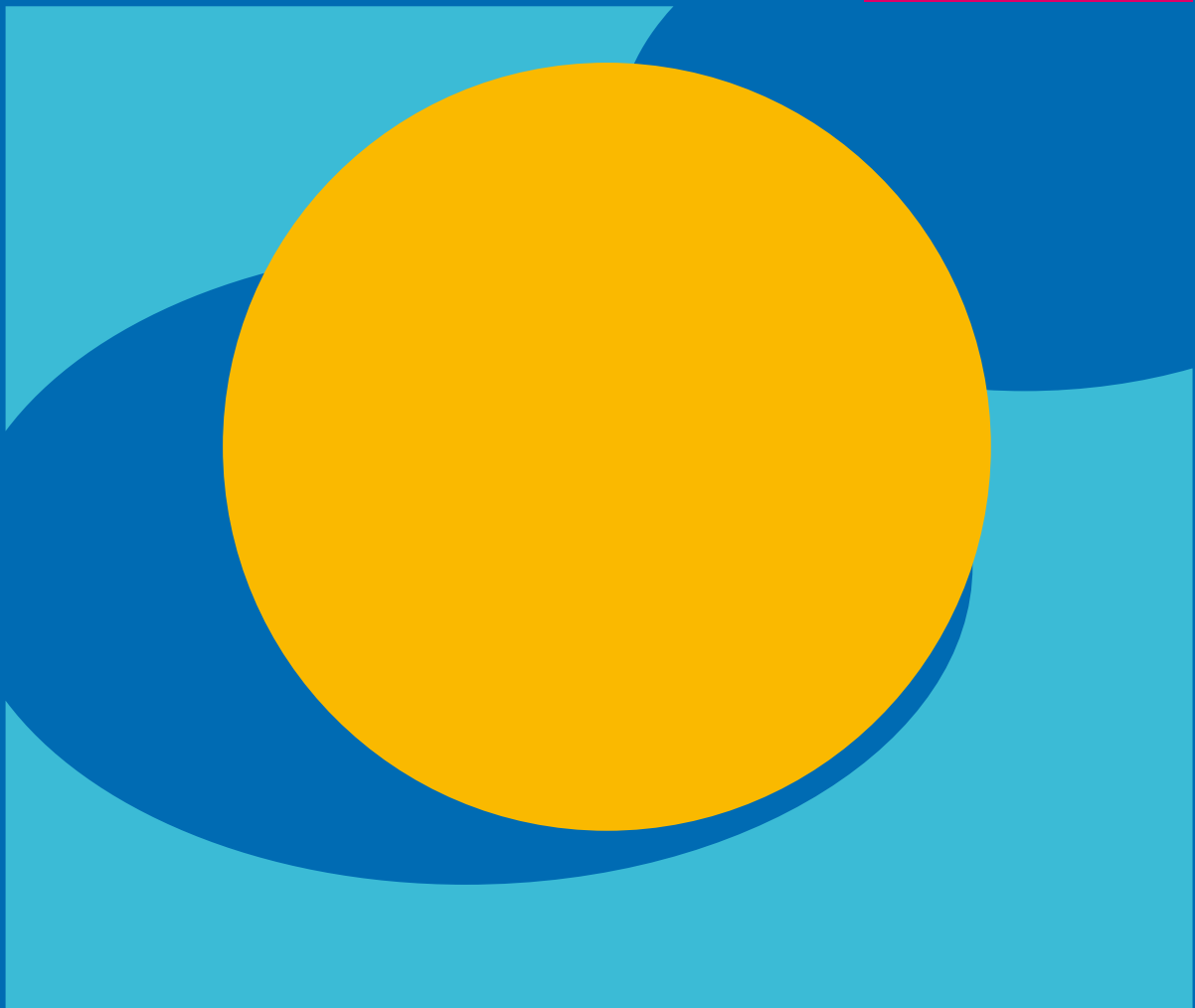
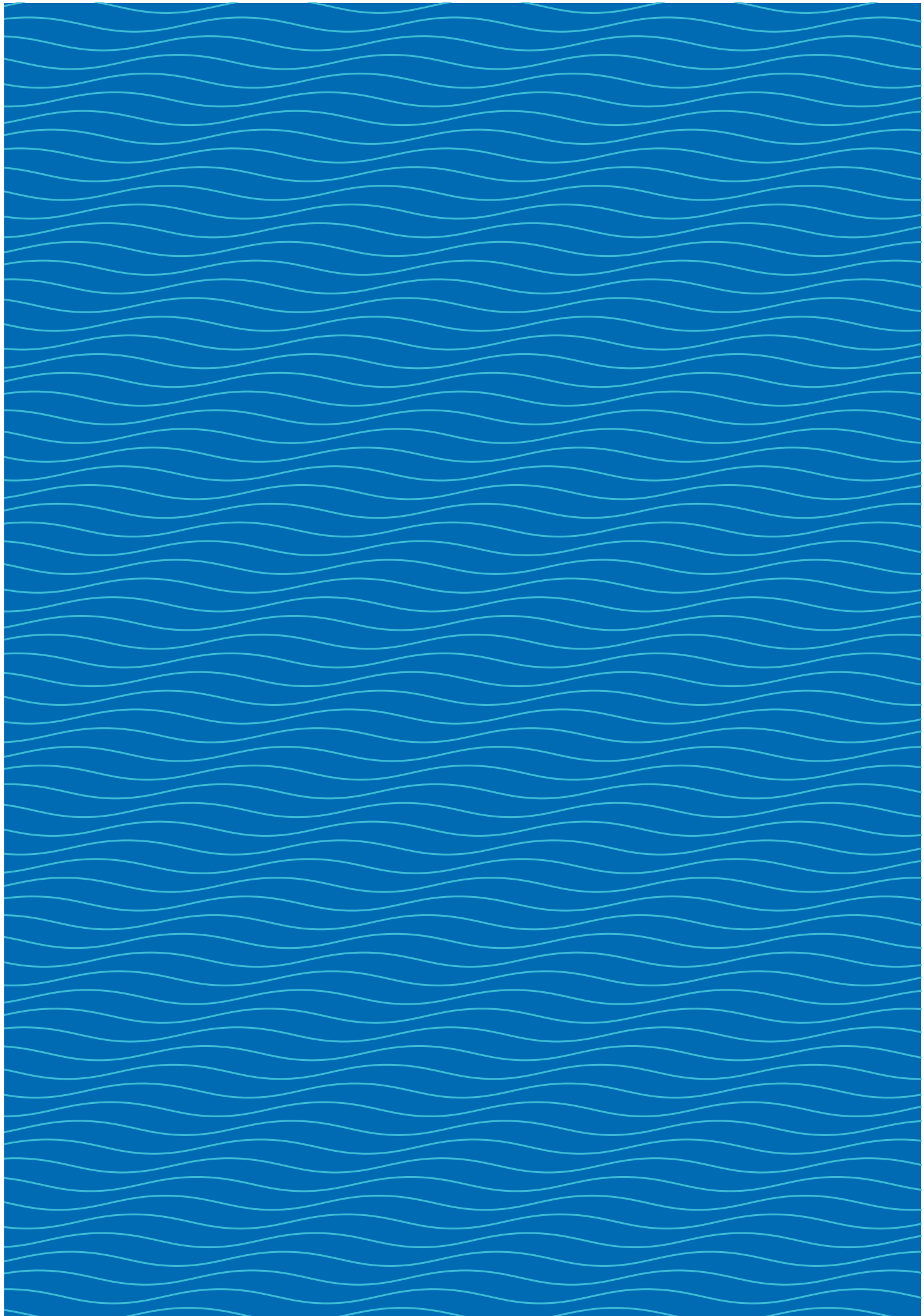


Johtamisjärjestelmän uudistaminen

Reunaehdot,
vertailut ja
mahdollisuudet





Johtamisjärjestelmän uudistaminen

Reunaehdot,
vertailut ja
mahdollisuudet

Sisällysluettelo

5	Lähtökohta: johtamisjärjestelmän uudistaminen strategiaohjelmassa
5	Johtamisen jaoston työskentely
8	Johtamisjärjestelmän uudistamisen ulottuvuudet
13	Toimintaympäristön muutostekijät
18	Johtamisjärjestelmän uudistamisen vaihtoehdot
19	Poliittisen johtamisen malli
39	Kaupunginjohtajamalli
47	Operatiivisen johtamisen malli ja organisaatio
52	Asukaslähtöisyys ja osallisuus
59	Tarkasteltavat johtosäännöt
60	Uudistamisen aikataulu
63	Liite 1. Kaupungin johtamisjärjestelmän uudistaminen, kysely valtuustoryhmille
65	Liite 2. Kaupunginhallituksen läsnäolo- ja puheoikeus lautakunnissa
73	Liite 3. Kaupunginjohtajien pätevyysvaatimukset suurimmissa kaupungeissa

Sisällysluettelo tarkennettuna

5	Lähtökohta: johtamisjärjestelmän uudistaminen strategiaohjelmassa
5	Johtamisen jaoston työskentely
5	Jaoston työsuunnitelma ja tavoite
6	Jaoston aineistojen tiivistelmä
8	Johtamisjärjestelmän uudistamisen ulottuvuudet
8	Johtamisjärjestelmän ja vertailukaupunkien arvioinnin kysymykset
9	Helsingin nykyinen organisaatio
11	Vertailukaupunkien arviointia
12	Johtamisjärjestelmän uudistamisen keskeiset kysymykset
13	Toimintaympäristön muutostekijät
13	Kuntalain uudistus
14	Kunnanhallitus kunnan toiminnan yhteensovittajana (39§)
15	Hallituskauden 2011–15 valtion hankkeiden vaikutukset johtamisjärjestelmään 2017
15	Hallitusohjelman 2015 valmistelun mahdolliset vaikutukset johtamisjärjestelmän valmisteluun
17	Sote-uudistuksen vaikutus
18	Johtamisjärjestelmän uudistamisen vaihtoehdot
19	Poliittisen johtamisen malli
19	Haasteet Helsingissä
19	Uudistamisen vaihtoehdot
19	Valtuuston koko
20	Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen toiminnan edellytykset
21	Valtuustoryhmien tukeminen
23	Valiokuntamalli
26	Puheenjohtajamalli
27	Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen ohjausroolin vahvistaminen
31	Kaupunginhallituksen jaostokäytäntö
34	Lautakuntien toimiala ja määrä
36	Poliittinen johtaminen ja valmistelu
39	Kaupunginjohtajamalli
39	Helsingin haasteet
39	Uudistamisen vaihtoehdot
39	Kaupunginjohtajien kausien pituus
41	Kaupunginjohtajamallin poliittisuuden julkilausuminen
41	Apulaiskaupunginjohtajien rooli, toimialojen määrä sekä johtamisen käytännöt ja vahvuus
42	Kaupunginjohtajien valintamenettely ja pätevyysvaatimukset
42	Pormestarimalli
45	Toimialajohtajamalli
47	Operatiivisen johtamisen malli ja organisaatio
47	Helsingin haasteet
47	Uudistamisen vaihtoehdot
47	Virastojen toimiala ja määrä
49	Toimialamalli
50	Johtamisen käytännöt
52	Asukaslähtöisyys ja osallisuus
52	Helsingin haasteet
52	Uudistamisen vaihtoehdot
52	Vuorovaikutuksen ja osallisuuden vahvistaminen
55	Alueelliset toimielimet
59	Tarkasteltavat johtosäännöt
60	Uudistamisen aikataulu
60	Kuntalain reunaehdot
61	Hyödyt, haitat ja riskit
61	Jatkovalmistelu
63	Liite 1. Kaupungin johtamisjärjestelmän uudistaminen, kysely valtuustoryhmille
65	Liite 2 . Kaupunginhallituksen läsnäolo- ja puheoikeus lautakunnissa
73	Liite 3. Kaupunginjohtajien pätevyysvaatimukset suurimmissa kaupungeissa

Lähtökohta: johtamisjärjestelmän uudistaminen strategiaohjelmassa

Strategiaohjelman (Kvsto 24.4.2013) osion Tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen kohdan Taitava johtaminen ja osaava henkilöstö toimenpiteenä todetaan:

Kaupungin johtamisjärjestelmä uudistetaan. Uudistuksen tavoitteena on kunnallisvaalituloksen heijastuminen kaupungin johtoon, demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden parantaminen ja kaupunginvaltuuston ja -hallituksen roolin vahvistaminen kaupungin johtamisessa. Uudistusta valmistelemään nimetään kaupunginhallituksen jaosto, jossa edustettuina ovat kaikki kaupunginhallitusryhmät. Jaosto tekee esitykset johtamisjärjestelmän uudistamisesta niin, että ne voivat astua voimaan vuoden 2017 alussa.

Kaupunginvaltuuston 9.10.2013 § 357 muuttamassa kaupunginhallituksen johtosäännössä todetaan johtamisen jaoston tehtäväksi: Johtamisen jaoston tehtävänä on tehdä esityksiä kaupunginhallitukselle kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisesta siten, että uudistukset voivat tulla voimaan vuoden 2017 alussa.

Johtamisen jaoston työskentely

Jaoston työsuunnitelma ja tavoite

Jaosto kävi kokouksessaan 29.11.2013 jaoston työskentelyä koskevan lähetekeskustelun. Jaoston seminaarissa 16.–17.1.2014 työstettiin lähetekeskustelun ja tausta-aineistona olleen linkkikokoelman pohjalta jaoston työsuunnitelmaa.

Jaosto hyväksyi kokouksessaan 3.2.2014 työsuunnitelman, joka sisälsi aikataulun vuosille 2014–2015. Työsuunnitelma sisälsi liitteenä johtamisjärjestelmän ja vertailukaupunkien arvioinnin kysymysluettelon, jota on hyödynnetty tiedonhankinnassa ja vertailuissa sekä tämän taustamuistion valmistelussa.

Työsuunnitelman liitteenä olevassa jaoston 29.11.2013 käymän lähetekeskustelun yhteenvedossa on todettu jaoston tehtäväalueesta seuraavaa:

Jaoston tehtävänä on löytää Helsingille paras johtamismalli ja sitä palveleva toimivaltakehikko.

Tehtäväalue kohdistuu ensisijaisesti strategiaohjelman mainintaan niin, että tavoitteena on kunnallisvaalituloksen heijastuminen kaupungin johtoon, demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden parantaminen ja kaupunginvaltuuston ja -hallituksen roolin vahvistaminen kaupungin johtamisessa.

Tästä seuraa tehtäväalueen ydinmäärittely, jossa tarkastellaan kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja sen jaostojen, kaupunginjohtajan ja johtajiston sekä lautakuntien roolia ja toimivaltaa kaupungin johtamisessa. Lisäksi tulee tarkasteltavaksi kaupunkikonsernin rakenne sekä toimielinten rooli ja toimivalta, erityisesti konsernijaosto. Luottamushenkilöiden toimintamahdollisuuksien tarkastelu on osa tehtäväaluetta.

Vaalituloksen heijastumisen suhteen tulee tarkasteltavaksi eri toimielinten, kaupunginjohtajan ja johtajiston sekä mahdolliset muun johdon valinnat.

Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen roolin tarkastelu merkitsee lautakuntien roolien ja toimivallan arvioimista sekä johtamisen keskittämisen ja hajauttamisen suhteen arviointina kaupungissa ja kaupunkikonsernissa. Johtamisen arvioinnissa tarkasteltavia teemoja ovat mm. strategisen ohjauksen, budjettiohjauksen ja valmistelun menettelytavat.

Jaoston työn reunaehtona on kuntalaki ja sen uudistuksen tuomat muutokset. Jaosto seuraa kuntauudistusta ja kuntajaon uudistuksia sekä metropolihallinnon valmistelua. Jaosto keskittyy työssään Helsingin johtamisjärjestelmän uudistamiseen ja ottaa huomioon em. uudistusten vaikutukset kaupungin johtamisjärjestelmälle.

Tehdyn tiedonhankinnan perusteella on jäljempänä muistiossa kuvattu johtamisjärjestelmän uudistamisen vaihtoehtoja edellä esitetyn tehtäväkuvauksen mukaisesti.

Jaoston aineistojen tiivistelmä

Johtamisen jaosto on vuonna 2014 perehtynyt suomalaisten, pohjoismaisten ja eurooppalaisten kaupunkien johtamisjärjestelmiin, näkemyksiin kaupungin johtamisesta sekä seurannut kuntalain uudistusta ja kuntauudistusta. Jaoston tiedonhankinta on tiivistettävissä kokouksissa käsiteltyihin materiaaleihin:

24.3.2014	Suomen suurten kaupunkien johtamisjärjestelmät ja niiden uudistukset Suurten kaupunkien organisaatiot Helsingin organisaatio ja johtamisen haasteet
28.4.2014	Valtuuston näkemykset Helsingin johtamisesta Helsinkiäisten näkemykset kaupungin toiminnasta ja päätöksenteosta
26.5.2014	Suomen suurten kaupunkien johtamisjärjestelmien uudistukset Kunnan johtaminen uutta kuntalakea koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa
8.9.2014	Pohjoismaiden pääkaupunkien johtamisjärjestelmät

13.10.2014	Johtamisen jaoston työn etenemisen väliarviointi
3.11.2014	Tampereen toimintamallin väliarviointi
24.11.2014	Eräiden eurooppalaisten kaupunkien johtamisjärjestelmät
26.1.2015	Kuntauudistuksen toimenpiteiden tilannekatsaus

Lisäksi jaosto kävi 27.5.2014 Tampereella tutustumassa Tampereen toimintamalliin. Päivän aikana kuultiin pormestarin, apulaispormestarin kaupunginvaltuuston puheenjohtajan sekä Tampereen keskushallinnon virkamiesten näkemyksiä Tampereen johtamismallista.

Jaoston tiedonhankinnan teemoja oli yhdistetty 24.–26.6.2014 kaupunginhallituksen Saksaan suuntautuneen opintomatkaan, johon osa jaoston jäsenistä osallistui. Matkalla perehdyttiin mm. Saksan kunnallishallintoon, Stuttgartin aluehallintoon ja Stuttgartin kaupungin johtamisjärjestelmään.



Johtamisjärjestelmän uudistamisen ulottuvuudet

Johtamisjärjestelmän ja vertailukaupunkien arvioinnin kysymykset

Jaoston työsuunnitelmassa johtamisjärjestelmän arviointi on jaettu viiteen kokonaisuuteen:

Kaupunginvaltuuston ja -hallituksen strateginen ohjaus lautakuntiin (poliittisen ohjauksen välineet)
Toimivallan jako ja työnjako (poliittinen johto vs. virkamiesjohto)
Kaupunginhallituksen jäsenten rooli, toimivalta ja toimintamahdollisuudet
Demokraattinen päätöksenteko
Johtamisjärjestelmän muutos

Kaikki kysymykset on esitetty kuvassa 1.

Kuva 1. Jaoston työsuunnitelman arviointikysymykset.

Kaupunginvaltuuston ja -hallituksen strateginen ohjaus lautakuntiin (poliittisen ohjauksen välineet)

- Ovatko toimivaltasuhteet toimivia?
Kaupunginvaltuusto-kaupunginhallitus-lautakunnat-virastot
Lautakuntien välillä
- Miten kaupunginvaltuusto ohjaa?
- Miten kaupunginhallitus ohjaa?
- Miten lautakunnat osallistuvat?
- Miten strategia sitoutetaan?
- Miten strategian toteutumista seurataan, ohjataan ja arvioidaan?
- Miten toimintoja ja prosesseja eheytetään?

Toimivallan jako ja työnjako (poliittinen johto vs. virkamiesjohto)

- Missä on poliittisen ja ei-poliittisen johtamisen raja?
- Miten varmistetaan ja valvotaan strategian toimeenpano?
- Onko strategian toimeenpano yksissä vai useissa käsissä?
- Mitä toimivaltaa ja tehtäviä lautakunnilla on?
- Miten johtajisto valitaan?

Kaupunginhallituksen jäsenten rooli, toimivalta ja toimintamahdollisuudet

- Kuka kaupunkia johtaa ja miten?
Miten luottamushenkilöt arvioivat?
Miten kansalaiset arvioivat?
- Mikä on legitimizeetti tai tarve johtamisjärjestelmän uudistamiseen?
- Mikä on johtamisjärjestelmän suurin ongelma?
- Mikä oli vertailukaupungin ratkaistava ongelma johtamisuudistuksessa?
- Miten on tultu nykyiseen johtamisjärjestelmään?
- Onko luottamushenkilöillä ja valtuustoryhmillä edellytykset tehdä työnsä?
- Onko täysipäiväisyys ratkaisu ja millaista on tällainen poliittinen johtajuus?
- Miten vaikuttaa enemmistö-oppositio asetus?

Demokraattinen päätöksenteko

- Asukasosallistumisen mallit
- Aluedemokratian mallit
- Seutuhallinnon mallit
- Konsernien muodostuminen ja hallintomallit
- Vaalijärjestelmä
- Poliittiset blokit ja niiden muodostuminen

Johtamisjärjestelmän muutos

- Mikä muuttui vertailukaupungissa: plussat ja miinukset?
- Mikä muuttuisi Helsingissä: plussat ja miinukset?

Helsingin nykyinen organisaatio

Helsingin kaupungin organisaatiota ja johtamisjärjestelmää ei ole muutettu merkittävästi viime vuosikymmeninä.

Toimielimistä uusina ovat tulleet vuodesta 2013 alkaen kaupunginhallituksen tietotekniikkajaosto ja johtamisen jaosto. Konsernijaosto on toiminut vuodesta 2009 alkaen.

Keskushallinnon uudistuksen yhteydessä vuoden 2014 alusta muutettiin toimialajako siirtämällä henkilöstötoimi kaupunginjohtajalle sivistys- ja henkilöstötoimen apulaiskaupunginjohtajalta.

Vuoden 2013 alusta alkanut sosiaali- ja terveyslautakunta sekä yhdistetty sosiaali- ja terveysvirasto oli suurin organisaatiomuutos vuosikymmenen aikana.

2000-luvun alussa toiminut organisaatiokomitea tarkasteli koko kaupungin organisaatiota. Merkittävänä muutoksena oli tuolloin alueellisen organisaation purkaminen sosiaali- ja terveystoimessa.

KAUPUNGINVALTUUSTO

Tarkastuslautakunta
Tarkastusvirasto (ks. myös Kj:n toimiala)

Tilintarkastaja

KAUPUNGINHALLITUS

Johtamisen jaosto

Tietotekniikkajaosto

Konsernijaosto

Kaupunginjohtaja (Kj)

Kaupunginkanslia

Taloushallintopalvelu-liikelaitoksen jk
Taloushallintopalvelu-liikelaitos

Tarkastusvirasto, yleishallinto

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötointa johtava
apulaiskaupunginjohtaja (Kaj)

Asuntolautakunta
Asuntotuotantotoimikunta
Asuntotuotantotoimisto
Kaupunkisuunnittelulautakunta
Kaupunkisuunnitteluvirasto

Kiinteistölautakunta
Kiinteistövirasto
Rakennuslautakunta
Rakennusvalvontavirasto

Rakennus- ja ympäristötointa johtava
apulaiskaupunginjohtaja (Ryj)

Liikennelaitos-liikelaitoksen jk
Liikennelaitos-liikelaitos
Palmia-liikelaitoksen jk
Palmia-liikelaitos
Pelastuslautakunta
Pelastuslaitos

Teknisen palvelun lautakunta
Hankintakeskus
Rakentamispalvelu
Tukkutori
Yleisten töiden lautakunta
Rakennusvirasto
Ympäristölautakunta
Ympäristökeskus

Sivistystointa johtava
apulaiskaupunginjohtaja (Sj)

Eläintarhan johtokunta
Korkeasaaren eläintarha
Henkilöstön kehittämisspalvelut
-liikelaitoksen johtokunta
Henkilöstön kehittämisspalvelut
-liikelaitos

Kaupunginmuseon johtokunta
Kaupunginmuseo

Kaupunginorkesterin jk
Kaupunginorkesterin toimisto

Kulttuuri- ja kirjastolautakunta
Kaupunginkirjasto
Kulttuurikeskus

Liikuntalautakunta
Liikuntavirasto

Nuorisolautakunta
Nuorisosiainkeskus

Opetuslautakunta
Opetusvirasto

Ruotsinkielisen työväenopiston jk
Ruotsinkielinen työväenopisto

Suomenkielisen työväenopiston jk
Suomenkielinen työväenopisto

Taidemuseon johtokunta
Taidemuseo

Tietokeskus

Työterveyskeskus

Sosiaali- ja terveystointa johtava
apulaiskaupunginjohtaja (Stj)

Sosiaali- ja terveyslautakunta
Sosiaali- ja terveysvirasto

Varhaiskasvatuslautakunta
Varhaiskasvatusvirasto

Vertailukaupunkien arviointia

Tehdyistä kaupunkivertailuista ja johtamisjärjestelmän uudistuksista Suomen suurissa kaupungeissa voidaan esittää johtopäätöksiä:

Paikallinen poliittinen kulttuuri ja organisaatioperinne vaikuttavat johtamisjärjestelmiin ja niiden uudistuksiin.

Uudistushankkeiden motiiveja, tavoitteita, vaihtoehtoja ja valintojen perusteita ei aina ole esitetty päätösaineistoissa kovinkaan selkeästi

Pormestarimallia on selvitetty useissa suurissa kaupungeissa, mutta ei ole otettu käyttöön muualla kuin Tampereella ja pienemmistä kunnista vain Pirkkalassa

Kaupunginjohtajamallista on useissa suurissa kaupungeissa siirrytty toimialajohtajamalliin

Palkallisista luottamushenkilöistä ei ole suurissa kaupungissa paljon kokemusta

Lautakuntien ja virastojen tai vastaavien lukumäärä on suurissa kaupungeissa Helsinkiä pienempi

Alueellisista toimielimistä on vaihtelevia kokemuksia ja ne ovat keskittyneet vuorovaikutukseen

Eurooppalaisten ja pohjoismaisten vertailujen osalta on todettava, että kuntien toimivalta ja tehtävät, demokratian järjestelmät ja paikalliset poliittiset kulttuurit vaikuttavat kaupunkien johtamisjärjestelmiin. Suoraa vertailua ja mallien soveltamisesta Suomeen on vaikea tehdä.

Eurooppalaisista ja pohjoismaisista vertailuista voidaan todeta Suomen suuriin kaupunkeihin verrattuna

Pormestarimalli on laajemmin käytössä

Päätoimisia luottamushenkilöitä on enemmän käytössä

Alueellisia toimielimiä on enemmän käytössä

Avoimena on kysymys mitä ja mihin suuntaan eurooppalaistyylinen pormestarimalli paikallisine luottamushenkilöineen veisi suomalaista paikallishallintoa, koska pormestarimallista on Suomessa vertailukelpoista kokemusta käytännössä vain Tampereella ja Pirkkalassa.

