



Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunta University of Applied Sciences

HEIDI SÄRKIPAJU

Päätöksenteko Pomarkun kunnan sivistystoimessa

JOHTAMISEN JA PALVELULIIKETOIMINNAN YAMK-
TUTKINTO-OHJELMA
2022

Tekijä Särkipaju, Heidi	Julkaisun laji Opinnäytetyö, ylempi AMK	Päivämäärä marraskuu 2022
	Sivumäärä 96+15	Julkaisun kieli Suomi
Julkaisun nimi Päätöksenteko Pomarkun kunnan sivistystoimessa		
Tutkinto-ohjelma Johtamisen ja palveluliiketoiminnan tutkinto-ohjelma YAMK		
<p>Kehittämistyön tarkoituksena oli perehtyä kunnallishallinnon päätöksentekoprosesseihin ja siihen liittyviin prosessin vaiheisiin, joiden avulla kunta pystyy tuottamaan hyvän hallintotavan mukaisia päätöksiä. Yhtenä tavoitteena oli perehtyä julkisen johtamisen malleihin ja mallien pääpiirteisiin. Kehittämistyön yhteydessä perehdyttiin päätöksentekoprosesseihin sekä johtamismalleihin ja luotiin selkeä vastuunjako Pomarkun kunnan sivistystoimen päätöksentekoon. Työn teoriaosuudessa avattiin kunnallisen päätöksenteon teoreettista taustaa, sivistyksen toimialan tehtäväkenttää sekä julkisen johtamisen malleja.</p> <p>Kehittämistyön tuotoksena, konstruktiona, toteutettiin Pomarkun kunnan sivistystoimelle toimintaohje. Toimintaohjeen avulla selkeytettiin toimivallan jakoa, johtamisjärjestelmää sekä päätöksentekoprosesseja sivistystoimessa. Pomarkun kunnan hallintosäännön määräyksiä tarkennettiin sivistystoimen toimintaohjeen kautta. Kehittämistyö toteutettiin konstruktiiivinen tutkimus. Tutkimustapana oli laadullinen tutkimus. Tiedonkeruumenetelminä käytettiin dokumenttianalyysiä sekä avoimia haastatteluita. Kehittämistehtävän ensimmäisessä vaiheessa toteutettiin dokumenttianalyysin pohjalta toimintaohjeen ensimmäinen versio. Ensimmäistä toimintaohjeen versiota muokattiin myöhemmin haastatteluiden pohjalta. Toimintaohjeen lopullinen versio syntyi peilaamalla dokumenttianalyysin ja haastatteluiden pohjalta tehtyä toimintaohjetta lainsäädäntöön.</p>		
Avainsanat kunnallinen päätöksenteko, toimintaohje, toimivalta		

Author Särkipaju, Heidi	Type of Publication Master's thesis	Date November 2022
	Number of pages 96+15	Language of publication: Finnish
Title of publication Decision-making in local education and culture department of the municipality of Pomarkku		
Degree programme Degree Program in Management and Service Business (Master's Degree)		
<p>The aim of this development work is to familiarize itself with the decision-making processes of the municipal administration and the aspects of the administration, when the municipality initiates it, it can produce a decision in accordance with goodwill. One purpose of this development work is to become familiar with the models of public management and the main features of the models. In connection with the development work, the decision-making processes and management models are intended to create a strengthening division of responsibilities for the decision-making of Pomarkku municipality's local education and culture department. In the theoretical part of the work, the theoretical background of municipal decision-making, the task field of the education sector and models of public management have been opened.</p> <p>As a result of the development work, as a construction, an operating manual has been implemented for the local education and culture department of the municipality of Pomarkku. The purpose of the operating instructions is to clarify the division, management system and decision-making processes in local education and culture department. The operating instructions of the local education and culture department are to specify the regulations of the municipality's administrative regulations. Development work is done as constructive research. The research method is qualitative research. Document analysis and open interviews have been used as data collection methods. The first version of the operating instructions has been produced based on the analysis of the development task. The first version of the operating instructions was later modified based on the interviews. The final version of the operating instructions has been created by mirroring the code of conduct created based on document analysis and interviews into the legislation.</p>		
Keywords the decision-making in the municipal administration, directive, jurisdiction		

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
2 KOHDEORGANISAATION ESITTELY	7
2.1 Pomarkun kunta	7
2.2 Luottamuselimet.....	7
2.3 Henkilöstöorganisaatio.....	9
2.4 Sivistyksen toimiala	10
2.5 Sivistyksen toimialan henkilöstöorganisaatio	11
2.6 Kuntien talous	12
3 KEHITTÄMISTYÖN TAUSTA JA TARKOITUS	14
3.1 Kehittämistyön tausta.....	14
3.2 Kehittämistyön tarkoitus, tavoitteet ja tutkimuskysymykset	17
3.3 Kehittämistyön viitekehys.....	19
3.4 Tutkimustapa.....	20
3.5 Lähestymistapa.....	22
3.6 Konstruktiivinen tutkimusprosessi.....	23
3.7 Tiedonkeruumenetelmät.....	25
3.8 Eettisyys kehittämissä	26
4 KUNNALLISHALLINTO.....	27
4.1 Kuntien toimintaa ohjaava lainsäädäntö	27
4.2 Kunnan ydintehtävät	29
4.3 Sivistystoimen tehtävät	31
4.3.1 Varhaiskasvatus	32
4.3.2 Esiopetus	32
4.3.3 Perusopetus ja aamu- ja iltapäivätoiminta	33
4.3.4 Lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus	34
4.3.5 Kulttuuri- ja kirjastotoiminta	35
4.3.6 Liikuntapalvelut	36
4.3.7 Nuorisopalvelut.....	37
4.4 Lainsäädännön edellyttämä hyvä hallinto	38
5 JULKINEN JOHTAMINEN.....	41
5.1 Julkisen johtamisen mallit.....	41
5.2 Perinteinen julkinen johtaminen	42
5.3 Uusi julkinen johtaminen	44
5.4 Julkisen hallinnan malli.....	46

5.5	Prosessijohtaminen julkishallinnossa.....	49
5.5.1	Prosessien kuvaaminen.....	50
5.5.2	Kuntaorganisaation eri muodot.....	53
6	PÄÄTÖKSENTEKO KUNNASSA	54
6.1	Päätöksentekoprosessi.....	54
6.1.1	Vireilletulo	56
6.1.2	Valmistelu.....	57
6.1.3	Päätöksenteko	58
6.1.4	Tiedoksianto ja täytäntöönpano.....	59
6.2	Julkisuusperiaate ja salassapito	60
6.3	Muutoksenhaku	63
7	TIEDONKERUUN ANALYSOINTI.....	66
7.1	Kohti tutkimusvaihetta	66
7.2	Konstrukttiivinen tutkimusprosessi ja tiedonkeruu.....	67
7.3	Dokumenttianalyysi	68
7.4	Asiantuntijahaastattelut	72
8	SIVISTYSTOIMEN TOIMINTAOHJE	75
8.1	Yleistä sivistystoimen toimintaohjeesta.....	75
8.2	Päätöksenteko rekrytointiprosessissa	76
8.3	Tuen tarjoaminen varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa	78
8.4	Erityisen tuen päätökset perusopetuksessa.....	80
9	YHTEENVETO JA POHDINTA	83
	LÄHTEET	
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Tämän kehittämistyön kohdeorganisaatio on Pomarkun kunta, sivistyksen toimiala. Sivistyksen toimialan alaisuuteen kuuluvat varhaiskasvatus, esiopetus, perusopetus, aamu- ja iltapäivätoiminta, lukiokoulutus, liikunta, ja kirjastotoiminta, liikuntapalvelut sekä nuorisopalvelut. Sivistyksen toimiala tuottaa suurimman osan kunnan palveluista sekä ydinprosesseista.

Pomarkun kunnan organisaatorakenteessa on tapahtunut viimeisten vuosien aikana paljon sekä rakenteellisia että henkilöstöön kohdistuneita muutoksia. Muutoksien myötä päätöksentekoprosessien tarkentaminen sekä toimivallan uudelleen tarkastelu, etenkin viranhaltijoiden osalta, on tullut ajankohtaiseksi. Kehittämistyön lopputuotoksena luodaan Pomarkun kunnalle sivistystoimen toimintaohje, joka tarkentaa osaltaan kunnassa käytössä olevaa hallintosääntöä. Sivistystoimen toimintaohjeessa määritellään toimivallanjako, päätökseen liittyvä säädöstausta sekä tarve viranhaltijapäätökselle.

Kehittämistyön teoriaosuudessa perehdytään kuntien sivistystoimelle asetettuihin la- kisääteisiin sekä vapaaehtoiisiin tehtäviin ja kunnallishallinnossa käytössä olevaan päätöksentekoprosessiin vireilletulosta muutoksenhakuun ja sitä ohjaavaan lainsäädän- töön. Teoriaosuudessa avataan myös kuntien erilaisia johtamismalleja, jotka määritte- levät toimivallan jakoa.

Kehittämistyön tutkimustapa on konstruktiivinen. Tutkimus on laadullinen. Tiedonke- ruumenetelminä käytetään dokumenttianalyysiä sekä haastatteluita. Dokumentti- analyysin avulla tarkastellaan nykytilannetta sekä luodaan pohjaa uusille toimintata- voille. Haastatteluiden avulla löydetään muutostarpeet sekä uudet toimintatavat.

2 KOHDEORGANISAATION ESITTELY

2.1 Pomarkun kunta

Pomarkku on Pohjois-Satakunnassa sijaitseva 2200 asukkaan maaseutumainen kunta. Kunta sijaitsee maantieteellisesti Porin ja Kankaanpään välissä. Etäisyys naapurikaupunkiin on noin 25 kilometriä. Kunta sijaitsee 25 km Porista pohjoiseen ja 25 km Kankaanpäästä etelään. Vakituisten asukkaiden lisäksi kunnassa on paljon kesäasukkaita. (Pomarkun kunta, 2021a.) Kesämökkejä kunnassa oli vuonna 2020 905 kpl (Tilastokeskus, 2021). Vakituista henkilöstöä Pomarkussa on ollut vuoden 2020 lopussa 73 ja määräaikaista 11. Henkilöstön määrä on pysynyt lähivuosina samalla tasolla. Suurin osa henkilöstöstä on kasvatus- ja opetustoimessa, jossa oli vuoden 2020 lopussa 44 vakituista työntekijää (Pomarkun kunta 2021b, s.3-5).

Kirjanpito sekä henkilöstöhallinto on ulkoistettu Sarastia Oy:lle (Pomarkun kunta, 2021b, s. 1) Pomarkun kunta on ulkoistanut sosiaali- ja terveystalvet Pohjois-Satakunnan peruspalvelukuntayhtymälle, näin ollen mikään osa-alue sosiaali- ja terveyspalveluista ei kuulu Pomarkun kunnan itsensä tuotettavaksi. (Pomarkun kunta, 2021d). Valtakunnallinen hyvinvointialueiden voimaantulo ei vaikuta edellä mainitusta syystä merkittävästi kunnan henkilöstöön.

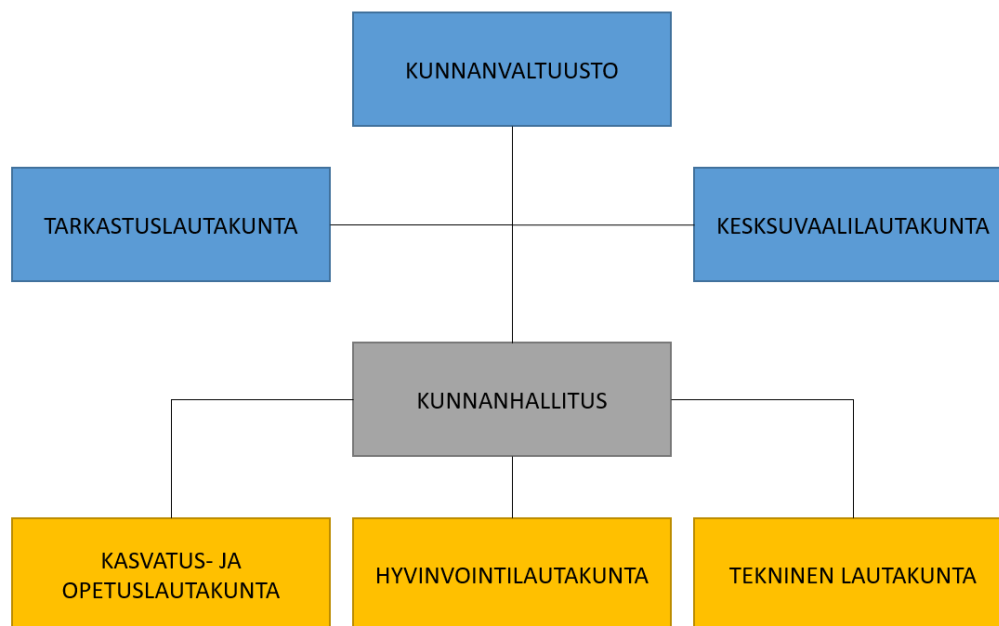
2.2 Luottamuselimet

Kunnan ylintä toimivaltaa käyttää kunnanvaltuusto, joka valitaan kuntavaaleissa joka 4. vuosi. Valtuutettujen lisäksi vaaleissa valitaan varavaltuutetut. Edelliset kuntavaalit olivat kesällä 2021. Kunnanvaltuusto johtaa kunnan toimintaa tekemällä pitkän aikavälin päätöksiä toiminnan ja talouden osalta kuntastrategian avulla. Kuntalain mukaan kunnassa on oltava kunnanvaltuuston lisäksi kunnanhallitus sekä tarkastuslautakunta. Kunta määrittelee itse hallintosäännössään asettaako se muita lautakuntia, toimielimiä, johtokuntia ja jaostoja. (Valtiovarainministeriön, 2021b.)

Pomarkun kunnan toimintaa johtaa 21 jäseninen kunnanvaltuusto. Kunnanvaltuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan sekä varapuheenjohtajat. Kunnanhallitus

asetetaan siten, että kunnanhallituksen jäsenet ovat kunnanvaltuutettuja tai varavaltuutettuja. Kunnanhallituksen jäsenillä on henkilökohtaiset varajäsenet. Pomarkussa kunnanhallituksessa on 9 jäsentä, joista valtuusto valitsee puheenjohtajan sekä kaksi varapuheenjohtajaa. Kunnanhallituksen jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi, ellei kunnanvaltuusto päättä asettaa lyhyempää toimikautta. (Pomarkun kunta, 2021e, s.9.) Kuntavaalien 2021 jälkeen kunnanvaltuusto asetti kunnanhallituksen kahdeksi vuodeksi (Pomarkun kunnanvaltuusto, 19.8.2021, §32). Tarkastuslautakunta on viisijäseninen toimielin, jossa kaikilla jäsenillä on henkilökohtainen varajäsen. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava valtuutettuja. (Pomarkun kunta, 2021e, s.9.) Tarkastuslautakunnan jäsen ei kuitenkaan saa olla kunnanhallituksen jäsen. Tarkastuslautakunta asetetaan kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta ja arviointia varten. (Kuntalaki 410/2015, 10 luku 75§ ja 14 luku 121 §.)

Pomarkun kunnan hallintosääntö määrittää, että kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan lisäksi Pomarkussa on tekninen lautakunta, kasvatus- ja opetuslautakunta sekä hyvinvointilautakunta. Edellä mainittujen lautakuntien lisäksi vaalien aikaan kunnassa toimii keskusvaalilautakunta. Kasvatus- ja opetuslautakunnassa sekä teknisessä lautakunnassa on yhdeksän jäsentä sekä henkilökohtaiset varajäsenet. Hyvinvointilautakunnassa on 5 jäsentä sekä henkilökohtaiset varajäsenet. (Pomarkun kunta, 2021e, s.9.) Alla olevassa kuvassa on havainnollistettu Pomarkun kunnan luottamushenkilöorganisaation rakennetta.



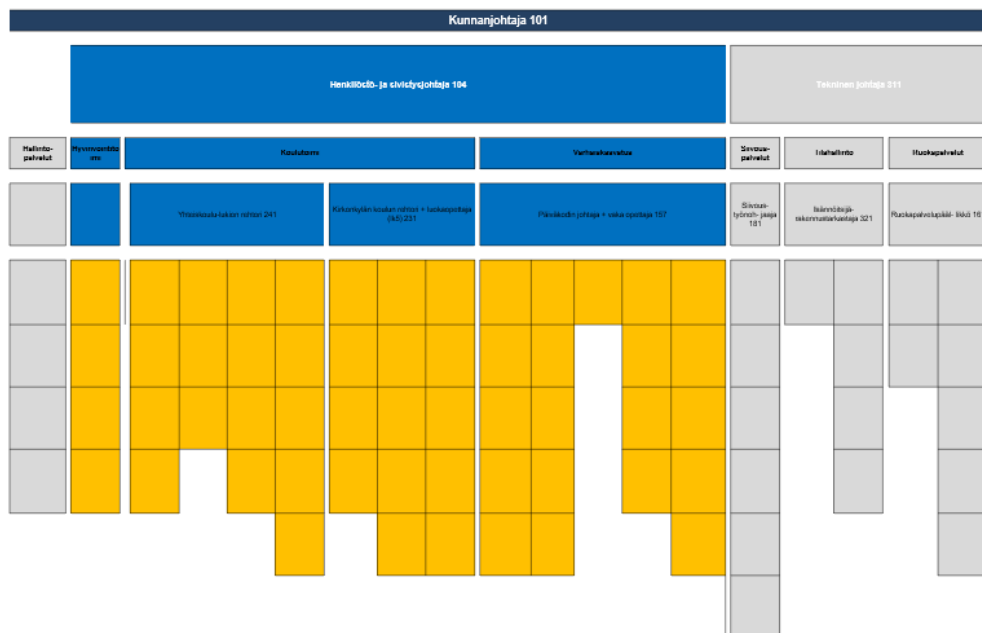
Kuva 1. Pomarkun kunnan organisaatiokaavio. (Pomarkun kunta, 2020b, s. 27.)

2.3 Henkilöstöorganisaatio

Pomarkun kunnan henkilöstöorganisaatiota johtaa kunnanjohtaja. Kunnanjohtaja toimii toimialajohtajien esimiehenä sekä kunnanviraston päällikkönä. (Pomarkun kunta 2021e, s. 11.) Kunnassa voimassa olevan talouden tasapainotusohjelman yhtenä toimenpiteenä vuoden 2020 alusta kunta siirtyi kolmen johtavan viranhaltijan malliin. Ennen kyseistä toimenpidettä kunnassa oli 4 johtavaa viranhaltijaa, jotka olivat kunnanjohtaja, hallintojohtaja, sivistysjohtaja sekä tekninen johtaja. Muutoksessa yhdistettiin hallintojohtajan ja sivistysjohtajan virat. (Pomarkun kunnanvaltuusto, 5.9.2019, §38.) Muutos vaikutti ennen kaikkea sivistystoimen sekä hallinto- ja taloustoimen tehtäviin sekä henkilöstöön. Myöhemmässä vaiheessa hallinto- ja sivistysjohtajan virka muutettiin henkilöstö- ja sivistysjohtajan viraksi. (Pomarkun kunnanvaltuusto, 3.6.2021, § 5.)

Henkilöstö- ja sivistysjohtaja sekä tekninen johtaja ovat toimialojensa johtajia. Organisaatorakenteen mukaisesti yksiköiden esimiehet ovat toimialajohtajien alaisia. Ainoastaan hallintopalveluissa ei ole omaa esihenkilöä, vaan henkilöstö työskentelee suoraan kunnanjohtajan alaisuudessa. Enemmistö henkilöstöstä työskentelee henkilöstö- ja sivistysjohtajan alaisuudessa sivistystoimen toimialalla. (Pomarkun kunta,

2021f.) Seuraavassa kuvassa on nähtävillä Pomarkun kunnan henkilöstöorganisaatio. Kuvassa on merkitty keltaisella ja sinisellä värillä sivistyksen toimialan henkilöstö.



Kuva 2. Pomarkun kunnan henkilöstöorganisaatiokaavio.

2.4 Sivistyksen toimiala

Sivistystoimialan toimialajohtaja on henkilöstö- ja sivistysjohtaja. Toimiala koostuu seuraavista yksiköistä ja yksiköiden esimiehistä:

- varhaiskasvatus - päiväkodin johtaja
- opetustoimi
 - Kirkonkylänkoulun rehtori
 - Yhteiskoulu-lukion rehtori
- kirjasto- ja kulttuuritoimi – kirjaston palvelupäällikkö
- nuoriso-, liikunta- ja vapaa-aikatoimi - hyvinvointikoordinaattori

(Pomarkun kunta, 2021e, s. 12.)

Pomarkussa on kaksi yksisarjaista peruskoulua, Kirkonkylän koulu (alakoulu) sekä Yhteiskoulu (yläkoulu). Pienryhmiä peruskoulussa on yhteensä kolme. Pienryhmissä järjestetään opetusta pääasiassa erityisen tuen piirissä oleville oppilaille. Lukiokoulutus on Pomarkussa järjestetty Yhteiskoulun kanssa yhteisissä tiloissa. Aamu- ja ilta-päivätoimintaa järjestetään alakoululaisille Kirkonkylän koulun tiloissa. Kankaanpään

ja Porin erityisryhmissä tai -kouluissa käyvät sellaiset pomarkkulaiset oppilaat, jotka eivät voi käydä koulua omassa kunnassa omien erityistarpeidensa vuoksi. (Pomarkun kunta, 2021g, s.19.) Pomarkussa on yksi päiväkotit. Päiväkodin lisäksi kunnassa on 3 perhepäivähoitajaa (Pomarkun kunta, 2021g, s.23). Sivistyksen toimialan luottamushenkilöorganisaatio koostuu kasvatus- ja opetuslautakunnasta sekä hyvinvointilautakunnasta. (Pomarkun kunta, 2021e, s. 9).

2.5 Sivistyksen toimialan henkilöstöorganisaatio

Pomarkun kunnalla oli 31.12.2020 47 henkilöä vakituudessa työsuhhteessa sivistyksen toimialalla, joka on 64 % koko henkilöstöstä. Kasvatus- ja opetustoimen vakituisten viranhaltijoiden/työntekijöiden määrä oli 31.12.2020 44. Henkilöstön määrä elää vuosittain vain vähän. Sivistystoimeen kuuluu ainoastaan 3 vakituista henkilöä. (Pomarkun kunta, 2021b, s. 4). Kasvatus- ja opetustoimen vakinainen henkilöstö jakautuu syksyllä 2021 seuraavasti:

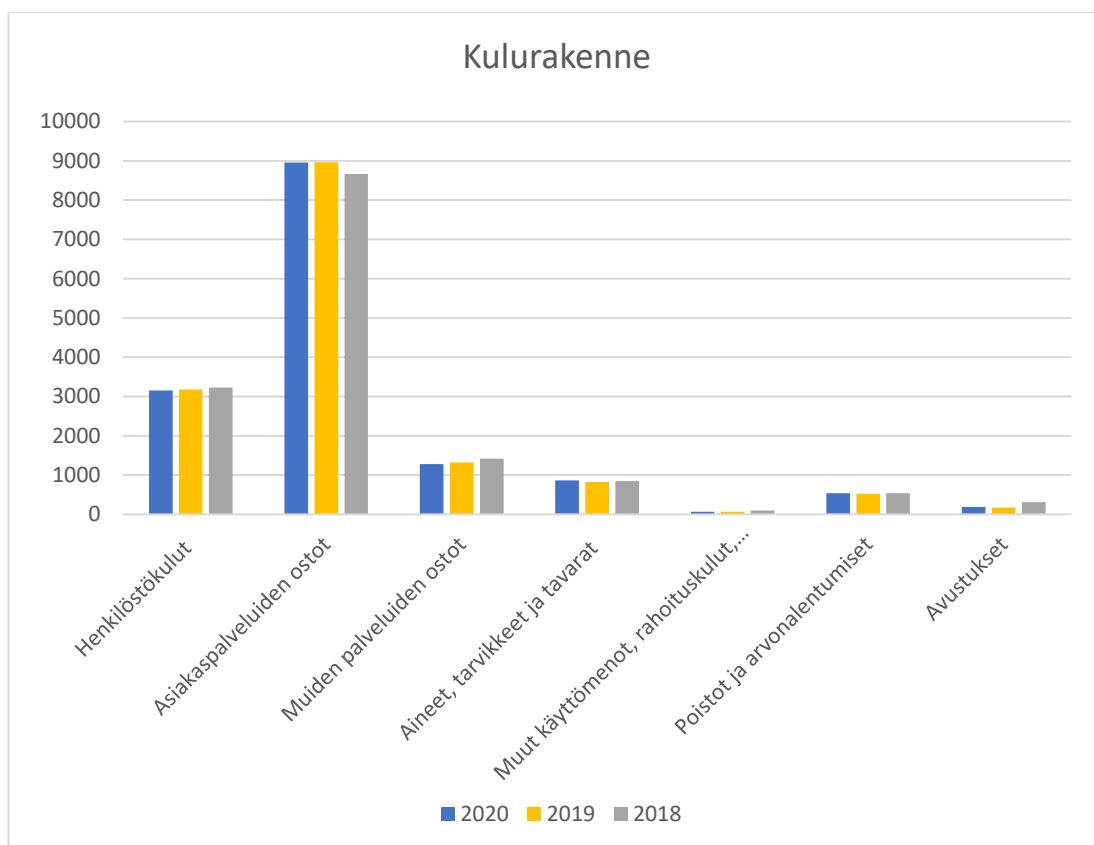
- varhaiskasvatus n.20
 - 4 avustajaa
 - 3 perhepäivähoitajaa
 - 5 varhaiskasvatuksen opettajaa
 - 6 varhaiskasvatuksen lasten hoitajaa
- alakoulu (Kirkonkylän koulu) sekä aamu- ja iltapäivä toiminta 14
 - 5 avustajaa
 - 9 lehtoria/erityisopettajaa
- yläkoulu-lukio (Yhteiskoulu-lukio) 16
 - 2 avustajaa
 - 13 lehtoria/erityisopettajaa/tuntiopettajaa
- lisäksi alakoululla ja yläkoulu- lukiolla on yksi yhteinen koulusihteeri
(Pomarkun kunta, 2021f)

Kehittämistyön konkreettisenä tuotoksena valmistuva sivistystoimialan toimintaohje koskee nimenomaan edellä mainittuja lautakuntia, viranhaltijoita ja työntekijöitä sekä heidän keskinäistä toimivallan jakoa.

2.6 Kuntien talous

Kuntien kokonaismenoista noin puolet on sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä syntyviä menoja ja opetus- ja kulttuuritoimen osuus kokonaismenoista on noin yksi kolmasosa. Ulkoisista menoista lähes puolet koostuvat henkilöstökuluista. (Hakola ym., 2017, s. 14.)

Alla olevassa kaaviossa on esitetty Pomarkun kunnan kulurakennetta vuosilta 2018-2020 kululajeittain. Pomarkun kunnan kulurakenne näyttää selvästi sen, että ehdottomasti suurin kululaji kunnalla on asiakaspalveluiden ostot (n. 60 %) ja toiseksi suurimmaksi kululajiksi nousee henkilöstökulut (n. 21 %). Asiakaspalveluostojen suuren osan selittää se, että kunta on ulkoistanut sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Henkilöstökulut ovat suuret, koska kasvatus- ja opetustoimissa henkilöstöntarve on suuri.



Kuva 3. Tulorahoitus. (Pomarkun kunta, 2020a)

Kuntien rahoituksesta merkittävä osuus koostuu peruspalveluiden valtionosuudesta. Valtionosuuksien lisäksi kuntien rahoitus muodostuu verotuloista, kuntalaisilta ja

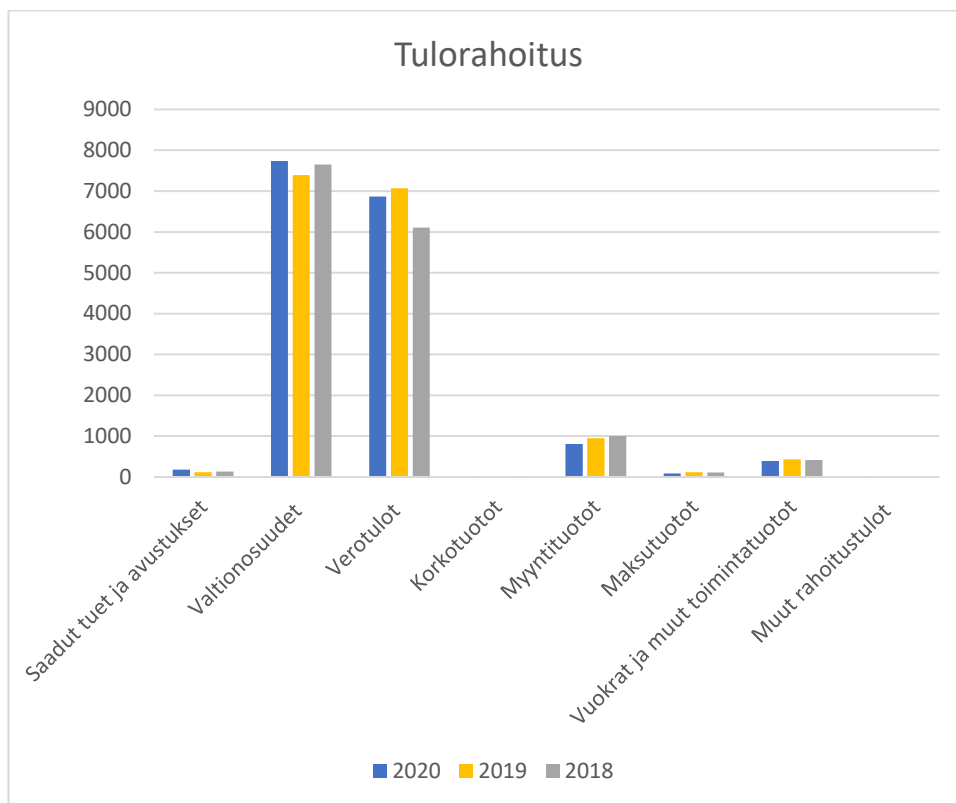
muilta palveluiden käyttäjiltä perittävistä maksuista, myyntituotoista sekä hankerahoituksista. (Kuntaliitto, 2020a.) Sivistystoimen rahoituksen perustana on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan myöntämät rahoitukset. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionavustukset perustuvat seuraavan lainsäädännön nojalle:

- Laki kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta (1704/2009)
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)

Valtionosuuksia myönnetään kuntien sote- sekä sivistystoimen palveluiden järjestämiseen. Suurin osa valtionosuuksista muodostuu peruspalveluiden valtionosuudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä valtionosuus kunnille perustuu oppilas-, tunti-, henkilö-, työvuosi-, ja muihin vastaaviin toteumatietoihin. (Lehtonen, 2021, s. 29.)

Pomarkun kunnan taloustilanne on vaikea. Kunnanhallitus on hyväksynyt talouden tasapainotusohjelman vuonna 2019. Talouden tasapainotustoimina lomautettiin mm. koko henkilöstö 7-21 vuorokaudeksi kesällä 2019. Lomautuksen kohteena oli myös sivistystoimen henkilöstö. Tämän lisäksi kunnanvaltuusto hyväksyi yksityiskohtaisen listauksen tehtävistä, joissa tulee tehdä säästötoimenpiteitä lähivuosina. (Pomarkun kunta, 2019, s.1-5.)

Kuntien rahoituksesta noin 70 % kertyy verotuloista sekä valtionavustuksista. Kuntien kokonaistuloista noin puolet koostuu verotuloista ja yksi viidesosa valtionosuuksista. Valtionosuuksissa on suuria eroja kuntien välillä. (Hakola ym., 2017, s. 15.) Valtionosuudet ovat valtion kunnille osoittama korvamerkkaamaton korvaus valtion kunnille osoittamien tehtävien tuottamisesta. Nykyisin valtionavustukset koostuvat ikäryhmiin perustuvista valtionosuuksista. Valtionosuuksien kuntakohtaiset erot selittyvät siis ikärakenteesta, mutta myös kunnan sijainnilla ja kaksi kielisyydellä. (Averio ym., 2019, s. 27.) Pomarkun kunnan tulorahoitus on vuosilta 2018-2020 on alla olevassa kuvassa esitetty kaaviomuotoisena.



Kuva 4. Tulorahoitus. (Pomarkun kunta, 2020a)

Tulorahoituksen pienentyessä ja kulujen kasvaessa jatkuvasti kiristyy sivistystoimen talous vuosi vuodelta. Kunnan luottamushenkilöt joutuvat pohtimaan säästökohteita vuosittain talousarviota hyväksyessään. Henkilöstökulujen merkittävä osuus sivistystoimessa houkuttaa säästämään henkilöstöstä. Tämä näkyy esimerkiksi talouden tasapainotusohjelmassa, jonka hyväksyessään kunnanvaltuusto päätti lakkauttaa sivistysjohtajan viran. Jo aiempina vuosina sivistystoimen johtavien viranhaltijoiden tehtävien muutoksilla on pyritty säästöihin. Virkamutokset on avattu seuraavassa luvussa.

3 KEHITTÄMISTYÖN TAUSTA JA TARKOITUS

3.1 Kehittämistyön tausta

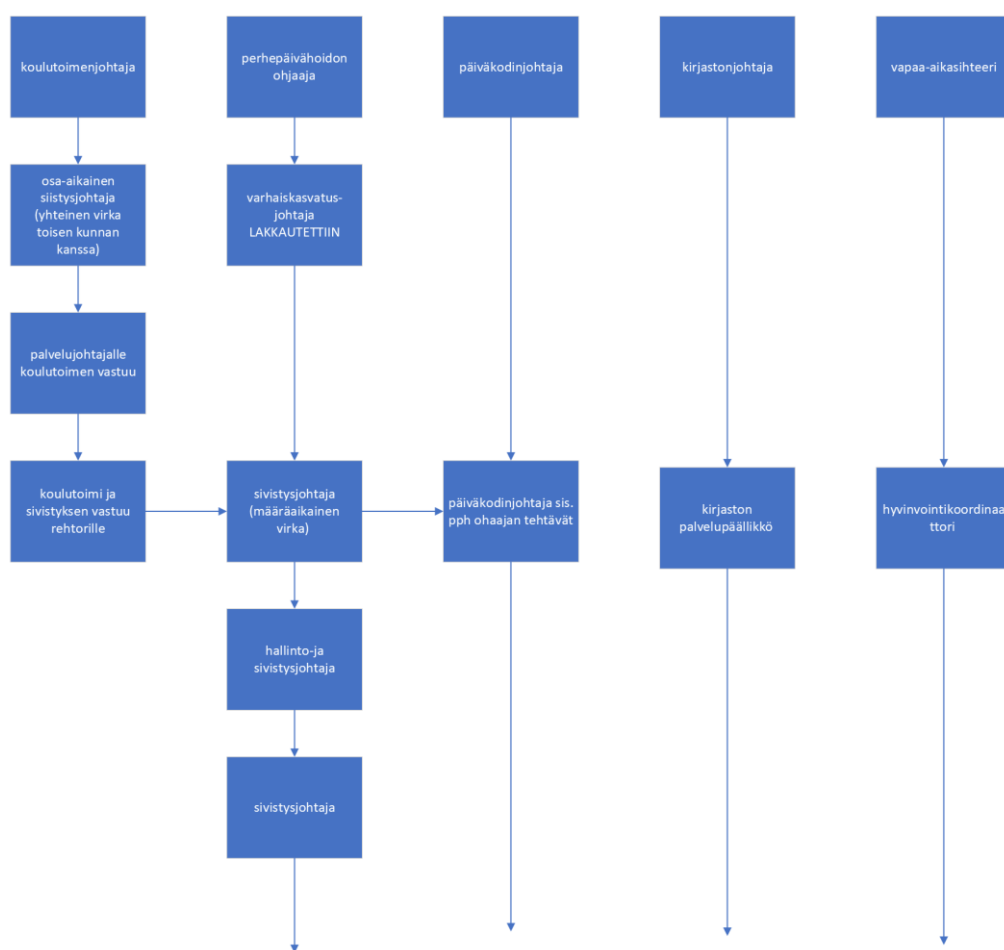
Pomarkun kunnan sivistystoimialalla on tapahtunut paljon henkilöstömuutoksia etenkin johtavien viranhaltijoiden kohdalla, mutta myös tehtäväalueen esimiehissä on ollut

vaihtuvuutta. Sivistystoimen henkilöstö kokee, että päätöksentekoprosessien kirkastaminen tehostaisi päätöksentekoa. Päätöksenteossa viranhaltijapäätösten tekemisen tärkeys on keskiössä, mikäli asia vaatii sitä. Tällä hetkellä kunnassa ei ole ohjetta siitä mistä asioista viranhaltijapäätös tulee tehdä. Henkilöstömuutokset ovat aiheuttaneet organisaatiossa haasteita tiedon siirtämisessä muutosten nivelvaiheissa. Käytänteet, hiljainen tieto sekä päätöksentekoprosessit ovat eläneet voimakkaasti. Dokumentaation puuttuessa tai ollessa niukkaa on uuden viranhaltijan hyvin haastava jatkaa samoja johtamiskäytänteitä ja prosesseja mitä edeltäjänsä on käyttänyt. Hallintosääntö ohjaa päätöksenteko kunnassa, mutta etenkin kasvatus- ja opetustoimessa päätöksentekoa säätelee myös laki. Vuonna 2017 kuntaan tuli käyttöön uusi hallintosääntö, jota on päivitetty viimeksi syksyllä 2021. Vanhat toimialojen omat johtosäännöt kumottiin hallintosäännön astuessa voimaan. (Merilahti, 2022.)

