antoi ohjeet hankintojen ja toimitila-asioiden valmistelusta.

Myös kaupunginhallituksen itsensä päätösten valmistelussa on kehitettävää. Esimerkiksi Kalotinlinnaa koskevassa asiassa ei jatkokäsittelyssä todettu aiemman käsittelyn valmistelutietoja (KH 16.3.2020 § 80).

Johtopäätös 4: Riippumaton ja asiantuntijuuden varmistava valmistelu tulee tiedostaa keskeiseksi osaksi hyvää hallintoa ja laadukasta päätöksentekoa. Valtuuston on syytä antaa hallintosäännössä määräykset valmistelusta.

3.3 Esittely on viranhaltijan näkemys päätettävästä asiasta

Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, ellei hän ole jättänyt asiassa eriävää mielipidettä. Perustuslakiin ja kuntalakiin kirjattu ohje on esittelijän oikeussuojakeino ja varmistaa myös esittelijälle oikeuden itsenäiseen harkintaan.

3. Esittely

Esittelystä kuten muustakin päätöksentekomenettelystä tulee antaa tarpeelliset määräykset hallintosäännössä (kuntalaki 90 §). Esittelyn käytännöt tulee siis kuntakohtaisesti ratkaistavaksi. Rovaniemellä kaupunginhallituksen esittelijäksi on määrätty kaupunginjohtaja. Muiden toimielimien esittelijöistä ja varaesittelijöistä päättää kaupunginhallitus. Esittelijän ollessa estynyt, esittelystä vastaa varaesittelijäksi määrätty viranhaltija. Tarkastuslautakunta päättää itse esittelijästään.

Kuntaliiton mallisääntöjen pohjalta laaditussa hallintosäännössä on esittelyn “varaventtiili”. Jos jostain erityisestä syystä esittely ei voi toteutua viranhaltijaesittelystä, toimitellaan voi HS 152 §:n nojalla poikkeuksellisesti päättää asiasta puheenjohtajan selostuksen pohjalta (Asiasta tarkemmin kappaleessa 4.2).

3.4 Täytäntöönpanoon on ryhdyttävä viivyttlemättä

Hallintolain 23 §:n mukaan “asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä”. Vaatimus koskee hallintoasioita kaikissa vaiheissaan ja siten myös tehdyn päätöksen täytäntöönpanoa. Kuntalaki toteaa erikseen ne tilanteet, kun täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä.

5. Täytäntöönpano

Kaupunginhallitus johtaa kaupungin toimintaa, hallintoa ja taloutta. Alaisena kaupunginhallituksella on hallintoa ja siten myös toimien täytäntöönpanoa johtava kaupunginjohtaja. Kaupunginhallituksen päätösten täytäntöönpanoon liittyi epäkohtia vuonna 2019. Syynä saattoi olla selkeyden puutte jo itse päätösehdotuksessa.

Ripeä täytäntöönpano on virkavelvollisuus, sillä “Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä” (viranhaltijalaki 17 § 1 mom).

Kaupunginhallitus käsitteli 16.3.2020 toistamiseen taloudellisesti ja periaatteellisesti merkittävää asiaa. Heti täytäntöönpanotavaksi tarkoitetun ratkaisuehdotuksen sijaan esittelijä esitti vain “asian arvioimista”. Esittelijä muutti kokouksessa päätösehdotuksen täsmälliseksi, jolloin myös täytäntöönpano tuli mahdolliseksi.

4 Virkajohtamisen ja poliittisen johtamisen rajapinta

4.1 Dualismi edellyttää selkeitä rooleja johtamisessa

Dualistinen periaate ilmenee kuntalain 38 §:ssä. Kunnanhallitus vastaa kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden johtamisesta. Kunnanjohtaja johtaa puolestaan kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisuudessa.

