

Loimaan kaupunki

Konsernijohto/ Hallintopalvelut –palveluala

Kh 20.9.2021 / *Luonnos 14.9.2021*

Hallinto-palvelualan selvitys tarkastuslautakunnan vuoden 2020 arviointikertomukseen

Tarkastuslautakunta on 25.5.2021 antanut arviointikertomuksensa vuodesta 2020 ja esittänyt, että hallintokunnat veloitetaan antamaan 30.9.2021 mennessä selvitykset esitetyn johdosta.

Kaupunginvaltuusto käsitteli vuoden 2020 arviointikertomuksen 21.6.2021 ja velvoitti antamaan selvitykset 30.9.2021 mennessä.

KESKEISIMPIÄ HAVAINTOJA

Hallintosääntö (sivu 8.)

Hallintosääntö

Kuntalain 90 §:n mukaan kunnassa on oltava yksi hallintosääntö sisältäen määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämiseen, päätöksentekoon ja hallintomenettelyyn sekä valtuuston toimintaan liittyvistä asioista. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 13.3.2017 hallintosäännön, joka on astunut voimaan 1.6.2017. Siihen on sisällytetty lain vaatimat elementit eli koottu eri toimielinten erilaiset säännöt yhteiseksi kokonaisuudeksi. Merkittävä muutos aiempaan oli valiokuntamallin tuominen luottamushenkilöorganisaatioon, joka tarkoittaa valtuutettujen vallan ja vastuun lisäämistä. Hallintosääntöön on vuosien varrella tehty yksittäisiä muutoksia ja muutostarpeita on edelleen. Kuntavaalit ovat vuonna 2021, siksi mietittiin pitkään, jatketaanko valiokuntamallilla vai palataanko lautakuntamalliin. Kaupunginvaltuusto päätti 24.5.2021 siirtyä takaisin lautakuntamalliin. Hallintosääntö on syytä päivittää kokonaisuudessaan kuten kuntastrategiakin.

Kaupunginvaltuuston hyväksymä konserniohje on vuodelta 2013. Kuntalakia, jossa myös konsernien asemasta kunnissa on säädetty, on tämän jälkeen merkittävästi muutettu, eli myös Loimaan kaupungin tulee uudistaa konserniohjeensa vastaamaan tämän päivän säädöksiä.

Selvitys:

Valtuusto on 24.5.2020 (§ 48) hyväksynyt valtuustokauden muutokseen ajoittuvat toimielimiä koskevat hallintosäännön muutokset. Hallintosääntöön on tehty mm. lainsäädäntöön liittyvät tarvittavat muutokset. Voimassa oleva hallintosääntö on Kuntaliiton hallintosäännön mukainen.

Kaupunginhallitus on 17.5.2021 (§ 214) päättänyt konserniohjeen päivittämisestä. Asia on ollut esillä myös valtuuston käsitellessä 24.5.2021 (§ 41) omistajaohjauksen tuloksellisuuden arviointia. Konserniohje päivitetään syksyn 2021 aikana.

Kuntakonsernin ohjaus ja valvonta sekä konserniyhteisölle asetettujen tavoitteiden toteutuminen (sivu 11.)

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan on arvioitava ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset tavoitteet toteutuneet myös kuntakonsernissa. Vastaisuudessa on perusteltua talousarvion valmistelussa kiinnittää edelleen huomioita siihen, että myös konserniin kuuluville kaikille tytäryhtiöille asetetaan tavoitteet. Tavoitteiden avulla valtuustolla on näin mahdollisuus toteuttaa omistajaohjausta asianomaisen yhteisöläinsäädännön sallimissa rajoissa. Kaupunginhallitus on maaliskuussa 2021 päättänyt, että omistajaohjauksen tulokellisuusarviointi laaditaan kevään 2021 aikana. Konsernin omavaraisuusaste oli 41,80 % (36,10 % v. 2019). Konsernin lainakanta on 3 399 €/asukas, mikä on 221 € vähemmän per asukas edellisestä vuodesta verrattuna.

Selvitys:

Kaupunginhallitus on vuoden 2019 arviointikertomuksessa antanut seuraavan selvityksen:

”Vuoden 2020 talousarvion (KV 9.12.2019) konsernitavoitteissa sivuilla 135-136 on asetettu kaikkia tytäryhteisöjä koskevat yleiset tavoitteet sekä erilliset tavoitteet asuntopoliittisille yhtiöille (Loimaan vuokra-asunnot Oy, Koy Telkänatie ja Hulmin huolto), Loimaan kaukolämpö Oy:lle, koy Alastaro-kodille sekä Kehitys Kurittula Oy:lle.

