

Hallintopäällikön lausunto

Valtuustoaloite hallintosäännön kokonaisarvioinnista ja luottamushenkilöiden päätösvalan vahvistamisesta

1. Taustaa

Valtuustoaloitteessaan (Kvalt 09.06.2025 § 70) Lindell Leila ym. esittävät hallintosäännön kokonaisarviointia ja erityisesti poliittisten toimielinten, kaupunginhallituksen ja viranhaltijoiden välisen toimivallan tasapainon arviointia. Kaupunginhallitus on kokouksessaan 16.6.2025 § 201 päättänyt pyytää hallintojohtajan lausuntoa aloitteesta. Vakituisen hallintojohtajan ollessa virkavapaalla tehtävää hoitaa 31.10.2026 saakka hallintopäällikkö. Aloitteessa nostetaan esiin huoli vallan keskittymisestä kaupunginhallitukselle ja virkajohdolle sekä tämän vaikutuksesta valtuuston asemaan. Lisäksi esitetään, että arvioinnin perusteella valmistellaan tarvittavat muutokset päätösvalan tasapainottamiseksi ja poliittisen ohjausvalan vahvistamiseksi.

Hallintosääntö on keskeinen kunnan johtamista, toimivallan jakoa ja päätöksentekomenettelyjä ohjaava asiakirja. Jokaisessa kunnassa ja kuntayhtymässä on oltava hallintosääntö (kuntalaki 410/2015, 90 §). Hallintosäännössä annetaan lain mukaan tarpeelliset määräykset ainakin kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä ja valtuuston toiminnasta. Hallintosäännön hyväksymisestä päättää kuntalain 14 § mukaisesti valtuusto.

2. Hallintosäännön vaiheittainen rakentuminen

Äänekoskella hallintosääntöä on säännönmukaisesti päivitetty valtuustokauden lopussa mm. palkkioiden määrittämiseksi tulevalle valtuustokaudelle, mutta hallintosääntöä on tarpeen mukaan päivitetty myös muulloin. Viime vuosina muutoksia on tehty huomattavan usein, mutta muutokset ovat pääosin liittyneet lainsäädännön ja organisaatorakenteen muutoksiin tai nimikemuutoksiin muiden muutosten ollessa sisällöllisesti varsin vähäisiä.

Kuntaliitto on julkaissut vuoden 2025 lopulla uuden hallintosääntömallin, jonka merkittävimmät muutokset verrattuna edelliseen vuonna 2023 julkaistuun malliin liittyvät varautumiseen, tiedonhallintaan, henkilötietojen käsittelyn järjestämiseen ja roolien selkeytykseen. Hallintosäännön kokonaisarviointi on luontevaa toteuttaa valtuustokauden alkupuoliskolla, sillä toimivallan delegointia, päätöksentekorakenteita sekä luottamushenkilö- ja viranhaltijarooleja on perusteltua tarkastella suhteessa kaupungin strategiaan tavoitteisiin ja toimintaympäristön muutoksiin.

Kaupungin hallintosääntö on ollut rakenteeltaan nykyisen mallin mukainen vuodesta 2017 alkaen, joten muutostarpeet on sisällytetty peruspohjaltaan samana pysyneeseen hallintosääntöön lähes 10 vuoden ajan. Rakenteen säilyminen samankaltaisena ja muutosten rakentuminen aiemmalle pohjalle tukee tiettyyn rajaan saakka hallintosäännön käytettävyyttä, mutta ajanjaksolla on toteutunut useita kaupungin tehtäviin ja rooliin olennaisesti vaikuttavia uudistuksia, joiden vuoksi on perusteltua arvioida, onko nykyinen hallintosäännön rakenne enää tarkoituksenmukainen. Rakenteen tarkastelun lisäksi on syytä tarkastella myös tehtyjen muutosten kumulatiivisia vaikutuksia sekä arvioida, vastaako hallintosääntö valtuuston tahtotilaa.

Hallintopäällikön alustavan arvion mukaisesti nykyisen kuntalain aika ei ole tapahtunut merkittävässä määrin toimivallan keskittymistä kaupunginhallitukselle ja viranhaltijajohdolle. Muutoksia koskevien päätössiakirjojen perusteella vuosien 2017–2025 aikana tehdyt muutokset hallintosääntöön ovat merkittävimmiltä osin olleet hyvinvointialueuudistukseen ja työllisyysalueuudistukseen liittyviä uudistuksia, joiden vaikutukset toimivallan jakoon eivät ole lisänneet kaupunginhallituksen tai viranhaltijajohdon toimivaltaa. Muita olennaisimpia, mutta maltillisia, toimivallan muutoksia on tehty

kaupunkirakennelautakunnan toimialalla, jossa on 5.5.2025 tehdyllä päätöksellä korotettu kaupunkirakennelautakunnan sekä teknisen johtajan toimivaltuuksien euromääräisiä rajoja ja lisätty vesihuollon tukeminen lautakunnan tehtäviin sekä 11.11.2024 tehdyllä päätöksellä korotettu maankäyttöpäällikön euromääräistä toimivaltuutta maa-alueiden ostamisessa. Myös ruokapalvelut on siirretty osaksi kaupunkirakennelautakunnan toimialaa.