Demokraattisesti valitut luottamushenkilöt määräävät tahdon ja suunnan. Valmistelusta vastaa virkajohto, samoin kuin päätösehdotuksen antamisesta eli esittelystä. Kun luottamushenkilöt ovat tehneet päätöksensä eli arvovalintansa asiassa, se siirtyy virkakunnalle täytäntöönpantavaksi.

Valmistelijan tai esittelijän liika mukautuvuus politiikalle kääntyy epäkohdaksi. Sillä rohkeudella, riippumattomuudella ja asiantuntijuudella virkamies osoittaa politiikan korkeinta kunnioitusta. Valtion virkakunnalle osoitettu KKO:n ent. presidentin Pauline Koskelon puhe sopii myös kunnalliseen päätöksentekoon.
https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/puheet_1/2012/presidenttipauliinekoskelonpuheyliimmanjohdonvtvvaltionaloudentarkastusvirasto-forumissa24.9.2012.html

4.2 Poliitiikan ja virkatoiminnan raja hämärtyi

Vuoden 2019 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta kuvasi poliittisen vaikuttamisen ja toisaalta virkatoiminnan tapahtuvan valmistelun rajapintaa. Kaupunginhallitus otti, toki vastuunkantoon pyrkien, virkakunnalle ja asiantuntijoille kuuluvaa valmistelijan roolia. Kaupunginhallituksen valmistelemasta talouden ja toiminnan uudistamisesta tuli hallintosääntöuudistus, joka 12 äänestyksen jälkeen ja talousarvioon nähden ristiriitaisena lopulta hyväksyttiin valtuustossa.

Poliitiikan ja virkatoiminnan rajan liudentumisesta tarkastuslautakunta kertoi jo vuoden 2018 arviointikertomuksessa. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja osallistui luottamushenkilönä kaupungin johtoryhmän kokouksiin. Koska johdon asialistalla on myös ei-julkisia ja salassa pidettäviä virka-asioita, luottamushenkilön läsnäoloon saattoi liittyä juridisia ongelmia.

Poliittisten päättäjien, myös puheenjohtajan, tietojensaantioikeus on tarkoitettu toteutumaan yhdenvertaisella tavalla ja toimielimen kokoonpanossa. Kuntalain 83 § turvaa tarvittaessa myös yksittäisen luottamushenkilön oikeuden tietoon.

Laajemminkin monet kaupunginhallituksen päätöstilanteet 2019 kuluessa hämärsivät tehtäväjakoa. Kokouksen kuluessa jäsenten esityksestä tehdyt päätökset ovat sisältäneet kannanottoja tai taloudellista vaikuttavuutta, joiden perusteella olisi ollut vahvat perusteet palauttaa asia valmisteluun.

Kaupunginhallitus 25.2.2019 teki jäsenensä esityksestä päätöksen YT-menettelyjen käynnistämisen asiassa. Jo juridisista syistä asia olisi tullut selvittää virkavalmistelussa ennen päätöksentekoa.

Kaupunginhallitus myös päätti 11.2.2019 ilman asiaan kuuluvaa valmistelua ns. EVA-arviointien suorittamisesta myöhemmissä asiaan liittyvissä vaiheissa. Nähtävästi kaupunginhallitus ymmärsi tehtävän vaativuuden (EVA-arvioinnit) ylivoimaiseksi, koska päätöksen mukaisia arviointeja ei sittemmin tehty.

Tehtäväjaon epäselvyyttä on aiheuttanut myös hallintosäännön "varaventiilisäännös" (HS 152 §), joka mahdollistaa päätöksenteon puheenjohtajan selostuksen pohjalta. Päätös voidaan "selostaa" myös ilman viranhaltijoiden läsnäoloa.

Kaupunginhallitus 4.11.2019 § 382 teki organisaatiouudistuksen valmisteluun liittyvän päätöksen puheenjohtajan kokouksessa antaman selostuksen pohjalta. Perusteluna todettiin esittelijän poissaolo ja varaesittelijän esteellisyys. Asianmukaista olisi ollut HS 151 § nojalla määrätä esittelijäksi virkaesittelijä, esimerkiksi kyseisen asian valmistelusta vastannut viranhaltija.