Vuoden 2021 tavoitteita valmistellaan yhdessä tytäryhteisöjen kanssa vuoden 2021 talousarvion valmistelun yhteydessä.”

Vuoden 2022 tavoitteita valmistellaan yhdessä tytäryhteisöjen kanssa vuoden 2022 talousarvion valmistelun yhteydessä. Valtuusto päättää tavoitteista vuoden 2022 talousarviossa.

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen (sivu 14.)

- Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämistapoja on tilinpäätöksessä 2020 paremmin kuin kertakaan aikaisemmin. Raportointi on tarkastuslautakunnan ehdotuksen (2020) mukaisesti otettu huomioon uuden kuntastrategian toteutumisen seurannassa.
- Esimerkkejä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämistapoja on kuvattu nyt kaikkien palvelualueiden osalta.
- Asukkaiden osallistamiseen ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyvät perustelutiedot kuuluvat nyt kaikkien toimialojen, toimielinten ja palvelualueiden vuosiraportointiin.
- Raportointi on kuitenkin vielä epäyhtenäistä ja puutteellista, joten sitä on edelleen kehitettävä.
- Usein suunniteltujen asiakaskyselyjen lykkäytymistä perusteltiin koronaviruspandemialla. Asukkaiden osallistamisten ja vaikuttamismahdollisuuksiin voi kuitenkin toteuttaa laajasti myös sähköisin välinein terveysturvallisesti.
- Hyvästä kehityksestä huolimatta tarkastuslautakunta katsoo, että kuntalain edellyttämiä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on edelleen laajennettava ja monipuolistettava.

Selvitys:

Vuoden 2020 talousarviossa esitettiin erikseen osallistamiseen ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyvät perustelutiedot (keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, mielipiteiden selvittäminen ennen merkittäviä päätöksiä ja mahdollisuudet osallistua talouden suunnitteluun).

Raportointia ja kehittämistä jatketaan vuonna 2022.

Hallintopalveluala (Kaupunginhallitus) (sivu 16.)

Kaupunginhallitus

Tarkastuslautakunta esitti jo edellisessä kertomuksessaan, että hallintopalvelualan ja kaikkien muidenkin alojen vertailutiedoissa tulee olla myös vertailu edelliseen vuoteen, tätä ei ole edelleenkään toteutettu. Kaupunginhallituksen toimintakate (=nettokulut) väheni 1,4 % (edellisenä vuonna kasvua oli 38,6% ja 2018 lisäys oli 28,2%), alkuperäiseen talousarvioon nähden kulut ovat kasvaneet 10,9 % ja muutettuunkin 7,8 %. Näistä muutoksista talousarvioon on annettu tilinpäätöksessä selvityksiä. Hallintokuntien tulisi seurannassaan kertoa muutos myös alkuperäiseen talousarvioon, näin voidaan todeta sen realistisuus.

Kaupungin uudet kotisivut ovat avautuneet helmikuussa 2020. Hallintoelinten pöytäkirjat ovat nähtävissä netissä kaksi vuotta, tarkastuslautakunta esittää, että ne ovat esillä koko valtuustokauden ja vähintään kaksi vuotta. Kaupungilla on olemassa selvitys omistamista kiinteistöistä. Siitä on neljä portaisella jaotellulla nähtävissä mitä kiinteistöjä ylläpidetään aktiivisesti, korjataan tarpeen mukaan tai puretaan/myydään, myös tasearvot näkyvät listalla. Kaupunginhallitus on merkinnyt listan tiedoksi ja se on jaettu myös valtuutetuille, epäselvyyksien välttämiseksi tulisi kaupunginhallituksen hyväksyä lista ja jopa esittää se valtuustonkin hyväksyttäväksi.

Selvitys:

Vertailutietojen esittäminen

Vertailutietoja alkuperäiseen talousarvioon nähden ei ole esitetty laskelmissa, vaikka se antaisikin informatiivisen kuvan. Kyseinen alkuperäinen talousarviotieto sarake on jätetty pois johtuen tilaongelmasta eli, miten kaikki tiedot lukuineen saadaan siististi näkyviin rinnakkain word-tiedostossa. Asia otetaan harkintaan seuraavassa tilinpäätöksessä.

Kiinteistöjen ylläpito

Kuntalain 14 §:ssä on määrätty valtuuston tehtävistä. Valtuusto päättää mm. talousarviosta ja talosuunnitelmasta sekä hallintosäännöstä. Hallintosäännön 63 §:n mukaan kunnan omaisuuden luovuttamisesta ja vuokraamisesta päättää kaupunginhallitus valtuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti.