Edellä esitettyjen toimivallan kannalta merkittävämpien muutosten lisäksi on tehty erinäisiä sanamuotojen tarkennuksia ja nimikemuutoksia, korotuksia toimielinten jäsenten palkkioihin sekä viranhaltijoiden välillä tehtyjä vastuun ja toimivallan siirtoja. Lisäksi on tehty toimielinten välillä tai toimielinten ja viranhaltijoiden välillä joitakin toimivallan muutoksia, joiden keskenään erisuuntaisten vallansiirtojen kumulatiivinen kokonaisvaikutus jää varsin vähäiseksi. Tällaisina muutoksina on mm. siirretty keskushallinnon ylimpien viranhaltijoiden toimivaltaa kaupunginhallitukselle ja kaupunginhallituksen toimivaltaa ylimmille viranhaltijoille, mahdollistettu toimielimille erillisten delegointipäätösten tekoa sekä siirretty aloitteiden käsittelyä hallitukselta valtuustolle ja valtuustolta hallitukselle. Lisäksi julkisissa hankinnoissa on korotettu viranhaltijoiden toimivaltuuden euromääräisiä rajoja, mutta korotus alittaa samalla aikavälillä toteutuneen indeksikehityksen, minkä perusteella voidaan sanoa, että viranhaltijoiden toimivalta on tosiasiallisesti pysynyt lähes ennallaan tai supistunut hieman.

3. Arvio hallintosäännön tarkastelun tarpeesta ja kokonaisarvioinnin toteuttaminen

Aloitteessaan valtuutetut nostavat esiin huolen päätösvallan keskittymisestä kaupunginhallitukselle ja viranhaltijoille. Toimivallan delegointi on mahdollista ja usein tarkoituksenmukaista hallinnon sujuvuuden varmistamiseksi. Samalla on kuitenkin tärkeää huolehtia siitä, että luottamushenkilöiden roolit, poliittinen ohjaus ja vastuunjako säilyvät selkeinä ja riittävän tehokkaina. Toimivallan jaon tasapaino, selkeys ja läpinäkyvyys ovat sekä poliittisten päättäjien että viranhaltijoiden kannalta toivottavia ja toimintaa sujuvoittavia tavoitteita. Edellä esitetyistä nykyinen hallintosääntö on rakentunut pitkän ajan kuluessa ja kaupungin toimintaympäristössä sekä tehtävissä on tapahtunut pohjaversion hyväksymisen jälkeen olennaisia muutoksia. Valtuustoaloitteen allekirjoittajien suuri määrä myös viestii siitä, että valtuuston koetaan menettäneen suhteellista vaikutusvaltaa, vaikka muodolliset toimivaltuudet eivät ole kokeneet olennaisia muutoksia. Edellä esitetyistä syistä hallintosäännön kokonaistarkastelu on hyvinkin aiheellista.

Arvio toimivallan jaosta valtuuston, eri toimielinten ja viranhaltijoiden kesken on keskeinen osa hallintosäännön kokonaisarviointia. Erityisesti valtuuston vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi tehdyn aloitteen valossa tarkastelu on syytä kohdistaa erityisesti strategiaan kokonaisuuksiin, kuten omistajaohjaukseen, talouden ohjaukseen, toimialakohtaisesti tehtävien määräysten perusteena käytettäviin linjauksiin ja merkittäviin sitoumuksiin. Tällainen arviointi tukisi päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja toimivallan tasapainoista jakautumista. Toimiva kuntaorganisaatio edellyttää tasapainoista duaalijohtamista, jossa poliittinen johto määrittää tavoitteet ja viranhaltijajohto vastaa asiantuntevasta valmistelusta ja toimeenpanosta. Kunnallisen viranhaltijajohdon toimintaedellytykset perustuvat selkeästi määritettyyn delegointiin, oikea-aikaisiin päätöksiin ja operatiiviseen toimintavapauteen. Näin ollen poliittisen päätösvallan vahvistamisen ohella on tärkeää huolehtia, ettei arvioinnissa heikennetä viranhaltijajohdon edellytyksiä johtaa operatiivista toimintaa, valmistella asioita riippumattomasti ja ammattimaisesti sekä toteuttaa strategisia linjauksia tehokkaasti ja yhdenmukaisesti.

Onnistuakseen hallintosäännön arviointi edellyttää voimassa olevan säännön rakenteen ja delegointien läpikäyntiä, vertailua kuntakentän hyviin käytäntöihin sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon näkökulmien kuulemistä. Merkittäviä muutoksia esitettäessä uudistuksen onnistuminen edellyttää lisäksi vaikutusarviointia eri vaihtoehtoista.

Lausuntoa valmisteltaessa poliittisissa ryhmissä on jo käynnistetty keskustelut hallintosäännön

kokonaisarvioinnin ja uudistamisen toteuttamiseksi. Myös hallintopäällikkö on saanut tehtäväkseen tukea uudistamisprosessissa.

4. Yhteenveto

Hallintosäännön kokonaisarviointi on perusteltu ja ajankohtainen aloite. Arvioinnin pohjalta voidaan määritellä hallintosäännön muutostarpeet. Arvioinnin pohjalta voidaan myös tarkastella vaihtoehtoisia malleja päätösvallan tasapainoiseksi jakamiseksi ja ohjausroolien selkeyttämiseksi tavalla, joka tukee valtuuston asemaa ylimpänä päättävänä elimenä erityisesti strategisissa kysymyksissä, mutta myös turvaa hallinnon asiantuntevan ja tehokkaan toteutumisen.

5. Lausunnon antajan suositus

Hallintopäällikkö suosittelee hallintosäännön kokonaisarvioinnin toteuttamista ja huomion kiinnittämistä siihen, onko toimivallan jako tasapainoinen ja selkeä. Lisäksi huomiota on syytä kiinnittää siihen, mahdollistaako toimivallan jako toimivan duaalijohtamisen ja vastaako se valtuuston tahtotilaa. Arvioinnin pohjalta on syytä tehdä linjaukset tarvittavista muutoksista ja toteuttaa muutostarpeita vastaava uudistus.

20.1.2026

Hallintopäällikkö Henriikka Mäkelä