Jaoston työsuunnitelmassa esitettyihin kysymyksiin ”miten vaikuttaa enemmistö-oppositio-asetelma” ja ”poliittiset blokit ja niiden muodostuminen” liittyen voi pohdiskella muuttaisiko pormestarimalli suomalaista konsensukseen perustuvaa poliittista kulttuuria enemmän enemmistö-vähemmistö-asetelman suuntaan? Mitä vaikutuksia tällaisella muutoksella olisi?

Johtamisjärjestelmän uudistamisen keskeiset kysymykset

Johtamisjärjestelmän uudistamisen keskeiset alueet on johdettu strategiaohjelmasta ja jaoston työsuunnitelmasta.

Strategiaohjelman mukaan ” Uudistuksen tavoitteena on kunnallisvaalituloksen heijastuminen kaupungin johtoon, demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden parantaminen ja kaupunginvaltuuston ja -hallituksen roolin vahvistaminen kaupungin johtamisessa.”

Johtamisjärjestelmän uudistamisen alueita on johdettu neljä:

Kunnallisvaalitulos heijastuu kaupungin johtoon
Kaupunginjohtajamalli
Demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden parantaminen
Poliittisen johtamisen malli Asukaslähtöisyys ja osallisuus
Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen roolin vahvistaminen
Poliittisen johtamisen malli Operatiivisen johtamisen malli ja organisaatio

Uudistamisen keskiössä on poliittisen johtamisen malli. Siihen liittyen voidaan tunnistaa useita uudistamismahdollisuuksia. Myös kaupunginjohtajamallissa voidaan tunnistaa useita osatekijöitä.

Toimintaympäristön muutostekijät

Kuntalain uudistus

Eduskunta hyväksyi 13.3.2015 uuden kuntalain ja siihen liittyvät lait. Lait hyväksyttiin hallintovaliokunnan mietinnön mukaisena.

Tasavallan presidentti on 10.4.2015 vahvistanut kuntalain, joka tulee voimaan 1.5.2015. Esimerkiksi kunnan taloutta koskevia säännöksiä sovelletaan jo tänä vuonna. Suurta osaa lain säännöksistä sovelletaan kuitenkin vasta seuraavan valtuustokauden alusta 1.6.2017 lukien.

Uusi kuntalaki edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä.

Laissa otetaan huomioon kunnan toiminta laajasti. Kunnan toimintaa tulee ohjata kokonaisuutena riippumatta siitä, hoidetaanko tehtäviä kunnan omassa organisaatiossa, kuntayhtymässä, kunnan omistamissa yhtiöissä tai ostopalveluina.

Kuntalaki mahdollistaa edelleen kunnan hallinnon ja taloudenhoidon järjestämisen paikallisten olosuhteiden mukaan. Osaksi säännökset ovat kuitenkin nykyistä velvoittavampia.

Kuntien uusia lakisääteisiä velvoitteita ovat kuntastrategian laatiminen, johtajaspimuksen tekeminen kunnan ja kunnanjohtajan välillä, nuorisovaltuuston ja vammaisneuvoston asettaminen, konserniohjeiden sisältövaatimukset, kuntayhtymän alijäämän kattaminen, takausten rajoittaminen, kiinteistön myyntiä koskevat säännökset, mahdollisuus antaa palveluvelvoite sekä kunnan toiminnan kannalta keskeisten asiakirjojen, päätöspöytäkirjojen sekä sidonnaisuuksia koskevien ilmoitusten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa.

Kuntalain kehyksiä johtamiselle on esitetty valtiovarainministeriön aineistoissa, joista on lainattu kuvat 2-4 (Uuden kuntalain kehukset johtamiselle 13.1.2015).

Kuva 2. Kuntastrategian luonne muuttuu.



Kuva 3. Kuntastrategian ohjaus



Kuva 4. Kunnanhallituksen rooli

Kunnanhallitus kunnan toiminnan yhteensovittajana (39§)



Hallituskauden 2011–15 valtion hankkeiden vaikutukset johtamisjärjestelmään 2017

Valtiovarainministeriön vetämässä virastorakenteen uudistamisen VIRSU-hankkeessa on käyty läpi valtionhallinnon organisaatiota keskus- ja aluehallinnon tasoilla. Aluehallinnon osuudessa on selvitetty valtion ja kuntien välistä työnjakoa ja mm. aluehallinnon uudistusvaihtoehtojen vaikutuksia. Tavoitteena on ollut turvata palvelujen saatavuus, helpottaa asiointia ja taata asiakkaiden yhdenvertaisuus koko maassa. Kunnille ja maakuntien liitoille on ollut tarkoitus osoittaa valtion aluehallinnosta kehittämiskumppani paikallisten asioiden hoitamiseen. Aluehallinnon tasolla ilmoitetaan pyrkimyksenä olevan monitoimialaiset virastokokonaisuudet ja toiminnallis-taloudellisen vastuun selkiyttäminen.

Valtion rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta annetussa päätöksessä 29.11.2013 todettiin, että kuntien valvontatehtäviä, jotka pohjautuvat mm. terveydenhuoltolakiin, terveydensuojelulakiin, ympäristöterveydenhuollosta annettuun lakiin, tupakkalakiin, alkoholilakiin, kuluttajaturvallisuuslakiin ja jätehuoltolakiin pyritään karsimaan ja siirtämään joko valtion vastuulle tai suuremmille kuntayksiköille.

VIRSU-selvitys päättyi vuoden 2014 lopussa ja sen pohjalta odotetaan esityksiä seuraavaan hallitusohjelmaan, mahdollisesti huhtikuussa 2015.

<http://vm.fi/documents/10623/360852/VIRSU+koontiraportti/5a128c1d-12f2-4aca-bb9c-722b8e956a8b>
(erit. luku 6.2 s. 27)

<http://vm.fi/documents/10623/360852/Valtio+kunta+ty%C3%B6ryhm%C3%A4n+muistio+23.10.2014/faa58991-de83-4366-9988-59e1ce64068a>

Hallitusohjelman 2015 valmistelun mahdolliset vaikutukset johtamisjärjestelmän valmisteluun

Valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke, ns. OHRA-hanke teki tammikuussa 2015 joukon seuraavaa hallituskautta koskevia suosituksia, joiden tavoitteena on hallituksen toimien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantaminen. Uudella toimintamallilla on tarkoitus varmistaa, että hallituksen tärkeinä pitämät asiat pystytään toteuttamaan. Kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen valittava uusi hallitus päättää, ottaako se suositukset käyttöön.

Keskeinen ehdotus oli laatia kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen hallitusohjelma uudella tavalla. Hallituksen strategian muodostavat linjaava hallitusohjelma ja keinot täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelma.

Suosituksena oli, että kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen hallitusohjelma tehdään uudella tavalla. Hallitusohjelma on linjaava, ja siinä vältetään yksityiskohtaisten toimien määrittämistä. Hallitusohjelma on strateginen, ja sen ydinsisältö on kolmesta viiteen keskeistä politiikkatavoitetta.

Hallituksen aloittaessa käynnistyy välittömästi kolmen kuukauden poliittisesti ohjattu hallituksen toimintasuunnitelman valmistelu. Se yhteensovitetaan julkisen talouden suunnitelman valmistelun kanssa.

Hallituksen valitsemille, kolmesta viiteen keskeiselle politiikkatavoitteelle ns. politiikkapaketeille määritellään kullekin kuva lähtötilanteesta, voimavarat, toimenpiteet, niiden aikataulut ja vastuut sekä onnistumisen mittarit ja tietotarpeet.

Politiikkapaketille nimetään ministerityöryhmä, joka ohjaa sen toimeenpanoa. Muita ministerityöryhmiä asetettaisiin jatkossa vain poikkeustapauksissa.

Hallituksen toimintasuunnitelmasta päätetään syksyn alussa budjettiriihessä yhdessä julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen kanssa.

Toimintasuunnitelma annetaan syyskuussa eduskunnalle selontekona samanaikaisesti valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen kanssa.

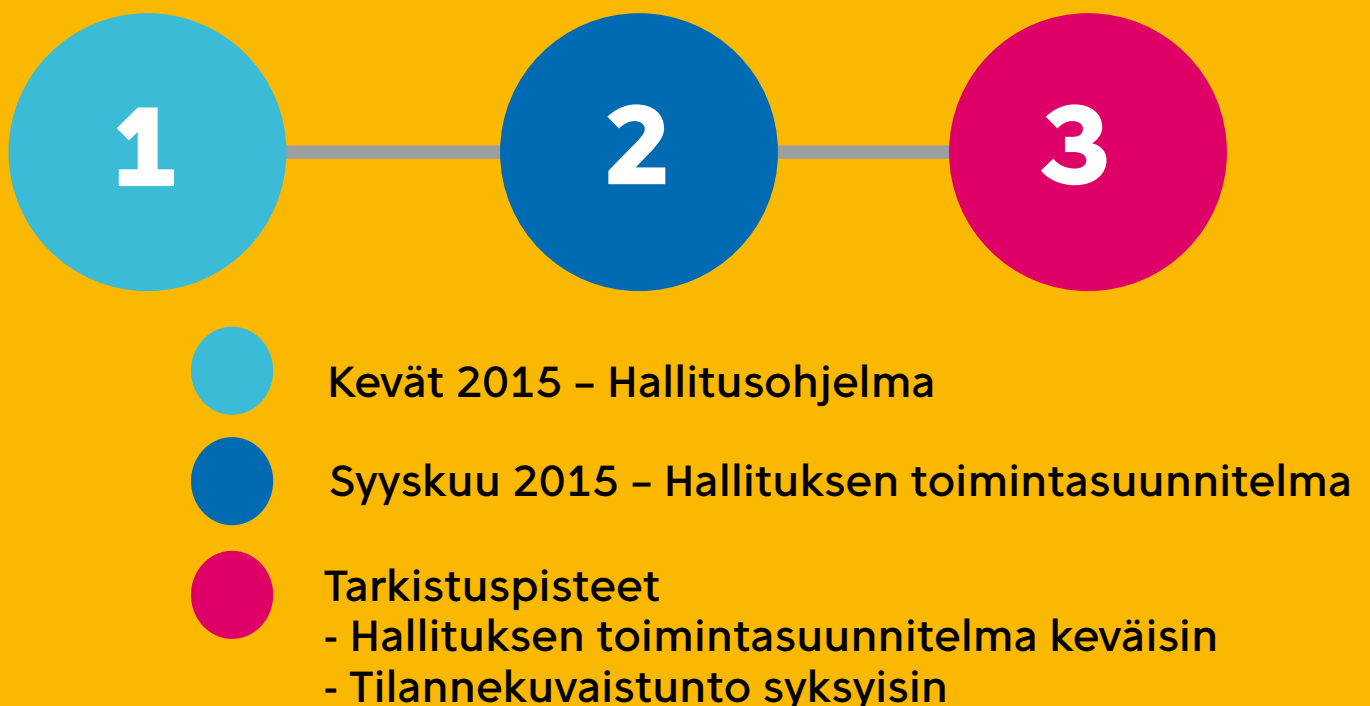
Hallitus tarkistaa toimintasuunnitelmaa vuosittain kevätkaudella samaan aikaan julkisen talouden suunnitelman kanssa. Tarkistus annetaan eduskunnalle selontekona.

Valtioneuvostoon ehdotetaan perustettavaksi säädösten ja muiden politiikkatoimien vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikkö. Sen ydintehtävänä on varmistaa, että hallituksella ja eduskunnalla on käytössään kunnollinen arviointitieto päätettäessä keskeisistä rakenne- ja muista muutoksista.

Hallituksen toimintasuunnitelmasta erillisiä valtioneuvoston strategiatyyppejä ohjausasiakirjoja vähennetään reilusti seuraavalla hallituskaudella. Hallituskauden vaihtuessa 2015 valtioneuvoston strategiatyyppeistä ohjausasiakirjojen voimassaolo lakkaa, jos ei toisin päätetä.

OHRA-hankkeen suositusten konkretisoimiseksi liikenne- ja kuntaministeri Paula Risikko on asettanut toimeenpanohankkeen, jonka työ jatkuu yli hallitusvaihdoksen, kesäkuun 2015 loppuun.

Kuva 5. Hallituksen strategiakokonaisuus.



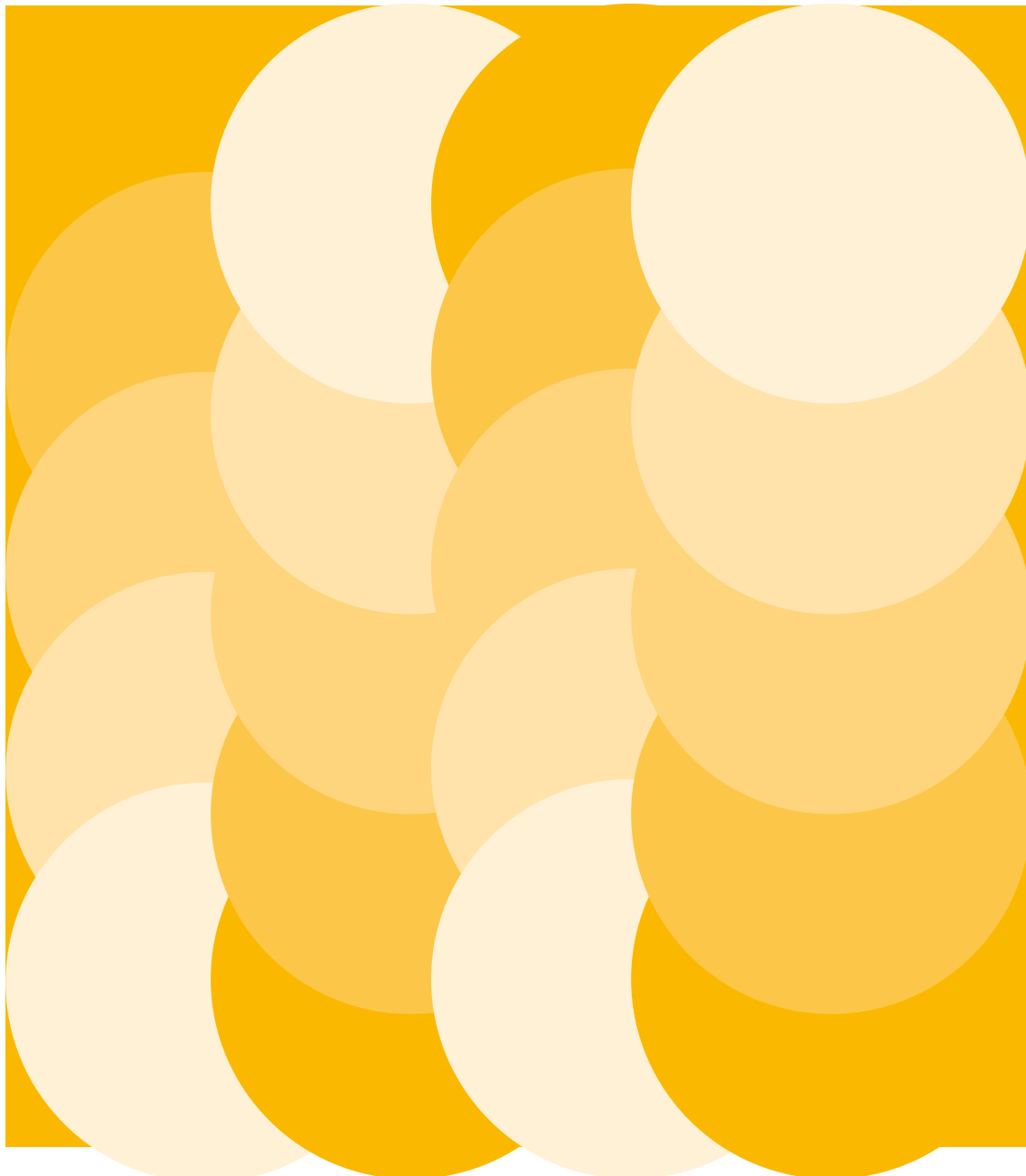
Hallitusohjelman ja hallituksen toimintasuunnitelman mahdollinen uuden tyyppinen valmistelu vaikuttaa Helsingin johtamisjärjestelmän uudistamisen valmisteluajakautuun. Mikäli keväällä 2015 valmisteltava hallitusohjelma on yleispiirteinen, ei kunnissa ole kevätkaudella tietoa valtion mahdollisista uudistushankkeista kuntiin tai kuntarakenteeseen liittyen. Tarkempaa tietoa uudistuksista on odotettava syksyyn 2015.

Sote-uudistuksen vaikutus

Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnistetty uudistuksen jatkovalmistelu (STM Pekka Järvinen 13.3.2015). Mukaan kutsutaan keskeisimmät sidosryhmät. Tehtävänä on selvittää vaihtoehdot ja niiden alustavat vaikutukset. Ensin laaditaan perusselvitys siten, että se on käytettävissä hallitusohjelmaa laadittaessa. Tarkempi selvitys tehdään hallituksen tai mahdollisen parlamentaarisen ryhmän päätöksenteon pohjaksi. Rahoitusuudistus otetaan huomioon mallitarkastelussa.

Jatkovalmistelun mahdollinen aikataulu on, että selvitys eri vaihtoehtoista valmistellaan vuoden 2015 aikana. Uudistuksen jatkovalmistelusta linjauksesta on esitetty, että vaihtoehto on valittava viimeistään 2016 alussa, HE-luonnos vuoden 2016 aikana ja eduskuntakäsittely on 2016–2017.

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistaminen jatkuu tilanteessa, jossa sote-uudistuksen etenemisestä ei ole varmuutta.



Johtamisjärjestelmän uudistamisen vaihtoehdot

Luvussa on esitetty johtamisen jaoston tiedonhankinnan ja jaoston työsuunnitelman perusteella neljä johtamisjärjestelmän osa-aluetta, joilla johtamisjärjestelmän uudistamista tarkastellaan.

Kunkin mallin osalta on tarkasteltu mallin haasteita Helsingissä, mitä vaihtoehtoja mallin sisällä on uudistamiselle ja arvioitu kutakin vaihtoehtoehtoa.

Malleihin liittyvien haasteiden kuvauksiin on saatu aineistoa mm. kaupungin ja muiden kaupunkien johtamisjärjestelmien vertailusta, johtamisen jaoston keskusteluista, kaupunginvaltuuston mm. strategiaohjelmasta, talousarviosta ja arviointikertomuksista käymistä keskusteluista.

Yksiselitteistä arviota Helsingin tai muiden suomalaisten kaupunkien johtamisjärjestelmän ongelmista ei ole esitetty. Kansainvälisissä arvioissa Suomen paikallishallinnon todetaan usein toimivan hyvin ja tehokkaasti. Samoin Suomi sijoittuu hyvin demokratian toteutumista ja avoimuutta vertailevissa tutkimuksissa.

Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko eduskunnalle 2014, luku 2.1 käsittelee kansainvälisiä vertailuja ja toteaa, että kansainvälisissä demokratiavertailuissa Suomi menestyy hyvin.

http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1394630106756/Files/OMSO_14_2014_Demokr_seloteko_2014_SU_70_s.pdf

Kaupungin johtamisjärjestelmän haasteiden tarkastelussa on pyritty kartoittamaan Helsingin johtamisjärjestelmän mahdollisia parantamiskohteita.

Kaikilla tarkastelualueilla voidaan 0-vaihtoehtona ajatella nykytilan jatkamista mikäli arvioidaan, että uudistamiskohteen haasteet eivät vaadi toimintatavan uudistamista tai mikäli arvioidaan, että uudistamisesta saatavat hyödyt ovat haittoja, riskejä tai kustannuksia suuremmat.

Tässä muistiossa on pyritty kartoittamaan mahdollisia vaihtoehtoja. Ehdotuksia valinnoista ei ole tehty.

Poliittisen johtamisen malli

Haasteet Helsingissä

Johtamisen haasteita Helsingissä ovat mm.

Demokratian toteutuminen asukasmäärältään suuressa kunnassa
Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen mahdollisuus ohjata lautakuntia, johtokuntia, kuntayhtymiä ja tytäryhtiöitä
Kaupunginhallituksen toimialan ja tehtävien laajuus ja jaostojen rooli
Kaupunginhallituksen puheenjohtajiston ja jäsenten mahdollisuudet osallistua ja panostaa luottamushenkilötyöhön
Toimialaltaan, talousarvioltaan tai muulta vaativuudeltaan merkittävien lautakuntien puheenjohtajien ja jäsenten mahdollisuudet panostaa luottamushenkilötyöhön
Kokonaismäärältään suuren lautakuntien, johtokuntien, kuntayhtymien ja tytäryhtiöiden ohjauksen onnistuminen

Uudistamisen vaihtoehdot

Valtuuston koko

Helsingin valtuuston koko on nyt 85. Kuntalaki sallii jatkossa 500 000 asukkaan kunnan päättää valtuuston maksimikoon itse, minimikoko on 79.

Valtuuston koko on riittävä, kun se toteuttaa edustuksellisuutta eri muodoissaan, mutta on toisaalta työskentelykykyinen esimerkiksi kokousten kestoa ajatellen. Mitä suurempi kunta, sitä enemmän asioita delegoidaan päätettäväksi toisissa toimielimissä, jolloin valtuuston strateginen päätöksentekotehtävä korostuu.

Helsingin ja Vantaan yhdistämisen selvittämisen yhteydessä arvioitiin taustavalmistelussa yhdistetyn Helsingin ja Vantaan valtuuston muodostumista aiempien vaalitulosten perusteella. Tutkittavaksi määriteltiin kaksi valtuustovaihtoehtoa: nykyisen kokoinen valtuusto (85), sekä valtuusto, jossa olisi valtuutettua kohden saman verran kansaa tai äänestäjiä kuin silloin Helsingissä (113).

Valtuuston koon vaikutus johtamisjärjestelmään kokonaisuuteen

Valtuuston koko on johtamisjärjestelmässä yhteydessä valiokuntamalliin. Mikäli käytetään valiokuntamallia, jolloin valtuutetuista pitää valita valiokuntiin jäsenet ja varajäsenet, työnjaollisesti pitää olla suurempi valtuusto tai pienemmät valiokunnat. Valtuuston kokoa arvioitaessa tulee arvioida sen vaikutusta valtuuston toimintakykyyn.

Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen toiminnan edellytykset

Toimielimen puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajia koskevan kuntalain 33 §:n 2 momentin mukaan

Valtuusto voi päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä.

Suurimpien kaupunkien luottamushenkilöiden (valtuuston puheenjohtaja, hallituksen puheenjohtaja, lautakunnan puheenjohtaja ja toimikunnan puheenjohtaja) palkkioiden määrät näkyvät liitteenä olevasta taulukosta. Taulukon tiedot koskevat pääosin vuotta 2013.

Joissakin suurimmissa kaupungeissa on pää- tai osa-aikaisia luottamushenkilöitä. Tällä hetkellä heitä on Espoossa, Turussa ja Oulussa. Lisäksi Jyväskylässä ja Oulussa on tehty asiasta jatkolinjauksia seuraavalle valtuustokaudelle (ks. tarkemmin alla oleva taulukko).

Kuva 6. Pää- tai osa-aikaiset luottamushenkilöt suurissa kaupungeissa.

Tilanne pääosin vuodelta 2013

Kaupunki	Valtuuston puheenjohtaja				Hallituksen puheenjohtaja				Lautakunnan puheenjohtaja				Toimikunnan pj
	€/kokous	€/vuosi	€/päätoimi	€/kk/ sivutoimi	€/kokous	€/vuosi	€/kk/ päätoimi	€/kk/ sivutoimi	€/kokous	€/vuosi	€/kk/ päätoimi	€/kk/ sivutoimi	€/kokous
Helsinki	470	10450			385	10450			155	4370–6970			80
Espoo Päätoiminen/osa-aikainen KHn pj ja yksi osa-aikainen KHn vpj	350	8000			350	8000	2500	2000	200 - 250	3000–5000			250
Vantaa	250	5000			250	5000			150	3100			150
Tampere	270	6000	Pormestari n. 14800 ja apulais-pormestarit n. 6600		270				225	2000			195
Turku Päätoiminen KHn pj	330	8500			330		5500	18000 euroa/vuosi	260	4000–5500			180
Oulu Päätoiminen KHn pj ja kolme osa-aikaista lautakunnan puheenjohtajaa ¹	225	5000			225		50 % k:n 1.1.2013 tehtäväkoh- taisesta kuukausi- palkasta/kk	Osa- aikaisuuden mukainen laskennallinen % osuus edellä olevasta päätoimisen p:n palkasta	173	2000–2500	25 % kau- punginjohta- jan 1.1.2013 tehtäväkoh- taisesta kuukausi- palkasta/kk	25 % kau- punginjohta- jan 1.1.2013 tehtäväkoh- taisesta kuukausi- palkasta/kk	173
Jyväskylä KH päätös 8.12.2014: voimassa seuraavalla valtuustokaudella		7500		max 1440		9000	Ei mahdolli- suutta päätoimi- suuteen	Pj. max 1800 varapj. max 720		3500			
Lahti Päätoiminen KHn pj	203	6200			203		60000 euroa/vuosi	30000 euroa/vuosi	150	1150 - 2000			150
Kuopio	225	6000			188	9000			150	1800 - 2400			125–187,5
Kouvola	180	5500			180	6000			120	1600			

¹⁾ KHn jatkolinjaus 12/2014 seuraavalle valtuustokaudelle:
- KHn p:n toimi on kokopäiväinen
- Pääprosessien lautakuntien pj:t ovat puolipäiväisiä

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (sivu 29 – 30) kerrotaan joidenkin kaupunkien pää- ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden palkkioista.

Luottamushenkilöiden päätoimisuuden tai osa-aikaisuuden vaikutuksiksi johtamisjärjestelmään voidaan arvioida:

päätoimisuus tai osa-aikaisuus lisää mahdollisuuksia paneutua luottamustehtävään

päätoimisten luottamushenkilöiden asema suhteessa ylempään johtoon on määriteltävä (kaupunginjohtajat, virastopäälliköt).

päätoimisten lautakuntien puheenjohtajien asema ja tehtävät saattavat vaikuttaa operatiiviseen johtamiseen.

luottamushenkilöihin muodostuu kaksi luokkaa

kustannukset on arvioitava

Päätoimisten luottamushenkilöiden käyttö edellyttää erityisen tarkasti apulaiskaupunginjohtajien roolin ja tarpeen arvioimista, jotta johtamisjärjestelmässä ei ole ristikkäisiä signaaleja.

