

Tytti Marttila

KUNNALLISEN LIIKELAITOKSEN JOHTOKUNNAN ROOLI: LAIN
VAATIMUKSET JA KÄYTÄNNÖN TOTEUTUMINEN –
TAMPEREEN KAUPUNKI

Liiketalouden koulutusohjelma
2014

KUNNALLISEN LIIKELAITOKSEN JOHTOKUNNAN ROOLI: LAIN VAATIMUKSET JA KÄYTÄNNÖN TOTEUTUMINEN – TAMPEREEN KAUPUNKI

Marttila, Tytti
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Huhtikuu 2014
Ohjaaja: Moisio, Hanna
Sivumäärä: 71
Liitteitä: -

Asiasanat: liikelaitos, johtokunta, kuntalaki, johtosäntö, luottamushenkilö

Opinnäytetyössä käsiteltiin kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan roolia päätöksenteossa lain vaatimusten ja käytännön toteutumisen kautta. Tutkimusmenetelmänä käytettiin kvantitatiivista (määrällistä) tutkimusta sekä kvalitatiivista (laadullista) tutkimusta. Kvantitatiivinen tutkimus tehtiin Tampereen kaupungin johtokuntien varsinaisille jäsenille sähköisenä kyselynä. Tutkimustulokset analysoitiin Statistica -tilasto-ohjelman avulla. Kvalitatiivinen tutkimus tehtiin haastatellen Tampereen kaupungin liiketoimintajohtajaa, apulaiskaupunginlakimiestä sekä liikelaitosten toimitusjohtajia. Haastattelut tehtiin sähköpostitse ja henkilökohtaisin haastatteluin.

Tutkimustulokset osoittivat, että Tampereen kaupungin liikelaitosten johtokuntien jäsenet kokivat vaikutusmahdollisuutensa suhteellisen hyviksi ja olivat tietoisia johtokunnan tehtävistä ja päämääristä sekä omista vastuista ja oikeuksista. Tutkimus osoitti myös, että johtokunnat toivoivat enemmän päätösvaltaa liikelaitoksen talouden sekä strategiaan liittyen. Myös päätösvalan lisääminen henkilöstöasioihin ja operatiiviseen toimintaan, jotka kuuluvat toimitusjohtajan tehtäväkenttään, saivat kannatusta. Kuitenkin johtokunnat olivat sitä mieltä, että johtokunnan ja toimitusjohtajan suhde päätöksenteossa on tasapainossa ja, että johtokunta tuki toimitusjohtajaa/operatiivista toimintaa. Toimitusjohtajien haastatteluissa kävi ilmi, että osa toimitusjohtajista ei kokenut saavansa tukea johtokunnalta liikelaitoksen johtamisessa. Tutkimustulokset osoittivat myös, että johtokunnat eivät ole selvillä kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston tehtävistä ja roolista suhteessa johtokuntaan.

Kehittämisajatuksina tutkimuksessa todettiin, että johtokuntien ja liiketoimintajaoston tehtävänkuvia tulisi selventää esimerkiksi yhteisin tapaamisoin. Johtokuntien jäsenet toivoivat tutkimuksen mukaan, että johtokunnille annettaisiin selkeämpi budjetti-valta, esiteltäisiin liikelaitoksen toimintaa laajemmin, lisättäisiin etukäteisvalmistelua, strategiasuunnitteluun osallistumista ja koulutusta sekä johtokuntien ja lautakuntien tiiviimpää yhteistyötä. Johtokuntien tulisi toimia, kuten osakeyhtiön hallitus, ”sparraavana” toimielimenä liiketaloudellisin perustein. Johtokuntiin tulisi myös valita enemmän liiketalouden ammattilaisia. Tuloksista nähtiin myös, että johtokuntajärjestelmän uudistaminen ei saanut suoranaista kannatusta, mutta ei kielteistä kannatustakaan. Muun muassa kuntalain kokonaisuudistus ja Tampereen kaupungin tilaaja-tuottaja -mallin arvioinnin tulokset tulevat ohjaamaan johtokuntien tulevaisuutta.

THE ROLE OF THE BOARD OF DIRECTORS IN MUNICIPAL ENTERPRISES – LEGAL REQUIREMENTS AND REALIZATION – TAMPEREEN KAUPUNKI

Marttila, Tytti

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Law

April 2014

Supervisor: Moisio, Hanna

Number of pages: 71

Appendices: -

Keywords: public utility, board of directors, the local government act, ordinance, elected official

The purpose of this thesis was to study the role of the board of directors in the decision-making of municipal enterprises, especially from the viewpoints of legal requirements and practical implementations. Both quantitative and qualitative research methods were used in the study. The quantitative research was targeted at the elected officials in the boards of directors in the city of Tampere and conducted in the form of an electronic questionnaire. The results were analyzed with a statistical programme called Statistica. The business director, the chief executive officers of the municipal enterprises and the assistant legal counsel of the city of Tampere were interviewed in the qualitative research. The interviews were made by email and personal interviews.

The results of the research showed that the board members of the municipal enterprises found their possibilities to influence decision-making relatively good and they were aware of their tasks and goals and also of their own responsibilities and rights. The research showed also that the boards of directors hoped to gain more power of decision in matters concerning the economy and strategy of the public utility. In addition, increasing the power of decision in the personal matters and in operational actions, tasks included in the field of a CEO, received support in the research. The boards of directors found, however, that the relation of the board of directors and the CEO in the decision-making was in balance and that the board of directors gave their full support to the CEO/public utility. The interviews of the CEOs indicated that some of them didn't feel receiving support from the board of directors. The results also showed that the boards of directors are not always aware of the tasks and the role of the city government business chamber in relation to the board of directors.

The conclusions of the research indicate the need to clarify the relation between the government business chamber and the boards of director by means of joint meetings. The board members hoped that the boards of directors would be given more explicit budgetary authority, that the operations of the public utility would be introduced more thoroughly and that the preparation of issues decided would be increased. They also hoped to receive the possibility to participate in strategic planning, more training and increased co-operation between the committees and the boards. The boards of directors should operate as a supportive institution in a manner similar to the boards of limited corporations. The results showed also that more specialists on business economy should be elected to the boards. In addition, the results indicated that amending the system of board of directors received neither actual support nor a negative stance. The future of the boards of directors depends on the reform of the local government law and the results of the purchaser-provider – model evaluation in the City of Tampere.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	6
2	TUTKIMUSONGELMAN KUVAUS	7
3	KUNTALAIN MUKAINEN KUNNALLINEN LIIKELAITOS	9
3.1	Kunnallista liikelaitosta ja sen johtokuntaa koskevan sääntelyn kehitys	9
3.2	Kunnallisen liikelaitoksen tehtävät ja perustaminen pääpiirteittäin	11
4	LIIKELAITOSTEN JOHTOKUNTIEN ASEMA JA TEHTÄVÄT	12
4.1	Kaupunginvaltuusto	12
4.2	Kaupunginhallitus ja sen liiketoimintajaosto	13
4.3	Liiketoiminnan ohjaus	13
4.4	Liikelaitoksen johtokunnan asema ja kokoonpano	14
4.5	Kuntalaissa määritellyt johtokunnan tehtävät	15
4.5.1	Kuntalain 87 c §	15
4.5.2	Kirjanpitovelvollisuus	17
4.5.3	Talousarvio ja -suunnitelma	17
4.5.4	Tilinpäätös	19
4.5.5	Toimintakertomus ja tilikauden tuloksen käsittely	19
4.6	Johtokunnan Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosäännöllä määritetyt tehtävät	20
4.7	Liikelaitoksen toimitusjohtajan tehtävät	22
4.8	Liikelaitoksen johtokunta verrattuna osakeyhtiön hallitukseen	24
5	JOHTOKUNNAN JÄSENEEN OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET	26
5.1	Toimivalta ja vastuu	27
5.2	Luottamustoimen tunnusmerkit	28
5.3	Luottamushenkilön oikeudet	30
6	TAMPEREEN KAUPUNGIN TOIMINTAMALLI JA ORGANISAATIO	30
6.1	Tampereen kaupunkikonsernin ohjaus ja johtaminen	31
6.2	Tampereen toimintamalli	32
6.3	Liikelaitokset osana Tampereen kaupunkia	33
7	TAMPEREEN KAUPUNGIN LIIKELAITOSTEN JOHTOKUNNAT TUTKIMUSTULOSTEN VALOSSA	35
7.1	Tutkimuksen tarkoitus	35
7.2	Tutkimusmenetelmät	35
7.3	Aineiston kerääminen ja analysointi	37
7.4	Tutkimustulokset	38

7.4.1 Johtokunnan tehtävien ja päämäärien tuntemus	39
7.4.2 Luottamushenkilön omien oikeuksien ja vastuiden tuntemus	40
7.4.3 Koulutuksen riittävyys	42
7.4.4 Johtokunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävyys	43
7.4.5 Päätösvallan suuntaaminen.....	44
7.4.6 Kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston rooli suhteessa johtokuntaan	46
7.4.7 Kaupunginhallituksen edustajan rooli johtokunnan kokouksissa	48
7.4.8 Johtokunnan ja toimitusjohtajan päätösvallan suhde	49
7.4.9 Johtokunnan tuki liikelaitokselle/toimitusjohtajalle	51
7.4.10 Liiketaloudellinen vai poliittinen johtaminen	51
7.4.11 Johtokunnan jäsenten asiantuntemus	53
7.4.12 Johtokuntajärjestelmän uudistaminen.....	54
7.4.13 Avoimet kysymykset	56
7.5 Haastattelujen yhteenveto.....	56
8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	58
9 TULEVAISUUDEN NÄKYMIÄ.....	65
10 LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI	68
LÄHTEET.....	69
LIITTEET	
Liite 1: Liikelaitosten johtokuntien kysely helmikuu 2014	
Liite 2: Liiketoimintajohtajan ja apulaiskaupunginlakimiehen haastattelukysymykset	
Liite 3: Liikelaitosten toimitusjohtajien haastattelukysymykset	

1 JOHDANTO

Idea opinnäytetyöhön syntyi omassa työtehtävässäni Tampereen kaupungin Infra Liikelaitoksen johtokunnan sihteerinä. Tavoitteenani on selvittää sekä lain että tutkimusaineiston avulla, onko kunnallisen liikelaitoksen johtokunnalla riittävä päätösvalta liikelaitoksen johtamisessa.

Teoriaosuudessa selvitetään kunnalliseen liikelaitokseen ja sen johtokuntaan liittyvät oikeudelliset vaatimukset sekä kuvataan myös lyhyesti Tampereen kaupungin organisaatio ja toimintamalli, jotta saadaan kokonaiskuva liikelaitosten sijoittumisesta kunnan organisaatiossa. Liikelaitoksen ja sen johtokunnan tehtävät määritellään Kuntalain 10 a luvussa. Kuntalain 3 luvun 16 §:n mukaan valtuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Työssä käsitellään Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosääntöä, joka määrittelee tarkemmin liikelaitoksen johtokunnan ja toimitusjohtajan tehtävät. (Kuntalaki 365/1995)

Työssä käydään läpi myös kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan luottamushenkilön oikeuksia ja velvollisuuksia, joista säädetään myös kuntalaissa. Luottamushenkilö on kunnassa tilivelvollinen, joka tarkoittaa sitä, että tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Tilivelvollisuus kattaa johtamis-, ohjaus- ja seuranta-vastuun lisäksi tulostavasti ja oikeudellisen vastuun. (Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäinen valvonta -ohje 2013, 10–11)

Työn tutkimusosuudessa selvitetään Tampereen kaupungin liikelaitosten johtokuntien jäsenten ajatuksia johtokunnan tehtävistä, päätösvallan riittävydestä ja roolista päätöksentekoprosessissa. Opinnäytetyö pyrkii havainnoimaan ne mahdolliset ongelmakohdat, joita liittyy johtokunnan rooliin päätöksenteossa ja tätä kautta pyritään löytämään kehittämisajatuksia johtokunnan roolin vahvistamiseksi.

2 TUTKIMUSONGELMAN KUVAUS

Tampereen kaupungin ylintä päätösvaltaa käyttää kaupunginvaltuusto, joka on delegoinut päätösvaltaa johtokunnalle. Kaupunginhallitus vastaa kaupungin hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä toimeenpanee valtuuston päätökset. Kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto ohjaa ja valvoo liikelaitosten toimintaa omistajana. Operatiivisesta toiminnasta vastaa liikelaitoksen toimitusjohtaja, jolle kaupunginvaltuusto on johtosäännöllä delegoinut päätösvaltaa. Tarkoituksena on selvittää, jääkö johtokunnalle liikelaitoksen johtamisen kannalta oleellista päätösvaltaa.

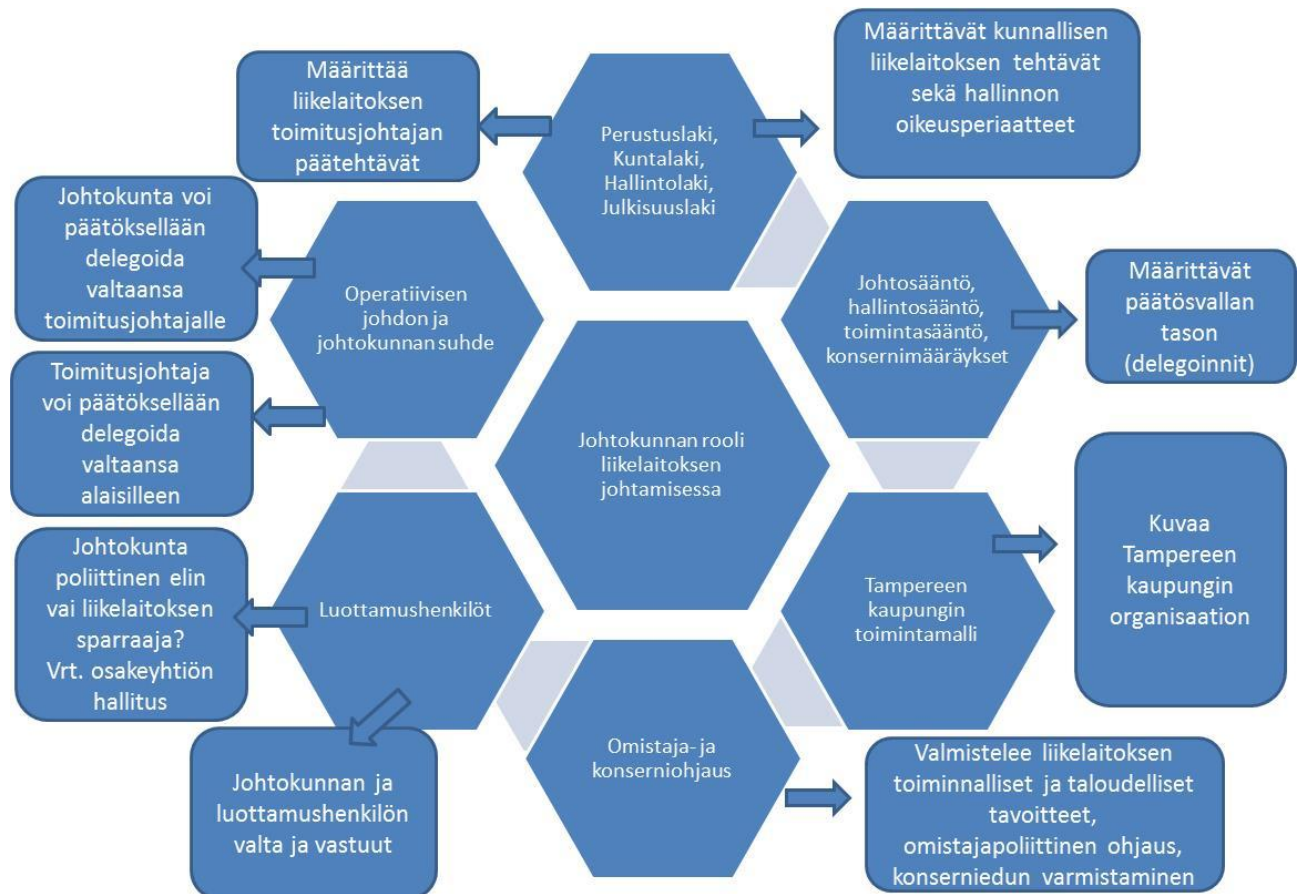
Suurin osa oikeustieteellisestä tutkimuksesta on lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa, joka pyrkii antamaan vastauksen kysymykseen, kuinka todellisessa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Oikeussosiologia taas tutkii oikeuselämän ja oikeudellisten toimijoiden toiminnan säännönmukaisuutta käyttäen tiedonhankinnassaan lähinnä kokemuseräistä (empiiristä) menetelmää. Klassisessa oikeussosiologiassa selvitetään esimerkiksi sitä, miksi ja millä tavalla oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä noudatetaan. Opinnäytetyöongelmaa tarkastellaan lain ja johtokunnan näkökulmasta. Tutkimukseni pohjautuu sekä lainoppiin että oikeussosiologiaan. (Hussa, Mutanen & Pohjalainen 2008, 20, 22.)

Opinnäytetyölläni pyrin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Onko kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan rooli liikelaitoksen johtamisessa ja päätöksenteossa riittävällä tasolla?
- Mitä asioita johtokunta päättää ja kuinka johtokunta voi niihin vaikuttaa?
- Minkälainen on johtokunnan ja toimitusjohtajan välinen suhde päätöksenteossa?
- Ovatko johtokunnan tehtävät oikeassa suhteessa kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston tehtäviin?
- Ovatko johtokunnan rooli ja tehtävät luottamushenkilöiden mielestä riittävän selkeitä?
- Tuntevatko luottamushenkilöt liikelaitoksen tehtävät ja päämäärät sekä omat oikeutensa ja vastuunsa päättäjinä?

- Miten luottamushenkilöiden mielestä johtokunnan päätösvaltaa voitaisiin kehittää?
- Johtokunta: poliittinen elin vai yksityisen yrityksen hallituksen kaltainen toimielin?

Kuvio 1. Teoreettinen viitekehys



3 KUNTALAIN MUKAINEN KUNNALLINEN LIIKELAITOS

3.1 Kunnallista liikelaitosta ja sen johtokuntaa koskevan sääntelyn kehitys

1976 säädetyssä kuntalaissa ei alun perin ollut liikelaitosta koskevia erityisiä säännöksiä, vaikka kunnissa harjoitettiin toimintaa liikelaitosmuodossa. Vuonna 1993 lain 7 a §:ään otettiin kunnan liikelaitosta koskeva säännös ja liikelaitoksen nettobudjetointi tehtiin mahdolliseksi. Ennen vuoden 2007 kuntalakimuutosta kunnallisesta liikelaitoksesta ei säädetty kuntalaissa. Laissa säädettiin kuitenkin liikelaitoksen perustamisesta, hallinnon järjestämisestä sekä liikelaitokselle asetettavista tavoitteista. Liikelaitokset toimivat ennen lakimuutosta lautakunnan, johtokunnan tai jopa suoraan kaupunginhallituksen alaisena ja liikelaitoksen asema kunnallisena toimijana oli hieman tulkinnanvarainen. (Harjula & Prättälä 2012, 683–684.)

Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen asetti 21.3.2005 työryhmän selvittämään kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita. Tämän kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä esitti mietinnössään 9/2006 kunnallista liikelaitosta koskevien säännösten säätämisestä kuntalaissa. Liikelaitosta koskevien säännösten tavoitteena oli mietinnön mukaan järkevöittää liikelaitoksen toimintaa, lisätä sen toiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttää sen asemaa markkinoilla. Liikelaitoksen talousarvion laadintaa sekä tilinpäätöstä koskevilla säännöksillä pyritään tehostamaan liikelaitoksen toimintamahdollisuuksia sekä lisäämään palvelujen kustannusvastaavuutta. Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi 263/2006 mainittiin juuri nämä samaiset perustelut. (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö 2006; HE 263/2006 vp.)

15.5.2007 voimaantulleessa kuntalaissa määritellään kunnallinen liikelaitos ja säädetään sen perustamisesta sekä hallinnon ja talouden järjestämisestä. Kunta voi perustaa kuntalain 365/1995 10 a luvun 87 a §:n mukaan kunnallisen liikelaitoksen toimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Kunnallisen liikelaitoksen tehtävät määritellään johtosäännössä. Uusi kuntalaki sääti myös, että kunnan osana toimivan liikelaitoksen nimessä tulee olla sana ”liikelaitos” ja

vanhat liikelaitokset tuli muuttaa uuden lain mukaisiksi viimeistään 31.12.2008 mennessä. (Kuntalaki 365/1995, 87 a §; Kuntaliiton yleiskirje 19/80/2007)

Hallituksen esityksellä 129/2007 muutettiin kuntalakia siten, että liikelaitoksen johtokunnan kuntalain perusteella tekemistä päätöksistä on mahdollista tehdä oikaisuvaatimus johtokunnalle ja, että johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella. Tämä lakimuutos tuli voimaan 1.1.2008. (HE 129/2007 vp.)

Hallituksen esityksellä 24/2012 muutettiin kuntalain 87 c §:ää liikelaitoksen johtokunnasta siten, että johtokunnan velvollisuutena on vastata liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja sisäisen valvonnan lisäksi riskienhallinnan järjestämisestä. (HE 24/2012 vp.)

Euroopan yhteisön komissio teki 11.12.2007 Suomea koskevan päätöksen, jossa komissio piti kiellettyinä valtiontukena Destia-liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua. Komissio on katsonut, että oikeudellisesta asemasta johtuvaa konkurssiin liittyvän liiketaloudellisen riskin puuttumista voidaan pitää kunnallisille liikelaitoksille myönnettynä rajoittamattomana valtiontukena. Komissio kehotti Suomea muuttamaan kunnallisten liikelaitosten asemaa niin, ettei kunnallisille liikelaitoksille myönnettäisi enää rajoittamatonta takausta ja veroetuuksia, vaan ne olisivat samassa asemassa kuin yksityiset toimijat. Lainvalmistelu käynnistyi Suomessa välittömästi komission päätöksen jälkeen. (HE 32/2013 vp.; HE 40/2013 vp. Harjula & Prättälä 2012, 685.)

Kuntalain muutos edellä kuvatulla tavalla tuli voimaan 1.9.2013 Hallituksen esityksestä 32/2013 vp. Lakimuutoksen mukaan jos kunta tai kuntayhtymä on ennen tämän lain voimaantuloa hoitanut tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan tai kuntayhtymän on viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua. (Kuntalaki 365/1995; HE 32/2013 vp.)

3.2 Kunnallisen liikelaitoksen tehtävät ja perustaminen pääpiirteittäin

Kunnan toimielin vastaa johtamastaan toiminnasta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Hyvän hallintotavan mukaan toimielimet kokoontuvat säännöllisesti, käsittelevät niille määrättyt asiat, tekevät päätökset vaihtoehtojen arvioinnin jälkeen sekä järjestävät riittävän seurannan päätösten toimeenpanolle. Johtavan viranhaltijan on järjestettävä vastuullaan oleva toiminta tehokkaaksi, päämäärätietoiseksi ja tavoitteet saavuttavaksi. (Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäinen valvonta -ohje 2013, 4.)

Kunnallisen liikelaitoksen ja sen johtokunnan tehtävät määritellään kuntalain 10 a luvussa. Kunnallinen liikelaitos on osa kunnan toimintaa ja sen toimintaan sovelletaan kuntalakia, hallintolakia, julkisuuslakia ja muuta kunnan toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Juridisesti liikelaitos ei siis ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan osa kunnantaloutta ja hallintoa. Liikelaitoksen toimintaa ohjaavat myös hyvän hallinnon periaatteet ja sen päätöksiin voi hakea muutosta. (Kuntalaki 365/1997, 10 a luku; Harjula & Prättälä 2012, 687–688.)