Kunnassa työskenteli pitkään koulutoimen johtaja sekä varhaiskasvatusjohtaja. Koulutoimen johtajan eläköityessä virkaa ei enää täytetty saman kaltaisena. Eläköitymisen jälkeen päätettiin järjestää koulutoimenjohtajan tehtävät yhdessä toisen kunnan kanssa. Näin kunnan koulutoimesta vastasi osa-aikainen koulutoimenjohtaja. Vuonna 2010 osa-aikaisuus päättyi ja koulutoimen vastuu siirtyi palvelujohtajalle. Palvelujohtajalta koulutoimen ja sivistyksen vastuut päätettiin siirtää yläkoulu- lukion rehtorille, joka nimitettiin hoitamaan myös sivistysjohtajan virkaan. Varhaiskasvatuksesta vastasi pitkään perhepäivähoidon ohjaaja sekä päiväkodinjohtaja. Perhepäivähoidon ohjaajan virka muutettiin varhaiskasvatusjohtajan viraksi. Tehtäväalueeseen kuului edelleen perhepäivähoidosta vastaaminen. Sivistysjohtaja-rehtori koki tehtäväkuvansa liian laajaksi ja virkoja muutettiin jälleen. Rehtori palasi takaisin pelkkään rehtorin virkaan, kuntaan palkattiin uusi määräaikainen sivistysjohtaja. Varhaiskasvatusjohtajan poistuessa kunnan palveluksesta siirrettiin nämä tehtävät sivistysjohtajalle. Päiväkodin johtajan tehtäväkuvaa kevennettiin siirtämällä osa tehtävistä sivistysjohtajalle. Määräaikaisen sivistysjohtajan viran aikana hän siirsi perhepäivähoitoa koskevat vastuut päiväkodinjohtajalle. (Merilahti, 2022.)

Määräaikaisen sivistysjohtajan viran päättyessä päätti Pomarkun kunnanvaltuusto olla täyttämättä virkaa uudelleen. Tehtäviä jaettiin uudelleen taloudentasapainotusohjelman nimissä ja perustettiin uusi hallinto- ja sivistysjohtajan virka. Uuteen virkaan

nimitettiin kunnassa viranhaltijana pitkään ollut hallintojohtaja. Vuoden 2022 aikana hallinto- ja sivistysjohtajan virkaa pyrittiin keventämään muuttamalla virka henkilöstö- ja sivistysjohtajan viraksi. Hallinto- ja sivistysjohtaja siirrettiin henkilöstö- ja sivistysjohtajan virkaan. Hallinnonalan tehtäviä siirrettiin hallintosihteerille. Kasvatus- ja opetustoimialan eläessä paljon henkilöstömuutosten osalta, säilyi kirjasto- ja kulttuuritoimi, hyvinvointitoimi sekä nuorisotoimi hyvin samankaltaisina. Ainoat muutokset mitä lähiaikoina on tehtäviin tulleet ovat nimikemuutokset. (Merilahti, 2022.) Sivistyksen toimialalla tapahtuneet organisaatiomuutokset on nähtävillä alla olevassa kuvassa.



Kuva 5. Sivistystoimialalla tapahtuneet virkasuhteiden muutokset viimeisen 15 vuoden aikana (Merilahti, 2021).

3.2 Kehittämistyön tarkoitus, tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Sivistystoimessa tapahtuneet muutokset ovat lisänneet tarvetta toimintaprosessien, ennen kaikkea päätöksentekoprosessien, kirkastamiseen. Päätöksentekoprosessien selkiytyessä tulee vastuunjako henkilöstölle sekä kuntalaisille entistä selymmäksi. Nykypäivänä muutostilanne on pysyvä olotila. Jotta sivistystoimen toimiala selviää muutostilanteista, tulee prosessien dokumentointi olla kunnossa. Dokumenttien avulla henkilöstömuutokset sujuvat ilman päätöksenteon kohtuutonta hidastumista.

Sivistystoimiala tuottaa palvelua laajalle osalle kuntalaisista ja iso osa koko organisaation ydinprosesseista onkin toimialan omaa toimintaa. Sivistystoimiala on jo nyt suuri osa kunnan toimintaa, mutta sote-uudistuksen jälkeen keväällä 2023 sivistystoimialan merkitys lisääntyy entisestään. Hyvinvointitoimiala tulee suunnitelmien mukaan painottumaan jatkossa nykyistä enemmän ja siihen tulee myös panostaa lisää resursseja. Sote- suunnitelmat ovat kuitenkin vielä epäselviä eikä tarkkaa jakoa erityisesti hyvinvointitoimen vastuista ole. Palveluiden tuottamiseen liittyvän päätöksenteon tulee olla avointa kuntalaisille ja heitä tulee voida kohdella tasapuolisesti. Päätöksenteon tasaapuolisuus paranee, kun kaikille osapuolille on selvillä vastuiden jako.

Pomarkun kunnan hallintosääntö määrittelee koko kunnan johtamisjärjestelmästä muun muassa seuraavaa: Kunnan johtaminen perustuu kuntastrategiaan, taloussuunnitelmaan, talousarvioon sekä muihin valtuuston päätöksiin (Pomarkun kunta, 2021e, s.7). Tällä hetkellä Pomarkussa työstetään kuntastrategiaa valtuustokaudelle 2021-2024. Edellinen kuntatasoinen strategia on tehty vuonna 2018. Siihen on määritelty myös sivistystoimialalle omat strategiset tavoitteet. Strategisiksi tavoitteiksi on nykyisessä kuntastrategiassa kirjattu kuntalaisten hyvinvointi, terveellisten elämäntapojen edistäminen sekä kuntalaisten yhteisöllisyyden ja osallistamisen edistäminen. (Pomarkun kunta, 2018, s. 3-8). Strategisiin tavoitteisiin pääseminen edellyttää toimivaa hallintoa, jossa toimenpiteet ja päätökset tehdään nopeasti ja jouhevasti. Kehittämistyön konkreettisena tuotoksena olevan toimintaohjeen omalta osaltaan helpottavan myös strategisten toimenpiteiden saavuttamisessa päätöksentekoprosessien selkiytyessä.

Kehittämistyön tutkimuskysymykset ovat

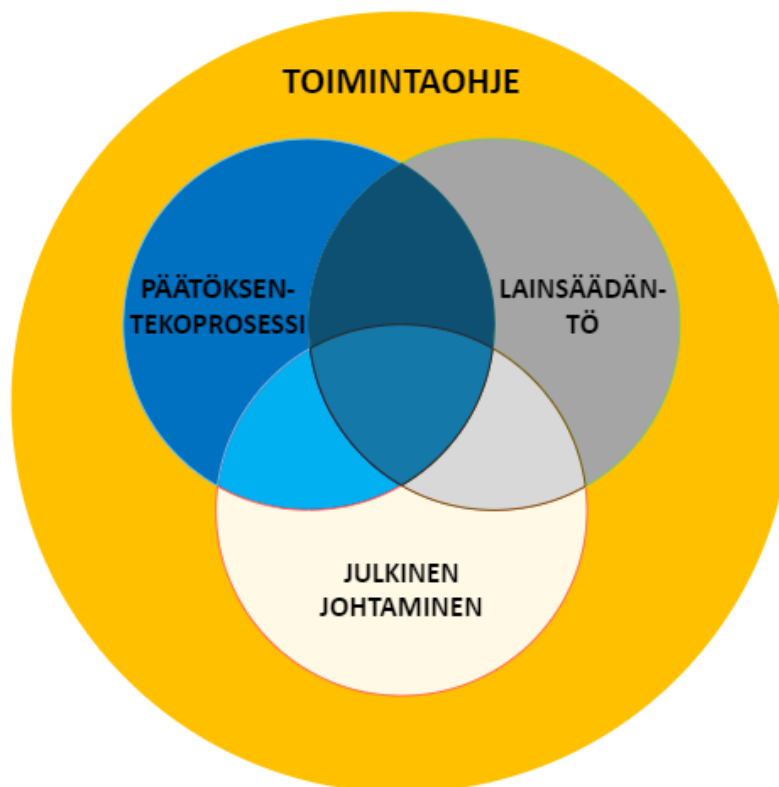
- Millainen on kunnallishallinnon päätöksentekoprosessi ja mitä siinä tulee huomioida?
- Miten vastuunjako Pomarkun kunnan sivistystoimen päätöksenteossa tulee toteuttaa?
- Millaisia ovat julkisen johtamisen mallit?
- Mitä lainsäädäntöä sivistystoimen päätöksenteossa tulee huomioida?

Kehittämistyön tavoitteena on kerätä tietoa sivistystoimen johtamisesta, eri tasoisten johtajien/esihenkilöiden tehtäväkuvasta ja toimivallasta. Kehittämistyöprosessin aikana kerätty tieto yhdistetään yhdeksi dokumentiksi, sivistystoimen toiminta ohjeeksi. Sivistystoimen toimintaohjeessa kuvataan sivistystoimialan organisaatio, johtamisjärjestelmä sekä viranhaltijoiden toimivalta sekä viranhaltijapäätöksen tekemisen tarpeellisuus. Toimintaohjeen on määrä toimia hallintosääntöä tarkentavana dokumenttina. Toimintaohje tulee toteuttaa mahdollisimman yksinkertaiseksi päivittäisessä työssä käytettäväksi apuvälineeksi, jossa on otettu huomioon päätöksentekoprosessien eri vaiheet. Kehittämistyö on monelta osin sovellettavissa Pomarkun kunnassa myös muille toimialoille ja se toimiikin hyvänä pohjana muiden toimialojen toimintaohjeiden tekemiselle. Kehittämistyö on myös muille pienille kunnille hyvä aihio, josta he voivat halutessaan muokata omaan organisaatioonsa sopivan ohjeen.

Kasvatus- ja opetuslautakunta sekä hyvinvointilautakunta ovat toimintasäännön hyväksyviä viranomaisia. Toimintaohje helpottaa viranhaltijoiden arkipäiväistä työtä päätöksenteossa, mutta myös lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Strategisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää julkishallinnossa tehokkaasti toimivaa päätöksentekoa. Organisaation ollessa pieni tulee prosesseihin kiinnittää entistä enemmän huomiota ja tavoitella tilannetta, jossa päätökset tehdään mahdollisimman lähellä asiakokonaisuutta eikä päätöksenteko keskity liian ylös organisaatio rakenteessa. Toimintaohjetta tehtäessä tulee myös tarkasteltavaksi, onko toimivalta jaettu organisaatiossa oikealle tasolle vai kuormitetaanko ylintä johtoa liian paljon hallinnollisilla päätöksillä, joita voitaisiin tehdä asiantuntijatasolla.

3.3 Kehittämistyön viitekehys

Tietoperusta eli teoreettinen viitekehys kehittämistyössä keskittyy hallintotieteen näkökulmaan päätöksentekoprosesseista, lainsäädännön määräyksiin sivistyksen toimialalle sekä julkisen johtamisen malleihin. Johtamista tukevan toimintaohjeen tekemiseen tarvittavaa tietoperustaa kerätään työhön pääasiassa lainsäädännöstä ja sen soveltamisohjeista. Teoriatiedon löytäminen suoraan toimintaohjeessa olevaan toimivallan jakoon ei ole toteutettavissa, vaan kyseessä on organisaatiokohtainen toimintaohje, jossa tulee huomioida lainsäädäntö. Teoriatiedon vähäisyys toimivallan jakautumisesta vaikeuttaa konstruktiviselle tutkimukselle tyypillisestä teoriatiedon ja käytännön tuotoksen välistä vuoropuhelua. Lainsäädännön tutkiminen ja soveltaminen toimintaohjeen tekemisessä on keskeistä. Alla on kuvattuna kehittämistyön teoreettinen viitekehys.



Kuva 6. Kehittämistyön teoreettinen viitekehys.

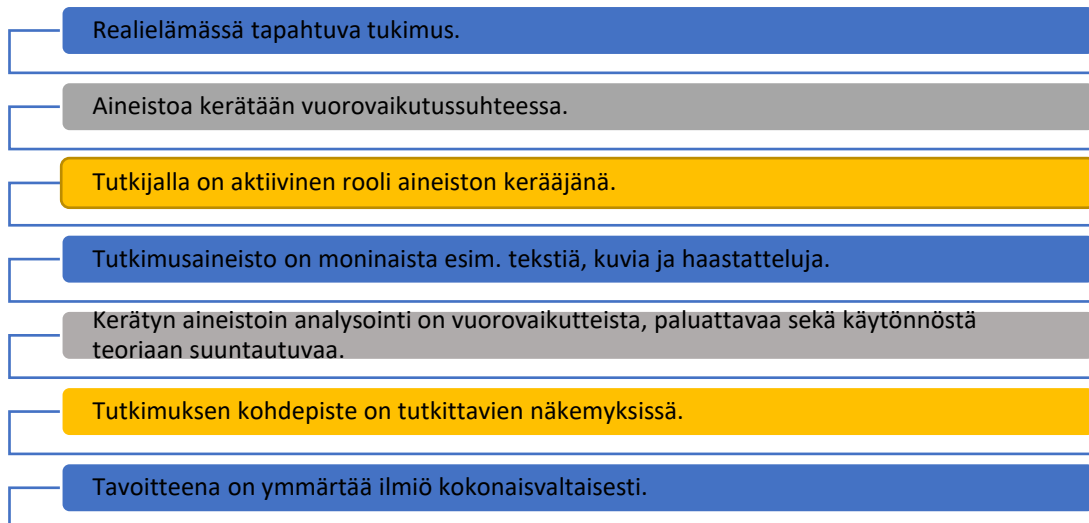
Julkishallinnon johtamismallien teoriaa avataan luvussa 5 julkinen johtaminen.

Johtamismallien avulla tuodaan työssä esille teoreettinen johtamisnäkökulma, jotta sen valossa voidaan tarkastella, tukeeko käytettävissä oleva johtamismalli sivistystoimialan arjen toimintaa. Prosessijohtamisen teoriassa tuodaan esille prosessijohtamisen peruseriaatteen. Kehittämistyö ei tähtää sivistystoimen kehittämiseen täysin prosessimaisesti toimivaa toimialaa kohden. Oleellisempaa on johtamisen ja päätöksenteon kirkastaminen prosessimaisen ajattelutavan avulla. Työssä tullaan kuvaamaan vähintään yksi sivistystoimialan prosessi ja tässä yhteydessä prosessikuvaamisen teoriaa tullaan avaamaan. Prosessin kuvaaminen havainnollistaa lukijalle, viranhaltijoille ja luottamushenkilöille prosessien ja päätöksenteon välisen yhteyden.

Hallintopäätösten tekemisessä niiden laillisuusperusteet ovat keskiössä. Sivistystoimen toimintaohjeeseen tullaan keräämään tieto viranhaltijapäätösten tarpeellisuudesta sekä siitä mitä lakia kyseisessä päätöksessä sovelletaan. Kehittämistyössä ei kuitenkaan avata laillisuusnäkökulmaa yksittäisten päätösten osalta.

3.4 Tutkimustapa

Laadullisessa tutkimuksessa perimmäinen tarkoitus on selvittää jotain tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Tarkoituksena ei ole yleistää tutkimuksen lopputulosta vaan tutkia ilmiötä tapauskohtaisesti. Laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus soveltuu hyvin tilanteeseen, jossa tutkittavasta ilmiöstä ei ole tarkkaa tietoa, aiempia teorioita tai tutkimusta. Laadullisella tutkimustavalla saadaan ilmiötä tutkittua syvällisemmin kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa ja lopputuloksena onkin usein hyvä kuvaus ilmiöstä. Tutkimustapana laadullinen tutkimus on oikea, mikäli tarkoituksena on luoda uusia teorioita tai oletuksia. Mikäli laadulliseen tutkimukseen liitetään tilastolliset menetelmät, voidaan selvittää tilastollisia riippuvuussuhteita. Vaikka laadullinen tutkimus tuottaakin hyvin syvällisen kuvauksen ilmiöstä pätee se vain kohdetapaukseen. Laadullisessa tutkimuksessa on tarkoituksenmukaista tutkia arkielämän ilmiötä. (Kananen, 2017, s. 32-33) Tutkimus, jossa pyritään ymmärtämään ja kuvaamaan ilmiötä sekä antamaan sille selitys, on kvalitatiivista (Kananen, 2017, s. 35) Creswell kerää laadullisen tutkimuksen erityispiireet alla olevan kaavion mukaisiksi aihekokonaisuuksiksi.



Kuva 6. Laadullisen tutkimuksen tyypilliset piirteet (Kananen, 2017, viitattu lähteessä Creswell, 2007, s.34).

Laadullista tutkimusta pidetään usein aineistolähteenä toisin kuin määrällistä eli kvantitatiivista tutkimusta teorialähtöisenä. Laadullisen tutkimuksen pohja nousee kuitenkin teoriasta. Tutkimusta ei voida toteuttaa puhtaasti aineisto tai teorialähtöisenä vaan molempien olemassaolo on tutkimukselle tärkeää. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.) Teoria laadullisessa tutkimuksessa on yksinkertaistetusti tutkittavaan aiheeseen liittyvän aiemman tutkimustiedon jäsenneilyä esittämistä. Jäsenneilyllä esittämisellä käsitetään tässä yhteydessä tutkimuksen kannalta tärkeiden teoreettisten näkökulmien valitsemista ja sen järjestelmällistä esittämistä. (Juhila)

Kehittämistyön kehittämiskohde on noussut esiin kohdeorganisaation sisältä arkipäiväisestä ja tavanomaisesta toiminnasta. Kehittämistyön avulla valmistuvan sivistystoimen toimintaohjeen käyttäjiä ovat päätöksentekijät, muu henkilöstä sekä kuntalaiset, joita päätökset koskevat. Jotta kehittämistyön lopputulos on riittävän laadukas, tulee tutkimusta tehtäessä perehtyä aiheeseen liittyvään teoriaan, mutta myös tutkia nykytilannetta. Tutkimuskohteen syvälinen tutkiminen on oleellista. Aineistoa kerätessä kehitystyön tekijällä on aktiivinen rooli ja tietoa kerätään vuorovaikutteisissa tilanteissa. Lopputulos ei ole yleistettävissä suoraan muille toimijoille, mutta sitä voidaan käyttää pohja-aineistoina muilla toimialoilla tai muissa organisaatioissa. Edellä mainittuun pohjautuen voidaan todeta kehittämistyön olevan laadullinen tutkimus.

3.5 Lähestymistapa

Suuri osa liiketaloustieteen tutkimuksissa (pois lukien väitöskirjat) seuraavat kaavaa, jossa kysymyksenasettelua seuraa teoriakatsaus. Teoriakatsauksen jälkeen ratkaistaan konkreettinen organisaatiossa oleva ongelma ja lopuksi esitetään yhteenveto aiheesta. Konstruktiiivisen tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa konstruktioita eli ratkaisua johonkin todelliseen ongelmaan. Konstruktiiviselle tutkimukselle on tyypillistä uuden tiedon tuottaminen, jonka avulla pyritään pääsemään tavoiteltuun ratkaisuun. (Kasanen ym., 1991, s. 302-303.)

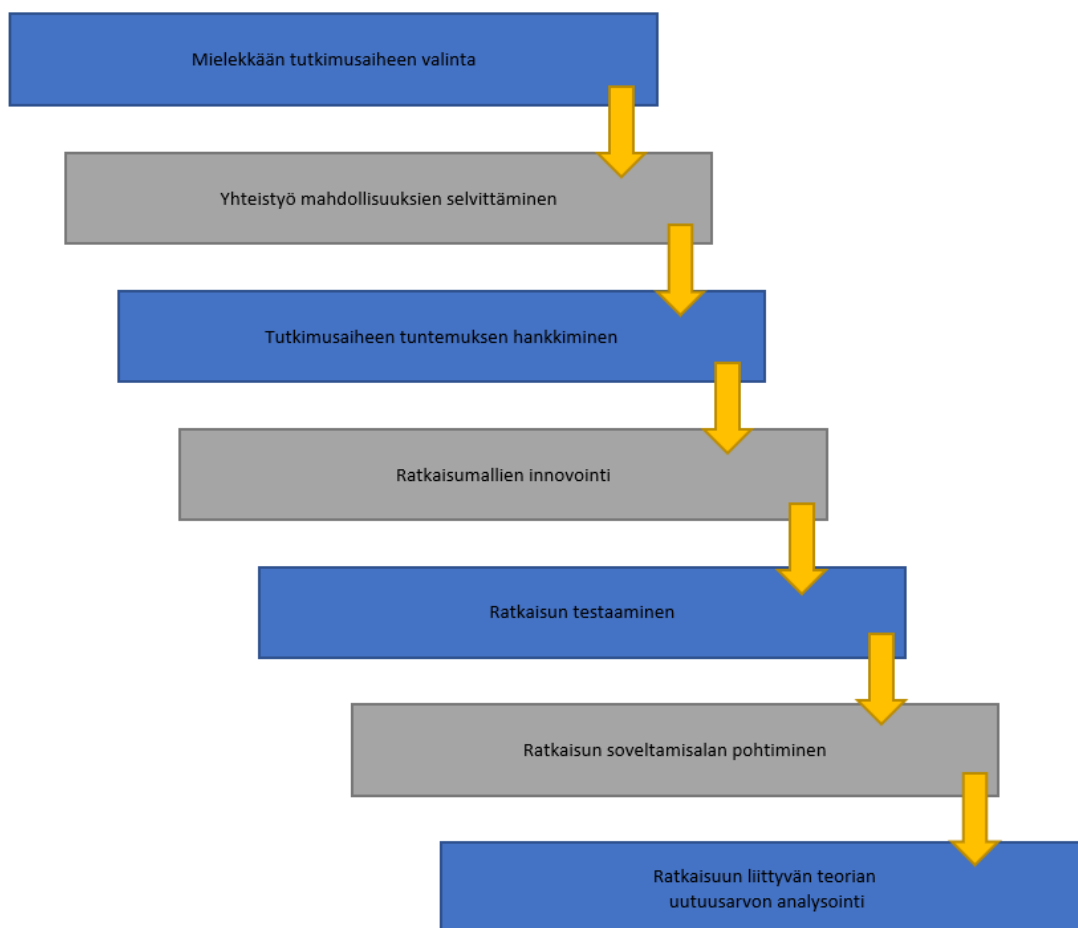
Tutkimustyön lähestymistavoista tähän kehittämistyöhön soveltuu hyvin konstruktiivinen lähestymistapa. Konstruktiivisessa tutkimuksessa tavoitteena on luoda konkreettinen malli, suunnitelma tai muu sellainen käytännönläheinen tuotos, jolla voidaan ratkaista organisaatiossa olemassa oleva ongelma. Konstruktiiivisen tutkimuksen tavoitteena on tuottaa vahvasti teorialla perustellun konkreettisen mallin lisäksi myös uutta tietoa organisaation sekä tiedeyhteisön yhteiseen käyttöön. Teoriatiedon sekä käytännön ongelman sekä sen ratkaisun yhdistäminen ovat oleellinen osa konstruktiiivista tutkimusta. Konstruktiiviselle tutkimukselle on tärkeää pystyä osoittamaan lopputulos käytännössä toimivaksi malliksi organisaation sisällä sekä sen ulkopuolella. Kehittämistyössä tämä tuottaa usein haasteita aikataulullisista syistä. Konstruktiivisessa tutkimuksessa myös käytännön toimijat ovat aktiivisessa roolissa luomassa ratkaisua olemassa olevaan tutkimusongelmaan. Tässä lähestymistavassa korostuu toimijoiden sekä tutkimuksen tekijän välinen vuorovaikutus. Tutkimuksen lopputuloksena organisaation on määrä saada puolueeton ja teoriaan pohjautuva ratkaisumalli. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2018, 65-68.)

Tässä kehittämistyössä tutkitaan konkreettista kokonaisuutta, sivistystoimen johtamista ja sen toteuttamista. Tavoitteena on luoda selkeä malli, jonka avulla päätöksentekoprosessi yksinkertaistuu sekä tehostuu. Mallin luomisessa vuoropuhelu minun sekä toimialan johdon ja esihenkilöiden välillä tulee olemaan aktiivista ja erittäin tärkeää. Varsinaisen toimintaohjeen suora teoreettinen taustatieto on vähäistä. Tulee kuitenkin huomioida, että toimintaohjetta luodessa ja aihetta tutkimalla saadaan luotua teoriatietoa kohdeorganisaation sekä muiden toimijoiden käytettäväksi. Palautteen kerääminen organisaation sisältä on mahdollista, mutta lopullinen testaaminen ja

johtopäätösten tekeminen voidaan todeta vasta pidemmän ajan kuluttua, kun malli on asettunut käyttöön ja vähintään yhden vuoden taloudellinen sekä toiminnallinen kierto on saatu päätökseen. Tästä syystä kehittämistyö ei ole puhtaasti konstruktiiivinen.

3.6 Konstruktiiivinen tutkimusprosessi

Kari Lukka esittää konstruktiiivisen tutkimuksen tutkimusprosessina. Lukan tutkimusprosessi on esitetty alla olevassa kaaviossa. Tutkimusprosessin vaiheita on avattu myöhemmin tässä luvussa.



Kuva 8. Konstruktiiivinen tutkimusprosessi (Lukka, 2001).

Konstruktiiivisen tutkimusprosessin ensimmäisessä vaiheessa valitaan tutkimusaihe, josta tutkimus on mahdollista ja hyödyllistä tehdä. Aiheita nousee esille usein keskusteluissa käytännön edustajien kanssa. Toisessa vaiheessa tutkijan tulee selvittää, onko kohdeorganisaation edustaja kiinnostunut yhteistyöhön ja valmistautunut sitomaan

myös omia resurssejaan tutkimusprosessiin. Tutkimusprosessit saattavat olla pitkiä, joten organisaatiolla pitää olla kykyä sitoutua projektiin pitkäksi ajaksi. Tyypillistä tutkimuksille on, että tutkija asettuu sellaisen tiimin jäseneksi, jossa valittu tutkimusongelma ilmenee. Tässä prosessin vaiheessa suositellaan tekemään kirjallinen tutkimussopimus. Prosessin edetessä kolmanteen vaiheeseen tulee tutkijan perehtyä kohdeorganisaatioon tavoitteenaan selvittää tutkimuksen lähtötilanne. Tutkijan tulee myös selvittää aiheesta aiemmin kirjoitettu teoria, jotta tutkimuksen teoreettista uutuusarvoa voidaan analysoida myöhemmässä vaiheessa. Lähtötilanteeseen voidaan perehtyä esimerkiksi haastatteluiden avulla. (Lukka, 2001.)

Tämän kehittämistyön konkreettinen ongelma on noussut kohdeorganisaation arkipäivässä ilmenneestä ongelmasta. Ongelma on todellinen ja organisaatiosta päin esiin nousut, joten yhteistyöhön sitoutuminen on luontevaa. Kehittämistyöntekijällä on hyvä tietämys lähtötilanteesta. Työn edetessä perehdytään teorian ja käytännön avulla syvemmin sivistystoimen tehtäviin, johtamiseen ja päätöksentekoon. Tässä kehittämistyössä käytettäviä tiedonkeruumenetelmiä avataan alaluvussa 3.7. Keskeisessä roolissa on dokumenttianalyysi.

Konstruktiivisen tutkimuksen neljäs vaihe on luonteeltaan luova. Tässä vaiheessa kehitetään kaivattu ratkaisumalli, jolla olemassa oleva todellinen tutkimusongelma ratkaistaan. Tämä tutkimusvaihe on tiimityöskentelyä, jossa käytännön edustajat ja tutkija työskentelevät yhdessä ratkaisumallia. (Lukka, 2001.) Kehittämistyön edetessä lopullista ratkaisua tutkimusongelmaan työstetään useita kertoja yhteistyössä viranhaltijoiden, toimialajohdon sekä luottamushenkilöiden kanssa.

Kun ratkaisumalli on luotu, tulee sen toimivuus testata. Tarkoituksena ei ole testata ratkaisumallia vain teknisesti vaan koko tutkimusprosessin toimivuutta. Ensimmäisen testauksen jälkeen tutkija aloittaa tutkimusprosessin kuudennen vaiheen, jossa analysoidaan tutkimusprosessin tuloksia ja ennakkoehtoja. Mikäli testaus on edellisessä vaiheessa näyttänyt ratkaisumallin toimimattomaksi, on hyödyllistä analysoida myös se mitä tulisi tehdä toisin, jotta epäonnistuminen vältetään jatkossa. Tutkimusprosessin viimeisessä vaiheessa tutkija selvittää onnistuttiinko tutkimusprosessissa luomaan uutta teoreettista tietoa. (Lukka, 2001.) Kehittämistyön aikataulu ei salli ratkaisumallin

todellista testaamista. Testaaminen edellyttäisi, että mallia käytettäisiin vähintään yksi toimintavuosi ja suurin osa toimintaohjeen määrittämistä päätöksistä olisi tullut vastaan arkipäivässä. Konstruktiiiviseksi tutkimukseksi voidaan kuitenkin tulkita myös työt, joissa prosessin vaiheita on käytetty suppeammin. (Kasanen ym., 1991, s. 312.)

3.7 Tiedonkeruumenetelmät

Keskeisin tutkimusmenetelmä tulee olemaan dokumenttianalyysi, jossa käydään läpi olemassa oleva dokumentoitu tieto vastuunjaosta, tehtäväkuvista, hallintosäännöstä ja toimivallan delegointia koskevista pöytäkirjoista. Dokumenttianalyysissä pyritään löytämään oleellinen tieto nykytilanteesta. Tutkittava dokumentti voi olla myös epävirallista materiaalia, kuten keskustelumuistiot. Dokumentti voi olla mikä vain tutkimuksen kohteena olevaan asiaan liittyvä aineisto (kirjoitettu, puhuttu tai kuvattu). Dokumenttianalyysi voidaan jakaa kahteen analyysitapaan; sisältöanalyysiin sekä sisällön erittelyyn. Sisältöanalyysin tarkoituksena on kuvata kirjallisesti tutkittujen dokumenttien sisältöä ja sisällön erittelyssä pureudutaan määrälliseen (numeraaliseen) analysointiin. Analyysin alkuvaiheessa tulee myös mietittäväksi se, että analysoidaanko aineistosta myös niin sanotut piiloviestit. (Ojasalo ym., 2018, s. 136-137.) Kehittämistyössä sisältöanalyysi on merkittävässä roolissa. Julkishallinnon virallinen materiaali kuten päätökset ja säännöt on pyritty alun perin luomaan ilman piiloviestejä. Näin ollen tässä kehittämistyössä analysoidaan nimenomaan aineiston ilmisisältöä. Epävirallisissa materiaaleissa saattaa olla piiloviestejä, mutta niiden määrä ei tule olemaan merkittävä.

Tämän lisäksi sivistystoimen esihenkilöiden sekä kunnanjohton haastattelut ovat erittäin tärkeässä asemassa aineiston keräämisessä. Heidän kanssaan yhdessä toimiminen on oikea ratkaisu kyseessä olevien tutkimuskysymyksen ratkaisemiseksi siten, että uutta toimintaohjetta tullaan jatkossa toteuttamaan. Mikäli yhteistyötä ei tehdä saattaa lopputuloksena olla täysin toimimaton malli, joka tekee johtamisesta ja päätöksenteosta entistäkin tehottomampaa. Haastattelu on hyvin yleinen tutkimusmenetelmä. Menetelmänä se vaatii luottamusta haastateltavan ja tutkivan välille. Ennen haastattelu- tutkimuksen aloittamista tulee miettiä tarkoin, mitä tietoa kehittämistyö kaipaa.

Haastattelun runko sekä strukturointi ovat tärkeitä mietinnän kohteita, jotka tulee ratkaista ennen haastattelun aloittamista. (Ojasalo ym., 2018, s.106.)

Haastattelua ennen luodaan dokumenttianalyysin avulla toimintaohjeen ensimmäinen versio. Ensimmäisessä versiossa esitetään lain, hallintosäännön ja delegointipäätösten määräämät seikat päätöksenteolle. Kehittämistyöni tutkimusvaiheessa käydään vapaa-muotoisia haastatteluja etenkin toimialajohdon kanssa. Vapaa- muotoisten haastatteluiden tavoitteena on saada esiin tietoja lähtötilanteesta sekä työstää ratkaisumallin, sivistystoimen toimintaohjeen, niin sanottu raakaversio. Samassa haastattelussa pohditaan organisaatiossa olevien toimintaprosessien kuvaamista ja sen tarpeellisuutta ja arvoa johtamistyössä. Valituksi tuleva päätöksentekoa sisältävä prosessi kuvataan yhdessä organisaatiossa työskentelevien henkilöiden kanssa, jotka työskentelevät kyseisen prosessin parissa.

3.8 Eettisyys kehittämistyössä

Työelämälähtöisessä kehittämistyössä vallitsevat samankaltaiset eettiset säännöt kuin yhteiskunnassamme ja vuorovaikutuksessa yleisesti. Kehittämistyö tulee tehdä huolellisesti, rehellisesti ja tarkasti. Siten, että tavoitteet ovat moraalisesti korkeatasoisia. Yleisten normisäännösten lisäksi kehittämistyön tekemiseen vaikuttavat tieteellisen tutkimuksen normit. Tutkimuksessa mukana olevien ihmisten tulee tietää, mitä kyseisessä tutkimuksessa ollaan tutkimassa, mitä tutkimuksella tavoitellaan. Heillä tulee olla myös selkeä käsitys omasta roolistaan tutkimuksessa. Työelämälähtöisissä tutkimuksissa tutkijan tehtäväksi tulee pohtia vastaajien vapaaehtoisuutta. Organisaation sisällä kehittämistyöhön liittyvän aineistonkeruuseen ajatellaan kaikkien osallistuvan automaattisesti. (Ojasalo ym. 2018, 48-49.)