Pää- tai osa-aikaiset luottamushenkilöt saattaisivat osin korvata pormestarimallia: esimerkiksi poliittinen johtaminen henkilöityy ja suorat yhteydenotot lisääntyvät.

Valtuustoryhmien tukeminen

Poliittisten puolueiden tukeminen kunnan varoista on muista Pohjoismaista poiketen kielletty Suomen puoluelaisissa (8 b §, 4. kohta).

Tanskassa tukea voidaan myöntää kansallisella, alueellisella ja kunnallisella tasolla. Tuki kohdennetaan parlamenttipuolueiden ohella myös puolueiden ulkopuolisille (sitoutumattomille) ehdokkaille. Tuen määrä perustuu vaaleissa saatuun äänimäärään, minimiäänimäärä on porrastettu eri hallinnon tasoille siten, että kunnallisvaaleissa vähintään 100 ääntä saanutta voidaan tukea. Tuen valvonnasta kunnassa vastaa kunnanvaltuusto.

Myös Norjassa puoluelain nojalla tukea voidaan myöntää kansallisella, alueellisella tai kunnallisella tasolla. Maakunnissa ja kunnissa tuen jakautuminen noudattaa vaalitulosta. Norjan puolueet eivät saa ottaa vastaan avustuksia nimettömiltä tahoilta eivätkä valtion tai muun julkisen viranomaisen alaisilta yhteisöiltä; eivät myöskään ulkomaisilta tahoilta, joilla ei ole äänioikeutta Norjassa.

Ruotsissa säännös kunnallisesta puoluetuesta sisältyy kunnallislakiin. Tuki on sallittu vain kunnassa valtuustotyön kautta aktiivisille poliittisille ryhmille. Tuki lakkaa vuoden kuluessa, jos ryhmä putoaa valtuustosta. Ruotsissa kuntaan voidaan myös palkata poliittista valmistelua hoitava avustaja valtuustossa edustettuna olevaa puoluetta varten, ja tämä otetaan huomioon tuen suuruutta määrittäessä.

Islannissa kunnat maksavat puolueille tukea. Tuki määräytyy suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vaalituloksesta.

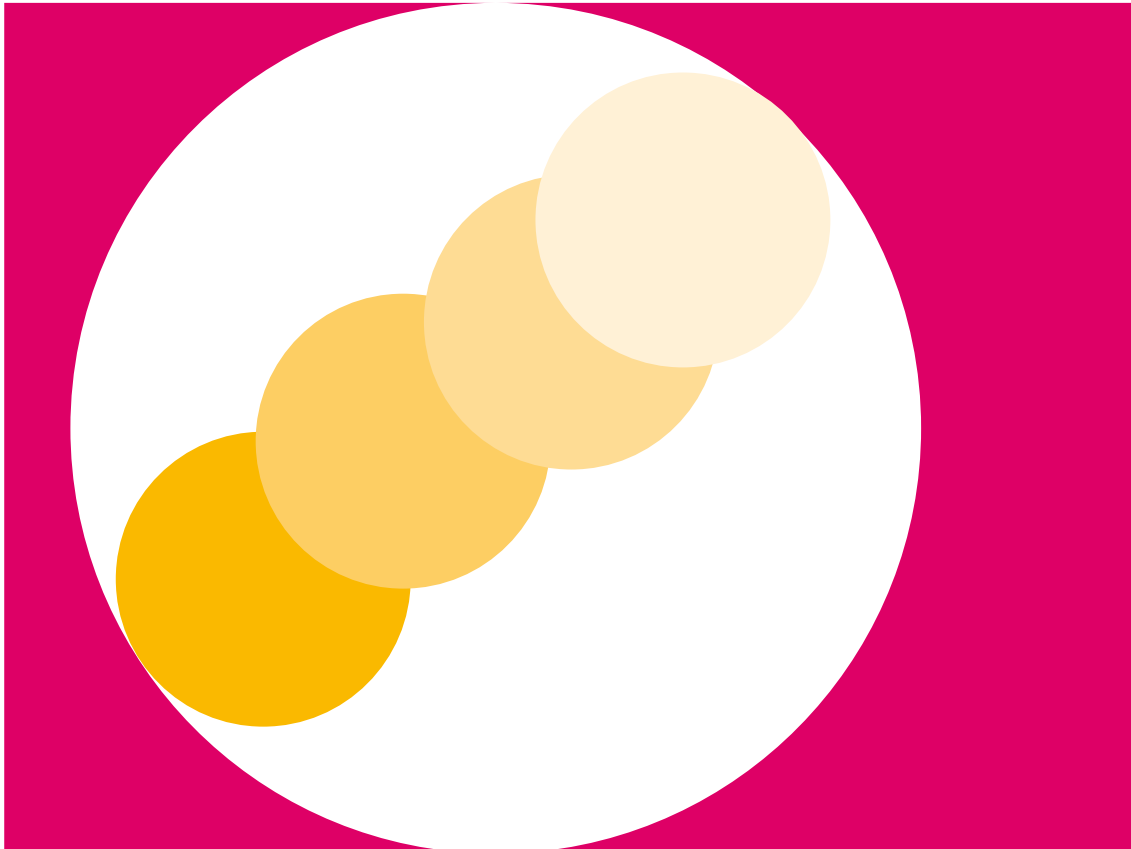
Suomessa otettiin vuonna 2006 kuntalakiin uusi 15 b §, jolla sallitaan valtuustoryhmän tukeminen kunnan toimesta. Valtuustoryhmille on Helsingissä varattu 3.000 euron suuruinen summa valtuustopaikkaa kohden. Tuen käyttötarkoitus on yksilöitävä hakiessa. Vastaavaa valtuustoryhmän toimintaan kohdistuvaa tukimuotoa ei tunneta muissa Pohjoismaissa. Puolueiden luottamushenkilöiltä on ollut tapana kerätä vapaaehtoista maksua luottamustehtävien hoidosta maksetuista kokouspalkkioista. Osuudet on tilitetty kunnallisjärjestöille.

Kuva 7. Luottamushenkilömaksut suurissa kaupungeissa.

	Luottamushenkilömaksu %							
	KD	KESK	KOK	RKP	PS	SDP	VAS	VIHR
Helsinki	20	20	18	20	10	30	25	20
Espoo	15		20		15		20	
Vantaa	20	20	20	20	10	27	30	25
Tampere	25	20	20		15	25	25	20
Turku		20	20	20	10	25	25	20
Oulu	15	18	20		10	20	25	22
Jyväskylä								
Lahti								
Kuopio	10	15	20		10	15	20	20
Kouvola	20	10	15		10	20	20	20

Valtuustoryhmien tukemisen vaikutus johtamisjärjestelmän kokonaisuuteen

Johtamisjärjestelmässä tehtävät luottamuselinten paikkamäärän muutokset vaikuttavat välillisesti puolue toiminnan rahoitukseen. Myös johtamisjärjestelmään tehtävät muutokset, esim. siirtyminen kokopäivätoimisten luottamushenkilöiden puheenjohtaja- tai pormestarimallin käyttöön, aiheuttaisivat paikallistason puolue toiminnan rahoituksessa uudelleenarviointia.



Valiokuntamalli

Toimielinten kokoonpanoa koskevassa kuntalain 31 §:n 1 momentissa säädetään mm.:

Valtuusto voi päättää, että:

kunnanhallitukseen ja lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakuntaa voidaan kutsua valiokunnaksi (valiokuntamalli);

kunnanhallituksen jäseniä valitaan lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajiksi (puheenjohtajamalli);

muu toimitella kuin valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä.

Perustelujen mukaan kuntien organisaatiot voisivat siten poiketa hyvinkin paljon toisistaan. Pykälässä säädettäisiin valiokuntamallista, jossa kunnanhallitukseen ja lautakuntaan valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Valiokuntamalli korostaa vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asemaa kunnan päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa sekä poliittisen vastuun toteutumista. Erityisesti valtuuston asema suhteessa kunnanhallitukseen vahvistuu.

Luottamushenkilöorganisaation perusmalleja - perinteinen lautakuntamalli, valiokuntamalli ja puheenjohtajamalli (eli ministerimalli) - voidaan hahmottaa Sakari Möttösen (2011) taulukon avulla (kuva 8).

Kuva 8. Lautakuntamallin, valiokuntamallin ja puheenjohtajamallin arviointia (Möttönen 2011).

	Perinteinen lautakuntamalli	Valiokuntamalli	Ministerimalli
Keskeinen periaate	Korostaa laajaa poliittista osallistumista toiminnan perustasolla	Korostaa valtuutettujen vastuuta ja roolia kunnan kokonaisjohtamisessa	Korostaa kunnanhallituksen valmistelu- ja ohjausvastuuta
Organisaationäkemys	Hierarkkisuus Järjestelmä- keskeisyys Sektorikohtaisuus	Joustavuus Tehtäväkeskeisyys	Toiminnan ohjattavuus
Asioiden valmistelu	Laaja-alaisuus Korostaa viranhaltijoiden valmistelu- ja esittelytehtävää	On järjestettävissä eri tavoin Tukee luottamushenkilöiden osallistumista valmisteluun	Korostaa hallituksen ja lautakuntien puheenjohtajien roolia valmistelun ohjaamisessa
Päätöksentekönäkemys	Moniportaisuus	Edellyttää suurta delegointiasetetta Tehokkuus	Korostaa hallituksen roolia suhteessa lautakuntiin Tehokkuus
Suhde kuntalaisiin	Lautakuntien jäsenet kuntalaisten edustajina	Valtuutetut kuntalaisten edustajina	Lautakuntien jäsenet kuntalaisten edustajia
Strategiaohjaus	Hajautettu strategiatehtävä	Korostaa valtuuston roolia	Korostaa hallituksen/ valtuuston roolia
Luottamushenkilörooli	Substanssiasiantuntijuus korostuu edustuksellisuuden rinnalla	Korostaa osallistumista kunnan kokonaiskehittämiseen	Korostaa poliittista vastuuta edustuksellisuuden rinnalla
Ongelmakohtia	Jäykkyys Tehottomuus Poliittisen vastuun hämartyminen	Vaikea hallittavuus Kuormittaa valtuutettuja Keskittää tehtäviä Valiokuntien ja hallituksen välinen työnjako	Kuormittaa hallituksen jäseninä toimivia lautakuntien puheenjohtajia Hallituksen sisäiset ristiriidat Ristiriidat lautakuntien puheenjohtajien ja esittelijöiden välillä
Uudistusnäkökulma	Lautakuntamallissa on mahdollista rikkoa sektorikohtaisuus	Mahdollistaa valtuustotyön uudistamisen ja valtuutettujen uuden roolin	Mahdollistaa parlamentarismin kokeilun kunnallisessa päätöksenteossa

Valiokuntamalliin ja kunnallisvaalituloksen heijastumiseen kaupungin johtoon liittyy kaupunginhallituksen valintamenettely.

Helsingin nykymallissa kaupunginhallituksen jäsenyyttä ei ole määritelty. Vastaava malli on käytössä mm. Vantaalla, Tampereella, Turussa ja Lahdessa. Osa suurista kaupungeista on määritellyt, että kaupunginhallituksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja (Oulu, Jyväskylä, Kuopio).

Kuva 9. Kaupunginhallituksen jäsenet ja toimikauden pituus suurimmissa kaupungeissa.

	Jäsenet	Määrä	Toimikausi
Espoo	Jäsenistä vähintään puolet ja puheenjohtajiston tulee olla valtuutettuja	15	Ei määritelty. Toimikausi 2015–2016 menossa
Vantaa	Ei määritelty	Vähintään 9 + 3 pj. Toimikaudella 2015–2016 17 jäsentä	2 vuotta
Tampere	Ei määritelty	pormestari + 10	Valtuusto määrää. Toimikausi 2015–2016 menossa
Turku	Ei määritelty	13	2 vuotta
Oulu	Kaupunginhallituksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja.	17	Ei määritelty
Jyväskylä	Kaupunginhallituksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja.	Enintään 13	2 vuotta
Kuopio	Kaupunginhallituksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja.	11	2 vuotta
Lahti	Ei määritelty	Ei määritelty. Kaupunginhallituksessa on 11 jäsentä toimikaudella 2015–2016	2 vuotta
Kouvola	Ei määritelty	13	4 vuotta ellei valtuusto toisin päättä

Valiokuntamallin vaikutus johtamisjärjestelmään kokonaisuuteen

Valiokuntamalli on johtamisjärjestelmän kokonaisuudessa teknisesti yhteydessä lautakuntien määrään ja jäsenten määrään. Mallia arvioitaessa tulee laskettavaksi valtuutettujen ja varavaltuutettujen määrä suhteessa lautakuntien jäsenten määrään.

Helsingin nykyiseen järjestelmään verrattuna valiokuntamalli vähentäisi luottamushenkilöiden määrää.

Valiokuntamallissa valtuuston viestin olisi mahdollista välittyä nykyistä suoremmin lautakuntien ohjaukseen.

Malli vaikuttaisi kaupunginhallituksen rooliin, koska kaupunginhallitus ei toimisi enää kaupunginvaltuuston tahdon keskeisenä ohjaajana lautakuntiin nähden.

Muutos olisi mahdollisesti suuri poliittisen kulttuurin kannalta, mahdollisten vaikutusten arviointiin ei ole aineistoa.

Osittaisena valiokuntamallina voi pitää kaupunginhallituksen jäsenyyden määrittelyä. Muutos Helsingin nykyjärjestelmään ei olisi rakenteellisesti suuri. Kaupunginhallituksen muiden kuin valtuutettujen ja varavaltuutettujen lukumäärä on vaihdellut kaupunginhallituskausittain.

Valtuutettujen roolin korostaminen voi myös tarkoittaa pienempiä (tai vähempiä) luottamuselimiä ja siten myös tiiviimpää poliittisen johtamisen rakennetta.

Valiokuntamallista ei ole kokemuksia suurista kaupungeista. Joissakin pienemmissä kunnissa sitä on kokeiltu (mm. Kempele ja Sipoo).

Puheenjohtajamalli

Kuntalain lakiehdotuksen yleisperusteluissa (sivu 69) puheenjohtajamallista todetaan mm.

Puheenjohtajamallissa kunnanhallitus muodostuu ainakin osittain lautakuntien puheenjohtajista. Kun lautakuntien puheenjohtajiksi valittavat hallituksen jäsenet ovat yleensä myös valtuutettuja, puheenjohtajista tulee joko päätoimisia tai osa-aikaisia luottamushenkilöitä. Luottamushenkilöjohtamisen merkitys kunnan kokonaisohjauksessa korostuu, ja mallin käyttöönotolla voidaan korostaa poliittisen vastuun toteutumista. Puheenjohtajien ja johtavien viranhaltijoiden välinen työnjako edellyttää tällöin selkeitä pelisääntöjä.

Kunnat voivat jatkossakin organisoida luottamushenkilöhallinnon siten, että lautakuntia on mahdollisimman vähän, jolloin yksittäinen lautakunta vastaa useista tehtäväkokonaisuuksista. Tällöin voi syntyä tarve lautakunnan puheenjohtajan tehtävän hoitamiseen vähintään osa-aikaisesti. Jos kunnassa otetaan hallintomallina käyttöön puheenjohtajamalli, lautakunnan puheenjohtaja on myös kunnanhallituksen jäsen, joten tehtäväkokonaisuuden hoitaminen vähintään osa-aikaisesti voinee usein olla perusteltua (sivu 76)

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (sivu 161) puheenjohtajamallista todetaan mm.

31 §. Toimielinten kokoonpano. Pykälässä säädettäisiin toimielinten kokoonpanoa koskevista seikoista. Uutena asiana pykälässä tuotaisiin esille vaihtoehtoisina kunnan toimielinorganisaation malleina valiokuntamalli ja puheenjohtajamalli.

Lisäksi 36 §:ssä säädettäisiin erikseen mahdollisuudesta asettaa alueellisia toimielimiä. Muutkin kuin säännöksessä esiin tuodut mallit olisivat edelleen kuntalain mukaan mahdollisia. Sääntely olisi luonteeltaan mahdollistavaa, eli valtuusto voisi päättää toimielinten kokoonpanossa ja valinnassa huomioon otettavista seikoista.

Momentissa säädetään puheenjohtajamallista, jossa kunnanhallituksen jäsenistä valittaisiin lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajat. Mallia kutsutaan myös valtion ylimmän hallinnon mukaisesti ministerimalliksi. Malli korostaa kunnanhallituksen jäsenten vastuuta kunnan hallinnosta. Valiokunta- ja puheenjohtajamallien yhdistäminen olisi myös mahdollista niin, että kunnanhallitukseen valittaisiin valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jotka sitten valittaisiin valiokuntien puheenjohtajiksi.

Puheenjohtajamallin vaikutus johtamisjärjestelmään kokonaisuuteen

Kuten kuntalain perusteluissa on todettu, puheenjohtajamalli liittyy lautakuntien määrään ja luottamushenkilöiden päätoimisuuteen tai osa-aikaisuuteen. Lisäksi tulee arvioitavaksi luottamushenkilöjohdon ja virkamiesjohdon suhteen arviointi. Valinta liittyy myös kaupunginjohtajamallin ratkaisuihin.

Kaupunginhallituksen jäsenyyden ja lautakunnan puheenjohtajuuden yhdistäminen mahdollistaa lautakuntien yhdensuuntaisemman ohjauksen.

Mikäli kaupunginhallituksessa olisi sekä päätoimisia ja/tai osa-aikaisia luottamushenkilöitä että muita luottamushenkilöitä muodostuisi kahden tasoisia kaupunginhallituksen jäseniä. Käytännössä valta ja vastuu keskittyvät kaupunginhallitukseen ja muutamille luottamushenkilöille.

Päätoimisten luottamushenkilöiden asema suhteessa valtuustoryhmään on tarkasteltava.

Yhdistettyjen kaupunginhallituksen jäsenten ja lautakunnan puheenjohtajien toimivallan ja johtamisen suhde virkamiesjohtoon olisi arvioitava.

Puheenjohtajamallin käyttöä arvioitaessa on perusteltua pohtia valinnan vaikutusta poliittiseen kulttuuriin. Tavoitteena ja mahdollisuutena on poliittisen vallan ja vastuun vahvistaminen – ja sen kasvottaminen. Mallin voi tulkita liittyvän siirtymistä kohti enemmistöperiaatetta. Kaupunginhallituksen ja yksittäisen ”ministerin” tulisi nauttia valtuuston luottamusta. Syntyisikö kuntaan hallitus-oppositio – asetelma, ja mitkä olisivat sen vaikutukset? Miten vaikuttaisi toimielinten jäsenten toimikauteen, eroamispaineisiin ja eroamiseen? Vaikuttaisiko muutos tehtäviin hakeutumiseen?

Puheenjohtamamallista ei ole käytännön kokemuksia suurista tai edes keskisuurista kaupungeista. Porin kaupunki selvitti puheenjohtajamalliin siirtymistä, mutta ei sitä tehnyt.

Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen ohjausroolin vahvistaminen

Helsingin nykymallissa kaupunginhallitus määrää toimikautensa alussa edustajakseen ja varaedustajakseen jäsenensä tai varajäsenensä lautakuntiin ja kaupunginhallituksen alaisiin johtokuntiin. Läsnäolo- ja puheoikeus näissä on myös kaupunginhallituksen puheenjohtajalla, kaupunginjohtajalla ja asianomaisella apulaiskaupunginjohtajalla. Lautakuntaan määrätty edustaa kaupunginhallitusta myös lautakunnan jaostossa ja lautakunnan alaisessa johtokunnassa, jollei kaupunginhallitus toisin päättä. Kaupunginhallitus ei määrää edustajaansa tarkastuslautakuntaan, toimikuntiin eikä opetuslautakunnan alaisiin johtokuntiin (Hallintosääntö 7 §).

Kaupunginhallituksen läsnäolo- ja puheoikeudet eri toimielimissä on määritelty kunkin kaupungin hallintosäännössä. Alla on yhteenvetotaulukko suurimpien kaupunkien käytännöistä.

Siinä voidaan erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että joissakin kaupungeissa kaupunginhallitus **voi määrätä** (Turku, Oulu, Jyväskylä, Kuopio) edustajansa lautakuntiin, toisissa taas kaupunginhallitus **nimeää** (Kouvola) edustajansa. Osassa kaupunkien hallintosäännöissä asiaan ei oteta suoraan kantaa.

Suurimpien kaupunkien joukosta Lahti muodostaa poikkeuksen verrattuna muihin kaupunkeihin. Lahdessa vuonna 2012 voimaan tulleiden johtamisjärjestelmämuutosten tuloksena mm. täsmennettiin kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtäviä ja asemaa ja samalla vastuun lisäämistä (mm. toimii kaupunginhallituksen edustajana läsnäolo- ja puheoikeudella lautakunnissa ja konserniohjeen määrittämällä tavalla tytäryhteisöissä).

Lisäksi johtosäännössä todettiin mm, että kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävänä on sen lisäksi, mitä kuntalaissa säädetään,

vastata kaupungin poliittisen prosessin kokonaisjohtamisesta ja huolehtia poliittisesta koordinaatiosta ja yhteistoiminnasta kaupunginhallituksen ja lautakuntien välillä sekä kuntayhtymien ja tytäryhteisöjen luottamushenkilöiden suuntaan.

Lisäksi on huomattava, että johtamisjärjestelmän uudistamisen yhteydessä mahdollistettiin kaupunginhallituksen puheenjohtajan luottamustoimen hoitaminen kokopäivä- tai puolipäivätoimisesti. Lahden kaupunginhallituksen puheenjohtaja Ilkka Viljanen on toiminut vuoden 2013 alusta lähtien kokopäivätoimisesti.

Esimerkkeinä kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävien määrittelystä Oulu ja Turku.

Oulu, kaupunginhallituksen johtosääntö 1.3.2015

(9 § Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät ja toimivalta).

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja

vastaa poliittisesta yhteisöjohtamisesta, yhteydenpidosta kuntalaisiin ja yhteisöihin sekä viestittää kaupungin tavoitteista

vastaa kansallisesta ja kansainvälisestä poliittisesta edunvalvonnasta sekä osallistuu verkosto- ja sidosryhmätyöhön

johtaa ja kehittää kaupunginhallituksen ja sen jaostojen toimintaa

hyväksyy kaupunginjohtajan viranhoitoon liittyvät matkat, koulutukset ja sopimusten mukaiset virkavapaudet sekä vuosiloman

Turku, kaupunginhallituksen johtosääntö

(10 § Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät)

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävänä on:

johtaa kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen asettamien strategisten tavoitteiden toteuttamisen edellyttämää poliittista prosessia. Siinä tarkoituksessa hänen tulee pitää yhteyttä valtuustoryhmiin, seurata kaupunginhallituksen konserni- ja suunnittelujaoston, kaupungin lauta- ja johtokuntien sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimintaa ja niiden päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä huolehtia kaupungin edunvalvonnasta ja kansainvälisistä suhteista yhteistyössä kaupunginjohtajan kanssa

edustaa kaupunkia koti- ja ulkomaisissa ja sidosryhmätilaisuuksissa

johtaa asioiden käsittelyä kaupunginhallituksen kokouksissa sekä

päätää kaupunginjohtajan lomista, koulutuksista, virkamatkoista ja niihin liittyvien ja muiden kaupunginjohtajaa henkilökohtaisesti koskevien menojen hyväksymisestä.

Vaikutus johtamisjärjestelmään kokonaisuuteen

Mikäli puheenjohtajamallin tai valiokuntamallin sijaan tarkastellaan johtosääntöjen keinoja, tulee tarkasteltavaksi lautakuntien ja johtokuntien määrä. Pienempi lauta- ja johtokuntien määrä mahdollistaa kaupunginhallituksen edustuksen toteutumisen muissa elimissä. Pienemmällä toimielinten määrällä tämä on mahdollista myös ilman pää- tai osa-aikaista luottamushenkilöasemaa.

Otsikot kunkin kaupungin hallintosäännöstä

Espoo	Läsnäolo- ja puheoikeudet Muut (kuin KH ja sen jaostot) toimielimet: ■ kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kaupunginhallituksen määräämä edustaja ■ kaupunginjohtaja ■ toimialajohtajat toimialoillaan sekä ■ esittelijä
Vantaa	Läsnäolo-oikeus toimielinten kokouksissa (ja oikeus osallistua keskusteluun): Lautakunta: ■ kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ja kaupunginhallituksen toimielimeen valitsemalla edustajalla sekä kaupunginjohtajalla. ■ lautakunnan jaoston kokouksessa lautakunnan puheenjohtajalla sekä kaupunginhallituksen jaostoon valitsemalla edustajalla
Tampere	Läsnäolo toimielinten kokouksissa ■ Pormestarilla ja konsernijohtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus kaikkien toimielinten kokouksissa ■ Toimielimeen nimetyllä kaupunginhallituksen edustajalla on läsnäolo- ja puheoikeus kyseisen toimielimen kokouksissa. ■ Tilajaryhmän johtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus tilaajalautakuntien kokouksissa. ■ Toimielimen tiedotusvastaavalla on läsnäolo- ja puheoikeus toimielimen kokouksessa.
Turku	Kaupunginhallituksen edustus muissa toimielimissä ■ Kaupunginhallitus voi määrätä edustajansa muihin toimielimiin. Edustajaksi voidaan määrätä kaupunginhallituksen jäsen tai varajäsen, kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtaja. Kaupunginhallitus voi määrätä edustajalle varaedustajan.
Oulu	Muiden toimielinten kokouksissa: ■ kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kaupunginhallituksen määräämä edustaja, ■ kaupunginjohtaja ■ apulaiskaupunginjohtajat toimialoillaan sekä ■ toimielimen puheenjohtajan ja esittelijöiden kokoukseen kutumat viranhaltijat ja asiantuntijat. Kaupunginhallituksen edustus muissa toimielimissä ■ Kaupunginhallitus voi määrätä edustajan ja varaedustajan lautakuntiin, niiden jaostoihin ja johtokuntiin. Edustajat ja varaedustajat määrätään kaupunginhallituksen varsinaisista ja varajäsenistä.

Jyväskylä

Läsnäolo toimielinten kokouksessa

muun (kuin KH) toimielimen kokouksessa

- kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajilla
- kaupunginhallituksen toimielimeen määräämällä edustajalla
- kaupunginjohtajalla
- asianomaisella toimialajohtajalla
- viestinnästä vastaavalla
- puheenjohtajan tai esittelijän erikseen kutsumalla asiantuntijalla.