Kunnallinen liikelaitos voidaan perustaa ”liiketoimintaa tai liikeloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten”. Kunnalliselle liikelaitokselle annettavan tehtävän tulee ensinnäkin kuulua kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan toimialaan. Toiseksi liikelaitokselle siirrettävän tehtävän tulee olla joko liiketoimintaa tai tehtävää tulee muuten hoitaa liikeloudellisten periaatteiden mukaisesti. Liiketoiminnalla tarkoitetaan tehtävää, joka liikelaitoksen näkökulmasta on kannattavaa siten, että varsinainen toiminta ja investoinnit ainakin pitkällä aikavälillä rahoitetaan tulorahoituksella (kannattavuusvaatimus). Muita liiketoiminnan tunnuspiirteitä ovat:

- merkittävä palvelujen tai muiden suoritusten myynti ulkopuolisille eli muille kuin kunnan omille yksiköille
- markkinaehtoisuus siten, että asiakassuhde on sopimusperusteinen ja asiakkaana tilaajalla on harkintavaltaa
- markkinahinnan käyttäminen suoritehinnoittelussa kustannusvastaavuuden ohella.

Hallituksen esityksen mukaan liikelaitoksen tehtävämäärittelyn erityisenä tarkoituksena on ollut tehdä mahdolliseksi liikelaitos-mallin soveltaminen sekä kunnan sisäisessä tilaajatuottajamallissa että kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminnassa. (Harjula & Prättälä 2012, 687.; Hannus, Hallberg & Niemi 2009, 502.)

Kunnallinen liikelaitos perustetaan erillisellä päätöksellä. Tampereella liikelaitokset perustaa kaupunginvaltuusto. Liikelaitoksen nimessä tulee olla sana ”liikelaitos”, kuten yksityisissä yrityksissä ”osakeyhtiö” tai lyhenne ”oy”. Liikelaitos voi kuitenkin markkinoinnissaan tai muussa epävirallisessa yhteydessä käyttää liikemerkkiä tai lyhennettä, jossa sana ”liikelaitos” ei ole näkyvissä. (Hannus, Hallberg & Niemi 2009, 501.)

Liikelaitoksen tehtävistä ja toimivallan jaosta määrätään kuntalain 16 §:n mukaisesti johtosäännössä. Kuntalain 14 §:ssä säädetään siitä, että valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. On kuitenkin huomioitavaa, että liikelaitoksen johtokunnan ja johtajan tehtävistä säädetään kuntalain 87 c ja d §:ssä melko yksityiskohtaisesti. (Kuntalaki 365/1995, 14, 16, 87 c, d §:t; Harjula & Prättälä 2012, 692.)

4 LIIKELAITOSTEN JOHTOKUNTIEN ASEMA JA TEHTÄVÄT

4.1 Kaupunginvaltuusto

Kuntalain 365/1995 1 luvun 1 §:n mukaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto. Kuntalain 2 luvun 10 §:n mukaan valtuutettujen lukumäärä määräytyy kunnan asukasluvun mukaisesti. Tampereella valtuutettuja on kuntalain mukaisesti määriteltynä 67 (120 001–250 000 asukasta). Kaupunginvaltuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Valtuusto voi kuntalain 2 luvun 14 §:n mukaan delegoida päätösvaltaansa tarpeelliseksi katsomallaan tavalla muille kunnan toimielimille, kuten liikelaitosten johtokunnille. (Kuntalaki 365/1995, 1 ja 10 §:t; Tampereen kaupungin www-sivut 2014)

4.2 Kaupunginhallitus ja sen liiketoimintajaosto

Kuntalain 3 luvun 17 §:n mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Kaupunginvaltuusto valitsee kaupunginhallituksen, lautakunnat ja johtokunnat kunnallisvaalien perusteella edustamaan eri poliittisia ryhmiä ottaen samalla huomioon sukupuolten tasa-arvon toteutumisen. Kuntalain 3 luvun 16 §:n mukaan hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Tampereen kaupunginhallituksen 1.1.2013 voimaantulleen johtosäännön 1 §:n mukaisesti kaupunginhallitus vastaa kaupungin hallinnosta ja taloudenpidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kaupunginhallitus vastaa omistajaohjauksesta eli hyväksyy hankinnan ja kilpailuttamisen sekä markkinoilla toimimisen ohjeet ja menettelytavat, jotka koskevat liikelaitoksia. Kaupunginhallituksessa on pormestari sekä 10 varsinaista jäsentä ja heille varajäsenet. (Kuntalaki 365/1995, 16 ja 17 §:t; Tampere toimii -materiaali 2013; Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 67.; Tampereen kaupunginhallituksen johtosääntö 2013)

Tampereen kaupunginhallituksen johtosäännön 6 §:n mukaisesti kaupunginhallituksella on liiketoimintajaosto. Liiketoimintajaoston tehtävänä on johtosäännön 7 §:n mukaisesti muun muassa ohjata ja valvoa omistajana liikelaitoksia. (Tampereen kaupunginhallituksen johtosääntö 2013, 6 ja 7 §:t)

4.3 Liiketoiminnan ohjaus

Konsernihallintoon kuuluvan talous- ja liiketoimintaryhmän liiketoiminnan ohjausyksikön tehtävänä on kehittää liiketoimintaa, ohjata liikelaitoksia, valmistella omistajapoliittiset linjaukset sekä toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet koskien omaa tuotantoa ja konserniyhteisöjä. Ryhmää johtaa liiketoimintajohtaja. Liiketoimintajohtaja käy jokaisen liikelaitoksen johtokunnan puheenjohtajan ja toimitusjohtajan kanssa vuosittain omistajakeskustelun. Liiketoimintajohtaja järjestää liikelaitosten toimitusjohtajille neljä kertaa vuodessa toimitusjohtajien kokouksen, jossa jokaisessa käsitellään taloutta ja muita merkittäviä asioita. Liiketoimintajohtaja käy myös johtokunnis-

sa vuosittain kertomassa ajankohtaisista asioista. (Tampereen kaupungin www-sivut 2014; Kaupunkikonsernin ohjaus ja johtaminen -esite 2013)

4.4 Liikelaitoksen johtokunnan asema ja kokoonpano

Johtokuntaa voidaan verrata asemaltaan osakeyhtiön tai valtion liikelaitokseen. Se, että johtokunnan tehtävät määritellään kuntalaissa, vahvistaa johtokunnan asemaa liikelaitoksen toiminnasta vastaavana elimenä. Liikelaitosten lakisääteinen toimivalta määrittelee uudella tavalla kunnan organisaation toimivaltasuhteita ja toiminnan ohjausta. Liikelaitoksen johtokunnan tehtävämäärittely vastaa pitkälti kaupunginhallituksen tehtäviä. Kuntalain 51 §:n mukaan kaupunginhallituksen käsiteltäväksi voidaan ottaa vain asiat, jotka ovat kuntalain perusteella delegoitu niiden alaisten viranomaisten toimivaltaan. Näin ollen vaikka liikelaitos toimii kaupunginhallituksen alaisuudessa, otto-oikeutta ei voi käyttää lain mukaan johtokunnalle kuuluvissa asioissa. Sen sijaan johtosäännöllä annetuissa tehtävissä otto-oikeutta voidaan käyttää. Hallinnossa on näin ollen pääsääntönä, että ylempi viranomainen ei voi ilman siihen oikeuttavaa säännöstä puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Tätä kutsutaan toimivaltarajojen jäykkyydeksi. (Kuntalaki 365/1995, 51 §; Harjula & Prättälä 2012, 697.; Harjula 2008, 11.)

Johtokunnan ja toimitusjohtajan väliseen suhteeseen vaikuttaa merkittävästi se, onko johtokunnalle ja sen puheenjohtajalle kuntalain 51.3 §:n mukaisesti annettu johtosäännössä oikeus ottaa käsiteltäväkseen asia, joka on siirretty johtokunnan alaiselle viranhaltijalle. Toimivalta- ja alaisuussuhteiden kannalta otto-oikeuden antaminen johtokunnalle voi olla paikallaan. Lainkohdan 3 momentin mukaan johtosäännössä voidaan määrätä, että johtokunta, sen puheenjohtaja tai kunnan viranhaltija voivat ottaa johtokunnan käsiteltäväksi asian, joka on kuntalain nojalla siirretty johtokunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Jos asia on päätetty ottaa sekä johtokunnan että kaupunginhallituksen käsiteltäväksi, asia käsitellään kaupunginhallituksessa. Tampereen kaupungin hallintosäännön 18 §:n mukaan asian ottamisesta johtokunnan käsiteltäväksi voi päättää johtokunta tai sen puheenjohtaja. Johtokunnalla on otto-oikeus vain siinä tapauksessa, että kaupunginhallitus ei käytä omaa otto-oikeuttaan. Tampereen kaupungin liikelai-

tosten johtokunnat päättävät otto-oikeuden käyttämisestä aloittaessaan toimikautensa. Johtokunta rajaa otto-oikeutensa ulkopuolelle sellaiset asiat ja asiaryhmät, joista se ei tule käyttämään otto-oikeutta, kuin erikseen ilmoitettavien asioiden osalta. Rajaaminen tuo osaltaan liikelaitoksen toimintaan joustavuutta ja parantaa toimintaedellytyksiä, kun johtokunnalle ei tarvitse ilmoittaa kaikista johtokunnan alaisten viranhaltijoiden päätöksistä, vaan ne ovat toimeenpantavissa oikaisuvaatimusaikojen jälkeen. (Kuntalaki 365/1995, 51 §; Tampereen kaupungin hallintosäntö 2013, 18 §; Tampereen Ateria Liikelaitoksen johtokunnan päätös 19.12.2013 § 13)

Tampereen kaupungin liikelaitosten johtokunnan kokoonpanosta ja jäsenten määrästä määrätään liikelaitosten johtosäännössä. Johtokunnan toimikausi on sama kuin kaupunginhallituksen toimikausi, ellei valtuusto toisin päättä. Johtokunnassa on seitsemän valtuuston kuntalain 18 §:n mukaan valitsemaa jäsentä ja jokaisella henkilökohmainen varajäsen. Johtokunnan jäsen ei voi olla sen kanssa sopimussuhteessa olevan kaupungin toimielimen jäsen tai varajäsen. Näin ollen esimerkiksi tilaajalautakuntaan valittu luottamushenkilö ei voi olla johtokunnan jäsen. Valtuusto valitsee johtokunnan jäseniksi valituista puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. (Kuntalaki 365/1995, 18 §; Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosäntö 2013)

4.5 Kuntalaissa määritellyt johtokunnan tehtävät

4.5.1 Kuntalain 87 c §

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta on siten liikelaitoksen toiminnasta vastaava lakisääteinen toimielin. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Riskienhallinnan järjestäminen tuli uutena lisäyksenä kuntalain 10 a luvun 87 c §:n 2 momenttiin 1.1.2014. (HE 24/2012 vp., Kuntalaki 365/1995, 87 c §)

Johtokunnan tehtävinä ovat kuntalain 87 c §:n mukaan:

- 1) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta → Johtokunnan tehtävänä on päättää keinoista, joilla tavoitteet saavutetaan.
- 2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma → Talousarvion ja -suunnitelman hyväksymistä ei voi delegoida muulle toimielimelle.
- 3) valita ja irtisanoa liikelaitoksen johtaja, jollei johtosäännössä toisin määrätä → Johtajan valinta ja irtisanominen kuuluvat lähtökohtaisesti johtokunnalle, mutta johtosäännöissä voidaan määrätä, että valinta ja irtisanominen kuuluvat jollekin muulle viranomaiselle, eli lähinnä sille toimielimelle, jonka alaisena liikelaitos toimii (kaupunginhallitus).
- 4) päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei johtosäännössä toisin määrätä
- 5) päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista ja
- 6) valvoa liikelaitoksen etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella. (Kuntalaki 365/1995, 87 c §)

Kuntalain 87 c §:n 1 momentin mukaan liikelaitoksella on oltava johtokunta. Liikelaitoksen johtokunnan jäsenten määrästä määrätään johtosäännössä. Johtokunnan jäsenen vaalikelpoisuudesta säädetään kuntalain 36 §:n 3 momentissa. Väljien vaalikelpoisuusehtojen ansiosta johtokuntaan voidaan valita toimialan asiantuntemusta edustavia henkilöitä esimerkiksi kotikunnasta riippumatta. Pykälän 2 momentin mukaan johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Se vastaa liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja taloudenhoidon sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Johtokunta valvoo myös johtajan toimintaa. Pykälän 3 momentissa säädetään liikelaitoksen johtokunnan muista lakisääteisistä tehtävistä. Tehtäviä ei määritellä tyhjentävästi, ja muista kuin laissa määritellyistä tehtävistä voidaan määrätä johtosäännössä. Johtokunnan tehtävien määrittely laissa korostaa sen asemaa suhteessa muihin kunnan viranomaisiin. Pykälän 4 momentin mukaan johtokunnan muista kuin 87 c §:ssä mainituista tehtävistä on mahdollista määrätä johtosäännössä. Pykälän 6 momentin mukaan poliittisen suhteellisuuden vaatimusta (KuntaL 81.4 §) ei tarvitse ottaa huomioon valittaessa kunnallisen liikelaitoksen johtokuntaa. Liikelaitoksen toiminnassa ja päätöksenteossa painottuu poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa

enemmän liikelaitoksen toimialan ja liiketalouden asiantuntemus. Käytännössä ne toimivat palvelujen tuottajina. Poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttävät kunnan tai kuntayhtymän muut toimielimet asettaessaan liikelaitokselle tavoitteita tai tilatessaan siltä palveluja. Johtokunnan tehtävänä on kehittää liikelaitoksen toimintaa ja vastata hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, ja poikkeussäännös voi helpottaa johtokunnan asiantuntemuksen varmistamista. (Kuntalaki 365/1995, 87 c §; Hannus ym. 2009, 506–507.)

4.5.2 Kirjanpitovelvollisuus

Liikelaitos on osa kunnan organisaatiota, ja sen kirjanpito on osa kunnan kirjanpitoa. Liikelaitos ei siten ole itsenäinen kirjanpitovelvollinen, vaan kunta on kirjanpitovelvollinen kuntalain 67 §:n perusteella myös liikelaitoksensa kirjanpidosta. Kuntalain 87 h §:n mukaan liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan kirjanpidosta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain 68–70 §:n soveltamisesta kunnallisessa liikelaitoksessa. Kuntalain kunnallista liikelaitosta koskevien säännösten tultua voimaan Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut vuonna 2013 yleisohjeen kunnallisen liikelaitoksen tilinpidollisesta käsitte-lystä. Lisäksi kunnallisessa liikelaitoksessa noudatetaan soveltuvien osin Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia muita yleisohjeita ja lausuntoja. (Kuntalaki 365/1995, 67, 87 h, 68–70 §:t; Hannus ym. 2009, 513.)

4.5.3 Talousarvio ja -suunnitelma

Tasapainoinen talous on kunnan menestyksen keskeisin edellytys. Kunnan taloudesta vastaa kuntalain 2 luvun 13 §:n mukaan viime kädessä valtuusto. Kuntalain 8 luvun 65 §:n mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Vuosittain toistuva talousarvion ja talous-suunnitelman valmisteluprosessi perustuu valtuuston hyväksymiin kunnan toiminnan päämääriin, joiden saavuttamiseksi vuosittaisissa arvokeskusteluissa täsmennetään keskeiset toimintatavat. Tulevaisuuden tarkastelun lähtökohtana on aikaisemmin asetettujen tavoitteiden saavuttaminen sekä nykytilan arviointi ottaen huomioon käytet-

tävissä olevat resurssit. (Kuntalaki 365/1995, 13, 65 §:t; Säilä, Hellén-Toivanen, Pakkanen, Kääriäinen & Urrila 2008, 36.)

Kuntalain 87 e §:n mukaan kunnan liikelaitoksen johtokunnan on valtuuston päättämässä määrääjassa tehtävä sille esitys liikelaitoksen seuraavan vuoden talousarvioksi sekä taloussuunnitelmaksi kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma on kunnan talousarvion ja -suunnitelman erillinen osa. Erillisyys tarkoittaa, etteivät liikelaitoksen käyttötalous ja investoinnit sisälly määrärahoina ja tuloarviona kunnan talousarvioon. Liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma liitetään kuitenkin osaksi kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa, jonka valtuusto hyväksyy. Liikelaitos valmistelee talousarvionsa samassa aikataulussa, kuin kunnan eri tehtäväalueista vastaavat toimielimet. Kunnan talousarviossa asetetaan myös liikelaitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Valtuuston tavoiteasettelu ohjaa liikelaitoksen johtokuntaa liikelaitoksen talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa ja sisällössä. Johtokunnan on päätettävä liikelaitoksen seuraavan vuoden talousarviosta viimeistään vuoden loppuun mennessä kunnan asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti. Liikelaitoksen toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava liikelaitoksen talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää johtokunta. Käytännössä talousarvio ja -suunnitelma ovat virkamiesvalmistelua. Johtokunta hyväksyy talousarvioesityksen tai voi myös sen palauttaa valmisteltavaksi. (Kuntalaki 365/1995, 87 e §; Hannus ym. 2009, 509–510)

Tampereen kaupungin hallintosäännön 20 §:n mukaan liikelaitoksen johtokunnat hyväksyvät talousarvioon perustuvat vuosisuunnitelmat. Vuosisuunnitelmassa johtokunnat päättävät valtuuston päättämien tehtävien toteuttamisesta ja jakavat tavoitteet sekä meno- ja tuloarviot edelleen pienemmiksi kokonaisuuksiksi. Vuosisuunnitelmassa määritellään myös toimenpiteet, joilla toteutetaan kaupunkistrategiaa, toimitasuunnitelmia sekä tuotannon strategisia asiakirjoja. Tilaa- ja tuottaja -mallissa tilaajien vuosisuunnitelmat hyväksyy ao. lautakunta ja tuottajien ao. johtokunta. Lisäksi lautakunnat ja johtokunnat hyväksyvät osaltaan palvelusopimukset. Vuosisuunnitelma on tarkoitettu johtokunnan johtamisen välineeksi. (Tampereen kaupungin hallintosääntö 2013, 20 §; Tampereen kaupungin konsernimääräys vuoden 2014 vuosisuunnitelmien laadinnasta -sisäinen ohje)

4.5.4 Tilinpäätös

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tilinpäätöksestä on säädetty kuntalain 87 i §:ssä. Sen mukaan liikelaitoksen tilikausi on kalenterivuosi. Johtokunnan on laadittava tilikaudelta erillistilinpäätös ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä saatettava se kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot liikelaitoksen toiminnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja rahoituksesta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa. (Kuntalaki 365/1995, 87 i §; Harjula & Prättälä 2012, 711–712.)

Tilinpäätöksen allekirjoittavat johtokunnan jäsenet ja toimitusjohtaja. Liikelaitoksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä päättää kuntalain 13 §:n mukaisesti valtuusto. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on 71 §:n 2 momentin perusteella valmistella liikelaitoksen hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioida, ovatko valtuuston liikelaitokselle asettamat tavoitteet toteutuneet. Tilintarkastaja suorittaa liikelaitoksen tarkastuksen osana kunnan tarkastusta. (Kuntalaki 365/1995, 13 ja 71 §:t; Hannus ym. 2009, 514–515)

4.5.5 Toimintakertomus ja tilikauden tuloksen käsittely

Kuntalain 87 k §:n liikelaitoksen johtokunnan on toimintakertomuksessaan esitettävä selvitys liikelaitokselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta tilikaudella. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista liikelaitoksen talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tulos- tai rahoituslaskelmassa taikka taseessa. Toimintakertomus on osa liikelaitoksen tilinpäätöstä. Johtokunnan on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. (Kuntalaki 365/1995; 87 k §; Hannus ym. 2009, 517.)

4.6 Johtokunnan Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosäännöllä määritetyt tehtävät

Kuntalain 16 § mukaan hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Johtosäännöillä annetaan kunnan sisäiseen hallintoon kohdistuvia määräyksiä ja ohjeita. Johtosääntö on kunnan hallintoa velvoittava organisaationormisto. Sen rikkomisesta seuraa menettelyvirhe, johon voidaan valitusteitse tehokkaasti vedota. Johtosäännöillä on normihierarkinen asema, joka tulee perustuslain, lain ja lain nojalla annetun asetuksen jälkeen. Johtosääntö ei saa olla ristiriidassa lain kanssa. Johtosääntö on organisaationormi, joka tarkoittaa sitä, että sen kohteina voivat olla vain toimielimet ja viranhaltijat. (Kuntalaki 365/1995, 16 §; Heuru 2001, 147–149.)

Tampereen kaupungin Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäinen valvonta -ohjeen mukaan johtokuntien sekä niiden alaisten yksiköiden on huolehdittava oman hallintonsa järjestämisestä siten, että säännöt ja hallinnolliset määräykset ovat ajantasaiset. Johtosäännön nojalla liikelaitosten toimitusjohtajat antavat toimintasäännön, jolla he järjestävät alaistaan toimintaa koskevan toimivallan jaon. Esimies hyväksyy tarvittaessa yksikölleen toimintaohjeen ja huolehtii toimivaltuuksiensa rajoissa ajantasaisesta päätösvallan delegoinnista ja sitä koskevan sisäisen valvontajärjestelmän toimivuudesta. (Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäinen valvonta -ohje 2013, 3.)

Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosäännön mukaan johtokunnan tehtävänä on alaisensa liiketoiminnan osalta kuntalain 87 c §:ssä määrättyjen asioiden lisäksi:

- hyväksyä ehdotus tilinpäätökseksi toimintakertomuksineen
- päättää liikelaitosta varten otettavasta lainasta valtuuston talousarviossa määrittelemällä tavalla ja rajoissa
- valvoa kilpailukykyä ja kannattavuutta
- hyväksyä liikelaitoksen toimintaa ohjaava strateginen asiakirja
- hyväksyä hyvään johtamis- ja hallintotapaan, riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan liittyvät menettelytavat

- päättää monopoliliiketoiminnan palveluista ja suoritteista perittävistä maksuista sekä muista suoritteista ja palveluista perittävien maksujen hinnoitteluperiaatteet lukuun ottamatta joukkoliikenteestä perittäviä maksuja
- päättää liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden merkittävien hankkeiden ja niitä koskevien sopimusten hyväksymisestä
- vastata toiminnan ja talouden seurannasta
- hyväksyä tuottajan vuosiraportit ja konsernihallinnon ohjeiden mukaiset väli-raportit
- vastata tuotteistuksesta
- päättää vahingonkorvauksesta asetetuissa rajoissa
- päättää saamisten kirjanpidosta poistamisesta ja perinnästä luopumisesta
- vastata viestinnästä
- huolehtia asiakasnäkökulmasta
- päättää henkilöstösuunnitelmasta
- päättää tulospalkkiojärjestelmästä hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti
- päättää toimitusjohtajaa koskevasta henkilöstöhallinnosta kaupunginhallituksen henkilöstöjaoston päättämässä rajoissa
- päättää toimitusjohtajan varahenkilöistä
- päättää muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä
- suorittaa muut valtuuston ja kaupunginhallituksen määräämät tehtävät
- päättää toimivaltaansa kuuluvan asian siirtämisestä viranhaltijan ja 26) kohdan osalta myös puheenjohtajan ratkaistavaksi sekä 24) kohdan osalta puheenjohtajan ratkaistavaksi. (Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosääntö 2013, 6 §.)

