

Kunnanhallituksen vastine tarkastuslautakunnalle arviointikertomuksessa 2023 esitettyihin kysymyksiin ja havaintoihin

Maksut ja taksat

Kunnanhallitus on vuoden 16.1.2023 talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa kirjannut, että maksut ja taksat tulee tarkistaa vähintään kustannuskehitystä vastaavasti. 19.6.2024 kunnanhallituksessa valiokuntien ohjaukset ja kuntalaisilta saatu palaute huomioiden on hinnankorotusesitystä tarkasteltu uudelleen "tiedostaen se, että on ongelmallista, jos kustannuskehitys ja hintataso eriytyvät liikaa ajan kuluessa." Aiemmin kunnanhallitus on määritellyt kolme eri hinnanmuodostuksen ryhmää, mutta eri maksuja ei ole jaettu näihin ryhmiin. Onko taksojen määrittelyssä tarve selkeämpään ohjeistukseen?

Vastaus:

litin kunnan hallintosäännön 63 §:n (Maksuista päättäminen) mukaisesti kunnanvaltuusto päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista ja edelleen kunnanhallitus päättää maksujen yksityiskohtaisista perusteista ja euromääristä.

Kunnanvaltuusto on määritellyt 25.4.2022 § 8 edellä mainitusti yleiset perusteet, jotka ovat olleet 1.5.2022 lukien seuraavat:

1. Julkisoikeudellinen maksu, jonka suuruus on kunnan harkittavissa, sekä yksityisoikeudellinen maksu luokitellaan johonkin seuraavista maksuluokista:

- A. Maksun suuruus vastaa vähintään suoritteen omakustannushintaa*
- B. Maksun suuruus edustaa suoritteen omakustannushintaan nähden tuntuva korvausta, mutta on kuitenkin sitä alhaisempi*
- C. Maksun suuruus on vähäinen suhteessa suoritteen omakustannushintaan (enintään puolet), maksun osuus palvelun rahoituksessa ei ole merkittävä, mutta usein sillä on merkitystä kysynnän ohjaamisessa*

2. Maksuluokittelussa käytetään perusteena seuraavia tekijöitä:

- markkinat*
- kohtuullisuus*
- kunnan strategia*
- valtuuston asettamat tavoitteet*

3. Kunnan strategiasta johdettujen tavoitteiden toteuttamiseksi on mahdollista eriyttää maksujen suuruus käyttäjäryhmittäin tai päättää erikseen maksuttomaksi määrättävistä palveluista

4. Muutoin palvelut tai muut suoritteet voidaan määrittää maksuttomiksi seuraaville käyttäjäryhmille, jos kunnanhallitus katsoo sen välttämättömäksi asettamiensa strategiaan nojautuvien tavoitteiden tai valtuuston asettamien muiden tavoitteiden saavuttamiseksi:

a. alle 18-vuotiaat

b. yli 65-vuotiaat

c. hyväntekeväisyystilaisuuksia tai kaikille kuntalaisille ilmaisia tai omakustanteisia tilaisuuksia järjestävät tahot

Perusteet ovat tarkoitettu otettavaksi huomioon maksujen määrää arvioitaessa ohjaavina periaatteina. Tarkoitus ei ole, että maksut tyhjentävästi jakautuisivat em. luokkien mukaan, mutta maksusta tai taksasta riippuen tulee tunnistaa, tavoitellaanko maksulla kustannusvastaavuutta, kohtuullista korvausta vai onko kyse enemmän kysyntää tai käyttöä ohjaavasta hinnoittelusta.

Lisäksi huomioitavia ovat mm. strategiasta johdetut tavoitteet, kunnan toiminta markkinoilla tai jotakin ryhmää koskevat positiivisen erityiskohtelun tarkoitus, silloin kun sillä on hyväksyttävä syy. Maksujen ja taksojen määrittelyssä otetaan huomioon myös valiokuntien ohjaukset eri perusteiden ja strategiseen tavoitteiden tulkinnasta ja painotuksesta. Tulevaisuudessa päivitettäessä maksuja ja taksoja on todennäköisesti syytä avata esittelyteksteissä harkintaa tältä osin aiempaa tarkemmin.

Määräaikaiset työsuhteet

Yleinen trendi henkilöstöhallinnossa on ollut työsuhteiden vakinaistaminen. Kasvatus- ja opetuspuolella määräaikaisuudet näyttävät vakiintuneen noin kolmasosaan henkilöstöstä. Tavoitteeksi on lausuttu, että toimialan työpaikat olisivat haluttuja. Määräaikaisuudelle löytyy monenlaisia syitä. Onko vakinaistamiseen määrätietoisesti pyritty?