Kaupunginhallituksen edustus muissa toimielimissä

- Kaupunginhallitus **voi määrätä** tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta muihin toimielimiin edustajansa, jolla on läsnäolo- ja puheoikeus toimielimen kokouksessa. Edustajaksi voidaan määrätä myös kaupunginhallituksen varajäsen.

Kuopio

Läsnäolo- ja puheoikeudet

- Muiden (kuin KH) toimielimien kokouksissa on jäsenten lisäksi läsnäolo- ja puheoikeus kaupunginhallituksen puheenjohtajalla, kaupunginjohtajalla ja kaupunginhallituksen määräämällä edustajalla.

Kaupunginhallituksen edustus muissa toimielimissä

- Kaupunginhallitus **voi määrätä** edustajansa muihin toimielimiin. Edustajaksi voidaan määrätä myös kaupunginhallituksen varajäsen tai kaupunginjohtaja.

Lahti

Läsnäolo kaupungin ja sen tytäryhteisöjen toimielinten kokouksissa

Kaupungin muut (kuin KH) toimielimet

- kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai tämän sijaisena varapuheenjohtaja taikka kaupunginhallituksen erikseen määrättynä edustajana kaupunginjohtaja tai toimialajohtaja johtamallaan toimialalla

Kouvola

Kaupunginhallituksen edustajat toimielimissä

- Kaupunginhallitus **nimeää** jäsenistään edustajansa eri toimielimiin. Edustajaa ei kuitenkaan nimetä tarkastuslautakuntaan ja keskusvaalilautakuntaan. Edustajaksi voidaan nimetä myös kaupunginhallituksen varajäsen.

Kaupunginhallituksen jaostokäytäntö

Kuntalain 30 § (Kunnan toimielimet) todetaan, että kunnassa on oltava valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Valtuusto voi lisäksi asettaa:

kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia tai niiden sijasta valiokuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä;

johtokuntia liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten;

jaostoja kunnanhallitukseen, lautakuntaan, valiokuntaan ja johtokuntaan.

Alla on taulukko suurimpien kaupunkien jaostoista. Yleisimmin Suomessa kunnanhallituksessa on yksi jaosto, henkilöstöjaosto.

Jaostot muissa suurimmissa kaupungeissa

Espoo	■ konsernijaosto ■ elinkeino- ja kilpailukykyjaosto ■ tila- ja asuntojaosto.	■ Tekninen lautakunta ■ tiejaosto ■ Opetus- ja varhaiskasvatuslautakunta ■ varhaiskasvatusjaosto ■ Sosiaali- ja terveyslautakunta ■ sosiaali- ja terveystieteiden jaosto ■ yksilöasioiden jaosto
Vantaa	■ yleisjaosto	■ Sosiaali- ja terveyslautakunta ■ jaosto ■ Opetuslautakunta ■ ruotsinkielinen jaosto ■ Tekninen lautakunta ■ yksityistiejaosto ■ Ympäristölautakunta ■ rakennuslupajaosto
Tampere	■ liiketoimintajaosto ■ henkilöstöjaosto	
Turku	■ konserni- ja suunnittelujaosto	■ Kasvatus- ja opetuslautakunta ■ ruotsinkielinen jaosto ■ varhaiskasvatus- ja perusopetusjaosto ■ lukio- ja ammattiopetusjaosto ■ Sosiaali- ja terveyslautakunta ■ yksilöjaosto

Oulu	■ konsernijaosto ■ kehittämisjaosto	■ Hyvinvointilautakunta ■ yksilöjaosto ■ Yhdyskuntalautakunta ■ joukkoliikennejaosto, ■ yhdyskuntajaosto
Kuopio	■ omistajaohjausjaosto	■ Kaupunkirakennelautakunta ■ tiejaosto ■ Terveys- ja perusturvalautakunta ■ yksityisasioiden jaosto
Jyväskylä		■ Kaupunkirakennelautakunta ■ joukkoliikennejaosto ■ tiejaosto ■ Rakennus- ja ympäristölautakunta ■ ympäristöterveysjaosto ■ Perusturvalautakunta ■ terveydenhuollon jaosto ■ yksilöasiainjaosto ■ (työllisyysjaosto oli vielä v. 2014)
Lahti	■ konserni- ja tilajaosto	■ Sosiaali- ja terveyslautakunta ■ sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto
Kouvola	■ konsernijaosto ■ henkilöstöjaosto ■ elinkeinojaosto	■ Maaseutulautakunta ■ yksityistiejaosto

Konsernijaoston rooli ja tehtävät

Yhtenä strategiaohjelman tavoitteena on konserniohjauksen tehostaminen ja selkeyttäminen. Yhtenä tavoitteeseen liittyvänä toimenpiteenä on konsernijaoston aseman selkiyttäminen ja vahvistaminen konserniyhteisöjen ohjauksessa.

johtosäätötasolla konsernijaoston asemaan ei ole tehty muutoksia, mutta konsernijaostolla on käytännössä aktiivinen rooli kaupungin tytäryhteisöjen ohjauksessa

- yhtiö- ja vuosikokouksia koskevat päätökset (nimeämiset, toimiohjeet jne.)
- yhteisöjä koskevan raportoinnin seuranta ja valvonta sekä yhteisökohtaiset ajankohtaiskatsaukset
- merkittävät ennakkosuostumusmenettelyn alaiset asiat

Kaupungin tytäryhtiöiden ja säätiöiden osalta konserniohjaukseen on olemassa lain-säädännön ja kaupungin omien ohjeiden pohjalta selkeät ja toimivat välineet. Kuntayhtymien osalta konserniohjaus on selvästi haasteellisempaa. Kuntayhtymien osalta toimiva ohjaus edellyttää äänileikkureiden johdosta jäsenkuntien yhteistä tahtotilaa. Eri-tyisen suuri ohjauksen haaste on niiden kuntayhtymien osalta, joissa on yhtymäko-kouksen sijaan yhtymävaltuusto (esimerkiksi HUS), johon kaupunki ei pysty kohdistama-an (muodollista) ohjaustaan.

Kaupungin konserniohjaukselle toimivuudelle kohdistuu aiempaa suurempia vaati-muksia vuoden 2015 alusta lukien kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyen toteu-tettujen yhtiöittämisten johdosta. Merkittävä määrä kaupungin omaisuutta siirtyi yh-tiöittämisessä kaupungin kilpailuilla markkinoilla toimivien tytäryhtiöiden omistuk-seen. Konserniohjauksella kaupungin tulee paitsi varmistaa kaupunkikonsernin koko-naisedun toteutuminen ja omaisuuserien huolellinen hoito myös mahdollistaa tytäryh-tiöidensä pärjääminen markkinoilla. Näiden tavoitteiden yhteensovittaminen voi olla ajoittain haastavaa.

Konsernijaoston toiminnan kehittäminen toimivaltaa lisäämällä olisi mahdollista. Konsernijaoston päätösvaltaa kaupungin tytäryhteisöjä koskevissa asioissa olisi mah-dollista lisätä. Käytännössä tällaisia asioita voisivat olla esimerkiksi osakekaupoista päättäminen, yhtiöasiakirjojen hyväksyminen ja yhtiöiden perustamisesta päättäminen sekä tytäryhteisökohtaisista omistajapoliittisista linjauksista ja strategiaohjelmaan kir-jatusta tytäryhteisöjen ns. salkutuksesta päättäminen.

Muut kaupunginhallituksen jaostot

Kaupunginhallituksen tietotekniikkajaosto aloitti toimintansa vuonna 2013. Jaoston toiminnasta on kokemusta vasta lyhyeltä ajalta, joten jaoston toiminnan hyödyllisyyttä ja vaikuttavuutta on vielä vaikea arvioida. Käytettävissä olevan vertailutiedon perus-teella vastaavaa tietotekniikkaan liittyvää toimielintä ei ole muissa kunnissa.

Johtamisen jaoston tehtävä on strategiaohjelman ja kaupunginhallituksen johto-säännön perusteella kertaluonteinen, joten jaostoa ei tarvita seuraavalla kaudella.

Muiden suurten kaupunkien vertailu osoittaa, että konsernijaoston lisäksi on jonkin verran käytössä elinkeinoihin, henkilöstöön tai yleissuunnitteluun liittyviä jaostoja.

Jaostojen vaikutus johtamisjärjestelmän kokonaisuuteen

Kaupunginhallituksen jaostojen tarvetta tulee arvioida kaupunginhallituksen ohjaus-tehtävän kautta. Jaostokäytännön tulee tukea eikä hajauttaa kaupunginhallituksen johtamistehtävää. Jaostojen tarve liittyy käsiteltävien asioiden määrään ja laatuun. Jaostokäytäntö liittyy myös toimivallan jakoon kaupunginhallituksen ja muiden toimie-limien välillä.

Johtamisjärjestelmässä jaostojen rooli on myös yhteydessä lauta- ja johtokuntien toimi-valtaan ja määrään. (Lauta- ja johtokunnista kaupunginhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden määrä ja laatu)

Lautakuntien toimiala ja määrä

Helsingin organisaatiossa vuonna 2015 on 15 lautakuntaa, 10 johtokuntaa ja 1 toimikuntaa, yhteensä 26 toimielintä kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston lisäksi. Vain teknisen palvelun lautakunnalla ja kulttuuri- ja kirjastolautakunnalla on ohjattavana useampia kuin yksi virasto.

Muissa suurissa kaupungeissa lautakuntien määrä on selvästi pienempi. (Suurten kaupunkien johtamisjärjestelmien vertailu, Joja 24.3.2014).

Helsingissä on kuluvalle valtuustokaudella 2013–2016 selvitetty strategiaohjelman mukaisesti teknisen puolen organisaatiota ja kulttuuripuolen organisaatiota. Kaupunginhallitus on merkinnyt molemmat selvitykset tiedoksi ja kehottanut johtamisen jaostoa ottamaan ne huomioon valmistellessaan esitystä johtamisjärjestelmän uudistamiseksi.

Teknisen sektorin organisaatio

Kaupunginhallitus päätti 9.6.2014 merkitä tiedoksi teknisen sektorin virastorakenteiden ja toimintamallien uudistamisen aikataulusuunnitelman. Samalla kaupunginhallitus kehotti kaupunginhallituksen johtamisen jaostoa huomioimaan työssään tarpeet teknisen sektorin virastorakenteiden ja toimintamallien uudistamisesta ja tekemään tarvittavat esitykset kaupunginhallitukselle.

Teknisen puolen virasto- ja vastuurakenteen perusselvitystyöryhmä kartoitti syksyllä 2013 erityyppisiä yhteisten prosessien haasteita ja kehittämiskohteita. Lautakuntien toimivaltaan ja määrän liittyviksi haasteiksi ja kehittämiskohteiksi tunnistettiin erityisesti päätöksenteon päällekkäisyydet sekä kaupungin kokonaisedun määrittäminen. Lisäksi niillä on vaikutusta prosessien läpimenoaikoihin ja peräkkäisten työvaiheiden yhteensovittamiseen.

Samaan kokonaisprosessiin liittyviä asioita päätetään eri lautakunnissa prosessin eri vaiheissa. Yhtenä esimerkkinä on liikennesuunnitelmien ja katusuunnitelmien valmisteluprosessi ja päätöksenteko. Kaupunkisuunnittelulautakunta päättää liikennesuunnitelmista, jotka toimivat katusuunnittelun lähtökohtana. Yleisten töiden lautakunta päättää katusuunnitelmista. Katusuunnitelmavaiheessa liikennesuunnittelullisia kysymykset on avattu uudestaan ja mm. edellytetty liikennesuunnitelmassa esitettyjen ratkaisujen uudelleen käsittelyä kaupunkisuunnittelulautakunnassa. Lisäksi molemmilla lautakunnilla on oma roolinsa katuinvestointien ja liikennejärjestelyinvestointien ohjelmoinnissa. Sama virastorajat ylittävä ongelma korostuu myös talousarvioehdotuksen laadinnassa. Talousarvioehdotuksen tekee yleisten töiden lautakunta, mutta ehdotuksen liikennejärjestelyiden toteutuksesta laatii kaupunkisuunnittelulautakunta.

Useamman lautakunnan käsitellessä samaa asiaa kaupungin kokonaisedun määrittäminen hämärtyy. Osapuolten pyrkimys omalta kannaltaan parhaaseen lopputulokseen voi olla kokonaisuuden kannalta tehotonta. Esimerkiksi elinkaarikustannuksia kaavoituksesta ylläpitoon ei mietitä kokonaisuutena. Osapuolet voivat myös asettaa toisilleen vaatimuksia, jotka kasvattavat kokonaiskustannuksia.

Teknisen puolen raportin pohjalta voidaan arvioida, että lautakuntien määrää vähentämällä ja yksittäisen lautakunnan toimivaltaa lisäämällä päätöksenteon päällekkäisyyksiä voidaan vähentää, prosessien läpimenoaikoja lyhentää ja peräkkäisten työvaiheiden yhteensovittaminen sujuvoituu.

Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen mahdollisuus ohjata pienempää lautakuntamäärää paranee, jolloin kaupungin kokonaisedun määrittäminen helpottuu.

Kulttuuritoimen organisaatio

Kaupunginhallitus käsitteli kulttuuritoimen selvitysryhmän raporttia 12.1.2015 kokouksessaan ja lähetti raportin tiedoksi kaupunginhallituksen johtamisen jaostolle ja kehotti jaostoa ottamaan kulttuurialojen päätöksenteko- ja organisaatorakenteen uudistamisen osaksi johtamisjärjestelmän uudistamista.

Kulttuuritoimen selvitysryhmä kartoitti kaupunginkirjaston, kaupunginmuseon, taidemuseon ja kaupunginorkesterin toimintaa sekä nuorisosiainkeskuksen kulttuurista toimintaa. Tällä hetkellä kaupungin kulttuuriorganisaatiot sijaitsevat hajallaan kaupunkihallinnossa. Selvitysryhmä esitti raportissaan 31.3.2014 kaupunginmuseon ja taidemuseon johtokuntien yhdistämistä sekä uusien toimintamallien käyttöönottoa ja jatko selvitysten käynnistämistä.

Kulttuuri- ja kirjastolautakunta (16.9.2014) esitti raporttia koskevassa lausunnossaan, että Helsingin kulttuuritoiminnan kokonaisnäkemys vahvistamiseksi on tarpeen käynnistää organisaatiouudistus yhden lautakunnan mallin pohjalta. Muut asiasta lausuneet lauta- ja johtokunnat esittivät nykytilan säilyttämistä, pl. kaupunginmuseon johtokunta, joka kannatti yhteistä museojohtokuntaa.

Suomen suurimmissa kaupungeissa on hyvin vaihtelevat kulttuurin päätöksenteko- ja organisaatorakenteet. Kulttuuritoimen selvitysryhmän väliraportin (s. 48–50) perusteella voidaan todeta, että muissa suurissa suomalaisissa kaupungeissa kulttuuripuolen päätöksentekorakenne on keskittyneempi kuin Helsingissä.

Vuonna 2012 selvityksessä mukana olevien organisaatioiden päätöksentekoelimet (lautakunnat, johtokunnat ja hallitukset) kokoontuivat n. 50 kertaa. Lisäksi jaostojen kokouksia pidettiin 11 kertaa. Päätöksiä annettiin 490 ja lausuntoja 90 kappaletta. Eniten kokouksia ja päätöksiä oli kulttuuri- ja kirjastolautakunnalla (11 kokousta, 181 päätöstä) sekä nuorisolautakunnalla (11 kokousta ja 116 päätöstä). Johtokunnilla kokouksia oli 3 (orkesteri) tai 11 (taidemuseo ja kaupunginmuseo). Kunnallista kulttuuritoimintaa (pl. nuorisotoimi) käsitteleviä kokouksia oli 33, päätöksiä 374 kpl. (Kulttuuritoimen selvitysryhmän raportti 31.3.2014.)

Sosiaali- ja terveyslautakuntien yhdistäminen

Lautakuntien yhdistäminen ei lisää merkittävästi lautakunnassa käsiteltävien asioiden määrää, koska suuri osa asioista on päällekkäisiä. Esimerkiksi sosiaalilautakunta käsiteli 435 asiaa vuonna 2012 ja terveyslautakunnassa asioita oli 306. Vuonna 2013 sosiaali- ja terveyslautakunnassa käsiteltiin 453 asiaa ja vuonna 2014 asioita oli 445.

Lautakuntien toimialan ja määrän vaikutus johtamisjärjestelmään

Lautakuntien toimiala ja määrä on yhteydessä moniin johtamisjärjestelmän osatekijöihin:

puheenjohtajamalliin
valiokuntamalliin
kaupunginjohtajamalliin
kaupunginhallituksen rooliin
päätoimisiin tai osa-aikaisiin luottamushenkilöihin
virasto-organisaatioon
johtamisen kokonaisuuteen

Jos Helsingissä siirrytään valiokuntamalliin lautakuntien ja johtokuntien määrän vähentäminen on välttämätöntä.

Kaupunginhallituksen ohjausroolin toteutuminen on edellä yhdistetty pienempään lautakuntien määrään.

Lautakuntien toimialojen siiloutuminen on monissa kaupunginvaltuuston keskusteluissa ja kaupunginhallituksen ohjausdokumenteissa todettu.

Toimialarajat ylittävien asiakaslähtöisten palvelujen ja prosessien kehittämisessä on vaikea edetä nykyisessä kymmenien lauta- ja johtokuntien mallissa, kun kokonaisnäkemys pirstoutuu.

Poliittinen johtaminen ja valmistelu

Valtion puolella johtamismallien vaihtoehtojen pohdinnassa on kiinnitetty huomiota käytyyn keskusteluun valmistelun ohjauksesta toimialoilla. Hallintolain 2. luvussa kuvattujen hallinnon oikeusperiaatteiden soveltaminen käytännössä perustelee puolueettoman asioiden valmistelun ja operatiivisen johtamisen erottamista poliittisten arvovalintojen kautta tehtävästä esittelystä ja päätöksenteosta. Virkavalmistelu raamittaa tosiasiatietojen pohjalta sisällöllisen liikkumavaran, jonka puitteissa päätökset tulisi tehdä.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on vuonna 2014 viitannut Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksissa ja erillisselvityksissä toistuvasti esitettyyn näkemykseen, että poliittisesti motivoitu ohjaus on johtanut lainvalmistelutyön laadun heikentymiseen.

https://www.vtv.fi/files/3637/3_2013_Selvitys_lainvalmistelun_laadusta_ja_kehittamistarpeista.pdf ; myös TrVM 10/2013 vp

Lisäksi Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015—2018 toteaa:

Ministereiden esikunnat

Valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään VaVM 9/2013 vp, että ministereiden esikuntien koko on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Valiokunta toistaa huolensa, että ministereiden esikuntien rooli ei saa hämärtää virkamiesvastuulla tapahtuvaa virkamiesvalmistelua ja valmistelun yhteyttä ministeriin. Vaalien jälkeen nimitettävän hallituksen onkin syytä huolellisesti harkita valtiosihteeri- ja erityisavustajajärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja suuruutta. On myös tärkeää, että ministerit tehostavat eduskunnan ja eduskuntaryhmien osallisuutta asioiden valmistelussa. Valiokunta käsittelee seuraavassa eräitä julkisen talouden suunnitelman painotuksia. Eri hallinnonaloja koskeviin kysymyksiin valiokunta palaa tarkemmin käsitellessään vuoden 2015 talousarvioesitystä.

Valtion keskushallinnon uudistuksen KEHU-hankkeen loppuraportissa on ministeriöiden johtamismallin tavoitteeksi ehdotettu strategisen poliittisen johtamisen sekä valmistelun ja toimeenpanon johtamisen selkeyttämistä. (s. 17):

Luodaan koko valtioneuvostoon ja kuhunkin ministeriöön mahdollisimman yhdenmukainen johtamismalli, jossa virkamiesvalmistelu tapahtuu yhdenmukaisesti ja koordinoitusti ja siihen kytkeytyvä poliittinen linjaaminen ja päättäminen samalla tavalla.

Ministeriön työjärjestyksessä säädetään ministeriön johtoryhmätyöskentelyn periaatteista. Ministeriöissä on sekä ministerin vetämä ministeriön johtoryhmä että kansliapäällikön vetämä johtoryhmä.

Johtoryhmien agendoja selkeytetään: Ministerin vetämällä ministeriön johtoryhmällä on kokonaisvastuu ministeriön strategisesta toiminnasta, lainsäädännöstä ja tuloksellisuudesta. Kansliapäällikön johtoryhmällä on puolestaan operatiivinen vastuu ministeriön ja sen hallinnonalan käytännön toiminnasta ja asioiden valmistelusta, täytäntöönpanosta ja seurannasta sekä poliittisella tasolla päätettyjen asioiden yhteensovittamisesta.

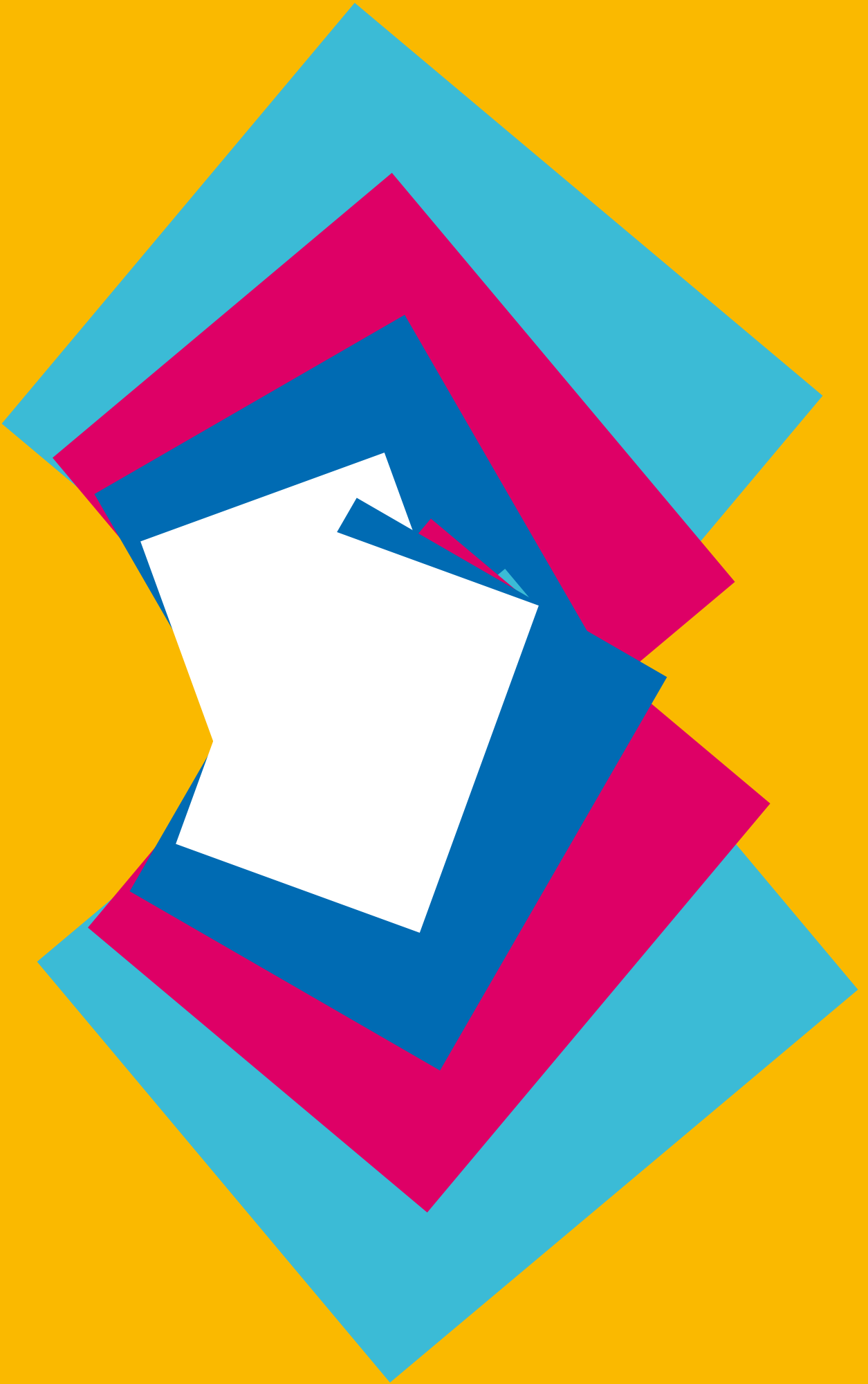
Ministeriön johtoryhmässä käsiteltävät asiat valmistellaan kansliapäällikön johtoryhmässä.

Mikäli ministeriössä on poikkeuksellisesti useampi ministeri, lähtökohtana on, että ministerin vetämän ministeriön johtoryhmän lisäksi toimii kaikkien ministereiden yhteinen johtoryhmä.

Ministerin poliittiselle avustajalle, ml. poliittiselle valtiosihteerille, mikäli ministeriössä sellainen on, annetaan läsnäolo- ja osallistumisoikeus kansliapäällikön vetämiin johtoryhmiin tiedonkulun edistämiseksi. Poliittisen avustajan ei kuitenkaan tule toimia johtoryhmässä ohjaavassa roolissa.

Vältetään moniportaisia ministeriön sisäisiä johtamisjärjestelmiä.

<http://vm.fi/documents/10623/1107144/Parlamentaarisen+KEHU-komitean+mietint%C3%B6.pdf/e4686ee5-db44-4519-a872-4b7c26f62af5>



Kaupunginjohtajamalli

Helsingin haasteet

Kaupunginjohtajamallin haasteita Helsingissä ovat

Kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat ovat viranhaltijoita, joiden valintaprosessin poliittisuudesta on julkisuudessa käyty kriittistä keskustelua

Kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien seitsemän vuoden määräaikaiset kaudet perustuvat vuonna 1994 tehtyyn linjaukseen, jota ei ole uudelleenarvioitu

Poliittisen ja operatiivisen johtamisen roolia ja vaatimuksia ei ole uudelleenarvioitu, vaikka kaupungin poliittinen, lainsäädännöllinen ja palvelutuotannon toimintaympäristö on muuttunut

Apulaiskaupunginjohtajien vaihtuminen kesken seitsemän vuoden kauden vaalien välillä on keskusteluttanut valtuustoryhmiä

Uudistamisen vaihtoehdot

Kaupunginjohtajien kausien pituus

Helsingissä kaupunginhallitus on 24.10.1994 tehnyt päätöksen johtavien viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkaamisesta kaupungin palvelukseen määräajaksi. Tuolloin päätettiin kaupunginjohtajien ja apulaiskaupunginjohtajien sekä virastojen ja laitosten päälliköiden valitsemisesta virkaan seitsemän vuoden määräajaksi.