Kaupunginhallitus teki aiemmin elokuussa päätöksen yhteistoiminta-asiassa virkaesittelijän sijasta kaupunginhallituksen puheenjohtajan selostuksen pohjalta. Perusteluja poikkeuksellisen HS 152 §:n menettelyn käytölle ei ole tuotu julki.

Johtopäätös 5: Päätöksentekoa puheenjohtajan selostuksen pohjalta tulee soveltaa vain erityistilanteisiin. Perustelut virkaesittelyn sivuuttamiselle tulee kaikissa tilanteissa tuoda julki.

4.3 Rovaniemen malli - puheenjohtaja ei vain poliittisen yhteistyön johtaja

Kunnanhallituksen puheenjohtaja on lähtökohtaisesti poliittisen yhteistyön johtaja. Mutta puheenjohtajan asema voi olla myös vahvempi. Hallintosäännössä voidaan määrittää puheenjohtajalle erityisiä tehtäviä ja toimivaltaa. Ja hänen asemansa voidaan Rovaniemen mallin tapaan määrittää päätoimiseksi ja palkalliseksi.

Rovaniemen kaupunginhallituksen puheenjohtaja vastaa mm. eräistä viestintä-, edunvalvonta- ja valmistelutehtävistä (HS 5 §). Ja puheenjohtaja voidaan asettaa päätoimiseksi tai osa-aikaiseksi luottamushenkilöksi (3 §).

Rovaniemen kaupunginhallitus päätti 27.5.2019 § 184, että puheenjohtaja on päätoiminen. Hän saa tehtävästään valtuuston aiemmin määrittämän palkan joka on puolet kaupunginjohtajan palkasta (-> KH 16.3.2020; kaup.johtajan palkka on 12.500€/kk). Muut luottamushenkilöt toimivat valtuuston vahvistaman vuosi- ja kokouspalkkion varassa.

Luottamushenkilön päätoimisuutta ja palkkausta ei kuntalaissa rajata vain kunnanhallituksen puheenjohtajalle. Päätoimisuus tai osa-aikaisuus on kuntalain 37 §:n mukaan mahdollista määrätä myös

muiden toimielimien puheenjohtajille ja varapuheenjohtajille. Järjestelyllä voidaan turvata poliittisen edustuksellisuuden tasapuolisuus.

Puheenjohtajan asema on päätoimisuudesta ja palkkauksesta huolimatta yhä luottamushenkilö. Saamastaan toimivallasta ja mm. mahdollisuudestaan tehdä virkamatkoja oman harkintansa mukaan seuraa, että puheenjohtajan asema on voitu mieltää viranhaltija-asemaksi.

Johtopäätös 6: Eri toimielimien puheenjohtajien ja varapuheenjohtajien mahdollisuutta tehtävien hoitoon on mahdollista vahvistaa. Valtuusto voi vuosipalkan vaihtoehtona päättää tehtävän päätoimisuudesta tai osa-aikaisuudesta.

5 Uuden hallintosäännön toimeenpano

5.1 Hallintosääntöä tarkastellaan omistajanäkökulmasta

Kaupunginvaltuusto edellytti vuoden 2019 talousarvion hyväksyessään, että kaupunginhallitus tuo sille talouden ja toiminnan uudistamisohjelman. Ohjelmassa tuli esittää toimenpiteet talouden vakauttamiseksi vuosien 2019 - 2021 kuluessa.

Uudistusohjelmaa ja suunnitelmaa laatimatta kaupunginhallitus ryhtyi keväällä 2019 valmistelemaan organisaatiouudistusta. Valmistelu tapahtui pääosin julkisuudelta sivussa. Uuden toimielinjaon ja organisaation kuvaava hallintosääntö julkistettiin valtuustolle annetun esityslistan yhteydessä 9.12.2019. Hallintosääntö tuli voimaan 1.1.2020.