Johtosäännön mukaisista johtokunnan tehtävistä voidaan korostaa talouteen sekä toiminnan ohjaukseen (strategiaan) liittyviä tehtäviä. Johtokunta hyväksyy johtosäännön 11) kohdan mukaan liikelaitoksen toimintaa ohjaavan strategisen asiakirjan. Ylimmän johdon rooli on strateginen. Strateginen valinta ei kuitenkaan riitä, strategia on myös saatava toimimaan käytännössä eli ”jalkautettava” organisaatioon. Strategian ymmärtäminen edellyttää, että sillä on merkitystä yksilölle ja johdon ajatukset eivät muutu eläviksi, ellei niitä kyetä yhdistämään ihmisten työhön ja kokemusmaailmaan. Johdolla tulee olla kokonaisnäkemys ja kyky nousta arjen yläpuolelle ja suuntautua tulevaisuuteen. (Kjelin & Kuusisto 2003, 63–64.)

Strategia on erittäin oleellinen liikelaitoksen johtamisen väline varsinkin, kun kaupungin talous näyttää vielä kaupunginvaltuustossa 18.11.2013 § 278 päätetyn vuoden 2014 talousarvion ja vuosien 2014–2017 taloussuunnitelmien mukaan heikkenevän. Kaupungin talouden heikkeneminen edellyttää toiminnan tehostamista myös liikelaitosten osalta. Liikelaitosten taloudelliset tavoitteet kiristyvät vuosittain ja liikelaitosten tulee olla valmiina tarkastelemaan uudesta näkökulmasta asioita ja toimenpiteitä, joilla liikelaitokset vastaavat kiristyviin taloustavoitteisiin. (Kjelin & Kuusisto 2003, 63–64.; Tampereen kaupunginvaltuuston päätös 18.11.2013 § 278; Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosäntö 2013)

Johtokunnat voivat delegoida omaa päätösvaltaansa toimitusjohtajille. Tampereen liikelaitosten johtokunnat näyttäisivät päätösten mukaan delegoineen päätösvaltaa toimitusjohtajille lähinnä sopimuksien hyväksymiseen liittyvissä asioissa, vahingonkorvauksien hyväksymisessä, saamisten kirjanpidosta ja perinnästä poistamisesta sekä tietyissä henkilöstöhallinnollisissa asioissa. (Tampereen kaupungin www-sivut 2014)

4.7 Liikelaitoksen toimitusjohtajan tehtävät

Julkinen johtaminen on luonnehdittavissa tasapainoksi politiikan ja ammatillisen johtamisen välillä. Julkisessa hallinnossa työskenteleminen voidaan nähdä perusluonteeltaan poliittisen tahdon toteuttamisena ja siihen vaikuttamisena. Julkiset johtajat, kuten myös liikelaitoksen toimitusjohtaja, toteuttaa täten poliittisten päätöksentekijöiden valitsemia linjauksia, minkä lisäksi useat heistä ovat myös valmistelemassa asioita poliittista päätöksentekoa varten. (Virtanen & Stenvall 2010, 82.)

Julkisessa hallinnossa on kehittynyt useita erilaisia käytäntöjä ja periaatteita ohjaamaan julkisen hallinnon ja poliittisen päätöksenteon välistä suhdetta. Tällaisia ovat esimerkiksi esittelykäytännöt, budjettivalmistelu ja strateginen suunnittelu. Petri Virtanen ja Jari Stenvall toteavat kirjassaan Julkinen johtaminen, että johtaja, joka ei ymmärrä poliittisen toiminnan luonnetta, on jatkuvalla törmäyskurssilla sen kanssa. (Virtanen & Stenvall 2010, 82.)

Kunnallisessa liikelaitoksessa on kuntalain 87 d §:n mukaan virkasuhteinen johtaja. Johtajan tehtävänä on johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa, huolehtia liikelaitoksen hallinnosta sekä taloudenhoidon ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Tampereen kaupungin organisaatiossa liikelaitosten johtajista käytetään nimitystä toimitusjohtaja. Toimitusjohtajan on huolehdittava johtokunnan päätösten täytäntöönpanosta ja annettava johtokunnalle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista. Käytännössä toimitusjohtajan vastuulla on operatiivisen toiminnan järjestäminen. Toimitusjohtajalla on myös kuntalain mukaan oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, ellei johtosäännössä toisin määrätä. Liikelaitoksen toimitusjohtajan tehtävät määritellään tarkemmin Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosäännössä. (Kuntalaki 365/1995, 87 d §; Kuntaliiton yleiskirje 19/80/2007)

Kuntaliiton yleiskirjeessä 19/80/2007 liikelaitoksen toimitusjohtajan tehtävät on pyritty määrittelemään soveltuvin osin osakeyhtiön toimitusjohtajan ja valtion liikelaitoksen toimitusjohtajan tehtäviä vastaavasti. Toimitusjohtaja on kuitenkin virkasuhteessa kuntaan. Muun muassa virkasuhteeseen ottamisesta ja virkasuhteen päättämisestä säädetään laissa kunnallisesta viranhaltijasta ja palvelussuhteen ehdoista kunnallisessa työ- ja virkaehtosopimuksessa. (Kuntaliiton yleiskirje 19/80/2007)

Toimitusjohtaja päättää Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosäännön mukaan muun muassa

- tuotteiden ja palvelujen hinnoista johtokunnan päättämien periaatteiden mukaisesti → Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimitusjohtaja esittää johtokunnalle hinnoitteluperiaatteiden linjaukset, jotka voivat olla hyvin suurpiirteiset ja päättää itse operatiivisen toiminnan hinnoista.
- päättää muista kuin johtokunnan toimivaltaan kuuluvista sopimuksista → Johtokunta voi delegoida päätösvaltaansa sopimusasioissa toimitusjohtajalle.
- päättää liikelaitoksen organisaatiosta ja tehtävistä → Esimerkiksi organisaatiomuutokset kuuluvat toimitusjohtajan päätösvaltaan. Toimitusjohtaja voi muuttaa organisaatiota toimintasäännön muutoksella.

- päättää henkilöstön ottamisesta ja erottamisesta → Käytännössä liikelaitoksenkin on haettava ensin konsernihallinnosta vakanssille täyttölupaa. Toimitusjohtaja saa päättää ainoastaan alle puolen vuoden määräaikaissuunnitelmista.
 - päättää henkilöstöhallinnollisista asioista kaupunginhallituksen henkilöstöjao-
oston päättämässä rajoissa
 - päättää irtaimen omaisuuden sekä palvelujen hankinnasta, luovuttamisesta ja vuokrauksesta vuosisuunnitelman puitteissa. → Merkittävämät sopimukset/hankinnat päättää johtokunta. Käytännössä valmistelu hankintoihin tehdään liikelaitoksessa ja johtokunta päättää asioista toimitusjohtajan esittelystä.
 - päättää vahingonkorvauksesta asetetuissa rajoissa
 - johtaa liikelaitoksen viestintää
 - päättää muista päivittäisistä toiminnoista. → Johtaa operatiivista toimintaa.
- (Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosääntö 2013, 8 §.)

Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosäännön 9 §:ssä myönnetään Tampereen Logistiikka Liikelaitoksen toimitusjohtajalle erityistehtävät ja ratkaisuvallat:

- 1) toimia kaupungin hankintojen asiantuntijana ja edunvalvojana
- 2) huolehtia tavaroiden ja palvelujen lainmukaisesta kilpailuttamisesta ja kilpailuttamiseen liittyvien sopimusten laadinnasta
- 3) päättää yhteishankittavista tuotteista kaupunginhallituksen määrittelemässä rajoissa
- 4) avustaa tilaajaa hankintojen suorittamisessa. (Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosääntö 2013, 9 §.)

4.8 Liikelaitoksen johtokunta verrattuna osakeyhtiön hallitukseen

Osakeyhtiön hallinnosta säädetään osakeyhtiölaissa 624/2006. Osakeyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävät ovat hyvin samankaltaisia, kuin kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan. Osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (yleistoimivalta). Hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti

järjestetty. Osakeyhtiön ylin päätösvalta kuuluu yhtiökokoukselle. Kunnallisen liikelaitoksen johtokunnalle on kuntalaissa määritelty tehtävät laajemmin, mutta ne ovat mielestäni verrattavissa osakeyhtiön hallituksen tehtäviin. Käytännössä osakeyhtiön hallituksella on kuitenkin enemmän valtaa kuin johtokunnalla, koska kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttää kuitenkin kaupunginvaltuusto. (Osakeyhtiölaki 624/2006, 2 §)

Perinteisen ajattelun mukaan työnjako kunnan toimielimien ja muiden yksiköiden välillä toimii niin, että toimielimet ja muiden yksiköiden johtoelimissä olevat luottamushenkilöt vastaavat poliittisista ja ideologisista perusvalinnoista eli poliittisesta johtamisesta, ja varsinainen virasto-organisaatio puolestaan toimeenpanosta ja valmistelusta eli ammatillisesta johtamisesta. Käytännössä poliittinen johtaminen ja ammatillinen johtaminen ovat kunnissa kietoutuneet toisiinsa siten, että poliittisia valintoja tehdään käytännössä jo valmisteluvaiheessa ja joillakin poliitikoilla voi puolestaan olla voimakas ote kunnan hallinto-organisaatioiden toiminnan ohjaukseen. Tällaista kahden eri tason johtamisjärjestelmän mallia ei ole osakeyhtiössä. Osakeyhtiön hallitus toimii ainoastaan yritystä sparraavana päätöselimenä tavoitteenaan yrityksen menestyminen. Liikelaitoksen johtokunnan tulisi olla samankaltainen sparraava toimielin, mutta ohjaavatko poliittiset linjaukset kuitenkin päätöksentekoa? (Anttiroiko ym. 2007, 69.)

Sanna Lauslahti (2003) toteaa kirjassaan ”Menestyvä kunta – Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen”, että kuntien ja yritysten välillä on johtamisessa merkittäviä eroja, mutta myös yhtäläisyyksiä. Kuntien ja yritysten väliset erot ovat vuosien varrella hitaasti kaventuneet. Kuntien johtamiseen on haettu malleja muun muassa yrityksille rakennetuista teorioista, esimerkiksi BSC- eli tasapainotettu tulokortti -pohjaisesta strategisesta johtamisesta (Balanced scorecard). Yritysmäinen johtaminen on parhaimmillaan sitä, että tilanteet ennakoidaan ja tulevaisuutta rakennetaan estäen uhat tai käännetään ne mahdollisuuksiksi. Kunnassa liikelaitoksia voidaan johtaa samoilla metodeilla kuin yritystä, huomioon ottamalla kuntien toimintaan liittyvät erityisominaisuudet. (Lauslahti 2003, 51–52.)

Liikelaitoksen johtamisen ja yrityksen johtamisen merkittävin ero on se, että kunnat rakentavat yhteiskuntaa ja yritykset ovat useimmiten rakentamassa omaa rajallista markkina-alueitaan. Muita eroja on esimerkiksi tulojen muodostumisessa, markki-

noissa, hinnoittelussa, ohjausmekanismeissa, omistajissa ja työsopimuksissa. Yhtäläisyytenä mainittakoon toiminnan johtamisen yhtäläisyydet. Myös liikelaitosta tulee pyrkiä johtamaan liikelaitoksen palvelujen käyttäjien näkökulmasta laadukkaasti ja samaan aikaan kustannustehokkaasti, varsinkin kuntien nykyisen taloustilanteen vuoksi. Kustannustehokkuus ja asiakaslähtöisyys ovat viime vuosina erityisesti korostuneet myös liikelaitosten johtamisessa. Kunnat ovat kuntalaisia varten. Jos poliittinen linja ei miellytä kuntalaisia, he äänestävät toista puoluetta, tai jos kunta ei tunnu hyvältä asuinpaikalta, he muuttavat muualle. Sekä liikelaitos/kunta että yritykset joutuvat ajattelemaan asiakaslähtöisesti. Puhtaassa tilaaja-tuottaja -mallissa, jossa on vain yksi tilaaja ja yksi tuottaja, ensimmäisenä asiakkaana liikelaitokselle on tilaaja. Tampereella liikelaitosten tilaaja-tuottaja -malli näyttäytyy liikelaitoksittain eri tavoin ja oikeastaan ainoastaan yhdellä liikelaitoksella on vain yksi tilaaja. Liikelaitoksen tulee toteuttaa toimintaansa tilaajan kanssa solmitun sopimuksen mukaisesti. Liikelaitosten johtokunnat hyväksyvät omalta osaltaan nämä sopimukset. Täten kuntalainen on ikään kuin tilaajan asiakas ja tilaaja määrittelee palvelun tason. (Lauslahti 2003, 55.)

5 JOHTOKUNNAN JÄSENEEN OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET

Johtokunnan ja sen luottamushenkilöiden tulee toimia hallintolain 434/2004 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ovat:

- *yhdenvertaisuusperiaate* eli viranomaisen velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti
- *tarkoitussidonnaisuusperiaate* eli velvollisuus käyttää viranomaisen toimivaltaa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin ja kielto käyttää harkintavaltaa väärin
- *objektiviteettiperiaate*, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava objektiivisesti perusteltuja ja puolueettomia

- *suhteellisuusperiaate*, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa laissa määritellyn päämäärään nähden
- *luottamuksellisuusperiaate*, jonka mukaan viranomaisen on suojeltava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. (Mäenpää 2008, 64–65.)

5.1 Toimivalta ja vastuu

Julkisen hallinnon päätöksenteon perusteet on kirjattu Suomen perustuslakiin 731/1999. Perustuslain säännöksiä ovat esimerkiksi

- 2 §:n oikeusvaltioperiaate; Julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Edellisen voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että toimivalta ja vastuu on sillä viranomaisella, kenellä päätösvalta asiassa on – kukaan muu ei voi ottaa päätettäväkseen!
- 21 §:n mukaiset hyvän hallinnon takeet; Hyvän hallinnon takeita turvataan hallintolailla 434/2003 ja julkisuuslailla 621/1999.
- 12 §:n julkisuusperiaate
- 14 §:n vaali- ja osallistumisperiaate
- 118 §:n vastuu virkatoimista. (Harjula 2008, 6–7)

Tampereen kaupunginvaltuusto on delegoinut toimivaltaansa liikelaitoksen johtokunnille johtosäännöllä 18.3.2013. Toimielin, jolle päätösvaltaa on siirretty, on sekä oikeutettu että velvoitettu tekemään päätökset toimivaltaansa siirretyistä asioista. Tämä tarkoittaa myös sitä, että se, jolle toimivaltaa on siirretty, on myös perustuslain 118 §:n mukaan vastuussa tehdystä päätöksestä. (Perustuslaki 731/1999, 118 §; Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäinen valvonta -ohje 2013, 9.)

Luottamushenkilö johtokunnan jäsenenä on Tampereen Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäinen valvonta -ohjeen mukaan kuntalain 75 §:n mukainen tilivelvollinen. Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Tilivelvollisuus kattaa johtamis-, ohjaus- ja seurantavastuun lisäksi tulostavastuun ja oikeudellisen vastuun. Tulostavastuulla tarkoitetaan toiminnan tuloksellista järjestämistä, jolloin toimin-

tayksikköjen toiminta on tavoitteiden mukaista, vaikuttavaa ja taloudellisesti järjestettyä. Oikeudellinen vastuu tarkoittaa voimassa olevan lainsäädännön ja hyvän hallintotavan noudattamista kaikessa toiminnassa ja päätöksenteossa. Luottamushenkilöiden toimivalta ja vastuu korostuvat liikelaitoksen päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. Luottamushenkilöt ohjaavat liikelaitoksta hyväksymällä sille strategian, talousarvion, henkilöstösuunnitelman ja vuosisuunnitelman tavoitteineen. (Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäinen valvonta -ohje 2013, 10–12.)

Kuntalain 29 §:ssä korostetaan luottamushenkilön vastuuta ilmoittaa esteellisyytensä käsiteltävään asiaan. Esteellisyydellä eli jääviydellä tarkoitetaan luottamushenkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, että se vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Jos esteellinen henkilö ottaa osaa asian käsittelyyn, päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä ja se voidaan yleensä saada kumotuksi kunnallisvalituksella. On ensiarvoisen tärkeää, että luottamushenkilö itse ilmoittaa jääviytensä. Hallintolain 28 § määrittelee esteellisyyisperiaatteet, jotka ovat osallisuusjäävi (henkilö tai hänen läheisensä on asianosainen), edustusjäävi (henkilö tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa), intressijäävi (asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai läheiselleen), palvelussuhde- ja toimeksiantosuhteijäävi (henkilö on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa). (Kuntalaki 365/1995, 29 §; Harjula 2008, 37–38.)

5.2 Luottamustoimen tunnusmerkit

Kuntalain 32 §:n mukaan kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymien toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Luottamushenkilön tehtävänä on edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilöllä on keskeinen asema edustuksellisen demokratiaan perustuvassa kunnallisessa päätöksenteossa. (Kuntalaki 365/1995, 32 §.)

Luottamustoimen tunnusmerkkejä ovat

- Pakollisuus; Luottamustoimen hoitaminen on valtuustoehdokkuutta lukuun ottamatta kansalaisvelvollisuus.
- Erottamattomuus; Luottamushenkilö ei ole erotettavissa kesken kauden. Poikkeuksena on kuntalain 21 §:ssä säädetty luottamushenkilön erottaminen epäluottamuksen perusteella ja 41 §:ssä säädetty erottaminen rikoksen perusteella.
- Määräaikaisuus; Luottamushenkilö valitaan tehtävänsä asianomaisen toimielimen toimikaudeksi.
- Vaalikelpoisuus; Luottamushenkilön on kuntalain 33 §:n mukaan täytettävä tietyt edellytykset voidakseen toimia kunnan luottamushenkilönä. Kuntalain 34–36 §:ssä säädetään myös erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ja rajoituksista.
- Virkavastuu; Luottamushenkilö on rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan rikosoikeudellisessa vastuussa toimiessaan luottamushenkilönä.
- Poliittinen vastuu; Luottamushenkilö on poliittisessa vastuussa valitsijoilleen ja edustamalleen puolueelle, järjestölle tai ryhmälle.
- Eettinen vastuu; Kuntalain 32 §:n 2 momentissa on määritelty luottamushenkilön käyttäytymissäännös, jonka mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. (Kuntalaki 365/1995, Rikoslaki 39/1889; Harjula & Prättälä 2012, 320.)

Luottamushenkilö on valittu johtokunnan jäsenenä päättämään kokouksessa ja käsittelemään niitä asioita, jotka laissa tai johtosäännössä on kyseiselle johtokunnalle määrätty. Luottamushenkilön velvollisuus on olla mukana kokouksissa. Vain tosiasiallinen este, kuten matka tai sairaus tai esteellisyys, oikeuttaa pidättäytymään tehtävän hoitamisesta. Luottamushenkilöillä on päätösvalta vain kollektiivisesti. (Luottamushenkilön asema ja päätöksenteko -koulutusmateriaali 2013; Harjula 2008, 33.)

5.3 Luottamushenkilön oikeudet

Kuntalain 32 b §:n mukaan kunnan luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten, jos vapaasta sovitaan työnantajan kanssa. Luottamushenkilölle maksetaan kuntalain 42 §:n mukaan kokospalkkiota, korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimen vuoksi aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidon järjestämisestä tai muusta vastaavasta syystä sekä matkakustannusten korvausta ja päivärahaa. Tampereen kaupungin hallintosäännön 4 luvussa säädetään luottamushenkilön palkkioista ja korvauksista tarkemmin. Luottamushenkilöllä on kuntalain 43 §:n mukainen tietojensaantioikeus, jonka mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimiessaan pitää tarpeellisina, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Kuntalain 15 a §:n mukaan luottamushenkilöllä on puheoikeus käsiteltävänä olevassa asiassa ja oikeus tehdä päätösehdotuksesta poikkeavia ehdotuksia. Luottamushenkilöllä on myös yleisesti oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa liittyen. (Kuntalaki 365/1995, 15, 32 b, 42–43 §:t; Luottamushenkilön asema ja päätöksenteko -koulutusmateriaali 2013; Harjula 2008, 33.)

6 TAMPEREEN KAUPUNGIN TOIMINTAMALLI JA ORGANISAATIO

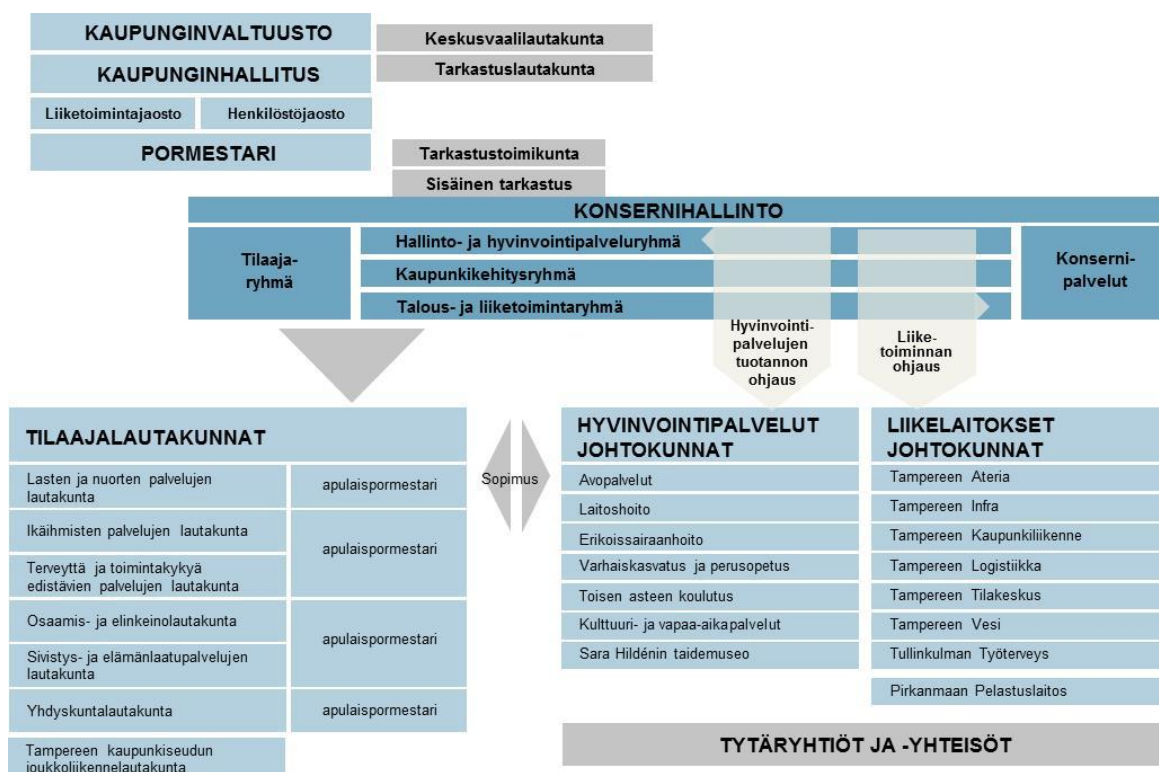
Perustuslain 731/1999 11 luvun 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämän on katsottu merkitsevän sitä, että kunnan asukkaiden on valittava kunnan ylin toimielin, valtuusto, ja että valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kunnan asukkaiden yhteisistä asioista. Muutenkin kunnan hallinnon on perustuttava luottamushenkilöiden määräävään asemaan. Kuntalain 365/1995 1 luvun 1 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. (Perustuslaki 731/1999; Kuntalaki 365/1995; Harjula & Prättälä 2012, 204)

Kunnissa on siirrytty 2000-luvulla hallinnosta uudenaikaiseen hallintotapaan. Hallinto (governance) on se käsite, johon monet kuntien toimintaan, johtamiseen ja sidosryh-

mäsuhteiden hoitamiseen liittyvät kysymykset palautuvat. Kyse on siitä, että kunnat ovat muuttamassa ja osin jo muuttaneetkin, kuten Tampereella, toimintatapojaan yhä verkostomaisemmiksi, sopimuspohjaisemmiksi ja kehittämisorientoituneemmiksi. Perinteinen kontrolliajattelu, byrokraattinen hallinnointi ja hierarkkinen hallintorakenne ovat väistymässä, ja kuntien toiminta perustuu yhä enemmän laaja-alaiseen yhteistyöhön yritysten, kuntalaisten, järjestöjen ja julkisyhteisöjen kanssa. (Anttiroiko ym. 2007, 8)

6.1 Tampereen kaupunkikonsernin ohjaus ja johtaminen

Kuntalain 3 luvun 16 a §:n mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, jonka tarkoituksena on huolehtia kuntalaisten kokonaisedun saavuttamisesta asettamalla tavoitteita, luomalla yhteisiä periaatteita ja rakenteita sekä valvomalla niiden toteutumista. Konsernijohto vastaa kaupunkikonsernin ohjauksesta ja järjestämisestä. Konsernijohtoon kuuluvat Tampereella kuntalain 2 luvun 16 a §:n mukaan kaupunginhallitus, pormestari sekä hallinto- ja hyvinvointipalvelu, talous- ja liiketoiminta sekä kaupunkikehitysryhmien johtajat. Konsernijohtajien tehtävänä on yhteen sovittaa konsernin johtamiseen, ohjaukseen ja valvontaan liittyvät merkittävimmät ratkaisut. Konsernijohto antaa toimintayksikköjä velvoittavia konsernimääräyksiä, joiden noudattamista se myös valvoo. Konsernin ohjauksella tukiprosesseineen huolehditaan kaupunkistrategian tavoitteiden toteutumisesta. (Kuntalaki 365/1995, 16 a §; Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäinen valvonta -ohje 2012, 3.)



