ARVIOINTIKERTOMUS 2022

TARKASTUSLAUTAKUNTA 12.6.2023 § 75

ROVANIEMI

Sisällys

Johdanto 1
Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoonpano 1
Tilintarkastuspalveluiden hankinta vuosille 2023–2024 2
1 Arviointikertomushavaintojen jälkiseuranta 3
2 Vuoden 2022 talouden arviointi 6
2.1 Kaupunkikonsernin talouden arviointi 8
2.1.1 Kaupunkikonsernin taloudellisen tilan arviointi 8
2.1.2 Kaupunkikonsernin ja tytäryhteisöjen talouden tavoitteiden toteutuminen 13
2.2 Peruskaupungin taloustavoitteiden arviointi 16
2.2.1 Toimielinten taloustavoitteet toteutuivat pääosin budjetoidusti 16
2.2.2 Laskujen asiatarkastuksen ja hyväksynnän arviointi 20
3 Vuoden 2022 toiminnan arviointi 23
3.1 Toimielinten toiminnan tavoitteiden toteuma 23
3.2 Tytäryhteisöjen toiminnan tavoitteiden keskiössä omistajaohjaus 29
3.3 Kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen tavoitteiden toteuma 31
3.3.1 Kaupungin tytäryhtiöiden tavoitteiden toteuma 31
3.3.2 Kuntayhtymien tavoitteiden toteuma 32
3.3.3 Muiden konserniyhtiöiden tavoitteiden toteuma 33
4 Tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi 34
4.1 Hyvän hallinnon arviointi kaupungin päätöksenteossa 34
4.2 Kaupunkistrategia 2030 valmistelun arviointi 37
4.3 Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen arviointi 40

Johdanto

Tarkastuslautakunta on arvioinut kaupunginvaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumista. Lautakunta on kuntalain velvoittamana arvioinut myös toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Lautakunnan arvioinnin piirissä on ollut koko kaupunkikonserni. Peruskaupungin toimintaa on arvioitu huomioiden kunnan osallistuminen yhteistoimintaan, sekä huomioiden omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuva toiminta.

Arvioinnin lähtökohtana on ollut kaupunginvaltuuston 15.11.2021 hyväksymä talousarvio vuodelle 2022 sekä taloussuunnitelman vuosille 2022 - 2025. Valtuusto hyväksyi muutoksia talousarvioon 28.2.2022, 19.9.2022 sekä 12.12.2022. Talousarvio tavoitteineen on toimielimiä ja viranhaltijoita oikeudellisesti sitova. Taloussuunnitelman luonne on lähinnä ohjelmallinen ja poliittisesti sitova.

Tarkastuslautakunnan arvioinnin keskeinen kohde on ollut toiminnan, hallinnon ja talouden johtamisesta vastaava kaupunginhallitus. Yhdessä johtavien viranhaltijoiden kanssa se muodostaa myös kaupunkiomistajan ääntä ja valtaa käyttävän konsernijohdon. Lautakunta on seurannut kaupunginhallituksen ohella myös muiden toimielinten sekä viranhaltijoiden päätöksentekoa. Kokouksissa on kuultu viranhaltijoita sekä muita asiantuntijoita.

Nyt julkaistavassa arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta esittää keskeisenä pitämänsä arvioinnin havainnot vuodelta 2022. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa vuoden 2022 tilinpäätöksen yhteydessä.

Lautakunta antaa valtuustolle tiedoksi arvioinnin johtopäätökset ja kehittämisehdotukset sekä esittää, että kaupunginvaltuusto edellyttää kaupunginhallitukselta selvitystä, mitä se aikoo tehdä mainittujen asioiden edistämiseksi. Arviointikertomuksen johtopäätökset ja kehittämisehdotukset esitetään tekstikappaleiden yhteydessä ja ne on kirjoitettu punaisella tekstillä.

Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoonpano

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan *arvioinnin järjestämistä varten*. Toinen lautakunnan keskeinen tehtävä on *hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen*. Lautakunta asetetaan myös hoitamaan päättäjien ja viranhaltijoiden *sidonnaisuusilmoituksiin liittyviä tehtäviä*. Lautakunnan tehtävistä on määräykset kuntalain 121 §:ssä.

Tarkastuslautakunnan jäsenet sekä henkilökohtaiset varajäsenet vuonna 2022 olivat puheenjohtaja Sanna Luoma (henkilökohtainen varajäsen Juhani Juuruspolvi). varapuheenjohtaja Markus Lohi (Pekka Lehto), Riitta-Maija Hokkanen (Elina Korteniemi), Petri Keihäskoski (Reetta Mustonen), Anne Hakkarainen (Taina Borisov), Hannu Ovaskainen (Tuomas Koskiniemi), Elina Holm (Meeri Vaarala), Antti Väänänen (Timo Lappalainen), Maria Huhmarniemi (Maarit Simoska), Jarmo Huhtala (Ville Vuorjoki) ja Seija Karvo (Heidi Alariesto).

Lautakunnan esittelijänä vuonna 2022 toimi tarkastuspäällikkö Jari Kotimäki 30.11.2022 saakka, jonka jälkeen esittelijänä toimi vt. tarkastuspäällikkö Juuso Kataja.

Kaupunginvaltuuston valitsema tilintarkastusyhteisö on KPMG Oy. Vastuullisena tilintarkastajana toimi JHT, KHT Tapio Raappana. Tilintarkastaja osallistui tilikauden aikana kolmeen tarkastuslautakunnan kokoukseen sekä yhteen kaupunginvaltuuston kokoukseen.

Tarkastuslautakunta kokoontui 13 kertaa vuoden 2022 aikana.

Tilintarkastuspalveluiden hankinta vuosille 2023–2024

Yhtenä tarkastuslautakunnan lakisääteisenä tehtävänä on hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelu valtuustolle. Vuonna 2016 hyväksytty tilintarkastussopimus KPMG Oy Ab:n kanssa päättyy tilikauden 2022 tarkastukseen. Vuoden 2022 aikana tarkastuslautakunta valmisteli valtuustolle tilintarkastuspalveluiden kilpailutuksen tilikausien 2023–2024 hallinnon ja talouden tarkastusta varten. Kilpailutukseen sisällytettiin myös tilikausien 2025 ja 2026 tarkastus, josta valtuusto päättää erikseen.