Kehittämistyötä tehtäessä tulee ehdottomasti välttää toisten tutkijoiden tai omien tutkimusten plagiointia ja muiden vähättelyä. Kehittämistyön lopputuloksen analysointi tulee tehdä kriittisesti, jotta rehellinen asian tarkastelu toteutuu. Lopputuloksesta pitää raportoida riittäväällä laajuudella sekä selkeästi, jotta väärinymmärryksen vaaraa ei ole. Työelämälähtöisissä kehittämistöissä rehellinen tutkimusote saattaa hankaloittaa organisaation käytänteisiin ja asenteisiin sitoutumista. Esimerkiksi tilanteet, joissa tosiasiat

organisaation käytäntöjen ja arvojen sekä tutkimustulosten välillä on ilmeinen, ovat haasteellisia tutkijalle. Tutkijan tulee haastavasta tilanteesta huolimatta tulkita tilannetta rehellisesti. (Ojasalo ym. 2018, 48-49.)

4 KUNNALLISHALLINTO

4.1 Kuntien toimintaa ohjaava lainsäädäntö

Kuntalaki on kaikkea kunnan toimintaa sekä hallintoa ohjaava peruslaki, mutta kunnan toiminnassa ja päätöksen teossa on otettava huomioon monia muitakin lakeja ja asetuksia. Toimialojen erityislainsäädännöt syrjäyttävät kuntalain tilanteissa, joissa kuntalaki ja erityislainsäädäntö ovat ristiriidassa. Harjula ja Prättälä ryhmittelevät kirjassaan kuntalaki – taustat ja tulkinnat kuntien hallintoa koskevan lainsäädännön seuraavien otsikkojen alle:

- kansainvälinen säätely
 - erityisesti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja
 - tietosuoja-asetus. Aiemmin kansallinen tietosuojalaki.
- Hallinnon yleissäädökset
 - hallintolaki 434/2003
 - laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
 - laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019
 - laki säädettyjen määräaikain laskemisesta 150/1930
 - arkistolaki 831/1994
 - kielilaki 423/2003
 - rikoslaki 39/1889 luku 40, jota sovelletaan viranhaltijoiden lisäksi kunnan luottamushenkilöihin.
- Yleinen kunnallisoikeus ja erityislainsäädäntö
 - kuntarakennelaki 1698/2009
 - laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 618/2021 ja laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009

- työehtosopimuslaki 436/1946 ja laki kunnan ja hyvinvointialueen vi-
ranhaltijasta 304/2003
- vaalilaki 714/1998
- Kuntaa oikeushenkilönä ja yksityisoikeudellisena toimijana koskeva lainsäädäntö:
 - työsopimuslaki 55/2001
 - sopimusoikeudellinen lainsäädäntö
 - vahingonkorvauslaki 412/1974
 - kilpailulainsäädäntö
 - laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986
(Harjula & Prättälä, 2019, s.104-110)

Edellä mainittujen lisäksi toimialoilla on runsaasti omaa lainsäädäntöä, joka säätelee tarkemmin toimialan hallintoa ja toimintaa. Opetus- ja kulttuuritoimen keskeinen lainsäädäntö on:

- varhaiskasvatuslaki 540/2018 ja valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksesta 753/2018 (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021b)
- laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 1503/2016 (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021b)
- laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1128/1996
- oppivelvollisuuslaki 1214/2020
- perusopetuslaki 628/1998 ja perusopetusasetus 852/1998
- valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012)
- lukiolaki 714/2018 ja valtioneuvoston asetus lukiokoulutuksesta 810/2018
- opetus- ja kulttuuriministeriön asetus opiskelijaksi ottamisen perusteista lukiokoulutuksessa 838/2021
- laki ylioppilastutkinnosta 502/2019 ja valtioneuvoston asetus ylioppilastutkinnosta 612/2019
- laki taiteen perusopetuksesta 633/1998 sekä asetus taiteen perusopetuksesta 813/1998
- laki vapaasta sivistystyöstä 632/1998
- oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013

- valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista
- sekä opetustoimen henkilöstön kelpoisuutta säätelevä lainsäädäntö (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021a)

Edellä kuvatun mukaisesti kunnan toimintaa säädellään erittäin monien lakien ja asetusten avulla. Kohdeorganisaatiossa toimitaan lain edellyttämällä tavalla. Kehittämistyön avulla tehtävään sivistystoimen toimintaohjeeseen tullaan esittämään kussakin päätöksessä sovellettava erityislainsäädäntö. Tämän toimenpiteen tavoitteena on nopeuttaa päätöksentekoprosessia ja huolehtia omalta osaltaan siitä, että päätökseen kirjattavat tiedot toimivallan perusteesta ovat oikeat ja helposti löydettävissä.

4.2 Kunnan ydintehtävät

Kunnan ydintehtäviä ovat ne tehtävät/palvelut, jotka kohdistuvat suoraan kuntalaisille tuotettaviin palveluihin (JHS 152, 2012, s. 3). Kuntalain mukaan kunnan tehtävänä on hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät sekä ne tehtävät, joita valtio on kunnille osoittanut. Kunta voi järjestää tehtävät yhdessä toisten kuntien tai kuntayhtymien kanssa sekä tuottaa myös muita julkisia palveluita. (Kuntalaki 410/2015, 2 luku 7 §.) Kunta voi myös toteuttaa elinkeinon harjoittamista, mutta sen tulee huolehtia siitä, ettei se vaaranna normaalia kilpailua omalla toiminnallaan. Perinteisesti kunnat harjoittavat elinkeinotoimintaa toimialoilla, jotka tuottavat palvelua, jota kaikki kuntalaiset tarvitsevat. (Harjula & Prätälä, 2019, s.177.) Pomarkun kunnassa elinkeinotoimintana tuotetaan vesilaitoksen palvelut, joita myydään kuntalaisille. (Pomarkun kunta, 2021c, s. 100). Pomarkun kunta järjestää tehtävänsä mukaisesti kuntalaisille palveluita, joista suurin osa on lakisääteisiä. Valtio säätelee lainsäädännöllä kuntien lakisääteiset tehtävät sekä niiden sisällön. Valtio ei voi määrätä kunnille tehtäviä esimerkiksi asetuksella. Kunnan itselleen ottamia ei lakisääteisiä tehtäviä sisältöineen määrittele kunta itse. (Valtiovarainministeriön, 2021a)

Valtion kunnille asettamat lakisääteisen tehtävät kuuluvat alla oleviin palvelukokonaisuuksiin

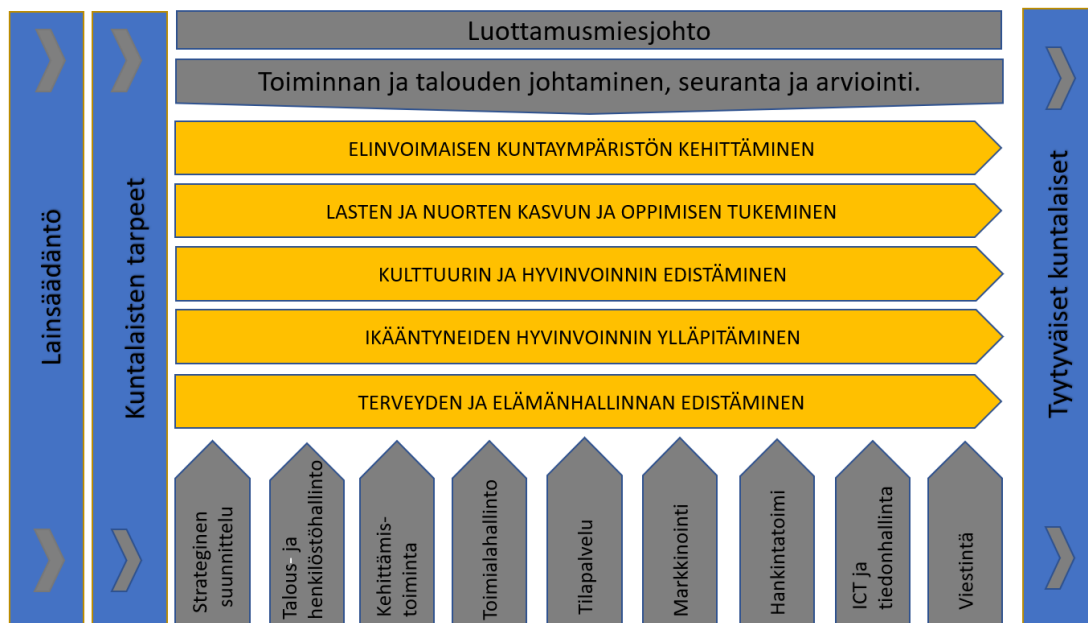
- opetus ja varhaiskasvatus
- sivistystyö, mukaan lukien kulttuuri-, nuoriso-, ja kirjastopalvelut

- teknisen toimialan tehtävät kuten kaavoitus, vesi- ja jätevesipalvelut, energian tuotanto, jätehuolto
- ympäristöpalvelut
- sosiaali- ja terveystoimet
- palo- ja pelastustoimi

Sosiaali- ja terveystoimien sekä palo- ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille vuonna 2023. (Valtiovarainministeriö, 2021a)

Ydintehtävistä sosiaali- ja terveystoimien lisäksi Pomarkun kunta on ulkoistanut palo- ja pelastustoimen sekä ympäristöpalvelut. Kunta toimii yhteistyössä monissa alueellisissa yhteissopimuksissa, joiden avulla ulkoistetut palvelukokonaisuudet hoidetaan. Kunnan haastavan taloustilanteen sekä käynnissä olevan talouden tasapainotusohjelman vuoksi kunnan itse itselleen ottamia tehtäviä on karsittu paljon. (Pomarkun kunta 2021c, s. 1-5.)

Pomarkun kunnalle määriteltiin osana prosessijohtamisen kurssia prosessikartta tarkastelemalla kunnan toteuttama tehtäviä ja niiden painoarvoja kunnassa. Alla esitetystä prosessikartasta selviää kunnan ydintehtävät/prosessit sekä tukiprosessit. Prosessikartassa on keskellä keltaisella viisi (5) Pomarkun kunnan ydintehtävää. Ylimmäksi prosessikarttaan on merkitty luottamusmiesjohto, sillä sen merkitys kunnallisessa demokraattisessa päätöksenteossa on oleellinen.



Kuva 9. Pomarkun kunnan ydin- ja tukiprosessit.

4.3 Sivistystoimen tehtävät

Sivistystoimeen luetaan kuuluvaksi kuntien opetus- ja kulttuuritoimi. Niiden avulla parannetaan kuntalaisten hyvinvointia ja alueen elinvoimaisuutta. Varhaiskasvatus- ja opetustoimi pyrkivät edistämään väestön osaamista sekä lisäämään elinikäistä oppimista. Kulttuuritoimen tehtävänä on lisätä kuntalaisten kokemaa yhteisöllisyyttä sekä hyvinvointia. Hyvin hoidettu sivistyksen toimiala tekevät kunnasta houkuttelevan asuinympäristön. (Kuntaliitto, 2021c.)

Kuntien tehtäviin kuuluva opetuksen tehtäväalue muodostaa koulutuksen kokonaisuuden, joka alkaa esiopetuksesta ja jatkuu perusopetukseen. Perusopetuksen jälkeinen lukio- sekä ammattiopetus kuuluu myös opetuksen tehtäväalueeseen. Valtion on määrännyt lainsäädännön avulla opetuksen järjestäjälle suuren toimivallan opetukseen liittyvissä kysymyksissä. Kunnalla on mahdollisuus tuottaa osa opetuspalveluista ostopalveluna. Ostopalvelutilanteissa kunta kuitenkin vastaa siitä, että oppilaat saavat lain ja säädösten mukaista opetusta sekä muita siihen liittyviä palveluita. (Sallinen ym., 2017, s.64.)

4.3.1 Varhaiskasvatus

Lasten kasvattamisen vastuu on ensisijaisesti lapsen huoltajilla. Varhaiskasvatuspalveluilla tuetaan lapsen huoltajia kasvatustyössä. Varhaiskasvatuslaki määrittelee varhaiskasvatuksen olevan suunnitelmallinen ja tavoitteellinen kokonaisuus, jonka muodostaa kasvatus, opetus ja hoito. Kaikilla suomalaislapsilla, jotka eivät vielä ole perusopetuksen piirissä, on oikeus varhaiskasvatukseen. (Varhaiskasvatuslaki 540/2018, 1 luku.)

Lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta suomeksi, ruotsiksi tai saameksi. Varhaiskasvatuksen tavoitteena on myös tukea maahanmuuttajien sekä romanilasten kielellistä ja kulttuurillista kehitystä. Lapsen huoltajalla on oikeus saada vanhempainraha-kauden jälkeen lapselleen kunnan järjestämää varhaiskasvatusta, yksityisen hoidon tukea tai alle 3-vuotiaan lapsen huoltajalle tarkoitettua lasten kotihoidon tukea. (Sallinen ym., 2017, s.64.)

Kunnalla on oikeus päättää itse minkä monijäsenisen toimielimen, lautakunnan, hoitettavaksi varhaiskasvatuslain, kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain määrittelemät tehtävät kuuluvat. Pääsääntöisesti tehtävät kuuluvat kunnissa sivistyksen toimialalle. (Sallinen ym., 2017, s.64.) Pomarkun kunnan hallintosääntö määrittelee, että varhaiskasvatuksen tehtäväalue kuuluu kasvatus- ja opetuslautakunnan alaisuuteen. Kasvatus- ja opetustoimen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu varhaiskasvatuksen osalta päättää varhaiskasvatuksen asiakasmaksut. (Pomarkun kunta, 2021e, s. 19.)

4.3.2 Esiopetus

Varhaiskasvatus ja esiopetus muodostavat perusopetusta edeltävän kokonaisuuden. Lapsen on osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen ennen oppivelvollisuuden alkamista. Esiopetuksen avulla pyritään tasoittamaan lasten välisiä eroja ennen perusopetuksen alkamista. (Perusopetuslaki 628/1998, 2§, 4§ ja 26a §.) Esiopetus on maksutonta ja siihen osallistuu vuosittain 6-vuotiaiden ikäluokasta yli 98 %. Esiopetuksen tarkoituksena on tukea lähellä oppivelvollisuus ikää olevaa lasta lapsen tiedollisessa, taidollisessa ja sosiaalisessa kehityksessä. Esiopetusta voidaan antaa samoissa tiloissa missä varhaiskasvatusta on järjestetty, koulun tiloissa tai muissa vastaavissa tiloissa.

Mikäli lapsi on pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä tai hän aloittaa koulunkäynnin vuotta ikäluokkaansa myöhemmin, on hänellä oikeus maksuttomaan esiopetukseen myös oppivelvollisuuden alkamisvuonna. Esioppilaat kuuluvat saman kuljetuslain piiriin kuin perusopetuksenkin oppilaat. Näin ollen, jos esioppilaan matka esiopetuspaikkaan on yli 5 kilometriä, on oppilaalla oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Huoltajan tulee huolehtia lapsen hakemisesta esiopetukseen koulutuksen järjestäjän ohjeiden mukaisesti. Kunnan velvollisuutena on tiedottaa etukäteen esiopetuspaikoista, sen alkamis- ja päättymisajoista sekä tavasta, jolla esiopetukseen haetaan.

Kunnalla on oikeus päättää, minkä monipaikkaisen toimielimen hoidettavaksi esiopetuksen järjestäminen kuuluu. Pomarkun kunnassa esiopetuksen tehtäväkenttä kuuluu sivistystoimeen, kasvatus- ja opetuslautakunnalle. (Sallinen ym., 2017, s.64.) Pomarkun kunnan hallintosääntö määrittelee kasvatus- ja opetuslautakunnan tehtäväksi päättää vuosittain esiopetuksen työ- ja loma-ajat sekä vapaapäivät. Kasvatus- ja opetuslautakunta organisoii kunnan järjestämät oppilaskuljetukset sekä määrää kuljetuksen järjestämisperusteista niiltä osin, kun ne ylittävät lain asettaman minimivaatimuksen oppilaskuljetuksista. (Pomarkun kunta, 2021e, s. 19.)

4.3.3 Perusopetus ja aamu- ja iltapäivätoiminta

Kunnan tulee järjestää perusopetusta oppivelvollisuusikäisille lapsille. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän vuotta. Opetuksen järjestämivelvollisuus ei liity suoranaisesti lapsen kotikuntalain mukaiseen kotikuntaan vaan lapsen asuinkuntaan. Aiemmin oppivelvollisuus päättyi sinä vuonna, kun perusopetus oli suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta oli kulunut 10 vuotta. (Sallinen ym., 2017, s.65.) Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteena on saada jokainen peruskoulun päättävä suorittamaan toisen asteen koulutuksen. Toisen asteen koulutuksia ovat lukio sekä ammatillinen koulutus. Tavoitteen mukaisesti oppivelvollisuusikää nostettiin 18 ikävuoteen. laajennettu oppivelvollisuus astui voimaan ensimmäistä kertaa vuonna 2021. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021c.)

Kunnalla on oikeus päättää millaista kouluverkkoa se ylläpitää. Tavoitteena on järjestää opetus siten, että oppilaiden matka on mahdollisimman lyhyt ja turvallinen.

Kunnan velvollisuutena on osoittaa oppilaalle lähikoulu, jossa oppilaalle annetaan opetusta lapsen äidinkielellä, mikäli se on suomi, ruotsi tai saame. Kunnan tulee järjestää oppilaille kuljetus, mikäli koulumatka on yli 5 kilometriä. Oppilaalla on oikeus hakeutua myös muihin kouluihin, kuin omaan lähikouluun. Siinä tapauksessa kunnalla on oikeus asettaa oppilaaksi ottamisen ehdoksi se, että huoltajat maksavat koulukuljetuksesta aiheutuvat kustannukset. Opetusta peruskoululla järjestetään valtakunnallisen opetussuunnitelmaan perustuen. (Sallinen ym., 2017, s.65.) Pomarkun kunnan hallintosäännön mukaisesti perusopetuksen tehtävistä vastaaminen kuuluu kasvatus- ja opetuslautakunnan tehtäviin. (Pomarkun kunta, 2021e, s. 19-20.) Kunnan perusopetusta tarjoama kouluverkko on esitelty alaluvussa 2.3.

Aamu- ja iltapäivätoiminta on perusopetuslaissa määriteltyä 1. ja 2. luokan oppilaille sekä erityistä tukea saaville oppilaille järjestettävää toimintaa. Toiminnalle tyypillistä on vapaa-ajantoimintamaisuus. Laki ei velvoita kuntia järjestämään aamu- ja iltapäivätoimintaa, mutta kunnilla on mahdollisuus saada valtionosuutta aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiskustannuksiin. Toimintaan osallistuvien lapsien huoltajilta voidaan periä kohtuullista maksua. Mikäli kunta on päättänyt järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa, on toiminnan järjestämismääräys kunnalla, mutta kunta voi itse määrittää miten palvelu tuotetaan. Kunta voi tuottaa palvelun itse, järjestää sen yhdessä muiden julkisten toimijoiden kanssa tai tuottaa palvelun ostopalveluna yksityiseltä sektorilta. (Sallinen ym., 2017, s.65.) Pomarkun kunta järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa ja sen järjestämismääräys on hallintosäännön mukaisesti kasvatus- ja opetuslautakunnalla (Pomarkun kunta, 2021e, s. 19-20).

4.3.4 Lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus

Sekä lukiokoulutus että ammatillinen koulutus jatketaan peruskoulun kasvatustehtävää. Lukio tarjoaa opiskelijoilleen yleissivistävää koulutusta ja ammatillinen koulutus ammatillista opetusta. Valtio on antanut lukiokoulutuksesta valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet sekä tuntijaot. Kunnat luovat omat lukioden opetussuunnitelmat valtion antamien opetussuunnitelmien pohjalta. Lukiokoulutuksen järjestäminen on luvanvaraista toimintaa. Järjestämisluvan voi myöntää opetus- ja kulttuuriministeriö. Lupa voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, säätiölle tai rekisteröidylle

yhteisölle. Vaikka lukiokoulutus on kunnan vapaaehtoinen tehtävä, osallistuu kaikki kunnat lukiokoulutuksen rahoitukseen asukaskohtaisella rahoitusosuudella. (Sallinen ym., 2017, s.67.) Lukiokoulutuksen kesto on keskimäärin 3 vuotta ja sen päätteeksi suurin osa opiskelijoista suorittaa ylioppilastutkinnon. Opetus hallitus antoi syksyllä 2019 uudet opetussuunnitelman perusteet, joiden mukaisien paikallisten opetussuunnitelmien käyttöönotto tapahtui elokuussa 2021. (Opetushallitus, 2021.)

Ammatillisen koulutus vastaa asukkaiden ja alueellisen elinkeinoelämän tarpeisiin. Toiminnalla pyritään saamaan aikaan selkeitä aluekehityksellisiä vaikutuksia. Ammatillista koulutusta järjestetään nuorille sekä aikuisille. Ammatillisen koulutuksen järjestäminen vaatii niin ikään opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisluvan. Lupa voidaan myöntää samoille tahoille kuin lukiokoulutuksen järjestämislupa. Suurin osa ammatillisesta koulutuksesta on kuntien, kuntayhtymien tai kuntien omistamien osakeyhtiöiden järjestämiä. (Sallinen ym., 2017, s.68.) Ammatillisen koulutuksen tavoitteena on ammatillisen osaamisen kehittämisen lisäksi kehittää opiskelijan sivistyksen kasvua. Sekä lukio että ammatillisen koulutuksen jälkeen opiskelijalla on mahdollisuus jatkaa opintoja korkeakoulussa. (Opetushallitus, 2021.) Pomarkun kunta järjestää lukiokoulutusta ja siihen liittyvät tehtävät kuuluvat hallintosäännön mukaisesti kasvatus- ja opetuslautakunnan tehtäviin (Pomarkun kunta, 2021e, s. 19-20).

4.3.5 Kulttuuri- ja kirjastotoiminta

Yksi kunnan tehtävistä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa alueella. Kulttuuripalvelut voidaan jakaa yleiseen kulttuuritoimintaan, ammatillisiin kulttuuri- ja taidelaitoksiin sekä lasten, nuorten ja aikuisten taidekasvatus- ja harrastustoimintaan ja taiteen perusopetukseen. Kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta kulttuuritoimintaa tulee tarkastella toimialojen välisenä yhteistyönä. Kunnilla on vapaus määritellä itse mitä kulttuuripalveluita se järjestää. Kulttuuritoimintaan voi kuulua esimerkiksi kirjastot, museot, orkesterit ja taideoppilaitokset. Jotta kulttuuritoiminnasta syntyy mahdollisimman laaja-alaista, tulisi kuntien tehdä yhteistyötä lähialueen kuntien kanssa. Kulttuuripalveluiden käyttö ei ole suunnattu vain oman kunnan asukkaille, vaan niitä käytetään paljon yli kuntarajojen. (Sallinen ym., 2017, s.70.)

Kuntien yleisten kirjastojen tavoitteena on taata kaikille kuntalaisille yhdenvertainen pääsy tietoon sekä kulttuuriin. Kirjastotoimiala on opetus- ja kulttuuriministeriön alista toimintaa. Ministeriön tavoitteena on, että valtakunnallinen kirjastoverkosto on koko maankattava ja sitä tuotetaan lähipalveluna. Kirjastotoimintaa säätelee kirjastolaki. Kirjastolain tavoitteena on muun muassa lukutaidon ja lukemiskulttuurin edistäminen ja elinikäisen oppimisen mahdollisuuksien parantaminen. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021.)

Kuntien yleisille kirjastoille on annettu kuusi tehtäväkokonaisuutta, joiden mukaisesti kirjaston tulee

- tarjota pääsy aineistoihin, tietoon ja kulttuurisisältöihin
- kehittää monipuolista kokoelmaa
- edistää asukkaiden lukemista
- tarjota tietopalveluita ja ohjausta tiedon hankinnassa ja käytössä
- tarjota asukkaille tiloja opiskeluun, harrastamiseen ja kansalaistoimintaan
- edistää yhteiskunnallista keskustelua.

Kirjastojen rahoituksesta vastaa suurelta osin kunta itse. Kuntien kirjastot ovat tehneet pitkään yhteistyötä alueella olevien kirjastojen kanssa. Suurin osa suomen kirjastoista kuuluu johonkin kirjastoverkostoon. (Sallinen ym., 2017, s.70.) Pomarkun kunnankirjasto sijaitsee kunnanviraston yhteydessä. Kirjasto toimii Satakirjasto kirjastoverkoston. (Pomarkun kunta, 2021.) Pomarkun kunnan hallintosäännön mukaisesti kulttuuri- ja kirjastotoiminta kuuluvat hyvinvointilautakunnan toimialaan. (Pomarkun kunta, 2021e, s. 18).

4.3.6 Liikuntapalvelut

Kuntien tavoitteena liikuntapalveluiden järjestämisessä on kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Tarkoituksena on aktivoida liikunnallisten toimintojen pariin myös niitä henkilöitä, jotka eivät muuten niihin osallistuisi. Kunnan tulisi seurata säännöllisesti millainen määrä kuntalaisista harrastaa terveysliikuntaa riittävästi ja pyrkiä kasvattamaan riittävästi liikkuvien kuntalaisten määrää. Tavoitteidensa saavuttamiseksi liikuntatoimi tulisi olla huomioituna poikkihallinnollisesti erilaisia suunnitelmia tehtäessä. Kunta ja alueella toimivat yhdistykset voivat aktiivisella

vuoropuhelulla toteuttaa alueelle kattavan liikuntatarjonnan. Liikuntatarjonnassa kunnan osuuden tulee painottua terveys- ja erityisliikuntaan. (Sallinen ym., 2017, s.72.)

Liikuntatoimen tehtäviin kuuluu ohjaustoiminnan ja yhdistystoiminnan tukemisen lisäksi liikuntapaikkojen rakentaminen. Näin kunta mahdollistaa alueen yhdistyksille toimintapuitteet järjestää liikuntapalveluita sekä mahdollistaa kuntalaisten omaehtoinen terveysliikunnan. Valtio ei ohjaa lainsäädännöllä liikuntapalveluiden sisällöstä mitään. Palveluiden kohderyhmänä pidetään kuitenkin kaikkia kuntalaisia. (Kuntaliitto, 2021d.) Pomarkun kunnassa hallintosäännön mukaisesti liikuntapalveluista vastaa hyvinvointilautakunta (Pomarkun kunta, 2021e, s. 18).

4.3.7 Nuorisopalvelut

Kunnalla on merkittävä rooli nuorisopalveluiden tuottamisessa. Nuorisotyön tarkoitus on parantaa kunnassa olevia nuorisopalveluita ja nuorten elinolosuhteita sekä tukea nuorten kansalaistoimintaa. Lisäksi kunnan nuorisotoimi tarjoaa usein tiloja nuorille, jossa he voivat viettää aikaa ja harrastaa kansalaistoimintaa. Kunnat hoitavat näitä tehtäviä usein yhteistyössä muiden viranomaisten, seurakuntien sekä alueella toimivien yhdistysten kanssa. Onnistunut kunnan nuorisotyö kannustaa nuoria toimimaan aktiivisina kuntalaisina erilaisissa osallisuusryhmissä ja osallistumaan kunnalliseen päätöksentekoon. Nuorisitoimen tehtävänä on saada nuorten ääni kuulumaan kaikissa kunnan toimielimissä. (Sallinen ym., 2017, s.73.)

Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee valtionavustuksilla nuorisotoimen tekemää työtä sen lisäksi kunnat saavat valtionosuutta. Valtionosuus lasketaan kunnassa asuvien alle 29-vuotiaille määritellyn yksikköhinnan mukaan. Nuorisolle suunnatut palvelut voidaan järjestää myös kuntien yhteisenä toimintana, mikäli sen katsotaan olevan aiheellista. Kuntalain mukaisesti nuorten ääni pitää tulla kuuluviin kunnan päätöksenteossa. Sitä varten kunnissa tulee olla nuorisovaltuusto. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021e.) Pomarkun kunnassa toimii nuorisovaltuusto, jonka vastuuvirkamies on hyvinvointikoordinaattori. Nuorisovaltuusto on kunnanhallituksen alainen toimielin. Hyvinvointilautakunta puolestaan vastaa nuorisotyön tehtäväalueesta. (Pomarkun kunta, 2021e, s. 10, 12, 18)

4.4 Lainsäädännön edellyttämä hyvä hallinto

Yksi keskeinen laki, jolla kuntien toimintaa ohjataan valtion toimesta, on hallintolaki. Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon kulmakivistä. Hyvän hallinnon termi esiintyi ensikertaa lainsäädännössä 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki nosti hyvän hallinnon esiin pykälässä 21 oikeusturva. (Koivisto, 2014, s. 98.)

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheettonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. (Perustuslaki 731/1999, 2 luku, 21 §.)

Perustuslain oikeusturva pykälän oikeusturva- perusoikeus kohdistuu erityisesti oikeusturvakeinojen ja oikeudenkäyntien oikeudenmukaisuuden kautta muuhun lainsäädäntöön. Kansalaisen oikeus hyvään hallintoon kohdistuu nimenomaan viranomaisiin, jotka käyttävät toimeenpanovaltaa. Laki tiivistää asioita tekstimuotoon ja lyhyestä pykälästä saattaakin olla haastava havaita kaikkia sen sisältämiä seikkoja. Perustuslain §21 sisältää hallinto-oikeuden näkökulmasta mm. seuraavat osaoikeudet:

- oikeus saada asialleen asianmukainen käsittely
- oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheettonta viivytystä
- oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa
- hallintoasian käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä
- oikeus saada hallintoasiasta perusteltu päätös
- oikeus hakea hallintoasiasta tehtyyn päätökseen muutosta
- muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet.

(Koivisto, 2014, s. 99-101.)

Perustuslain oikeusturvassa hyvä hallinto esiintyy yläkäsitteenä. Hallintolaki esittää hyvän hallinnon lain sekä koko julkishallinnon tavoitteena. Hallintolaki nostaa hyvän hallinnon rinnalle myös palvelun laadun sekä tuloksellisuuden. (Koivisto, 2014, s. 116.)

Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palveluiden laatua ja tuloksellisuutta. (Hallintolaki 434/2003, 1 luku, 1 §.)

Hallintolaki sisältää tärkeän täsmennyksen hyvälle hallinnolle. Sen määritysten mukaisen hallinnon katsotaan olevan hyvää hallintoa. Yleislakina hallintolain soveltaminen kaikkeen hallintotoimintaan jollei siitä muuta määrätä. Hallintolaki esittää myös julkishallinnolle ominaisen asioiden elinkaarimallin. Elinkaari malli hallintoasioiden ratkaisemisessa on asian vireilletulo, käsittely, ratkaiseminen ja tiedoksianto. Hallintolain 2 luku sisältää nimensä mukaisesti hyvän hallinnon perusteet. (Koivisto, 2014, s. 116.) Kuvassa 9 (alla) esitellään hyvän hallinnon perusteet.



Kuva 10. Hyvän hallinnon periaatteet. (Kuntaliitto, 2021b.)

Kuten edellä on mainittu, hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu keskeisesti oikeusperiaatteet. Oikeusperiaatteisiin kuuluvan yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan hallinnossa jokaista asiakasta tulee kohdella tasapuolisesti, yhdenvertaisesti eikä ketään saa syrjiä. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen tulee käyttää harkintavaltansa vain oikein eikä asioiden ratkaisemiseen saa vaikuttaa väärät syyt. Objektivi-periaatteen mukaisesti viranomaisen tulee toimia aina asiallisesti sekä puolueettomasti. Suhteellisuusperiaate huolehtii osaltaan siitä, ettei asiakkaiden oikeuksia ja etuja ei saa rajoittaa enempää kuin vaaran tai haitan poistaminen edellyttää. Luottamuksen periaate antaa asiakkaille oikeuden luottaa viranomaisen toimintaan ja sen oikeellisuuteen sekä virheettömyyteen. Oikeusperiaatteiden lisäksi hyvänhallinnon kulkuviväin kuuluu palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, vaatimus hyvästä kielenkäytöstä sekä viranomaisten välinen yhteistyövelvoite. Hyvän hallinnon periaatteet koskevat kaikkea hallintotoimintaa ei ainoastaan hallintoasian käsittelyä sekä päätöksentekoa. (Kuntaliitto, 2021b.)

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden kirjaamisella lakiin on ensisijaisesti pyritty edistämään asiointin tehokkuutta sekä tarkoituksenmukaisuutta. Asiakkaiden tarpeiden huomioiminen asiointiprosessia suunniteltaessa on tärkeää. Julkishallinnon tulisi järjestää asiointi siten, että asiakkaan asiointista on tehty mahdollisimman helppoa. Tähän voidaan vaikuttaa asiointipisteiden ja -tilanteiden suunnittelulla, riittävällä asiakaspalvelun resurssoinnilla. Viranomaisen tulisi huolehtia myös siitä, että kaikilla asiakkailla on yhtäläinen mahdollisuus saada asiansa hoidetuksi viranomaisen kanssa. (Niemivuo ym., 2010, s. 133-135.)

Hallintolain 8 § mukaisesti neuvonta velvollisuus velvoittaa viranomaisen antamaan toimivaltansa puitteissa asiakkaalle tarpeen mukaan neuvontaa hallintoasian hoitamisesta ja vastattava siihen liittyviin kysymyksiin. Viranomaisen tulee antaa neuvontaa esimerkiksi siitä, miten asiakas saa haluamansa asian vireille ja mitä asiakirjojan vireillepanon yhteydessä tulee esittää. Hallintolain 8§ 1 momentti tarkoittaa neuvontavelvollisuutta lisäämällä viranomaiselle velvollisuuden vastata asiointiin kohdistuviin kysymyksiin. Lähtökohtana pidetään sitä, että kaikkiin ymmärrettäviin kysymyksiin tulee vastata. Kysymyksiin tulisi vastata heti tai vähintään kohtuullisessa ajassa. Mikäli asiaan ei voida vastata kohtuullisessa ajassa kuuluu hyvän hallinnon periaatteiden

mukaisesti kertoa asiakkaalle vastauksen viivästymisen syyt sekä antaa arvioitu vastausaika. (Niemivuo ym., 2010, s. 136-139.) Viranomaisten välisellä yhteistyön velvoitteella pyritään nopeuttamaan ja yksinkertaistamaan asiointia viranomaisten kanssa. Yhteistyön merkitys kasvaa, kun kyse on hallintoasiasta, jota tulee hoitaa usean eri viranomaisen kanssa. (Niemivuo ym., 2010, s. 145-146.)