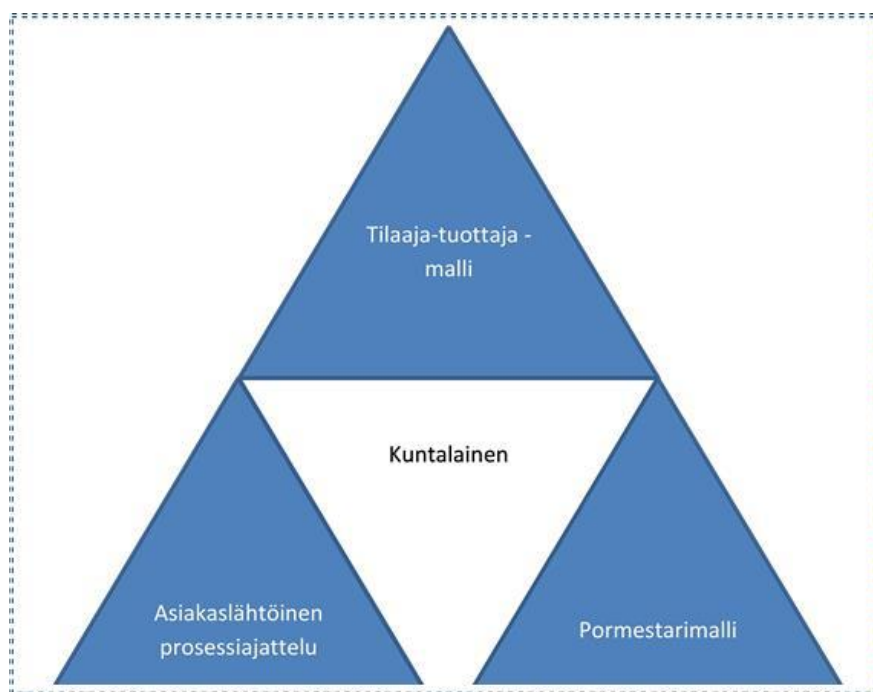
Kuvio 2. Tampereen kaupungin organisaatio ja liikelaitosten sijoittuminen organisaatiossa

6.2 Tampereen toimintamalli

Tampere siirtyi tilaaja-tuottaja -malliin 1.1.2007. Malli tarkoittaa käytännössä sitä, että palvelujen järjestämisestä vastaavat tilaajalautakunnat ja palvelujen tuottamisesta vastaavat tuottajan johtokunnat. Sekä lautakunnat että johtokunnat ovat luottamuselimiä, joita tuotantoalueiden viranhaltijat tukevat. Tuottajan ja tilaajan välistä toimintaa ohjataan sopimuksilla. Palvelut järjestetään Tampereella monituottajamallilla. Tämä tarkoittaa sitä, että kaupungin oman tuotannon rinnalla on ulkopuolisten yritysten ja yhteisöjen palvelutuotantoa. Kaupunki huolehtii järjestämisvastuullaan olevien palvelujen saatavuudesta ja laadusta riippumatta siitä, millä tavalla niitä tuotetaan. Vuonna 2014 toimintamallista tehtiin arviointi, jonka pohjalta mallia kehitetään. (Tampere toimii -esittelymateriaali 2013; Tampereen kaupungin www-sivut 2014; Kunnat.net www-sivut 2013)

Hallituksen esityksestä 8/2006 tuli kuntalain 24 ja 24 a §:iin muutos 1.8.2006, jossa annettiin valtuustolle oikeus valita kunnan johtoon pormestari sekä apulaispormestari.

reita. Tampereen kaupunki on toiminut edelläkävijänä kuntien toimintamallin kehittämisessä muun muassa siten, että Tampereen kaupunginjohtajana ja kaupunginhallituksen puheenjohtajana toimii pormestari. Pormestari määrää kaupunginhallitukselle esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista sekä johtaa kaupungin hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa. Tehtävät on tarkemmin määritelty kaupunginhallituksen johtosäännössä. Pormestari on päätoiminen luottamushenkilö, jonka kaupunginvaltuusto valitsee keskuudestaan. (Kuntalaki 365/1995, 24–24 a §:t; HE 8/2006 vp.; Tampereen kaupungin www-sivut 2014)



Kuvio 3. Tampereen toimintamalli (Tampere toimii -esittelymateriaali 2013)

6.3 Liikelaitokset osana Tampereen kaupunkia

Tampereen kaupunkikonserniin kuuluu seitsemän kaupunginhallituksen alaisuudessa toimivaa kuntalain 87 a §:n mukaista liikelaitosta, jotka huolehtivat osasta kaupungin palvelutuotantoa. Liikelaitoksia ovat Tampereen kaupunginvaltuuston 26.11.2008 hyväksymän, 18.3.2013 muutetun ja 27.3.2013 voimaantulleen johtosäännön mukaan Tampereen Ateria Liikelaitos, Tampereen Infra Liikelaitos, Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos, Tampereen Logistiikka Liikelaitos, Tampereen Tilakeskus Liikelaitos, Tampereen Vesi Liikelaitos ja Tullinkulman Työterveys Liikelaitos. Liikelai-

toksia johtavat valtuuston valitsevat johtokunnat ja johtokunnan valitsevat toimitusjohtajat. (Tampere toimii -esittelymateriaali 2013)

Vuonna 2003 ennen kuntalain muutosta, jossa kunnallista liikelaitosta ja sen johtokuntaa velvoittavat säännökset tulivat lakiin, Tampereella toimi kolme liikelaitosta: Tampereen Liikennelaitos, Tampereen Sähkölaitos ja Tampereen Vesi. Muut nykyiset liikelaitokset toimivat tuolloin kaupungin sisäisiä palveluja tuottavina yksiköinä. Samana vuonna 6.8.2003 § 167 kaupunginvaltuusto kuitenkin päätti, että Tilakeskuksesta, Tietotekniikkakeskuksesta sekä Auto- ja konekeskuksesta muodostetaan liikelaitokset 1.1.2004 alkaen. Kaupungin sisäisenä yksikkönä aiemmin toiminut katu- ja vihertuotanto muutettiin liikelaitokseksi 1.1.2007 alkaen ja kyseisen liikelaitoksen johtokunnan alaisuuteen kuului poikkeuksellisesti myös kaupungin sisäiset yksiköt suunnittelupalvelut ja viranomaispalvelut. Vuonna 2009 perustettiin katu- ja vihertuotannosta, auto- ja konekeskuksesta, suunnittelupalveluista ja paikkatietopalveluista Tampereen Infra Liikelaitos. Tampereen Ateria Liikelaitos, Tullinkulman Työterveys ja Tampereen Logistiikka aloittivat toimintansa liikelaitosmuodossa 1.1.2007.

Kuntalakiin tulleet säännökset kunnallisista liikelaitoksista merkitsi Tampereella kokonaisarvion tekemistä siitä, mitkä toiminnot toimivat jatkossa liikelaitoksina. Liiketoimintajohtajan mukaan lakimuutos pakotti kaupungin miettimään eri organisaatioiden tehtäviä ja tulevaisuuden kehittymismahdollisuuksia. Lakimuutokset selvensivät aiempaan tilanteeseen nähden liikelaitosten johtokunnan ja toimitusjohtajan asemaa ja sitä kautta johtamiseen ja omistajaohjaukseen liittyviä kysymyksiä. (Michelsson henkilökohtainen tiedonanto 12.3.2014)

Tampereen kaupunki on yhtiöittänyt liikelaitoksiaan. Kaupunginvaltuusto päätti 18.6.2008 § 168, että Tampereen Sähkölaitos yhtiöitetään, koska se toimii vapaassa kilpailutilanteessa energiamarkkinoilla liiketoiminnallisin periaattein. Tampereen kaupunki on myös myynyt toimintojaan. Kaupunginvaltuusto päätti 16.9.2009, 207 §, että Tampereen Tietotekniikkakeskus Liikelaitoksen tuottamat palvelut kilpailutetaan liikkeenluovutuksena ja liiketoimintakauppana. Kaupunginhallitus päätti 21.6.2010, 336 §, että Tampereen Tietotekniikkakeskus Liikelaitoksen perustietotekniikkaan ja järjestelmäpalveluihin liittyvä liiketoiminta myydään Fujitsu Services

Oy:lle ja 337 §, että Tampereen Tietotekniikkakeskus Liikelaitoksen puhe- ja data-palveluihin liittyvä liiketoiminta myydään TeliaSonera Finland Oy:lle. Kaupunginhallitus päätti 3.9.2012 § 354 Tampereen Infra Liikelaitoksen asfalttiasemasta ja siihen liittyvästä asfaltin levityksestä luopumisesta. Asfalttiliiketoiminta myytiin Lemminkäinen Oy:lle. Kaupunginhallitus päätöksellä 22.4.2013 § 252 Tampereen Ateria Liikelaitoksen henkilöstöravintolatoiminta myytiin liikkeenluovutuksella Juvenes-Yhtiöt Oy:lle ja Fazer Food Services Oy:lle. (Kaupunginvaltuuston päätös 18.6.2008 § 168; Kaupunginvaltuuston päätös 16.9.2009 § 207; Kaupunginhallituksen päätös 21.6.2010 §:t 336–337; Kaupunginhallituksen päätös 3.9.2012 § 354; Kaupunginhallituksen päätös 22.4.2013 § 252)

7 TAMPEREEN KAUPUNGIN LIIKELAITOSTEN JOHTOKUNNAT TUTKIMUSTULOSTEN VALOSSA

7.1 Tutkimuksen tarkoitus

Tutkimuksen tarkoituksena ja tavoitteena oli kartoittaa Tampereen liikelaitosten johtokuntien jäsenten mielipiteitä johtokunnan rooliin liittyen. Kysely laadittiin kvantitatiivista menetelmää käyttäen Tampereen liikelaitosten johtokuntien varsinaisille jäsenille. Johtokuntia on Tampereella seitsemän, jossa jokaisessa 7 varsinaista jäsentä. Yksi luottamushenkilö toimii kahdessa johtokunnassa, joten kyselyyn kutsuttavien kokonaismäärä on 48. Taustakysymyksinä käytin ikää, sukupuolta sekä liikelaitosta, jonka johtokunnassa luottamushenkilö työskentelee. Tuloksia analysoidaan joiltakin osin käyttäen taustakysymyksiä.

7.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmänä käytin kvantitatiivista (määrällistä) tutkimusta sekä kvalitatiivista (laadullista) tutkimusta. Kyseiset tutkimustyyppit nähdään toisiaan täydentävinä lähestymistapoina. Määrällinen eli kvantitatiivinen tutkimus on tieteellisen tutkimuk-

sen menetelmäsuuntaus, joka perustuu kohteen kuvaamiseen ja tulkitsemiseen tilastojen ja numeroiden avulla. Taustalla on niin sanottu realistinen ontologia, jonka mukaan todellisuus rakentuu objektiivisesti todettavista tosiasioista. Tämä ajattelutapa on syntynyt loogisesta positivismista, joka korostaa sitä, että kaikki tieto on peräisin suorasta aistihavainnosta ja loogisesta päättelystä, joka perustuu näihin havaintoihin. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa keskeisiä asioita ovat muun muassa aineiston keruun suunnitelmat, joissa on tärkeää, että havaintoaineisto soveltuu määrälliseen, numeeriseen mittaamiseen, muuttujien muodostaminen taulukkomuotoon ja aineiston saattaminen tilastollisesti käsiteltävään muotoon sekä päätelmien teko havaintoaineiston tilastolliseen analysointiin perustuen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 139–140.)

Määrällisellä analyysillä pyritään selvittämään esimerkiksi erilaisia ilmiöiden syyseuraussuhteita, ilmiöiden välisiä yhteyksiä tai ilmiöiden yleisyyttä ja esiintymistä numeroiden ja tilastojen avulla. Määrälliseen analyysiin sisältyy runsaasti erilaisia laskennallisia ja tilastollisia menetelmiä. Kvantitatiivisen tutkimuksen tulokset analysoidaan selittämiseen pyrkivän lähestymistavan avulla. Tutkimus antaa määrälliset tulokset, joista tehdään päätelmät. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161.; Kvali-MOTV [www-sivut](http://www.kvalimotv.fi) 2013)

Kyselyn heikkouksina voidaan pitää muun muassa sitä, että tutkijan ei ole mahdollista varmistua siitä, miten vakavasti vastaajat suhtautuvat tutkimukseen, miten hyvin lomakkeen laatiminen tarkoitukseen sopivaksi onnistuu ja kuinka hyvin vastaajat vastaavat kyselyyn. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 195.; Jyväskylän yliopiston [www-sivut](http://www.kvalimotv.fi) 2013)

Kvalitatiivinen tutkimus tehdään teemahaastatteluin. Teemahaastattelu on lomake- ja avoimen haastattelun välimuoto. Teemahaastattelussa aihepiirit eli teema-alueet ovat tiedossa ja ne muotoutuvat opinnäytetyöongelman mukaisesti. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 208.)

7.3 Aineiston kerääminen ja analysointi

Kysely toteutettiin verkkokyselynä helmikuussa 2014 Tampereen kaupungin liikelaitosten johtokuntien jäsenille (48 henkilöä) käyttäen työkaluna E-lomaketta. Työn toimeksiantaja, liiketoimintajohtaja, lähetti kyselystä saatteen, jossa johtokunnan jäseniä kannustettiin vastaamaan kyselyyn liiketoiminnan kehittämisen sekä johtokuntatyön kehittämisen kannalta. Läheteessä myös ilmoitettiin, että kysely tehdään anonyymisti. Kyselytutkimuksen etuna on se, että sen avulla voidaan kerätä laaja tutkimusaineisto: tutkimukseen voidaan saada paljon henkilöitä ja voidaan myös kysyä monia asioita. Kyselymenetelmä on tehokas, koska se säästää tutkijan aikaa ja vaivannäköä. Lomakkeiden avulla voidaan kerätä tietoja tosiasioista, käyttäytymisestä ja toiminnasta, tiedoista, arvoista, asenteista sekä uskomuksista, käsityksistä ja mielipiteistä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 195–197.)

Kysely koostui kolmesta eri osasta. Ensimmäisessä osassa kysyttiin taustatietoja; ikä, sukupuoli ja liikelaitos, jonka johtokunnassa toimii. Toisessa osassa kysyttiin johtokunnan tehtäviin, luottamushenkilöiden oikeuksiin ja vastuisiin sekä niiden tuntemukseen liittyviä kysymyksiä. Opinnäytetyön toimeksiantajan kysymyksenä kysyttiin johtokunnan koulutuksen riittävydestä. Kolmannessa osiossa kysyttiin luottamushenkilöiden mielipiteitä johtokunnan rooliin ja päätösvaltaan liittyen. Toimeksiantajan kysymyksenä kysyttiin kaupunginhallituksen edustajan roolista johtokunnan kokouksissa. Kysymysmuotoina käytettiin monivalintakysymyksiä, asteikkoihin eli skaaloihin perustuvaa kysymystyyppiä sekä avoimia kysymyksiä.

Kyselyn lisäksi Tampereen kaupungin apulaiskaupunginlakimiestä haastateltiin liittyen johtokunnan rooliin Tampereella sekä tulevaisuuden näkymiin. Haastattelut tehtiin myös liikelaitosten omistajaohjauksesta vastaavalle liiketoimintajohtajalle sekä liikelaitosten toimitusjohtajille sähköpostitse. Kysymykset muotoutuivat opinnäytetyöongelman ja kyselyn mukaisesti.

Kyselyn tulosten analysointi tehtiin Statistica-ohjelmalla ja tuloksista laadittiin Excel-taulukko kaavioineen. Tuloksista laadittiin myös PowerPoint -esitys toimeksiantajan käyttöön. Avoimet kysymykset käsitellään tutkimuksessa omana alalukunaan.

7.4 Tutkimustulokset

Kyselyyn vastasi 38 henkilöä 48:sta muodostaen vastausprosentiksi 79,2 %. Vastausprosentti on mielestäni hyvä ja se tuo kyselylle riittävän luotettavuuden ja vertailtavuuden. Vastaajista 55 % (21 hlö) oli miehiä ja 45 % (17 hlö) naisia. Vastaajista suurimmat ikäryhmät olivat 41–50 -vuotiaat ja 61–70 -vuotiaat. Koska yli 70-vuotiaita oli vain yksi, kyseisiä tuloksia ei oteta mukaan ikäjakauman mukaan tehtyihin taulukoihin mahdollisen tunnistettavuuden vuoksi. Huomioitavaa on, että Tampereen Ateria Liikelaikoksessa vastanneita on 8, joten joku vastaajista on todennäköisesti vastannut kaksi kertaa. Koska kysely toteutettiin anonymisti, kaksi kertaa vastanneen ylimääräisiä tuloksia ei pystytä poistamaan. Toinen johtokunta, jossa kaikki vastasivat kyselyyn, on Tampereen Tilakeskus Liikelaitos. Vähiten vastaajia oli Tampereen Vesi Liikelaikoksessa. (Taulukko 1. ja 2.)

Taulukko 1. Vastaajien ikäjakauma

	kpl	%
18-30	4	11
31-40	5	13
41-50	10	26
51-60	8	21
61-70	10	26
70-	1	3

Taulukko 2. Vastaajat liikelaitoksittain

VASTAAJAT LIIKELAITOKSITTAIN		
	kpl	%
TAMPEREEN ATERIA	8	21 %
TAMPEREEN INFRA	6	16 %
TAMPEREEN KAUPUNKILIIKENNE	4	11 %
TAMPEREEN LOGISTIIKKA	5	13 %
TAMPEREEN TILAKESKUS	7	18 %
TULLINKULMAN TYÖTERVEYS	5	13 %
TAMPEREEN VESI	3	8 %

7.4.1 Johtokunnan tehtävien ja päämäärien tuntemus

Vastaajilta kysyttiin johtokunnan tehtävistä ja päämääristä seuraavalla kysymyksellä (asteikko 2–5):

Oletko tietoinen liikelaitoksen johtokunnan tehtävistä ja päämääristä?

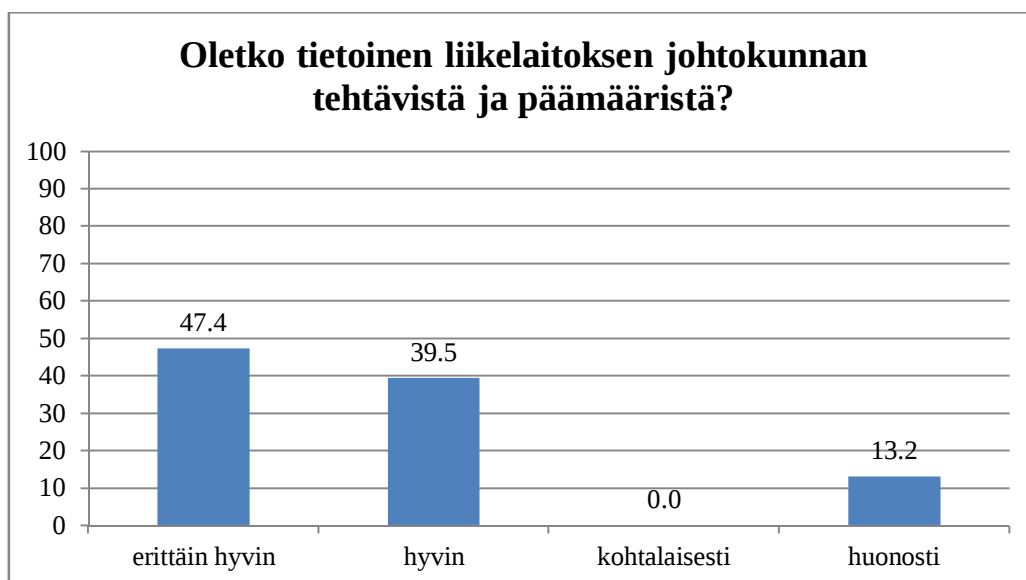
Erittäin hyvin 5

Hyvin 4

Kohtalaisesti 3

Huonosti 2

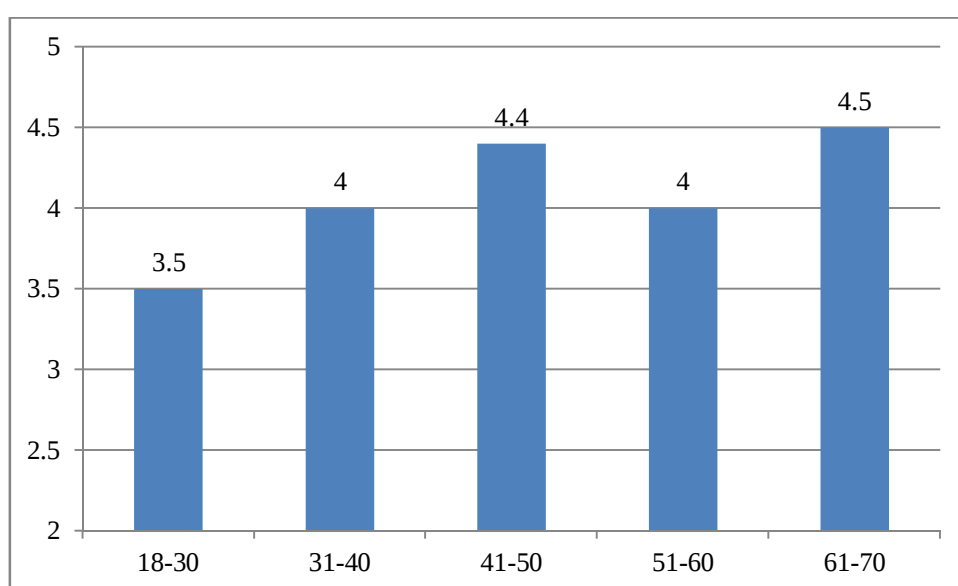
Vastausten keskiarvoksi saatiin 4.2. Vastaajista 86,8 % kertoi olevansa tietoisia johtokunnan tehtävistä ja päämääristä joko erittäin hyvin tai hyvin. Vastaajista 13,2 % oli sitä mieltä, että heidän tietämyksensä johtokunnan tehtävistä ja päämääristä on huono. (Kuvio 4.) Liikelaitoksittain tarkasteltuna neljässä liikelaitoksessa (Tampereen Ateria, Tampereen Kaupunkiliikenne, Tampereen Logistiikka ja Tullinkulman työterveys) oli Huonosti -vastauksia, mikä on enemmistö liikelaitoksista (Taulukko 3.). Ikäjakaman (keskiarvo, asteikko 2–5) mukaan huonoimmin tehtävät ja päämäärät tuntevat 18–30 -vuotiaat (ka 3.5).(Kuvio 5.)