Virastojen ja laitosten päälliköiden virkasuhteet vakinaistettiin kaupunginvaltuuston päätöksellä 9.6.2004.

Kaupunginhallitus totesi 23.1.2012 kaupunginjohtaja Jussi Pajusen virkasuhteen päättyvän 31.5.2012 ja päätti julistaa kaupunginjohtajan viran haettavaksi seitsemän vuoden määräajaksi. Esittelijä perusteluissa vs. Kj katsoi edelleen tarkoituksenmukaiseksi, että kaupunginjohtaja valitaan seitsemän vuoden määräajaksi Khn 24.10.1994 hyväksymien periaatteiden mukaisesti.

Suurimmissa kaupungeissa kaupunginjohtajien (ja toimialajohtajien) kausien pituutta ei yleensä ole rajattu. Poikkeuksena on Jyväskylä, jossa syksyllä 2014 valittu uusi kaupunginjohtaja valittiin kahdeksan vuoden määräajaksi.

Espoo

Toistaiseksi

Olli Isotalon valinta kaupunginvaltuusto 23.3.2015

- Virka täytetään vakinaisesti 1.8.2015 lukien ja palvelussuhde on voimassa toistaiseksi.

Vantaa

Toistaiseksi (vrt. Kari Nenonen kaupunginvaltuusto 14.11.2011, Jaakko Niinistö kaupunginvaltuusto 26.1.2015)

Vantaan kaupunginvaltuusto 14.11.2011

- e) todeta, että kaupunginjohtaja valitaan toistaiseksi voimassaolevaan virkasuhteeseen ja
- f) todeta, että virkaan valitun kanssa tehdään kaupunginjohtajasopimus, jonka kaupunginhallitus hyväksyy.

Turku

Toistaiseksi

Kaupunginvaltuusto on tehnyt 23.1.2012 § 15 Turun kaupungin hallinnonjärjestämispäätöksen. Hallinnonjärjestämispäätöksen linjausten mukaisesti Turun kaupungissa on 1.1.2013 lukien kaupunginjohtajan virka ja lisäksi yksi apulaiskaupunginjohtajan virka. Kaupunginjohtajan virka tulee julistaa haettavaksi 1.1.2013 lukien.

Päätöksen mukaan molemmat kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja valitaan toistaiseksi. Ennen tätä päätöstä kaupunginjohtajat olivat määräaikaisia.

Oulu

Matti Pennanen valittiin 2007. Ilmeisesti siis toistaiseksi.

Jyväskylä

Kaupunginhallitus 19.5.2014:

- Kaupunginjohtajan virka esitetään täytettäväksi kahdeksan (8) vuoden määräajaksi (Äänestettiin. Vaihtoehtoina olivat 8 vuotta, 6 vuotta ja toistaiseksi).
- Kaupunginvaltuusto 10.11.2014: Kaupunginjohtaja valittiin kahdeksan vuoden määräajaksi.

Kuopio

Petteri Paronen ollut elokuusta 2001 lähtien. Ilmeisesti siis toistaiseksi.

Lahti

Juhani Myllyvirta valittiin 26.3.2007. Ilmeisesti siis toistaiseksi.

Kouvola

Lauri Lamminmäki valittiin tuli 2009. Ilmeisesti siis toistaiseksi.

Valtion muutos

Valtion järjestelmässä on tapahtumassa muutoksia. Valtion virkamieslaki uudistuu ja ylimmän johdon virkoihin nimitetään jatkossa viiden vuoden määräajaksi. Keskushallinnon uudistamisen kokonaisuuteen kuuluva ylimmän virkamiesjohdon uudistus toteutuu valtion virkamieslain uudistamisella. Uudistus koskee n. 120 valtionhallinnon ylintä virkamiestä. Ylimmän johdon erityisinä kelpoisuusvaatimuksina ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Kelpoisuusvaatimukset säädetään jatkossa valtion virkamieslaissa eri hallinnonalojen lakien tai asetusten sijaan.

http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ylimman-johdon-virkoihin-nimitetaan-jatkossa-viiden-vuoden-maaraajaksi

Kaupunginjohtajan kauden pituuden vaikutus johtamisjärjestelmään

Kaupunginjohtajamallin eri vaihtoehdot liittyvät aina poliittisen johtamisen mallin valintoihin. Kaupunginjohtajamallia tulee kokonaisuudessa tarkastella suhteessa luottamushenkilöiden rooliin. Erityisesti valinta päätoimisten tai osa-aikaisten luottamushenkilöiden käytöstä vaikuttaa kaupunginjohtajan rooliin ja apulaiskaupunginjohtajien tai toimialajohtajien määrään.

Kaupunginjohtajan kauden pituus vaikuttaa johtamisen lyhyt- tai pitkäjänteisyyteen. Suurissa kaupungeissa on nyt käytössä vain vähän määräaikaissuusia. Mikäli määräaikaissuutta käytetään, on aika yli valtuustokauden pituinen. Suuren kaupungin johtamisessa neljässä vuodessa ei ole mahdollista viedä läpi suuria muutoksia. Tämä vaikuttaa tehtävän haastavuuteen ja mahdollisesti siihen, kuka tehtävään hakeutuu.

Lyhyemmän kauden riskinä on johtamisen lyhytjänteisyys.

Toistaiseksi tehtävään valittavalla kaupunginjohtajalla on mahdollisuus tasapainottaa johtamisen aikajänteitä, mikäli päädytään päätoimisiin luottamushenkilöihin.

Kaupunginjohtajamallin poliittisuuden julkilausuminen

Menettely tarkoittaisi nykymallin jatkamista. Vaihtoehtona on nykymenettelyn muuttaminen siten, että kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien kausi olisi valtuustokauden mittainen.

Kaupunginjohtaja voidaan valita määräajaksi suoraan kuntalain 41 §:n nojalla. Apulaiskaupunginjohtaja voidaan valita määräajaksi viranhaltijalakiin perustuen, koska tehtävän luonteen voidaan katsoa edellyttävän määräaikaista virkasuhdetta.

Apulaiskaupunginjohtajien rooli, toimialojen määrä sekä johtamisen käytännöt ja vahvuus

Suurissa kaupungeissa apulaiskaupunginjohtajien määrä on vähentynyt ja monet kaupungit ovat siirtyneet toimialajohtajamalliin. Vertailu on esitelty jäljempänä kohdassa toimialamalli.

Apulaiskaupunginjohtajien rooli on siirtynyt toimialajohtajien rooliin suuntaan, joten vertailua Helsingin malliin ei voi tehdä.

Mikäli johtamisjärjestelmässä tarkastellaan jatkamista nykyisellä kaupunginjohtaja- ja apulaiskaupunginjohtajamallilla tulee ensisijaisesti uudelleenarvioitavaksi toimialojen jakautuminen ja määrä.

Johtamisen käytännöissä ja vahvuudessa tulee arvioitavaksi kaupunginhallituksen johtosäännössä määritellyt tehtävät.

Apulaiskaupunginjohtajien vaikutus johtamisjärjestelmän kokonaisuuteen

Apulaiskaupunginjohtajien rooli liittyy poliittisen johtamisen malliin ja erityisesti päätoimisten luottamushenkilöiden käyttöön.

Kaupunginjohtajien valintamenettely ja pätevyysvaatimukset

Useimmissa suurimpien kaupunkien hallintosäännöissä tai kaupunginhallituksen johtosäännöissä ei ole määritelty kaupunginjohtajien tai toimialajohtajien pätevyysvaatimuksia (Espoo, Vantaa, Turku, Oulu ja Jyväskylä). Jos ne ovat määritelty, niin määrittely on niukka (Kuopio, Lahti, Kouvola ja Jyväskylä/toimialajohtajat). Käytännössä tämä tarkoittaa ylempää korkeakoulututkintoa ja hyvää perehtyneisyyttä kunnallishallintoon.

Liite: Kaupunginjohtajien pätevyysvaatimukset suurimmissa kaupungeissa sivu 73.

Pormestarimalli

Kuntalain 44 § Pormestari toteaa:

Pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Pormestarin valitsee valtuusto. Pormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. Valtuusto voi päättää, että pormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu. Henkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan pormestariksi.

Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi ja toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia. Jos vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Pormestarin valitsemisen suoralla kansanvaalilla mahdollistavaa lainsäädäntöä työstehtään valtiovarainministeriössä. Kunta- ja aluehallinto -osastolla on toiminut 25.4.2014 – 31.3.2015 Pormestarin suoran vaalin ja alueellisen toimielimen vaalin valmistelun organisoinnin valmisteluryhmä, jonka tehtävänä on ollut valmistella ehdotukset niistä säädosmuutoksista, joita pormestarin valinta suoralla vaalilla ja alueellisen toimielimen valinta vaalein edellyttäisivät kuntalakiin ja vaalilakiin. Suoran pormestarivaalin osalta arvioitavia seikkoja ovat olleet mm. pormestarin asema, tehtävät ja toimivalta sekä vaikutukset kunnan toimielinten asemaan. Tavoitteena on ollut valmistella ehdotetut lainsäädäntömuutokset siten, että ne voivat tulla voimaan vuonna 2016. Esitykset lähtevät lausuntokierrokselle huhtikuun 2015 aikana. Lausuntoaika päättyy 31.8.2015.

Pormestarimallista on kokemuksia suurista kaupungeista vain Tampereelta. Tampereen mallista on laaja dokumentaatio ja johtamisen jaosto on tutustunut malliin paikan päällä.

Tampereen pormestarimallin arviointia vaikeuttaa, että malli on vahvasti kytköksissä tilaaja-tuottajamalliin.

Pormestarimallia on tutkittu viime vuosina muissakin suurissa kaupungeissa, mutta sitä ei ole otettu käyttöön.

Espoo: Tutkittiin 2010 (-2011), ei otettu käyttöön

Vantaa: Tutkittiin 2010 - 2012, ei otettu käyttöön

Turku: Tutkittiin 2011 - 2012, ei otettu käyttöön

Oulu: Valtuussopimus 2013 – 2016: tilaaja-tuottajamallista siirrytään elämäntaakamalliin ja sen mukaiseen johtamisjärjestelmään

Kaupunginhallitus 8.12.2014, johtamisjärjestelmän jatkovalmistelu:

- Kaupunginhallituksen puheenjohtajan toimi on kokopäiväinen
- Pääprosessien lautakuntien puheenjohtajat ovat puolipäiväisiä
- Apulaiskaupunginjohtajien ja hallintojohtajan tehtävänimikkeistä luovutaan valtuustokauden 2017 alkaessa.

Lahti: Tutkittiin 2011 - 2012, ei otettu käyttöön

Jyväskylä: Tutkittiin 2009 – 2013 ("Uuden sukupolven organisaatio"), ei otettu käyttöön. Tutkittiin 2014 (Ylimmän johdon johtamismallin uudistaminen 2014), ei otettu käyttöön

Tampereen Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta -asiakirjassa todetaan pormestarin roolista (30.1.2012 Khs, Päivitetty tekniset muutokset 19.3.2013):

Kaupungin toimintamallissa pormestari johtaa kaupunkiorganisaatiota. Konsernihallinto tukee pormestaria tässä johtamistehtävässä. Konsernijohtoon kuuluvat pormestarin ja kaupunginhallituksen lisäksi hallinto- ja hyvinvointipalvelu-, talous- ja liiketoiminta sekä kaupunkikehitysryhmien johtajat. Palveluiden järjestämisestä ja niiden tilaamisesta vastaavat apulaispormestareiden johtamat lautakunnat. Näitä tukee konsernihallintoon kuuluva tilaajaryhmä. Palvelutuotannosta vastaavat johtokunnat. Kunkin johtokunnan alaisena toimii tuotantojohtaja tai toimitusjohtaja, joka vastaa johtokunnan alaisen organisaation johtamisesta. (Tampereen kaupunki 2011, s.3, Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta)

<http://www.tampere.fi/material/attachments/h/656hBZgZo/hyvajohtamisjahallintotapa.pdf>

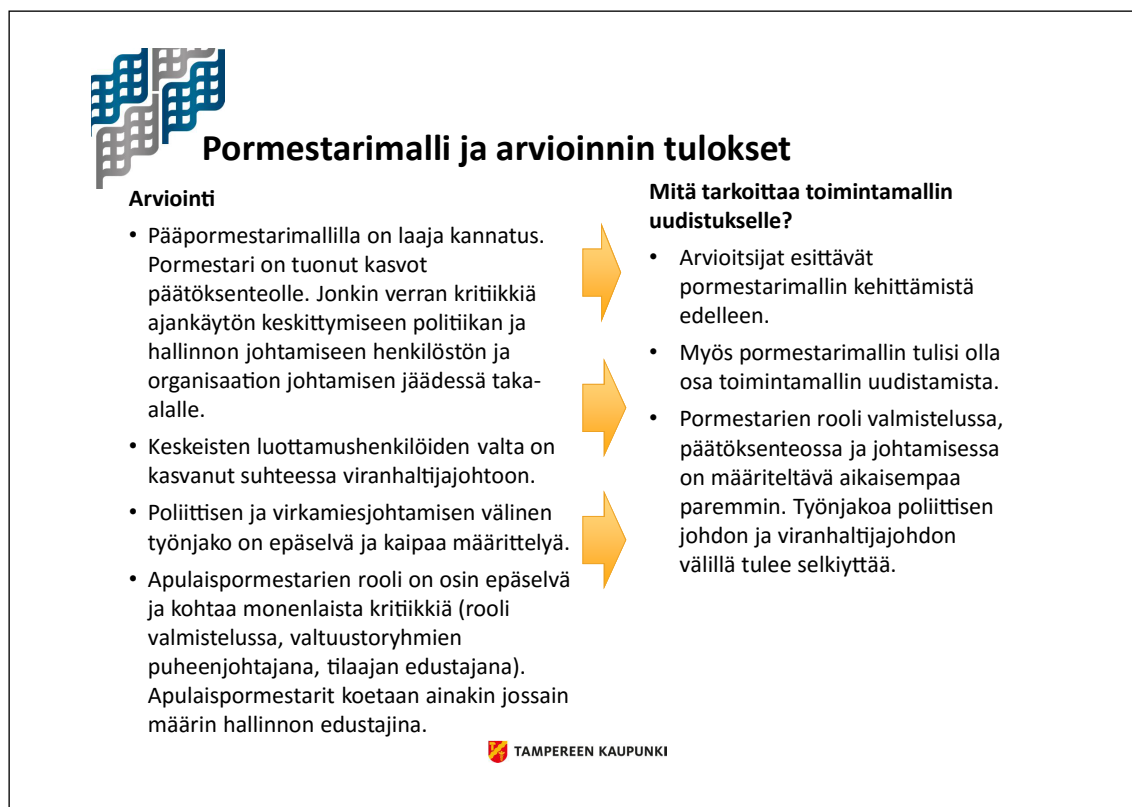
Tampereen toimintamallin arviointi

Pormestarimallista on kokemusta Tampereelta. Koska Tampereen toimintamalliin sisältyy kiinteästi tilaajatuottaja-malli ja asiakaslähtöiseen prosessiajatteluun on pormestarimallin suoria vaikutuksia haastava arvioida.

Tampereen yliopisto toteutti arvioinnin vuoden 2014 aikana. Arvioinnin kohteena oli Tampereen toimintamalli laajasti. Tutkimuskysymyksinä oli toimintamallin vaikutukset: kaupungin talouteen, kaupungin johtamiseen, hallintoon ja päätöksentekoon, kaupungin henkilöstölle, asiakkaille ja sidosryhmille, palvelujen kehittämislle ja innovatiivisuudelle sekä kaupunkilaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle.

Pormestarimallin arvioinnin tulosten yhteenveto on kuvassa 10.

Kuva 10. Tampereen pormestarimallin arviointi.
Tampere 2017 –projektin 23.3.2017 seminaarin aineistot.



Toimialajohtajamalli

Useimmissa suurimmissa kaupungeissa on käytössä toimialamalli. Jyväskylä siirtyi toimialamalliin tänä vuonna ja Oulu tulee siirtymään seuraavan valtuustokauden alussa. Kouvolan mallia voitaneen myös pitää toimialamallina, vaikkakin siellä on yksi apulaiskaupunginjohtaja. Ns. kaupunginjohtajamalli on Helsingin lisäksi Vantaalla.

Espoo:

Toimialamalli: kaupunginjohtaja + 4 toimialajohtajaa

Vantaa:

Kaupunginjohtajamalli: kaupunginjohtaja + 5 apulaiskaupunginjohtajaa

Turku:

Toimialamalli: kaupunginjohtaja, 1 apulaiskaupunginjohtaja, 5 toimialajohtajaa

Oulu:

Nykyinen: kaupunginjohtajamalli: kaupunginjohtaja + 3 apulaiskaupunginjohtajaa

Tuleva: Toimialamalli: Kaupunginvaltuuston poliittiset ryhmät sopivat 10.11.2014 valtuustosopimuksen tarkennuksessa seuraavaa:

Oulun kaupunki ottaa käyttöön uuden johtamisjärjestelmän valtuustokauden 2017 alkaessa. Tässä yhteydessä apulaiskaupunginjohtajien ja hallintojohtajan tehtävänimikkeistä luovutaan. Kaupungin virkajohdon valinnat suoritetaan ilman poliittisia mandaattipaikkoja.

Lahti:

Toimialamalli: kaupunginjohtaja + 4 toimialajohtajaa

Jyväskylä:

Toimialamalli 1.3.2015 alkaen: kaupunginjohtaja + 3 toimialajohtajaa ja kansliapäällikkö ("rinnastuu asemassaan toimialajohtajiin")

Ennen: kaupunginjohtaja + 2 apulaiskaupunginjohtajaa

Kuopio:

Toimialamalli: kaupunginjohtaja + 3 palvelualuejohtajaa

Kouvola:

Toimialamalli: kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja (hyvinvointipalvelujen toimialajohtaja), 2 johtajaa (tekninen johtaja, talous- ja rahoitusjohtaja)

Toimialamallin vaikutus johtamisjärjestelmän kokonaisuuteen

Toimialamalli osana poliittiseen johtamisen mallia liittyy valintaan ylimmän johdon ja erityisesti apulaiskaupunginjohtajien poliittisuudesta. Apulaispormestarimallissa johtajan rooli on poliittinen ja asema päätoiminen luottamushenkilö. Apulaiskaupunginjohtajamallissa johtajan asema on viranhaltija, mutta valintaperuste voi olla sekä poliittinen että ammattijohtajuuteen perustuva tai näiden yhdistelmä. Toimialajohtajamallin periaatteena on, että johtajan asema on viranhaltija ja valintaperusteena on ammattijohtajuus.

Toimialamalli liittyy poliittisen johtamisen malliin ja sulkee pois apulaiskaupunginjohtajamallin. Toimialamalli yhdistettynä poliittisen johtamisen vahvistamiseen luo mahdollisuuden selkeyttää luottamushenkilöjohdon ja virkajohdon työnjakoa.

Apulaiskaupunginjohtajan ja toimialajohtajan roolien eroa voidaan tarkastella eri kaupunkien johtosääntöjä vertailemalla. Eri kaupunkien käyttämien mallien poliittisuuden ja ammattijohtajuuden arviointi on haastavaa.

Toimialamallissa johtaja ratkaisu on vain osa johtamisjärjestelmän kokonaisuutta. Osana operatiivisen organisaation toimintamallia toimialamalli liittyy tavoitteeseen ratkaista eri toimialojen välisten palvelujen siiloutumista. Kokoamalla palveluja ja palvelukokonaisuuksia yhden toimialajohdon alle pyritään parantamaan asiakaslähtöisyyttä ja kokonaisuuden hallintaa. Tämän voidaan tulkinta olevan yksi keskeinen syy, miksi monet suurista kaupungeista ovat siirtyneet toimialamalliin. Asiaa tarkastellaan muistiossa jäljempänä operatiivisen organisaation kohdalla.

Nykytilanteen reunaehdot kaupunginjohtajamallin uudistamiselle

Kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat on valittu virkaansa seitsemän vuoden määräaikaan virkasuhteisiin.

Mikäli kaupungin johtamisjärjestelmää uudistetaan vuonna 2017 siten, että uudistus muuttaa apulaiskaupunginjohtajien tehtäviä, tämä vaikuttaa niiden apulaiskaupunginjohtajien asemaan, joiden määräaikainen virkasuhde päättyy uudistuksen jälkeen.

Kaupungin johtamisjärjestelmän uudistaminen voi vaikuttaa niiden apulaiskaupunginjohtajien asemaan, joiden määräaikainen virkasuhde jatkuu vuoden 2017 jälkeen.

Nykyisen kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötointa johtavan apulaiskaupunginjohtaja virkasuhde päättyy 30.6.2017, rakennus- ja ympäristötointa johtavan apulaiskaupunginjohtajan virkasuhde päättyy 1.9.2017, sosiaali- ja terveystointa johtavan apulaiskaupunginjohtajan (virkavapaalla) virkasuhde päättyy 15.8.2018 ja sivistystointa johtavan apulaiskaupunginjohtajan virkasuhde päättyy 31.5.2019. Myös kaupunginjohtajan määräaikainen virkasuhde päättyy 31.5.2019.

Kuntalain 41 §:n 4 momenttiin sisältyy säännökset kaupunginjohtajan asemasta siirryttäessä pormestarimalliin. Jos kaupunginjohtajan virka on täytettynä pormestarin toimikauden alkaessa, valtuusto siirtää viranhaltijan soveltuvaan toiseen virkaan tai työsuhteeseen. Palvelussuhteen edut eivät saa olla epäedullisemmat kuin kaupunginjohtajan virkaan kuuluneet edut.

Apulaiskaupunginjohtajien asemasta ei ole vastaavaa nimenomaista säännöstä. Tarvittaessa apulaiskaupunginjohtajiin sovelletaan viranhaltijalain 24 §:n 1 momentin yleissäännöstä:

Viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana, jos hänen asemansa toistaiseksi otettuna tai määräaikaisena viranhaltijana ei muutu ja perusteena on toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy ja hänen varsinainen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa taikka siirtoon on muu hyväksyttävä syy ja viranhaltija on antanut siirtoon suostumuksensa.

Operatiivisen johtamisen malli ja organisaatio

Helsingin haasteet

Operatiivisen johtamisen mallin ja organisaation haasteita Helsingissä ovat

Palvelutuotannon laajuus ja monipuolisuus

Virastojen ja liikelaitosten sekä tytäryhteisöjen suuri määrä

Poliittisen ohjauksen ja operatiivisen ohjauksen optimaalinen toteutuminen

Toiminnan kustannustehokkuus

Uudistamisen vaihtoehdot

Virastojen toimiala ja määrä

Teknisen puolen organisaatio

Teknisen puolen virasto- ja vastuurakenteen perusselvitystyöryhmän loppuraportin yhtenä johtopäätöksenä todettiin, että rakennuttamisen osalta virasto- ja vastuurakenne on hajautunut. Teknisen sektorin uudistamistarpeita selvittävä työryhmä totesi keväällä 2014, että sekä rakennuttamisessa että ylläpidossa toimijoiden koonti yhteen tehostaisi toiminnon suorittamista ja vähentäisi sen haavoittuvuutta. Rakennuttamista teettäviä virastoja ovat asuntotuotantotoimiston lisäksi kiinteistövirasto, rakennusvirasto, liikuntavirasto ja pelastuslaitos, jotka vastaavat myös tilojensa ja alueidensa ylläpidosta.

Teknisen sektorin uudistamistarpeita selvittävä työryhmä totesi lisäksi, että teknisen sektorin useampaa virastoa sekä suunnittelun ja valmistelun pitämistä erillään täyten työnpanosta ja rakentamisesta on aiemmin pidetty perusteltuna mm. riskienhallinnallista syistä. Virastojen optimaaliseen määrään ei otettu kantaa.

Teknisen puolen raporttien pohjalta voidaan arvioida, että virastojen toimiala ja määrä muuttamalla tiettyjä toimintoja voidaan tehostaa, jolloin toiminnan kustannustehokkuus paranee.

Muissa suurissa kaupungeissa teknisten virastojen määrä on pienempi kuin Helsingissä. Virastojen määrän vähentäminen tukee lautakuntien määrän vähentämistä ja virastojen toimialan uudelleenmäärittely kytkeytyy lautakuntien toimivallan muuttamiseen.

Kulttuuritoimen organisaatio

Kaupunginhallitus käsitteli kulttuuritoimen selvitysryhmän raporttia 12.1.2015 kokouksessaan ja lähetti raportin tiedoksi kaupunginhallituksen johtamisen jaostolle ja kehotti jaostoa ottamaan kulttuurialojen päätöksenteko- ja organisaatorakenteen uudistamisen osaksi johtamisjärjestelmän uudistamista.

Kaupunginvaltuuston hyväksymässä strategiaohjelmassa vuosille 2013 - 2016 todetaan, että kulttuurialojen päätöksenteko- ja organisaatorakenteen uudistetaan siten, että kulttuurialan hallinnointi kokonaisuutena paranee. Kaupunginhallitus kehotti valtuustostrategian täytäntöönpanopäätöksessään 20.5.2013 kulttuurikeskusta yhdessä muiden päätöksessä mainittujen virastojen kanssa valmistelemaan tämän sisältöisen ehdotuksen. Sivistys- ja henkilöstötointa johtava apulaiskaupunginjohtaja asetti 10.10.2013 kulttuuritoimen organisointia sekä yhteistyön malleja ja prosesseja selvittävän työryhmän.

Selvitysryhmä esitti raportissaan uusien toimintamallien käyttöönottoa ja jatkoselvitysten käynnistämistä. Esittelijän näkemyksen mukaan näiden ehdotusten toteuttaminen voi tuoda mukanaan merkittäviä toiminnan tehostamisia ja päällekkäisyyksien karsimista. Jatkotarkastelun kohteena on hyvä olla kaupungin kulttuuritoimijoiden kenttä kokonaisuudessaan. Tarkastelu on perusteltua tehdä osin myös palvelu- tai hallintototimikohtaisesti.

Kulttuuritoimen selvitysryhmä kartoitti kaupunginkirjaston, kaupunginmuseon, taidemuseon ja kaupunginorkesterin toimintaa sekä nuorisoasiainkeskuksen kulttuurista toimintaa. Virastorakenteen ulkopuolisista toimijoista tarkastelussa oli mukana Helsingin juhlaviikot.

