

PÄÄTÖKSENTEKO- JA JOHTAMISJÄRJESTELMÄN TARKASTELU VANTAALLA

Seuraavat kuntavaalit järjestetään 9.4.2017. Uusi valtuusto aloittaa toimikautensa 1.6.2017.

Seuraavan valtuuston toimikaudelle ajoittuu suuria muutoksia. Uuden, 1.5.2015 voimaan tulleen kuntalain keskeisimpiä uusia säännöksiä sovelletaan valtuustokauden alusta 1.6.2017. Valmisteltavana oleva maakuntahallinnon uudistus ja siihen kiinteästi liittyvä sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistus on toteutuessaan historiallinen muutos. Uudistusten on suunniteltu tulevan voimaan 1.1.2019.

Toimintaympäristön muutostekijät

Kuntalaki

Uusi kuntalaki tuli voimaan 1.5.2015. Kuntalaki on kunnan hallinnon, talouden ja päätöksenteon yleislaki. Suurinta osaa muuttuneista kuntalain säännöksistä sovelletaan kuitenkin vasta seuraavan valtuustokauden alusta 1.6.2017 lähtien. Uusi kuntalaki pyrkii kokoavasti huomioimaan toimintaympäristössä ja kuntien käytännöissä tapahtuneet muutokset. Näitä ovat erityisesti:

- konsernimaisen toimintatavan yleistyminen kunnissa
- kunnan toiminnan monimuotoisuus omasta organisaatiosta aina verkostomaiseen toimintatapaan
- poliittisen johtamisen vaihtoehtojen kehitys ja tarve
- suoran demokratian keinot
- digitalisointi ja sähköisen päätöksenteon mallit
- alijäämän kattamisen menettelyiden terävöittäminen
- kunnan ja markkinoiden rajapinnan selkiyttäminen

Kunnan toiminta muodostuu kaikesta siitä toiminnasta, jossa kunta on mukana edistääkseen kuntalaisten hyvinvointia ja alueen elinvoimaa sekä järjestäessään palveluja. Kunnan toiminnassa ovat mukana peruskunnan organisaation lisäksi konserniyhteisöt, kuntayhtymät, sopimustoimittajat sekä paikalliset järjestöt ja muut yhteistyökumppanit. Linjaorganisaation johtamisen lisäksi korostuu konsernijohtamisen ja verkostujohtamisen merkitys.

Palvelujen hankinta sopimustoimittajilta, kumppanuudet järjestöjen ja muiden paikallisten toimijoiden kanssa sekä konserniyhteisöjen merkityksen kasvu yhdessä hyvin rajallisen taloudellisen liikkumavaran kanssa haastavat kunnan johtamista.

Itsehallintouudistus

Sipilän hallitus linjasi hallitusohjelmaan perustuvan itsehallintouudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen sekä aluehallintouudistuksen perusteita 7.11.2015. Maahan syntyy uusi, alueellisesti maakuntajakoon perustuva itsehallintotaso, jonka ylimmät päätöksentekijät valitaan vaaleilla. Erillisellä lainsäädännöllä perustettavien itsehallintoalueiden tehtävät muodostuvat pääosin kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyvistä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä. Maakunnille siirtyisivät myös maakuntien liittojen alueiden kehittämisen ja rahoituksen tehtävät. Muiden tehtävien siirtämistä valtionhallinnolta on selvitetty erikseen ja niistä päätetään myöhemmin. Siirrettäväksi on esitetty pelastustoimen lisäksi rakennusvalvontaa ja yritys- ja työvoimapalvelujen tehtäviä ja ympäristöterveydenhuollon tehtäviä. ELY-keskuksilta siirtyvät alueiden ja elinkeinoelämän kehittämistehtävät. Eräiden tehtävien hoitamisesta voisi sopia kunnan ja maakunnan välillä.