Kuvio 4. Johtokunnan tehtävien ja päämäärien tuntemus (% vastaajista)

Taulukko 3. Johtokunnan tehtävien ja päämäärien tuntemus liikelaitoksittain (% vastaajista)

	erittäin hyvin	hyvin	kohtalaisesti	huonosti
TAMPEREEN ATERIA	50.0	37.5	0.0	12.5
TAMPEREEN INFRA	50.0	50.0	0.0	0.0
TAMPEREEN KAUPUNKILIIKENNE	50.0	25.0	0.0	25.0
TAMPEREEN LOGISTIIKKA	40.0	20.0	0.0	40.0
TAMPEREEN TILAKESKUS	42.5	57.5	0.0	0.0
TULLINKULMAN TYÖTERVEYS	40.0	40.0	0.0	20.0
TAMPEREEN VESI	67.0	33.0	0.0	0.0



Kuvio 5. Johtokunnan tehtävien ja päämäärien tuntemus ikäjakauman mukaan (keskiarvo)

7.4.2 Luottamushenkilön omien oikeuksien ja vastuiden tuntemus

Vastaajilta kysyttiin jäsenten omien oikeuksien ja vastuiden tuntemuksesta johtokunnassa seuraavalla kysymyksellä (asteikko 2–5):

Tunnetko oikeutesi ja vastuusi johtokunnan jäsenenä?

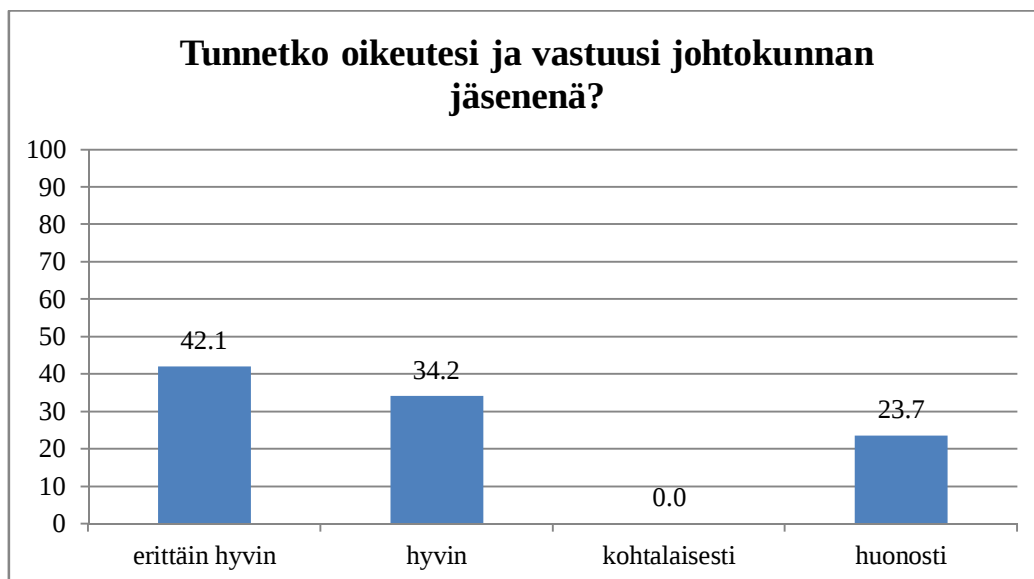
Erittäin hyvin 5

Hyvin 4

Kohtalaisesti 3

Huonosti 2

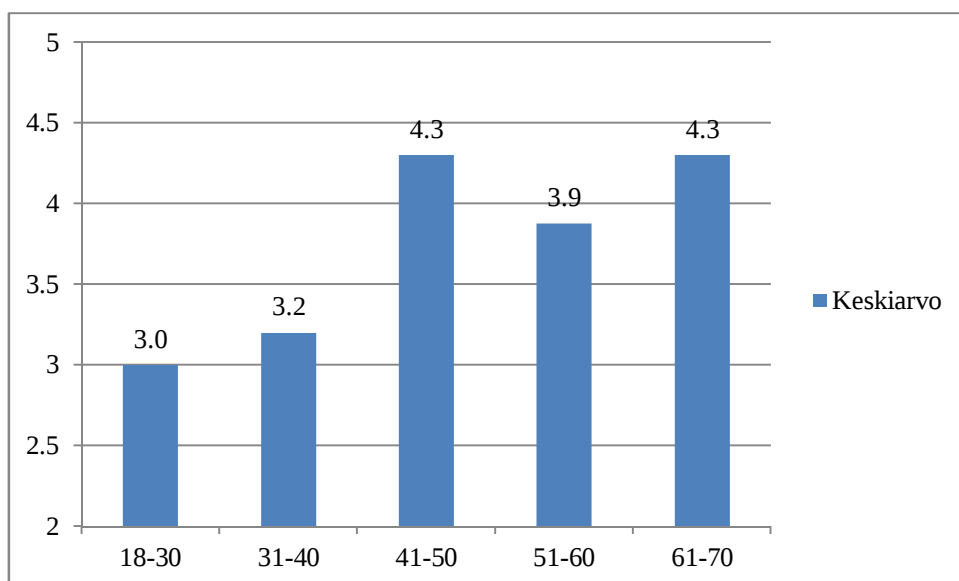
Vastauksien keskiarvoksi saatiin 3.9. Vastaajista 76,3 % kertoi olevansa tietoisia omista oikeuksista ja vastuista johtokunnan jäsenenä joko erittäin hyvin tai hyvin. 23,7 % vastaajista oli sitä mieltä, että heidän tietämyksensä kyseiseen asiaan liittyen on huono. (Kuvio 6.) Liikelaitoksittain tarkasteltuna jopa kuudessa liikelaitoksessa seitsemästä oli Huonosti -vastauksia ja Tampereen Logistiikka Liikelaitoksen vastaajista jopa 40,0 % vastasi tuntevansa huonosti omat oikeutensa ja vastuunsa (Taulukko 4.). Ikäjakautaman (keskiarvo, asteikko 2–5) mukaan huonoimmin tehtävät ja päämäärät tuntevat 18–30 -vuotiaat ja 31–40 -vuotiaat. (Kuvio 7.)



Kuvio 6. Luottamushenkilön omien oikeuksien ja vastuiden tuntemus (% vastaajista)

Taulukko 4. Luottamushenkilöiden omien oikeuksien ja vastuiden tuntemus liikelaitoksittain (% vastaajista)

	erittäin hyvin	hyvin	kohtalaisesti	huonosti
TAMPEREEN ATERIA	25.0	38.0	0.0	38.0
TAMPEREEN INFRA	33.0	50.0	0.0	17.0
TAMPEREEN KAUPUNKILIIKENNE	50.0	25.0	0.0	25.0
TAMPEREEN LOGISTIIKKA	40.0	20.0	0.0	40.0
TAMPEREEN TILAKESKUS	57.0	43.0	0.0	0.0
TULLINKULMAN TYÖTERVEYS	40.0	40.0	0.0	20.0
TAMPEREEN VESI	67.0	0.0	0.0	33.0



Kuvio 7. Luottamushenkilöiden omien oikeuksien ja vastuiden tuntemus ikäkauman mukaan (keskiarvo)

7.4.3 Koulutuksen riittävyys

Työn toimeksiantajan pyynnöstä vastaajilta kysyttiin seuraavilla kahdella kysymyksellä koulutuksen riittävyydestä.

Onko kaupunki järjestänyt riittävästi johtokunnan jäsenenä toimimiseen liittyvää koulutusta? Onko liikelaitos antanut toimialakohtaista koulutusta/tiedotusta riittävästi?

Vastaajista 67,6 % oli sitä mieltä, että koulutusta johtokunnan jäsenenä toimimiseen on järjestetty riittävästi ja 73,7 % sitä mieltä, että myös toimialakohtainen koulutus on ollut riittävää. Kyllä-vastaukset vaihtelivat liikelaitoksittain 50–100 %:n välillä. (Taulukko 5.)

Taulukko 5. Koulutuksen riittävyys liikelaitoksittain

% vastaajista

	kyllä	ei
TAMPEREEN ATERIA	50.0	50.0
TAMPEREEN INFRA	60.0	40.0
TAMPEREEN KAUPUNKILIIKENNE	50.0	50.0
TAMPEREEN LOGISTIIKKA	60.0	40.0
TAMPEREEN TILAKESKUS	100.0	0.0
TULLINKULMAN TYÖTERVEYS	80.0	20.0
TAMPEREEN VESI	67.0	33.0

7.4.4 Johtokunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävyys

Vastaajilta kysyttiin johtokunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävydestä seuraavalla kysymyksellä:

Koetko johtokunnan vaikutusmahdollisuudet riittäviksi päätöksenteossa?

Vastaajista 68,4 % oli sitä mieltä, että johtokunnalla on riittävät vaikutusmahdollisuudet liikelaitoksen päätöksenteossa (Kuvio 8.). Liikelaitosjakaumassa on hieman hajontaa. Esimerkiksi Tampereen Kaupunkiliikenteen vastaajista 50 % on sitä mieltä, että johtokunnan vaikutusmahdollisuudet eivät ole riittävät. Tampereen Infra Liikelaitoksen osalta Ei-vastauksia on 33.3 %. Tampereen Tilakeskus Liikelaitoksen vastaajat ovat 100 %:sti sitä mieltä, että johtokunnan vaikutusmahdollisuudet ovat riittävät. (Taulukko 6.)



Kuvio 8. Johtokunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävyys (% vastaajista)

Taulukko 6. Johtokunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävyys (% vastaajista)

	kyllä	ei	eos
TAMPEREEN ATERIA	62.5	25.0	12.5
TAMPEREEN INFRA	50.0	33.3	16.7
TREENKAUPUNKILIIKENNE	50.0	50.0	0.0
TAMPEREEN LOGISTIIKKA	80.0	20.0	0.0
TAMPEREEN TILAKESKUS	100.0	0.0	0.0
TULLINKULMAN TYÖTERVEYS	60.0	20.0	20.0
TAMPEREEN VESI	66.7	0.0	33.3

Tämän kysymyksen yhteydessä esitettiin myös avoin kysymys: ”*Jos vastasit edelliseen ei, miten vaikutusmahdollisuuksia voisi lisätä?*” Vastaukset käsitellään tutkimustuloksissa omana kohtanaan.

7.4.5 Päätösvallan suuntaaminen

Vastaajilta kysyttiin johtokunnan päätösvallan suuntaamisesta seuraavalla kysymyksellä:

Minkälaisiin asioihin johtokunnalla pitäisi olla enemmän päätösvaltaa?

Talousasioihin

Henkilöstöasioihin

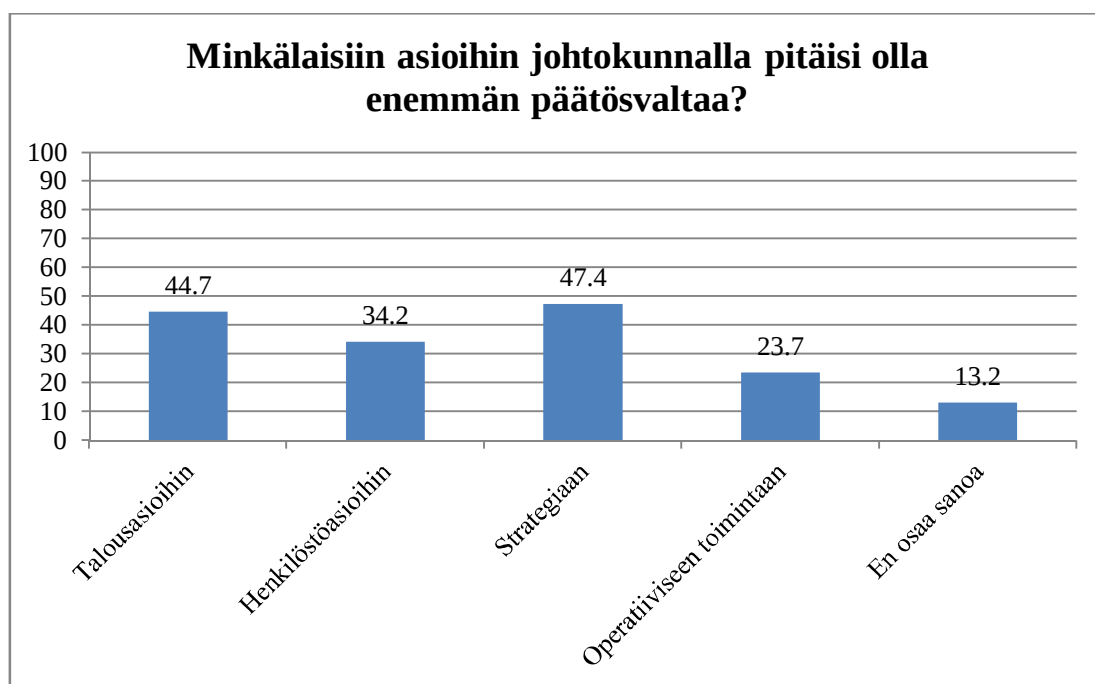
Strategiaan

Operatiiviseen toimintaan

En osaa sanoa

Jakauma on melko tasainen, mutta eniten vastaajat haluaisivat päätösvaltaa liittyen strategiaan (47,4 %) ja talousasioihin (44,7 %). Myös operatiiviseen toimintaan (23,7 %) ja henkilöstöasioihin (34,2 %) vastaajat haluaisivat lisää päätösvaltaa. (Kuvio 9.)

Taulukossa 7. nähdään jakaumaa liikelaitoksittain, jossa voimakkaimpana on strategisten asioiden päätösvalta. Vastaajat haluaisivat myös talouteen liittyen lisää päätösvaltaa johtokunnalle. (Taulukko 7.)



Kuvio 9. Johtokunnan päätösvallan suuntaaminen (% vastaajista)

Taulukko 7. Johtokunnan päätösvallan suuntaaminen liikelaitoksittain (% vastaajista)

% vastaajista

	Talousasioihin	Henkilöstöasioihin	Strategiaan	Operatiiviseen toimintaan	Eos
ATERIA	50.0	50.0	25.0	37.5	12.5
INFRA	66.7	50.0	33.3	16.7	0.0
KAUPUNKILIIKENNE	50.0	25.0	75.0	0.0	0.0
LOGISTIIKKA	40.0	20.0	60.0	0.0	20.0
TILAKESKUS	28.6	14.3	57.1	42.9	28.6
TULLINKULMAN TYÖTERVEYS	40.0	40.0	40.0	20.0	0.0
VESI	33.3	33.3	66.7	33.0	33.3

7.4.6 Kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston rooli suhteessa johtokuntaan

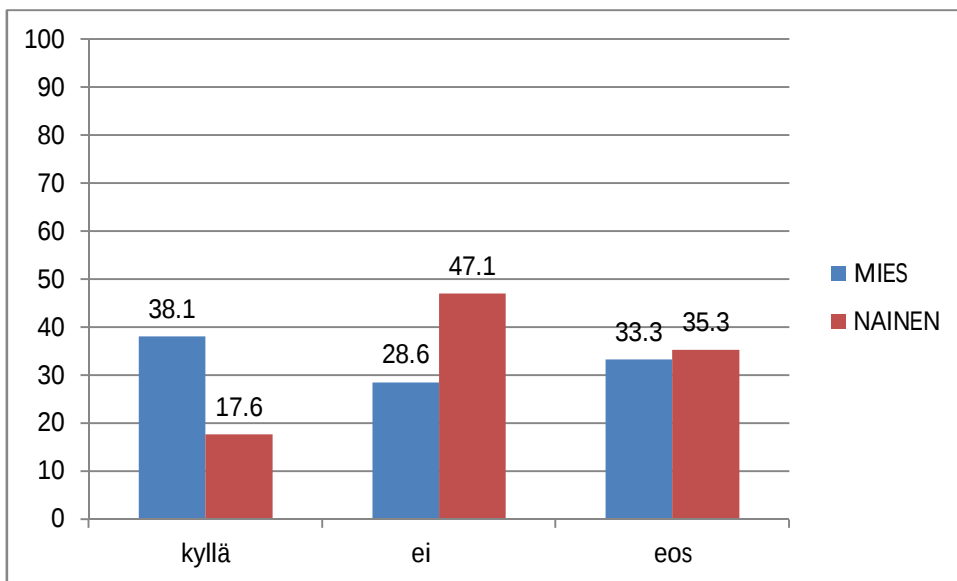
Vastaajilta kysyttiin kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston roolista seuraavalla kysymyksellä:

Onko kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston rooli selkeä suhteessa johtokuntaan?

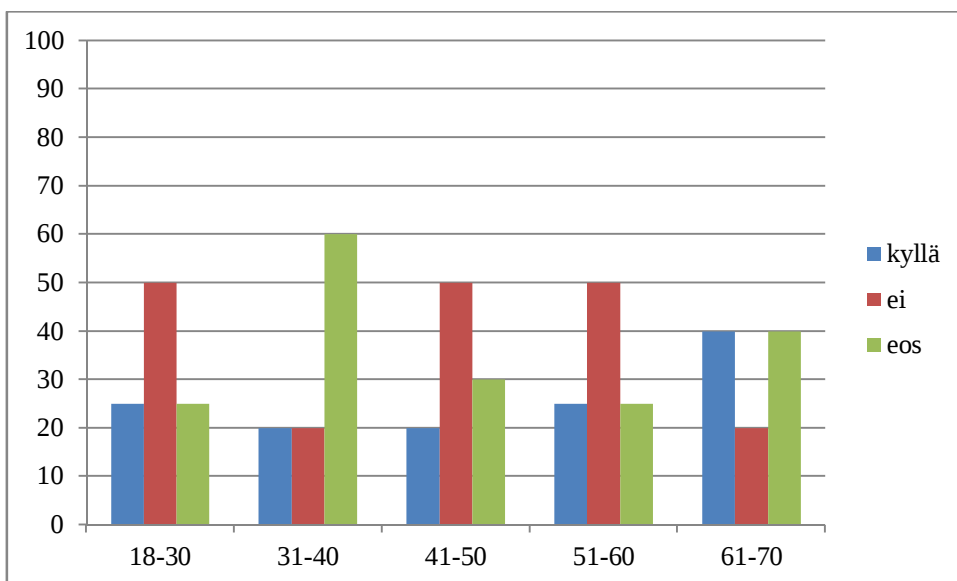
Vastaajista 36,8 % oli sitä mieltä, ettei liiketoimintajaoston rooli suhteessa johtokuntaan ole selkeä. Vastaajista 34,2 % ei osaa sanoa, onko rooli selkeä. (Taulukko 8.) Naiset ovat tulosten mukaan epävarmempia asiasta (47,1 %) kuin miehet (28,6 %). (Kuvio 10.) Ikäjakautuksen mukaan 61–70 -vuotiaille asia on kaikista selvän. (Kuvio 11.)

Taulukko 8.

	% vastaajista
Kyllä	28.9
Ei	36.8
En osaa sanoa	34.2



Kuvio 10. Liiketoimintajaoston rooli suhteessa johtokuntaan sukupuolen mukaan jaoteltuna (% vastaajista)



Kuvio 11. Liiketoimintajaoston rooli suhteessa johtokuntaan ikäjakauman mukaan jaoteltuna (% vastaajista)

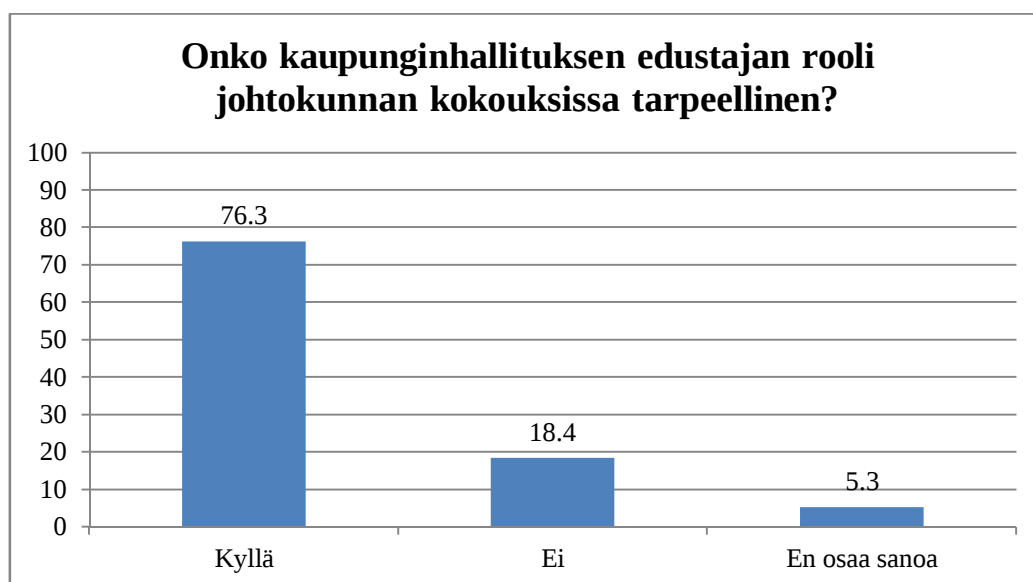
Tämän kysymyksen yhteydessä esitettiin myös avoin kysymys: ”Jos vastasit edelliseen ei, mitä asialle pitäisi tehdä?” Vastaukset käsitellään tutkimustuloksissa omana kohtanaan.

7.4.7 Kaupunginhallituksen edustajan rooli johtokunnan kokouksissa

Työn toimeksiantajan pyynnöstä vastaajilta kysyttiin seuraavalla kysymyksellä kaupunginhallituksen edustajan roolista johtokunnassa:

Onko kaupunginhallituksen edustajan rooli johtokunnan kokouksissa tarpeellinen?

Kuvion 12. mukaan kaupunginhallituksen edustajan roolia johtokunnan kokouksissa pidetään tärkeänä (76,3 %). Liikelaitoskohtaisessa jakaumassa nähdään kuitenkin, että Tampereen Infra Liikelaitoksen vastaajista 50,0 % ja Tullinkulman työterveys Liikelaitoksen vastaajista 60,0 % on sitä mieltä, että kaupunginhallituksen edustaja ei ole tarpeellinen johtokunnan kokouksissa. (Kuvio 12. ja Taulukko 9.)



Kuvio 12. Kaupunginhallituksen edustajan tarpeellisuus johtokunnan kokouksissa (% vastaajista)

Taulukko 9. Kaupunginhallituksen edustajan tarpeellisuus johtokunnan kokouksissa liikelaitoksittain (% vastaajista)

% vastaajista

	kyllä	ei	eos
TAMPEREEN ATERIA	87.5	12.5	0.0
TAMPEREEN INFRA	50.0	50.0	0.0
TREEN KAUPUNKILIIKENNE	75.0	0.0	25.0
TAMPEREEN LOGISTIIKKA	80.0	0.0	20.0
TAMPEREEN TILAKESKUS	100.0	0.0	0.0
TULLINKULMAN TYÖTERVEYS	40.0	60.0	0.0
TAMPEREEN VESI	100.0	0.0	0.0

7.4.8 Johtokunnan ja toimitusjohtajan päätösvallan suhde

Vastaajilta kysyttiin johtokunnan ja toimitusjohtajan päätösvallan suhteesta seuraavalla kysymyksellä:

Onko johtokunnan ja toimitusjohtajan päätösvalta oikeassa suhteessa edustamassasi liikelaitoksessa?