Tarjouksen tilintarkastuskilpailutukseen jätti kaksi tarjoajaa, BDO Audiator Oy sekä KPMG Oy Ab. Tarjousten alhainen määrä oli pettymys. Yhtenä tarkastuslautakunnan tavoitteena tilintarkastuskilpailutukselle oli, että kilpailutus pyrittäisiin toteuttamaan niin, että kilpailutuksen ehdot eivät rajaisi kilpailutukseen osallistuvien tilintarkastusyhteisöjen määrää.

Vähäinen tarjousmäärä kuitenkin heijastaa kansallista tilannetta kuntien tilintarkastuksen osalta: Esimerkiksi vuonna 2019 tilintarkastuksen kokonaiskustannuksilla mitattuna juuri KPMG ja BDO tuottivat noin 94 % kaikista Suomen kuntien tilintarkastuspalveluista (Oulasvirta ym. 2021, 39). Kaupunginvaltuusto 23.1.2023 § 6 valitsi Rovaniemen kaupunkikonsernin tilikausien 2023–2024 tilintarkastusyhteisöksi KPMG Oy Ab:n.

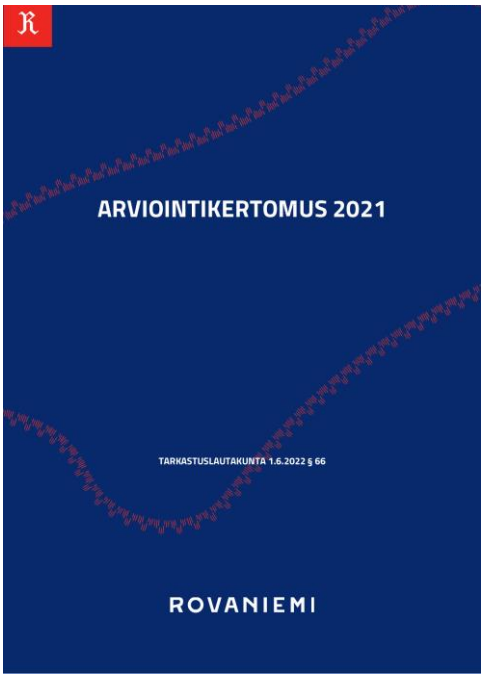
Tarkastuslautakunta on kuluneella toimikaudellaan perehtynyt Rovaniemen kaupungin tilintarkastuksen nykytilaan ja toimivuuteen. Vuoden 2021 syksyllä lautakunta teki selvityksen tilintarkastusyhteisön kaupungille tuottamien muiden palveluiden sisällöstä ja arvioi nykyisen tilintarkastussopimuksen toimivuutta juuri tilintarkastusyhteisön tuottamien muiden kuin lakisääteisten palveluiden näkökulmasta.

Sopimuksessa nähtiin kehitettävää ja kehityskohteet on huomioitu vuonna 2022 järjestetyssä kilpailutuksessa. Nyt laaditussa tilintarkastussopimuksessa ja palvelukuvauksessa tarkastuslautakunnan mahdollisuuksia valvoa sopimuksen noudattamista on pyritty kehittämään mm. tarkentamalla tilintarkastajan esittelemän tilintarkastussuunnitelman sisältövaatimuksia sekä mahdollistamalla muiden kuin lakisääteisten palveluiden tuottamisen seuraaminen tilikauden aikana.

1 Arviointikertomushavaintojen jälkiseuranta

Tarkastuslautakunta antoi arviointikertomuksensa vuodelta 2021 kaupunginvaltuustolle 20.6.2022 § 70. Arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta esitti 10 arviointihavaintoa tai kehittämisehdotusta, joihin se esitti valtuuston pyytävän kaupunginhallitukselta vastauksia.

Kaupunginhallitus käsitteli vastaustaan arviointikertomukseen 10.10.2022 § 358 ja esitti vastauksensa valtuustolle 24.10.2022 § 110.



Hallituksen vastauksessa on esitetty selvitys jokaiseen tarkastuslautakunnan esittämään arviointihavaintoon sekä toimenpiteet, joiden kautta havaintoon on pyritty reagoimaan. Kaupunginhallituksen vastaus arviointikertomukseen ei ollut yksimielinen. Vastauksesta jätettiin hallituksen kokouksesta eriävä mielipide kaupunkikuvallisten arviointihavaintojen vastauksen osalta. Tässä arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta esittää omat huomionsa kaupunginhallituksen vastaukseen ja arvioi, miten viime vuoden arviointihavainnot on huomioitu kaupungin toiminnassa.

Tarkastuslautakunta esitti useita havaintoja talouteen liittyen

Kaupunginhallituksen vastauksen mukaan taloussuunnittelun osalta talousarvioprosessia kehitetään ja talousarviokirja yhdenmukaistetaan Kuntaliiton talousarviosuosituksen mukaiseksi. Konkreettisina toimina vuoden 2022 aikana on tehty talousarvion laadinnan osalta seuraavaa:

Vuoden 2023 talousarvion sisällysluetteloa on kehitetty yhdenmukaisemmaksi Kuntaliiton ohjeistuksen kanssa. Lautakuntien talousraportointia sekä talouslukujen esittämistarkkuutta on yhdenmukaistettu. Toimielimet raportoivat talouden toteutumasta tilikauden aikana kaupunginhallitukselle ja edelleen -valtuustolle osavuosikatsausten kautta. Osavuosikatsaus käsitellään kaksi kertaa vuodessa.

Talousyksiköltä saadun selvityksen mukaan talousarvion tuloskorteille on tehty yhteinen pohja, jonka mukaan toimielimet laativat omat korttinsa. Toimielinten toiminnallisia tavoitteita on pyritty selkeyttämään ja tuloskortteihin kirjattavien tavoitteiden lukumäärää on karsittu. Tuloskorteille on myös pyritty erottamaan lakisääteinen ja strategiaa edistävä toiminta toisistaan. Kaupunkistrategian valmistuminen loppukeväästä aiheutti sen, että strategiaa ei täysmääräisesti saatu huomioitua vuoden 2023 talousarvion laadinnassa. Myös hallintosääntöön tehtävät muutokset vaikuttavat luonnollisesti talouden suunnitteluun ja raportointiin.