Merkittävimmät omaisuuden luovuttamiseen ja ylläpitoon liittyvät perusteet päätetään valtuuston vuosittain hyväksymässä talousarviossa tai tarvittaessa valtuuston erillispäätöksinä.

Hallintopalveluala / Konsernijohto (sivu 17.)

Konsernijohto

Konsernijohtoon toimintakate on edelliseen vuoteen verrattuna samalla tasolla, mutta talousarvioon nähden kasvua on 13,9 %. Ylityksistä ja toteutumattomista tuloista on kattava selitys tilinpäätöksessä. Em. suuruiset poikkeamat talousarviosta on syytä päättää myös kaupunginvaltuustossa. Loimaan kaupungintalo on sisäilma- ym. ongelmien takia jätetty tyhjilleen ja pääosa kaupungin keskushallinnosta on siirtynyt Ylistaronkatu 36-kiinteistöön, joka ostettiin Novidalta vuonna 2019 300 000 eurolla ja jota on remontoitu kaupungin käyttöön n. 500 000 eurolla. Korjausinvestointeihin on jouduttu valtuuston päätöksellä antamaan lisärahaa alkuperäisen korjaussuunnitelman oltua alibudjetoitu. Kokonaisuutena voi kuitenkin todeta tilojen olevan kaupungille sopivat ja taloudellisesti erittäin edulliset verrattuna kaupungintalon korjauksen arvioituihin kustannuksiin. Henkilöstöhallinnossa on hankittu uusi ohjelmisto, jonka käynnistäminen on aiheuttanut lisä- ja ylitöitä

ja viivästyttänyt palkanerien maksua työntekijöille. Kaupungilla on isot ostopalvelumenot ja siksi tarkastuslautakunta on esittänyt vuosien 2017- 2019 arviointikertomuksissa, että kaupunginhallitus antaisi niistä selvityksen, joten lautakunta uudistaa jälleen kerran tämän esityksen. Kaupungin kirjanpidossa lienee omat tilit vähänkin merkittävillä ostopalvelujen tuottajille, jolloin ostopalveluista pitäisi voida saada paremman käsityksen kaupungin kuukausittaisissa tilitilannearvioissa. Jostain syystä tätä selvitystä ei tosin ole enää viime aikoina ollut. Myös ostopalveluiden vaikutusta kaupungin työntekijöiden asemaan on syytä tarkastella pitemmällä aikajänteellä.

Kaupunginhallituksen alaisena toimivat taloustyöryhmä, muutostyöryhmä, elinvoimatoimikunta ja kaavatoimikunta, joiden toiminnasta ei ole paljon tietoa toimintakertomuksessa. Vaikka niillä ei suoraa päätösvaltaa olekaan, niin perustietoa niiden toiminnasta olisi syytä kertoa, erityisesti tämä koskee nykytilanteessa taloustyöryhmää.

Selvitys:

Ostopalvelumenot

Kaupunginhallitus on vuoden 2019 arviointikertomuksessa antanut seuraavan selvityksen:

”Kaupunginhallituksen 19.8.2019 ja 8.10.2018 vuosien 2017 ja 2018 arviointikertomukseen antamissa selvityksissä on todettu: ”Palvelujen ostot ilmenevät yksityiskohtaisesti kirjanpidosta. Niiden käytön laajuus vaihtelee vuosittain. Merkittävimmistä palveluostoista voidaan koota erillinen yhteenvetoluettelo.

Henkilöstösiirtojen vaikutuksia on arvioitu kulloinkin palvelujen järjestämistä uudistettaessa ja muutettaessa. Henkilöstömuutoksia on tapahtunut viime vuosina molempiin suuntiin. Esimerkkinä työterveyspalvelut kilpailutettaessa kaupungin henkilöstöä siirtyi yksityisen palvelutuottajan palvelukseen ja vuodenosasto-uudistuksessa henkilöstöä siirtyi sairaanhoitopiirin palveluksesta kaupungin palvelukseen.”

Kuntaliitto on vuonna 2016 yhteistyössä kuuden suurimman kaupungin kanssa ohjeistanut kuntia ostolaskujen avaamisesta avoimena datana. Ostolaskujen julkaiseminen on ollut esillä myös Varsinais-Suomen yrittäjien hankkeena ja sitä käsiteltiin yrittäjäyhdistysten kanssa keväällä 2019. Asiaa on alustavasti valmisteltu Loimaalla vuoden 2018 aikana, mutta henkilöstömuutosten vuoksi toteutus ei ole edennyt. Valmistelua jatketaan loppuvuoden 2019 aikana.