Maakuntahallinnon perustamisen seurauksena kunnan rooli muuttuu radikaalisti. Kunnan tehtävämäärä ja vastaavasti kunnan palveluksessa olevan henkilöstön määrä vähenee huomattavasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla työskentelee Vantaalla noin 2700 henkilöä. Muutos koskee näiden lisäksi myös tukipalveluja tuottavaa henkilöstöä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien siirtyessä pois kunnilta myös kunnan johtamisjärjestelmää on arvioitava uudelleen.

Tehtävät siirtyvät maakunnille suunnitelman mukaan vuoden 2019 alussa. Itsehallintoalueet ovat uusi hallinnon taso, joka perustetaan valmisteltavana olevalla itsehallintoa koskevalla lainsäädännöllä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettava laki on myös valmisteltavana. Laki tulee lausunnoille kuntiin kevään 2016 aikana.

Mikäli uudistus etenee suunnitellussa aikataulussa, tulee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskeva laki ja todennäköisesti myös itsehallintolaki eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2016 lopussa ja ne hyväksyttäisiin keväällä tai kesällä 2017. Kuntavaalien aikaan olisi tiedossa hallituksen esityksen sisältö. Uusien valtuustojen aloittaessa kautensa kesäkuun alussa 2017 niille jäisi noin 1,5 vuotta valmistella muutosta. Valtuusto valinnee toimielimiin luottamushenkilöt toimikaudeksi 1.6.2017 – 31.12.2018, jonka jälkeen toimielinrakenne todennäköisesti muuttuu. Muutos huomioitaisiin täysimääräisesti ensimmäisen kerran vuoden 2019 talousarviossa.

Kuntatalous

Itsehallintoalueiden perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus muuttavat esitetyssä muodossaan olennaisesti kuntien, myös suurten kaupunkien, tehtäviä ja toimintaa. Uudistuksella on huomattavia vaikutuksia mm. kaupungin henkilöstömäärään, talouteen ja kiinteistöihin. Uudistuksen rahoitusratkaisusta ei ole vielä esitetty riittävän selkeää mallia vaikutusten arvioimiseksi kuntatalouden kannalta eikä etenkin tarkemmalla kaupunkikohtaisella tasolla. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin hahmottaa ainakin seuraavia mahdollisia talousvaikutuksia:

- Sosiaali- ja terveystoimen toiminnot poistuvat kaupungin budjetista. Vuonna 2016 sosiaali- ja terveystoimi muodostaa 47 prosenttia koko kaupungin toimintamenoista.
- Valtakunnallisista ratkaisuista riippuen kaupungin ja konserniyhtiöiden tuottamia, sosiaali- ja terveystoimen palveluihin liittyviä tukipalveluita on sopeutettava vastaamaan kaupungin muuttunutta tarvetta.
- Valtionosuuksista sosiaali- ja terveystoimeen laskennallisesti kohdistetut valtionosuustulot siirtyvät kaupungilta itsehallintoalueelle. Myös koko valtionosuusjärjestelmä tulee uudistettavaksi.
- Nykymuotoiseen valtionosuuksien verotulotasaukseen tulee uudistustarvetta uuden hallintorakenteen myötä, kun kuntien lisäksi myös itsehallintoalueiden suhteen tarvitaan tasausmekanismeja.
- Uudistuksen yhteydessä on tarve tarkastella myös verotusjärjestelmää. Kuntien toiminnan supistuessa on tarve esimerkiksi varmistaa niiden kunnallisveroprosenttien aleneminen vastaavasti (vrt. veroasteen nousun estäminen). Lisäksi kunnallisveron merkityksen vähenemisen myötä vuosittain eniten vaihtelevan verotulolähteen eli yhteisöveron suhteellinen merkitys kasvaisi olennaisesti, mikä on ongelmallista lakisääteisistä palveluista vastaavien kuntien talouden hallinnalle ja toiminnan suunnittelulle. Viime vuosina on nähty tarkoituksenmukaiseksi kasvattaa kiinteistöveron roolia kuntien tulonlähteenä.
- Sosiaali- ja terveystoimen toimitilat siirtyvät itsehallintoalueiden tai niiden toimitiloista alueellisesti tai valtakunnallisesti vastaavan toimijan omistukseen. Vaihtoehtona ainakin siirtymävaiheessa on toimitilojen vuokraaminen itsehallintoalueen käyttöön. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty myös kiinteistöjen jäämistä kuntien omistukseen ja rakennusten siirtymistä maakuntien omistukseen. Mikäli toimitilojen omistus siirtyy pois kunnilta, on talouden suhteen olennaista, millä arvostusperiaatteilla kunnat saavat vastaavat korvaukset. Kunnilla on taseissaan myös sosiaali- ja terveystoimen toimitilojen hankintaan, rakentamiseen ja perusparannuksiin liittyviä velkoja, joita kuitenkin ei ole kohdennettu *tietyihin toimitiloihin tai tietylle toimialalle*.
- Kuntien toiminnan ja rahoitusvolyymin laskiessa kuntien mahdollisuudet rahoittaa vapaaehtoisia tehtäviä sekä esimerkiksi suuria elinvoiman kehittämisinvestointeja tai elinvoiman kehittämistä ylipäättään heikkenevät, mikäli asiaa ei erikseen huomioida kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamista koskevissa ratkaisuissa.
- Kuntien tähän mennessä toteutetut investoinnit ja sitä kautta myös velkapääomat ovat perustuneet oletukseen kuntien nykyisen roolin ja toiminnan laajuuden jatkumisesta myös tulevaisuudessa. Kuntien mahdollisuudet vastata velvoitteistaan ja myös kuntatalouden vallitsevan vuotuisen rakenteellisen alijäämän sopeuttamisesta heikkenevät, mikäli asiaa ei erikseen huomioida kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamista koskevissa ratkaisuissa. Toistaiseksi on ratkaisematta, miten uudistuksessa käsitellään kuntayhtymien varallisuutta. Kunnat omistavat kuntayhtymät peruspääomaosuuksien suhteessa.

Vuoden 2015 kuntalain uudet säännökset toimielimistä ja johtamisen vaihtoehtoista.**Valtuusto**

Valtuutettujen lukumäärästä päättää kuntalain 16 §:n mukaan valtuusto. Kunnassa, jonka asukasmäärä on 100 001-250 000, valtuutettuja on oltava vähintään 59.

Jollei valtuusto muuta päättä, valtuutettuja on 1.6.2017 alkaen laissa säädetty vähimmäismäärä. Valtuutettuja valitaan pariton lukumäärä. Päätös vähimmäismäärää suuremmasta määrästä on ilmoitettava oikeusministeriölle vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Hallituksen ja muiden toimielinten kokoonpano

Valtuusto voi kuntalain 31 §:n mukaan päättää, että perinteisen lautakuntamallin sijaan

- 1) kunnanhallitukseen ja lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja (valiokuntamalli);
- 2) kunnanhallituksen jäseniä valitaan lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajiksi (puheenjohtajamalli);

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, vaikuttamistoimielimet ja alueelliset toimielimet

Valtuuston on kuntalain mukaan huolehdittava kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista.

Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen on mahdollista monin tavoin, mutta kuntalain 22 §:ssä on mainittu eräitä esimerkkejä. Kunta voi esimerkiksi

1. järjestää keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia ja kuntalaisraateja,
2. selvittää asiakkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa,
3. valita palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin,
4. järjestää mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun,
5. suunnitella ja kehittää palveluja yhdessä kuntalaisten kanssa ja
6. tukea asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Kuntalain 26, 27 ja 28 §:n mukaan kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto.

Laki ei ole aiemmin edellyttänyt nuorisovaltuuston asettamista, mutta esimerkiksi Vantaalla nuorisovaltuusto jo on. Vanhusneuvostoa ja vammaisneuvostoa koskeva sääntely on siirretty kuntalakiin. Kaikki kolme vaikuttamistoimielintä poikkeavat asemaltaan kunnan varsinaisista toimielimistä. Niille ei voi siirtää toimivaltaa hallintopäätösten tekemiseen. Vaikuttamistoimielimet välittävät edustamansa ryhmän näkemyksiä kunnan päätöksentekoon.