Kaupunginhallitus on kehittänyt investointien suunnittelua. Vuoden 2024 talousarviossa investointien suunnittelun pohjana on kaupungin johtoryhmän määrittämä kehys, joka on suunniteltu seuraavalle kymmenelle vuodelle. Jokaisen investoinnin rahoitusmuoto tullaan päättämään talousarviovuosittain erikseen.

Investointitasoa tarkastellessa lähivuosien arvioidut investointimenot ovat merkittävät peruskaupungin osalta. Kaupunki on määrittänyt, että kestävä investointitaso olisi vuosittain noin 20 miljoonaa euroa. Vuosina 2024–2025 kestävän investointitason arvioidaan ylittyvän 2,5 kertaisesti, jonka jälkeen investointinäkymä tasoittuu lähemmäs 20 miljoonan euron tasoa.

Lisäksi kaupunginhallitus kertoi edistävänsä tiedolla johtamista talous- ja rahoitusyksikössä. Tiedolla johtamisen järjestelmäksi on hankittu pilottikäyttöön Kuntamaisema-ohjelma vuodeksi 2022, mutta muutoin asiassa ei ole edistytty. Talous- ja rahoitusyksikössä tehdään erittäin paljon manuaalista työtä etenkin talousarvion ja tilinpäätöksen laadinnassa. Käytännössä jokainen talousasiakirjoissa oleva taulukko kirjoitetaan käsin. Merkittävän käsin tehtävän työn määrä ei tarkoita ainoastaan suurta ja helposti vältettävissä olevaa työtaakkaa, joka vie henkilötyötunteja muusta työstä ja toiminnan kehittämisestä. Manuaalinen työ talouslukujen kirjaamisessa lisää myös virheiden mahdollisuutta merkittävästi.

Omaisuudenhallintaa on pyritty kehittämään

Tarkastuslautakunta esitti arviointikertomuksessa huolen siitä, että kaupungin infraan kohdistuvan korjausvelan kokonaistilanne ei ole tiedossa. Hallitus esitti vastauksessaan, että olemassa oleva katuverkosto analysoitaisiin ja uusi ajantasainen kuntotieto päivitettäisiin kevään 2022 aikana. Tehtävää varten on perustettu mm. kaupungin katuverkkoon keskittyvä omaisuudenhallinnan asiantuntijan tehtävä 1.9.2022.

Asiantuntijan rekrytointi viivästyi suunnitellusta aikataulusta, minkä vuoksi koko katuverkon kuntotietoa ei ole vielä kokonaan päivitetty. Kevään 2023 tilanteessa osan katuverkon (liityntä- ja tonttikadut sekä kevyen liikenteen väylät) mittausten hankinta on kesken. Yhdyskuntatekniikalta saadun selvityksen mukaan mittaukset toteutetaan kesällä 2023. Koko katuverkon korjausvelka määritetään syksyn 2023 aikana.

Katuverkon mallinnetun kuntotilan heikkenemisen mukaan korjausvelan kasvu viimeisen kuuden vuoden aikana on ollut 8 miljoonaa euroa. Mallinnuksessa huomioidaan vuoden 2014 tehdyn kuntotilan mittausten laskennallinen kehitys huomioiden ne toimenpiteet ja korjaukset, joita katuverkolle on tehty. Toisin sanoen mallinnuksen perusteella katuverkkoon tehdyt korjaukset eivät ole olleet riittäviä. Tarkastuslautakunta seuraa katuverkon korjausvelan ajantasaista tilannetta vuoden 2023 aikana.

Kaupunginhallituksen vastauksen mukaan kaupungin omistamien kiinteistöjen korjausvelan kasvun hillitsemiseksi laaditaan pitkän tähtäimen korjaussuunnitelma. Kevään 2023 tilanteessa kaupungin omistamien koulujen ja päiväkotien korjaussuunnitelma on valmis. Tehtyjen laskelmien mukaan vuoden 2022 aikana korjausvelka ei ole laskenut.

Jos peruskaupungin vuosikatetta vertaa suoraan kaupungin laskennalliseen rakennusten korjausvelkaan, vuosikate ei riitä kattamaan korjausvelkaa. Kaupungin vuosikate oli vuonna 2022 11,83 miljoonaa euroa ja korjausvelka 38,99 miljoonaa euroa.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Vuosikate	16,70 m€	-6,54 m€	-12,36 m€	29,67 m€	26,35 m€	11,83 m€
Korjausvelka	29,25 m€	33,30 m€	35,09 m€	40,17 m€	39,48 m€	38,99 m€

Peruskaupungin vuosikatteen ja laskennallisen korjausvelan kehitys

Kaupunkikuvatyöryhmän rooli edelleen marginaalinen

Kaupunkikuvatyöryhmän roolin osalta kaupunginhallitus ei vastauksessaan esittänyt muutoksia, joiden kautta kaupunkikuvallisia seikkoja huomioitaisiin tehokkaammin ja aiemmin kaavaprosessin aikana. Kaupunkikuvatyöryhmän vaikutusmahdollisuudet ovat edelleen rajatut eivätkä ne ulotu kaavavaiheeseen lainkaan. Kaupunginhallitus kertoi pitävänsä iltakoulun kaupunkikeskustan ja -ympäristön kehittämisestä kevään 2023 aikana. Asiaa on käsitelty kaupungin iltakoulussa marraskuussa 2022, teemoina oli maankäytön ja asumisen toteuttamisohjelma sekä yleiskaavan käsittely. Valtuusto käsitteli asiaa toukokuun valtuustoseminaarissa.

Riskienhallinnan kehittäminen keskittynyt varautumiseen

Tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota riskienhallinnan järjestämiseen kaupunkiorganisaatiossa. Tarkastuslautakunta esitti kysymyksen, että mitä toimia kaupunginhallitus aikoo tehdä riskienhallinnan edelleen kehittämiseksi. Kaupunginhallituksen vastauksen mukaan vuoden 2022 aikana riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan asiakirjat tullaan yhdistämään. Kevään 2023 tilanteessa asiakirjoja ei ole yhdistetty. Kaupungilla on nimetty riskienhallinnan työryhmä, joka ei kuitenkaan ole kokoontunut säännöllisesti.