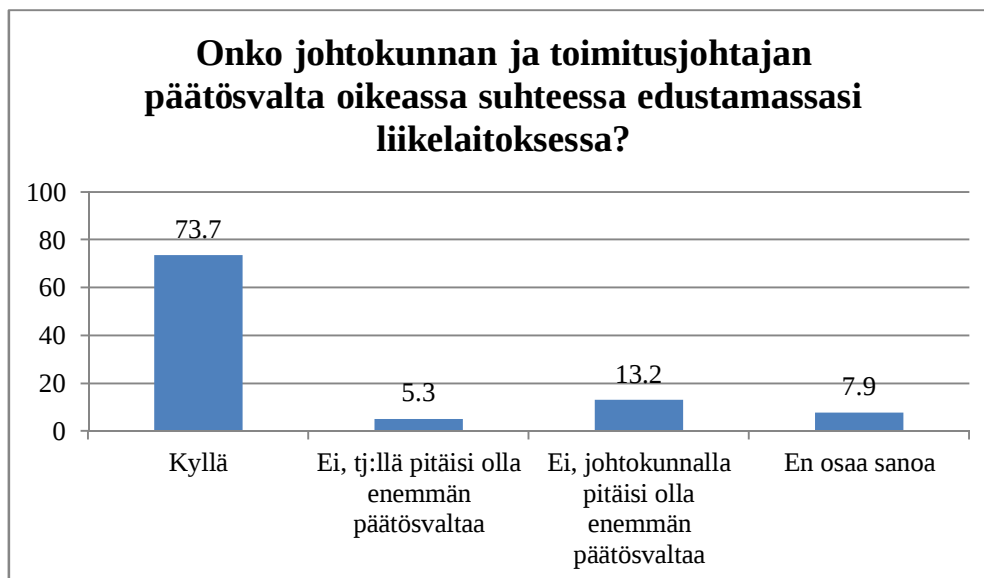
Kyllä

Ei, toimitusjohtajalla pitäisi olla enemmän päätösvaltaa

Ei, johtokunnalla pitäisi olla enemmän päätösvaltaa

En osaa sanoa

Vastaajista suurin osa 73,7 % oli sitä mieltä, että päätösvallan suhde on tasapainossa. (Kuvio 13.) Liikelaitoksittain tarkasteltuna päätösvallan kokeminen tasapainoisena vaihtelee jopa 50:stä 100 %:iin. Tampereen Aterian johtokunnan vastaajien mielestä toimitusjohtajalla pitäisi olla enemmän päätösvaltaa. Huomioitavaa on myös, että Tampereen Tilakeskuksen johtokunnan vastaajat ovat täysin yksimielisiä siitä, että päätösvalta on oikeassa suhteessa. (Taulukko 10.) Miehet (81 %) ovat kuvion 14. mukaan enemmän sitä mieltä, että päätösvalta on oikeassa suhteessa kuin naiset (64,7 %). (Kuvio 14.)

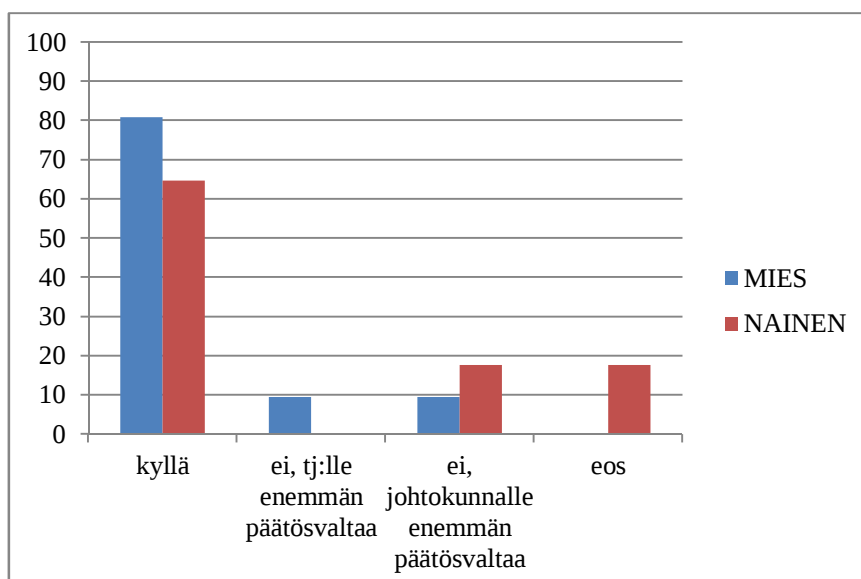


Kuvio 13. Johtokunnan ja toimitusjohtajan päätösvallan suhde (% vastaajista)

Taulukko 10. Johtokunnan ja toimitusjohtajan päätösvallan suhde liikelaitoksittain

% vastaajista

	kyllä	ei, tj:lle enemmän päätösvaltaa	ei, johtokunnalle enemmän päätösvaltaa	eos
TAMPEREEN ATERIA	50.0	25.0	25.0	0.0
TAMPEREEN INFRA	83.3	0.0	0.0	16.7
TAMPEREEN KAUPUNKILIIKENNE	75.0	0.0	0.0	25.0
TAMPEREEN LOGISTIIKKA	80.0	0.0	0.0	20.0
TAMPEREEN TILAKESKUS	100.0	0.0	0.0	0.0
TULLINKULMAN TYÖTERVEYS	60.0	0.0	40.0	0.0
TAMPEREEN VESI	66.7	0.0	33.3	0.0



Kuvio 14. Johtokunnan ja toimitusjohtajan päätösvallan suhde sukupuolijakauman mukaan (% vastaajista)

7.4.9 Johtokunnan tuki liikelaitokselle/toimitusjohtajalle

Vastaajilta kysyttiin seuraavalla kysymyksellä tuen antamisesta:

Tukeeko edustamasi johtokunta riittävästi liikelaitoksen operatiivista toimintaa/toimitusjohtajaa?

Vastaajista 92,1 % oli sitä mieltä, että johtokunta antaa riittävän tuen operatiiviselle toiminnalle ja toimitusjohtajalle. Kukaan ei ollut sitä mieltä, ettei johtokunta tukisi operatiivista toimintaa/toimitusjohtajaa. Liikelaitoksittain tarkasteltuna nähdään, että neljän johtokunnan mielestä tuki on 100 %:sta. (Taulukko 11.)

Taulukko 11. Johtokunnan tuki liikelaitokselle/toimitusjohtajalle

% vastaajista

	kyllä	ei	eos
TAMPEREEN ATERIA	87.5	0.0	12.5
TAMPEREEN INFRA	100.0	0.0	0.0
KAUPUNKILIIKENNE	100.0	0.0	0.0
TAMPEREEN LOGISTIIKKA	80.0	0.0	20.0
TAMPEREEN TILAKESKUS	100.0	0.0	0.0
TULLINKULMAN TYÖTERVEYS	80.0	0.0	20.0
TAMPEREEN VESI	100.0	0.0	0.0

7.4.10 Liiketaloudellinen vai poliittinen johtaminen

Vastaajilta kysyttiin seuraavalla kysymyksellä liikelaitoksen johtamisesta/ohjauksesta:

Toimiiko edustamasi johtokunta liikelaitoksen johtamisessa/ohjauksessa:

Liiketaloudellisin perustein (vrt. osakeyhtiön hallitus)

Poliittisin perustein

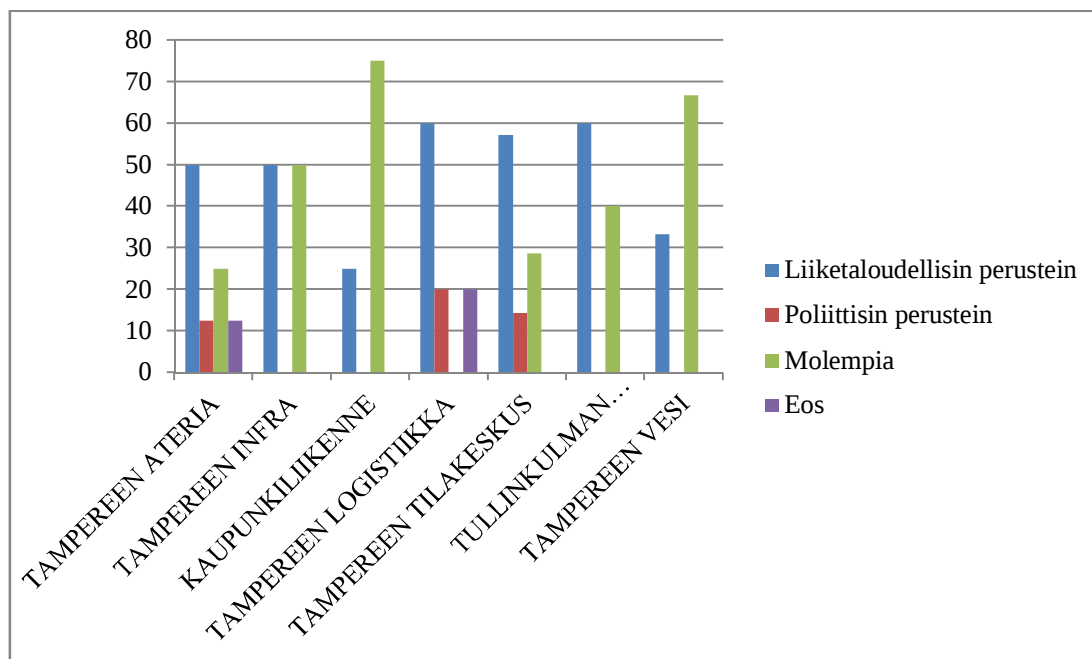
Molempia

En osaa sanoa

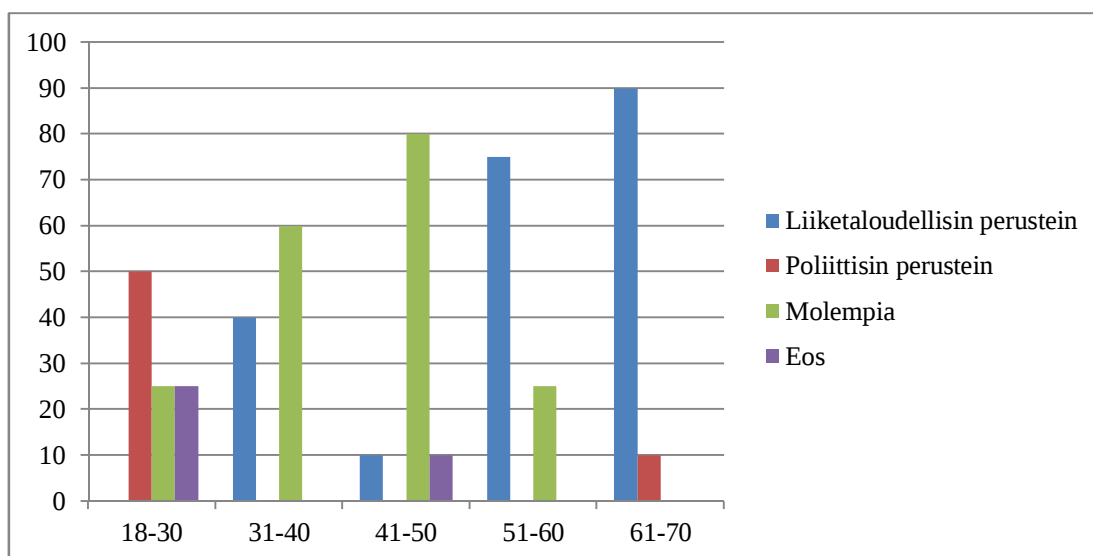
Vastaajista 50,0 % oli sitä mieltä, että johtokunta johtaa liikelaitosta puhtaasti liiketaloudellisin perustein, kuten osakeyhtiön hallitus. Poliittisin perustein sai kannatusta vain 7,9 %. Vastaajista 36,8 % oli kuitenkin sitä mieltä, että johtokunta johtaa liikelaitosta sekä liiketaloudellisin että poliittisin perustein. (Taulukko 12.) Kuviosta 15. nähdään, että pääosin johtokuntien jäsenet näkevät johtamisen sekä liiketaloudellisenä että poliittisena. Ikäjakautaman mukaan nähdään, että 18–30 -vuotiaat näkevät johtamisen poliittisena (50,0 %), kun taas 61–70 -vuotiaat näkevät johtamisen liiketaloudellisenä (90,0 %). (Kuvio 16.) Naisten ja miesten välillä erot eivät ole tutkimuksen mukaan oleellisia.

Taulukko 12. Liikelaitoksen johtamisen perusteet

	% vastaajista
Liiketaloudellisin perustein (vrt. osakeyhtiön hallitus)	50.0
Poliittisin perustein	7.9
Molempia	36.8
En osaa sanoa	5.3



Kuvio 15. Liikelaitoksen johtamisen perusteet liikelaitoksittain (% vastaajista)



Kuvio 16. Liikelaitoksen johtamisen perusteet ikäjakauman mukaan (% vastaajista)

7.4.11 Johtokunnan jäsenten asiantuntemus

Vastaajilta kysyttiin johtokunnan jäsenten asiantuntemuksesta seuraavalla kysymyksellä:

Onko edustamassasi johtokunnassa jäsenenä liiketalouden tai kyseisen liikelaitoksen alan ammattilaisia?

Vastaajista 21,1 % ovat sitä mieltä, että johtokunnassa on jäsenenä liiketalouden tai kyseisen liikelaitoksen alan ammattilaisia. Vastaajista 55,3 % on sitä mieltä, että ammattilaisia on johtokunnassa vain osaksi. (Taulukko 13.) Liikelaitoskohtaisessa vertailussa Tampereen Ateria Liikelaitoksen, Tampereen Infra Liikelaitoksen ja Tampereen Tilakeskus Liikelaitoksen vastaajien mukaan liiketalouden ja alan asiantuntemusta ei ole. (Taulukko 14.)

Taulukko 13. Liiketalouden tai liikelaitoksen alan osaaminen johtokunnassa

	% vastaajista
Kyllä	21.1
Ei	10.5
Osaksi	55.3
En osaa sanoa	13.2

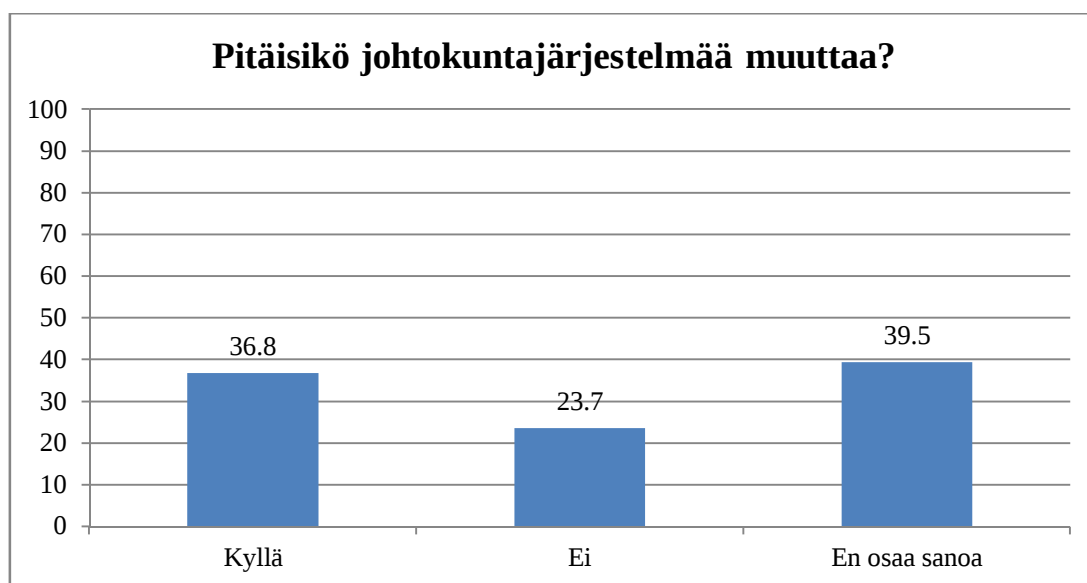
Taulukko 14. Liiketalouden tai liikelaitoksen alan osaaminen johtokunnassa liikelaitoksittain (% vastaajista)

% vastaajista

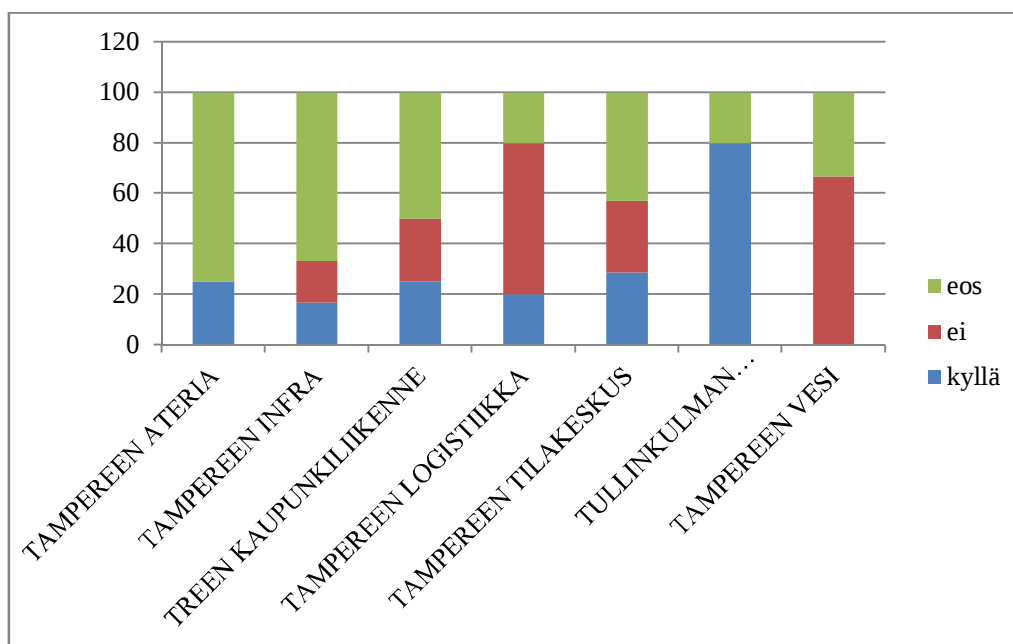
	kyllä	ei	osaksi	eos
TAMPEREEN ATERIA	12.5	12.5	75.0	0.0
TAMPEREEN INFRA	16.7	16.7	50.0	16.7
TREEN KAUPUNKILIIKENNE	75.0	0.0	25.0	0.0
TAMPEREEN LOGISTIIKKA	0.0	0.0	60.0	40.0
TAMPEREEN TILAKESKUS	28.6	28.6	28.6	14.3
TULLINKULMAN TYÖTERVEYS	20.0	0.0	80.0	0.0
TAMPEREEN VESI	0.0	0.0	66.7	33.3

7.4.12 Johtokuntajärjestelmän uudistaminen

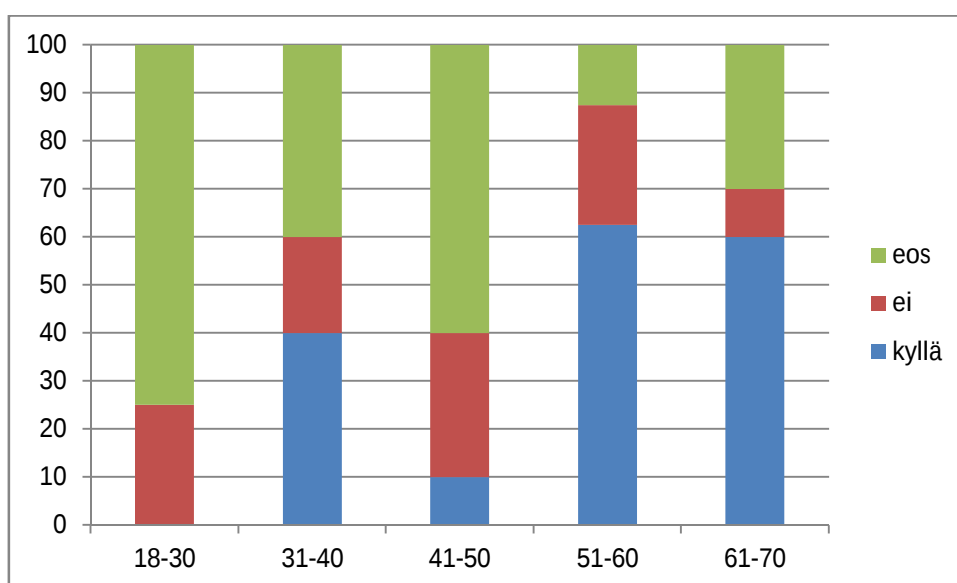
Vastaajilta kysyttiin, pitäisikö heidän mielestään johtokuntajärjestelmää uudistaa. Vastaajista 36,8 % oli sitä mieltä, että johtokuntajärjestelmää pitäisi uudistaa. Vastaajista 39,5 % ei osaa sanoa, pitäisikö järjestelmää muuttaa. (Kuvio 17.) Liikelaitoskohtaisessa vertailussa erottuu Tullinkulman työterveys liikelaitos, joiden vastaajien mukaan järjestelmää tulisi selkeästi muuttaa (80,0 %). Tampereen Logistiikka Liikelaitoksen ja Tampereen Vesi Liikelaitoksen johtokunnan vastaajien mukaan korostuu taas selkeästi se, ettei järjestelmää tule muuttaa. (Kuvio 18.) Naisten ja miesten välisessä vertailussa ei ole merkittäviä eroja. Ikäjakauman mukaan jaoteltuna 51–60 -vuotiaat ja 61–70 -vuotiaat ovat enemmän sitä mieltä, että järjestelmää tulisi muuttaa kuin muut ikäluokat. (Kuvio 19.)



Kuvio 17. Johtokuntajärjestelmän uudistaminen (% vastaajista)



Kuvio 18. Johtokuntajärjestelmän uudistaminen liikelaitoksittain (% vastaajista)



Kuvio 19. Johtokuntajärjestelmän uudistaminen ikäjakauman mukaan (% vastaajista)

Tämän kysymyksen yhteydessä esitettiin myös avoin kysymys: ”Jos vastasit edelliseen kyllä, niin miten?” Vastaukset käsitellään tutkimustuloksissa omana kohtanaan.

7.4.13 Avoimet kysymykset

Kysymyksen ”Koetko johtokunnan vaikutusmahdollisuudet riittäviksi päätöksenteossa?” yhteydessä vastaajilta kysyttiin, miten he lisäisivät vaikutusmahdollisuuksia. Vastaajien mukaan johtokunnalle tulisi antaa selkeämpi budjettivalta, asioita tulisi käsitellä kokouksissa laajemmin, liikelaitoksen toimintaa tulisi esitellä enemmän, etukäteisvalmisteluun tulisi varata enemmän aikaa, tehdyt päätökset tulisi kirjata selkeästi pöytäkirjaan, johtokunnan strategiasuunnitteluun osallistumista tulisi lisätä sekä johtokuntien ja lautakuntien (tilaaja-tuottaja) yhteistyötä tulisi lisätä.