Uusi hallintosääntö määrittää myös omistuksiin liittyvät organisaatiojärjestelyt samoin kuin omistusten toimivalta-asiat. Tarkastuslautakunta on arvioinut hallintosääntöä omistusten näkökulmasta.

5.2 Valmistelussa kerrottiin omistaja-ohjauksen tiivistämisestä ja selkeytyksestä

Kaupunginhallitus valmisti keväällä alkamaansa organisaatiouudistusta yhdessä palkkaamansa konsultin kanssa. Kaupunginhallitus 25.6.2019 § 230 kertoi, että konserniohjaus ja omistajaohjaus tultaisiin keskittämään kaupunginhallituksen alaisuuteen.

Kaupunginhallitus vahvisti syyskuussa "että omistajaohjaus olisi kaupunginhallituksen alla ja että omistajaohjaukseen edelleen tiivistettäisiin ja selkeytettäisiin" (KH 2.9.2019 § 287). Konsultin kaaviossaan esittämää omistajahallinnan hajautusta ei tultaisi toteuttamaan.

Lokakuussa (7.10.2019 § 324) kaupunginhallitus edelleen kertoi kaupunginhallituksen alle sijoittuvasta omistajaohjauksesta. Esittelyteksti kertoi myös valmistelun "normalisoimisesta". Kaupunginhallitus antoi nyt merkitystä viranhaltijoiden asiantuntijuudelle, sillä mukaan valmisteluun aiottiin ottaa toimialajohtajat toimialaansa liittyvien yhteisöjen osalta.

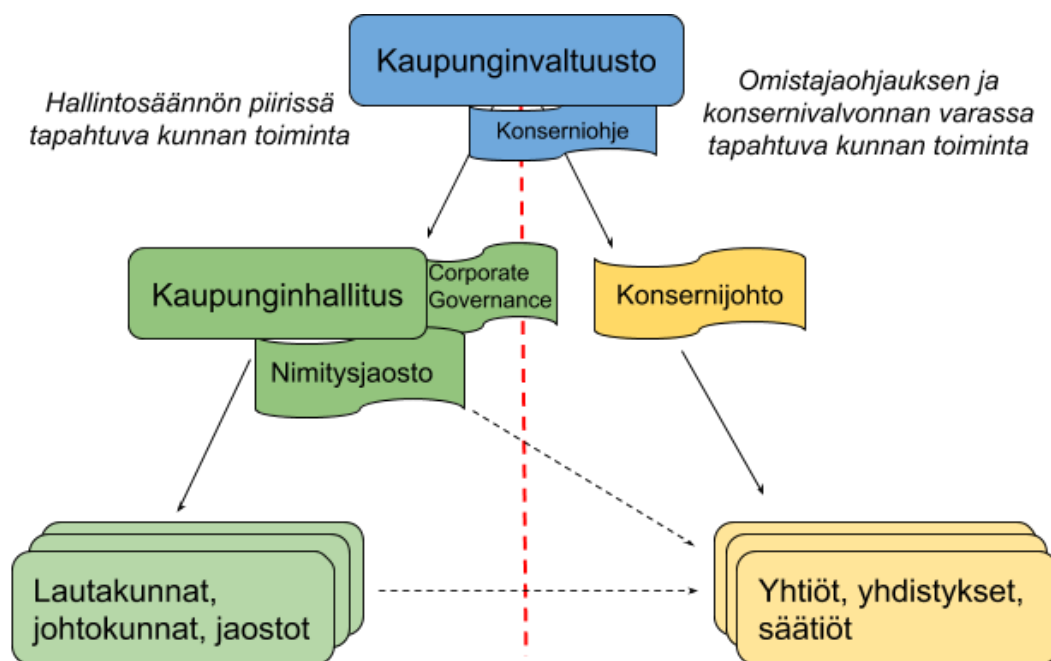
Omistaja-asiat eivät muutoin nousseet merkittävällä tavoin esille. Päähuomion vei kysymys siitä, onko jatkossa kaksi vai kolme toimialaa. Kaupunginhallitus ei julkistanut valmistelussa olevaa hallintosääntöä, josta olisi voinut ennakoida, miten omistajahallinta organisoidaan ja sitä miten tilajaosto ja nimitysjaosto kytkeytyisivät omistajahallintaan.