Hyvän kielenkäytön periaatteen mukaan viranomaisen tulee käyttää aina asiallista ja selkeää kieltä, jota asiakkaan on helppo ymmärtää. Vaatimus hyvästä kielenkäytöstä koskee kaikkia viranomaisia. (Kuntaliitto, 2021b.) Asiallisella kielenkäytöllä tarkoitetaan sitä, että asiakkaisiin ei saa kohdistaa loukkaavia tai väheksyviä sanoja. Lain perustelut painottavat erityisesti puhelimesta käytyjen keskusteluiden asiallista kielenkäyttöä. Asiallisten ilmaisujen käyttäminen suullisissa keskusteluissa on lain perusteluiden painopisteenä. Asiakkaiden viranomaiselle esittämiin neuvontapyyntöihin on vastattava asiallisesti. Laki ei kuitenkaan esitä muotovaatimuksia viranomaisen kielenkäytölle. Lakia valmisteltaessa erityisesti opetusministeriö katsoi hyvän kielenkäytön olevan merkityksellistä. Perusteluiden mukaisesti asiakkaan voidaan katsoa ymmärtäneen asia sisällön ja saaneen asiasta tarpeellisen määrän tietoa vain silloin, kun käytetty kieli on ollut asiallinen ja selkeä. (Niemivuo ym., 2010, s. 142-143.)

Hyvän hallinnon periaatteet ovat läsnä kaikessa hallintotoiminnassa Pomarkun kunnassa. Hyvän hallinnon periaatteet kytkeytyvät läheisesti päätöksentekoprosesseihin. Kuntalaisten oikeus hyvään hallintoon tulee huomioida niin ratkaisua harkitessa kuin konkreettisessa päätöksenteossakin.

5 JULKINEN JOHTAMINEN

5.1 Julkisen johtamisen mallit

Kunnallishallinnon johtaminen on kehittynyt yhteiskunnan muutoksen mukana hyvin byrokraattisesta hallintojärjestelmästä uudenaikaisiin itseohjautuvien yksiköiden muodostamien yhteenliittymien suuntaan. Valtio on pyrkinyt 1980-luvulta lähtien purkamaan tiukkaa kuntien ohjaustoimintaansa. Valtion ohjaustoiminnan purkamisella on

pyritty esimerkiksi toimivallan siirtämiseen paikallistasolle kuntiin ja samalla lisätä hallinnon sisäistä taloudellista ajattelua. Nykyään valtion toteuttaman kuntien toiminnan ja talouden ohjaaminen ei enää perustu suoraan hierarkkiseen malliin, jossa valtiolta ohjaa toimintaa ylhäältä. (Tampereen yliopisto, 2003, s. 137.)

Julkisen johtamisen mallit eivät ole toisiaan poissulkevia vaan ennemminkin toisiaan täydentäviä. Nykyään vallallaan on todennäköisesti pääasiallisesti perinteinen julkinen johtaminen, jota täydennetään uudella julkisella johtamisella ja julkisen hallinnan mallilla. (Sydänmaanlakka, 2015, s. 57.) Seuraavissa alaluvuissa käsitellään julkisjohtamisen kehittymistä perinteisestä julkisjohtamisesta nykyaikaiseen verkostomaiseen toimintaa.

5.2 Perinteinen julkinen johtaminen

Julkisen johtamisen kehitys on ollut lähivuosina merkittävää. Perinteinen julkinen johtaminen juontaa juurensa jo 1900-luvun alkupuolelle. Tällöin tarkoituksena oli luoda ylhäältä johdettu julkisen hallinnon malli. Julkishallinnon ja julkisen johtamisen tavoitteena on toteuttaa poliittisen johdon asettamia tavoitteita mahdollisimman hyvin. Perinteisen julkisen johtamisen mallissa voidaan katsoa olevan käytössä suljetun yhteiskunnan näkökulman, jossa poliittiset päättäjät tekevät yhteiskunnalle tai alueelle tärkeitä päätöksiä, joita julkishallinto toteuttaa. Perinteisesti kuntalaisia on pidetty kunnallishallinnon kohteena. Kuntalaisilla on oikeuksia kunnan tuottamiin palveluihin lainsäädännön puitteissa. Jotta perinteisen mallin julkinen johtaminen toimii tehokkaasti, on johtajien sekä työntekijöiden ymmärrettävä julkisenhallinnon kokonaisuus sekä arvot. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 40-41.)

Perinteisen julkisen johtamisen mallin keskeinen ajatus on se, että toiminta perustuu lainsäädäntöön. Päätösten tekijöiden poliittinen tahto ohjaa viranhaltijoiden toimintaa. Viranhaltijat miettivät annettujen poliittisen päämäärien valossa, miten tehtävät saadaan hoidettua mahdollisimman tehokkaasti lainsäädännön puitteissa. Perinteisessä mallissa päätökset pyritään tekemään mahdollisimman järkiperusteisesti ja koko systeemin toimivuus perustuu virkamiesten asiantuntijuuteen. Päätöksiä pyritään tekemään siten, että yhdelle viranhaltijalle keskittyy mahdollisimman samantyyppiset

päätökset tehtäväkseen. Edellä mainitulla tavalla saadaan asiantuntijuus kasvamaan entisestään. Hierarkkisessa organisaatiossa, jossa sovelletaan perinteistä julkista johtamista, viranhaltijat voivat edetä urallaan kasvaneen asiantuntemuksensa avulla. Julkisen johtajan oletetaan edustavan suurinta asiantuntijuutta omassa organisaatiossaan. Hierarkkisessa organisaatiossa virkamiesten on toimittavan ylemmän toimijan ohjeiden mukaisesti. Viranhaltijat ovat lojaaleja omalle organisaatiolleen sekä poliittisille ratkaisuille. Perinteisen mallin arvoja ovat oikeudenmukaisuus ja laillisuus. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 42-44.)

Perinteisen julkisen johtamisen katsotaan yleensä tarkoittavan hyvin byrokraattista johtamismallia. Max Weber on kuvannut täydellisen byrokraattisen organisaation ominaisuuksia seuraavasti:

- Toimintayksiköillä ja toimialoilla on tarkasti määritelty toimivalta. Toimivalta perustuu lakiin ja organisaation omiin määräyksiin.
 - Myönnetty toimivalta määrittelee tehtävien hoitoa ja hierarkkista rakennetta organisaation sisällä myös henkilöstön osalta.
 - Päätökset tulee dokumentoida ja arkistoida säädösten mukaisesti
 - rahoituksen tulee perustua organisaation keräämiin julkisiin verovaroihin.
- (Vartola, 2009, s.13)

Perinteisen malli on saanut osakseen paljon kritiikkiä ja sitä on pidetty vanhahtavana systeeminä modernissa yhteiskunnassa. Toimintatavan tehokkuutta on myös kyseenalaistettu. Mallin hierarkkisuus tekee siitä hyvin jäykän muutostilanteissa, sillä suuri osa muutoksista tulee ohjautua poliittisesta päätöksenteosta alaspäin viranhaltijoihin sekä muihin työntekijöihin. Poliittista päätöksentekoa ja viranhaltijoiden toimintaa on myös vaikea erottaa selkeästi toisistaan. Viranhaltijoiden tekemä valmistelu, kun lisää poliittisen päätöksentekijän asiantuntemusta kyseisestä asiasta ja näin vähentää päätöksenteon taakkaa. Mallissa korkeimpaan virka-asemaan nouseaan asiantuntijuuden perusteella eikä huomioon oteta lainkaan sitä, että johtamiselta vaaditaan myös toisenlaisista osaamista kuin pelkkä substanssiosaaminen voi antaa. Nykyisissä julkisissa organisaatioissa ei voida enää ajatella, että parhaan substanssiosaamisen omaava henkilö on automaattisesti myös hyvä johtava viranhaltija. Etenkin opetustoimessa on edelleen hyvin voimakas ohjeistukseen, valvontaan ja lain tulkintaan perustuva

toimintakulttuuri. Sen lisäksi organisaatioissa on myös uusia piirteitä kuten tuloksellisuus ja verkostoituminen. Monen viranhaltijan tehtäviin kuuluu edelleen perinteisen mallin mukaisesti hyvin byrokraattinen budjettivalmistelu. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 44-46.)

5.3 Uusi julkinen johtaminen

Julkisen ja yksityisten yritysten johtaminen on lähentynyt toisiaan 1990-luvun alusta lähtien. 90-luvulla julkisen organisaatiot alkoivat siirtyä hiljalleen vaikuttavuutta ja tuloksia tavoitteleviksi yksiköiksi. Yritysmaailman menestyjien johtamistapojen analysointi ja tulosten siirtäminen soveltuvin osin julkisiin organisaatioihin joudutti muutosta. Enää ei julkisen johtaminen nähty olevan vain hallinnollisiin ja byrokraattisiin toimintatapoihin jumiutunutta toimintaa. Julkisen sektorin kustannusten niukkuus lisäsi julkisella sektorilla pyrkimystä kustannustehokkaaseen toimintaan. Julkisen johtajan tuli olla myös ammattilainen kustannustehokkaassa toiminnassa. Kustannustehokkuuteen keskittyminen aloitti julkisella sektorilla ajatusten siirtymistä kohti tilivelvollisuuden näkökulmaa. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 46-47.) Uusi julkinen johtaminen, New Public Management, korostaa taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäksi vaikuttavuutta, dynaamisuutta, joustavuutta sekä laadukkaita palveluita. Arvomaailmaan kuuluu ajatus, jonka mukaan julkisen sektorin verovaroille on saatava parempi vastike tuottamalla taloudellisesti laadukkaita palveluita. Palveluiden tuottamisessa tulee huomioida yksilölliset tarpeet. (Haveri, 2002, s. 6-7)

Uudessa julkisessa johtamisessa ei ajatella yksilöiden toimivan kuuliaisesti luodun järjestelmän mukaisesti vaan heidän oletetaan toimivan omien etujensa mukaisesti. Toimijoiden uskotaan tekevän ratkaisuja itsekkäästi niissä tilanteissa, joissa järjestelmä mahdollistaa sen. Johtamisessa keskeinen kysymys on, miten yksilöt saadaan tekemään ratkaisuja, jotka ovat sekä organisaatiolle että toimijalle itselleen hyödyksi. Perinteissä julkisessa johtamisessa hallinnon ja politiikan kahtia jakautuneisuus muuttui selvästi uuteen julkiseen johtamiseen siirryttäessä. Uudessa julkisessa johtamisessa poliittiset päätökset ja johtavien viranhaltijoiden tilivelvollisuus nähdään ikään kuin vuoropuheluna. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 47-48.)

Tehokas lopputulos muotoutuu uudessa julkisessa johtamisessa poliittisten päätöksentekijöiden ja johtavien viranhaltijoiden yhteistyönä. Heidän välinen aktiivinen ja luonteva vuorovaikutus on keskeistä. Vuorovaikutusta tapahtuu muodollisissa tilanteissa, kuten kokouksissa, mutta myös epämuodollisesti esimerkiksi erilaisissa työryhmissä. Jotta uutta julkista johtamista voidaan toteuttaa ja siitä muodostuu toimiva järjestelmä organisaatioon pitää ylimmällä johdolla olla kysyvä toimia poliittisten päättäjien kanssa yhteistyössä asiantuntijan roolissa. Luottamuksen rakentaminen johtavien viranhaltijoiden sekä poliittisten päättäjien kesken on tärkeää. Uudessa julkisessa johtamisessa on mahdollista toteuttaa myös niin sanottua pormestarimallia. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 47-48.) Pormestarimallissa kunnanjohtaja korvataan pormestarilla. Pormestari on poliittisesti valittu henkilö. Valinnan tekee kuntavaaleissa valittu kunnanvaltuusto. Nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista suoraa pormestarivaalia. (Möller, s. 18.)

Uudessa julkisessa johtamisessa johtamiseen omana ammattialanaan eikä johtajaksi etene automaattisesti henkilö, jolla on mahdollisimman hyvä substanssiosaaminen organisaation toimialalta. Johtajilta edellytetään silti laaja-alaista johtamisosaaamista. Sellainen johtamisosaaaminen on arvossaan, joka parantaa organisaation tuloksellisuutta. Esimerkiksi henkilöstövoimavarojen johtaminen on merkittävässä asemassa. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 49.)

Uusi julkinen johtaminen on saanut osakseen kritiikkiä, kuten kaikki johtamismallit. Koska uudessa julkisen johtamisen mallissa virkajohtaja on johtamisen ammattilainen, jonka itsenäistä johtamista vahvistetaan, heikentyy poliittisen johdon asema. Organisaation tehokkuuden parantaminen vaatii lisää innovaatioita, jotka vaikuttaman suoraan arkipäiväiseen toimintaan. Innovaatiot syntyvät pääosin asiakasrajapinnassa sekä työntekijöiden keskuudessa. Hiarkkisesti katsottuna matalalla tasolla tapahtuvan julkisen toiminnan kehittäminen sekä aloitteellisuus heikentävät niin ikään poliittisen ohjauksen roolia. Kotimaiset ja ulkomaiset kokemukset osoittavat, että uudella julkisella johtamisella ei saavuteta pikavoittoja. Kyseistä mallia pitää käyttää pitkäjänteisesti uusien tulosten saavuttamiseksi. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 52-54.) Uusi julkinen johtaminen on kritiikin mukaan nähty ohjeiden summana, jossa annetaan virheellisesti yleispäteviä ohjeita ratkaisemaan kaikenlaisia julkisen johtamisen ongelmia. Johtamismallin arvomaailmaa on kritisoitu siten, että taloudellisen ja tehokkaan toiminnan

markkinallinen toiminta heikentää julkisen toiminnan uskottavuutta, virkamiesten eettisyyttä sekä tasa-arvoisuutta. Kritiikkiä on herättänyt myös se, että julkisen johtamisen malli oli tarkoituksensa mukaisesti helpotettava julkisensektorin talousvaikeuksia. Kuitenkin julkisensektorin taloudellinen tilanne on heikentynyt jatkuvasti. (Lähdesmäki, 2003, s. 283)

5.4 Julkisen hallinnan malli

Uuden julkisen johtamisen mallin haastajaksi tai sitä täydentäväksi julkisen johtamisen malliksi on 2000-luvulla noussut julkisen hallinnan malli. Mallia kutsutaan myös governance-malliksi. Julkisen hallinnan mallissa on yksinkertaistetusti kyse siitä, julkisen hallintojärjestelmä koostuu itseohjautuvista toimintayksiköistä, joissa korostuu yhteistyö muiden julkisten toimijoiden, yksityisensektorin sekä kolmannen sektorin kanssa. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 55.) Kolmannella sektorilla tarkoitetaan yhdistyksistä, järjestöistä ja vapaaehtoistoimijoista koostuvaa yhteiskuntaelämän osaa (Jyväskylän yliopisto, 2021).

Yhteistyöhön perustuvasta toimintatavasta voidaan erottaa neljä yhteistyön päätyyppiä:

- Tapauskohtainen yhteistoiminta. Hallinnan mallin näkökulmasta katsottuna kyseessä on usein projektiluonteinen yhteistyö. Tapauskohtaisessa yhteistyössä pyritään pääsemään kyseiselle tilanteelle asetettuihin päämääriin, mutta erillistä yhteistyösopimusta ei solmita.
- Sopimus pohjainen yhteistyö perustuu muodollisiin sopimuksiin, jotka voidaan solmia kuntien välille tai kuntien ja yksityisten toimijoiden välille. Yleisesti tunnettuna esimerkkinä voidaan pitää ostopalvelusopimuksia.
- Verkostot ovat löysästi muodostuneita yhteenliittymiä joihin toimijat liittyvät omista tarkoituseristään lähtien. Verkostojen toiminta perustuu vastavuoroisuuteen. Kunnat ovat usein tällaisten verkostojen solmukohtia.
- Kumppanuudessa kyse on verkostoja tiukemmin yhteen solmituissa yhteistyöstä, joka perustuu sopimukseen. Kumppanuudessa jaetaan vastuut ja tehtävät selkeästi. (Tampereen yliopisto, 2003, s. 149-150.)

Yhteistyön avulla pyritään vuorovaikutteiseen päätöksentekoon sekä poliittisten päämäärien toteuttamiseen. Julkisen hallinnan mallissa tehdään yhteistyötä myös toisten julkisen sektorin yksiköiden kanssa. Esimerkiksi kuntien yhteiset yhteistyöverkostot ja kuntayhtymät tuottavat palveluita asiakkaille. Myös prosessi johtamisen ja yhteistyön avulla pyritään pääsemään haluttuihin poliittisen päätöksenteon asettamiin päämääriin, sillä julkisissa organisaatioissa on havaittu, että usein asetettuihin päämääriin pääseminen vaatii monen itsenäisen toimialan panosta. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 55-56.)

Julkisen hallinnan mallissa hallinto on usein hajautettua. Verkostomaiset yhteistyöelimet vastaavat omien tehtävälueiden hoidosta ja asettavat tehtävälueilleen myös omat tavoitteet. Näin toimivia verkostoja myös johdetaan itsenäisesti. Syntyneiden toimintaverkostojen toiminta rakentuu itseohjautuvasti. Toimijoiden on määrä tunnistaa ongelmia ja luoda niihin ratkaisuja ilman isäntäorganisaation suoraa ohjausta. Julkisen hallinnan mallin puolesta puhuu se, että useat yhteiskunnalliset ongelmat vaativat tänä päivänä eri toimialojen toimijoiden panosta ja kumppanuutta. Julkiseen hallintaan liittyvät myös yksityisen sektorin ja julkisen sektorin väliset yhteistyösopimukset. Tällaisia yhteistyösopimuksia on esimerkiksi rahoitushankkeissa. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 56-57.)

Poliittisilla päätöksentekijöillä on julkisen hallinnan mallin avulla mahdollisuus päästä lähempään vuorovaikutukseen asiakkaiden (kuntalaisten) kanssa, mutta myös elinkeinoelämä on mallin avulla lähempänä päätöksentekoa. Demokratia lisääntyy, kun verkostot koostuvat erilaisia ajattelutapoja ja arvoja sisältävistä ihmisistä. Verkostojen ja vaaleilla demokraattisesti valittujen poliittisten päättäjien suhde on kuitenkin haasteellinen. Verkostoista syntyy helposti hyvin itseohjautuvia toimijoita, jotka käyttävät itsenäistä toimivaltaa. Verkostoja on näissä tapauksissa hyvin vaikea hallita ulkopäin esimerkiksi poliittisen johdon toimesta. Johtavat viranhaltijat ovat verkostoissa hyvin keskeisessä asemassa, koska heidän avullaan verkostojen toiminta mahdollistuu. Tärkeän roolinsa vuoksi johtavien viranhaltijoiden asema suhteessa poliittisiin päättäjiin vahvistuu. Toisaalta verkostoissa johtava viranhaltija jakaa johtoasemaansa verkoston kanssa ja heikentää näin omaa asemaansa itsenäisenä päätöksen tekijänä. Johtavien

viranhaltijoiden verkostojohtajuuden osaaminen korostuu julkisen hallinnan mallissa. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 57-58.)

Julkisen hallinnan keskeinen ajatus verkostoitumisesta ei saa olla toiminnan pääasiallinen tarkoitus. Mikäli organisaation toiminnan onnistumista mitataan verkostoitumisen ja yhteistyön määrällä, etäännyy toiminnan todellinen tarkoitus. Verkostojen ja yhteistyön tulee olla ainoastaan väline, jonka avulla päästään verkostossa olevien toimijoiden kanssa yhteiseen päämäärään. Julkisen hallinnan mallissa haasteeksi saattaa nousta myös hämärtyneet vastuusuhteet. Toiminnan ollessa vuorovaikutteista tai verkostoitunutta saattaa vastuullisen määrittely olla vaikeaa, koska kukaan ei ole suoranaisesti tilivelvollinen onnistumisesta. Ongelmallista saattaa olla myös yhteistyöryhmien sisäinen vuorovaikutus, silloin kun toimijoita on eri toimialoilta. On todettu, että ammattilaiset pitävät mielellään tiedot oman ammattikuntansa tiedossa eikä ammattikuntien/toimialojen välinen yhteistyö ole aina mutkatonta. Yhteistyöverkostot ovat yhtä vahvoja kuin niiden heikoin lenkki. Tämä tekee julkisen hallinnan mallista haavoittuvan. Julkisen hallinnan mallia pidetään perinteistä ja uutta julkisen johtamisen mallia täydentävänä mallina. Sen asema täydentämässä malleja ei ole täysin ongelmaton. Esimerkiksi julkisen sektorin ja yksityisen sektorin verkosto voidaan perustaa miettimään alueen elinkeinoelämän kehittämistä. Kun yhteistyö etenee hankintavaiheeseen pakottaa lainsäädäntö kilpailuttamaan hankinnankohteen. Kilpailutuksen vuoksi julkisen sektorin organisaatio saattaa joutua hankkimaan hankinnan kohteen muulta toimijalta kuin yhteistyöverkostossa mukana olevalta taholta ja tuotetut hyödyt valuvat verkoston ulkopuolelle. Pohdittavaksi tulee myös se, onko yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin halukkuus verkostomaiseen yhteistyöhön todella niin suuri kuin julkisella sektorilla halutaan ajatella. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 59-60.)

Pomarkun kunnassa on nähtävissä kaikkien edellä kuvattujen johtamismallien piirteitä. Toisaalta organisaatio on edelleen hyvin hierarkkinen. Monet työtehtävät, kuten budjettivalmistelu työstetään hierarkkisen mallin mukaisesti. Toimialalla johtavassa asemassa olevilla henkilöillä sekä esimiehillä koetaan olevan myös suurin substanssiosaaminen. Uuden julkisen johtamisen mallista Pomarkussa nousee esiin esimerkiksi poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välinen yhteistyö. Pomarkussa toimii useita työryhmiä, jotka koostuvat luottamushenkilöistä sekä johtavista viranhaltijoista.

Viranhaltijoiden tehtävänä työryhmissä on tuoda esiin omaa asiantuntemustaan käsittelyssä olevasta asiasta. Näihin työryhmiin pyritään valitsemaan ne viranhaltijat, joilla on suurin osaaminen kyseessä olevasta toiminnasta tai toimialasta.

5.5 Prosessijohtaminen julkishallinnossa

Prosessit ovat asiakkaalle lisäarvoa tuottavia toimintaketjuja, joiden aikana organisaatio käyttää omia resurssejaan. Prosessin tapahtumaketju alkaa asiakkaasta ja päättyy aina asiakkaaseen. Prosessin asiakas voi olla käytännössä mikä vain taho, joka on asettanut odotuksia ja vaatimuksia kyseessä olevalle tapahtumaketjulle. (Martinsuo & Blomqvist 2010, 4.) JUHTA- Julkisen hallinnon neuvottelukunta määrittelee prosessin toisiinsa liittyvinä toistuvina toimintoina, joiden avulla syötteet muutetaan tuotoksi (JHS 152, 2012, s. 2.) Prosessien johtaminen on noussut julkishallinnossa yhdeksi johtamismenetelmäksi erityisesti 2000- luvun alussa. Prosessimaisen ajattelun yksi merkittävimmistä tavoitteista on ollut korostaa asiakaslähtöisyyttä julkishallinnossa. Asiakaslähtöisyyden avainajatuksena julkisessa hallinnossa voidaan pitää ajatusta siitä, että kaikki julkinen toiminta pitää olla perusteltavissa asiakkaiden tarpeilla. Asiakstarpeiden lähtökodista organisaatio voi määritellä päätoimintonsa eli ydinprosessit. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 148.) Organisaation ydinprosessit muodostuvat loogisesti yhteenkuuluvista prosesseista, jotka puolestaan koostuvat alemman tason prosesseista. Ydinprosessien tunnistamisessa organisaatio pohtii asiakaslähtöisesti sitä, minkälaisella toiminnalla organisaatio pääsee siihen, mitä varten organisaatio on olemassa. Ydinprosessien avulla kuvataan ne päätoiminnot, joiden vuoksi organisaatio on olemassa. Julkishallinnossa ydinprosessit ovat prosesseja, joiden kautta koko organisaation yhteiskunnallinen asema ja vaikuttavuus syntyy. (Virtanen & Wennberg, 2005, s. 118 ja 124.) Ydinprosessit liittyvät suoraan ulkoisen asiakkaan palveluun ja ovatkin merkittävän oleellisia organisaation toiminnalle (JHS 152, 2012, s. 3).

Prosessijohtamisen perimmäisenä ajatuksena organisaatiota tarkastellaan kokonaisuutena eikä omiensa summana. Siinä yhdistellään vanhoja johtamismalleja uudentlaisissa yhdistelmissä. Prosessijohtamisen ja prosessien tunnistamisen tavoitteena on poistaa organisaatiosta ne toiminnot, jotka eivät tuota arvoa toiminnon asiakkaille. Prosessijohtamisen johtamistavassa koetaan organisaation suorituskyvyn syntyvän

prosesseista ja vain prosesseja muuttamalla voidaan suorituskykyä parantaa. (Kenni & Asikainen, 2011, s. 13-14.) Yksi syy prosessi johtamisen suosion nousuun julkishallinnossa on ajatus siitä, että prosessien kehittämisen avulla organisaation tehokkuus, tuottavuus ja taloudellisuus paranee. Prosessien mitattavuus on nykyisin osa julkishallinnon organisaatioiden toimintaa. Muun muassa mittaamalla prosessien läpimenoaikoja voidaan mitata esimerkiksi käsittelyaikojen pituutta ja jonotusaikoja. Julkisen hallinnon vaikuttavuuden todentamisen paine on myös lisännyt prosessimaisen johtamisen käyttöä julkishallinnossa. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 148-149.)

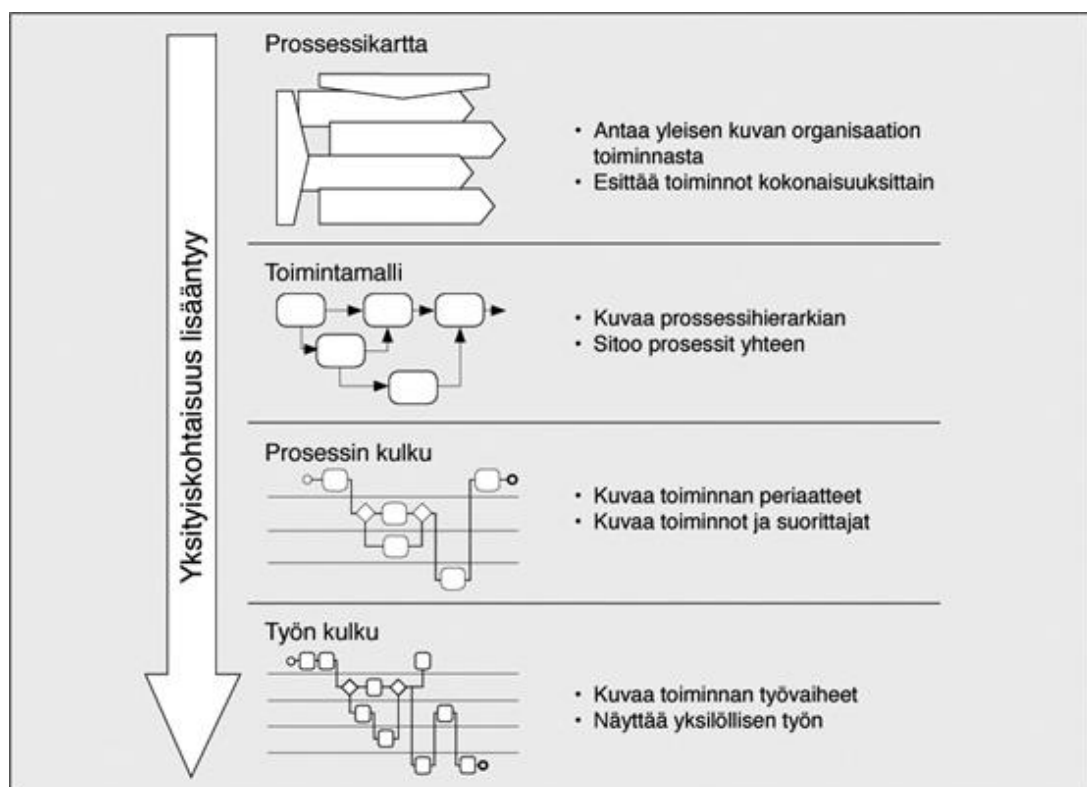
Prosessien johtamisen alkuvaiheessa organisaation täytyy tunnistaa keskeiset asiakastarpeet ja määrittellä millä toiminnoilla organisaatio tulee täyttämään nuo tarpeet. Asiakastarpeiden määrittelyn jälkeen organisaation tulee määrittellä ydin- ja tukiprosessit. Tukiprosessien tarkoitus on luoda edellytyksiä ydinprosessien toteuttamiselle. Organisaatio ei ole olemassa tukiprosessejaan varten, mutta ilman niitä ydinprosesseja ei voida tuottaa. Julkisella sektorilla eri julkisten toimijoiden tukiprosessit muistuttavat usein hyvin paljon toisiaan, koska organisaatioissa on samat tukitehtävät, jotka on pakko hoitaa. Näin ollen olisi mahdollista myös se, että tukiprosessit määriteltäisiin keskitetysti valtion toimesta. (Virtanen & Wennberg, 2005, s.118–119.) Tukiprosesseilla on pääsääntöisesti vain sisäisiä asiakkaita (JHS 152 2012, s. 2). Prosessien tunnistamisessa käytetään erilaisia visuaalisia menetelmiä, joiden avulla prosessien kuvaaminen on selkeää. Ydin- ja tukiprosessien tunnistamisen jälkeen kuvatut prosessit jaetaan osiin ja edelleen tehtäviin ja osatehtäviin. Toimintotaulukon tai kuvan käyttäminen tässä vaiheessa on tyypillinen tapa selkeyttää toimintoa. Toimintotaulukosta selvää prosessissa olevien tehtävien ja osatehtävien suhde toisiinsa. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 148-149.)

5.5.1 Prosessien kuvaaminen

Prosesseja kuvatessa tulee pohtia minkä tasoista kuvausta tehdään. Prosessikuvauksen tulee välittää lukijalleen oleellinen tieto prosessin kulusta sekä vastuunjaosta. JHS15-suosituksen mukaan prosessit jaetaan neljään eri tasoon, niiden sisältämän tiedon tarkkuustason mukaan. Tarkkuus lisääntyy mitä alemmas kuvauksissa mennään. Tasot ovat:

- prosessikartta
 - toimintamalliin, joka on varsinainen prosessitaso
 - prosessin kulku – toimintotaso
 - työnkulku, jossa kuvataan prosessin sisältämät työtehtävät erityisen tarkasti.
- (JHS 152 2012, 6.)

Alla on JHS152- suosituksessa esitetyt prosessikuvauksen mallit, joiden katsotaan soveltuvan julkisen sektorin prosessien kuvaamiseen.



Kuva 11. Prosessien kuvaamisen tasot (JHS 152, 2012, s. 6).

Pomarkun kunnan prosessikartta on esitetty alaluvussa 5.2 kunnan ydintehtävät. Toimintamallin avulla kuvataan tarkemmin organisaation toimintaa. Toimintamalli kuvaa organisaation prosessit hierarkkisesti siten, että prosessien jakautuminen alaprosesseiksi tulee näkyväksi. Toimintamallissa myös määritellään prosessien omistajat ja mittarit. Toimintamalli sisältää myös tiedon prosessien välisistä riippuvuuksista sekä rajapinnoista. (JHS 2012, 6-7.) Prosessien välisten liittymien tarkastelu on erityisen arvokasta prosessien kehitysvaiheessa. Mutta sen ottaminen mukaan päivitettäväksi osaksi prosessikuvauksia on toteutettava vain perustellusta syystä. (Laamanen, 2002, s. 68.) Valmiissa toimintamallissa tulee esittää prosessihierarkian lisäksi

- alaprosessien tarkoitus ja lopputulokset
 - alaprosessien nimet ja numeroida ne
 - prosessin omistajat ja vastuut
 - alaprosessien tavoitearvot ja mittaristo
 - alaprosessien välinen vuorovaikutus ja työnohjauksen kulku
 - ympäristökuvaus
 - asiakasrajapinnat, sidosryhmäliittymät ja taustajärjestelmäliittymät
- (JHS 152 2012, 8)

Prosessin kulun kuvaamisessa avataan tarkemmin toiminnan työvaiheita ja sitä kuka vastaa prosessin mistäkin vaiheesta. Usein prosessin kulkua kuvattaessa esille tulee toiminnan ongelmat. Kuvauksen yhteydessä asiakkaan tulee olla nimetty toimija. (JHS 152 2012, 9). Kuten tehtävämme esimerkkiprosessissa asiakkaaksi on nimetty huoltaja. JHS 152 suosittaa julkishallintoa kuvaamaan prosessin kulun uimaratakaavoina (JHS 152, 2012, s. 9).

Prosessin kulkua määriteltäessä tulee ensimmäisenä määritellä mikä syöte käynnistää ja mikä päättää prosessin. Usein prosessin käynnistävä tekijä on asiakkaan yhteydenotto. Prosessi päättyy tyypillisesti siihen, kun asiakkaalle toimitetaan jokin palvelu, tuote tai suorite. Näiden vaiheiden määrittelyn jälkeen yksilöidään ne työvaihteet, joiden seurauksena prosessi kulkee aloittavasta syötteestä prosessin päätepisteeseen. Uimaratakaaviota tehtäessä työvaihetta kuvaavat symbolit sijoitetaan aikajärjestykseen sekä oikean vastuutahon kohdalle. Yksittäisiä työvaiheita kaaviossa saisi olla korkeintaan 20 tai kuvaamisessa on menty liian yksityiskohtaiselle tasolle tai kuvattavaksi on otettu liian suuri osa toiminnasta. Tällöin kuvaamisen tasoa tulee tarkistaa tai jaotella kuvattava prosessi useammaksi prosessiksi. (Karvonen, 2002, s. 28.)

Prosessin omistaja tulee määritellä prosessin määrittelyn yhteydessä henkilö. Hän vastaa kyseisen prosessin johtamisesta. Prosessijohtajan tehtävä on huolehtia siitä, että prosessi toimii suunnitelmien mukaisesti. Hän on vastuussa koko prosessista, resursien käytöstä prosessin eri vaiheissa ja asetettujen vaikuttavuus tavoitteiden saavuttamisesta. Prosessi johtaminen ei suoranaisesti liity siihen millainen organisaatorakenne on kyseessä. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 149-151.)

5.5.2 Kuntaorganisaation eri muodot

Tulosityksikköorganisaatiossa tunnistettujen prosessien vaikutus itse organisaatiokenteeseen on selvästi pienempää kuin varsinaisten tulosityksiköiden vaikutus. Tulosityksiköt päättävät itse resurssien käytöstä eikä ydinprosessit voi ohjailta tulosityksiköitä mitenkään. Tulosityksikköorganisaatioissa on helposti tunnistettavissa vastuut sekä valtasuhteet. Keskeisin ongelma tulosityksikköorganisaatioissa on se, että koko organisaation yhteisten asiakkaiden tunteminen ja hallinta on vähäistä. Organisaatioissa on väistämättä tulosityksikkörajoja ylittäviä asioita. Näiden leikkaavien toimintojen organisointi on tulosityksikköorganisaatiossa puutteellista. (Virtanen & Wennberg, 2005, s. 138-139.) Perinteisesti tämän mallin mukaisissa organisaatioissa tietoa kerätään keskitetysti esimiehelle, joka analysoi tiedot ja toimii niiden mukaan. Esimiehillä on hyvä mahdollisuus saada asiasta kokonaisnäkemys. Malli kuitenkin aiheuttaa sen, että muut työntekijät joutuvat odottamaan esimiehen päätöstä, eivätkä voi toimia nopeasti ja joustavasti asian eteenpäin viemiseksi. Organisaation sisäinen byrokratia syö arvokasta työaika. (Laamanen, 2002, s.17.)