Kaupunginhallituksen vastauksessa todetaan tarve mallille, joka mahdollistaa riskienhallinnan ennakoivan toiminnan. Tavoitteena on kaupunginhallituksen mukaan toimintatapa, jolla vahvistetaan riskien hallintaa osana päivittäistä johtamista. Vuoden 2022 aikana varautumiseen liittyvät suunnitelmat ovat lautakunnan saaman selvityksen mukaan olleet etusijalla johtuen maailmanpoliittisesta tilanteesta sekä koronapandemiasta. Kevään 2023 tilanteessa riskien raportointia on kehitetty sekä kaupunkikonsernin eri yksiköiden riskienhallinnan toimintakäytäntöjä on kartoitettu, mutta muutoin toiminta ei ole edennyt kaupunginhallituksen antaman vastauksen mukaisesti. Riskienhallinnan resurssien kohdistaminen kaupungin varautumisen kehittämiseen on ollut perusteltua.

Koko julkisen sektorin riskienhallintaa on osaltaan edistänyt vuoden 2023 alussa voimaan tullut ilmoittajansuojelulaki. Lain edellyttämä Rovaniemen kaupungin sisäinen ilmoituskanava otettiin käyttöön 1.4.2023. Luottamushenkilöille ja kuntalaisille ilmoituskanavana toimii oikeuskanslerinviraston keskitetty ilmoituskanava. Kanavien kautta henkilöt voivat raportoida rikkeitä ja paljastaa väärinkäytöksiä niin, että heidän henkilöllisyyttään suojellaan ulkopuolisilta sekä heitä suojellaan työnantajan vastatoimilta.

2 Vuoden 2022 talouden arviointi

Vuosi 2022 oli valtakunnallisesti talouden näkökulmasta poikkeuksellinen

Talousvuosi 2022 sisälsi jälleen kerran merkittäviä poikkeamia niin paikallisesti kuin kansainvälisestikin. Koronapandemian vaikutusten helpottuessa Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan vaikutti koko Euroopan talouteen esimerkiksi energian sekä elintarvikkeiden hintojen nousun myötä. Inflaatio ja korkojen nousu on vääjäämättä vaikuttanut myös niin Rovaniemen kaupunkikonsernin kuin kaupunkilaisten taloudelliseen tilanteeseen monin eri tavoin.

Globaalien muutosten lisäksi koko Suomen kuntatalous on historiallisen muutoksen edessä sote- ja pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä vuoden 2023 alussa hyvinvointialueille. Uudistus käytännössä puolittaa kuntatalouden, kun menot ja tulot pienentyvät rajusti vuonna 2023. Rovaniemellä uudistus tarkoitti käytännössä noin 1300 työntekijän siirtymistä kaupungilta Lapin hyvinvointialueen alaisuuteen. Poikkeukselliset viime vuodet aiheuttavat sen, että talouden kehityksen arvioiminen vertailemalla tilannetta aiempiin vuosiin on haasteellista.

Rovaniemen tilikautta 2022 värittivät taloudelliset poikkeamat

Rovaniemi-konsernin näkökulmasta vuosi 2022 oli taloudellisesti hyvä, tilikauden ylijäämä oli tilinpäätöksen mukaan 20,9 miljoonaa euroa. Merkittävimmät ylijäämät kirjattiin kaupunkikonsernin energiatoimijoilta Napapiirin Energia ja Vesi Oy:ltä (ylijäämä 22,7 m€) sekä Ounastähti kehittämiskuntayhtymältä (ylijäämä 6,2 m€). Merkittävän hyviin tuloksiin vaikutti tilikauden aikainen sähkömarkkinatilanne.

Kun tarkastellaan peruskaupungin taloudellista vuotta 2022, tulos oli huomattavasti heikompi. Kaupungin tilinpäätös jäi 2,8 miljoonaa euroa alijäämäiseksi. Tulos on verrattain hyvä suhteessa alkuperäiseen talousarvioon joka osoitti 3,8 miljoonan euron alijäämää ja 15.11.2021 § 136 valtuuston hyväksymään muutettuun talousarvioon, jossa alijäämäksi arviointiin 8,6 miljoonaa euroa.

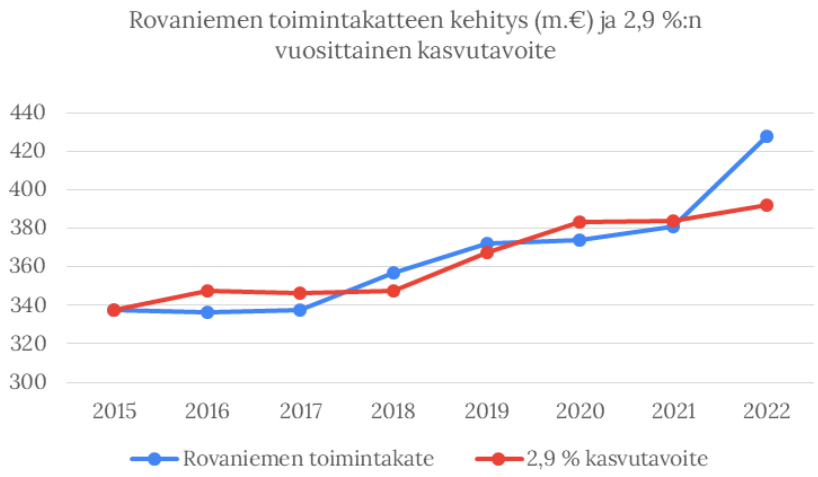
Merkittävimmät kertaluontoiset talouteen vaikuttaneet erät olivat Lapin sairaanhoitopiirin valtuuston päätös palauttaa aiempien vuosien kertynyttä ylijäämää noin 7,3 miljoonan euron edestä sekä Kolpeneen palvelukeskuksen kertyneen ylijäämän palautus 0,8 miljoonaa euroa. Ilman näitä kertaluonteisia eriä kaupungin tilikauden alijäämä olisi ollut jopa muutettua talousarviota suurempi.