Kaupunginhallitus 4.12.2019 § 471 päätti ennako-odotuksista poiketen omistaja-asioiden hajautuksesta. Perusturvalautakunta, sivistyslautakunta ja hyvinvointipalvelujen toimialajohtaja samoin kuin elinvoimalautakunta ja elinvoimapalvelujen toimialajohtaja määrättäisiin "omistajaohjauksen toteuttamiseen kaupunginhallituksen antamien toimiohjeiden mukaisesti "toimialallaan olevien tytäri- ja osakkuusyhteisöjen osalta."

5.3 Omistaja-asiat on vaikea hahmottaa hallintosäännöstä

Hallintosääntö - ja siinä omistaja-asiat - julkistettiin valtuuston esityslistan mukana. Omistusta hajauttavat ratkaisut jäivät vähäisen keskustelun varaan erityisesti toimialojen uudelleenorganisoinnin noustessa etualalalle.

Uudessa hallintosäännössä omistajavastuuta on osoitettu konsernijohdolle, kaupunginhallitukselle, perusturva-, elinvoima- ja sivistyslautakunnalle, samoin kuin kaupunginhallituksen alaisille nimitysjaostolle ja tilajaostolle. Myös johtaville viranhaltijoille osoitettiin omistajatehtäviä.



Kuva 4. Omistaja-asiat uudessa organsiaatiomallissa

Omistajuus on hallintosäännössä toteutettu kuntalain mukaisesti ja huomioiden mm. mitä alan kirjallisuudessa asioista lausutaan (Harjula & Prättälä 2019: *Kuntalaki - Tausta ja tulkinnat*). Mutta sen seurauksena omistaja-asiat tulivat vaikeasti hahmotettavaksi. Selkeyden puute on ilmeinen. Esimerkiksi konsernijohtoon kokoonpanon ja tehtävien selvittämiseksi tulee perehtyä hallintosäännön lukuisiin omistajamäärittelyihin, konserniohjeeseen, sekä kaupunginhallituksen asiassa tekemiin päätöksiin.

5.4 Uusilla virkajärjestelyillä on edistetty omistajahallintaa

Valtuustolle 15.6.2020 antamassaan arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota omistaja-asioihin. Uuteen hallintosääntöön viitaten lautakunta kysyi, miten “omistusten kokonaishallinta tullaan varmistamaan ja päätöksentekoa edeltävä valmistelu resursoimaan”.

Vastauksena valtuustolle 26.10.2020 kaupunginhallitus kertoi mm. omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan valmisteluvastuun organisoinnista sekä nimitysjaostoon liittyvistä uudistuksista. Myös konsernijohtoon kokoonpanoa (laajuutta) tultaisiin arvioimaan.

Kaupunginjohtaja oli jo aiemmin viranhaltijapäätöksellään vahvistanut omistaja-asioiden hallintaa uudistamalla konsernihallinnon vastuualuejakoa. Myös asiantuntija-osaamista on lisätty erityisesti omistaja-asioiden valmisteluun.

Kuluvana syksynä käynnistetyt uudistustoimet ovat tärkeä asia omistajuuden ja kaupungin edunvalvonnan varmistamiseksi. Mutta nämä toimet eivät yksin riitä. Hallintosääntöä on syytä selkeyttää omistaja-asioissa. Ja omistajapolitiikka tulee huomioida kaupunkistrategiassa.

Johtopäätös 7: Omistaja-asioiden selkeyden puute on epäkohta. Tarkastuslautakunta pitää sääntökirjan uudistamista tärkeänä. Omistajapolitiikka tulee määrittää kaupunkistrategiassa.