Selvitysryhmä esitti raportissaan 31.3.2014 kaupunginmuseon ja taidemuseon johdantien yhdistämistä sekä uusien toimintamallien käyttöönottoa ja jatkoselvitysten käynnistämistä. Varsinaisia organisaatiomuutoksia selvitysryhmä ei esittänyt.

Uusien toimintamallien käyttöönottoaminen ja jatkoselvitysten toteuttaminen voisi tuoda mukanaan merkittäviä toiminnan tehostamisia ja päällekkäisyyksien karsimista. Selvitysryhmän väliraportin mukaan (s.47) yhteistyötä haittaavat jäykät organisaatiorakenteet, erilliset budjetit, riittävän tiedon puute, historiallisesti muotoutuneet toimintakulttuurit ja kiire.

Kulttuurin kentällä toimivat kaupungin virastot eroavat ydinsisällöltään ja toimintamalliltaan toisistaan. Kulttuuripalveluita tuotetaan virastoina, yksikköinä, säätiöinä ja yhtiöinä (Kulttuuritoimen selvitysryhmän raportti 31.3.2014). Erot ovat merkityksellisiä arvioitaessa mahdollisia organisatorisia uudistuksia. Strategisissa linjauksissa löytyy kuitenkin paljon yhteisiä elementtejä.

Kulttuurikeskus on kaupungin kulttuuritoimijoista monimuotoisin, se toimii sekä tuottajan että tilaajan roolissa ja mahdollistajana. Avustuksista päättäminen on kulttuurikeskuksen merkittävimpiä toiminnan muotoja. Toiseen ääripäähän asettuu kaupunginorkesteri, joka tuottaa lähes kaiken sisällön itse.

Kaupunginmuseolla ja taidemuseolla sisältöjen tuottaminen on keskeinen ydintoiminta. Kokoelma- ja konservointitoiminnoissa museoille on yhteneväisiä prosesseja, ja yhteistoiminta näillä alueilla voi tuottaa merkittäviä synergiaetuja. Avustuksia nämä toimijat eivät jaa, ainakaan merkittävässä määrin.

Selvityksessä mukana olevissa organisaatioissa vakituisissa työsuhteissa työskentelee 1220 henkilöä ja määräaikaisissa työsuhteista tai muista tilapäisissä työjärjestelyistä kertyy lisäksi vuosittain noin 190 henkilötyövuotta.

Kulttuuritoimen selvitysryhmän väliraportin (s. 48–50) perusteella voidaan todeta, että muissa suurissa suomalaisissa kaupungeissa kulttuuripuolen päätöksentekorakenne on keskittyneempi kuin Helsingissä.

Kulttuuritoimen selvitysryhmän väliraportissa (s.57–62) on selvitetty myös muutamien muiden eurooppalaisten suurten kaupunkien kulttuuritoiminnan hallinto- ja järjestämismalleja.

Linkit

Kulttuuritoimen selvitysryhmän raportin käsittely Khs 12.1.2015

http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatostiedote/2015/Kanslia_2015-01-12_Khs_2_Pt/5A3F4710-18B0-40BF-B6AA-2594466D22A7/Kulttuuritoimen_selvitysryhman_raportti_3132014.pdf

Kulttuuritoimen selvitysryhmän raportti 31.3.2014

http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2015/Kanslia_2015-01-12_Khs_2_Pk/4CBDED68-A610-4B39-8F19-AE3AB94C0CD6/Liite.pdf

Ruusuvirta, Minna, Saukkonen Pasi, Ruokolainen Vilja ja Karttunen Sari 2012. Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa. Kulttuuritoiminnan kustannukset 25 kaupungissa vuonna 2010 . Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 14.1.2014

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2012/01/kulttuurilukujenvalossa/Kuntien%20kulttuuritoiminta%20lukuina.pdf>

Toimialamalli

Edellä on tarkasteltu toimialamallia kaupunginjohtajamallin yhteydessä ja todettu, että monet suurista kaupungeista ovat siirtyneet toimialamalliin. Palveluja tuottavien yksiköiden määrä on näissä pienempi kuin Helsingissä virastojen määrä. Organisaatioita on tarkasteltu jaoston 24.3.2014 liitteessä ”Suurten kaupunkien organisaatiot”.

Toimialamalli liittyy tavoitteeseen ratkaista eri toimialojen välisten palvelujen siiloutumista. Kokoamalla palveluja ja palvelukokonaisuuksia yhden toimialajohdon alle pyritään parantamaan asiakaslähtöisyyttä ja kokonaisuuden hallintaa. Tämän voidaan tulkinta olevan yksi keskeinen syy, miksi monet suurista kaupungeista ovat siirtyneet toimialamalliin. Asiaa tarkastellaan muistiossa jäljempänä operatiivisen organisaation kohdalla.

Monien suurten kaupunkien organisaatorakenne perustuu esim. toimialoihin, palveluihin tai palvelualueisiin, joiden alla on kuvattu keskeiset kuntalaiselle tarjottavat palvelut. Ratkaisu poikkeaa Helsingistä, jossa organisaatio kuvataan virastojen ja liikelaitosten organisaationa.

Helsingissä nykyisessä johtamisjärjestelmän operatiivisen organisaation mallissa toimialat ovat käytössä kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien työnjaon välineenä. Helsingin operatiivinen organisaatio perustuu johtosääntöillä määriteltyyn itsenäisten virastojen ja liikelaitosten joukkoon. Organisaation taustalla ovat perinteiset organisaatioajattelun rationaalisen työnjaon ja erikoistumisen periaatteet. Suuressa organisaatiossa tarkka työnjako mahdollistaa tehokkaan toiminnan, kun organisaation eri osapuolet tietävät toisten erikoistuneet tehtävät.

Virastojen ja liikelaitosten sekä niitä ohjaavien lauta- ja johtokuntien suuri määrä ja erikoistuneiden palveluiden yhteensovittaminen tuo suurissakin kaupungeissa erityisen haasteen Helsingille. Käytännössä koordinaatio on luonut tarpeen mm. lukuisille eri virastojen ja liikelaitosten välisille työryhmille ja muille yhteistyörakenteille.

Viime vuosien tavoitteet ja keskustelut asiakaslähtöisyydestä, joustavuudesta ja tehokkaista eri toimijoiden välisistä prosesseista ovat haastaneet Helsingin ja muiden

suurten kaupunkien organisaatiota. Helsingissä sekä strategiaohjelmissa 2009–2012 ja 2013–2016 että kaupunginvaltuuston keskusteluissa ja muissa yhteyksissä on kiinnitetty huomiota ja pyritty ratkaisemaan tätä ongelmaa.

Toimialamalli tarkoittaisi käytännössä virasto-organisaation purkamista ja siirtymistä suurempiin kokonaisuuksiin. Näissä toimialaa ja toimialajohtoa seuraavan tason tuloksikköjen tai vastaavien johdon toimivalta olisi nykyistä virastajohtoa rajatumpi.

Toimialamallia on mahdollista ja järkevää tarkastella operatiivisen organisaation kehittämiskäytännönä myös eriytettynä poliittisen johtamisen apulaiskaupunginjohtajamallin ratkaisusta, koska Helsingin virastojen toimialaa ja lukumäärää ei voi pitää asiakaslähtöisenä ja optimaalisena tehtyjen teknisen puolen ja kulttuuripuolen selvitysten perusteella.

Toimialamallin tarkempaa arviointia perustelea myös oletus sosiaali- ja terveystoimen siirtymisestä pois kunnan vastuulta. Tämän toteutuessa kunnan tehtävät vähenevät merkittävästi. Käytännössä Helsingin organisaation suurimmat tehtävät alueet olivat muutoksen jälkeen opetus, varhaiskasvatus ja teknisen toimen tehtävät. Virastojen tehtävät ja lukumäärä on tällöin arvioitava uudelleen. Vähintään sosiaali- ja terveystoimen toimiala poistuisi kaupungin organisaatiosta. Sosiaali- ja terveystoimen poistuminen vaikuttaisi vähentävästi myös muihin toimialoihin, jolloin operatiivisesti optimaalinen toimialojen määrä kaupunginjohtajan lisäksi saattaisi olla jäljelle jääviä kolmeakin pienempi. Arvioinnin tarve korostuu entisestään, mikäli tulevaan hallitusohjelmaan sisältyy maakuntahallinnon laajempi kehittäminen.

Toimialamallin vaikutus johtamisjärjestelmän kokonaisuuteen

Toimialamallin käyttö kytkeytyy kaupungin omiin valintoihin liittyen poliittisen johtamisen mallin kaupunginjohtajamalliin, kaupunginhallituksen rooliin sekä lautakuntien tehtäviin ja toimivaltaan. Operatiivisen organisaation tulevaisuuden tarkempi hahmotelu edellyttää tarkempaa tietoa kunnan tulevasta tehtävistä. Organisaation hahmotellun luontevia periaatteita ovat mm. asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus.

Nykytilanteen reunaehdoista toimialamallin arviointiin liittyy myös kysymys nykyisten virastopäälliköiden lukumäärästä, tehtävistä ja asemasta. Toimialajohtajamallin käytön arviointi edellyttää tarkempaa arvioita kaupungin tulevasta toimialasta ja sen koosta: kuinka monta toimialaa on ja kuinka monta esim. tulossikköä niiden alla. Tästä hahmotelusta voidaan edetä johtajien vastuiden ja lukumäärän tarkasteluun. Uudelleen arvioitavaksi tulee myös johdon palkkausjärjestelmä.

Edettäessä toimialaa alempien tulossikköjen muodostamiseen tulee tarkasteltavaksi henkilöstön asema. Kaupunkivertailujen ja Helsingin organisaation pohjalta voidaan karkeasti arvioida, että mahdolliset tulossikköt saattaisivat muodostua toimialasta riippuen nykyisistä virastoista tai osastoista. Mahdolliset kokonaisuuksien siirrot toimialojen välillä eivät vaikuttaisi olennaisesti henkilöstön asemaan. Erityisesti teknisen puolen organisaatio edellyttäisi nykyisen organisaatorakenteen tarkempaa tarkastelua. Tällöin valmistelua tulisi tehtäväksi alemmilla organisaatiotasoilla.

Kuten edellä on todettu, toimialamallia on toimintaympäristön muutostekijöistä (asiakaslähtöisyys, mahdolliset sotemuutokset) johtuen tarpeellista tarkastella operatiivisen organisaation vaihtoehtona riippumatta poliittisen johtamisen valinnoista.

Johtamisen käytännöt

Tilaaaja-tuottaja-malli on ollut joissakin suurimmissa kaupungeissa jossakin muodossa käytössä. Alla on lyhyt katsaus tilaaaja-tuottaja-mallin käyttöön suurimmissa kaupungeissa.

Tampere

Tampereen toimintamallilla tarkoitetaan pormestarimallia, tilaaja-tuottaja-mallia ja asiakaslähtöistä prosessiajattelua. Tampereen kaupunki teki vuonna 2014 arvioinnin kaupungin toimintamallista. Arvioinnin seurauksena aloitettiin toimintamallin uudistamisprojekti, joka koskee myös tilaaja-tuottaja-mallia.

Kouvola

Kouvolassa otettiin käyttöön vuonna 2009, kun ”uusi Kouvola” perustettiin. mallista luovuttiin vuoden 2012 lopussa.

Oulu

Tilaaja-tuottaja-mallista luovutaan. Valtuustoryhmien hyväksymässä valtuustosopimuksessa johtamisjärjestelmän muutoksen tarve kiteytyi 4.6.2013 seuraavaan muotoon.

Tilaaja-tuottajamallista siirrytään elämänkaarimalliin ja sen mukaiseen johtamisjärjestelmään.

Espoo

Espoossa tilaaja-tuottaja -menettely otettiin käyttöön Palveluliiketoimen aloittaessa uutena toimialana 1.1.2011.

Kaupunginhallitus käsitteli asiaa 1.12.2014 pidetyssä kokouksessaan (§ 336 Omistaja-tilaaja-tuottaja -menettelyn arviointi, jatkokehityslinjausten hyväksyminen sekä kiinteistöpalvelujen ja kaupunkitekniikan tuotanto- ja tilaajayksiköiden uudelleenorganisointivaihtoehtojen tarkastelun käynnistäminen).

Kaupunginhallitus päätti mm. seuraavaa:

1. hyväksyy linjaukset palveluliiketoimen ja sisäisten palvelujen tilaajayksiköiden kokonaisuuden kehittämiseksi seuraavasti:
 - Johtamisjärjestelmää selkeytetään.
 - Palvelujen ja toimintojen järjestämis- ja tuottamistapaa sekä sijoittumista kaupunkiorganisaatioon arvioidaan koko kaupungin näkökulmasta.
2. kehottaa kaupunginjohtajaa käynnistämään projektin arvioimaan kiinteistöpalvelujen ja kaupunkitekniikan tuotanto- ja tilaajayksiköiden uudelleenorganisoinnin vaihtoehtoja, suunnittelemaan yhteistoimintamenettelyt yhdessä henkilöstöjärjestöjen edustajien kanssa, tekemään ehdotuksen valittavaksi organisointitavaksi ja tuomaan esityksen kaupunginhallituksen ja edelleen valtuuston päätettäväksi 13.4.2015 kokoukseen.

Turku

Ohjausjärjestelmän osina sovelletaan sopimusohjaus- sekä tilaaja-tuottaja -malleja, joiden kehittämistä jatketaan. Toimii käytännössä ainakin hyvinvointitoimialalla. Malli on kuvattu seuraavasti:

kaupungin hyvinvointitoimialalla sopimusohjaus on kumppanuutta korostava sisäisen tilaaja-tuottaja -mallin sovellus, jossa tilaajina toimivat palvelujohtajat ja tuotannosta vastaa palvelutuotantojohtaja. Malli korostaa sopimista, jossa ”tilaaja” ja ”tuottaja” yhteistoiminnassa suunnittelevat tarvittavan palvelu-tuotannon ja sopivat sen kehittämistoimista, laajuudesta ja resursseista.

Asukaslähtöisyys ja osallisuus

Helsingin haasteet

Demokratian ja osallisuuden haasteita Helsingissä ovat

Asukkaiden mahdollisuudet osallistua monitasoiseen ja monitoimialaiseen valmisteluun

Alueellisen näkökulman toteutuminen

Uudistamisen vaihtoehdot

Vuorovaikutuksen ja osallisuuden vahvistaminen

Helsingin hallinnollisen organisaation muodostavat 31 virastoa ja liikelaitosta lauta- ja johtokuntineen. Kaupungin suuren koon takia on ollut tarkoituksenmukaista delegoida päätösvaltaa kaupunginvaltuustolta usein varsin moniportaisten delegointiketjujen päähän. Helsingiläisille on siksi haastavaa hahmottaa arkielämäänsä tai lähiympäristönsä liittyvien kunnan palveluiden tuottajia ja päätösprosesseja. Hallintokuntien monilukuisuus johtaa monien palveluprosessien kulkemiseen virasto- ja jopa sektorirajojen yli. Kaupungin toimintojen seuraamisen, osallistumisen ja vaikuttamisen helpottamiseksi kaupunki kehittää viestintää ja avaa sähköisiä kanavia palautteen antamiseen ja tiedonhankintaan. Tästä huolimatta erilaiset päätösten tasot ja palvelutuotannon ketjut ovat vaikeita hallita. Myös medialla on vaikeuksia kertoa yleisölle asiakokoisuuksista siinä laajuudessa kuin hallinto niitä käsittelee - valmistelussa on taustalla taloudellisia laskelmia, tila- ja henkilöresurssinäkökohtia, juridisia reunaehtoja, prosessuaalisia tekijöitä. Asioiden monitasaisuus, prosessien kesto ja mittasuhteet ovat myös luottamuselimissä päätöksiä tekeville haaste.

Kuntalaisille vaikuttamiskynnyksen ylittäminen kaupungin asioihin arkielämän ohessa on työlästä, ja usein motivaatio tulee jonkin epäkohdan tai uhan paljastumisen kautta – ei rakentavan ja kokonaisvaltaisen osallistumisen kautta. Kyselytutkimuksissa kansalaisten ilmaisema halukkuus toimia oman asuinalueen asioiden parissa on korkeampi kuin toteutunut osallistuminen.

Kuntalaki (23 §) takaa edelleen aloiteoikeuden kunnan asukkaille sekä kunnassa toimiville yhteisöille ja säätiöille. Lisäksi kunnan palveluiden käyttäjällä on oikeus tehdä aloitteita ko. palvelua koskevassa asiassa. Aloiteoikeuden käyttö korvautunee muilla vaikuttamistavoilla palveluiden tuotannon siirtyessä kuntayhtymille tai ostopalveluina hankittavaksi.

Oikeusministeriön demokratiahankkeen keskeinen päätelmä on, että edustuksellinen järjestelmä nähdään meillä myös tulevaisuudessa tärkeimpänä kansalaisosallisuuden muotona. Muut osallisuutta lisäävät menetelmät ja väylät ovat edustuksellista mallia täydentäviä. Suomalaiset kuitenkin ottavat kantaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon muutenkin kuin vaalien yhteydessä. Kehittämisen haasteena on löytää toimintamallit aktiivisuuden hyödyntämiseen.

Osallistumisen arvioidaan olevan polarisoitumassa, ja erityisesti nuorten ja heikommien koulutettujen epäillään jäävän syrjään pitkäjänteisestä yhteiskunnallisesta vaikutamisesta. Uudenlaisia osallistumisen muotoja, jotka kokoavat myös nuoria, on syntynyt epämuodollisina ja usein internetin palveluissa toimivina lyhytaikaisina verkostoina, jotka eivät rajaudu kuntien hallinnollisiin rajoihin tai yleensä julkisen hallinnon palveluvalikoimaan.

Demokratiapolitiikan suuntia on valtakunnan tasolla hahmotettu lakisääteisen ja institutionaalisen, ”suuren demokratian” ja kansalaisyhteiskunnan ”pienen demokratian” kautta. Valtio on pyrkinyt edistämään kumpaakin mm. lainsäädännön kautta.

Uuden kuntalain 22 § listaa erityisesti suositeltavat toimenpiteet kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseksi:

keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen sekä kuntalaisraadit

asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa

palveluiden käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin

osallistumismahdollisuuksien järjestäminen kunnan talouden suunnitteluun

palveluiden suunnitteleminen ja kehittäminen yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa

asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteisen asioiden suunnittelun ja valmistelun tukeminen

Helsingissä on toteutettu kaikkia vaihtoehtoja

Helsinki on suurena kaupunkina pitkään tunnistanut kansalaisten demokraattisten oikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämisen tarpeen poliittisessa päätöksenteossa ja hallinnossa tapahtuvien uudistusten yhteydessä. Tarpeet ovat eri vuosikymmeninä olleet erilaisia ja lainsäädännön asettamat reunaehdot samoin.

Alueellisuus ei välttämättä ole johtava osallistumisen motiivi, vaan vaikuttamiseen mukaan ovat lähteneet tietystä teemasta kiinnostuneet kansalaiset. Kysy kartalla – tyyppisissä palveluissa havaitaan hankaluus määrittää kulloisessakin kysymyksessä relevantti alue. Ihmisten kokemus omasta toimintaympäristöstään vaihtelee. Myös pohjoismaisissa selvityksissä on todettu, ettei alueellisuus ole yksiselitteinen vaikuttamisen peruste. Helsingissä keskimäärin 10–15 % asukkaista muuttaa kaupungin sisällä vuosittain, ja tämä voi osin selittää alueellisen toiminnan motivaation puutetta muun harrastus- ja kansalaisaktiivisuuden rinnalla.

Parhaillaan on muutamissa kaupunginosissa käynnissä Helsingin kaupunginosayhdistykset ry Helka:n STAKE-kokeilu, joka on saanut rakennerahastotukea. Pääasiassa kaupunginosajaon mukaan järjestäytynyt Helka on ollut kattavin aluejärjestöjen ryhmä. Kokeilussa tutkitaan maaseudun kylätoiminnan kaltaisen alueellisen ryhmätoiminnan ja kaupungin virkamiesten ja muiden paikallisten toimijoiden yhteistyön kehittämistä.

Helsingissä valtuustokaudella 2009–2012 strategiaohjelmaan sisältyi tavoite, että kaupunki toimii kaupunkilaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ja demokratian vahvistamiseksi kokoamalla toimenpiteet kansanvaltahankkeeksi. Toimenpiteinä mainittiin esim. kansalaisyhteiskunnan, kansalaisjärjestöjen ja poliittisten puolueiden toimintaedellytysten parantaminen, sähköisen kuulemisen ja vaikuttamisen verkkopalveluiden ja teknologian kehittäminen, nuorten omaehtoisten hankkeiden tukeminen sekä alueellisten palvelupaneelien järjestäminen. Kaupunginhallituksen 4.4.2011 asettama Demokratia-ryhmä laati joukon ehdotuksia, joiden perusteella kaupunginhallitus käynnisti alueellisen osallistumisen kokeilun vuonna 2013. Kokeiluun valittiin hakeusten kautta 10 pilottia. Alueellisen osallistumisen kokeilusta on vuonna 2014 laadittu seurantatutkimus tietokeskuksessa. Kokeilua koordinoineen ja seuranneen poikkihallinnollisen työryhmän loppuraportti esittää muutamia havaintoja:

asukastoiminnan rakenteet ja aktiivisuus eri puolilla kaupunkia ovat erilaiset
yhteistyön muotoja ja menetelmiä on runsaasti, voi valita tapauskohtaisesti sopivan
aktiivisuus on kasautuvaa, ellei sitä tietoisesti pyritä levittämään; samat henkilöt osallistuvat eri tilaisuuksiin, kyselyihin jne.; pitkäjänteinen toiminta ei saa liikkeelle suuria massoja
mahdollisuus tulla kuulluksi ja osallistua ei riitä kaikille, vaan myös lopullista päätösvaltaa kysytään
sähköiset foorumit ovat osallistumisen ja vaikuttamisen toimintaympäristössä välineitä, jotka monipuolistavat, laajentavat ja nopeuttavat vuorovaikutusta.

Kuntalakiin on otettu säädökset kolmen erityisryhmän ottamisesta huomioon kunnallisessa toiminnassa: 26 § määrää asetettavaksi nuorisovaltuuston tai vastaavan; 27 § vanhusneuvoston ja 28 § vammaisneuvoston. Kaikille näille on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on ao. ryhmälle merkitystä. Erityislaista siirrettyjen säädösten osalta toiminta ao. toimielimissä jatkunee Helsingin osalta entiseen tapaan siirtymäkauden jälkeen. Nuorisovaltuuston sijaan Helsingissä on ollut käytössä Ruuti-vaikuttamisjärjestelmä.

Nuorisoasiainkeskus on avannut toimintasuunnitelma valmistelunsa osittain Ruuti-järjestelmän puitteissa muokattavaksi. Palvelun kohderyhmä vaikuttaa merkittävästi palvelun sisältöön, joskin päätöksenteko ja vastuu säilyvät lautakunnalla ja sen alaisella hallinnolla. Nuorisoasiainkeskus on kytkenyt toimintasuunnitelman kautta myös yhteistyökumppaneita mukaan, erityisesti opetustoimen. Tähtäimessä on ollut nuorten käyttämien julkisten palveluiden kokonaiskuvan avaaminen asteittain osallistumismallin kautta. Viimeisimpänä uudistuksena on kaupunginvaltuuston työjärjestykseen lisätty nuorten aloite.

Pienimuotoisempia osallistuvan budjetoinnin toteutuksia on myös muissa virastoissa.

Vuorovaikutuksen ja osallisuuden vahvistamisen vaikutus johtamisjärjestelmään

Vuorovaikutus ja osallisuus liittyy johtamisjärjestelmässä poliittisen johtamisen mallin valintoihin sekä työnjakoon luottamushenkilöiden ja virkamiesten välillä.

Mikäli työnjaon edustuksellisen demokratian (puolueet ja valtuustoryhmät) ja asiakasollisuuden (virastot ja muut palveluntuottajat) välillä tulkitaan toimivan, on nyky-mallin jatkamisella ja uudistamisella mahdollista vastata osallisuuden haasteisiin. Helsingin nyky-mallissa on toteutettu monenlaisia osallisuuden ja vuorovaikutuksen menetelmiä.

Edustuksellisen demokratian toimivuutta voidaan mahdollisesti edistää kaupungin-valtuuston ja kaupunginhallituksen toimintaedellytyksiä parantamalla. Vuorovaikutuk-sen ja osallisuuden parantamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi on mahdollista sel-keyttää työnjakoa em. toimijoiden välillä.

Kuntalain uudistuksessa on osallisuuden näkökulmasta haasteellisena piirteenä kun-nan toiminnan entistä laajempi tulkinta; so. että toimintaa tulee ohjata kokonaisuutena riippumatta siitä, hoidetaanko tehtäviä kunnan omassa organisaatiossa, kuntayhtymäs-sä, kunnan omistamissa yhtiöissä tai ostopalveluina. Asiaan kiinnitettiin huomiota julki- sessa keskustelussa myös SoTe-järjestämisalakiehdotuksen yhteydessä, kun perustusla- kivaliokunta nosti kansanvaltaisuusnäkökohdat merkittävään rooliin. Osallisuutta kos- kevien tavoitteiden sisällyttäminen konserniohjauksen muotoihin ja sisältöön tai kilpai- lutuksiin ja hankintasopimukseen on vielä selvittämättä ja hahmottamatta.

Alueelliset toimielimet

Alueellisia kunnan toimielimiä Helsingissä ei ole ollut sen jälkeen kun sosiaali- ja terveyslautakuntien suurpiirittaiset jaostot lakkautettiin kymmenisen vuotta sitten. Uuteen kuntalakiin sisältyy mahdollistavana säädöksenä malli, jossa valtuusto voi asettaa alueellisia lautakuntia tai johtokuntia ja valita osittain tai kokonaan niiden jäsenet ko. alueella asuvista henkilöistä.