Kysymyksen ”Onko kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston rooli selkeä suhteessa johtokuntaan?” yhteydessä vastaajilta kysyttiin, miten liiketoimintajaoston ja johtokunnan roolijakoa selvennettäisiin. Vastaajat esittivät muun muassa yhteistapaamista liiketoimintajaoston ja johtokunnan kesken, jossa asiaa selkeytettäisiin sekä yhteistyötä, koulutusta ja tiedotusta.

Kysymyksen ”Pitäisikö johtokuntajärjestelmää muuttaa?” yhteydessä vastaajilta kysyttiin, miten he uudistaisivat järjestelmää. Vastaajien mukaan johtokuntiin pitäisi saada enemmän liiketalouden tai alan ammattilaisia, johtokunnan päätösvaltaa tulisi lisätä liiketoiminnassa ja omistajaohjausta vähentää, tilaaja-tuottaja -mallin uudistamisen kautta sekä johtokuntatyöskentelyä enemmän kohti ammattimaista hallitus-työskentelyä kehittämällä.

7.5 Haastattelujen yhteenveto

Apulaiskaupunginlakimiehen ja liiketoimintajohtajan haastatteluissa kysyttiin heidän mielipiteitään liittyen kuntalain uudistuksen 2007, jossa liikelaitosten ja johtokuntien tehtävät kirjattiin lakiin, vaikutuksista Tampereella. Apulaiskaupunginlakimies totesi haastattelussa, että kuntalain uudistus on lähtenyt tarpeesta. Kunnan oikeus harjoittaa liiketoimintaa on ollut ennen lakimuutosta hieman ongelmallista. On pohdittu muun muassa sitä, mikä kuuluu kunnan toimivaltaan ja kuuluuko elinkeinotoiminnan harjoittaminen lainkaan kunnan toimintaan. Lakimuutos oli liikelaitosten asemaa selkeyttävä. Tampereen kaupungin liikelaitoksiin liittyen muutoksia on viimeisen 10

vuoden aikana ollut paljon. Muutokset ovat lähtöisin vuoden 2007 lakimuutoksesta, mutta myös kaupungin sisällä on tehty uusia ratkaisuja liikelaitosten suhteen. Liiketoimintajohtajan mukaan kuntalain muutos merkitsi Tampereella kokonaisarvion tekemistä siitä, mitkä toiminnot toimivat jatkossa liikelaitoksina. Liikelaitostoiminnan pääasiallisina vaihtoehtoina nähtiin tuolloin peruskaupungissa palvelukeskusmalli ja toisaalta osakeyhtiömalli. Liiketoimintajohtajan mukaan voidaan katsoa, että lakimuutos pakotti kaupungin miettimään eri organisaatioiden tehtäviä ja tulevaisuuden kehitysmahdollisuuksia. Lakimuutokset selvensivät aiempaan tilanteeseen nähden liikelaitoksen asemaa ja sitä kautta johtamiseen ja omistajaohjaukseen liittyviä kysymyksiä.

Apulaiskaupunginlakimieheltä ja liiketoimintajohtajalta kysyttiin myös, onko malli, jossa jokaisella liikelaitoksella on oma johtokunta, toimiva ja voitaisiinko mallia uudistaa? Molemmat kokevat, että nykyinen malli on ollut kohtuullisen toimiva ja käytännön esimerkit ovat osoittaneet, että liikelaitosmuodossa toimintaa voidaan kehittää ja tehostaa. Johtokuntien toiminnassa päätöksenteon ei tulisi kuitenkaan perustua poliittisiin näkemyksiin, vaikkakin jäsenet valitsee poliittisin perustein valtuusto. Mallin uudistamisessa tulee arvioida liikelaitosten toimintaa osana toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja tehdä ratkaisuja sen perusteella. Kuntarakennemuutoksella voisi toteutuessaan olla huomattavia vaikutuksia myös liikelaitosten toiminnan laajuuden osalta. Kaupungilla on tehty jo liikelaitosten toimintaan liittyviä selvityksiä muutamien viimeisten vuosien aikana.

Toimitusjohtajien haastatteluissa kysyttiin osaksi samoja kysymyksiä, kuin liikelaitosten johtokuntien kyselyssä. Toimitusjohtajista kolme vastasi kyselyyn. Haastatteluissa kävi ilmi, että toimitusjohtajien mukaan todellinen virallinen päätösvalta jää käytännössä pieneksi, koska liikelaitosten on toimittava konserniohjeiden ja kaupunginhallituksen linjausten puitteissa. Toimitusjohtajien ja johtokunnan päätösvalta on kuitenkin oikeassa suhteessa ja delegointia on tehty kattavasti. Toimitusjohtajien mukaan johtokunnan pitäisi toimia strategisella tasolla ja valvoa, että liikelaitos saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Toimitusjohtajat kokevat, että heitä ei tueta/sparrata riittävästi johtokunnan taholta liikelaitoksen johtamisessa. Toimitusjohtajat kokevat myös, että johtokunta toimii liikelaitoksen johtamisessa/ohjauksessa sekä liiketaloudellisin perustein että poliittisin perustein. Poliitikko tuntuu vaikuttavan välillä yksit-

täisiä asioita käsiteltäessä. Toimitusjohtajat näkevät tärkeänä sen, että johtokuntaan valittaisiin liiketalouden ammattilaisia, koska se vie johtokuntatyötä enemmän ammattimaisen hallitustyöskentelyn suuntaan, joka taas tuo lisää näkökulmaa liikelaitoksen toiminnan kehittämiseen.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Kyselyyn vastanneiden liikelaitosten johtokuntien jäsenet olivat suurimmaksi osaksi sitä mieltä, että johtokunnalla on liikelaitoksen päätöksenteossa riittävästi vaikutusmahdollisuuksia. Ne, jotka olivat sitä mieltä, että johtokunnan vaikutusmahdollisuudet eivät ole riittävät, esittivät kehittämisajatuksina muun muassa selkeämmän budjettivallan antamista johtokunnalle, liikelaitoksen toiminnan laajempaa esittelyä, etukäteisvalmistelun lisäämistä, strategiasuunnitteluun osallistumista, koulutusta sekä johtokuntien ja lautakuntien tiiviimpää yhteistyötä.

Kuntalain 365/1995 1 luvun 1 §:n mukaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto. Valtuusto päättää esimerkiksi kunnan talousarviosta ja -suunnitelmasta. Liikelaitoksen johtokunnan tehtävänä on esittää valtuustolle liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma, josta valtuusto päättää osana koko kaupungin talousarviota. Liikelaitoksessa (tuottaja) valmistellaan talousarvio yhteistyössä tilaajan kanssa. Talouspäätösvalta on näin ollen lain mukaan valtuustolla ja tätä ei voida muuttaa. Johtokunnan tehtävät vastaavat pitkälti kaupunginhallituksen tehtäviä. Se, että liikelaitoksen johtokunnan tehtävät määritellään kuntalain 10 a luvussa ja se, että kaupunginvaltuusto on delegoinut melko laajasti päätösvaltaansa johtokunnalle, vahvistavat johtokunnan asemaa liikelaitoksen toiminnasta vastaavana elimenä. Itse havaitsin myös sen, että johtokunnan kuntalaissa määritellyistä tehtävistä esimerkiksi talousarvio ja tilinpäätös ovat virkamiesvalmistelua, jonka lopputulokset tuodaan johtokunnan hyväksyttäväksi. Näin tämä mielestäni kuuluukin tehdä, koska käytännössä johtokunnalla ei ole kompetenssia lähteä neuvottelemaan seuraavan vuoden sopimuksista ja operatiivisen toiminnan johtaminen kuuluu selkeästi toimitusjohtajan päätösvaltaan. Kunnallisen päätöksenteon prosessi perustuu valmisteluun, jossa valmistelun aikana ei juuri kes-

kustella luottamushenkilöiden kanssa tai julkisesti. Päätöksentekoketjun lopputuloksena on päätös johtokunnassa. (Rannisto, P-H. 2012, 28.; Kuntalaki 365/1995 1 §, 10 a luku)

Kuntalain 10 a luvun 87 c §:n mukaan johtokunnan tehtävänä on päättää liiketoiminnan kehittämisestä. Kuntalain 16 § mukaan hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosääntö määrittelee johtokunnalle sen tehtävät ja ratkaisuvallan. Tehtävät ovat jo melko laajat, mutta voisiko johtosääntöä vielä kehittää enemmän johtokunnan asemaa vahvistavaksi, muttei kuitenkaan operatiivisen toiminnan johtamisen kustannuksella? Johtosääntötyötä on tehty vuosien varrella ja johtosääntöjä uudistettu enemmän johtokunnan päätösvaltaa vahvistavaksi. Johtokunnan päätösvalta on mielestäni oikealla tasolla. Johtokunta päättää liikelaitoksen toiminnan ohjauksen ja valvonnan kannalta oleellisista asioista. Toimitusjohtajalla on oma päätösvaltansa ja johtokunta voi myös delegoida omaa päätösvaltaansa toimitusjohtajalle. Delegoimalla päätösvaltaa johtokunta osoittaa luottamusta toimitusjohtajaan ja organisaatioon ja sujuvoittaa näin päivittäistä toimintaa. (Kuntalaki 365/1995, 16, 87 c §:t)

Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosäännön 6 §:n 11 kohdan mukaan johtokunta hyväksyy liikelaitoksen strategisen asiakirjan. Pasi-Heikki Rannisto (2012) toteaa artikkelissaan ”Luottamushenkilön uusi strateginen rooli – luottaa, johtaa vai kehittää?”, että mikäli luottamushenkilöiden päätösvaltaa halutaan kasvattaa ja strategista roolia laajentaa, pitäisi heidän mielipiteitään kuulla silloin, kun valmistelu alkaa. Päätöksentekoprosessi tulisi mallintaa uudestaan ja luoda sen alkuun uusia tilaisuuksia käydä strategista keskustelua. Jouni Mutanen (2012) toteaa artikkelissaan ”Luottamushenkilöjohtaminen tämän päivän murroksessa”, että parhaimmillaan strategia-prosessi innostaa, tarjoaa luottamushenkilöille vaikutusmahdollisuuksia ja johtaa rohkeisiin tulevaisuuden valintoihin. Huonoimmillaan strategiatyö on pakkopullaa, pienen joukon väsynyttä puuhastelua ja itsestäänselvyyksien kirjaamista. Itse näen, että luottamushenkilöiden osallistaminen liikelaitoksen kehittämiseen lisää johdon ja luottamushenkilöiden välistä luottamusta ja vie johtokuntatyötä enemmän ammattimaiseen suuntaan. (Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosääntö 201, 6 §; Rannisto, P-H. 2012, 28.; Mutanen 2012, 53.)

Johtokuntien jäsenet ovat kyselyn mukaan hyvin tietoisia johtokunnan tehtävistä ja päämääristä. Ikäjakautuksen mukaan tarkasteltuna huonoimmin tehtävät ja päämäärät tuntevat 18–30-vuotiaat, mikä saattaa kuvata sitä, että kokemusta johtokuntatyöstä/politiikasta ei vielä ole. Jäsenet saattavat olla ensikertalaisia. Kyselyyn vastanneet johtokuntien jäsenet ovat myös suurimmaksi osaksi sitä mieltä, että kaupunki on järjestänyt riittävästi koulutusta johtokunnan jäsenenä toimimiseen. Myös toimialakohdasta koulutusta nähdään olleen riittävästi. Liikelaitoskohtaisessa vertailussa on kuitenkin hieman hajontaa, joka osaltaan saattaa kertoa siitä, että kyseiset henkilöt eivät ole osallistuneet koulutuksiin. Johtokuntien koulutusta johtokuntatyön alussa tulisi mielestäni korostaa ja velvoittaa kaikki jäsenet osallistumaan koulutuksiin. Lait ja käytännöt voivat muuttua, joten luottamushenkilön on oleellista pysyä ajan tasalla. Kuntalain 365/1997 10 a luvun 87 §:n mukaan kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Johtokunta päättää niistä keinoista, joilla valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet saavutetaan. Muut tehtävät määritellään johtosäännössä. Kuntalain ja johtosäännön mukaisista tehtävistä voidaan mielestäni korostaa talouteen ja strategiaan liittyviä tehtäviä. Näen strategian erittäin tärkeänä johtamisen välineenä, jolla liikelaitoksen tulevaisuuden suunta, ”tahtotila”, näytetään ja sen tavoittelemiseksi asetetaan mittarit ja niistä raportoidaan johtokuntaa tasaisin väliajoin. Johtokunta voi vaikuttaa liikelaitoksen toimintaan ja menestymiseen muun muassa strategian avulla. (Kuntalaki 365/1995, 87 §)

Kyselyyn vastanneet johtokuntien jäsenet ovat kuitenkin sitä mieltä, että johtokunnan päätösvaltaa pitäisi lisätä talouteen ja strategiaan liittyen. Jotkut johtokunnat halusivat myös henkilöstöasioihin ja operatiiviseen toimintaan lisää päätösvaltaa. Kuntalaissa ja kaupunginvaltuuston delegoimalla johtosäännöllä määritellään toimitusjohtajan päätösvalta, joka käytännössä tarkoittaa päivittäisen toiminnan järjestämistä ja johtamista. Johtosäännössä on määritelty toimitusjohtajan tehtäväksi esimerkiksi päättää liikelaitoksen organisaatiosta ja tehtävistä sekä päättää henkilöstön ottamisesta ja erottamisesta. Mielestäni on tärkeää, että päivittäisen toiminnan johtaminen jätetään toimitusjohtajalle, koska johtokunnan puuttuminen päivittäiseen toimintaan saattaisi vaikeuttaa toimintaa. Johtokunnan tehtävänä on nimenomaan ohjata ja val-

voa toimintaa antamalla strategisia linjauksia ja ”sparraamalla” liikelaitoksen johtoa. (Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosääntö 2013)

Kyselyyn vastanneiden johtokuntien jäsenten mukaan johtokunnan ja toimitusjohtajan välinen suhde on päätöksenteossa oikeassa suhteessa. Vain muutama vastaaja oli sitä mieltä, että johtokunnalla pitäisi olla enemmän päätösvaltaa, kuin toimitusjohtajalla. Tulos on mielestäni hieman ristiriitainen sen kannalta, että jotkut vastaajista halusivat lisää päätösvaltaa henkilöstöasioihin ja operatiiviseen toimintaan, jotka on määriteltä johtosäännöllä toimitusjohtajan tehtäviksi. Vastaajat olivat myös ehdottomasti sitä mieltä, että johtokunnat tukevat liikelaitoksen operatiivista toimintaa ja toimitusjohtajaa.

Johtokunnan ja toimitusjohtajan suhteeseen vaikuttaa oleellisesti se, onko johtokunnalle ja sen puheenjohtajalle kuntalain 51.3 §:n mukaisesti annettu johtosäännössä oikeus käyttää otto-oikeutta eli ottaa käsiteltäväkseen asia, joka on siirretty johtokunnan alaiselle viranhaltijalle. Toimivalta- ja alaisuussuhteiden kannalta otto-oikeuden antaminen on paikallaan. Liikelaitoksen johdon tulee kuitenkin nauttia johtokunnan luottamusta siinä määrin, että liikelaitoksen toimitusjohtajalla on operatiivisen johtamisen avaimet käsissään. Toimitusjohtajan tulisi kuitenkin pitää johtokunta ajan tasalla liikelaitoksen asioista riittävällä tasolla. Tampereella liikelaitokset esittelevät toimintaa ja kertovat ajankohtaisista asioista kokouksissaan joko otsikon ”Tiedoksi merkittävät asiat” tai ”Toimitusjohtaja katsaus” alla. Asioiden esittely ennen virallista päätöksentekoprosessia lisää johtokunnan luottamusta toimitusjohtajaan. (Kuntalaki 365/1995, 51 §)

Kyselyyn vastanneista 37 % oli sitä mieltä, että johtokunnan ja kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston välinen tehtävänjako ei ole selkeä. Epätietoisuutta korostaa myös se, että 34 % vastaajista ei osannut sanoa, onko kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston rooli selkeä suhteessa johtokuntaan. Tampereen kaupunginhallituksen johtosäännön 6–7 §:n mukaan kaupunginhallituksella on liiketoimintajaosto, jonka tehtävänä on muun muassa ohjata ja valvoa omistajana liikelaitoksia. Mitä tämä käytännössä tarkoittaa, ei ole avautunut vastaajille. Kehittämisajatuksina tähän roolien epäselvyyteen vastaajat ehdottavat esimerkiksi yhteistapaamista liiketoimintajaoston ja johtokunnan kesken, jossa selkiytettäisiin rooleja. Vastaajat toivovat selkeää mää-

rittelyä, mitkä asiat kuuluvat johtokunnalle, mitä asioita päättää liiketoimintajaosto ja mitä liiketoimintajaoston omistajaohjaus on. Tämä voitaisiin ratkaista esimerkiksi sillä, että liiketoimintajohtaja esittelee johtokunnalle, mitä käytännössä tapahtuu liiketoiminnan ohjaus -yksikössä, mitä liiketoimintajaostossa ja miten tämä kaikki vaikuttaa johtokuntaan. Toinen vaihtoehto on, että johtokunnan kokouksissa kaupunginhallituksen edustaja selventää asiaa johtokunnille. Vastaajat kokivat, että kaupunginhallituksen edustajan rooli on johtokunnan kokouksissa tarpeellinen. Kaupunginhallituksen edustaja toimii ikään kuin viestin tuojana ja viejänä johtokunnan ja kaupunginhallituksen välillä. Edustajalla on kokouksissa puhevalta, muttei äänivaltaa. (Tampereen kaupunginhallituksen johtosäntö 2013, 6–7 §:t)

Kysyttäessä vastaajilta omien oikeutensa ja vastuunsa tuntemuksesta johtokunnan jäsenenä, saatiin kaikkien liikelaitosten keskiarvoksi 3,9 (asteikko 2-5), jota voidaan pitää hyvänä tuloksena. Luottamushenkilön tulee toimia hallintolain 434/2004 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Luottamushenkilö on Tampereen kaupungin Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäinen valvonta -ohjeen mukaan kuntalain 75 §:n mukainen tilivelvollinen. Tilivelvollisuus kattaa johtamis-, ohjaus- ja seurantavastuun lisäksi tulostavastuun ja oikeudellisen vastuun. Luottamushenkilö on myös rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan rikosoikeudellisessa vastuussa toimiessaan luottamushenkilönä, poliittisessa vastuussa valitsijoilleen ja edustamalleen puolueelle sekä eettisessä vastuussa, jonka mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja se asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. (Hallintolaki 434/2006, 6–7 §:t; Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäinen valvonta -ohje 2013.)

Kuntalain 87 c §:n 6 momentin mukaan poliittisen suhteellisuuden vaatimusta ei tarvitse ottaa huomioon valittaessa kunnallisen liikelaitoksen johtokuntaa. Liikelaitoksen toiminnassa ja päätöksenteossa painottuu politiikkaa enemmän liikelaitoksen toimialan ja liiketalouden asiantuntemus. Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosäännön 5 §:n mukaan valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet. Toisin kuin lautakunnissa jäsenten ei tarvitse olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Koska kaupunginvaltuusto kuitenkin valitsee luottamushenkilöt johtokuntaan, ovat he näin ollen poliittisesti valittuja. Kyselyyn vastanneiden mielestä johtokunta toimii liikelaitoksen johtamisessa/ohjauksessa sekä liiketaloudellisin että poliittisin perustein. Vastaajat oli-

vat myös sitä mieltä, että liiketalouden asiantuntemusta tai alan asiantuntemusta löytyy johtokunnista vain osaksi. Liiketoimintajohtaja toteaa haastattelussa, että johtokuntien toiminnassa päätöksenteon ei tulisi perustua poliittisiin näkemyksiin. Tästä esimerkkinä liiketoimintajohtaja kertoo, että Tampereen Tietotekniikka Liikelaitoksen yksityistämisen täytäntöönpanossa liikelaitosmalliin sitoutunut johtokunta vaikeutti kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen tekemiä päätöksiä omalla toiminnallaan. Liikelaitoskohtaisesti on kuitenkin huomattavia eroja, mutta pääsääntöisesti politiikan vaikutus ei ole ollut päivittäisen toiminnan osalta merkityksellisessä roolissa. Yksittäisten asioiden kohdalla on kuitenkin ollut nähtävissä, että asioita on hoidettu politiikan kautta ”taustalla”. (Kuntalaki 365/1995, 87 c §; Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosäntö 2013, 5 §)

Toimiakseen kuten osakeyhtiön hallitus, tulisi johtokuntaan valita liiketalouden ja alan ammattilaisia nykyistä vahvemmin. Haastattelujen mukaan ongelmana asiassa lienee se, ettei kaikkiin johtokuntiin riitä näitä ammattilaisia ja liiketaloudellinen johtaminen jää toimitusjohtajan ja organisaation tehtäväksi. Yritysmäinen johtaminenhan on parhaimmillaan sitä, että tilanteet ennakoidaan ja tulevaisuutta rakennetaan estäen uhat tai käännetään ne mahdollisuuksiksi. Myös liikelaitosta tulee pyrkiä johtamaan liikelaitoksen palvelujen käyttäjien näkökulmasta laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Koen, että kuten yksityisen yrityksenkin hallituksen, on liikelaitoksen johtokunnan ympäristöön reagointi välttämätöntä hengissä säilymisen kannalta. Liikelaitos on osa kuntaa ja kantaa ”kortensa kehoon” taloudellisen toimintansa osalta. On huomioitavaa, että myös kunta voi joutua taloudellisiin vaikeuksiin samoin kuin yritysikin. Huonosti johdettu ja toimintaedellytyksiltään huono liikelaitos voi taloudellisilla mittareilla mitattuna tehdä konkurssin, vaikkakin kunta ei juridisesti voi tehdä konkurssia. Tämän vuoksi liikelaitoksen yritysmäinen johtaminen on liikelaitoksen ja koko kuntakonsernin menestymisen kannalta tärkeää. Pienistä puroista syntyy suuria jokia. Tampereen kaupungin liiketoimintajohtaja toteaa haastattelussa, että liikelaitoksen johtamisen kannalta liikelaitoksena toimiminen antaa enemmän johtamiseen liittyviä mahdollisuuksia. (Lauslahti 2003, 56)

Toimitusjohtajien haastatteluissa kävi ilmi, että jotkut toimitusjohtajista kokevat, että he eivät saa riittävästi tukea johtokunnalta liikelaitoksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kovat ja kovenevat tavoitteet vaativat uusia strategisia linjauksia, jossa myös or-

ganisaatio saattaa muuttua. Tällöin tullaan siihen kysymykseen, toimiiko johtokunta liiketaloudellisin perustein ja liikelaitosta ”sparraavana” toimielimenä, jos kaikkia muutoksia vastustetaan voimakkaasti. Onko johtokunta tällöin sisäistänyt oman roolinsa ja yhteisen tavoitteen liikelaitoksen toiminnan kustannustehokkaaseen ja laadukkaaseen johtamiseen? Osa toimitusjohtajista on myös sitä mieltä, että johtokunnan käytännön päätösvalta jää suhteellisen pieneksi, koska johtokunta toimii kaupunginhallituksen ja toimitusjohtajan valtuuksien välissä. Esimerkiksi liikelaitosten tulevaisuuden selvittämishankkeista päättää kaupunginhallitus. Prosessi usein kuitenkin käynnistyy liikelaitoksesta itsestään ja johtokunta voi näin ollen vaikuttaa strategisten linjausten avulla liikelaitoksen tulevaisuuteen.