Vastaus:

Työsopimuslaki määrittää perusteet määräaikaisten työsopimusten käyttämiselle ja määräaikaista työsopimusta voidaan käyttää vain perustellusta syystä. Yleisin määräaikaisten työsopimusten peruste on sijaisuus. Määräaikaisia työsuhteita käytetään myös tilanteissa, joissa tehtävän rahoitus liittyy hankkeeseen, avustukseen tai tehtävä on suunniteltu projektiluonteiseksi tai sitä voidaan pitää muutoin vakiintumattomana. Myös palkkatukityöllistämisen puitteissa solmitut työsuhteet ovat määräaikaisia ja ne on sidottu palkkatuen keston.

Kasvatus- ja opetuspalveluissa on lisäksi selkeitä tilanteita, joissa määräaikaisuudelle löytyy sijaisuuksien lisäksi toiminnasta johtuvia syitä. Esimerkiksi jotkin opetusryhmät ovat sidoksissa laitoksiin sijoitettujen toispaikkakuntalaisten oppilaiden lukumäärään, oppilaskohtaiseen tuen tarpeeseen, tai vaihtuvissa tiloissa tapahtuvaan toimintaan, mikä tekee tilapäisiä tai muuttuvia tarpeita lisähenkilöstölle. On myös ollut tilanteita, joissa tehtävää ei ole saatu täytettyä pätevyysvaatimukset täyttävällä henkilöllä ja tällöin tehtävä on täytetty määräaikaisesti enintään vuodeksi ja haku on uusittu tämän jälkeen. Näin on ollut erityisesti varhaiskasvatuksessa, jossa oli aiemmin vaikeuksia saada päteviä hakijoita varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin. Tämän tyyppisiä vakinaisia tehtävien täyttöjä on ollut toistuvasti, ja niihin on usein liittynyt useampi

sijaisuus esimerkiksi vakinaisen lastenhoitajan hoidettua määräaikaaisesti varhaiskasvatuksen opettajan tehtävää.

Lähtökohtaisesti toiminnan laajuutta pyritään arvioimaan vakiintuneen tarpeen mukaisena siten, että pysyväisluonteisissa tehtävissä työsuhteet ovat vakinaisia.

Koulukeskuksen ja investointien rahoitussuunnitelma

Koulukeskus Ravilinnan alueelle ja Kausalan alakoulun peruskorjaus ovat kunnan tärkeimmät hankkeet ja ne on ajoitettu investointiohjelman loppupuolelle. Riittävätkö rahat? Laatiiko kunnanhallitus vuoden 2025 talousarvion yhteyteen investointiohjelman rahoitusselvityksen? Valtuuston hyväksymässä talousarviossa on tilaselvityksen perusteella laadittu investointiohjelma 2023–2030. Ohjelman laatiminen on hyvä, mutta ovatko arviot hankkeiden kustannuksista realistiset, kun ei ole hankkeiden laajuutta tiedossa? Ohjelmassa on vain talonrakennushankkeet, ei infrastruktuuri-investointeja.

Vastaus:

Kunnan talousarvio- ja taloussuunnitelma laaditaan seuraavaksi kalenterivuodeksi ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Varsinainen talouden suunnittelu yksityiskohtaisella tasolla tätä pidemmälle kaudelle on haastavaa tulo- ja menokehityksen osalta. Investointien kohdalla on kuitenkin haluttu rakentaa pitkäjänteisempää suunnittelua ja tästä syystä investointiohjelma on tehty pidempikestoisesti, joskin menoarvioiden kannalta sitovaksi se voidaan katsoa vain lähimpien vuosien osalta. Tämä mahdollistaa myös paremmin keskustelun investointien aikataulutuksesta sekä priorisoinnista.

Investointiohjelmaa täydennetään jo vuodelle 2025 olennaisimmilla katurakentamisen investoinneilla, jotka pyritään määrittelemään yksityiskohtaisemmin verrattuna aiempaan ”kadunrakennuskohteet v. 2025” tapaan ilmaista summittainen arvio. Tavoitteena on, että näin saadaan kestävä käsitys siitä, millainen investointipaine seuraavia vuosia koskee. Kunnan perustehtäviin liittyvät investoinnit asetetaan etusijalle siinä tilanteessa, että investointiohjelmaa joudutaan tarkentamaan taloustilanteen mukaan.

Yksittäisten hankkeiden kustannusarviot ja rahoitussuunnitelmat tarkentuvat käytännössä hankesuunnitteluvaiheessa, joskin pitkäkestoista vaikutusta kunnan rahoitusaseman sekä poistojen kehittymiseen pyritään mallintamaan suunnittelussa investointiohjelmaan kirjatulla tiedoilla. Erityisesti suurimpien hankkeiden rahoitusmallien yksityiskohtainen arviointi voidaan tehdä vasta toteuttamisajankohtana vallitsevassa korko- ja rahoitusmarkkinatilanteessa.