Matriisiorganisaatiomallissa organisaation tulosityksiköt sekä prosessit muodostavat yhteensovitun kokonaisuuden. Tässä mallissa tulosityksiköt eivät ole kaikkien resurssien omistajia. Matriisiorganisaatiossa prosessit toimivat tulosityksiköiden apuna ydinprosesseihin liittyvien tehtävien hoidossa. Matriisiorganisaatiossa on tyypillisesti vastuuta siirretty prosesseille seuraavissa toiminnoissa: toimintamallien suunnittelu, kehittäminen, asiakaspalvelu, henkilöstön osaamisen kehittäminen ja sopimussuhteet. Tulosityksikkölähtöisessä matriisiorganisaatiossa prosessit ovat tulosityksikköön nähden alisteisessa asemassa ja prosessilähtöisessä matriisiorganisaatiossa johtaminen on pääasiassa järjestetty prosessien mukaan. (Virtanen & Wennberg 2005, 139.)

Julkisen hallinnon organisaatiot ovat perinteisesti linjaorganisaatioita, joissa on vanha hierarkia. Linjaorganisaatiossa vastuut jakautuvat tehtäväalueittain. Tehtäväalueiden johtajat vastaavat kyseisen tehtäväalueen kokonaisuudesta ja viime kädessä myös sen osista. Vastuunmäärittely on linjaorganisaatioissa selkeä, mutta käsitys koko

organisaation toiminnasta saattaa hämärtyä. Prosessiorganisaatiossa vastuu koko prosessista on siirretty prosessin omistajalle ja organisaatorakenne muodostuu prosesseista. Kuntaorganisaatiossa prosessimaisessa organisaatiossa voidaan antaa esimerkiksi lapsiperheiden palveluiden järjestämisen jonkun virkamiehen vastuulle. Tällöin hänen tehtävänsä määräytyvät prosessin mukaan ja hän toimii prosessin omistajana. Matriisiorganisaatio on linjaorganisaation ja prosessiorganisaation kombinaatio. Kun linjaorganisaation sisälle muodostetaan vertikaalisia prosesseja, syntyy matriisiorganisaatio. Matriisiorganisaatiossa tulee määriteltäväksi se, mistä organisaatiota tosiasiallisesti johdetaan. Matriisiorganisaatiota voidaan johtaa linjaorganisaatiomaisesti tai prosessien johtajien suunnasta. Ymmärrettävästi tässä piilee myös matriisiorganisaation haastavuus. Prosessien ja linjaorganisaation leikkauspisteissä nousee esiin vallan ja vastuun kysymykset. matriisiorganisaatioiden määrä on lisääntynyt julkisella sektorilla viimeisen kymmenen vuoden aikana. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 149-151.) Pomarkun kunta on varsin perinteinen linjaorganisaatio, jossa toimialajohtajat vastaavat koko tehtäväalueen kokonaisuudesta. Vastuita on kuitenkin esimerkiksi hallintosäännön avulla määrätty yksiköiden esimiehille. Organisaatiossa on kuvattu joitain keskeisiä prosesseja ja kuvauksissa on määriteltävy vastuunjako. Tämän kehittämistehävän yhtenä tarkoituksena on lisätä esihenkilöiden tietoisuutta prosessien kuvaamisen ja päätöksenteon yhteydestä.

6 PÄÄTÖKSENTEKO KUNNASSA

6.1 Päätöksentekoprosessi

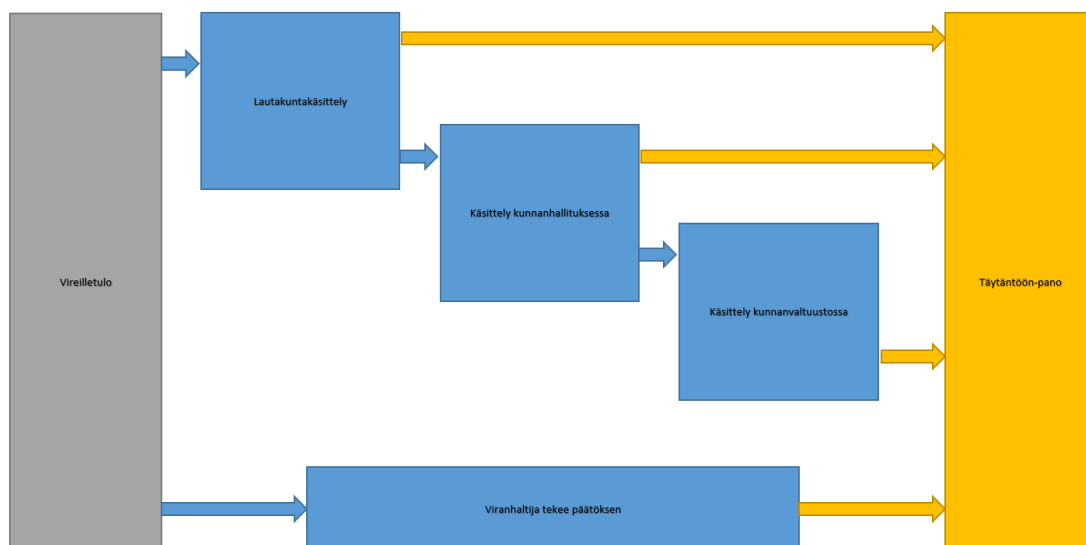
Kunnallisen päätöksenteon kulmakivet on määriteltävy kuntalaissa. Kunnan toimivaltaa käyttää kunnanvaltuusto, joka on voinut delegoida tehtäviä muille toimielimille. Kunnanvaltuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa määritellään toimivallan ja tehtävien jako eri toimielinten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. (Kuntaliitto, 2021e.) Hallintosääntö on ainut lain pakolliseksi määräämä johtosääntö kunnallishallinnossa. Kuntalaki 90§ määrää hallintosäännöstä. (Kuntalaki 410/2015, luku 2 90 §.) Valtuusto delegoi toimivaltaa eteenpäin aina hallintosääntöön kirjatuin määräyksin,

eikä valtuuston toimivaltaa voida delegoida yksittäisillä valtuuston päätöksillä. Mikäli toimivalta voidaan valtuustolta siirtää jollekin toimielimelle, voidaan se yleensä siirtää myös viranhaltijalle tai luottamushenkilölle. Kuitenkin kuntalain 91 § määrää, että hallinnollisen pakon käyttämisestä koskevat päätökset voidaan siirtää vain monijäsenisille toimielimille. Kunnanvaltuusto ei voi kuitenkaan delegoida toimivaltaansa eteenpäin muille viranomaisille niitä asioita, jotka kuntalaki tai jokin muu laki on määrännyt kunnanvaltuuston päätettäväksi. Mikäli laki määrää jonkin asian ratkaisuvallan kunnanhallitukselle, lautakunnalle tai muulle kunnan viranomaiselle, menee tämä määräys kuntalain edelle. Näin ollen ratkaisuvallasta määräytyy näissä tapauksissa erityislainsäädännön mukaan. (Kuntaliitto, 2021e.) Pomarkun kunnassa on tehty laaja hallintosäännön uudistaminen vuonna 2017. Hallintosäännön hyväksymisen yhteydessä vanhat toimialojen johtosäännöt poistettiin käytöstä. Hallintosääntöön on pyritty uudistuksen yhteydessä keräämään tiedot siitä missä asioissa toimivaltaa on delegoitu pois kunnanvaltuustolta.

Vaikka kunnan valtuusto voi delegoida toimivaltaa eteenpäin, pätee delegoinnin jälkeen niin sanottu toimivaltarajojen jäykkyys. Toimivaltarajojen jäykkyys tarkoittaa sitä, että ylempi viranomainen ei voi ilman nimenomaista siihen oikeuttavaa määräystä puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Näin ollen kunnanvaltuusto ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, jonka se on delegoinut kunnanhallituksen päätettäväksi. Kuntalain 92 § määrää, että kunnanhallituksella on otto-oikeus omalla tehtäväalueellaan ottaa ratkaistavaksi yksittäisen asian, jossa alempi viranomainen on tehnyt jo päätöksen. Hallintosäännön välityksellä kunnanvaltuusto voi antaa luvan otto-oikeuden käyttöön myös lautakunnalle ja liikelaitoksen johtokunnalle. Kunnanvaltuusto voi delegointi päätöksessään antaa alemmalle viranomaiselle oikeuden delegoida päätös eteenpäin. (Kuntaliitto, 2021e.)

Kunnanvaltuuston ja muiden kunnan toimielinten päätöksen tekoa koskeva sääntely eroaa toisistaan sillä, että kunnanvaltuuston kokouksista määrätään kuntalaisia ja muiden toimielinten päätöksenteosta kunnan hallintosäännössä. Kuntien päätöksenteko järjestelmät ovat hyvin samankaltaisia keskenään ja päätöksenteko prosessi on samankaltainen riippumatta asian päättävästä viranomaisesta. (Sallinen ym., 2017, s.127.)

Alla olevassa kuvassa on esitelty kunnan päätöksentekojärjestelmä. Seuraavissa alaluvuissa on esitetty päätöksenteko prosessien osat yksityiskohtaisemmin.



Kuva 12. Kunnallinen päätöksentekojärjestelmä. (Opintokeskukset ry, 2021)

6.1.1 Vireilletulo

Jotta hallintoasia tulee vireille kunnassa, on siitä tultava aloite kuntaan. Aloitteen voi tehdä kuka tahansa oikeustoimikelpoinen henkilö. Kyseessä voi olla niin luonnollinen henkilö kuin oikeushenkilökin. Erityislainsäädäntö antaa mahdollisuuksia siihen, että aloite voidaan joissain tapauksissa tehdä toisen henkilön puolesta. Toinen viranomaisen voi myös olla aloitteen tekijä. Kunta voi laittaa asian vireille myös omasta aloitteestaan. (Niemivuo ym., 2010, s. 192-193.) Hallintoasian määritelmä on hyvin kompleksinen asia eikä sitä ole määritelty lainsäädännössä (Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 29/2002 vp HE 72/2002 vp, s. 5). Hallintoasian voidaan katsoa olevan asia, johon liittyy julkisen vallan käyttöä. Yleisesti hallintoasian ratkaisuun liittyy hallinnollinen päätös, johon asianosaisella on muutoksenhakuoikeus. (Minilex, 2021.)

Viranomaisen käsittelyvelvollisuus alkaa asian vireilletulosta. Asian käsittelyvelvollisuus tarkoittaa sitä, että viranomaisella on velvollisuus käsitellä ja antaa päätös vireilletulleesta asiasta. Asia tulee vireille, kun siitä on saapunut viranomaiselle kirjallinen vaatimus. Kirjallisen vaatimuksen tulee sisältää myös lähettäjän tiedot, tieto mitä asia koskee sekä asianmukaiset perustelut. Asiakirjassa ei ole välttämätöntä olla

allekirjoitusta, ellei sitä edellytetä erityislainsäädännössä. Mikäli viranomaisen suostuu, voidaan asia panne kunnassa vireille myös suullisella pyynnöllä. Vireilletuloon liittyvää asiakirjaa voidaan täydentää asianratkaisemiseen saakka. Jos viranomaisen huomaa asiakirjassa puutteita, tulee hänen pyytää täydennystä. Asiakirjan lähettäjälle tulee kertoa mitä täydennyspyyntö koskee. (Kuntaliitto, 2021f.) Vireilletulon edellytykset voidaan tiivistää seuraavasti:

- Asian on oltava hallintoasia
- Jotta asia voidaan ottaa käsittelyyn, tulee viranomaisen olla toimivaltainen kyseisessä asiassa.
- Vireillepanijan tulee olla oikeustoimikelpoinen.
- Vireilletulon lakisääteiset edellytykset on oltava kunnossa.
- Asiakirjassa, jolla asia laitetaan vireille, on oltava tarpeelliset tiedot.

(Niemi ym., 2010, s. 192-194.)

6.1.2 Valmistelu

Hallintoasian käsittelyssä keskeinen vaihe on valmisteluvaihe, jossa viranomaisella on velvollisuus asian asianmukaiseen selvittämiseen. Hallintoasian käsittelystä säädetään yleissääöksellä hallintolain luvussa 5 *Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset* ja luvussa 6 *Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen*. Kunnan monijäsenisille toimielimille päätettäväksi menevien hallintoasioiden valmistelusta säädetään kuntalain luvussa 12 *Päätöksenteko- ja hallintomenettely*. Hallintoasian käsittelyvaiheessa viranomaisella on velvollisuus selvittää asian ratkaisemiseksi tarpeelliset ja riittävät tiedot ja selvitykset. Tässä vaiheessa asianosaiselle on varattava myös tilaisuus kuulemista varten. Kuulemisessa asianosaisella on mahdollisuus kertoa oma mielipiteensä asiasta ja antaa lisää sellaisia selvityksiä, joilla saattaa olla vaikutusta asian ratkaisemiseen. (Kuntaliitto, 2021g.)

Viranomaisella olevaan selvittämisvelvollisuuteen sisältyy velvollisuus selvittää ja arvioiden asiaan liittyvät tosiseikat ja tuntea asiaan sovellettava lainsäädäntö. Viranomaisella on valmisteluvaiheessa huolehtimisvelvollisuus, jonka mukaan viranomaisen on pääsääntöisesti itse hankittava tiedot asiaan liittyvistä tosiseikoista. Tilanne, jossa asianosainen hakee itselleen etua tai oikeutta, tekee huolehtimisvelvollisuuteen

poikkeuksen. Näissä tilanteissa velvollisuus on asianosaisella itsellään. (Mäenpää, 2011, s. 136.) Selvitysvelvollisuuden riittävä määrä ei ole tarkoin määritelty. Yleislain tasolla ei ole mahdollista avata mitä riittävä määrä tarkoittaa. Selvittämisen määrää on harkittava aina tapauskohtaisesti. Myöskään oikeuskäytännöistä ei löydy selkeää määritelmää sille, koska selvittämisvelvollisuus on täyttynyt. (Niemivuo ym., 2010, s. 277.)

6.1.3 Päätöksenteko

Hallintopäätöksellä tarkoitetaan viranomaisen tekemää toimenpidettä, jonka avulla hallintoasia ratkaistaan tai asia raukeaa. Hallintoasian raukeamisella tarkoitetaan sitä, että asian käsittely päätetään sitä ratkaisematta. Erityislainsäädäntö määrittää runsaasti tilanteita, joissa asian ratkaisematta jättäminen on mahdollinen toimenpide. Hallintopäätös päättää aina hallintoasian käsittelyn. Käsittelyn kohteensa oleva hallintoasia määrittelee sen mihin hallintoasioiden pääryhmään ratkaisu tulee kuulumaan. Hallintoasian ratkaisut ovat oikeutta luovia, edunsuovia ja velvoittavia. Kunnallishallinnossa tehdään myös niin sanottuja periaatepäätöksiä, jotka sisältävät ohjeistuksia alemmille viranomaisille. (Niemivuo ym., 2010, s. 323-325.)

Viranomaisen tekemä päätös on aina perusteltava. Perusteluista on käytävä ilmi mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet päätökseen. Sen lisäksi päätöksestä on käytävä ilmi säännökset, joita on käytetty. Oikaisuvaatimuksen johdosta tehty hallintopäätös on niin ikään perusteltava. Päätöksen voi jättää perustelematta ainoastaan seuraavissa tapauksissa:

- yleinen etu vaatii, että päätös annetaan välittömästi
- kyseessä on kunnallinen vaali
- ratkaisu koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamiseen ja hakijan ominaisuuksien arviointiin
- ratkaisu koskee yhtä asianosaista eikä muilla ole muutoksenhakuoikeutta
- ratkaisun perusteleva on jostain erityisestä syystä tarpeeton.

(Kuntaliitto, 2021h.)

Hallintopäätös on pääsääntöisesti annettava kirjallisena. Vaatimus kirjallisen hallintopäätöksen antamisesta kuuluu aiemmin tässä työssä esitetyn hyvän hallinnon takeisiin. Sen lisäksi hallintolain 43 §:ssä määrätään, että päätös on annettava kirjallisena. Myös suullisesti vireille pantuun asiaan tulee antaa päätös kirjallisena. Näin ollen asianvireillepanomuodolla ei ole merkitystä päätöksen antamisen muodolle. (Niemivuo ym., 2010, s. 326-327.)

Hallintopäätös voidaan tehdä myös sähköisesti. Mikäli päätös annetaan sähköisesti, voidaan se myös allekirjoittaa sähköisesti erityislainsäädännön vaatimalla tavalla. Kirjalliseen päätökseen tulee liittää valitusosoitus aina, jos päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Päätöksessä olevaan valitusosoitukseen eli muutoksenhakuohjeeseen tulee kirjata tieto siitä, miten muutoksenhakuprosessin saa käynnistettyä. Jos päätöksestä ei saa valittaa, tulee siitäkin olla maininta kirjallisen päätöksen yhteydessä. (Mäenpää, 2022, s. 162.)

Kehittämistyön avulla tehtävässä sivistystoimen toimintaohjeessa esitetään päätöksentekijät asiakohteisesti. Näin viranhaltijat voivat nopeasti todeta kenen vastuualueelle päätöksenteko kuuluu. Toimintaohjeeseen tehdään myös merkintä siitä tuleeko asiasta tehdä kirjallinen viranhaltijapäätös.

6.1.4 Tiedoksianto ja täytäntöönpano

Hallintopäätöksen tiedoksiannolla tarkoitetaan sitä, kun kyseisen hallintopäätöksen ratkaisusta tiedotetaan asianomaisia. Viranomaisella on velvollisuus tiedottaa hallintopäätöksen ratkaisusta viipymättä. Pääsääntöisesti jokainen viranomaisen päätökseen vaikuttanut asiakirja tulee antaa tiedoksi päätöksen tiedoksiannon yhteydessä. Päätös tulee antaa tiedoksi, koska sen katsotaan olevan päätöksen toteuttamisen yleinen edellytys. Päätöksen täytäntöönpano voidaan tehdä vasta, kun asianosaisille on siitä tiedotettu. Päätökseen liittyvä oikaisuvaatimusaika käynnistyy tiedoksiannosta. Mikäli päätöstä ei ole annettu oikein tiedoksi asianosaisille, ei päätöksellä voi olla sillä tarkoitettuja oikeusvaikutuksia. Hallintopäätös voidaan antaa tiedoksi tavanomaisella tiedoksiannolla, joka yleisesti on kirje. Nykyään tiedoksianto voidaan antaa myös sähköisesti, mikäli asianosainen on siihen suostunut. Päätöksestä tiedottaminen voidaan

tehdä myös todisteellisena tiedoksiantoja, jos päätös sisältää jonkin velvoitteen. Todisteellinen tiedoksianto voidaan toteuttaa postin saantitodistuksen avulla tai vastaanottajan suostumuksella sähköisesti. Yleistiedoksianto toteutetaan pitämällä päätöstä nähtävillä internet-sivuilla kohtuullisen ajan. Kunnallishallinnossa päätökset annetaan tiedoksi myös muille kuin asianosaisille pitämällä pöytäkirjaa yleisesti nähtävillä. Tätä tiedoksiantotapaa ei pidetä yleisesti kovin tehokkaana, mutta sillä on selkeä rooli kuntalaisen muutoksenhakuoikeuden toteutumisessa. (Mäenpää, 2022, s. 163-164.)

Täytäntöönpanolla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joiden avulla päätöksen oikeus- ja tosiallisen vaikutukset toteutetaan. Kunnanvaltuuston päätöksen pannaan täytäntöön kunnanhallituksen erillisellä päätöksellä. Muiden toimielinten tai viranhaltijoiden päätöksiä ei yleensä panna täytäntöön erillisillä päätöksillä. Mikäli asiasta saa tehdä kunnallisvalitus, voidaan se panna täytäntöön jo ennen kuin päätös on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoa ei kuitenkaan tule tehdä, jos oikaisuvaatimus tai valitus tulee täytäntöönpanon vuoksi turhaksi tai valitusviranomaisen kieltää asian täytäntöönpanon. Mikäli asia kuuluu hallintovalituksen piiriin pannaan se täytäntöön vasta kun se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpano voidaan kuitenkin tehdä tilanteissa, joissa laki erikseen sallii välittömän täytäntöönpanon tai päätös on sen kaltainen, että sen täytäntöönpano on tehtävä heti. (Kuntaliitto, 2021i.)

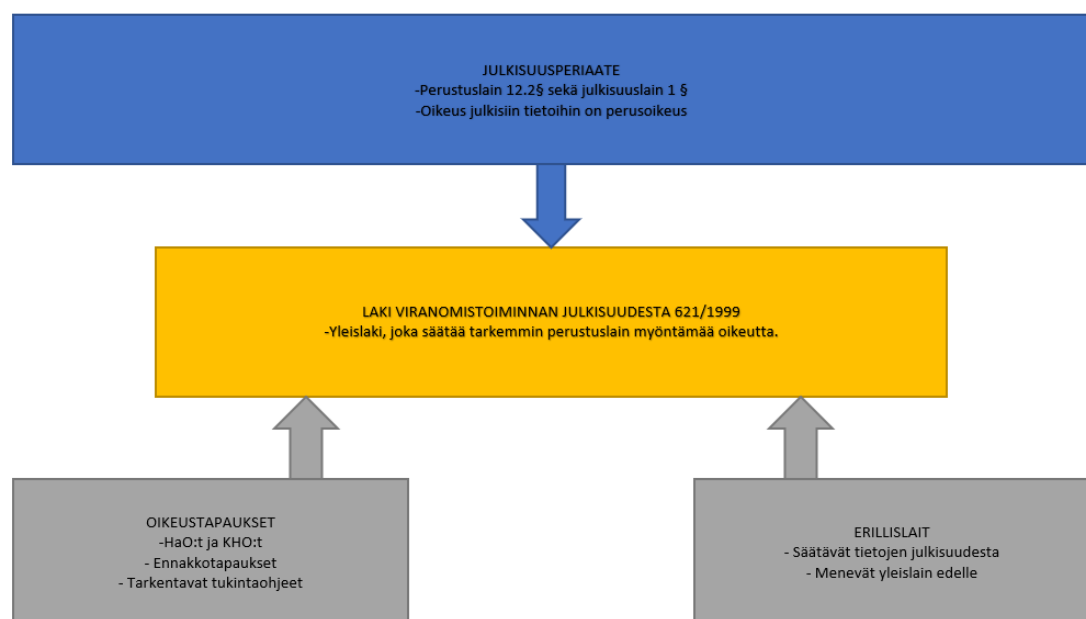
6.2 Julkisuusperiaate ja salassapito

Perustuslaki sekä laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta takaa kansalaisille oikeuden nähdä viranomaisten asiakirjoja. Perustuslaissa 731/1999 määrätään sananvapautta koskevassa pykälässä että:

”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.”

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999 eli julkisuuslaki tarkentaa perustuslaillista oikeutta tietojen julkisuuteen. Julkisuuslain tavoitteena on, että asianosaisilla on mahdollisuus saada itseään koskevaa tietoa viranomaiselta. Tällä varmistetaan

asianosaisen oikeusturvan toteutuminen. Toisaalta laki antaa tiedotusvälineille mahdollisuuden valvoa julkisuuslain kautta viranomaisen toimintaa. Julkisuusperiaate lisää myös asukkaiden luottamusta viranomaista kohtaan. Lain tavoitteena on myös avata viranomaisen valmisteluasiakirjat julkisiksi, jolloin päätöksenteon valmistelu on avoimempaa. Valmisteluaineiston avaaminen ehkäisee omalta osaltaan viranomaisen epäasiallista toimintaa. (Jyväskylän yliopisto, 2021a.) Alla olevassa kuvassa esitetään lainsäädännön vaikutussuhteet julkisuusperiaatteen toteuttamiseen.



Kuva 13. Julkisuusperiaatteen toteutumiseen vaikuttava lainsäädännön keskinäiset vaikutussuhteet (Jyväskylän yliopisto, 2021a).

Kunnallishallinnossa julkisuusperiaate ilmenee edellä mainittujen lakien lisäksi kuntalaissa 29 § viestintä, joka velvoittaa kuntia tiedottamaan palveluista, taloudesta sekä kunnassa valmistelussa olevista asioista. Valmisteilla olevista asioista tiedottaminen tarkoittaa muun muassa sitä, että toimielinten kokousten esityslistat sekä päätökseen liittyvät asiakirjat tulee julkaista kunnan kotisivuilla. Toisaalta säädös edellyttää myös kuntaa tiedottamaan myös jo tehdyistä ratkaisuksista, kuten alaluvussa 7.2.4 kerrotaan. Kunnallishallinnossa tulee huomata myös hallintolain §41 vaikutusmahdollisuuksien varaaminen. Määräys velvoittaa kuntia tiedottamaan muitakin kuin asianosaisia valmisteltaessa päätöstä, jonka vaikutus muidenkin kuin asianosaisen elinympäristöön on

merkittävä. Tiedottamisessa tulee kertoa asian vireilläolosta sekä siitä, miten kansalainen voi vaikuttaa asian käsittelyyn. (Sallinen ym., 2017, s.190.)

Viranomaisen asiakirjojen julkisuutta säädellään aiemmin mainitussa julkisuuslaissa. Perustuslain sekä julkisuuslain mukaisesti asiakirjat ovat julkisia, ellei jotain muuta ole laissa määrätty. Myös välttämättömien syiden perusteella voidaan asiakirjan julkisuus evätä. Viranomaisen asiakirja on viranomaisen laatima asiakirja tai asiakirja, joka on toimitettu viranomaisella asian käsittelyä varten. Julkisuus laki määrittää erikseen ajankohdasta, jolloin viranomaisen asiakirja tulee julkiseksi. Julkisuuslailla on säädetty erikseen myös salassa pidettävistä asiakirjoista. Säädöksen tarkoituksena on suojata henkilön yksityisyyttä. (Sallinen ym., 2017, s.190-191.) Viranomaisen saa kuitenkin pitää salassa vain sen määrän tietoa, mikä on suojattavan asian kohdalla välttämätöntä. Tämä johtaa siihen, että viranomaisen on annettava asiakirjan julkiset tiedot niitä pyytävälle taholle, vaikka se tarkoittaisikin salaisten tietojen peittämistä annettavasta asiakirjasta. (Mäenpää, 2002, s. 75.)

Asiakirjan voidaan katsoa olevan kokonaan salainen, silloin viranomaisen salassapitovelvollisuuden katsotaan sisältävän kolme erilaista kokonaisuutta. Asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuuden mukaan salassa pidettävää asiakirjaa ei saa antaa, näyttää eikä luovuttaa sivullisille. Asiakirjasalaisuus koskee myös asiakirjan kopioita. Asiakirja voi olla myös sähköinen. Salassapitovelvollisuuden toinen kokonaisuus on vaitiolo velvollisuus. Vaitiolo velvollisuuden mukaisesti viranomaisen ei saa puhua salassa pidettävän asiakirjan/asian sisällöstä sivullisille. Vaitiolo velvollisuutta ei saa rikkoa myöskään passiivisesti. Passiivisen rikkomuksen katsotaan toteutuneen silloin, kun viranomaisen laiminlyö asianmukaiset toimenpiteet, jotka estäisivät sivullista saamasta vaitiolo velvollisuuden kohteena olevaa tietoa. Kolmas salassapidon kokonaisuus on hyväksikäyttökielto. Hyväksikäyttökielto kohdistuu salassa pidettäviin asiakirjoihin sekä vaitiolo velvollisuuden piirissä oleviin asioihin. Hyväksikäyttökiellon mukaan tällaista tietoa ei saa käyttää omaksi tai jonkun muun hyödyksi tai vahingoksi luettavalla tavalla. (Sallinen ym., 2017, s. 92-93.)

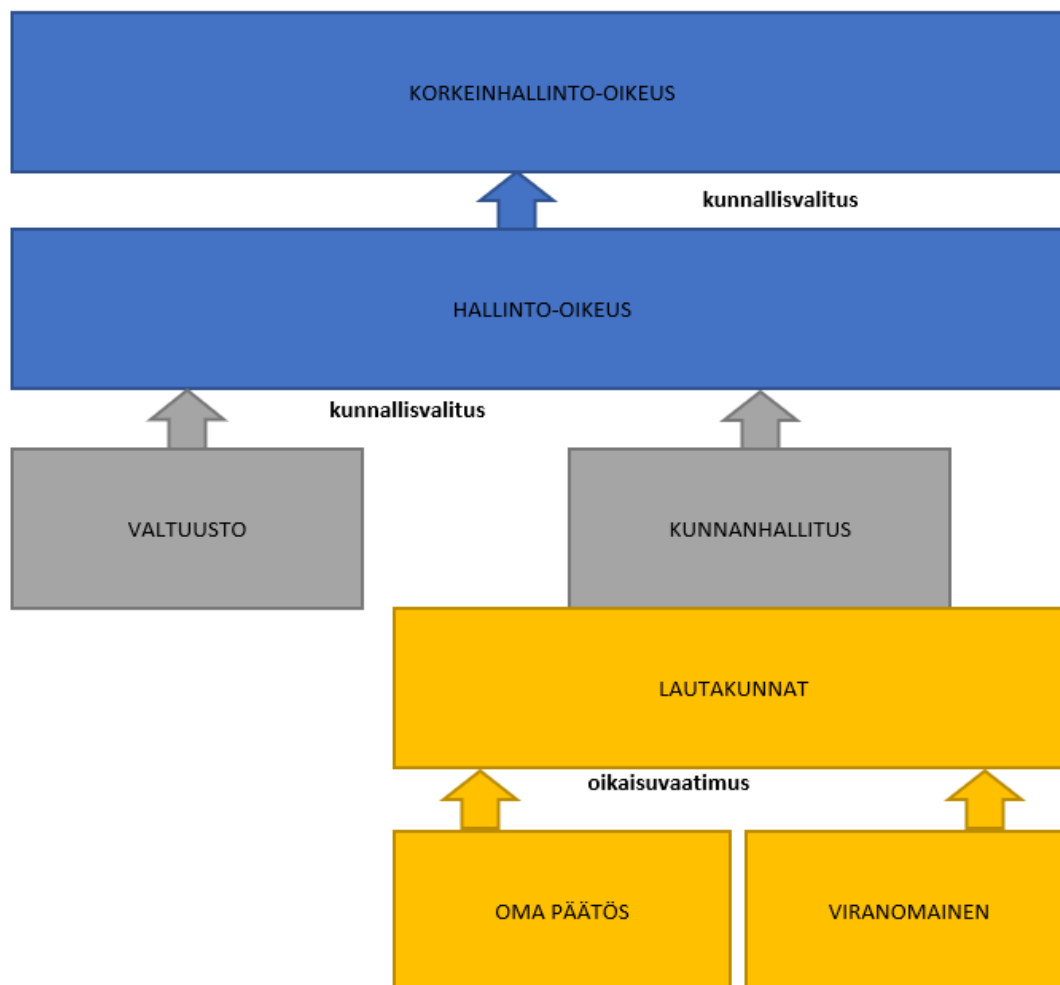
Sivistystoimen asiakirjoissa etenkin kasvatus- ja opetustoimen asiakirjat sisältävät salassa pidettäviä tietoja. Prosessien kuvaamisen yhteydessä kuvataan myös prosessissa

syntyvät asiakirjat ja voidaan kirjata ylös myös asiakirjan julkisuutta koskevat tiedot. Kehittämistyön yhteydessä kuvattavassa päätöksentekoa sisältävässä prosessissa kuvataan asiakirjat sekä niiden julkiseen. Julkisuusperiaate on keskeinen osa julkishallinnon päätöksentekoa ja hyvän hallinnon toteutumista.

6.3 Muutoksenhaku

Kuten edellä aluvuossa 7.2.3 Päätöksentekoprosessi on kerrottu, tulee päätöksen tiedoksiannon yhteydessä olla aina myös muutoksenhakuohje. Muutoksenhakuohjeesta selviää, miten oikaisuvaatimus tulee tehdä. Lähtökohtaisesti kunnan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta kuntalain 410/2015 16 luvun Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus säädösten mukaisesti (Kuntalaki 410/2015, luku 16). Oikaisuvaatimus on kunnallisoikeudellinen erityispiirre kuntalaisten ja asianosaisten oikeusturvan toteuttamisessa. Oikaisuvaatimus on eräänlainen pakollinen muutoksenhaun esiasie. Siinä muutosta tehtyyn päätökseen haetaan joko kunnanhallitukselta tai toimialan lautakunnalta. Oikaisuvaatimus on tehtävä muutoksenhakuohjeessa mainitun ajan kuluessa ja siihen vastattaessa voidaan antaa vastaus vain oikaisuvaatimuksessa esillä olevaan asiaan. Kunnallisen viranomaisen päätöksestä tehdään pääasiassa oikaisuvaatimus.

Kuitenkin eräät erityislainsäädännön säädökset määrittelevät, että asiasta ei tehdä oikaisuvaatimusta kuntaan vaan kyseinen muutoksenhaku tehdään tuomioistuimelle. Kunnan ylimmän toimielimen, eli kunnanvaltuuston, päätöksistä tehdään kunnallisvalitus tuomioistuimeen. Mikäli oikaisuvaatimuksen tekijä on tyytymätön vastaukseen, jonka sai vaatimukseensa, voi oikaisuvaatimuksen tekijä tehdä asiasta kunnallisvalituksen. Mikäli hallinto-oikeus kumoaa viranomaisen päätöksen saa valituksen tekijä sekä muutkin kunnallisvalitukseen oikeutetut valitusoikeuden korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Heuru, 2006, s. 257.) Kuvassa 13 esitetään muutoksenhakuprosessin pääpiirteet. Kuvan mukaisesti muutoksenhaun käsittelee ylempänä oleva toimielin. Ainoastaan kunnanvaltuuston päätökseen haetaan muutosta suoraan hallinto-oikeudelta. Kuvassa on esillä myös valitusajat, joiden aikana asianosaisten tai kuntalaisen täytyy jättää muutoksenhakuasiakirjansa viranomaiselle.



Asiat: kunnallisasiat, joissa ei ole säädetty erillistä muutoksenhakua

Oikaisuvaatimuksen tekijä: kunnan jäsen, asianosainen

Oikaisuvaatimusaika: 14 pv tiedoksisaannista

Kunnallisvalitusaika: 30 pv tiedoksisaannista.

Kuva 14. Kuntalain mukainen muutoksenhakuprosessi. (Harjula & Prättälä, 2007, s. 657)

Muutoksenhaun kohteena voi olla kunnallisen viranomaisen lopulliset päätökset. Mikäli päätös koskee täytäntöönpanoa tai valmistelua, ei muutoksenhakuoikeutta ole. Valmistelua koskevat päätökset tulevat myöhemmin lopullisesti ratkaistavaksi ja oikaisuvaatimus- tai valitusoikeus syntyy silloin. Mikäli oikaisuvaatimus tai valitus tehdään asian valmistelu- tai täytäntöönpanovaiheessa, jätetään asia toimielimessä ratkaisematta. (Kuntaliitto, 2021j.)