Tilinpäätöksessä arvioidaan niin Suomen julkisen talouden kuin Rovaniemen kaupunginkin talouden kehitystä. Julkisyhteisöjen alijäämän ennustetaan kasvavan vuodesta 2023 eteenpäin. Sote-palvelut jättävät kunnille jälkeensä merkittävän velkataakan ja hyvinvointialueuudistus

puolittaa kuntatalouden rahavirrat. Kuntaliiton arvion mukaan kuntien on sopeutettava toimintaansa, jotta talous ei käänny alijäämäiseksi suunnittelukaudella.

Rovaniemen kaupungilla on lähitulevaisuudessa edessään monia merkittäviä investointeja. Investointien vuoksi tilinpäätöksessä arvioidaan, että talouden tasapainottamiseksi toimintakatteen vuosittainen kasvu tulisi rajoittaa 2,9 %:iin. Kun talouden tasapainon reunaehdot ovat selvästi tiedossa, keskiöön nousee niiden realisointi kaupungin toimintaan: Kuinka tiedossa olevat jätti-investoinnit saadaan toteutettua mahdollisimman tehokkaasti ja kuinka talouden tasapainon edellytykset huomioidaan toiminnan suunnittelussa.

Jos tarkastellaan tavoitteeksi asetetun toimintakatteen kehitystä viimeisen viiden vuoden ajalta, on toimintakate kasvanut joka vuosi. Tavoitteeksi asetetun 2,9 %:n nousua vähäisempi kasvu on tapahtunut vuosina 2020 (nousu edelliseen vuoteen 0,43 %) ja 2021 (nousu edelliseen vuoteen 1,9 %). Sen sijaan vuonna 2022 toimintakate kasvoi vuoteen 2021 verrattuna jopa 12,31 % eli 47 miljoonaa euroa.



Toimintakatteen rajun nousun syitä tilikaudella 2022 on avattu tilinpäätöksen luvussa 2 *Olennaiset tapahtumat taloudessa*. Toimintakatteen kasvuun vaikuttivat sekä tukien ja avustusten pienentyminen että menojen kasvaminen. Kaupunginhallituksen alle kirjatut myyntivoitot eivät toteutuneet budjetoidusti, valtion myöntämät korona-avustukset pienenivät vuoteen 2021 verrattuna, kaupunki joutui korvaamaan Neve Oy:lle Ounasvaaralle kaavaillun uimahallin kunnallistekniikan siirto- ja rakentamistöistä aiheutuneet kustannukset, johon kaupunginhallitus sitoutui päätöksellään 25.6.2018 § 289. Lisäksi sairaanhoitopiirin perimät siirtoviivemaksujen korotukset kasvattivat kaupungin menoja. Asian osalta on huomioitava, että kaupunki on riitauttanut korotetut siirtoviivemaksut.

Merkittävimpinä toimintakatteen muutoksina vuoteen 2021 olivat tuet ja avustukset kaupungille (5 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2021), henkilöstökulujen kasvu (8 miljoonaa enemmän kuin vuonna 2021) ja palveluiden ostojen kasvu 33 miljoonalla eurolla. Palveluiden ostot ylittivät käyttösuunnitelmissa budjetoidun 11,17 miljoonalla eurolla. Palveluiden ostojen toteumaa ja kasvua on tarkasteltu tarkemmin toimialakohtaisen talouden toteuman luvussa 2.2.1.

Talousarviota muutettiin useamman kerran tilikauden aikana

Kunnanvaltuuston on hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio vuoden loppuun mennessä. Samalla valtuuston tulee hyväksyä myös taloussuunnitelma vähintään kolmeksi vuodeksi. Talousarvion on toteutettava kuntastrategiaa ja siinä hyväksytään kunnan ja

kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousarvio on oikeudellisesti sitova. (Kuntalaki § 110.)

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 15.11.2021 § 136 talousarvion vuodelle 2022. Valtuusto hyväksyi talousarvioon muutoksia 28.2.2022 § 19, 19.9.2022 § 91 ja 12.12.2022 § 152. Helmikuun talousarviomuutos liittyi kaupunginvaltuuston tammikuussa hyväksymään hallintosääntömuutokseen, jonka myötä kaupunkiorganisaatioon perustettiin uusi yhdyskuntasuunnittelun lautakunta. Lisäksi helmikuussa päätettiin Ukrainan valtion ja sen kansalaisten avustamisesta Venäjän aloittaman hyökkäyssodan vuoksi.

Sisällöllisesti merkittävimmät talousarviomuutokset tilikaudelle 2022 tehtiin osavuosikatsauksen yhteydessä (19.9.2022 § 91). Hyväksytyssä talousarvion muutoksessa keskeisimpinä taloudellisina muutoksina tarkennettiin verotulo- ja valtionosuusarviota sekä lisättiin peruskaupungin käyttötalousosan määrärahoja vuodelle 2022. Osavuosikatsauksen tilanteessa kaupungin toimintakulut olivat kasvaneet 7,31 % edellisvuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna. Kasvu selittyi pääasiassa erikoissairaanhoidon, ikäihmisten palveluiden sekä varhaiskasvatuksen palveluntarpeen kasvulla. Toimielinkohtaiset määrärahat, niiden muutokset sekä määrärahojen toteutuminen on avattu luvussa 2.2.1.

Syyskuussa talousarvion muutokset käsiteltiin osavuosikatsauksen yhteydessä. Kaupungin verkkosivuilla näkyvä talousarvio vuodelle 2022 on versio, josta valtuusto päätti 15.11.2021 § 136.

2.1 Kaupunkikonsernin talouden arviointi

2.1.1 Kaupunkikonsernin taloudellisen tilan arviointi

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida miten valtuuston asettamat talouden tavoitteet ovat toteutuneet. Pelkän talouden toteuman lisäksi kunnan on annettava toimintakertomuksessa tilannekatsaus myös sellaisista talouteen liittyvistä faktoista, jotka eivät suoraan ilmene tilinpäätöslaskelmista.

Tarkastuslautakunta on pyrkinyt arvioimaan Rovaniemen kaupungin talouden kehitystä arviointikertomuksissaan tarkastelemalla talouden kehitystä pidemmällä aikavälillä eikä vain keskittymällä siihen, mitä edellisellä tilikaudella on tapahtunut. Viimeisimpinä vuosina tarkastuslautakunta on keskittynyt kaupunkikonsernin taloudellisen tilan arvioinnissa kaupungin velkaantumisen kehittymisen tarkasteluun.