Alueellisen toimielimen tehtävänä on vaikuttaminen kunnan päätöksentekoon sekä kunnanosa-alueen kehittäminen. Tehtävinä on mainittu lain perusteluissa:

Lausuntojen antaminen kunnan viranomaisille kunnan osan asukkaiden puolesta

Esitysten tekeminen kunnan toimintaa ja taloutta koskevissa asioissa

Vuorovaikutuksen ja tiedonvaihdon foorumi

Keskustelutilaisuuksien järjestäminen

Harkinnanvaraisten avustusten myöntäminen alueellaan

Mahdollinen suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus

Hallintosäännössä määriteltävät muut tehtävät

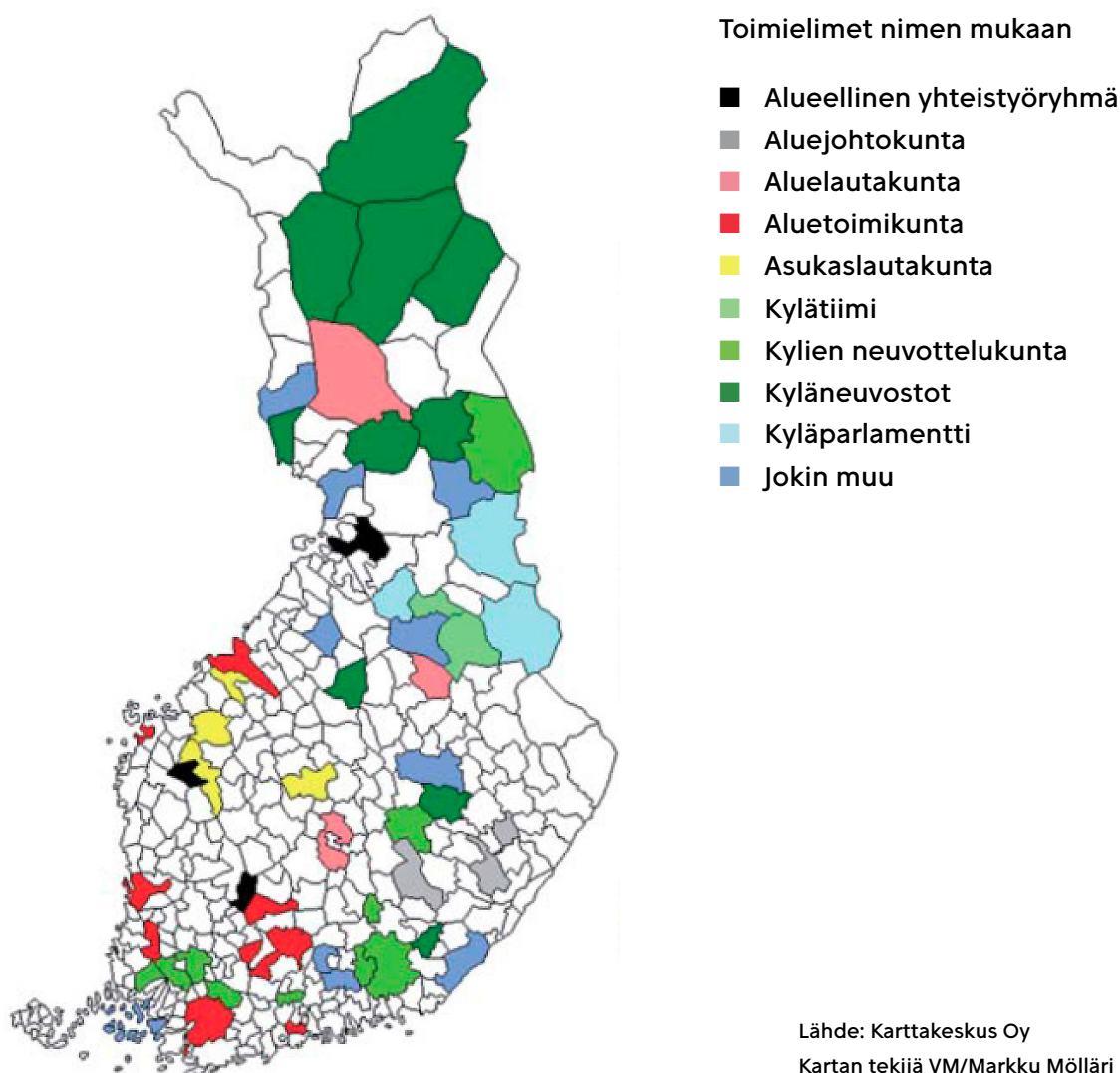
Muissa Suomen suurissa kaupungeissa ei ole toistaiseksi toteutettu päätösvaltaisen alueellisen toimielimen mallia, vaan esimerkkinä tällaisesta on kuntaliitoksen jälkeinen Rovaniemi.

Vantaalla on toistaiseksi käytössä valtuuston nimeämien aluetoimikuntien malli. Seitsemän suurpiirikohtaista aluetoimikuntaa ja Svenska kommittén toimivat kaksivuotiskauden kaupunginhallituksen yleisjaoston koordinoimina. Aluetoimikunnille on annettu tehtäväksi alueilla toimivien järjestöjen avustusrahan jakaminen. Osa jäsenistä on alueen valtuutettuja.

Tampereella kaupunginhallitus nimeää alueelliset Alvari-työryhmät, 4 kpl. Alvarit toimivat varsin laajoina kommentointi- ja aloitefoorumeina, tavoitteena alueellinen palvelumuotoilu. Tampereen toimintamallin arvioinnissa uskotaan alueellisen toimintamallin antavan jatkossa tilaa käyttäjädemokratiatyypisille toimielimille, palveluraadeille ja vastaaville.

Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön toimeksiannosta ovat kuntatutkijat Siv Sandberg ja Ritva Pihlaja selvittäneet koti- ja ulkomaisia kokemuksia alueellisesta hallinnosta. (Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriö 27/2012). Selvityksessä perehdyttiin 63 alueelliseen toimieliimeen 59 eri kunnassa, kaikkialla Suomessa.

Kuva 11. Alueelliset toimielimet Suomen kunnissa.



Neljännes alueellisista toimielimistä oli perustettu kuntaliitostilanteessa. Samoin runsas neljäsosa oli toiminut vasta lyhyen aikaa; pitkäikäisimmät toimielimet oli perustettu 1980-luvun vapaakuntakokeilun yhteydessä.

Kuva 12. Alueellisen osallistumisen mallit.

1 Vapaa kansalais- ja järjestötoiminta	2 Alueelliset toimielimet	
	Ryhmä A	Ryhmä B
	Keskustelufoorumi	Päätösvaltainen toimielin
Esimerkiksi kaupunginosayhdistykset ja kyläyhdistykset	Asukkaiden ja kunnan välinen informaation jakamisen ja vuorovaikutuksen foorumi	Alueellinen toimielin, jolla on myös päätös- ja toimivaltaa
■ toimivat suhteessa kuntaorganisaatioon vapaamuotoisemmin ja itsenäisemmin kuin alueelliset toimielimet ■ usein monipuolista yhteistyötä ja vuorovaikutusta kunnan kanssa	■ tekee kunnalle aloitteita ja esityksiä ■ antaa lausuntoja ■ tuo asukkaiden näkemykset kunnan tietoon ■ mahdollisesti osallistuu alueen kehittämiseen ■ mobilisoi alueen toimijoita ■ järjestää tilaisuuksia ja toimintaa ■ mahdollisesti taloudellista päätösvaltaa ■ järjestöjen avustuksissa ■ pienimuotoisessa paikallisessa kehittämisessä	■ tekee kunnalle aloitteita ja esityksiä ■ antaa lausuntoja ■ tuo asukkaiden näkemykset kunnan tietoon ■ osallistuu alueen kehittämiseen ■ lisäksi käyttää kunnan sille myöntämää päätös- ja toimivaltaa mm. ■ palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä ■ taloudellista päätösvaltaa ■ palveluissa ■ järjestöjen avustuksissa ■ paikallisessa kehittämisessä

Tutkituista alueellisista toimielimistä tutkijat luokittelivat 90 % kuuluvaksi ryhmään A, keskustelufoorumit. Tutkijat kuitenkin korostavat, että tällaisellakin toimielimellä voi olla tosiasiallista vaikutusvaltaa kuntaan, tai se voi esimerkiksi toiminnallaan vaikuttaa kunnan kansalaisjärjestökenttään.

Muissa Pohjoismaissa esiintyvät alueellisen vaikuttamisen muodot Sandberg ja Pihlaja jakavat kolmeen ryhmään:

Vahva kunnanosahallinto (palvelukumppanuus) – harvinainen
Neuvoa-antavat alueelliset toimielimet (suunnittelukumppanuus)
Lähiympäristön viihtyvyydestä ja kehittämisestä huolehtivat alueelliset toimielimet (kehittämiskumppanuus)

Alueellisuuden merkityksestä hyvä ja laaja pohdinta em. julkaisun luvussa 4.4. (s. 118-)

<http://vm.fi/documents/10623/1107144/Alueellista+demokratiaa+-+L%C3%A4hide-mokratian+toimintamallit+Suomen.pdf/597e319d-32b2-4f35-8f0b-5bafb64020f4>

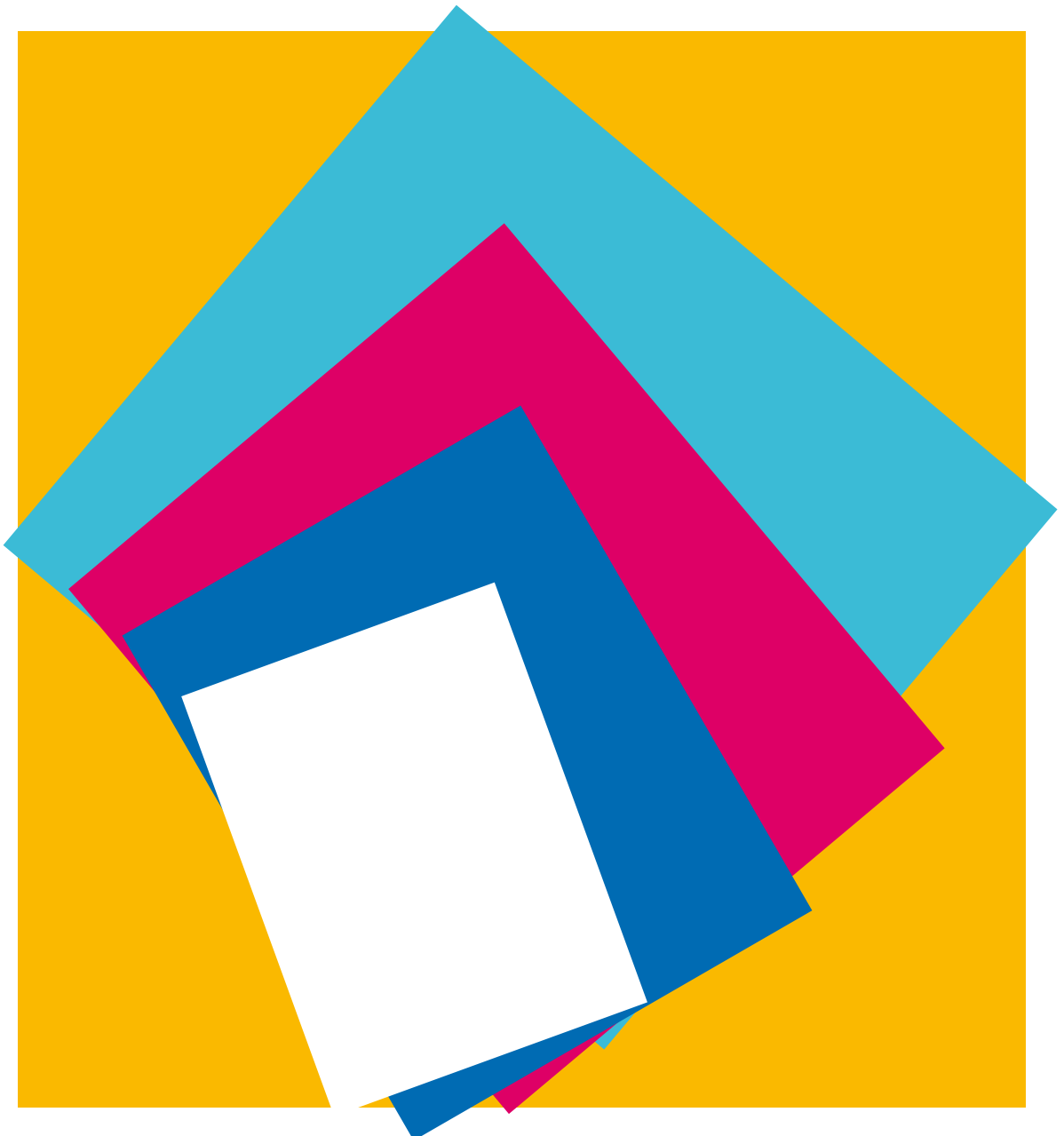
Kysymystä kunnallisten ja ylikunnallisten tehtävien alueellisesta jakautumisesta on käsitelty myös metropolialueen erityisen kuntajakoselvityksen puitteissa.

Alueellisten toimielinten vaikutus johtamisjärjestelmään

Alueelliset toimielimet liittyvät erityisesti poliittisen johtamisen malliin ja lautakuntien toimialaan ja määrään. Mallin käytöllä on vaikutus luottamushenkilöiden määrään.

Alueellisten toimielinten käyttöä harkittaessa tulee arvioida niiden hyödyllisyys ja vaikuttavuus demokratian toteutumisessa, koska niiden tehtävä liittyy ensisijaisesti vaikuttamiseen kunnan päätöksentekoon.

Alueellisten toimielinten käyttö on myös arvioitava suhteessa kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen roolin vahvistamiseen.



Tarkasteltavat johtosäännöt

Uuden kuntalain 90 §:stä ja lain muista säännöksistä seuraa, että Helsingin kaupungin johtosäännöt tulee käydä kokonaisuudessaan läpi ja niiden määräykset mukauttaa uuden kuntalain teknisiin ja sisällöllisiin vaatimuksiin. Uudessa kuntalaissa on pääperiaatteena, että kaikki johtosäännöt korvataan yhdellä instrumentilla, Helsingin kaupungin hallintosäännöllä.

Hallintosäännön muun valmistelun lisäksi edellä kuvatut johtamisjärjestelmän muutokset edellyttävät nykyisten johtosääntöjen sisällöllistä tarkastelua:

Kaupunginvaltuuston työjärjestys
Kaupunginhallituksen johtosääntö
Lauta- ja johtokuntien johtosäännöt
Hallintosääntö
Luottamushenkilöiden palkkiosääntö
Taloussääntö

Muutokset, jotka johtamisjärjestelmään päätetään tehdä, toteutetaan ottamalla tarpeelliset määräykset uuteen hallintosääntöön.

Uudistamisen aikataulu

Kuntalain reunaehdot

Tehdyn tiedonhankinnan ja taustamuistion avulla johtamisen jaosto käsitteli seminaarissaan 28.–29.4.2015 johtamisjärjestelmän uudistamisen kokonaisuutta ja eri vaihtoehtoja.

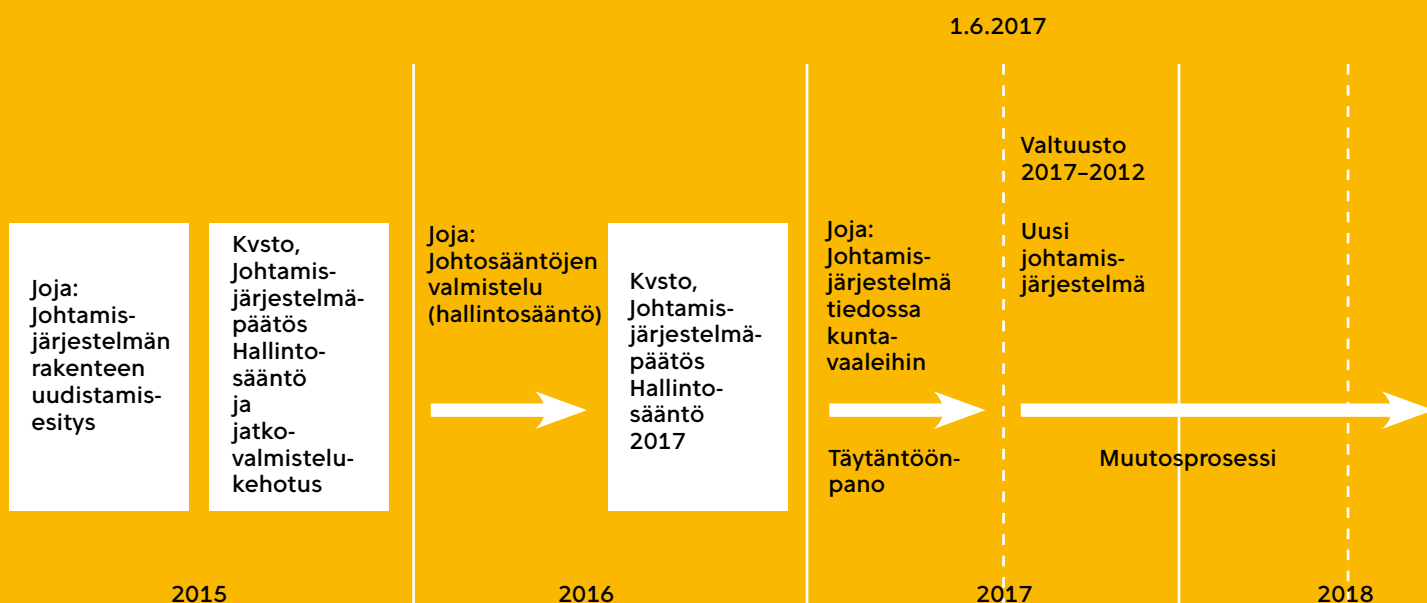
Tarkoituksena on, että jaosto valmistelee syksyn 2015 aikana kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle esityksen johtamisjärjestelmän uudistamisesta ja tarvittavasta jatkovalmistelusta.

Kaupunginvaltuuston uudistamispäätöksen jälkeen kaupunginhallitus kehottaa johtamisen jaostoa valmistelemaan tarvittavat johtosääntömuutokset. Johtosäännöt tulevat sisällyttämään uuden kuntalain mukaiseen hallintosääntöön.

Päätös hallintosäännöstä eli muutokset nykyisiin johtosääntöihin tulee tehdä kaupunginvaltuustossa riittävän ajoissa, jotta voidaan varmistaa, että tarvittavat mm. hallinnolliset ja tietojärjestelmien muutokset voidaan valmistella kaupungin toiminnan jatkuvuus turvaten.

Vaalilain mukaan seuraavat kuntavaalit pidetään huhtikuussa 2017 ja kaupunginvaltuuston toimikausi alkaa 1.6.2017. Kuntalain johtamisjärjestelmää koskevat säännökset tulevat niin ikään voimaan 1.6.2017.

Kuva 13. Johtamisjärjestelmän uudistuksen aikataulun hahmottelua.



Mikäli toteuttava johtamisjärjestelmän muutos on laaja, on haasteena tarvittavien muutosten toteuttaminen keskellä kalenterivuotta. Valmistelussa on tarkennettava johtamisjärjestelmän sisällön lisäksi muita valmistelua vaativia asiakohtia, kuten uudistuksen vaikutukset talousarvioprosessiin, tietojärjestelmiin ja organisaation eri tasojen johdon valintoihin.

Valmistelun aikataulu on sovitettava yhteen talouden ja toiminnan suunnittelurytmiin. Mahdollisen laajan johtamisjärjestelmämuutoksen ja siihen kytkeytyvän operatiivisen organisaation muutoksen tekeminen kesken kalenterivuoden aiheuttaa suuren haasteen kaupungin talousarviosuunnittelulle sekä luottamuselintyöskentelyn että hallinnon kannalta.

Optimijankohdat mahdollisen uuden johtamisjärjestelmän ja organisaation mukaiselle talousarvion käyttöönotolle ovat vuosien 2017 tai 2018 alusta. Molemmat ajankohdat edellyttävät vuoteen 2017 kohdistuvia siirtymäjärjestelyä.

Mikäli uuden johtamisjärjestelmän mukainen talousarvio halutaan käyttöön vuoden 2017 alusta, tulisi päätökset johtamisjärjestelmästä ja organisaatiosta tehdä edellisellä sivulla olevaa kuvaa aiemmin.

Hyödyt, haitat ja riskit

Johtamisjärjestelmän uudistamisen hyötyinä tavoitellaan strategiaohjelman mukaisesti kunnallisvaalituloksen heijastumista kaupungin johtoon, demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden parantamista ja kaupunginvaltuuston ja -hallituksen roolin vahvistamista kaupungin johtamisessa.

Muita strategiaohjelman mukaisia hyötyjä uudistukselle ovat asukaslähtöisyyden edistäminen ja tuottavuuden parantaminen.

Haittoja ja riskejä voivat olla, että poliittisen johtamisen uudistamisen tavoitteet eivät toteudukaan mahdollisten muutosten jälkeen.

Jatkovalmistelu

Muistiossa on esitetty johtamisjärjestelmän uudistamiseen liittyviä keskeisiä uudistamahdollisuuksia. Osa uudistumahdollisuuksien arvioinnista edellyttää tarkempaa tietoa valtion ratkaisuista kuntien tehtäviin liittyen.

Jatkovalmistelua tehostaa uudistuskohteiden rajaaminen.

Uusi kuntalaki edellyttää joka tapauksessa kaupungin johtosäätöjen teknistä uudistamista yhdeksi hallintosäännöksi ja valtuuston päätöksen uudesta hallintosäännöstä.

Taustamateriaali ja selvitykset:

- Johtamisen jaoston työsuunnitelma (Joja 3.2.2014)
- Suomen suurten kaupunkien johtamisjärjestelmät ja niiden uudistukset (Joja 24.3.2014)
- Suurten kaupunkien organisaatiot (Joja 24.3.2014)
- Valtuuston näkemykset Helsingin johtamisesta (Joja 28.4.2014)
- Helsinkiläisten näkemykset kaupungin toiminnasta ja päätöksenteosta (Joja 28.4.2014)
- Suomen suurten kaupunkien johtamisjärjestelmien uudistukset (Joja 26.5.2014)
- Pohjoismaiden pääkaupunkien johtamisjärjestelmät (Joja 8.9.2014)
- Tampereen toimintamallin väliarviointi (Joja 3.11.2014)
- Eräiden eurooppalaisten kaupunkien johtamisjärjestelmät (Joja 24.11.2014)

- Teknisen sektorin selvitykset (Khs 9.6.2014)
- Kulttuuritoimen selvitys (Khs 12.1.2015)

Liite 1.

Kaupungin johtamisjärjestelmän uudistaminen, kysely valtuustoryhmille

Kaupunginhallituksen johtamisen jaosto kysyy valtuustoryhmien näkemyksiä johtamisjärjestelmän uudistamisesta. Valtuustoryhmien vastaukset pyydetään 4.6.2015 mennessä. Näkemyksiä hyödynnetään uudistamisen valmistelussa ja uudistamisprosessin suunnittelussa.

Vastauksissa toivotaan valtuustoryhmän kokonaisnäkemystä johtamisjärjestelmän uudistamiseen ja riittävällä tarkkuudella vastausta kuhunkin neljään teemaan. Neljän teeman alla olevat kysymykset antavat suuntaa teemaan liittyvistä näkökulmista. Näkemyksen johtamisjärjestelmästä voi esittää myös omalla rakenteella.

1. Strategiaohjelman linjaukset johtamisjärjestelmän uudistamisesta

Strategiaohjelman 2013–2016 mukaan: ”Uudistetaan kaupungin johtamisjärjestelmä. Uudistuksen tavoitteena on kunnallisvaalituloksen heijastuminen kaupungin johtoon, demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden parantaminen ja kaupunginvaltuuston ja -hallituksen roolin vahvistaminen kaupungin johtamisessa. Uudistusta valmistelevaan nimetään kaupunginhallituksen jaosto, jossa edustettuina ovat kaikki kaupunginhallitusryhmät. Jaosto tekee esitykset johtamisjärjestelmän uudistamisesta niin, että ne voivat astua voimaan vuoden 2017 alussa.”

Miten tarkennatte strategiaohjelman mainintaa uudistamisen jatkovalmisteluun?

2. Poliittisen johtamisen malli

- Miten arvioitte seuraavien uudistusmahdollisuuksien käyttöä Helsingin johtamisjärjestelmässä:
- Sopiiko Helsinkiin pormestarimalli?
- Miten arvioitte suoran pormestarinvaalin käyttöä Helsingissä?
- Sopiiko Helsinkiin nykyinen kaupunginjohtajamalli?
- Sopiiko Helsinkiin kaupunginjohtajamalli ja kaupunginhallituksen toimintamalli jotenkin muutettuna? Miten?
- Miten kaupunginhallituksen jaostokäytäntö tulisi uudistaa?
- Mikä on toimiva lautakuntien tehtäväjako ja lautakuntien määrä?
- Miten konsernijohtamista tulisi uudistaa (tytäryhteisöt ja kuntayhtymät)?
- Miten suhtaudutte päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden käyttöön?

3. Operatiivisen johtamisen malli

Miten arvioitte seuraavien uudistusmahdollisuuksien käyttöä Helsingin johtamisjärjestelmässä:

- Sopiiko Helsingin organisaation johtamiseen toimialamalli?
- Sopiiko Helsinkiin toimialajohtajamalli?
- Mikä on toimiva virastojen tehtäväjako ja määrä?
- Millainen on toimiva keskushallinnon rooli?

4. Asukaslähtöisyys ja osallisuus

Miten palvelujen asukaslähtöisyyden tulisi näkyä johtamisjärjestelmän uudistamisessa?

- Miten kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tulisi kehittää johtamisjärjestelmää uudistettaessa?
- Sopiiko alueellisten toimielinten käyttö Helsinkiin?
- Miten arvioitte alueellisten toimielinten suoran vaalin (kunnanosa-vaalit) käyttöä Helsingissä?

Liite 2.

Kaupunginhallituksen läsnäolo- ja puheoikeus lautakunnissa

Espoo

Hallintosääntö 13 § Kaupunginhallituksen, johtokunnan ja lautakunnan otto-oikeus

Asian ottamisesta kaupunginhallituksen käsiteltäväksi päättää kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kaupunginjohtaja tai toimialajohtaja toimialallaan. Asian ottamisesta lautakunnan käsiteltäväksi päättää lautakunta, sen puheenjohtaja taikka toimialajohtaja tai tulosyksikön johtaja toimialallaan. Asian ottamisesta johtokunnan käsiteltäväksi päättää johtokunta, sen puheenjohtaja, liiketoimintajohtaja, teknisen toimen johtaja tai liikelaitoksen johtaja. Koulujen johtokunnilla ei kuitenkaan ole otto-oikeutta. (24.5.2010)

Hallintosääntö 11 § Läsnäolo- ja puheoikeudet

Kaupungin eri toimielinten kokouksissa on jäsenten lisäksi läsnäolo- ja puheoikeus:

Kaupunginhallitus:

- valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat,
- kaupunginjohtaja ja toimialajohtajat
- kaupunginjohtajan ja toimialajohtajien kokoukseen erikseen määräämät viranhaltijat tai kaupunginhallituksen tai esittelijän erikseen kutsumat asiantuntijat. (24.5.2010)

Kaupunginhallituksen jaostot:

- kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat
- kaupunginjohtaja ja tarvittaessa toimialajohtajat
- kaupunginjohtajan ja toimialajohtajien kokoukseen erikseen määräämät viranhaltijat tai jaoston tai esittelijän erikseen kutsumat asiantuntijat
- tila- ja asuntojaostossa tilakeskuksen toimitusjohtaja (24.5.2010) (10.12.2012)

Muut toimielimet:

- kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kaupunginhallituksen määräämä edustaja,
- kaupunginjohtaja
- toimialajohtajat toimialoillaan sekä
- esittelijä (24.5.2010)

Muiden kuin edellä mainittujen henkilöiden läsnäolosta ja puheoikeudesta määrätään asianomaisen toimielimen johtosäännössä.