Kasvatus- ja kulttuuritoimen muutoksenhaku poikkeaa kuntalain säädöksistä erityislainsäädännössä säädettyllä tavalla. Varhaiskasvatusta, opetusta, koulutusta ja

oppivelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä on säädetty näistä poikkeuksista, jotka kohdistuvat lasta, oppilasta, opiskelijaa ja oppivelvollista koskeviin päätöksiin. Kasvatus- ja kulttuuritoimea koskevat erityislainsäädännön muutokset muutoksenhakuun:

- varhaiskasvatustalaki (540/2018)
 - varhaiskasvatusoikeutta koskevaan päätökseen voi hakea oikaisua varhaiskasvatuksesta vastaavalta toimielimeltä.
 - varhaiskasvatuksesta vastaavan toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta.
- perusopetuslaki (628/1998)
 - yksittäistä oppilasta koskeviin päätöksiin haetaan muutosta ensisijaisesti aluehallintovirastolta tai hallinto-oikeudelta.
 - aluehallintovirastolle tehdään oikaisuvaatimus päätöksistä, jotka koskevat oppilaaksi ottamista, erityisen tuen järjestämistä, uskonnon- ja elämäkatsomustiedon opetusta, erityisiä opetusjärjestelyitä ja perusopetuksen poikkeavaa aloitusajankohtaa.
 - hallintovalitus tehdään hallinto-oikeuteen päätöksistä, jotka koskevat oppilaalle annettavaa kirjallista varoitusta, oppilaan määräaikaista erottamista, oppilaan opetuksen maksuttomuutta, koulumatkatukea, majoitusta ja tapaturman hoitoa.
- lukiolaki (714/2018)
 - yksittäistä oppilasta koskeviin päätöksiin haetaan muutosta ensisijaisesti aluehallintovirastolta tai hallinto-oikeudelta.
 - oikaisuvaatimus tehdään aluehallintovirastolle päätöksistä, jotka koskevat oppilaaksi ottamista, opiskeluoikeuden päättymistä ja opiskeluoikeuden jatkamista, opintojen hyväksi lukemista, opiskelun poikkeavaa järjestämistä, uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen saamista,
 - hallinto-oikeudelle tehtävä hallintovalitus tehdään päätöksistä, jotka koskevat opiskelijalle annettavaa varoitusta, opiskelijan määräaikaista erottamista, opiskelijan erottamista asuntolasta, koulutuksesta pidättämistä rikostutkimuksen ajaksi, opiskelijoilta perittäviä maksuja tai opintososiaalisia etuja

- oppivelvollisuuslaki (1214/2020)
 - oppivelvollisuuslain mukaisiin päätöksiin haetaan muutosta joko vaatimalla oikaisua aluehallintovirastolta tai valittamalla hallinto-oikeuteen.
 - aluehallintovirastolle esitetään oikaisuvaatimus, kun päätös koskee pidennettyä oppivelvollisuutta, oppivelvollisuuden suorittamisen keskeytystä, opiskelupaikan osoittamista.
 - hallinto-oikeuteen valitettavia asioita ei ole erikseen säädetty oppivelvollisuuslaissa. Tältä osin sovellettavaksi tulee laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetut säädökset.

Edellä lueteltujen muutosten lisäksi myös taiteen perusopetuksesta säädettyssä laissa (1998/633) sekä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (2017/531) säädetään muutoksenhausta kuntalaissa poikkeavia säädöksiä. (Kuntaliitto, 2021k.) Edellä kuvasta nähdään, että etenkin kasvatus- ja opetustoimeen kohdistuu merkittävä määrä lainsäädäntöä, joka tulee ottaa huomioon muutoksenhaussa. Virkamiehen tehtävä on tiedottaa myös muutoksenhausta sekä sen käynnistämistävasta. Muutoksenhakuohjeen sisällön oikeellisuus on ensisijaisen tärkeää, jotta hyvän hallintotavan periaatteet täyttyvät.

7 TIEDONKERUUN ANALYSOINTI

7.1 Kohti tutkimusvaihetta

Pomarkun kunnan sivistystoimen tehokas ja johdonmukainen johtaminen ja päätöksenteko kaipaa tuekseen selkeää ohjeistusta. Ohjeistuksen merkitys korostuu entisestään syksyllä 2022 voimaantulevien henkilöstömuutosten vuoksi. Tämän työn luovussa 3 kehittämistyön tausta ja tarkoitus avataan syvällisemmin toimintaohjeen merkitystä organisaatiolle.

Kehittämistyönä tehtävän toimintaohjeen tutkimusvaihe alkaa kattavalla dokumenttianalyysillä. Dokumenttianalyysin avulla tehdyn toimintaohjeen luonnosvaiheen pohjalta aloitetaan asiantuntijoiden kanssa käytävät muodoltaan avoimet haastattelut, niin kutsutut ideointityöpajat. Kaikki dokumenttianalyysissä käytetyt aineistot on listattu kehittämistyön liitteessä 1. Tarkoituksena ei ole ideoida täysin uusia toimintatapoja vaan pohtia nykyisten toimintatapojen ja prosessien tarkoituksenmukaisuutta sekä tehokkuutta. Ideointipajoissa asiantuntijoilla on myös mahdollisuus nostaa esiin prosessien ja päätöksenteon ongelmakohtia, joihin pohditaan yhdessä ratkaisuja.

Kehittämistyön teoriaosuus antaa tukirangan dokumenttianalyysille, mutta myös ideointipajalle. Teoriatiedon valossa voidaan tarkastella muun muassa päätöksentekoprosessin lainmukaisuutta, joka on ensisijaisen tärkeä osa-alue. Kehittämistyön teoria ja tutkimusvaiheen merkittävänä haasteena on ollut eräiden dokumenttien ja lain rajaaminen joko teorian taustamateriaaliksi tai dokumenttianalyysin aineistoksi. Lakia ja osaa dokumenttianalyysin dokumenteista on käytetty sekä teorian tausta-aineistona että dokumenttianalyysissa. Tästä esimerkkinä mainittakoon Pomarkun kunnan hallintosääntö. Hallintosääntö on oleellinen osa teoriaa ja sen olemassaolo on lakisääteistä. Hallintosääntö määrittelee esimerkiksi toimialojen keskeiset tehtävät, joita tarkastellaan teoriaosuudessa. Toisaalta hallintosääntö on myös dokumenttianalyysin kohde ja siitä tutkitaan hallintosäännössä määritellyjä viranomaisen toimivaltaa. Suoraa teoria tietoa siitä miten jokin tietty sivistystoimialan päätöksenteko prosessi tulee toteuttaa ei ole saatavilla, vaan kunnat määrittelevät itse esimerkiksi sen mikä viranomainen päätöksenteosta kulloinkin vastaa.

7.2 Konstruktiivinen tutkimusprosessi ja tiedonkeruu

Konstruktiivinen tutkimusprosessi on avattu alaluvussa 3.6. Konstruktiivisen tutkimuksen ensimmäinen ja toinen vaihe nivoutuivat käytännössä yhteen. Tutkimuksen aihe nousi suoraan sivistystoimen viranhaltijoiden tarpeesta ja näin ollen asiantuntijoiden mukaan saaminen on ollut helppoa. Aikataulupaineet hankaloittivat käytännön työtä seuraavissa tutkimusvaiheissa. Tutkimusprosessin kolmannessa vaiheessa tutkimusaiheen tuntemuksen hankkiminen, aloitettiin käytännön tutkimustyö. Tässä vaiheessa kerättiin dokumenttianalyysin avulla tietämystä nykyisistä toimintatavoista,

verrokkikuntien toimintatavoista ja lainsäädännöstä. Myös haastattelut ja ideointipajat yhdessä asiantuntijoiden kanssa aloitettiin.

Konstruktiiivisen tutkimusprosessin seuraavassa vaiheessa tulee innovoida ja tehdä uusi konstruktio. Käytännössä tässä kehittämistyössä kolmas ja neljän tutkimusprosessin vaihe kulkivat limittäin. Asiantuntijoiden ideointityöpajoissa selvitettiin nykytilannetta ja sen jälkeen pohdittiin muutostarpeita ja muutosten vaikutuksia olemassa olevaan hallintosäntöön ja muihin ohjeistuksiin. Ideointityöpajojen ja tehtyjen haastatteluiden pohjalta esille nousi joitain päätöksentekoprosesseja, joihin tulee tehdä muutoksia lainsäädännöllisistä syistä. Prosessissa edettiin luonnosvaiheiden kautta toimintaohje-ehdotukseen, joka siirtyy päätöksentekoon toimielimille. Tutkimusprosessin vaiheet 5-7 on rajattu tämän kehittämistyön ulkopuolelle.

7.3 Dokumenttianalyysi

Dokumenttianalyysi aloitettiin tutkimalla Pomarkun kunnan voimassa olevaa hallintosäntöä, sivistystoimen viranhaltijoiden ja työntekijöiden tehtäväkuvia, toimielinten pöytäkirjoja sekä kunnan vanhoja, jo kumottuja, sivistystoimen johtosäntöjä. Kunnan sisäisten dokumenttien jälkeen dokumenttianalyysi laajennettiin kattamaan myös seuraavia muiden kuntien sivistystoimen toimintaan liittyviä sääntöjä ja ohjeita: Porin kaupungin sivistystoimialan toimintasääntö 2021, Kokkolan kaupungin sivistystoimen toimintasääntö 2021, Rovaniemen kaupungin viranhaltijapäätösten tekeminen ja ilmoittaminen sekä päätösten vieminen nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon, Hangon kaupungin sivistystoimialan toimintasääntö 2020, Mikkelin kaupungin sivistyksen ja hyvinvoinnin palvelualueen toimintasääntö 2020. Muiden kuntien ja kaupunkien johtosäntöjen analyysi osoitti, että lakisääteisyytensä vuoksi toimintaohjeen kaltaisiin dokumentteihin listatut toimivalta-asiat ovat hyvin samantyyppisiä. Dokumenttianalyysissä mukana olleiden organisaatioiden koon vaihtelu näkyy selvästi toimivallan jaossa. Organisaatorakenteesta johtuen isoissa kaupungeissa on enemmän päätöksentekoportaita, kuin pienemmissä organisaatioissa. Toisaalta toimivaltaa ei ole voitu jakaa yksikkötasolle, vaan johtaminen perustuu enemmän keskitettyyn päätöksentekoon.

Porin kaupungin sivistystoimialan toimintasäännön liiteosiota, jossa toimivallanjako on esitetty taulukkomuodossa, pidettiin kehittämistyöntekijän ja Pomarkun kunnan henkilöstä- ja sivistysjohtajan mielestä selkeimpänä esitystapana. Näin ollen Pomarkun kunnan sivistystoimen toimintaohje päädyttiin esittämään alun tekstiosien lisäksi taulukkomuodossa. Taulukkomuodon uskottiin olevan loppukäyttäjälleen helpoin ratkaisu. Lukukokemuksen on perusteltua olla selkeä, sillä vaikeaksi koettu esitysmuoto vähentää dokumentin käyttöä.

Tehtäväkuvausten analysointi osoitti nopeasti, että niihin ei ole kirjattu selkeästi toimivallan jakoa. Vain muutamalta sivistystoimen työntekijältä löytyy hyväksytty tehtäväkuvan tarkennus. Tehtäväkuvan tarkennuksissa tehtävät on määritelty huomattavasti yksityiskohtaisemmalla tasolla, kuin laajemmin käytössä olevassa tehtäväkuvauslomakkeessa. Esimerkiksi alakoulun rehtorin tehtäväkuvassa määritellään yhdeksi rehtorin tehtäväksi koulun henkilöstöjohtaminen sekä oppilaiden että henkilökunnan osalta. Tarkemmin tehtäväkuvassa ei kuitenkaan avata sitä mitä henkilöstöjohtaminen tässä tapauksessa tarkoittaa. Tehtäväkuvauksen perusteella epäselväksi jäi esimerkiksi tieto, onko rehtorilla oikeus rekrytoida henkilöstöä tai periä jo maksettua palkkaa takaisin. Olemassa olevat tehtäväkuvan tarkennukset eivät ole vakansseista, joiden toimivallan jakautumista tutkitaan tässä kehittämistyössä. Tehtäväkuvausten tarkastelu kehittämistyön materiaalina lähinnä avaa käsitystä siitä millaisia tehtäväkonaisuuksia Pomarkun kunnassa on, mutta varsinainen tutkimuksellinen arvo tälle kehittämistyölle jäi vähäiseksi.

Voimassa olevan hallintosäännön ja jo kumottujen johtosääntöjen analysointi avasi nykyhetken tilannetta hyvin. Toisaalta nykytilanteeseen johtanut historiatieto avautui selvästi. Aiemmin kunnan toimintaa ohjasivat toimialakohtaiset johtosäännöt, jotka kumottiin vuonna 2017 hallintosääntöuudistuksen myötä. Jo kumotut johtosäännöt ovat vuosilta 2011 ja 2013. Osaltaan lainsäädäntö on muuttunut jo niin paljon, ettei johtosääntöihin kirjattua toimivallan jakautumista voitu käyttää hyödyksi. Toisaalta monelta osin nykyinen voimassa oleva hallintosääntö on samankaltainen vanhan johtosäännön kanssa. Kuten kehittämistyön luvussa 3 kerrotaan, on Pomarkun kunnan organisaatorakenne muuttunut sivistyksen toimialalla merkittävästi viimeisen 10 vuoden aikana. Analysoidut johtosäännöt ovat ajalta, jolloin Pomarkun kunnan

organisaatorakenne on ollut erilainen, kuin tällä hetkellä. Jo siitä syystä tehtäviä ja toimivaltaa on jouduttu keskittämään tullessa kohti nykyistä voimassa olevaa hallintosääntöä. Vanhoja johtosääntöjä tarkasteltaessa huomattiin, että sivistystoimelle määrättyt lakisäätteiset tehtävät eivät ole juurikaan muuttuneet viimeisen 10 vuoden aikana. Kehittämistyö sisältää huomattavan määrän erilaisia hallintosäännöstä johdettuja tietoja. Luvussa 8 on tuotu esiin eräitä merkittäviä muutoksia, joita kehittämistyön myötä tullaan tekemään toimintaan sekä tarvittaessa kunnan hallintosääntöön. Kaikkia kohtia, joihin hallintosääntö on vaikuttanut, ei voida kuitenkaan avata kirjallisessa työssä kohtien suuren lukumäärän vuoksi.

Kunnanjohtamisen yksi malli on prosessijohtaminen, joka on esitelty alaluvussa 5.4. Pomarkun kunnassa vuoden 2018 talousarvion yhteydessä päätetyissä toiminnallisissa tavoitteissa on määritelty, että talous- ja henkilöstötoimi aloittaa ohjeistuksen parantamisen prosessien kuvaamisella (Pomarkun kunta, 2018, s.4). Analysoitujen dokumenttien perusteella voidaan todeta, että talous- ja henkilöstötoimi on aloittanut prosessien kuvaamisen ja toivonut sitä myös toimialoilta. Sivistystoimi on kuvannut ja vienyt tiedoksi lautakunnalle vain yhden prosessin, joka on varhaiskasvatuspaikan hakeminen. Vuoden 2019 talousarvion toiminnallisissa ja taloudellisissa tavoitteissa kunnanvaltuusto on päättänyt, että kaikki toimialat kuvaavat 1-2 tärkeintä prosessiaan. (Pomarkun kunta, 2019b, s.6). Prosessien kuvaaminen on kuitenkin jäänyt varsin vaillinaiseksi. Dokumenttien perusteella prosesseja ei ole kuvattu ja hyväksytetty vuoden 2019 jälkeen. Alaluvussa 5.4.1 kuvatun mukaisesti yksi tämän kehittämistyön tehtävä on lisätä käytännön toimijoiden halukkuutta kuvata prosesseja sekä nähdä niiden tarkoituksenmukaisuus. Prosessikuvausten tarkoituksenmukaisuus korostuu, kun toteutetaan lain kunnalle määräämää tehtävää. Kunnallinen päätöksenteko tulee olla tarkoin määriteltyä ja toimijoiden tulee tietää oma roolinsa prosessissa, jotta lopputuloksena on hyvän hallintotavan mukainen ja lain silmissä oikeaoppinen päätös. Pomarkun kunnan todetaan alaluvussa 5.4. olevan linjaorganisaatio, mutta se ei poissulje prosessien kuvaamisen tärkeyttä. Virtanen & Wennberg toteavat kirjassaan, että kunnan tukiprosessien samankaltaisuuden vuoksi prosessien kuvaaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi valtion toimesta. (Virtanen & Wennberg, 2005, s.118–119.) Valtio ei kuitenkaan ole ottanut tehtäväkseen kuntien tukiprosessien kuvaamista. Kehittämistehtävän dokumenttianalyyssissä tutkittiin Urjalan sivistyspalvelukeskuksen prosessikäsi kirjaa, johon

on kuvattu Urjalassa käytössä olevat prosessit sivistystoimenosalta hyvin kattavasti. Vaikka prosessit ovat hyvin samankaltaiset eri kunnissa, nähdään prosesseissa kuitenkin eroavaisuuksia etenkin toimivallan ja vastuunjaon osalta. Osasyyn tähän on erilaiset organisaatorakenteet sekä tietojärjestelmät. Urjala on kuvannut prosessikäsikirjaan myös käytettävät tietojärjestelmät sekä tehnyt sanallisen kuvauksen prosessin toiminnoista. Prosessit on kuvattu tässä kehittämistehtävässä alaluvussa 5.4. kuvattun JHS152- suosituksen mukaisesti.

Dokumenttianalyysin edetessä todettiin, että Pomarkun kunnalla on olemassa viranhaltijapäätöksiä varten mallipohja. Pohjassa on myös muutoksenhakuohje. Viranhaltijapäätöksen tekemisen muotoiseikat ovat hyvin tärkeitä alaluvussa 4.4. kuvattun hyvän hallintotavan vuoksi. Väärillä perusteilla tai väärällä muutoksenhakuohjeella saattaa olla merkittäviä vaikutuksia asianosaisen oikeusturvaan. Dokumenttien perusteella muutoksenhakuprosessia ei ole kunnassa erikseen ohjeistettu eikä myöskään dokumentaatiosta löydy ohjetta erilaisten viranhaltijapäätösten muutoksenhakuohjeen muodosta tai kyseistä muutoksenhakua käsittelevästä viranomaisesta. Viranhaltijapäätöspohjassa oleva muutoksenhakuohje ei ohjaa viranhaltijaa valitsemaan oikeaa muutoksenhakuviranomaista.

Dokumenttianalyysissä merkittävässä roolissa olivat muiden kuntien tekemät sivistystoimen toimintaohjeet. Pomarkun kunnan kokoluokassa olevilta kunnilta ei saatu tarkasteltavaksi sivistystoimen toimintaohjetta vastaavaa asiakirjaa. Dokumentit eivät ole salaisia, mutta kontaktoidut pienet kunnat eivät ole kuvanneet tämän kaltaista toimintaohjetta. Käytössä olevien isompien kaupunkien sivistystoimen toimintaohjeet, soveltuvat hyvin dokumenttianalyysin kohteeksi. Dokumentteja tutkiessa huomattiin nopeasti isojen kaupunkien ja pienten kuntien tekevän lakisääteisesti samoja päätöksiä. Päätöksentekevä viranhaltija eroaa organisaatorakenteen mukaan. Pomarkun kunnan organisaatio rakenteen ollessa hyvin ohut, keskittyvät päätökset muutamille viranhaltijoille. Isommissa kaupungeissa toimivalta jakaantuu laajemmin. Toimivalta on osassa tapauksissa myös nostettu Pomarkun kunnan näkökulmasta hierarkkisesti tarpeettoman ylös. Viranhaltijapäätösohjeistuksia löydettiin kontaktoiduista kunnista heikosti. Eikä dokumenttianalyysi antanut viranhaltijapäätösten osalta merkittävää hyötyä. Dokumenttianalyysissä havaittiin myös hallintosäännön sisältämiä

epäloogisuuksia. Esimerkiksi kunnan korvausvastuusta päättämisessä toimivalta jakautuu hallintosäännön mukaan eri lailla eri toimialajohtajien kesken.

7.4 Asiantuntijahaastattelut

Kunnan virkamiesjohdon sekä sivistystoimen esihenkilöiden ja työntekijöiden kanssa käytiin useita haastattelutilaisuuksia kehittämistyöprosessin aikana. Ensimmäisenä tiedonkeruumenetelmänä käytetyn dokumenttianalyysin avulla luotiin ensimmäinen luonnosversio, jonka pohjalta yksilö- ja ryhmähaastatteluita käytiin. Toimintaohjeen ensimmäiset kaksi osiota ovat henkilöstöasiat ja hallinto- ja talousasiat. Kyseiset osiot sisältävät paljon kunnan hallintosäännön tai muun olemassa olevan dokumentaation sisältämää tietoa. Osiot käsiteltiin luonnosversion pohjalta vt kunnanjohtajan, henkilöstö- ja sivistysjohtajan sekä taloussihteerin kanssa. Yksilö- ja ryhmähaastatteluisa todettiin nykytilanne ja pohdittiin, onko muutokselle tarvetta. Mikäli muutostarvetta tunnistettiin, pohdittiin sen vaikutusta muun ohjeistuksen muuttamiseen.

Osa haastatteluista toteutettiin kehittämistyöntekijän ja viranhaltijan välisenä kahdenkeskisinä haastatteluina ja osa toteutettiin ryhmähaastatteluina. Vt kunnanjohtajan ja taloussihteerin kanssa käydyissä haastatteluissa nykytilanteesta ja muutostarpeista käytiin kahdenkeskisinä kasvotusten tapahtuvina haastatteluina, joista tehtiin muistiinpanoja. Koulutoimen ja varhaiskasvatuksen osalta haastattelut toteutettiin etäyhteydellä. Tilaisuuteen osallistuivat henkilöstö- ja sivistysjohtaja, sivistystoimen toimistosiihteri, rehtori sekä päiväkodinjohtaja. Toimintatapa haastattelun kulussa oli samankaltainen kuin vt kunnanjohtajan ja taloussihteerin kohdalla. Etänä toteutettu tilaisuus nauhoitettiin. Hyvinvointitoimen osalta haastattelut toteutettiin kasvotusten tapahtuvassa tilaisuudessa, jossa olivat läsnä henkilöstö- ja sivistysjohtaja, sivistystoimen toimistosiihteri, hyvinvointikoordinaattori sekä kirjaston palvelupäällikkö. Haastatteluiden aluksi esiteltiin lyhyesti toimintaohjeen keskeinen idea ja sen soveltuvuus myös muille toimialoille. Tämän jälkeen aloitettiin tapauskohtainen toimintaohjeluonnoksen läpikäynti.

Haastatteluilla osoittautui olevan merkitys myös olemassa olevan ohjeistuksen terävöittämisessä. Yksi päätöksentekoaasia kerralla keskusteltiin asiaan liittyvästä

päätöksentekovallasta ja nykyisistä käytännöistä ja käytiin läpi myös olemassa olevan hallintosäännön määräyksiä. Haastatteluissa todettiin, että viranhaltijapäätöksiä tulisi jatkossa tehdä useammissa tapauksissa ja niiden dokumentaatioon tulee kiinnittää huomiota. Esille nousi myös toimintaohjeen tärkeys, sillä osa päätöksistä on tehty tilanteeseen sopivalla tavalla ilman, että viranhaltijalla on varsinaisesti ollut selvillä, kelle kyseinen toimivalta kuuluu. Haastatteluiden perusteella tähän on johtanut nimenomaan ohjeistuksen puute. Sinällään tehdyt päätökset eivät ole olleet laittomia. Toimintaohjeen yhtenä tavoitteena on kirkastaa toimivallan jakoa ja selkiyttää johtamisjärjestelmää. Jo haastatteluiden kuluessa ilmeni selvästi, että tämä kehittämistyön tavoite tullaan saavuttamaan.

Haastatteluissa tuli useaan otteeseen esille, että toimivallan pullon kauloja tulee välttää ja toimivaltaa tulee antaa hierarkkisesti mahdollisimman matalalle. Toimivallan halutaan olevan tasolla, jossa kyseinen asia ja siihen liittyvät päätökset ovat arkipäivää. Esimerkiksi aiemmin toimintatapana on ollut, että henkilöstö- ja sivistysjohtaja tekee päätökset oppilaan erityisentuen tarpeesta. Kehittämistyöprosessin haastatteluissa kuitenkin päädyttiin siihen, että henkilöstö- ja sivistysjohtaja ei pysty ottamaan kantaa kuin hallinnollisesti siihen, onko kaikki lain määräämät selvitykset tehty riittävällä laajuudella. Pienessä kunnassa rehtori tuntee lapsen, lapsen taustat sekä selvityksissä esille tulleet asiat ja näin olleen päätöksenteko on luonnollista tehdä rehtorin toimesta. Toimivallan siirtäminen hierarkkisesti matalammalle tasolle mahdollistaa prosessin nopeamman läpiviennin, joka on tässä tapauksessa oppilaan etu. Prosessia uudistamalla pystytään parantamaan asiakaspalvelun laatua.

Vaikka Pomarkun kunta on linjaorganisaatio, on kerrotussa esimerkissä havaittavissa matriisiorganisaation piirteitä, sillä toimivalta halutaan antaa prosessin omistajalle eikä pitää linjaorganisaatiolle tyypillisesti hierarkkisesti ylhäällä. Matriisiorganisaatiossa on sekä linjaorganisaation että prosessiorganisaation piirteitä. Organisaatiomalleista on kerrottu tämän kehittämistyön alaluvussa 5.4.2. Haastatteluissa nousi esiin myös se, että ohjeistusta esimerkiksi viranhaltijapäätösten tekoon tulee parantaa, jotta toimivaltaa siirrettäessä päätösten lainvoimaisuus voidaan taata.

Prosessin aikana käytiin useita vapaamuotoisia haastatteluja aiheen ympärillä henkilöstö- ja sivistysjohtajan kanssa, joka johtaa koko toimialaa. Toimivallan jakoa ja viranhaltijapäätöksiä ohjaava toimintaohje todettiin erinomaiseksi arkipäivän apuvälineeksi. Sen odotetaan myös vähentävän toimialajohtajan työtaakkaa, sillä esimiehillä on itsellään jatkossa työkalu, josta voivat kyseiset asiat selvittää. Huomion arvoista on kuitenkin se, että useissa haastatteluissa esiin nousi prosessien kuvaamisen merkitys. Pieni organisaatio on hyvin haavoittuva, mikäli koko päätöksenteko prosessia ei ole kuvattu seikkaperäisesti. Kunnallisen päätöksenteon ollessa tarkoin laissa ja kunnan omilla säännöissä ja ohjeissa määriteltyä toimintaa, tulee päätöksentekoprosessiin osallistuvan henkilöstön osata toimia oikealla tavalla. Kunnallista päätöksentekoprosessia avataan tarkemmin luvussa 6. Mikäli päätöksentekoprosessia ei toteuteta oikealla tavalla, vaarantuu päätöksen lainvoimaisuus. Pienessä organisaatiossa prosessien kuvaaminen nähtiin erityisen tärkeäksi esimerkiksi henkilöstömuutosten yhteydessä. Prosessin aikana kehittämistyön tekijä ja henkilöstö- ja sivistysjohtaja tutustuivat Urjalan kunnan tekemään sivistyspalvelukeskuksen prosessikäsikirjaan ja todettiin, että Pomarkun kunnan sivistystoimiala hyötyisi vastaavanlaisesta käsikirjasta merkittävästi.

Kuten aiemmin tässä kehittämistyössä on todettu, on kunnan oma hallintosääntö ohjannut nykytilanteessa viranhaltijoiden päätöksentekoa. Erilaisia päätöskäytänteitä tuli esille haastatteluiden yhteydessä. Monijäseniset toimielimet ovat myös päätöksenteossa tehnyt päätöksiä siitä, miten jatkossa tullaan hoitamaan kyseisiä päätöksiä. Näin ollen tieto on hyvin hajautetusti dokumentoitu. Pidempään kunnassa työskennelleet viranhaltijat osasivat haastatteluissa siirtää näitä tietoja toimintaohjeeseen kirjattavaksi. Prosessin aikana tuli esiin useita päätöksentekokohteita, joiden päätöksentekoprosessiin tai toimivaltaan nähtiin aiheelliseksi tehdä muutoksia. Osa näistä on sellaisia, joista kunnan hallintosääntö määrää tällä hetkellä ja kehittämistyönä tehtävä toimintaohje sekä hallintosääntö ovat ristiriidassa keskenään. Vastaan tuli myös päätöksikohteita, joissa toimivallan delegointia voi tehdä lautakunta. Näiden päätöksentekoprosessien kohdalla tulee huomioida, että delegointivaltaa käyttävän toimielimen tulee tehdä uusi päätös toimivallan delegeomisesta. Toimintaohjeen hyväksyttäminen lautakunnassa sekä hallintosäännön päivittäminen on ajankohtaista heti toimintaohjeen valmistuttua.

8 SIVISTYSTOIMEN TOIMINTAOHJE

8.1 Yleistä sivistystoimen toimintaohjeesta

Kehittämistyössä konstrukttiivisen tutkimusprosessin kolmannen ja neljännen vaiheen kulkiessa rinnakkain luotiin uutta innovaatiota, eli sivistystoimen toimintaohjetta yhtä aikaa, kun tutkimusaineistoa kerättiin keskustelemalla asianosaisten kanssa päätöksentekoprosesseista. Kehittämistyöhön liittyvien haastatteluiden kumppanit riippuivat käsiteltävästä osiosta.

Sivistystoimen toimintaohje koostuu viidestä pääluvusta, joista kaksi ensimmäistä on yhteisiä kaikille toimialoille Pomarkun kunnassa. Vaikka kyseessä on sivistystoimen toimintaohje, päädyttiin siihen lisäämään myös toimialoille yhteiset osiot, sillä niillä on selkeä yhteys esihenkilöiden arkityöhön ja toimivallan esille kirjaamisella pystytään selkiyttämään näitäkin prosesseja. Toimialoille yhteiset pääluvut ovat henkilöstöasiat sekä hallinto- ja talousasiat. Sivistystoimen toimintaohjeessa jokainen päätöksentekokohta on jaettu sarakkeisiin, joista löytyy seuraavat tiedot:

- päätöskohde
- päättäjä
- peruste/säädöstausta
- viranhaltijapäätös
- muut huomiot.

Sivistystoimen toimintaohjeen alkuun tehtiin kirjallinen osuus, jossa käydään läpi sivistystoimen organisaatorakenne, sivistystoimialalla käytössä oleva johtamisjärjestelmä, yksiköiden tehtävät, esihenkilöiden vastuut, asiakirjahallinnon vastuut sekä eräitä muita vastuualueita. Kirjallinen osuus on tärkeä arkipäivän työssä, mutta erityinen merkitys sillä on uuden henkilöstön perehdyttämisessä. Kirjallinen osuus on suurelta osin Pomarkun kunnan hallintosäännön tiivistelmä sivistystoimen osalta.

8.2 Päätöksenteko rekrytointiprosessissa

Kuten kehittämistyössä olevasta organisaatorakenteen kuvauksesta voidaan huomata, on suuri osa kunnan henkilöstöstä nimenomaan sivistyksen toimialalla. Tästä johtuen henkilöstöasioiden rooli sivistystoimessa on merkittävä ja siihen liittyvän toimivallan jakautumisen kuvaaminen on tärkeää. Sivistystoimen rekrytoinnit ovat suuressa roolissa sivistystoimen viranhaltijoiden arjessa. Toimintaohjeeseen kuvattiin hallintosääntöä ja Pomarkun kunnan talouden tasapainotusohjelmaa mietittäessä rekrytoinnin toimivallan jakoa. Alla olevassa kuvassa on esitetty rekrytointipäätöksiä tekevien viranhaltijoiden ja toimielinten toimivallan erot.

HENKILÖSTÖASIAT			
KOHDE	PÄÄTTÄJÄ	PERUSTE/ SÄÄDÖSTAUSTA	VIRANHALTIJAPÄÄTÖS
Palvelusuhteeseen ottaminen, sijoituspaikan määrääminen ja eron myöntäminen			
Toistaiseksi voimassa olevat:			
toimialajohtaja	valtuusto	hallintosääntö § 51	
yksiköiden esimiehet	lautakunta	hallintosääntö § 51	
yksiköiden palvelusuhteet			
virkasuhteiset	lautakunta	hallintosääntö § 51	
työsopimussuhteiset	lautakunta	hallintosääntö § 51	
täyttölupa yli 1 kk kestävään palvelusuhteeseen	kunnanhallitus	talouden tasapainotusohjelma 2019, talousarvion täytäntöönpano-ohjeet	
Määräaikaiset:			
alle 3 kk	tehtäväalueen esimies	hallintosääntö § 51	x, Dynasty/ESS työsopimus
enintään 12 kuukautta	toimialajohtaja	hallintosääntö § 51	x, Dynasty/ESS työsopimus
yli 12 kuukautta	lautakunta	hallintosääntö § 51	x, Dynasty/ESS työsopimus
hanketyöntekijät yli 12 kk	kunnanjohtaja	hallintosääntö § 51	x, Dynasty/ESS työsopimus
hanketyöntekijät alle 12 kk	toimialajohtaja		x, Dynasty/ESS työsopimus

Kuva 15. Sivistystoimen toimintaohje 2022 s. 6.

Dokumenttianalyysin perustella kirjattiin luonnosversioon, että hanketyöntekijöiden palkkauksesta päättää aina kunnanjohtaja, kuten Pomarkun kunnan hallintosäännön § 51 määrittää. Tämä päätös tulee tehdä toimialajohtajan valmistelusta. Haastatteluisissa tuli kuitenkin ilmi, että tätä ohjaavaa hallintosäännön kohtaa pidetään kankeana ja ristiriitaisena muiden määräaikaisten henkilöiden palkkaamiseen verrattuna. Toimialajohtajalla on oikeus päättää määräaikaisten työntekijöiden palkkaamisesta alle 12 kk mittaisissa työsuhteissa. Tätä pidemmät työsuhteet viedään lautakuntaan. Hanketyöntekijöiden kohdalla toimialajohtajilla ei ole toimivaltaa. Sivistystoimen toimintaohjeeseen päätettiin kirjata malli, jossa toimialajohtaja päättää jatkossa hanketyöntekijöistä, mikäli määräaikainen työsuhde on alle 12 kuukautta. Tätä pidemmissä hankkeiden työsuhteissa päätöksen tekee kunnanjohtaja. Lautakunnan päätettäväksi ei nähty aiheelliseksi viedä yli 12 kuukautta kestävä hanketyöntekijän valintaa. Pitkien hankkeiden valmistelu ja hakeminen on taloudellisen panostuksen vuoksi lautakunnan

päätettävä asia. Henkilön rekrytointi nähtiin hankkeen kokonaispäätökseen nähden pienenä päätöksenä. Koska hanketyöntekijöiden palkkaamisesta määrätään tällä hetkellä hallintosäännössä siten, että kunnanjohtaja tekee päätöksen kaikista hanketyöntekijöistä, tulee kunnanhallituksen valmistella hallintosäännön muutos kunnanvaltuustolle kyseessä oleva määräyksen osalta.

Dokumenttianalyysissä tuli esille, että rekrytoinneissa merkittävä hallinnollinen muutos lähivuosina on ollut talouden tasapainotusohjelma 2019. Talouden tasapainotusohjelma on edelleen voimassa, eikä sitä ole dokumenttien ja haastatteluiden perusteella päivitettyä. Talouden tasapainotusohjelmassa määrätään, että lautakuntien tulee pyytää rekrytointilupa kunnanhallitukselta kaikkien yli 1 kk kestävien työsuhteiden osalta. Lähes kaikkien rekrytointien kierrättäminen kunnanhallituksen kautta hidastaa rekrytointiprosesseja merkittävästi. Haastatteluissa todettiin, että kunnanhallituksen tulisi tarkastella sitä, kuinka kauan kyseistä talouden tasapainotusohjelmaa käytetään tältä osin. Kunnanhallituksen päätös tulee viedä hyväksyttäväksi kunnanvaltuustolle, joka on tehnyt alkuperäisen päätöksen talouden tasapainotusohjelman käyttöönotosta. Sivistystoimen toimintaohjeeseen päädyttiin kuitenkin kirjaamaan rekrytointien osalta toimivalta siten, kun talouden tasapainotusohjelma määrää. Mikäli kunnanhallitus päättää luopua tai muokata talouden tasapainotusohjelmaa, tulee päätöksen aiheuttamat muutokset päivittää toimintaohjeeseen.