Tässä arviointikertomuksessa arvioidaan kaupunkikonsernin taloudellisen tilan kehitystä niin sanottujen kriisikuntakriteerien avulla. Kriteerien täyttyessä kuntalain §:ssä 118 määritetyllä tavalla käynnistetään arviointimenettely, jossa kunta ja valtio selvittävät kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhdytään toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Kriisikuntakriteerit on nostettu talouden kestävyyden mittareiksi myös Rovaniemen uudessa kaupunkistrategiassa, joten on luonnollista, että tarkastuslautakunta arvioi konsernin tilaa niiden kautta. Vastaavaa arviointia on tehty esimerkiksi Oulun kaupungin tarkastuslautakunnan toimesta.

Rovaniemen kaupunki ei ole kriisikunta. Tarkastelemalla talouden tilaa kriisikuntakriteerien kautta saadaan tietynlainen poikkileikkauskuva kaupunkikonsernin taloudellisesta tilasta. Kriisikuntakriteerit toimivat arviointikertomuksessa konsernin talouden tilaa ja tasapainoa kuvastavina mittareina. Kriisikuntakriteereitä muutettiin vuonna 2019 voimaan tulleen kuntalain myötä (HE 280/2018). Uusia kriteerejä sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2022 verraten tunnuslukuja vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöstietoihin.

Arviointimenettelyn käynnistämiseen on kolme perustetta:

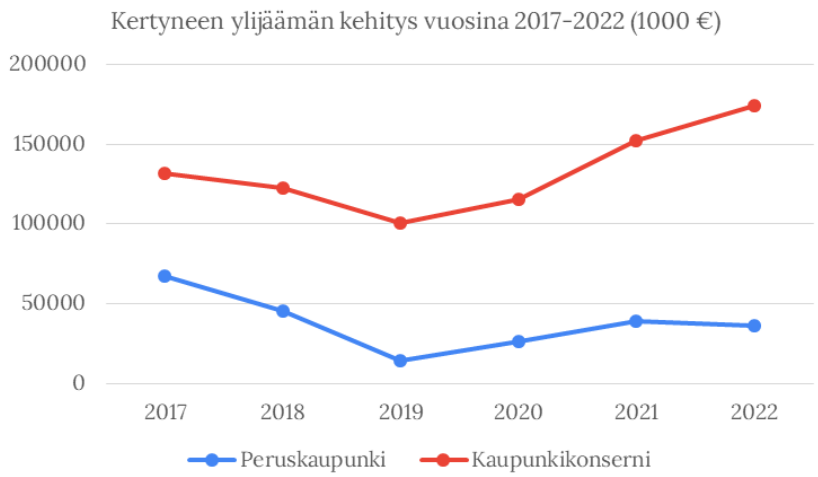
- Menettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää neljän vuoden kuluessa.
- Toiseksi menettely voidaan käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kunnan viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa.
- Kolmas peruste arviointimenettelylle on, jos seuraavat kunnan talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:

1. Kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 %;
2. Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 % korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;
3. Konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden asukasta kohden laskettu määrä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen määrän vähintään 50 %:lla;
4. Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 (Kuntalaki § 118.3).

Esitettyjä tunnuslukuja tarkastellaan arviointikertomuksessa viiden vuoden aikajänteellä. Näin tarkastelu ei keskity ainoastaan juuri nykyisen tilan tarkasteluun vaan taloudellisen tilan kehitykseen lähihistorian aikana.

Kertyneen alijäämän kattamisvelvoite

Vuoden 2022 tilinpäätöksen mukaan kaupungin taseessa ei ole kertynyttä alijäämää vaan kertynyttä ylijäämää. Vuoden 2022 tilinpäätös osoitti 2,8 miljoonan euron alijäämäisen tuloksen tilikaudelle. Ennakoitua parempaa tulosta selittävät osaltaan hyvinvointialueuudistuksen myötä purkautuneiden kuntayhtymien kertyneiden ylijäämien palautus omistajakunnille.



Peruskaupungille kertyneen ylijäämän määrä on laskenut tarkasteluajanjaksolla 31,25 miljoonaa euroa. Laskusta huolimatta ylijäämää on edelleen ja vuosien 2019–2021 välillä ylijäämän määrä on kasvanut. Viiden vuoden aikajänteen tarkastelun kautta nähdään, että menojen ja tulojen sopeutus on tarpeen.

Vuonna 2021 ylijäämän kertyminen selittyi kahdella normaalista toiminnasta poikkeavalla kertaluontoisella erällä:

- Lapin sairaanhoitopiirin kuntayhtymän palautukset jäsenkunnille. Palautukset toteutettiin oikaisemalla vuoden 2021 laskutusta Rovaniemen kaupungin osalta 8,2 miljoonalla eurolla.
- Valtion korona-avustukset ylittivät koronakulut 2,5 miljoonalla eurolla.

LSHP:n palautus ja korona-avustukset kattoivat kertyneestä ylijäämästä 10,7 miljoonaa euroa. Kertaluontoiset erät paransivat myös vuoden 2022 tulosta: Lapin sairaanhoitopiirin kertyneiden ylijäämien palautus 7,3 miljoonaa euroa ja Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymän kertyneiden ylijäämien palautus 823 000 euroa.

Erikoissairaanhoidon kustannusten kasvu on ollut vuodesta toiseen keskeinen syy kaupungin toimintakatteen kasvulle. Viimeisimpinä vuosina Lapin sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on vaikuttanut Rovaniemen kaupungin talouteen myös kertaluontoisten erien kautta merkittävästi. Nyt kun sote-palveluiden järjestämisvastuu on siirtynyt hyvinvointialueiden vastuulle, voidaan kertaluontoisten erien määrän ja vaikutuksen kaupungin talouteen vähenevän ja sitä myöten talouden suunnittelun tarkkuuden paranevan.