Liiketoimintajohtaja toteaa haastattelussa, että Tampereen kaupungin tulee arvioida liikelaitosten toimintaa osana toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja tehdä ratkaisuja sen perusteella. Esimerkiksi kuntarakennemuutoksella voisi toteutuessaan olla huomattavia vaikutuksia myös liikelaitosten toiminnan laajuuden osalta. Tampereella pitäisi olla liikelaitoskohtaiset visiot toiminnan tulevaisuudesta, joiden pohjalta liikelaitokset toimintaansa kehittäisivät. Tätä työtä on tehty nykyisten liikelaitosten osalta laajoissa selvityksissä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tutkimuksen mukaan kunnallisen liikelaitoksen rooliin liikelaitoksen johtamisessa ja päätöksenteossa löytyi kehittämiskohteita. Johtokunnan jäsenet kokevat vaikutusmahdollisuutensa suurimmaksi osin riittäviksi, mutta johtokunnan vaikutusmahdollisuuksia voisi lisätä esimerkiksi riittävällä tiedottamisella ja osallistamisella asioiden valmisteluun. Johtokunnan päätösvaltaa voidaan myös osaltaan lisätä johtosääntöä uudistamalla eli käytännössä valtuusto delegoisi tietyissä asioissa enemmän päätösvaltaa liikelaitoksen johdolle. Niitä asioita, joista valtuusto lain mukaan päättää, ei kuitenkaan voida johtokunnalle delegoida. Johtokunnat voivat myös pohtia, mitä asioita he delegoivat toimitusjohtajalle. Se, että johtokunta pidättää itsellään oikeuden päättää kaikista asioista, voi kylläkin vaikeuttaa toimintaa ja tämän ei luulisi olevan johtokunnankaan kannalta tarkoituksenmukaista.

Johtokuntien jäsenet ovat melko hyvin tietoisia johtokunnan tehtävistä sekä omista tehtävistään. Johtokunnat vaihtuvat kahden vuoden välein ja, jotta sekä vanhat jäsenet että uudet jäsenet tietävät johtokunnan roolin, tulee perehdyttämistilaisuuksia jär-

jestää jatkossakin aina johtokuntien vaihduttua. Johtokunnan ja liikelaitoksen toiminnan ohjauksen ja valvonnan kannalta on tärkeää, että johtokuntaan jatkossa valittaisiin liiketaloutta tai liikelaitoksen alaa tuntevia henkilöitä. Tällä hetkellä näyttää siltä, että näitä ammattilaisia ei ole tarpeeksi. Kaupungin virkamiehet eivät sinänsä tähän voi vaikuttaa, koska johtokuntien jäsenet valitsee valtuusto. Keskustelun asiaa politiikan kanssa voi tuki aloittaa.

Kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston roolia tulee mielestäni täsmentää johtokuntiin nähden. Tässä näkisin ratkaisuksi sen, että liiketoimintajohtaja käy liikelaitosten johtokunnissa kertomassa liiketoimintajaoston roolista sekä konsernihallinnon liiketoiminnan ohjauksen roolista. Koska liiketoimintajaosto ohjaa ja valvoo myös kaupungin yhtiöitä ja säätiöitä, joita on yli 40, ei ole tarkoituksenmukaista järjestää yhteistä tapaamista kaikkien kanssa.

Johtokuntajärjestelmän uudistaminen sai jonkun verran kannatusta kyselyssä ja osa vastaajista ei osannut sanoa pitäisikö sitä uudistaa. Itse luen tuloksen siten, että joitakin kehittämistoimenpiteitä pitäisi tehdä. Teoriassa olisi mahdollista esimerkiksi järjestää liikelaitosten johtaminen ja päätöksenteko siten, että liikelaitoksilla olisi yksi yhteinen johtokunta, joka päättäisi lain ja johtosäännön mukaisista asioista. Toisessa vaihtoehdossa kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto toimisi johtokuntien päätöksentekuelimenä. Tämä vaatisi ehdottomasti sen, että liiketoimintajaostoon valittaisiin liiketalouden ammattilaisia päättämään asioista, kuten osakeyhtiön hallituksessa. Vahvistaisiko tämä päättäjän roolia, oli se sitten johtokunta, liiketoimintajaosto tai toimitusjohtaja vai veisikö tämä malli päätöksentekoa liikaa liikelaitoksen johdolle?

9 TULEVAISUUDEN NÄKYMIÄ

Kuntien taloustilanne on ollut ankea viime vuosina. Maailmantaloudessa näkyy kuitenkin piristymisen merkkejä ja hidas kasvu on alkanut. Tämä vaikuttaa myös kuntien talouteen. Tampereen kaupungin talousarvion ja taloussuunnitelman 2013–2017 mukaan vuoden 2014 kaupungin nettomenot kasvavat 3,2 % vuoden 2013 alkuperäi-

seen talousarvioon nähden. Tämä tuo haasteita koko kaupungin organisaatiolle, myös liikelaitoksille. Johtokuntien rooli liikelaitoksen ohjauksessa ja valvonnassa korostuu. Liikelaitosten operatiivisen johdon ja johtokunnan tulee löytää yhdessä keinoja toiminnan tehostamiseen ja tätä kautta säästöihin. Liikelaitosten tulee huomioida toiminnassaan kaupungin kokonaisuus ja toimia osaltaan kaupunkistrategiassa esitettyjen päämäärien toteuttamisen edellyttämin tavoin. (Tampereen kaupungin talousarvio ja taloussuunnitelma 2013–2017, 17–18.)

Tulevaisuuden ratkaisuihin kunnan hallinnon osalta voi vaikuttaa myös kuntalain kokonaisuudistus. Valtioneuvosto käynnisti kuntalain kokonaisuudistuksen 3.7.2012 asettamalla valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän ja 4 valmistelujaostoa. Tavoitteena on, että uusi kuntalaki tulisi voimaan vuoden 2015 alusta. Toimielimet ja johtaminen -jaoston tehtävänä on valmistella erityisesti kunnan poliittista ja ammatillista johtamista, toimielimiä sekä kuntakonsernin ja yhteistoimintaorganisaatioiden ohjausta koskevat ehdotukset. Kunnat ja markkinat jaoston tehtävänä on valmistella tarvittavat säännökset, joilla selkeytetään EU-kilpailuoikeuden vaikutuksia kuntien toimintaan, erityisesti kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan mahdollisuuksiin tukea yritystoimintaa. Hallinnon ja ministeriötyöryhmän jatkolinjauksina syyskuussa 2013 Toimielimet ja johtaminen -jaoston osalta oli muun muassa, että kunta-laissa säädettäisiin yleisesti kunnan toimielinorganisaation vaihtoehtoista malleista. Kunta voisi päättää niiden käyttöönotosta. (Kunnat.net www-sivut 2014; Kuntalain kokonaisuudistuksen jatkolinjauksia 2014.)

Kuntauudistukseen liittyvä Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu -selvitystyön loppuraportti luovutettiin 28.1.2014 seudun kuntien edustajille. Selvityksen ensimmäisessä vaihtoehdossa perustettaisiin uusi kaupunki kaupunkiseudun nykyisistä kahdeksasta kunnasta (Kangasala, Pirkkala, Ylöjärvi, Lempäälä, Tampere, Orivesi, Nokia ja Vesilahti). Toisessa vaihtoehdossa on kyseessä kaksitasoinen hallintojärjestelmä, jossa päätösvaltaa on molemmilla tasoilla. Seutukaupunkitason valtuusto päättäisi kaupunkiseudun toiminnallisuuden kannalta keskeiset asiat ja kaupunkitason valtuustossa päätettäisiin muut asiat. Joka tapauksessa kumpikin vaihtoehto tulisivat vaikuttamaan liikelaitoksien ja sen johtokuntien asemaan. (Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu -loppuraportti 2014)

Liikelaitoskohtaisista uudistuksista mainittakoon muun muassa Tampereen Vesi Liikelaitoksen ja Tampereen Logistiikka Liikelaitoksen muutokset. Tampereen Veden osalta toimintamuodon muutosta koskevat selvitykset saatetaan päätökseen vuoden 2014 aikana liiketoiminnan ohjauksen kanssa. Seudullisen yhteistyön ensisijaisena tavoitteena on saada aikaan seudullinen vesihuoltolaitos. Tampereen kaupunginvaltuuston 18.11.2013 § 278 hyväksymän talousarvion toiminnallisen tavoitteen perusteella käynnistettiin vuoden 2014 alussa Tampereen Logistiikka Liikelaitoksen organisointitavan selvitystyö, jonka on tarkoitus valmistua vuoden 2014 aikana. (Tampereen kaupungin talousarvio 2014, 115.; Tampereen kaupunginvaltuuston päätös 18.11.2013 § 278)

Tampereen kaupungin toimintamallia (tilaaja-tuottaja -malli, pormestarimalli, asiakaslähtöisyyden malli) arvioidaan vuonna 2014. Kehittämisehdotukset ja loppuraportti tehdään vuoden loppuun mennessä. Tämä saattaa osaltaan tuoda kaupungin päätöksentekojärjestelmään muutoksia tai ainakin kehittämistoimenpiteitä.

Hallituksen esityksestä 32/2013 vp. kuntalakia muutettiin siten, että jos kunta tai kuntayhtymä on ennen tämän lain voimaantuloa hoitanut tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan tai kuntayhtymän on viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua. Liiketoimintajohtaja kertoi, että Tampereen nykyisten liikelaitosten osalta ei ole yhtiöittämispakkoa. Asiaan liittyvät periaatteet ovat olleet tiedossa jo 2000-luvulla ja niihin on varauduttu ennakoiden. Käytännössä tämä on tarkoittanut mm. liikelaitosten ulosmyynnin tietoista rajoittamista ja välttämättä tarjouskilpailuihin osallistumista. Toisaalta Tampereen kaupungin Sähkölaitos yhtiöitettiin ainakin jossain määrin myös mahdollista yhtiöittämispakkoa ennakoiden. Samoin Tampereen Tietotekniikkakeskuksen yksityistämisen taustalla olivat argumentit liikelaitosmallin soveltumattomuudesta, kun toimitaan kilpailuilla markkinoilla. (HE 32/2013 vp.)

10 LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI

Opinnäytetyöni itselleni ja työlle asettamat tavoitteet toteutuivat. Sain Tampereen kaupungin liikelaitosten johtokuntien jäsenille tehdystä kyselystä hyvän vastausprosentin ja pääsin näin ollen vertailemaan tuloksia riittävällä luotettavuudella. Liiketoimintajohtajan, apulaiskaupunginlakimiehen ja toimitusjohtajien haastattelut täydensivät ja tukivat tutkimusaineistoa sekä osittain myös teoriaa. Toimitusjohtajien haastatteluista tuli esiin joitakin mielenkiintoisia näkökulmia. Esimerkkinä johtokuntien päätösvallan riittävyys ja johtokunnan antama tuki toimitusjohtajalle/operatiiviselle toiminnalle. Johtokunnan roolista liikelaitoksen johtamisessa ja päätöksenteossa voisi tehdä jopa kokonaan oman tutkimuksen toimitusjohtajien näkökulmasta katsottuna. Aihe on itsessään jo laaja, joten mielestäni sain koottua työhöni hyvin ydinasiat johtokuntien päätösvallasta sekä lain, oikeuskirjallisuuden että johtokuntien näkökulmasta.

Työni toimeksiantaja, Tampereen kaupungin liiketoiminnan ohjaus, asetti kyselyyn muutaman oman kysymyksen, jotka eivät sinänsä vastaa työn tutkimuskysymyksiin. Kyselyn tulosten perusteella johtokunnan rooliin liittyen löytyi kehittämiskohteita. Kysymysten ja niistä saatujen tulosten perusteella työn toimeksiantaja, liiketoiminnan ohjaus, saa hyödyllistä tietoa johtokuntien jäsenten kokemuksista ja mielipiteistä johtokunnan rooliin ja johtokuntatyöhön liittyen. Liiketoiminnan ohjaus tulee hyödyntämään tuloksia johtokuntatyön kehittämisessä. Myös toimitusjohtajat ja kyselyyn vastanneet voivat käyttää tuloksia ja kehittämisajatuksia johtokuntatyön parantamiseen.

Esittelin johtokuntakyselyn tulokset liikelaitosten toimitusjohtajien kokouksessa 20.3.2014 ja tuloksista oltiin mielestäni aidosti kiinnostuneita. Kyselyn tulokset on lähetetty liikelaitosten johtokuntien jäsenille sekä toimitusjohtajille mahdollista johtokuntakäsittelyä varten.

LÄHTEET

- Anttiroiko, A-V, Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere University Press.
- Hallintolaki. 2003. L 6.6.2003/434
- Hallituksen esitys 8/2006
- Hallituksen esitys 263/2006
- Hallituksen esitys 32/2013
- Hallituksen esitys 40/2013
- Hannus, A., Hallberg, P. & Niemi, A.E. 2009. Kuntalaki. Verkkokirja. <http://verkkokirjahylly.sanomapro.fi.lillukka.samk.fi>
- Harjula, H. 2008. Kunnan kokousmuisti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2007. Kuntalaki -tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum
- Heuru, K. 2001. Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2013. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum
- Jyväskylän yliopiston www-sivut 2013. Viitattu 21.10.2013. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat/tapaustutkimus>
- Kaupunkikonsernin ohjaus ja johtaminen 2013. Tampereen kaupungin sisäinen materiaali.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013. Yleisohje kunnallisen liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsittelystä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kjelin, E. & Kuusisto, P-C. 2003. Tulokkaasta tuloksentekijäksi. Helsinki: Talentum.
- Kunnat.net www-sivut 2013. Viitattu 12.1.2014.
- Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö 9/2006. Viitattu 25.1.2014. <http://www.intermin.fi/julkaisu/092006>

Kuntalain kokonaisuudistuksen jatkolinjaukset. Valtiovarainministeriön julkaisu 2014. Viitattu 1.3.2014.
http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/09_kuntalakiuudistus/index.jsp

Kuntalaki. 1995. L 17.3.1995/365 muutoksineen
 Kuntaliiton yleiskirje 19/80/2007. Kunnat.net www-sivut 2013. Viitattu 18.1.2014.
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2007/Sivut/Yleiskirje-19-80-2007-Kuntakonsernia-ja-kunnallista-liikelaitosta-koskeva-saantely-kuntalaissa-15.5.2007-alkaen.aspx>

KvaliMOTV www-sivut 2013. Viitattu 21.10.2013.
<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/index.html>

Lauslahti, S. 2003. Menestyvä kunta, kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. Helsinki: WSOY

Michelsson, K. 2014. Liiketoimintajohtaja, Tampereen kaupunki. Sähköpostihaastattelu 12.3.2014. Muistiinpanot haastattelijan hallussa.

Mutanen, J. 2012. Luottamushenkilöjohtaminen tämän päivän murroksessa. Teoksessa Luottamushenkilön käsikirja. EU: UNIpress

Mäenpää, O. 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.

Osakeyhtiölaki. 2006. L 21.7.2006/624 muutoksineen

Perustuslaki. 1999. L 11.6.1999/731 muutoksineen

Rannisto, P-H. 2012. Luottamushenkilön uusi strateginen rooli – luottaa, johtaa vai kehittää? Teoksessa Luottamushenkilön käsikirja. EU: UNIpress.

Saari, R. 2014. Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu -loppuraportti. Viitattu 1.3.2014.
http://www.tampere.fi/material/attachments/e/6MxkG1ABZ/elinvoimaintampereenkaupunkiseutu_tulevaisuudenvaihtoehdotvaikutuksineen.pdf

Salisma, R. 2013. Luottamushenkilön asema ja päätöksenteko -koulutusmateriaali. Viitattu 25.1.2014.
<http://www.tampere.fi/hallintojatalous/paatoksenteko/luottamushenkilot.html>

Säilä, E., Hellén-Toivanen, P., Pakkanen, K., Kääriäinen, A. & Urrila, A. 2008. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Tampereen Ateria Liikelaitoksen johtokunnan päätös 19.2.2013 § 13. Viitattu 25.1.2014. <http://ktweb.tampere.fi/>

Tampereen kaupunginhallituksen päätös 21.6.2010 §:t 336–337

Tampereen kaupunginhallituksen päätös 3.9.2012 § 354

Tampereen kaupunginhallituksen päätös 22.4.2013 § 252

Tampereen kaupunginvaltuuston päätös 18.6.2008 § 168

Tampereen kaupunginvaltuuston päätös 16.9.2009 § 207

Tampereen kaupunginvaltuuston päätös 18.11.2013 § 278

Tampereen kaupunginhallituksen päätös 30.1.2012. Tampereen kaupungin hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta -ohje. Päivitetty 19.3.2013. Viitattu 18.1.2014.

<http://www.tampere.fi/hallintojatalous/organisaatio/konsernihallinto/sisaintarkastus.html>

Tampereen kaupungin hallintosääntö 2013. Viitattu 25.1.2014.

<http://www.tampere.fi/hallintojatalous/paatoksenteke/saannot/johtosaannot.html>

Tampereen kaupungin liikelaitosten johtosääntö 2013. Viitattu 18.1.2014.

<http://www.tampere.fi/hallintojatalous/paatoksenteke/saannot/johtosaannot.html>

Tampereen kaupungin talousarvio ja taloussuunnitelma 2014–2017. Tampere: Juvenes Print Yliopistopaino Oy.

http://www.tampere.fi/material/attachments/t/6LSjE6v3e/Talousarviokirja.pdf_net_28112013.pdf

Tampereen kaupungin konsernimääräys vuoden 2014 vuosisuunnitelmien laadinnasta. Sisäinen ohje.

Tampereen kaupungin www-sivut 2013. Viitattu 12.1.2014. <http://www.tampere.fi>

Tampere toimii -materiaali 2013. Tampereen kaupungin esite. Viitattu 12.1.2014.

http://www.tampere.fi/material/attachments/k/5oFNC8d38/U_TreToimii_esite_180x180_FI_2013.pdf

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma

LIIKELAITOSTEN JOHTOKUNTIEN KYSELY HELMIKUU 2014

Vastaukset tulevat liiketoiminnan ohjauksen käyttöön ja kyselyn tavoitteena on liikelaitosten johtokuntatyön kehittäminen. Tulokset ovat myös osana Tampereen Infra Liikelaitoksen johtokunnan sihteerin Tytti Marttilan oikeustradenomin opinnäytetyötä.

Kysely tehdään anonymisti ja kyselyyn vastaamiseen menee aikaa noin 10 minuuttia. Vastausaikaa on 27.2.2014 saakka.

Taustakysymykset

Ikä

18-30

31-40

41-50

51-60

61-70

Yli 70 v.

Sukupuoli

Mies

Nainen

Liikelaitos, jonka johtokuntaan kuulut

Tampereen Ateria Liikelaitos

Tampereen Infra Liikelaitos

Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos

Tampereen Logistiikka Liikelaitos

Tampereen Tilakeskus Liikelaitos

Tullinkulman työterveys Liikelaitos

Tampereen Vesi Liikelaitos

Johtokunnan tehtävät

1. Oletko tietoinen liikelaitoksen johtokunnan tehtävistä ja päämääristä?
Erittäin hyvin
Hyvin
Kohtalaisesti
Huonosti
2. Tunnetko oikeutesi ja vastuusi johtokunnan jäsenenä?
Erittäin hyvin
Hyvin
Kohtalaisesti
Huonosti
3. Onko kaupunki järjestänyt riittävästi johtokunnan jäsenenä toimimiseen liittyvää koulutusta?
Kyllä
Ei
4. Onko liikelaitos antanut toimialakohtaista koulutusta/tiedotusta riittävästi?
Kyllä
Ei

Johtokunnan rooli ja päätösvalta

5. Koetko johtokunnan vaikutusmahdollisuudet riittäviksi päätöksenteossa?
Kyllä
Ei
En osaa sanoa
6. Jos vastasit edelliseen ei, miten vaikutusmahdollisuuksia voisi lisätä?
7. Minkälaisiin asioihin johtokunnalla pitäisi olla enemmän päätösvaltaa?
Talousasioihin
Henkilöstöasioihin
Strategiaan
Operatiiviseen toimintaan
En osaa sanoa
8. Onko kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston rooli selkeä suhteessa johtokuntaan?
Kyllä
Ei

En osaa sanoa

9. Jos vastasit edelliseen ei, mitä asialle pitäisi tehdä?

10. Onko kaupunginhallituksen edustajan rooli johtokunnan kokouksissa tarpeellinen?

Kyllä

Ei

En osaa sanoa

11. Onko johtokunnan ja toimitusjohtajan päätösvalta oikeassa suhteessa edustamassasi liikelaitoksessa?

Kyllä

Ei, toimitusjohtajalla pitäisi olla enemmän päätösvaltaa

Ei, johtokunnalla pitäisi olla enemmän päätösvaltaa

En osaa sanoa

12. Tukeeko edustamasi johtokunta riittävästi liikelaitoksen operatiivista toimintaa/toimitusjohtajaa?

Kyllä

Ei

En osaa sanoa

13. Toimiiko edustamasi johtokunta liikelaitoksen johtamisessa/ohjauksessa?

Liiketaloudellisin perustein (vrt. osakeyhtiön hallitus)

Poliittisin perustein

Molempia

En osaa sanoa

14. Onko edustamassasi johtokunnassa jäseninä liiketalouden tai kyseisen liikelaitoksen alan ammattilaisia?

Kyllä

Osaksi

Ei

En osaa sanoa

15. Pitäisikö johtokuntajärjestelmää uudistaa?

Kyllä

Ei

En osaa sanoa

16. Jos vastasit edelliseen kyllä, niin miten järjestelmää tulisi uudistaa?

LIIKETOIMINTAJOHTAJAN JA APULAISKAUPUNGINLAKIMIEHEN
HAASTATTELUKYSYMYKSET

1. Kuntalain uudistuksen 2007 vaikutukset (edut ja haitat) Tampereella?
2. Onko nykyinen malli Tampereella toimiva (liikelaitoksilla omat johtokunnat)?
3. Onko tätä mallia mahdollista/tarvetta uudistaa? Ja jos on, niin miten?
4. Jos kunta on ennen tämän lain voimaantuloa hoitanut tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan on viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua. Onko Tampereella tällaista tilannetta, että joku liikelaitoksista pitäisi yhtiöittää lain perusteella?
5. Onko liikelaitoksista vireillä selvityksiä?
6. Onko kunnallisen liikelaitoksen rooli mielestäsi liikelaitoksen johtamisessa ja päätöksenteossa riittävällä tasolla?
7. Ovatko johtokunnan tehtävät oikeassa suhteessa kaupunginvaltuuston ja liiketoimintajaoston tehtäviin?
8. Onko johtokunnan roolia liikelaitoksen päätöksenteossa tarvetta vahvistaa?

LIIKELAITOSTEN TOIMITUSJOHTAJIEN HAASTATTELUKYSYMYKSET

1. Koetko johtokunnan vaikutusmahdollisuudet riittäviksi päätöksenteossa?
2. Onko johtokunnan ja toimitusjohtajan päätösvalta oikeassa suhteessa edustamassasi liikelaitoksessa? Jos ei, niin mistä asioista johtokunnan tulisi päättää ja missä asioissa delegoida päätösvaltaa toimitusjohtajalle?
3. Tukeeko liikelaitoksen johtokunta riittävästi operatiivista toimintaa/toimitusjohtajaa (vrt. osakeyhtiön hallitus)?
4. Toimiiko johtokunta liikelaitoksen johtamisessa/ohjauksessa mielestäsi:
 - a. Liiketaloudellisin perustein (vrt. osakeyhtiön hallitus)
 - b. Poliittisin perustein
 - c. Molempia
 - d. En osaa sanoa
5. Onko johtokunnassa jäsenenä liiketalouden tai kyseisen liikelaitoksen alan ammattilaisia?
6. Pitäisikö johtokuntajärjestelmää uudistaa? Jos vastasit kyllä, niin miten?