Toimintaohjeeseen kirjattiin edellä kuvattujen rekrytointipäätösten osalta, että viranhaltijan tulee tehdä viranhaltijapäätös Dynasty-asianhallintajärjestelmään sekä työso-
pimus ESS-henkilöstöhallinnon järjestelmään. Viranhaltijapäätöksestä tulee tiedottaa sitä toimielintä, jonka alaisuudessa päätöksentekijä on. Tiedottaminen tulee tehdä otto-oikeuden käytön mahdollistamiseksi. Sen lisäksi päätös tulee antaa tiedoksi muille hakijoille. Tiedoksiannon yhteydessä viranhaltijan tulee toimittaa muille hakijoille muutoksenhakuohje. Kunnan toiminnan julkisuuden vuoksi päätös tulee julkaista kunnan viralliselle ilmoitustaululle eli kunnan kotisivuille. Muutoksenhakuohjeen merkitys päätöksen lainvoimaisuuteen sekä julkisuusperiaate on avattu aiemmin tämän kehittämistyön luvussa 6. Viranhaltijapäätöksestä tiedottaminen on dokumenttianalyysin perusteella määritelty Pomarkun kunnan hallintosäännön §45:ssä sekä kuntalain (410/2015) 140 §:ssä

8.3 Tuen tarjoaminen varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa

Varhaiskasvatustilanne uudistui 1.8.2022. Lakiin kirjattu lapsen oikeus tukeen varhaiskasvatuksessa paranee huomattavasti. Aiemmin lakiin on ollut kirjattuna vain esioppiin ja oppilaan oikeus saada yleistä, tehostettua ja erityistä tukea. Jatkossa myös varhaiskasvatuksessa olevalla lapsella on oikeus yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen. Pomarkun kunnan hallintosäännössä ei ole huomioitu päivitetyn varhaiskasvatustilanteen velvoittamia muutoksia. Sivistystoimen toimintaohjeeseen koettiin erittäin tärkeäksi määrittellä uuden lain edellyttämien päätösten tekijät. Haastatteluissa nousi esille halu pitää päätöksenteko mahdollisimman matalalla hierarkkisesti katsottuna.

Jatkossa varhaiskasvatuksessa olevalla lapsella, jolla katsotaan olevan tarve tukitoimille, tulee tehdä hallinnollinen päätös tukitoimista. Hallintopäätöksen voi tehdä ainoastaan toimielin tai viranhaltija. Haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että hallintopäätöksen tekijäksi oikea viranhaltija on päiväkodinjohtaja. Päiväkodin johtaja työskentelee lasten parissa ja hän tietää hyvin kyseessä olevan lapsen tilanteen ja tuen tarpeen määrittelyssä tehdyt selvitykset.

Päiväkodin johtaja merkitsee tekemänsä tuen tarpeeseen liittyvät viranhaltijapäätökset päiväkodin toiminnanohjausjärjestelmä Daisyyn, pois lukien yleisen tuen piirissä olevien lasten tukipalveluita koskevat päätökset. Haastatteluiden perusteella todettiin, että tehostetun tuen ja erityisen tuen päätöksistä on erittäin tärkeää tehdä merkintä Daisyyn, sillä merkinnällä on vaikutus kunnan rahoitukseen valtiolle tehtävien tiedonsiirtojen kautta. Tuen tarvetta koskevista päätöksistä tulee tehdä kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös, joka haastatteluiden perusteella voidaan tehdä syksyllä 2022 Daisy järjestelmään. Mikäli päätös tehtäisiin asianhallintajärjestelmä Dynastyssa, viranhaltijapäätös säilytettäisiin kunnan tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti. Päätöksen ollessa Daisyssa tulee päätöksentekijän huolehtia asianmukaisesta ja tiedonohjaussuunnitelmaa noudattavasta säilyttämisestä. Daisyyn osalta selvitettäväksi jää miten Daisyssa olevien asiakirjojen ja päätösten arkistointi on hoidettu ohjelmatoimittajan toimesta.

Alla olevassa kuvassa on esitetty varhaiskasvatuksessa olevien lasten tuen tarpeen päättämistä tehtävät päätökset, päätösten tekijät sekä tarve tehdä viranhaltijapäätös.

Dokumenttianalyysin avulla havaittiin, että mikäli lapsen huoltajat vastustavat tuen tarvetta tulee päätös tehdä kuntalain 91 § mukaisesti monihenkisessä toimielimessä.

VARHAISKASVATUS- JA ASIAKASMAKSULAKIIN PERUSTUVAT PÄÄTÖKSET			
KOHDE	PÄÄTTÄJÄ	PERUSTE/ SÄÄDÖSTAUSTA	VIRANHALTIJAPÄÄTÖS
Varhaiskasvatus- ja esiopetus			
yleisentuen piirissä olevan lapsen tukipalvelut (esim. tulkki tai apuväline)	päiväkodin johtaja	varhaiskasvatuslaki luku 3 a	x, Dynasty
varhaiskasvatuksessa olevan lapset siirtämien tehostetun tuen piiriin	päiväkodin johtaja	varhaiskasvatuslaki luku 3 a	x, Dynasty/Daisy
varhaiskasvatuksessa olevan lapsen siirtäminen erityisen tuen piiriin	päiväkodin johtaja	varhaiskasvatuslaki luku 3 a	x, Dynasty/Daisy
lapsen erityisen tuen päätös huoltajien vastustaessa	kasvatus- ja opetuslautakunta	hallintosääntö 29 §, perusopetuslaki 17 §, kuntalaki 91§	

Kuva 16. Sivistystoimen toimintaohje 2022 s. 13.

Dokumenttianalyysissä huomattiin, että nykyiseen hallintosääntöön on kirjattu hieman epäselvästi, että esioppilaan erityisentuen päätöksen tekee henkilöstö- ja sivistysjohtaja, kun erityisen tuen piiriin siirtäminen ei aiheuta merkittäviä taloudellisia seurauksia tai tarvetta rekrytoida lisähenkilökuntaa. Haastatteluiden perusteella kaikki kustannuksia lisäävät erityisen tuen päätökset on viety kasvatus- ja opetuslautakunnalle päätettäväksi. Pykälän koetaan lisäävän hidasta byrokratiaa ja näin ollen heikentävän esioppilaan asemaa. Sivistystoimen johdossa nähdään, että hallintosääntöä tulisi päivittää siltä osin, että erityisen tuen päätöksen esioppilaan kohdalla tekisi päiväkodin johtaja ja erityisentuen päätöksen aiheuttamat lisäkustannukset menisivät kasvatus- ja opetuslautakuntaan päätettäväksi. Alla olevassa kuvassa on nähtävillä erityisen tuen päätöksentekijät, säädöstausta sekä tieto viranhaltijapäätöksen tekemisestä.

VARHAISKASVATUS- JA ASIAKASMAKSULAKIIN PERUSTUVAT PÄÄTÖKSET			
KOHDE	PÄÄTTÄJÄ	PERUSTE/ SÄÄDÖSTAUSTA	VIRANHALTIJAPÄÄTÖS
Varhaiskasvatus- ja esiopetus			
esioppilaan siirtäminen tehostetun tuen piiriin	varhaiskasvatuksen opettaja/erityisopettaja		ei tehdä hallinnollista päätöstä
esioppilaan erityisen tuen päätös	päiväkodin johtaja	hallintosääntö 36 §, perusopetuslaki 17 §	x, Dynasty/Daisy

Kuva 17. Sivistystoimen toimintaohje 2022 s. 13.

Yllä olevassa taulukossa on esitetty sivistystoimen toimintaohjeeseen kirjattu toimivalta esioppilaan tuentarpeeseen liittyvien päätösten osalta. Varhaiskasvatustalain päivityksen myötä esioppilaan siirrosta tehostetun tuen piiriin ei tehdä hallinnollista päätöstä. Tästä syystä päätöksen voi tehdä työsuhteessa oleva varhaiskasvatuksen opettaja/erityisopettaja. Haastatteluissa tuli myös esille, että mikäli tehostetun tuen piiriin siirrettävä lapsi on esiopetuksen lisäksi täydentävässä varhaiskasvatuksessa, tulee hallintopäätös tehdä täydentävän varhaiskasvatuksen osalta. Hallintopäätöksen tekijän tulee olla viranhaltija, joten täydentävässä varhaiskasvatuksessa olevan lapsen tehostetun tuen päätöksen tekee päiväkodin johtaja.

8.4 Erityisen tuen päätökset perusopetuksessa

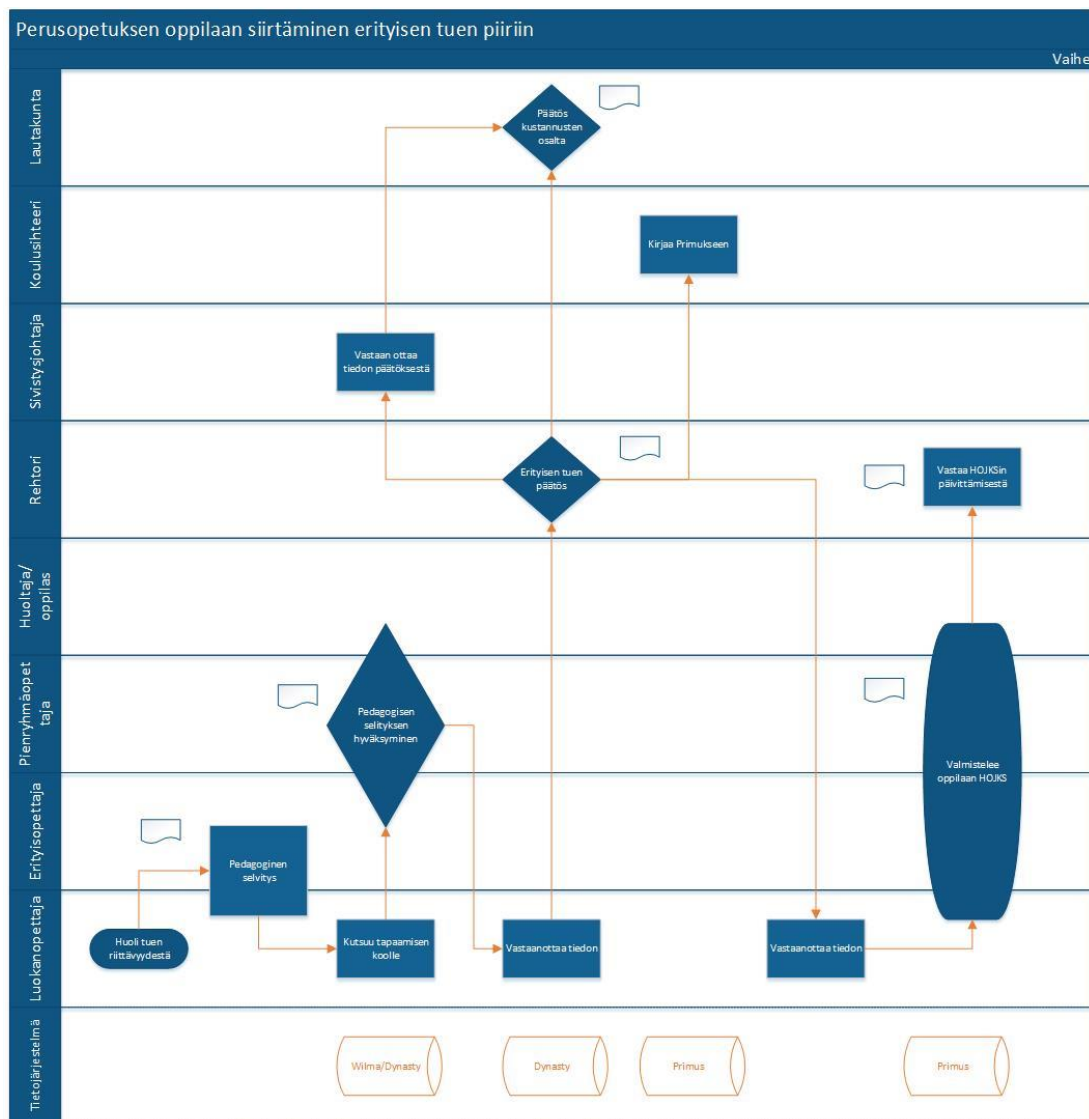
Alaluvussa 7.4 on kerrottu kehittämistyöprosessin aikana esiin tulleesta tarpeesta muuttaa hallintosäätöä päätöksentekijän osalta, kun tehdään päätöstä oppilaan siirrosta erityisen tuen piiriin. Haastatteluissa nähtiin oleelliseksi siirtää toimivalta lähemmäs oppilasta ja hänen tilannettaan. Luonnollinen päätöksentekijä oppilaiden erityisen tuen päätösten osalta on koulun rehtori. Haastatteluiden ja dokumenttianalyysin perusteella päätöksen takana on huomattava määrä selvitystyötä, joiden tekemiseen on osallistunut moniammatillinen ryhmä. Huomion arvoista haastatteluissa oli myös se, että toisin kuin varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa, ei perusopetuksessa tehdä hallintopäätöksiä tehostettuun tukeen siirtymisestä tai tilanteen tarkastamisesta. Alla olevassa taulukossa on esitetty päätöksentekijät erityisen tuen päätöksissä perusopetuksessa.

PERUSOPETUS- JA LUKIOLAKIIN PERUSTUVAT PÄÄTÖKSET			
KOHDE	PÄÄTTÄJÄ	PERUSTE/SÄÄDÖSTAUSTA	VIRANHALTIJAPÄÄTÖS
Oppilaan/opiskelijan koulunkäyntiä/opiskelun järjestämistä koskevat päätökset			
Erityisen tuen päätös, kun kuultava ei vastusta erityistä tukea	rehtori	hallintosäätö 34 §, perusopetuslaki 17 §	x, Primus/Dynasty
oppilaan erityisen tuen päätös, mikäli huoltaja vastustaa sitä.	kasvatus- ja opetuslautakunta	hallintosäätö UUSI 29 §, perusopetuslaki 17 §, kuntalaki 91 §	
erityisen tuen päätöksen tarkistaminen opetuspaikan säilyessä/vaihtuessa	rehtori	hallintosäätö UUSI 29§, perusopetuslaki 17 §	x, Primus/Dynasty

Kuva 18. Sivistystoimen toimintaohje 2022 s.10.

Viranhaltijapäätökset tehdään oppilastietojärjestelmä Primukseen. Primukseen tehtävä merkintä on erityisen tärkeä, jotta kunnan saamat opetustoimen toimintaan suunnatut valtionosuudet muodostuvat oikein. Myös tässä tapauksessa päätöksen tekijän tulee huolehtia tiedonohjaussuunnitelman mukaisesta säilyttämisestä. Primuksen osalta selvitettäväksi jää miten Primuksessa olevien asiakirjojen ja päätösten arkistointi on hoidettu ohjelmatoimittajan toimesta.

Pomarkun kunnalle on luotu kirjallinen kuvaus opetustoimessa tehtävistä erityisen tuen päätöksistä. Kirjallista kuvausta käytettiin kehittämistyön dokumenttianalyysissä ja sen avulla kuvattiin kunnalle prosessikaavio. Prosessikaavion tarkoituksena on selkiyttää edelleen erityiseen tukeen liittyvää valmistelutyötä sekä päätöksentekoprosessia. Prosessia kuvatessa otettiin huomioon kehittämistyön aikana esille tulleet muutokset päätöksenteossa. Prosessikuvauksella nähdään olevan myös selkeä merkitys oppilaan huoltajille, joille kuvausta voidaan käyttää tilanteen avaamiseen. Prosessin kuvaaminen tehtiin JHS 152 suosituksen mukaisesti. Kuvattu prosessikaavio on alla.



Kuva 19. Perusopetuksessa olevan oppilaan siirtäminen erityisen tuen piiriin.

Tämän kehittämistyön puitteissa ei tehty sanallista prosessin kuvausta uudelleen. Prosessin kirjallinen kuvaus tulee jatkossa muokata uuden toimintatavan mukaiseksi sekä tehdä JHS 152 suosituksen mukainen prosessin sanallinen kuvaus. Toimintaohjeeseen kirjatut muutoksen päätöksenteossa tulee viedä kunnanvaltuuston päätettäväksi, sillä opetustoimen erityisen tuen päätösten osalta hallintosäännössä on samanlainen määräys kuin esiopetuksen erityisen tuen päätöksissä. Tämä hallintosäännön määräys on avattu alaluvussa 8.3.

9 YHTEENVETO JA POHDINTA

Konstruktiiivisen tutkimuksen tutkimusprosessin viimeisissä vaiheissa pohditaan tutkimusprosessin onnistumista. Samalla tarkasteltavaksi tulee kehittämistyön alussa asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tuloksien yhteneväisyys. Konstruktiiivisen tutkimuksen tavoitteena on kehittää uutta teorian tietoa, jota voidaan tarvittaessa soveltaa myös muissa organisaatioissa. Tässä onnistumista arvioidaan myös tässä luvussa. Konstruktiiivisen tutkimusprosessi on kuvattu alaluvussa 3.6.

Kehittämistyön tavoitteena oli luoda Pomarkun kunnan sivistystoimelle uusi toimintaohje, jossa määritellään viranhaltijoilla ja toimielimillä oleva ratkaisovalta. Toimintaohjeen on tarkoitus olla kunnan hallintosääntöä tarkentava dokumentti. Toimintaohjeen määrittelyn avulla terävöitetään Pomarkun kunnan sivistystoimen johtamismallia, toimintatapoja sekä päätöksentekoprosesseja. Kehittämistyön tavoitteena oli myös selvittää sivistystoimen päätöksenteossa huomioitavaksi tulevaa lainsäädäntöä. Tarve toimintaohjeen tekemiselle syntyi organisaation sisältä. Organisaatiossa on tapahtunut useita muutoksia organisaatorakenteessa ja henkilöstössä lähivuosina. Muutokset ovat lisänneet tarvetta määritellä johtamismallia, päätöksentekovaltaa sekä päätöksentekoprosesseja tarkemmin.

Kehittämistehtävän tutkimustavaksi valikoitui konstruktiiivinen tutkimus, joka soveltuu lähes kaikilta osin tutkimusprosessin malliksi. Konstruktiiivisen tutkimusprosessin vaiheista ainoastaan testausvaihe rajattiin tämän kehittämistyön ulkopuolelle. Kehittämistyön aikataulun sekä lopputuotoksen laaja-alaisuuden vuoksi testausta ei voitu suorittaa. Toimintaohjeessa määritellään toimivaltaa ja säädöstaustaa tehtäville, jotka tulee organisaation arjessa vastaan vuosittain tai jopa harvemmin. Tästä syystä tuotosta voidaan testata vain pidemmän ajan kuluessa arjen työskentelyn yhteydessä. Toimintaohjeelle on luonteenomaista vuosittainen tarkastuksen tarve. Tarkastelua tulee tehdä myös organisaatorakenteen muuttuessa. Toimintaohjeen päivittämiseksi tulee päättää uusi toimintatapa. Mietittäväksi tulee, missä yhteydessä toimiala tekee toimintaohjeen vuosittaisen tarkastuksen sekä valmistelee muutokset päätöksentekoa varten.

Kehittämistyön alussa tutustuttiin Pomarkun kuntaan kuntaorganisaationa. Kuntaorganisaation luottamustoimielimet sekä henkilöstöorganisaation rakenne esiteltiin. Kehittämistyö kohdistuu sivistyksen toimialaan, jossa toisessa luvussa pureuduttiin tarkemmin nimenomaan Pomarkun kunnan sivistystoimialaan. Toimialan rakenteen hahmottaminen on hyvin merkityksellistä, jotta kehittämistyön myöhemmässä vaiheessa voidaan määritellä päätöksenteko vallan jakautumista kohdeorganisaatiossa. Henkilöstö- ja organisaatorakenne sekä johtamismalli ovat olleet koko tutkimusprosessin keskeinen osa.

Kehittämistyön teoriaosuuden neljännessä luvussa selvitettiin kunnallishallintoa ja sitä ohjaavia reunaehtoja. Kunnallishallinnon tehtävistä valta osa on lakisääteisiä ja tehtävien toteuttamista ohjataan valtion toimesta lain, säädösten ja rahoituksen avulla. Tässä luvussa kuvattiin myös Pomarkun kunnan ydinprosessit. Ydinprosesseista valtaosa on sivistystoimen toimialaan kuuluvaa toimintaa. Vuoden 2023 alusta alkaen kunnan ydinprosesseista sosiaali- ja terveystoimien järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueelle. Järjestämisvastuun siirtämisen jälkeen vielä suurempi osuus kunnan ydinprosesseista kuuluu sivistyksen toimialaan. Pomarkun kunnan ydinprosesseista ainostaan elinvoimaisen kuntaympäristön kehittäminen ei kuulu sivistyksen toimialaan. Toimialoille määrätty tehtävät määrittelevät sen, mitä päätöksentekoprosesseja toimialalla on. Näitä päätöksentekoprosesseja on kerätty toteutettuun sivistystoimen toimintaohjeeseen. Pomarkun kunnan tulee jatkossa ohjeistaa toimialoja prosessien kuvaamisessa.

Luvussa 5 perehdyttiin julkisen johtamisen malleihin. Malleista esiteltiin julkisen johtamisen malleja, mitkä ovat historian saatossa olleet käytössä kuntasektorilla. Luvussa esitelty perinteinen julkisen johtamisen malli on teorian mukaan edelleen paljon käytössä opetustoimessa, joka on tiukasti ohjattua toimintaa. Tämä on nähtävissä myös Pomarkussa. Perinteisen johtamisen mallin byrokratia, joka sisältää tarkasti määriteltyä toimivallan jakoa sekä säädöstaustaa, näkyy myös kehittämistehtävässä hyvin. Tarkoituksena on kuitenkin ollut olemassa olevan byrokratian selkiyttäminen ja avaaminen myös kuntalaisille eikä byrokratian lisääminen. Uuden julkisen johtamisen malli on selkeämmin käytössä hyvinvointitoimessa, jossa tuotetaan paljon ei lakisääteisiä tehtäviä. Näiden tehtävien toteuttamisessa korostuu taloudellisuus, tehokkuus sekä

kuntalaisille tarjottavan palvelun laatu. Luvussa viisi esitellään myös prosessijohtamisen mallia. Pomarkun kunta on perinteinen linjaorganisaatio, jossa vastuut jakautuvat tehtäväalueittain. Henkilöstö- ja sivistysjohtaja vastaa koko toimialasta kokonaisuutena. Kehittämistehtävän myötä toimivaltaa kuitenkin päätettiin siirtää hierarkkisesti alaspäin esimerkiksi rehtorille, jonka voidaan katsoa olevan prosessin omistaja tietyissä prosesseissa. Pomarkun kunnan johtamismalli kehittyi prosessin aikana kohti prosessijohtamista ja matriisiorganisaatiota. Muutokset ovat kuitenkin pieniä.

Luku 6 sisältää pääpiirteittäin kunnallishallinnossa käytössä olevan päätöksentekoprosessin vaiheittain alkaen vireille tulosta ja päättyen muutoksenhakuun. Toimintaohjeissa olevat päätökset muodostavat yksittäisiä päätöksentekoprosesseja, joiden sisällä olevien toimenpiteiden määrä vaihtelee. Toimintaohjeeseen kirjattiin päätöksen säädösperusta, mikäli sellainen on, sekä tarve viranhaltijapäätöksen tekoon. Näillä kirjauksilla pyrittiin varmistamaan, että päätöksenteko tehdään alusta loppuun asti siten, että päätöksen lainvoimaisuus säilyy.

Kehittämistyön tutkimusosa aloitettiin dokumenttianalyysillä, jonka avulla tutustuttiin nykytilaan sivistystoimen toimivallan jaosta. Dokumenttianalyysin keinoilla tutustuttiin myös muiden kuntien toimintaohjeisiin sekä määräyksiin. Dokumenttianalyysin jälkeen aloitettiin haastattelut. Haastatteluja käytiin kunnan johtavien viranhaltijoiden, toimipaikkojen esihenkilöiden sekä muutamien työntekijöiden kanssa. Haastatteluiden avulla pyrittiin kartoittamaan ne asiat, joiden toimintatapoihin kaivattiin muutosta. Muutokset päätöksentekoprosesseihin tehtiin, mikäli kaikki haastatteluihin osallistuneet henkilöt kokivat ne oikean suuntaisiksi. Muutokset astuvat voimaan vasta kun kasvatusta- ja opetuslautakunta, hyvinvointilautakunta sekä tietyissä tapauksissa kunnanhallitus ja valtuusto ovat hyväksyneet muutokset ja päätökset ovat saaneet lainvoiman.

Kehittämistyön tutkimusvaihe eteni sujuvasti. Dokumenttianalyysivaiheesta haastatteluihin oli pitkäaikoinen aika kohdeorganisaatiota kohdanneen merkittävän muutoksen vuoksi. Tutkimusvaiheiden välissä ollut aika hidasti hieman haastatteluvaihetta, sillä säädösperustaa jouduttiin tarkistamaan lainsäädännöstä sekä tutkittavista dokumenteista uudelleen. Sivistystoimen toimintaohjeen luonnosvaiheen läpikäynti

haastatteluissa toimi hyvin. Luonnoksen perusteella haastateltavien oli helppo ymmärtää mistä työssä on kysymys sekä ymmärtää kokonaiskuva keittämistyöstä. Luonnosvaiheessa toimintaohje sisälsi jo säädösperustan sekä suurimman osan kuvattavista päätöksentekoprosesseista. Luonnosvaiheen jälkeen tehtiin haastatteluiden perusteella seuraava versio, jota lopuksi peilattiin uudelleen lainsäädäntöön.

Alla olevassa kuvassa on esitetty kehittämistyön tavoitteet sekä lopputulos. Kuvasta voidaan havaita, että asetetut tavoitteet saavutettiin. Saavutettujen tavoitteiden lisäksi esille nousi muitakin kehittämiskohteita, joita ei tämän kehittämistyön puitteissa lähdetty ratkaisemaan. Joitain havaittuja kehittämiskohteita kuitenkin korjattiin kehittämistyön aikana, sillä niiden nähtiin olevan erityisen tärkeitä virkatehtävien sujuvoittamiseksi.



Kuva 20. Kehittämistyön tavoitteet ja saavutetut tulokset.

Haastattelut poikivat myös uusia kehittämiskohteita, joita Pomarkun kunnan tulee pohtia jatkossa, sillä kaikkia haluttuja muutoksia ei koettu järkeväksi toteuttaa nyt. Toimivallan jaot, joihin muutoksia ei toteutettu tässä vaiheessa, vaativat enemmän valmistelua, jotta muutoksen läpivienti on tehokasta. Haastatteluissa nousi esille myös tarve uusille ohjeistuksille tai ohjeiden päivittämiselle. Kehittämistyöprosessin aikana on tullut esille tarve hankkia kunnan asianhallintajärjestelmään viranhaltijapäätösmoduli. Modulin avulla viranhaltijapäätösten tekeminen helpottuu. Modulin hankinnan lisäksi esille nousi tarve tehdä kirjallinen ohjeistus viranhaltijapäätösten tekemiseen. Ohjeen tulisi sisältää ohjeistus myös muutoksenhakuprosessiin. Alla olevaan kuvaan

on kerätty kehittämistyön aikana esille tulleita tulevia muutostarpeita, joita esitetään tehtäväksi lähitulevaisuudessa.

Kehittämistyön jälkeen tehtäväksi esitettävät toimenpiteet	Toimintaohjeen vuosittainen päivitys
	Thtäväkuvien tarkennuksien tekeminen laajemmin sivistyksen toimialalle
	Prosessien kuvaaminen ja merkityksen avaaminen henkilöstölle
	Hallintosäännön päivittäminen esille nousseiden epäloogisuuksien osalta
	Viranhaltijapäätöksiä ohjaavan ohjeistuksen tekeminen
	Hallintosäännön päivittäminen toimintaohjeessa esitettyhen toimivallan jakojen osalta
	Lautakuntien delegointivallassa olevien toimivallan jakojen päättäminen toimintaohjeessa esitetyllä tavalla
	Talouden tasapainotusohjelman päivittäminen rekrytointiprosessin osalta
Sähköisten järjestelmien tiedonahjaustietojen selvittäminen	

Kuva 21. Kehittämistyön jälkeen tehtäväksi esitettävät toimenpiteet.

Sivistystoimen toimintaohjeen nähdään olevan Pomarkun kunnassa myös muiden toimialojen hyödynnettävissä. Toimintaohjeen kaksi ensimmäistä osiota ovat yhteiset kaikille kunnan toimialoille. Tekninen toimi ja yleishallinto pystyvät tekemään omat toimintaohjeensa sivistystoimen toimintaohjeen mallin mukaisesti. Kehittämistyön aikana kuvattiin yksi malliprosessi, jonka tarkoituksena on avata päätöksentekoprosessin vaiheita tarkemmin. Kuvatun prosessin avulla myös muut toimialat saavat paremman käsityksen siitä, miten toimiala voi hyödyntää prosessien kuvaamista. Toimintaohje konkreettisena työnä on merkittävä koko kunnalle, mutta kehittämistyön yhteydessä pidetyillä haastatteluilla ja suuri merkitys johtamismallin kehittymiselle. Haastatteluissa mukana olleet ovat päässeet pohtimaan johtamismallia ja mitä mihin suuntaan kunnan johtamista ja päätöksentekoa halutaan viranhaltijoiden mielestä kehittää. Sivistystoimen toimintaohje dokumenttina on myös muiden kuntien käytettävissä sen jälkeen, kun se on kokonaisuudessaan hyväksytty Pomarkun kunnan eri toimielimissä. Pienillä kunnilla ei ole riittävästi resursseja kehittää toimintaohjeen kaltaisia hallintosäännön tarkennuksia. Kehittämistyön tuotos voi toimia pienillä kunnilla aihiona, jota pienet kunnat voivat verrata omaan organisaatioonsa. Ottaen huomioon organisaation sisällä syntyneen tarpeen, kehittämistyölle asetetut tavoitteet sekä lopputuloksen voidaan katsoa kehittämistyöprojektin olevan onnistunut.

LÄHTEET

Averio, P., Koskinen, A. & Laesterä, E., (2019). Kuntien talous ja rahoitus. Otavan kirjapaino Oy.

Hakola, J., Huikko, K., Korento, S., Lehtonen, S., Mehtonen, M., Punakallio, M., Rainio, H., Vaine, J., Vuorento, R. & Ylitalo, M-L. (2017). Kuntatalous- monen muuttujan summa. (4. uudistettu painos). Suomen kuntaliitto.

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 29/2002 vp HE 72/2002 vp, Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. https://www.edus-kunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_29+2002.pdf

Harjula, H. & Prättälä, K. (2007). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Alma Talent Oy.

Harjula, H. & Prättälä, K. (2019). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Alma Talent Oy.

Haveri, A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Haettu 15.6.2022 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/download/100395/57916/177158>

Heuru, K. (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita.
JHS 152: Prosessien kuvaaminen. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA. Haettu 18.10.2021 osoitteesta https://www.suomidigi.fi/sites/default/files/2020-06/JHS152_0.doc

Juhila, K. Laadullinen tutkimus ja teoria. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Haettu 7.11.2021 osoitteesta <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/>

Jyväskylän yliopisto. (2021) Kolmas sektori. Haettu 3.11.2021 osoitteesta <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kolmas-sektori>

Jyväskylän yliopisto. (2021a) Julkisuusperiaate. Haettu 7.11.2021 osoitteesta <https://julkisuuslaki.net/tietopyytajan-opas/julkisuusperiaate/>

Kananen, J. (2017). Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kasanen, E., Lukka, K. & Siitonen A. 1991. Konstruktiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 3/1991.

Kenni, M. & Asikainen, J. (2011). Kohti uuden sukupolven organisaatioita: Esimerkkejä kuntien prosessimaisesta toiminnasta. Suomen Kuntaliitto.

Koivisto, I. (2014). Johdatus hyvään hallintoon. Helsingin yliopisto. ’

Kuntalaki 410/2015 muutoksineen. Haettu 18.10.2021 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>

Kuntaliitto. (2020a). Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot - vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan. Haettu 18.10.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Menot%20ja%20tulot%20TP2019.pdf>

Kuntaliitto. (2021b). Hyvän hallinnon perusteet. Haettu 19.10.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/hyvan-hallinnon-perusteet>

Kuntaliitto. (2021c). Hyvinvointi ja sivistys. Haettu 19.10.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/opetus-ja-kulttuuri>

Kuntaliitto. (2021d). Liikuntapalvelut. Haettu 5.11.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/opetus-ja-kulttuuri/liikuntapalvelut>

Kuntaliitto. (2021e) Päätöksentekojärjestelmän lähtökohdat. Haettu 5.11.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/paatoksentekojarjestelman-lahtokohdat>

Kuntaliitto. (2021f) Asian vireilletulo. Haettu 5.11.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/asian-vireilletulo>

Kuntaliitto. (2021g). Asian valmistelu. Haettu 5.11.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/asian-valmistelu>

Kuntaliitto. (2021h). Päätöksen perustelevinen. Haettu 6.11.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/paatoksen-perustelevinen>

Kuntaliitto. (2021i). Päätöksen täytäntöönpano. Haettu 6.11.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/paatoksen-taytantonpano>

Kuntaliitto. (2021j). Muutoksenhaku. Haettu 6.11.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/muutoksenhaku>

Kuntaliitto. (2021k). Muutoksenhaku ja muutoksenhakuohjemallit opetus- ja kulttuuritoimissa. Haettu 7.11.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/opetus-ja-kulttuuri/muutoksenhaku-ja-muutoksenhakuohjemallit-opetus-ja-kulttuuritoimissa>

Laamanen, K. & Tinnilä, M. (2009). Prosessijohtamisen käsitteet: Terms and concepts in business process management (4. uud. p.). Teknologiainfo Teknova.

Lehtonen, S. (2021). Näin toimii valtiosuusjärjestelmä. Kuntalehti, 2021 (10), 26-29.