Kaupunki on pyrkinyt tasapainottamaan talouttaan tarkasteluajanjaksolla kerran vuonna 2019, kun valtuusto edellytti kaupunginhallitusta valmistelemaan talouden ja toiminnan uudistamisohjelman, jonka tavoitteena oli talouden tasapainottaminen vuosien 2019–2021 aikana. Kuten tarkastuslautakunta on vuoden 2019 arviointikertomuksessaan todennut, ohjelma ei saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Uudistuksen lopputuloksena ei tehty talouden tasapainottamisen toimia vaan ainoastaan uudistettiin kaupungin hallinto-organisaation rakennetta.

Konsernitaseen ylijäämää on kertynyt tarkasteluajanjaksolla 42,56 miljoonaa euroa. Koko konsernin ylijäämän kehittymisen voidaan nähdä peilaavan joltain osin kaupungin ylijäämän kehittymistä. Yksittäinen suurin kaupunkikonsernin tulokseen vaikuttava toimija on ollut Napapiirin Energia ja Vesi Oy (Neve), joka on tilikaudesta toiseen tehnyt hyvää tulosta. Etenkin vuonna 2022 Neve teki 22,7 miljoonan euron tuloksen sähkömarkkinoiden poikkeuksellisen tilanteen johdosta, jossa myyntihinnat ylittivät selvästi budjetoidun.

Kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde

Talouden tunnuslukuna konsernin vuosikatteen ja poistojen suhde kuvaa konsernin tulorahoituksen riittävyyttä kattamaan tilikausittaiset korjausinvestoinnit. Jos vuosikatteella katetaan tilikauden aikaiset poistot, voidaan tulorahoitusta pitää riittävänä.

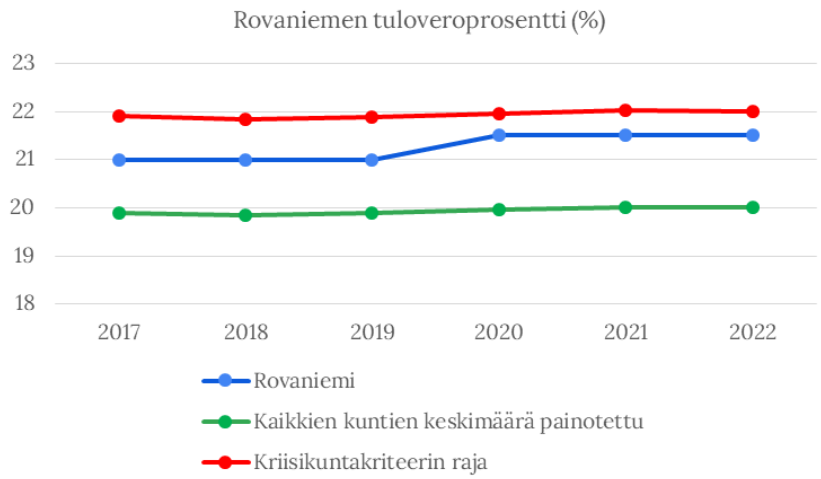
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Vuosikate/poistot	119 %	90 %	60 %	133 %	192 %	159 %

Rovaniemi-konsernin vuosikatteen ja poistojen suhde

Kaupunkikonsernin vuosikate on kattanut poistot paitsi vuosina 2018 ja 2019. Vuonna 2019 vuosikatteen ja poistojen suhde laski alle kriisikuntakriteerin raja-arvon (80 %). Tulokseen vaikutti vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan tavanomaista suurempi poistojen määrä

kaupungin kiinteistöistä. Vuosikatteeseen vuonna 2022 vaikuttivat mm. aiemmin mainitut kertaluontoiset erät sekä kaupunkikonsernin energiayhtiöiden tulokset.

Kunnan tuloveroprosentti verrattuna muiden kuntien keskiarvoon

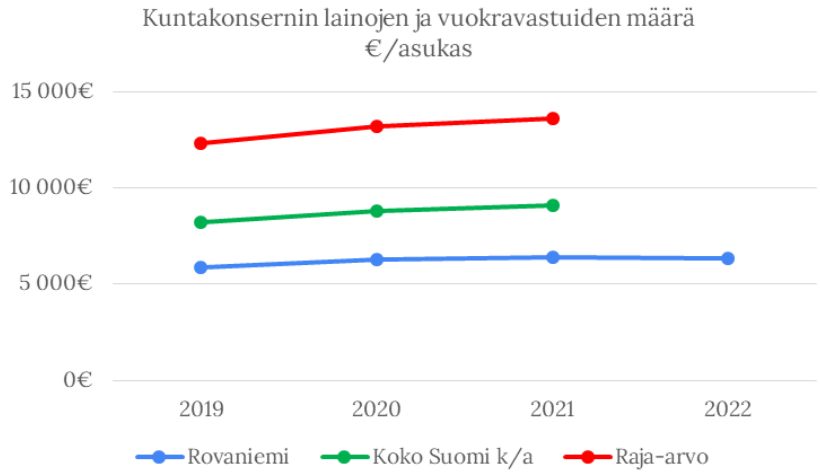


Rovaniemen tuloveroprosentti on alle kriisikuntakriteerin raja-arvon. Tuloveroprosenttia on viimeksi nostettu vuonna 2020 (kaupunginvaltuusto 11.11.2019 § 99). Rovaniemen tuloveroprosentti on ollut yli kuntien painotetun keskimääräisen arvon koko tarkasteluajanjakson ajan.

Vuoden 2023 alusta käynnistynyt hyvinvointialueuudistus vaikuttaa merkittävästi kuntien tuloveroprosentteihin. Kuntien tuloveroihin tehtiin 12,64 %:n vähennys. Vuodelle 2023 Rovaniemen tuloveroprosentti on siten 8,86.

Konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä asukasta kohden

Kaupunkikonsernin lainojen ja vuokravastuiden tunnusluku kuvaa sitä, kuinka monta euroa kaupungin lainat ja vuokravastuut (toimitilat, koneet, laitteet, maa-alueet) ovat olleet asukasta kohden tilikautena. Tunnusluku on otettu käyttöön vuoden 2019 tilinpäätöksiin. Tätä ennen tarkasteltiin ainoastaan lainakannan kehitystä. Kriisikuntakriteerin raja-arvona on, että kunnan lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien vastaavan keskiarvon vähintään 50 %:lla.