Kuntalain 36 §:n mukaan valtuusto voi asettaa alueellisia lautakuntia tai johtokuntia edistämään kunnan osa-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Valtuusto voi

päättää, että alueellisen toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan kunnan asianomaisen osa-alueen asukkaiden esityksestä.

Vantaalla on kahdeksan aluetoimikuntaa, joista Svenska kommittén koko kaupungin tasoinen aluetoimikunta.

Lisäksi kaupunginhallitus on asettanut eräitä neuvottelukuntia ja toimikuntia.

Kunnanhallituksen ja muun toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja

Kuntalakiin on otettu säännökset koko- tai osa-aikaisesta toimielimen puheenjohtajasta. Osa- tai kokoaikaisuus on jo käytössä eräissä kunnissa, mutta laissa tarkennetaan erityisesti puheenjohtajan ja viranhaltijajohdon työnjakoa.

Kuntalain 40 §:n mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Valtuusto voi 33 §:n mukaan päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä.

Päätoimisella luottamushenkilöllä on kuntalain 80 §:n mukaan oikeus saada virka- tai työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Valtuusto päättää päätoimiselle tai osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista.

Pormestaria koskeva sääntely on säilynyt ennallaan.

Omistajaohjauksen kehittäminen

Kuntalaki on jo aiemmin sisältänyt määräykset konsernijohtosta. Konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan lisäksi hallintosäännössä määrätty toimielimet tai viranhaltijat viranomaiset.

Valtuusto hyväksyy omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohjeen (14 § 4 kohta).

Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja omistusyhteisöjen ohjaus on osa kunnan toiminnan johtamista. Kuntaorganisaatio konserniyhteisöineen on johtamisen näkökulmasta kokonaisuus. Erilaisia vaihtoehtoisia päätöksenteko- ja johtamismalleja tulee arvioida sekä kokonaisvaltaisen johtamisen että riittävän läpinäkyvyyden toteutumisen kannalta.

Kuntastrategia kunnan toiminnan johtamisen välineenä

Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kunnan toiminta käsittää kunnan ja

kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Kuntastrategiassa tulee huomioida:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palveluvelvoitteet;
- 4) omistajapolitiikka;
- 5) henkilöstöpolitiikka;
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.

Talousarvio ja -suunnitelma on 110 §:n 2 momentin mukaan laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Kuntastrategian merkitys johtamisen välineenä korostuu koko kunnan toiminnan ohjauksessa. Kuntastrategian laatiminen ei ole luottamushenkilötoimikunnan tehtävä, mutta päätöksenteko- ja johtamisrakenteita uudistettaessa on arvioitava, mikä vaihtoehto parhaiten tukee strategiassa asetettujen tavoitteiden mukaista johtamista.

Vantaan kaupungin päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän aiempi tarkastelu

Pormestarijärjestelmää on arvioitu Vantaalla vuonna 2002 ja pormestarimallin ohella muita poliittisen johtamisen malleja vuonna 2008 (Lupo-toimikunta).

Vantaan kaupungin johtamisjärjestelmää on arvioitu viimeksi laajemmin kaupunginhallituksen 15.2.2010 § 59 asettaman toimikunnan (Johto-toimikunta) 25.10.2010 valmistuneessa raportissa, jonka kaupunginhallitus hyväksyi jatkovalmistelun pohjaksi 1.11.2010 § 14.

Kaupunginhallitus asetti 14.2.2011 § 18 uuden toimikunnan jatkamaan päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän tarkastelua. Toimikunta ei laatinut työskentelystään loppuraporttia, vaan uudistukset on sisällytetty suoraan johtosääntöihin. Kaupunginvaltuusto hyväksyi muutokset 19.11.2012 § 11.