Vantaa

Hallintosääntö

6 § Läsnäolo-oikeus toimielinten kokouksissa

Kaupungin toimielinten kokouksissa on jäsenten lisäksi läsnäolo-oikeus ja oikeus osallistua keskusteluun:

- kaupunginhallituksen kokouksessa kaupunginvaltuuston puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajilla,
- kaupunginhallituksen jaoston kokouksessa kaupunginvaltuuston puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajilla,
- lautakunnan kokouksessa kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ja kaupunginhallituksen toimielimeen valitsemalla edustajalla sekä kaupunginjohtajalla,
- lautakunnan jaoston kokouksessa lautakunnan puheenjohtajalla sekä kaupunginhallituksen jaostoon valitsemalla edustajalla,
- Vantaan suun terveydenhuollon liikelaitoksen johtokunnan kokouksessa kaupunginhallituksen puheenjohtajalla, kaupunginjohtajalla ja sosiaali- ja terveystoimen apulaiskaupunginjohtajalla,
- muun liikelaitoksen johtokunnan kokouksessa kaupunginhallituksen puheenjohtajalla, kaupunginjohtajalla ja konsernipalveluiden apulaiskaupunginjohtajalla,
- muun toimielimen kokouksessa kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ja kaupunginhallituksen toimielimeen valitsemalla edustajalla sekä kaupunginjohtajalla.

Muiden kuin edellä mainittujen henkilöiden läsnäolosta ja oikeudesta ottaa osaa keskusteluun päättää asianomainen toimielin.

Kaupunginhallituksen edustajien läsnäolosta kaupunginvaltuuston kokouksissa määrätään kaupunginvaltuuston työjärjestyksessä.

14 § Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi

- Asian ottamisesta kaupunginhallituksen käsiteltäväksi voivat kaupunginhallituksen lisäksi päättää kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja kaupunginjohtaja.
- Asian ottamisesta lautakunnan käsiteltäväksi voi lautakunnan ja sen puheenjohtajan lisäksi päättää asianomainen toimialajohtajana toimiva viranhaltija.
- Asian ottamisesta liikelaitoksen johtokunnan käsiteltäväksi voi johtokunnan ja sen puheenjohtajan lisäksi päättää liikelaitoksen toimitusjohtaja.

Turku

Kaupunginhallituksen johtosääntö

20 § Viranhaltijoiden ratkaisuvallan siirtäminen

- Tässä luvussa mainittu viranhaltija voi päätöksellään siirtää päätösvaltaansa viranhaltijalle.
- Tässä luvussa mainittu viranhaltija voi saattaa asian, joka hänellä on oikeus ratkaista, kaupunginhallituksen tai sen jaoston ratkaistavaksi, mikäli asian merkittävyys sitä edellyttää.
- Kaupunginjohtaja voi ottaa itse ratkaistavakseen konsernihallinnon viranhaltijan toimivaltaan muutoin kuin lakisääteisesti kuuluvan asian ennen päätöksen tekemistä.

Hallintosääntö

12 § Kaupunginhallituksen edustus muissa toimielimissä

Kaupunginhallitus voi määrätä edustajansa muihin toimielimiin. Edustajaksi voidaan määrätä kaupunginhallituksen jäsen tai varajäsen, kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtaja. Kaupunginhallitus voi määrätä edustajalle varaedustajan.

3. luku Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi

18 § Kaupunginhallituksen, lautakunnan ja liikelaitoksen johtokunnan otto-oikeus

- Asian ottamisesta kuntalain mukaisesti kaupunginhallituksen käsiteltäväksi voi päättää kaupunginhallitus, sen puheenjohtaja, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja.
- Asian ottamisesta kuntalain mukaisesti lautakunnan tai johtokunnan käsiteltäväksi voi päättää lauta- ja johtokunnan ja niiden puheenjohtajan lisäksi toimialajohtaja toimialallaan.

Tampere

Hallintosääntö

10 § Läsnäolo toimielinten kokouksissa

- Kaupungin eri toimielinten kokouksissa on jäsenten, esittelijän ja pöytäkirjanpitäjän lisäksi läsnäolo- ja puheoikeus seuraavilla luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla:
- Valtuuston puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus kaupunginhallituksen kokouksissa.
- Pormestarilla ja konsernihoitajalla on läsnäolo- ja puheoikeus kaikkien toimielinten kokouksissa.
- Apulaispormestareilla on läsnäolo- ja puheoikeus kaupunginhallituksen kokouksissa.
- Toimielimeen nimetyllä kaupunginhallituksen edustajalla on läsnäolo- ja puheoikeus kyseisen toimielimen kokouksissa.
- Tilajärjestelmän johtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus tilajärjestelmälautakuntien kokouksissa.
- Rahoitusjohtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus liikelaitosten johtokuntien kokouksissa.
- Palvelutuotantojohtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus hyvinvointipalvelujen johtokuntien kokouksissa.
- Toimielimen tiedotusvastaavalla on läsnäolo- ja puheoikeus toimielimen kokouksessa.
- Läsnäolo- ja puheoikeus Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunnan kokouksissa on Tampereen kaupunginhallituksen edustajalla sekä kunkin sopimuskunnan kunnan- tai kaupunginjohtajalla tai teknisen toimen johtajalla tai vastaavalla viranhaltijalla.
- Muiden kuin edellä mainittujen henkilöiden läsnäolosta ja puheoikeudesta päättää asianomainen toimielin.

18 § Kaupunginhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan otto-oikeus

- Asian ottamisesta kaupunginhallituksen käsiteltäväksi voi päättää kaupunginhallitus, pormestari tai konsernihoitaja.
- Asian ottamisesta lautakunnan käsiteltäväksi voi päättää lautakunta tai apulaispormestari. Otto-oikeus ei koske johtosäännössä apulaispormestarille määrättyä ratkaisuvalltaa eikä valtuuston asettamalleen lautakunnan jaostolle antamaa ratkaisuvalltaa.
- Asian ottamisesta johtokunnan käsiteltäväksi voi päättää johtokunta tai sen puheenjohtaja.
- Kaupunginhallituksella ei ole otto-oikeutta joukkoliikennelautakunnan käsittelemiin asioihin lukuun ottamatta päätösten laillisuusvalvonnan edellyttämää otto-oikeutta.

Kaupunginhallituksen johtosääntö

11 § Kaupunginhallituksen suhde lautakuntiin ja muihin toimielimiin

Kaupunginhallitus määrää toimikaudekseen edustajansa ja tarvittaessa myös varaedustajansa kuhunkin lautakuntaan, johtokuntaan ja tarvittaessa muihin toimielimiin. Toimielimeen nimetty edustaa kaupunginhallitusta myös toimielimen jaostossa, jollei toisin ole päätetty.

Oulu

Hallintosääntö

7 § Läsnäolo- ja puheoikeudet

Kaupungin toimielinten kokouksissa tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta on jäsenen, esittelijöiden, sihteerin ja kokouksen teknisen avustajan lisäksi läsnäolo- ja puheoikeus seuraavilla henkilöillä:

Kaupunginhallituksen kokouksessa:

- valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat,
- kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat
- kaupunginjohtajan tai apulaiskaupunginjohtajien taikka kaupunginhallituksen puheenjohtajan kokoukseen kutsumat viranhaltijat ja asiantuntijat.

Muiden toimielinten kokouksissa:

- kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kaupunginhallituksen määräämä edustaja,
- kaupunginjohtaja
- apulaiskaupunginjohtajat toimialoillaan sekä
- toimielimen puheenjohtajan ja esittelijöiden kokoukseen kutsumat viranhaltijat ja asiantuntijat.

Salassa pidettäviä asioita käsiteltäessä kokouksessa voivat olla läsnä jäsenten, esittelijän, sihteerin ja kokouksen teknisen avustajan lisäksi ne henkilöt joiden viran tai tehtävien hoitoon asia välittömästi liittyy.

Tämän pykälän määräykset eivät koske tarkastus- ja keskusvaalilautakuntaa eikä vaalien toimittamista varten valittuja vaalilautakuntia ja -toimikuntia.

8 § Kaupunginhallituksen edustus muissa toimielimissä

Kaupunginhallitus voi määrätä edustajan ja varaedustajan lautakuntiin, niiden jaostoihin ja johtokuntiin. Edustajat ja varaedustajat määrätään kaupunginhallituksen varsinaisista ja varajäsenistä.

Tämän pykälän määräykset eivät koske tarkastus- ja keskusvaalilautakuntaa eikä vaalien toimittamista varten valittuja vaalilautakuntia ja -toimikuntia.

13 § Viranhaltijan otto-oikeus

Viranhaltijat, joilla on oikeus ottaa päätös ylemmän toimielimen käsittelyyn, määrätään toimielimen johtosäännössä.

Jyväskylä

Hallintosääntö

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävänä on sen lisäksi, mitä kuntalaissa säädetään, seurata lautakuntien ja niiden jaostojen, johtokuntien, toimikuntien ja luottamushenkilöiden sekä viranhaltijoiden päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä ryhtyä tarvittaessa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin asian ottamiseksi kaupunginhallituksen käsiteltäväksi (=otto-oikeus).

23 § Läsnäolo toimielinten kokouksessa

Kaupungin eri toimielinten kokouksessa on jäsenten, esittelijän ja sihteerin lisäksi läsnäolo- ja puheoikeus

kaupunginhallituksen kokouksessa

- kaupunginvaltuuston puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajilla
- toimialajohtajilla, kansliapäälliköllä, kaupunginlakimiehellä, kaupungin talousjohtajalla ja viestintäjohtajalla
- puheenjohtajan tai esittelijän erikseen kutsumalla asiantuntijalla

muun toimielimen kokouksessa

- kaupunginhallituksen puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajilla
- kaupunginhallituksen toimielimeen määräämällä edustajalla
- kaupunginjohtajalla
- asianomaisella toimialajohtajalla
- viestinnästä vastaavalla
- puheenjohtajan tai esittelijän erikseen kutsumalla asiantuntijalla.

Nuorisovaltuuston nimeämällä edustajalla on läsnäolo- ja puheoikeus kaupunkirakennelautakunnan, kulttuuri- ja liikuntalautakunnan, sivistyslautakunnan ja perusturvalautakunnan kokouksissa lautakunnan päättämässä laajuudessa. Edustajan tulee olla 15 vuotta täyttänyt henkilö.

24 § Kaupunginhallituksen edustus muissa toimielimissä

Kaupunginhallitus voi määrätä tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta muihin toimielimiin edustajansa, jolla on läsnäolo- ja puheoikeus toimielimen kokouksessa. Edustajaksi voidaan määrätä myös kaupunginhallituksen varajäsen.

29 § Kaupunginhallituksen ja lautakunnan otto-oikeus

Niissä asioissa, joissa otto-oikeus on lainsäädännön perusteella mahdollista, noudatetaan seuraavaa menettelyä.

- Asian ottamisesta kaupunginhallituksen käsiteltäväksi päättää kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai kaupunginjohtaja.
- Asian ottamisesta lautakunnan käsiteltäväksi päättää lautakunta, sen puheenjohtaja tai asianomainen toimialajohtaja.

Kuopio

Hallintosääntö

9 § Läsnäolo- ja puheoikeudet

Kaupunginhallituksen kokouksissa on jäsenten lisäksi läsnäolo- ja puheoikeus valtuuston puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajilla sekä kaupunginjohtajalla, palvelualuejohtajilla, kaupunginsihteerillä ja II kaupunginsihteerillä sekä muilla kaupunginhallituksen määräämillä henkilöillä.

Muiden toimielimien kokouksissa on jäsenten lisäksi läsnäolo- ja puheoikeus kaupunginhallituksen puheenjohtajalla, kaupunginjohtajalla ja kaupunginhallituksen määräämällä edustajalla.

Muiden kuin edellä mainittujen henkilöiden läsnäolo- ja puheoikeudesta määrätään toimielimen johtosäännössä, minkä lisäksi asianomainen toimielin voi erikseen päättää asiasta. Toimielimissä läsnäolo- ja puheoikeus voidaan antaa 15 vuotta täyttäneelle henkilölle, silloin kun toimielin kutsuu kokoukseen nuorison edustajia.

10 § Kaupunginhallituksen edustus muissa toimielimissä

Kaupunginhallitus voi määrätä edustajansa muihin toimielimiin. Edustajaksi voidaan määrätä myös kaupunginhallituksen varajäsen tai kaupunginjohtaja.

14 § Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi

- Alemman viranomaisen päättämän asian ottamisesta kaupunginhallituksen käsiteltäväksi voi päättää kaupunginhallitus, sen puheenjohtaja ja kaupunginjohtaja kukin erikseen.
- Sama oikeus ottamiseen on henkilöstöjohtajalla niiden viranhaltijapäätösten osalta, jotka koskevat palvelussuhteeseen ottamista tai palvelusuhteen ehtoja.
- Asian ottamisesta lautakunnan käsiteltäväksi voi päättää lautakunnan ja sen puheenjohtajan lisäksi lautakunnan esittelijä.
- Asian ottamisesta johtokunnan alaisen viranomaisen tekemästä päätöksestä voi päättää johtokunta, sen puheenjohtaja tai johtokunnan esittelijä.

Kouvola

Hallintosääntö

4.15 Kaupunginhallituksen edustajat toimielimissä

Kaupunginhallitus nimeää jäsenistään edustajansa eri toimielimiin. Edustajaa ei kuitenkaan nimetä tarkastuslautakuntaan ja keskusvaalilautakuntaan. Edustajaksi voidaan nimetä myös kaupunginhallituksen varajäsen.

54 § Kaupunginhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan otto-oikeus

Asian ottamisessa ylemmän toimielimen käsiteltäväksi noudatetaan kuntalain säännöksiä. Otto-oikeus on myös johtokunnalla ja sen puheenjohtajalla. Lautakunnan käsiteltäväksi asian voi ottaa myös lautakunnan esittelijä ja johtokunnan käsiteltäväksi myös johtokunnan esittelijä.

Lahti

Hallintosääntö 4 § Otto-oikeus

Kaupunginhallitus, lautakunta ja johtokunta voivat ottaa käsiteltäväkseen alaisensa viranomaisen toimivaltaan siirretyn asian, jossa ao. viranomainen on tehnyt päätöksen, lukuun ottamatta niitä asioita, joita kuntalain mukaan ei saa ottaa ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.

- Asian ottamisesta kaupunginhallituksen käsiteltäväksi voi päättää kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kaupunginjohtaja sekä kukin toimialajohtaja sekä ao. johtosäännössä mainittu viranhaltija omalla toimialallaan.
- Asian ottamisesta lautakunnan käsiteltäväksi voi päättää lautakunta, sen puheenjohtaja, toimialajohtaja ja esittelijä.
- Asian ottamisesta johtokunnan käsiteltäväksi voi päättää johtokunta, sen puheenjohtaja ja esittelijä.
- Asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi on päätettävä viimeistään sen ajan kuluessa, jossa oikaisuvaatimus päätöksestä olisi tehtävä.

15 § Läsnäolo kaupungin ja sen tytäryhteisöjen toimielinten kokouksissa

Kaupungin ja sen tytäryhteisöjen toimielinten kokouksissa on läsnäolo- ja puheoikeus toimielimen jäsenten lisäksi seuraavilla:

toimielin	läsnäolo- ja puheoikeus
kaupunginhallitus	kaupunginvaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat
kaupungin muut toimielimet	kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai tämän sijaisena varapuheenjohtaja taikka kaupunginhallituksen erikseen määrättyä edustajana kaupunginjohtaja tai toimialajohtaja johtamallaan toimialalla
tytäryhteisön hallitus tai vastaava toimielin ja tilajaoston puheenjohtaja	kaupunginjohtaja tai hänen määräämänsä ja kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai tämän sijaisena varapuheenjohtaja sekä konserni-
kaupunginjohtajan tai toimialajohtajan seuranta-vastuulle määrätyn tytäryhteisön hallitus tai vastaava toimielin	edellisten lisäksi kaupunginjohtajan tai toimialajohtajan sijaisena tämän erikseen määräämä viranhaltija tai työntekijä

Muiden kuin edellä mainittujen läsnäolosta ja puheoikeudesta kaupungin toimielimissä päättää asianomainen toimielin. Läsnäolosta ja puheoikeudesta kaupungin tytäryhteisön toimielimissä päättää tytäryhteisö konserniohjeen määräykset huomioon ottaen.

Liite 3.

Kaupunginjohtajien pätevyysvaatimukset suurimmissa kaupungeissa

Espoo

Hallintosääntö

Ei mainintoja pätevyysvaatimuksista.

Kaupunginhallituksen johtosääntö

Ei mainintoja pätevyysvaatimuksista.

Espoo, valtuusto 23.3.2015, teknisen toimen johtaja

Teknisen toimen johtajan viran (vakanssinumero 521000) vakinainen täyttäminen teknisessä ja ympäristötoimessa, työavain 4-86-14

Valtuusto suorittaa virkavaalin teknisen toimen johtajan valinnasta. Virka täytetään vakinaisesti 1.8.2015 lukien ja palvelussuhde on voimassa toistaiseksi. Virassa noudatetaan kuuden kuukauden koeaikaa. Työn aloituspäivä sovitaan erikseen. Viran palkka määräytyy kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti. Viran tehtäväkohtainen palkka on 11 000,65 euroa / kk. Lisäksi tulevat puhelinetu 20 euroa ja vapaa autoetu palkan päälle. Virkaan valitun on toimitettava hyväksyttävä todistus terveydentilastaan 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.

Toimialajohtajan pätevyysvaatimukset

Hakijat arvioitiin seuraavien kelpoisuusehtojen mukaisesti:

- 1. Ylempi korkeakoulututkinto**
- 2. Hyvä perehtyneisyys kunnallishallintoon**
Työkokemus kunnassa, kuntayhtymässä, kunnallisessa keskusjärjestössä tai kunnan omistamassa yhtiössä tai toimiminen kunnallisessa luottamustehtävässä.
- 3. Riittävä toimialan tuntemus**
Alan työkokemus, alan luottamushenkilönä toimiminen tai tutkimuksen/opiskelun kautta alaan perehtyneisyys.
- 4. Johtamistehtävissä hankittu hyvä kokemus**
Työkokemus linjajohtajana tai kokemus johtamisesta järjestö- tai luottamustehtävässä. Virka on suuren kaupungin toimialajohtaja, jolloin viran kannalta kokemuksessa painottuu suuren organisaation johtamisen osaaminen.
- 5. Riittävä kielitaito**
Suomen kielen ernomainen ja ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

Kaupunginhallitus 6.2.2012, sivistystoimen johtajan viransijaisuus

Kaupunginhallitus päätti 28.11.2011 julistaa sivistystoimen johtajan viransijaisuuden haettavaksi. **Kelpoisuusvaatimuksena** virkaan on ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys kunnallishallintoon, riittävä toimialan tuntemus, johtamistehtävissä hankittu hyvä kokemus sekä kielitaitosäännön mukainen kielitaito.

Hakuilmoituksen mukaan **tehtävän menestyksellisessä hoidossa auttaa** strateginen ajattelu, muutosjohtajuus sekä kokemus palveluprosessien ja henkilöstön johtamisesta. Lisäksi verkostojen johtamisen osaamisesta ja kumppanuuksien hallinnasta on hakuilmoituksen mukaan hyötyä tehtävän hoidossa.

Huom! Espoon kaupunginhallituksen ja valtuuston ennen vuotta 2012 julkaistut pöytäkirjat ovat nähtävissä kaupunginarkistossa.

Vantaa

Hallintosääntö

Ei mainintoja pätevyysvaatimuksista.

Kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan toimialan johtosääntö

Ei mainintoja pätevyysvaatimuksista.

Kari Nenosen ja Jaakko Niinistön valinta, pätevyysvaatimukset

Kaupunginvaltuusto 14.11.2011: kaupunginjohtaja

Kaupunginjohtajan viran kelpoisuusehtona on ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä perehtyneisyys kunnallishallintoon, riittävä johtamiskokemus sekä suomen kielen hyvä ja ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

Kaupunginvaltuusto 26.1.2015: apulaiskaupunginjohtaja

Apulaiskaupunginjohtajan viran kelpoisuusehtona on virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä kokemus toimialalta, käytännössä saavutettu johtamiskokemus sekä suomen kielen hyvä ja ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

Turku

Hallintosääntö

Ei mainintoja pätevyysvaatimuksista.

Kaupunginhallituksen johtosääntö

Ei mainintoja pätevyysvaatimuksista.

Kaupunginvaltuusto 26.3.2012: kaupunginjohtaja

Kaupunginvaltuuston tekemän päätöksen linjauksen mukaisesti kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan virat täytetään toistaiseksi. **Kaupunginjohtajan viran kelpoisuusvaatimukset** määräytyvät kaupunginhallituksen johtosäännön 11 §:n mukaisesti. Em. johtosäännön kohdan mukaan kelpoinen kaupunginjohtajan tehtävään on henkilö, joka koulutuksensa tai käytännössä saavutetun kokemuksensa perusteella on katsottava tehtävään päteväksi.

Kaupunginvaltuusto 26.3.2012: apulaiskaupunginjohtaja

Kaupunginvaltuuston tekemän päätöksen linjauksen mukaisesti kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan virat täytetään toistaiseksi. **Apulaiskaupunginjohtajan viran kelpoisuusvaatimukset** määräytyvät kaupunginhallituksen johtosäännön 13 §:n mukaisesti. Em. johtosäännön kohdan mukaan kelpoinen apulaiskaupunginjohtajan tehtävään on henkilö, joka koulutuksensa tai käytännössä saavutetun kokemuksensa perusteella on katsottava tehtävään päteväksi.

Toimialajohtajat

Valtuuston tammikuisen(2013) hallinnonjärjestämispäätöksen linjauksen mukaan toimialojen johtoon valitaan ensisijaisesti kaupungin nykyistä johtoa. Virkoihin voi osoittaa kiinnostustaan Turun kaupungin vakituinen viranhaltija, jolla on tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, alan hyvä tuntemus sekä hyvä johtamiskokemus.

Kaupunginhallitus 15.5.2012

Toimialajohtajan kelpoisuusvaatimuksena on tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, alan hyvä tuntemus ja hyvä johtamiskokemus.

Oulu

Hallintosääntö

Ei mainintoja pätevyysvaatimuksista.

Kaupunginhallituksen johtosääntö

Ei mainintoja pätevyysvaatimuksista.

Kuopio

Hallintosääntö

Ei mainintoja pätevyysvaatimuksista.

Kaupunginhallituksen johtosääntö

Kaupunginjohtaja

1 § Kelpoisuusehdot

Kaupunginjohtajaksi valittavalta vaaditaan yliopistossa tai korkeakoulussa suoritettu virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Lisäksi vaaditaan hyvä käytännön kunnallishallinnon tuntemus.

Jyväskylä

Hallintosääntö

Hallintosäännössä ei pätevyysvaatimuksia kaupunginjohtajalle.

Toimialajohtajan kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto sekä hyvä perehtyneisyys toimialan toimintaan ja hallintoon.

Kansliapäällikön kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto sekä hyvä perehtyneisyys kunnallishallintoon.

Uuden kaupunginjohtajan valinta 2014

Kaupunginvaltuusto 19.5.2014

Kelpoisuusvaatimukseksi kaupunginjohtajan virkaan esitetään virkaan soveltuvaa ylemmää korkeakoulututkintoa. Virkaan valittavalta edellytetään perehtyneisyyttä kunnan hallintoon ja talouteen sekä laajaa kokemusta organisaation johtamisesta. Virkaan valittavalta odotetaan lisäksi hyviä vuorovaikutustaitoja, monipuolista elinkeinoelämän tuntemusta, kykyä johtaa taloutta ja ihmisiä, visiointikykyä sekä strategista ajattelua.

Kaupunginvaltuusto 10.11.2014

Hakuilmoituksessa kaupunginjohtajan viran kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Virkaan valittavalta edellytetään perehtyneisyyttä kunnan hallintoon ja talouteen sekä laajaa kokemusta organisaation johtamisesta. Tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää erinomaisia vuorovaikutustaitoja, monipuolista elinkeinoelämän tuntemusta, visiointikykyä ja strategista ajattelua sekä kykyä johtaa taloutta ja ihmisiä. Kansainvälisissä yhteyksissä kaupunginjohtaja kommunikoi sujuvasti englanniksi, tehtävässä arvostetaan myös muiden vieraiden kielten osaamista.

Lahti

Hallintosääntö

Ei mainintoja pätevyysvaatimuksista.

Kaupunginhallituksen johtosääntö

Kaupunginjohtajaksi ja toimialajohtajaksi valittavalta vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä käytännön perehtyneisyys kunnallishallintoon.

Kaupunginvaltuusto 11.6.2012

Teknisen ja ympäristötoimialan toimialajohtajan viran täyttäminen

Hakuilmoitus, mm.

Sinulla on näyttöä tuloksekkaasta ja innostavasta johtamisesta sekä kokonaisuuksien hallinnasta. Seuraat kansallista ja kansainvälistä kehitystä. Työssäsi tarvitset syvällisiä vaikuttamis-, neuvottelu- ja vuorovaikutustaitoja. Sinulla on tavoitteellista ja innovatiivista näkemystä kaupungin ja toimialan kehittämiseen ja ohjaamiseen.

Sinulla on ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä käytännön perehtyneisyys kunnallishallintoon.

Kouvola

Hallintosääntö

Kaupunginjohtajan, toimialajohtajien sekä palveluketjujen ja konsernipalvelujen palvelujen johtajien kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus sekä niiden lisäksi riittävä johtamistaito