Pöytäkirjojen ja esityslistojen näkyvyys verkossa

Strategian arvoista avoimuus unohtuu helposti. Toimielinten päätökset ovat näkyvissä kaksi vuotta. Valiokunnan muistio perustuu usein kahta vuotta vanhempaan kunnanhallituksen tai valtuuston antamaan normiin. Jos se etenee viranhaltijapäätöksenä, muutaman viikon kuluttua asiasta ei ole näkyvissä normia, liitteitä eikä ratkaisua, valiokunnan saamasta suullisesta informaatiosta puhumattakaan. Kunnanhallitukselle otto-oikeuden alaisista viranhaltijapäätöksistä ilmoitetaan vain numero, ei otsikkoa. Hakeeko kunnanhallitus valiokuntatyöskentelyä kehitettäessä tähän punaisen langan näkyvyyttä parantavaa ratkaisua?

Vastaus:

Toimielinten päätöspöytäkirjojen ja valiokuntien muistioiden näkyvyyttä voidaan määrittellä kunnissa suhteellisen vapaasti. Yleisimmin käytössä olevat näkyvyysajat ovat 2 tai 4 vuotta. Itissä on nykyisen Dynasty-järjestelmän käyttöön otosta asti noudatettu 2 vuoden aikaa. Aika voidaan muuttaa, mikäli niin katsotaan tarpeelliseksi päättää. Keskustelussa on ollut jo aiemmin, että pöytäkirjojen näkyvyysaika julkaisupalvelussa jatkettaisiin 4 vuoteen.

Henkilötietojen sisältyminen materiaaleihin voi aiheuttaa nykyisen sääntelyn perusteella tarvetta ns. mustata joitakin osia asiakirjoista tai rajoittaa niiden näkyvyyttä. Tähän on kuitenkin pääsääntöisesti olemassa tekniset ratkaisut.

Viranhaltijapäätökset ovat näkyvissä verkkopalvelussa muutoksenhakuajan. Toisin kuin arviointikertomuksessa on mainittu, kunnanhallitus saa päätöspykälän oheismateriaalina luettelon, josta ilmenee sille ilmoitettujen viranhaltijapäätösten perustiedot, kuten aihe ja päätöksen sisältö.

Se, että viranhaltijapäätökset ovat näkyvillä verkossa vain edellä mainitun ajan, on yleinen käytäntö kunnissa ja se perustuu aiheesta annettuihin ohjeistuksiin.

Valiokuntien muistioiden osalta on kiinnitetty valmistelijoiden huomiota siihen, että esityslistasta tai muistiosta tulisi ilmetä vähintään annettujen selostusten aiheet ja mikäli suullisen selostuksen pohjalta annetaan valiokunnan ohjaus, tulisi selostuksen sisältö silloin avata pääpiirteissään esittelytekstissä. Tätä korostetaan edelleen valmistelijoille myös jatkossa.

Jos päätöksen sisällön on tarkoituksena muodostaa pidempikestoisesti noudatettava normi, pyritään tällaisista asioista laatimaan aina erillinen asiakirja. Näin on toimittu esimerkiksi tonttihinnoittelun osalta verrattuna aiempaan tilanteeseen, jossa osa voimassa olevista hinnoista tai luovutusperiaatteista on ollut kirjattuna pöytäkirjan pykälätekstiin ja sikäli vaikeasti saavutettavissa, kun päätöksenteosta on kulunut aikaa. Samaa tavoitetta on toteutettu myös keräämällä aiempien pöytäkirjanotteiden sijasta maksut ja taksat yhteen verkkosivuilla julkaistuu asiakirjaan, jota päivitetään muutospäätösten mukaisesti.

Mittareiden kehittäminen

Toimintakertomuksessa todetaan, että tilinpäätös ja toimintakertomus on tärkeä tietolähde tarkastuslautakunnan arviointityössä. Valtuusto hyväksyy strategiassa, talousarviossa tai muussa ohjelmassa tavoitteita ja toimintakertomuksessa raportoidaan tavoitteen toteutumisesta. Tarkastuslautakunta kiinnittää kunnanhallituksen huomiota siihen, että usein tavoitteen ja raportin välillä ei ole aidosti toimivaa tai oikeaa asiaa osoittavaa mittaria ja raportoitu tulos on useassa tapauksessa väline, jolla tulosta toivotaan syntyvän. Mittaristojen kehittämiseen tulisi panostaa.

Vastaus:

Mittareiden kehittäminen on jatkuvaa työtä, jota on tehtävä toimialakohtaisesti sekä koko kunnan mittakaavassa riittävän toteumatiedon saamiseksi tavoitteista. Parhaimmillaan mittarit kertovat jatkuvasti toimintavuoden aikana kehityksen suunnasta ja tavoitteiden toteutumisesta. Pelkästään talousarvioon tai tilinpäätökseen sisällytetyt mittarit ja arviot harvoin vaikuttavat riittävästi toimintaan vuoden kuluessa.

Kunnanhallitus yhtyy tarkastuslautakunnan näkemykseen toimivien mittareiden tarpeellisuudesta.