Lukka, K. (2001). Konstruktiivinen tutkimusote. Haettu 8.11.2021 osoitteesta <https://metodix.fi/2014/05/19/lukka-konstruktiivinen-tutkimusote/>

Lähdesmäki, K. (2003) Lection praecursor: new Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Haettu 15.6.2022 osoitteesta. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/download/100353/57890/>

- Martinsuo, M., Blomqvist, M. 2010. Prosessien mallintaminen osana toiminnan kehittämistä. Opetusmoniste. Tampereen teknillinen yliopisto. Teknis-taloudellinen tiede-kunta. Haettu 4.11.2021 osoitteesta https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/128389/prosessien_mallintaminen.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Merilahti, N. (2021). Henkilökohtainen keskustelu henkilöstö- ja sivistysjohtaja Nina Merilahden kanssa.
- Minilex. (2021). Mikä on hallintoasia?. Haettu 5.11.2021 osoitteesta <https://www.minilex.fi/a/mik%C3%A4-on-hallintoasia>
- Mäenpää, O. (2002). Hyvän hallinnon perusteet. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Mäenpää, O. (2011). Oikeus hyvään hallintoon (Uud. p.). Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Möller, A. Pormestari-malli-Avoimempaa johtamista kuntiin. Vihreä Sivistysliitto ry.
- Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. (2010). Hallintolaki (2., uud. painos.). WSOYpro.
- Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. (2014). Kehittämistyön menetelmät: Uudella osaamista liiketoimintaan (3. uud. p.). Sanoma Pro.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2021d). Yleisiä kirjastoja koskevat linjaukset. Haettu 4.11.2021 osoitteesta <https://okm.fi/kirjastoasioiden-linjaukset>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2021a). Yleissivistävää koulutusta koskeva keskeinen lainsäädäntö. Haettu 15.10.2021 osoitteesta <https://okm.fi/yleissivistava-koulutus-lainsaadanto>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2021b). Varhaiskasvatuspalvelut. Haettu 4.11.2021 osoitteesta <https://okm.fi/varhaiskasvatuspalvelut>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2021c). Varhaiskasvatuspalvelut. Haettu 4.11.2021 osoitteesta <https://okm.fi/varhaiskasvatuspalvelut>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2021e). Kuntien nuorisotyö. Haettu 4.11.2021 osoitteesta <https://okm.fi/kuntien-nuorisotyö>
- Opetushallitus. (2021) Lukiokoulutus. Haettu 4.11.2021 osoitteesta <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/lukiokoulutus>
- Opetushallitus. (2021). Ammatillinen koulutus. Haettu 4.11.2021 osoitteesta <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/ammattillinen-koulutus>
- Opintokeskukset ry. (2021). Päätöksenteko kunnassa. Haettu 5.11.2021 osoitteesta <https://www.osallistu.fi/politiikassa/miten-voit-vaikuttaa-paikallises/kuntalaisena/paatoksenteko-kunnassa/>

Perusopetuslaki 628/1998 muutoksineen. haettu 1.11.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>

Perustuslaki 731/1999 muutoksineen. Haettu 19.10.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L2P21>

Pomarkun kunnanhallituksen pöytäkirja 19.8.2021, haettu 15.10.2021 osoitteesta <http://www.pomarkku.fi/djulkaisu/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=2021637>

Pomarkun kunnanvaltuuston pöytäkirja 3.6.2021, haettu 15.10.2021 osoitteesta <http://www.pomarkku.fi/djulkaisu/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingtem&id=2021623-5>

Pomarkun kunnanvaltuuston pöytäkirja 5.9.2019.

Pomarkun kunta (2019b). Talousarvio 2019; toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet tulosalueittain.

Pomarkun kunta (2020a). Tilinpäätös ja toimintakertomus 2019.

Pomarkun kunta. (2019a). Henkilöstöraportti 2018.

Pomarkun kunta. (2020b). Tilinpäätös 2020.

Pomarkun kunta. (2021a). Pomarkku ja kylät. Haettu 8.10.2021 osoitteesta <http://www.pomarkku.fi/index.php/kuntainfo/pomarkku-ja-kylat/>

Pomarkun kunta. (2021b). Henkilöstöraportti 2020. <http://www.pomarkku.fi/djulkaisu/kokous/2021638-5-4.PDF>

Pomarkun kunta. (2021c). Tilinpäätös ja toimintakertomus 2020. <http://www.pomarkku.fi/djulkaisu/kokous/2021638-5-3.PDF>

Pomarkun kunta. (2021d) Sosiaali- ja terveystalot. Haettu 8.10.2021 osoitteesta <http://www.pomarkku.fi/index.php/palvelut/sosiaali-ja-terveyspalvelut/>

Pomarkun kunta. (2021e). Hallintosääntö, voimaantulo 19.8.2021. <http://www.pomarkku.fi/wp-content/uploads/2021/09/Pomarkun-hallintosaanto.pdf>

Pomarkun kunta. (2021f). Henkilöstöorganisaatiokaavio.

Pomarkun kunta. (2021g). Toiminnalliset tavoitteet.

Pomarkun kunta. (2021h). Kirjasto ja kulttuuri. Haettu 5.11.2021 osoitteesta <http://www.pomarkku.fi/index.php/palvelut/kirjasto-ja-kulttuuri/>

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). Mitä laadullinen tutkimus on: lyhyt oppimäärä. Haettu 7.11.2021 osoitteesta https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L1_2.html

Sallinen, S., Majoinen, K., Seppälä, J. & Eskelinen, L. (2017). Toimiva kunta: Hyvinvointia! Sivistystä! Elinvoimaa! Suomen Kuntaliitto.

Sydänmaanlakka, P. (2015). Älykäs julkinen johtaminen: Miten rakentaa älykäs verkostoyhteiskunta? Talentum Pro.

Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos, Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere University Press.

Tilastokeskus. (2021). Kesämökkit alueittain [Tilasto]. <http://www.stat.fi/til/rakke/index.html>

Valtionvarainministeriö. (2021b) Kuntien itsehallinto ja päätöksenteko. Haettu 15.10.2021 osoitteesta <https://vm.fi/kuntien-itsehallinto-ja-paatoksenteko>

Valtiovarainministeriö. (2021a). Kuntien tehtävät ja toiminta. Haettu 15.10.2021 osoitteesta <https://vm.fi/kuntien-tehtavat-ja-toiminta>

Varhaiskasvatuslaki 540/2018 muutoksineen. Haettu 15.10.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180540>

Vartola, J. (2009) Byrokratia modernin hallinnan muotona. Haettu 15.6.2021 osoitteesta <https://docplayer.fi/21544436-Byrokratia-modernin-hallinnan-muotona.html>
Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). Julkinen johtaminen. Tietosanoma.

Virtanen, V. & Wennberg, M. (2005). Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

LIITELUETTELO

LIITE 1: Dokumenttianalyyssissa käytetty aineisto

LIITE 2: Sivistystoimen toimintaohje

LIITE 1

DOKUMENTTIANALYYSISSÄ KÄYTETTY AINEISTO

Hangon kaupungin sivistystoimialan toimintasääntö 2020
Kuntalaki 410/2015 muutoksineen
Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 304/2003
Lukiolaki 714/2018 muutoksineen
Mikkelin kaupungin sivistyksen ja hyvinvoinnin palvelualueen toimintasääntö 2020
Perusopetuslaki 628/1998 muutoksineen
Pomarkun kunnan etätyöohje 2022
Pomarkun kunnan hallintosääntö kv 11.11.2022
Pomarkun kunnan mallipohja viranhaltijapäätöksiä varten
Pomarkun kunnan sivistystoimen johtosääntö 2011 kv 17.2.2011
Pomarkun kunnan sivistystoimen johtosääntö 2013 kv 6.3.2013
Pomarkun kunnan talouden tasapainotusohjelma 2019
Pomarkun kunnan talousarvion täytäntöönpano-ohje 2022
Pomarkun kunnan toimielinten pöytäkirjoja
kh 4.9.2018 § 153 Prosessikuvaukset ja tiedonohjaussuunnitelman eteneminen
kv 29.5.2017 § 17 Hallintosääntö
kasvatus- ja opetuslautakunta § 95 3.11.2021 Koulukuljetussäännön päivittäminen
kv 6.5.2019 § 14 Talouden tasapainotusohjelma
kh 17.1.2022 § 7 Talousarvion täytäntöönpano-ohjeet
kh 17.1.2022 § 18 Etätyöohje
kasvatus- ja opetuslautakunta 29.11.2018 § 98 prosessikuvaus
kh 3.12.2022 § 240 toimintaohje työpaikkahäirinnän ja ristiriitatilanteiden varalle
Pomarkun kunnan toimintaohje työpaikkahäirinnän ja ristiriitatilanteiden varalle 2019
Pomarkun kunnan työntekijöiden ja viranhaltijoiden tehtäväkuva
henkilöstö- ja sivistysjohtaja
hyvinvointikoordinaattori
kirjaston palvelupäällikkö
koulusihteeri
päiväkodinjohtaja
rehtorit lukio-yhteiskoulu sekä Kirkonkylän alakoulu
Porin kaupungin sivistystoimialan toimintasääntö 2021
Rovaniemen kaupungin viranhaltijapäätösten tekeminen ja ilmoittaminen sekä vieminen nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon
Urjalan sivistyspalvelukeskuksen prosessikäsikirja
Varhaiskasvatuslaki 540/2018 muutoksineen



POMARKKU

**SIVISTYSTOIMEN TOIMINTAOHJE
1.8.2022 alkaen**

Kasvatus ja
opetuslatuakunta
käsitellyt:
hyväksytty x.x.2022 § x

Hyvinvointilautakunta
käsitellyt:
hyväksytty x.x.2022 § x

Yleistä

Toimintaohjeen tarkoitus

Tämän toimintaohjeen tarkoitus on kuvata Pomarkun kunnan kasvatus- ja opetuslautakunnan sekä hyvinvointilautakunnan alaisen sivistyksen toimialan organisaatio, käytössä oleva johtamisjärjestelmä ja toimivallan jakautuminen toimielinten sekä viranhaltijoiden osalta. Toimintaohje tarkistetaan tarvittaessa. Tehtävät muutokset tulee päivittää tarvittaessa myös Pomarkun kunnan hallintosääntöön. Hallintosäännön muutokset hyväksyy kunnanvaltuusto. Toimintaohjeen ajantasaisuudesta vastaa sivistystoimialan toimialajohtaja.

Hallintosääntö

Lautakuntien yleinen ratkaisovalta on määritelty Pomarkun kunnan hallintosäännön 28 §:ssä. Kasvatus- ja opetuslautakunnan tehtävät ja toimivalta on määritelty hallintosäännön 29 §:ssä ja hyvinvointilautakunnan tehtävät ja toimivalta hallintosäännön 30§:ssä.

Lautakunnat johtavat ja kehittävät alaistaan toimialaa ja vastaavat palvelujen tuloksellisesta järjestämisestä.

Toimiala

Pomarkun kunnan hallintosäännön mukaan sivistyksen toimialan toimintaa johtaa kasvatus- ja opetuslautakunta sekä hyvinvointilautakunta. Kasvatus- ja opetuslautakunnan alaisuuteen kuuluvat opetustoimi sekä varhaiskasvatus. Hyvinvointilautakunnan alaisuudessa ovat kirjasto- ja kulttuuritoimi, nuoriso- liikunta- ja vapaa-aikatoimi. Sivistystoimen hallinto tuottaa tukipalveluita molemmille lautakunnille.

Lautakuntien alaisen toiminnan järjestämisessä noudatetaan laeissa ja asetuksissa säädetyn ja muulla tavalla määrätyn lisäksi tämän toimintaohjeen määräyksiä. Sivistystoimialan toimintaa ohjaavat lisäksi kunnanvaltuuston hyväksymät toimintaa ohjaavat strategiat sekä vuosittain määriteltävät tavoitteet. Lisäksi toimialan tehtäviä määrittää erikseen toimialalle annetut tehtävät ja sopimuksiin perustuvat tehtävät.

Toimialajohtaja

Sivistystoimen toimialan toimialajohtajasta määrätään hallintosäännössä § 18. Sivistystoimen toimialaa johtaa henkilöstö- ja sivistysjohtaja.

Kunnanjohtaja määrää tarvittaessa sijaisen toimialajohtajan ollessa tai poissa. Pidemmässä poissaoloissa sijaisesta päättää kunnanhallitus.

Yksiköiden tehtävät

Kirjasto- ja kulttuuritoimi

Kirjasto- ja kulttuuritoimen tehtävänä on tukea ja edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen sekä tukea paikallista kulttuuritoimintaa ja kansalaisaktiivisuutta.

Kirjasto- ja kulttuuritoimen tulosalueet ja tulosalueen toiminnasta ja taloudesta vastaavat esimiehet ovat seuraavat:

Kulttuuritoimi /Kirjaston palvelupäällikkö
Kirjastotoimi/ Kirjaston palvelupäällikkö

Nuoris-, liikunta- ja vapaa-aikatoimi

Liikunta- ja vapaa-aikatoimen tehtävänä on paikallisten urheiluseurojen toimintaedellytysten ylläpitäminen ja monipuolistaminen sekä kuntalaisten omatoimisen terveysliikunnan lisääminen matalan kynnyksen liikuntaryhmiä ja liikunta-alueita ylläpitämällä ja kehittämällä.

Nuorisotoimen tehtävänä on yhteistyöllä paikallisten nuorisotyötä tekevien yhdistysten kanssa luoda nuorelle turvallinen kasvuympäristö aikuisuuteen ja saada nuorten ääni kuuluviin kunnan päätöksenteossa häntä koskevissa asioissa.

Nuoris-, liikunta ja vapaa-aikatoimen tulosalueet ja tulosalueen toiminnasta ja taloudesta vastaavat esimiehet ovat seuraavat:
Nuorisotyö/ Hyvinvointikoordinaattori
Liikuntatoimi/ Hyvinvointikoordinaattori

Opetustoimi

Opetustoimen tehtävänä on järjestää perusopetuslain mukaista opetusta, lukiolain mukaista koulutusta sekä alakoululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa.

Opetustoimen tulosalueet ja tulosalueen toiminnasta ja taloudesta vastaavat esimiehet ovat seuraavat:

Opetustoimen tulosalueen vastuut jakautuvat seuraavasti:

- Kirkonkylän koulu/ Kirkonkylän koulun rehtori
- Pienryhmäopetus/ Kirkonkylän koulun rehtori

- APIP-toiminta/ Kirkonkylän koulun rehtori
- Yhteiskoulu/ Yhteiskoulu-lukion rehtori
- Lukio/ Yhteiskoulu-lukion rehtori
- Yhteinen toiminta/ Henkilöstö- ja sivistysjohtaja
- Ammatillinen koulutus/ Henkilöstö- ja sivistysjohtaja

Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksen tehtävänä on järjestää luotettavaa, lasta tukevaa varhaiskasvatusta yhteistyössä huoltajien kanssa. Monipuoliset varhaiskasvatuspalvelut huomioivat lapsen yksilölliset tarpeet ja vastaavat perheiden tarpeisiin.

Varhaiskasvatuksessa on yksi tulosalue, joka sisältää esiopetuksen, päiväkodin, perhepäivähoidon, lasten kotihoidon tuen ja kesäkerhon. Varhaiskasvatuksen tulosalueen toiminnasta ja taloudesta vastaava esihenkilö on:

Varhaiskasvatus/ Päiväkodin johtaja

Sivistystoimen hallinto

Hallinnon tehtävänä on kehittää hyvinvointitoimea sekä varhaiskasvatusta opetustoimea yhdessä esihenkilöiden ja henkilökunnan kanssa. Hallinto vastaa asioiden valmistelusta lautakunnille, sekä seuraa rahoitusta ja vastaa sivistystoimen tilastoinnista.

Sivistystoimen hallinnon tulosalueet ja tulosalueen toiminnasta ja taloudesta vastaavat esimiehet ovat seuraavat:

Hyvinvointitoimen hallinto/ Henkilöstö- ja sivistysjohtaja

Kasvatus- ja opetustoimen hallinto/ Henkilöstö- ja sivistysjohtaja

Yksikön esimiehen tehtävät

Yksikön esihenkilö vastaa yksikön toiminnasta ja taloudesta sekä johtaa ja kehittää toimintaa kunnanhallituksen, lautakunnan ja toimialajohtajan alaisuudessa. Yksikön esihenkilö päättää jäljempänä toimintaohjeessa määrättyistä asioista.

Toimialajohtaja määrää tarvittaessa sijaisen esimiehen ollessa poissa tai esteellinen. Pidemmässä poissaoloissa sijaistamisesta päättää ao. lautakunta.

Asiakirjat ja pöytäkirjat

Asiakirjojen allekirjoittaminen

Toimielimen pöytäkirjanotteen allekirjoittaa pöytäkirjanpitäjä tai sivistystoimen sihteeri. Toimielimen asiakirjoista annettavat otteet ja jäljennökset todistaa oikeaksi pöytäkirjanpitäjä tai sivistystoimen sihteeri.

Viranhaltija allekirjoittaa päätökset, sopimukset, sitoumukset ja muut asiakirjat päättämissään asioissa. Viranhaltijapäätökset voidaan allekirjoittaa sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.

Asiakirjahallinnosta vastaava henkilö

Lautakunnat/toimialat huolehtivat oman toimialansa asiakirjatietojen hoitamisesta annettujen määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Asiakirjahallinnon vastuuhenkilönä toimii lautakunnan osalta esittelijä, ja kukin esihenkilö tehtäväalueensa osalta.

Asiakirjan antaminen

Hallintosäännön mukaan toimielimen asiakirjoja koskevat tietopyynnöt ratkaisee toimielimen esittelijä.

Yksikön esihenkilö päättää perusyksikössä laaditun asiakirjan antamisesta.

Lautakunnan kokousten sihteeri

Kasvatus- ja opetuslautakunnan sekä hyvinvointilautakunnan pöytäkirjanpitäjänä toimii toimialajohtaja tai toimialajohtajan määräämä henkilö. Hallintosäännön § 141 mukaan lautakunta päättää muiden henkilöiden läsnäolo- ja puheoikeudesta kokouksessa.

Lautakunnan puolesta tehtävät tai annettavat sopimukset yms. asiakirjat

Lautakunnan päätökseen perustuvan sopimuksen ja sitoumuksen, valtakirjan, hakemuksen tai muun asiakirjan allekirjoittaa toimialajohtaja.

Muut päätökset

Toimivalta henkilöstöasioissa, talous- ja hallintoasioissa, perusopetus- ja lukiolakiin perustuvissa päätöksissä, varhaiskasvatus- ja asiakasmaksulakiin perustuvissa päätöksissä sekä kulttuuriyksikön alaista toimintaa koskevissa asioissa määräytyy seuraavan taulukon perusteella.

HENKILÖSTÖASIAT			
KOHDE	PÄÄTTÄJÄ	PERUSTE/ SÄÄDÖSTAUSTA	VIRANHALTIJAPÄÄTÖS
Palvelusuhteeseen ottaminen, sijoituspaikan määrääminen ja eron myöntäminen			
Toistaiseksi voimassa olevat:			
toimialajohtaja	valtuusto	hallintosääntö § 51	
yksiköiden esimiehet	lautakunta	hallintosääntö § 51	
yksiköiden palvelusuhteet			
virkasuhteiset	lautakunta	hallintosääntö § 51	
työsopimussuhteiset	lautakunta	hallintosääntö § 51	
täyttölupa yli 1 kk kestävään palvelusuhteeseen	kunnanhallitus	talouden tasapainotusohjelma 2019, talousarvion täytäntöönpano-ohjeet	
Määräaikaiset:			
alle 3 kk	tehtäväalueen esihenkilö	hallintosääntö § 51	x, Dynasty/ESS työsopimus
enintään 12 kuukautta	toimialajohtaja	hallintosääntö § 51	x, Dynasty/ESS työsopimus
yli 12 kuukautta	lautakunta	hallintosääntö § 51	x, Dynasty/ESS työsopimus
hanketyöntekijät yli 12 kk	kunnanjohtaja	hallintosääntö § 51	x, Dynasty/ESS työsopimus

hanketyöntekijät alle 12 kk			x, Dynasty/ESS työso- pimus
	toimialajohtaja		
Sijaistaminen			
toimialajohtaja	alle 12 kk kunnanjohtaja, yli 12 kk kunnanhallitus		x, Dynasty/ESS työso- pimus
rehtori	alle 12 kk toimialajohtaja, yli 12 kk lautakunta	hallintosäntö § 51	x, Dynasty/ESS työso- pimus
päiväkodin johtaja	alle 12 kk toimialajohtaja, yli 12 kk lautakunta	hallintosäntö § 51	x, Dynasty/ESS työso- pimus
kirjaston palvelupäällikkö	alle 12 kk toimialajohtaja, yli 12 kk lautakunta	hallintosäntö § 51	x, Dynasty/ESS työso- pimus
hyvinvointikoordinaattori	alle 12 kk toimialajohtaja, yli 12 kk lautakunta	hallintosäntö § 51	x, Dynasty/ESS työso- pimus
muiden viranhaltijoiden sijaiset	< 3kkesihenkilö, 3-12 kk toimialajohtaja, 12 kk-> lautakunta	hallintosäntö § 51	x, Dynasty/ESS työso- pimus
virkanimikkeen muutos ja kelpoisuusehtojen muutos	palvelussuhteeseen ottamisesta päättävä viranomaisen	hallintosäntö § 49	x, Dynasty/ESS työso- pimus
palvelussuhteen päättäminen (koeaikapurku, irtisanomisen, purkaminen, purkautuneena käsittely)	palvelussuhteeseen ottamisesta päättävä viranomaisen	hallintosäntö § 63	x, Dynasty
eron myöntäminen	palvelussuhteeseen ottamisesta päättävä viranomaisen	hallintosäntö § 63	

ehdollisen valinnan vahvistaminen	palvelussuhteeseen otamisesta päättävä viranomainen	hallintosääntö § 52	
Palkkauksesta/palkan lisästä päättäminen			
tehtäväkohtainen palkka / palkkausjärjestelmä	kunnanhallitus	hallintosääntö § 51	
palkkausjärjestelmän mukaisen hinnoittelutunnuksen toteaa	henkilöstö- ja sivistysjohtaja	hallintosääntö § 51	x Dynasty
henkilökohtainen lisä	kunnanjohtaja	hallintosääntö § 51	x Dynasty
työkokemuslisä ja vuosisidonnainen lisä	kunnanjohtaja	hallintosääntö § 51	x Dynasty
palkan takaisin periminen ja muun virka- ja työsuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden periminen	kunnanjohtaja	hallintosääntö § 65	x Dynasty
menetettyjen ansioiden korvaaminen	kunnanjohtaja	KVhL § 45 / hallintosääntö 64	x Dynasty
Vuosiloman, virkavapauden/työloman myöntäminen, keskeyttäminen ja peruuttaminen			
lakisääteiset virkavapaat tai työlomat (myös TSL 4 luvun 4 § mukainen hoitovapaa)	esihenkilö	hallintosääntö § 54	x ESS
harkinnanvarainen palkaton virkavapaa tai työlomat			
enintään 2 viikkoa	esihenkilö	hallintosääntö § 54	x ESS/Dynasty
2 vko-6 kk	toimialajohtaja/toimialajohtajalle kunnanjohtaja	hallintosääntö § 54	x ESS/Dynasty
yli 6 kuukautta	palvelussuhteeseen otamisesta päättävä viranomainen	hallintosääntö § 54	x ESS/Dynasty
Huomautuksen ja varoituksen antaminen			
huomautus	esihenkilö	Toimintaohje työpaikkahäirinnän ja ristiriitatilanteiden varalle	x Dynasty

varoitukset	esihenkilö	Toimintaohje työpaikkahäirinnän ja ristiriitatilanteiden varalle	x Dynasty
Muut			
sivutoimi-ilmoitus (sivutoimi ei edellytä työajankäyttämistä)	annetaan kunnanjohtajalle	hallintosääntö § 58	x Dynasty
sivutoimiluvan myöntäminen (edellyttää työajan käyttämistä)	kunnanhallitus	hallintosääntö § 58	x Dynasty
etätyöstä sopiminen/päätttäminen	esihenkilö	etätyöohje	Dynastyyn etätyösopimus

HALLINTO- JA TALOUSASIAT			
KOHDE	PÄÄTTÄJÄ	PERUSTE/ SÄÄDÖSTAUSTA	VIRANHALTIJAPÄÄTÖS
Asiakaspalveluajoista päättäminen			
lautakunnan määrittelemistä aukioloajoista/asiakaspalveluajoista tilapäisesti poikkeaminen	toimialajohtaja		
Hanke- ja rahoitushakemukset			
koko sivistystoimea koskevat tai useampaa yksikköä koskevat	toimialajohtaja		hakemus Dynasty
yksikkökohtaiset	yksikön esihenkilö		hakemus Dynasty
Maksujen huojennukset			
lautakunnan määrittelemien maksujen huojennuksista, vapautuksista ja korotuksista päättäminen tilapäisesti	toimialajohtaja		x Dynasty

Muut määräykset			
yksikköä koskevan käyttö-, järjestyssäännön ja määräysten antaminen	lautakunta		
asiakasta koskevan käyttökiellon antaminen	toimialajohtaja		x Dynasty
Hankintavaltuudet			
toimialajohtaja	10 000 €	Talousarvion täytäntöönpano-ohje	x Dynasty
tilivelvolliset viranhaltijat	10 000 €	Talousarvion täytäntöönpano-ohje	x Dynasty
Tilojen ja välineiden käyttöluvan myöntäminen			
säännöllisesti toistuvat ja kertaluonteiset, pl. liikuntatilat			
luvan myöntäminen kiinteistön käyttöön sivistystoimen ulkopuoliseen toimintaan	toimialajohtaja	hallintosäntö 34 §	
liikunta- ja nuorisoyksikön tilojen ml. koulujen liikuntasalien säännöllinen iltakäyttö ja välineiden satunnaisen käyttöluvan myöntäminen	hyvinvointikoordinaattori	hallintosäntö 37 §	x
Sopimusten vastuhenkilöt			
koko sivistystoimialaa koskevat tai useampaa yksikköä koskevat	toimialajohtaja	hallintosäntö 161 §	sopimus Dynasty
kuntien väliset toimialaa koskevat sopimukset	toimialajohtaja	hallintosäntö 161 §	sopimus Dynasty
yksikön toimintaan liittyvät	yksikön esihenkilö	hallintosäntö 161 §	sopimus Dynasty
Tutkimusluvan myöntäminen			
toimialaa tai useampaa yksikköä koskevat	toimialajohtaja		
yksikkö	yksikön esihenkilö		
Vahingonkorvaus			
alle 3 000€	lautakunta	hallintosäntö 28 §	

yli 3000€	kunnanhallitus	hallintosääntö 23 §	
-----------	----------------	---------------------	--

PERUSOPETUS- JA LUKIOLAKIIN PERUSTUVAT PÄÄTÖKSET			
KOHDE	PÄÄTTÄJÄ	PERUSTE/ SÄÄDÖSTAUSTA	VIRANHALTIJAPÄÄTÖS
Oppilaan/opiskelijan arviointi			
päätötodistuksen antaminen	rehtori	perusopetusasetus 12 §	x, Primus
erotodistuksen antaminen	rehtori	perusopetusasetus 12 §, lukiolaki 39 §	x, Primus
oppimäärän suorittaminen	rehtori	lukiolaki 39 §	Primus vai mikä?
opiskelijan aiemmin hankkiman osaamisen tunnistaminen	rehtori	lukiolaki 27 §	Primus vai mikä?
pidennettyyn oppivelvollisuuteen ottaminen	kasvatus- ja opetuslautakunta	hallintosääntö 29 §, perusopetuslaki 27 §	
pidennetyyn oppivelvollisuuden päättäminen	kasvatus- ja opetuslautakunta	hallintosääntö 29 §, perusopetuslaki 27 §	
Oppilaan/opiskelijan koulunkäyntiä/opiskelun järjestämisistä koskevat päätökset			
Erityisen tuen päätös, kun kuultava ei vastusta erityistä tukea	rehtori	hallintosääntö 34 §, perusopetuslaki 17 §	x, Dynasty
oppilaan erityisen tuen päätös, mikäli huoltaja vastustaa sitä.	kasvatus- ja opetuslautakunta	hallintosääntö UUSI 29 §, perusopetuslaki 17 §, kuntalaki 91 §	
erityisen tuen päätöksen tarkistaminen opetuspaikan säilyessä/vaihtuessa	rehtori	hallintosääntö UUSI 29§, perusopetuslaki 17 §	x, Primus/Dynasty
Koulunkäynnin poikkeuksellinen järjestäminen			
erillisopetuspäätös			

vuosiluokkiin sitomattomaan opetussuunnitelmaan siirtäminen, yksittäinen oppilas	rehtori		x Primus ?
oppiaineesta vapauttaminen osittain tai kokonaan	rehtori		x Primus ?
oppilaan viikkotuntimäärän muuttamista koskeva päätös lausunnon tai moniammatillisen ryhmän käsittelyn perusteella	rehtori	perusopetuslaki 18 §	x Primus ?
oppilaan opetuksen poikkeuksellisen järjestämispaikan osoittaminen ja vaihtaminen	rehtori	perusopetuslaki 6 §	
koulujen vuosisuunnitelmien vähäiset muutokset	rehtori		
lukion opetussuunnitelman hyväksyminen	kasvatus- ja opetuslautakunta		
tutkivan opettajan määrääminen kotiopetuksessa olevalle	rehtori		x, Dynasty
kotiopetuksessa olevan oppivelvollisen edistymisen valvonta	tutkiva opettaja	perusopetuslaki 26 §	
valitun aineen tai oppimäärän edistymisen valvonta	rehtori		
koulunkäynnin jatkaminen 18 ikävuoden jälkeen	rehtori		
lisäopetukseen ja joustavaan perusopetukseen ottaminen	rehtori		x, primus
kehoitus huoltajille täyttämään velvollisuutensa käyttää lasta säännöllisesti koulussa	rehtori	perusopetuslaki 26 § ja 45 §	
Kuljetuspäätös			
Kuljetuspäätökset lautakunnan hyväksymän kuljetussäännön mukaisesti	rehtori		x
Kuljetuspäätökset muissa kuin kuljetussäännön mukaisissa tilanteissa	kasvatus- ja opetuslautakunta	Kasvatus- ja opetuslautakunta 3.11.2011 § 95	
tilapäisten kuljetuspäätösten tekeminen	rehtori		x

Oppilaaksi otto ja eron toteaminen			
sisäänottomääristä päättäminen	kasvatus- ja opetuslautakunta		
vieraskuntalaisten oppilaaksi ottaminen	rehtori		x, Primus
koulunkäynnin aloituksen lykkääminen	kasvatus- ja opetuslautakunta	hallintosääntö § 29	
eron toteaminen	rehtori		x, Primus
Rangaistus			
oppilaalle annettava kirjallinen varoitus	rehtori	Perusopetuslaki § 36, lukiolaki §26	x, Primus
opiskelijan määräaikainen erottaminen	kasvatus- ja opetuslautakunta	perusopetuslaki	
Muut opetusta koskevat päätökset			
opetuksen julkisuuden rajoittaminen	rehtori	perusopetuslaki 19 §, lukiolaki 17§	x, Dynasty
opetusharjoittelijan ottaminen	rehtori		x, Dynasty
poissaololuvan myöntäminen yli 3 päivää	rehtori	hallintosääntö 35 §	x, Primus
tapaturman korvaaminen	rehtori	perusopetuslaki 34 §	vahinkoilmoitus
uskonnonopetuksen järjestäminen	kasvatus- ja opetuslautakunta	perusopetuslaki 13 §, lukiolaki 9 §	
aamu- ja iltapäivätoimintaan ottaminen	rehtori		x
aamu- ja iltapäivätoiminnan maksun perimättä jättäminen tai alentaminen	kasvatus- ja opetuslautakunta		
Lukiokulutuksen järjestäminen			
opiskeluajan pidentäminen	rehtori		x, Wilma/Primus
opiskelijaksi ottaminen	rehtori		x, Wilma/Primus
lukiolain mukaisten koulutuspalvelujen hankkiminen ulkopuolisilta	rehtori	lukiolaki 5 §	x, Dynasty

VARHAISKASVATUS- JA ASIAKASMAKSULAKIIN PERUSTUVAT PÄÄTÖKSET			
KOHDE	PÄÄTTÄJÄ	PERUSTE/ SÄÄDÖSTAUSTA	VIRANHALTIJAPÄÄTÖS
Varhaiskasvatus- ja esiopetus			
perhepäivähoitopaikkojen varaaminen	päiväkodin johtaja	hallintosääntö 36 §	x, Daisy
varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen ottaminen	päiväkodin johtaja	hallintosääntö 36 §	x, Daisy
esiopetus, kuljetusavustukset ja lautakunnan hyväksymien varhaiskasvatuksen kuljetusperiaatteiden mukaisesti myönnettävät kuljetukset	päiväkodin johtaja	hallintosääntö 36 §	x, Daisy
esioppilaan siirtäminen tehostetun tuen piiriin	varhaiskasvatuksen opettaja/erityisopettaja		ei tehdä hallinnollista päätöstä
esioppilaan erityisen tuen päätös	päiväkodin johtaja	hallintosääntö 36 §, perusopetuslaki 17 §	x, Daisy
yleisentuen piirissä olevan lapsen tukipalvelut (esim. tulkki tai apuväline)	päiväkodin johtaja	varhaiskasvatuslaki luku 3 a	x, Daisy
varhaiskasvatuksessa olevan lapset siirtämien tehostetun tuen piiriin	päiväkodin johtaja	varhaiskasvatuslaki luku 3 a	x, Daisy
varhaiskasvatuksessa olevan lapsen siirtäminen erityisen tuen piiriin	päiväkodin johtaja	varhaiskasvatuslaki luku 3 a	x, Daisy
lapsen erityisen tai tehostetun tuen päätös huoltajien vastustaessa	kasvatus- ja opetuslautakunta	hallintosääntö 29 §, perusopetuslaki 17 §, kuntalaki 91§	
vieraspaikkakuntalaisen ottaminen varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen	päiväkodin johtaja	hallintosääntö 36 §	x, Daisy
maksun perimättä jättäminen ja alentaminen	kasvatus- ja opetuslautakunta	hallintosääntö 28 §	
yksilöä koskeva varhaiskasvatuksen asiakasmaksupäätös	päiväkodin johtaja	hallintosääntö 36 §	x, Daisy

varhaiskasvatus- ja esiopetussuunnitelmien perusteiden hyväksyminen	kasvatus- ja opetuslautakunta	hallintosääntö 29 §	Dynasty
varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen toimintasuunnitelman vähäiset muutokset	päiväkodin johtaja		
harjoittelijan ottaminen	päiväkodin johtaja		x, Dynasty
tapaturman korvaaminen	rehtori	perusopetuslaki 34 §	vahinkoilmoitus

HYVINTOINTITOIMI			
KOHDE	PÄÄTTÄJÄ	PERUSTE/ SÄÄDÖSTAUSTA	VIRANHALTIJAPÄÄTÖS
Kirjasto- ja kulttuuritoimi			
tapahtuma-, näyttely- ja kausiohjelmasta päättäminen	kirjaston palvelupäällikkö		
perusyksikön kokoelmapolitiikasta ja kokoelma- aineistoista päättäminen	hyvinvointilautakunta	hallintosääntö 30 §	
avustuspäätökset	hyvinvointilautakunta	hallintosääntö 30 §	
hankinnat ja sitoumukset, talousarvion täytäntöönpano-ohjeiden mukaisesti	kirjaston palvelupäällikkö		
kirjaston aukioloajat	hyvinvointilautakunta	hallintosääntö 30 §	
kirjastotoimeen liittyvät asiakasmaksut	hyvinvointilautakunta	hallintosääntö 30 §	
kirjaston käytösääntöjen hyväksyminen	hyvinvointilautakunta	hallintosääntö 30 §	
kulttuurimatkojen järjestäminen	kirjaston palvelupäällikkö		
Liikuntatoimi			
avustuspäätökset	hyvinvointilautakunta	hallintosääntö 30 §	
hankinnat ja sitoumukset, talousarvion täytäntöönpano-ohjeiden mukaisesti	hyvinvointikoordinaattori	hallintosääntö	x, Dynasty

liikuntatilojen ja -paikkojen käyttömaksut	hyvinvointilautakunta	hallintosääntö 30 §	
liikuntatilojen ja -paikkojen vuorojen jakoperusteet	hyvinvointilautakunta	hallintosääntö 30 §	