Kirjanpidossa kirjataan ja raportoinnissa seurataan palvelujen ostoa yleisen tiliryhmä- ja tilikohtajaottelun mukaisesti. Pääosa palvelujen

ostoista kohdentuu kuntayhtymiin. Tiedot yksittäisistä palvelutuottajista voidaan koota erikseen. Hankintasopimuksia ja niiden määräaikoja seurataan säännöllisesti toimialoittain. Palveluhankintojen kilpailutukset tehdään hankintalain ja hankintaohjeiden mukaisesti.

Kaupunginhallitus on 17.6.2019 ohjeistanut vuoden 2020 talousarvion ja vuosien 2021 – 2022/2023 valmistelua:

”Kullakin toimi-/palvelualalla käydään talousarvion valmistelun yhteydessä läpi käynnissä olevat palvelujen järjestämisen, toiminnan sekä toimintatapojen uudistamiseen liittyvät toimenpiteet ja hankkeet. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden vaikutukset vuoden 2020 talousarvioon ja taloussuunnitelmaan. Olennaiset toimenpiteet ja hankkeet vaikutuksineen esitetään talousarvion kohdassa ”Palvelujen, palvelurakenteiden ja toimintojen uudistamisen vaikutukset ja perustelutiedot”.

Vuoden 2020 talousarvion ja vuosien 2021 – 2022 / 2023 taloussuunnitelman rakennetta uudistettiin vastaamaan vuoden 2019 tammikuussa hyväksytty strategiaa. Esitystapaa uusittiin niin, että se on yhtenäinen tilinpäätökseen toteutumisvertailun sekä osavuosisraportoinnin kanssa.

Merkittävimmät palveluostot ja niiden muutokset on esitetty erikseen talousarvion perusteluissa palvelualoittain. Vastaavat tiedot on tarkoitus esittää myös vuoden 2020 tilinpäätöksen yhteydessä.

Vuoden 2020 toiminnallisiin tavoitteisiin (KV 9.12.2020) sisältyy sopimusten ja ostopalvelujen menettelytapaohjeen valmistelu sekä laskujen avaaminen avoimena datana. Valmistelu on käynnissä.

Taloustyöryhmässä on käsitelty 1.9.2020 toimialakohtaiset merkittävimmät ostopalvelut ja -toimittajat. Samassa yhteydessä on linjattu jatkotoimenpiteitä mm. sen osalta mistä palveluostoista /-toimittajista valmistellaan yksityiskohtaisemmat vertailuanalyysit ja mitä vertailulaskelmissa painotetaan ja otetaan erityisesti huomioon.”

Vuoden 2020 toiminnallisiin tavoitteisiin (KV 9.12.2020) on sisältynyt sopimusten ja ostopalvelujen menettelytapaohjeen valmistelu sekä laskujen avaaminen avoimena datana. Valmistelua on jatkettu vuoden 2020 aikana, mutta avoimen datan käyttö ei edennyt vuoden 2020 aikana.

Sopimusten hallintaohjeen valmistelu aloitettiin 2020 syksyllä mutta lomautusten vuoksi sitä ei saatu valmiiksi kyseisenä vuonna. Ohje hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 3.5.2021.

Ostolaskujen tiedon avaaminen julkiseksi on annettu talousohjelmistotoimittajan tehtäväksi syksyllä 2020. Talousohjelmasta ei ole saanut ulos oikeanlaista raporttia. Syyskuun alussa 2021 on toimittaja julkaissut tiedon, että ostolaskudatan julkaisua varten on hankittavissa lisäosa. Lisäosan hankinta konsultaatioineen tullaan hankkimaan marraskuun 2021 lopulla.

Taloustyöryhmän toiminnan raportointi

Taloustyöryhmä on kaupunginhallituksen asettama työryhmä. Sen esitykset ja toimenpiteet on esitetty osana kaupunginhallituksen talousarvioesityksen valmistelua.

Konserniyhtiöiden hallinnon esittäminen kaupungin toimintakertomuksessa

Toimintakertomuksen laadinnassa noudatetaan kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjetta (TEM 2020) kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. (Kuntakonsernin toimintaa ja taloutta koskevat ohjeet on esitetty kohdassa 3.7.)

Liitteet:

- 1. Sivistysvaliokunta /-lautakunta on 9.9.2021 antanut osaltaan selvityksen arviointikertomukseen.*
- 2. Elinympäristövaliokunta / -lautakunta on 14.9.2021 antanut osaltaan selvityksen arviointikertomukseen.*