Vuonna 2020 kaikkien kuntakonsernien lainojen ja vuokravastuiden keskiarvo Kuntaliiton tietojen mukaan oli 8201 euroa ja vuonna 2021 8795 euroa. Vuoden 2022 keskiarvo ei ole saatavilla tätä arviointikertomusta laadittaessa.

Rovaniemen kaupunkikonsernin lainojen ja vuokravastuiden määrä ei ole kasvanut merkittävästi viimeisen kolmen vuoden aikana. Vuonna 2022 luku jopa laski hieman edellisvuoteen verrattuna. Laskua selittää kaupunkikonsernin erinomainen taloudellinen tulos. Rovaniemen lukuja

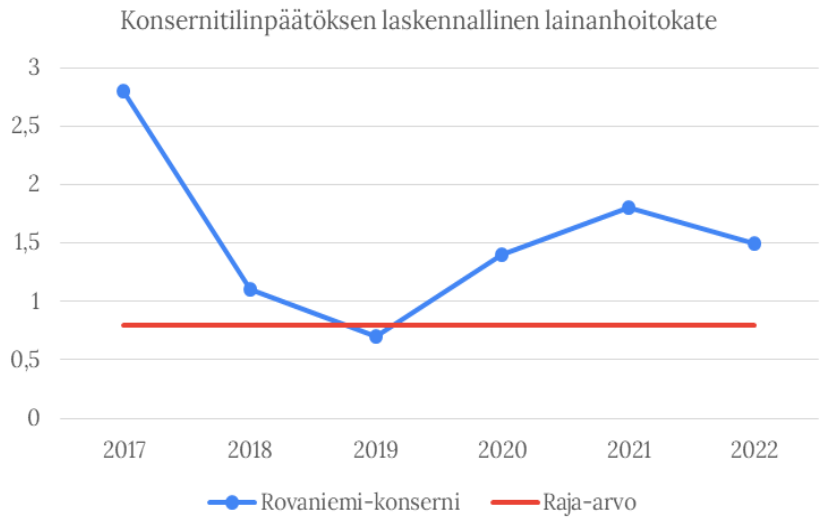
tarkasteltaessa on huomioitava, että kaupungin leasing- ja vuokravastuiden esittämistapaa on täsmennetty viimeisimmässä tilinpäätöksessä. Näin ollen tilikauden 2022 luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia aiempiin vuosiin.

Pelkän lainakannan kehitystä tarkasteltaessa on kuitenkin selvää, että Rovaniemen velkaantumisen vauhti on ollut kova. Rovaniemen kaupunkikonsernin lainakanta asukasta kohden on kaksinkertaistunut 10 vuodessa (2013: 2552 €/asukas; 2022: 5703 €/asukas).

Tarkastuslautakunta on ottanut aiemmissa arviointikertomuksissaan kantaa Rovaniemen velkaantumiskehitykseen. Verratessa Rovaniemeä samansuuruisiin kaupunkeihin (Hämeenlinna, Seinäjoki, Vaasa), näyttää Rovaniemen tilanne varsin hyvältä. Huolena on kuitenkin Rovaniemen velkamäärän kasvuvauhti, joka on ollut verrokkikaupunkeja huomattavasti nopeampi.

Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate

Kaupunkikonsernin laskennallinen lainanhoitokate kuvaa sitä, kuinka konsernin tulorahoitus riittää lainojen lyhennysten ja korkokulujen maksuun. Tulorahoitus on riittävä lainojen hoitoon, jos tunnusluvun arvo on 1 tai suurempi. Rovaniemen kaupunkikonsernin laskennallinen lainanhoitokate on ollut alle kriisikuntakriteerin raja-arvon (0,8) kerran, vuonna 2019. Laskennallinen lainanhoitokate on kuitenkin kohentunut viimeisinä vuosina. Kaupunkikonsernin lainanhoitokyky on ollut muuten tyydyttävällä tasolla (tunnusluvun arvo välillä 1-2).



Tarkasteltaessa perus-kaupungin laskennallista lainanhoitokatetta tilanne on heikompi. Tunnusluku on vaihdellut arvojen -0,3 (2018) ja 0,8 (2020) välillä. Vuonna 2022 laskennallinen lainanhoitokate oli 0,37. Peruskaupungin heikkoon laskennalliseen lainanhoitokatteeseen vaikuttaa talous- ja rahoitusyksikön selvityksen mukaan konsernin sisäiset lainat (ns. konsernipankkitoiminta), jonka vuoksi koko konsernin laskennallinen lainanhoitokate antaa realistisemman kuvan koko konsernin tulorahoituksen riittävyydestä lainakulujen maksuun.

Talouden tasapainon näkökulmasta seuraavat vuodet ovat äärimmäisen merkityksellisiä

Kriisikuntakriteerien kautta tarkasteltuna Rovaniemen kaupunkikonsernin taloudellinen tilanne on varsin tyydyttävä. Jos tarkastellaan peruskaupungin tilaa samoilla kriteereillä, tilanne näyttää huomattavasti heikommalta. Kärjistetysti voidaan todeta, että kaupunkikonserni ylläpitää kroonisesti alijäämäistä peruskuntaa. Toisaalta peruskunnan erottaminen konsernista on keinotekoista ja taloudellistakin tilannetta on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella täten koko konsernin näkökulmasta.

Taloudellisen tilanteen kehittymisestä parilta viime vuodelta voidaan lähinnä todeta, että tilanne on pysynyt muuttumattomana. Tämä siitäkin huolimatta, että Rovaniemen taloudellista tilanteeseen ovat positiivisesti vaikuttaneet sellaiset kertaluontoiset erät, joita ei ole tiedossa tuleville vuosille.

Kaupunki on lähihistoriassaan pyrkinyt tasapainottamaan talouttaan siinä kuitenkaan vakuuttavasti onnistumatta. Myös viime vuosien koronapandemiasta aiheutuneet valtion tukitoimet sekä vuonna 2022 toteutuneet merkittävät kertaluontoiset erät ovat hämärtäneet Rovaniemen taloudellisen kuvan muodostumista. Ja vuoden 2023 alusta käynnistynyt hyvinvointialueuudistus vaikuttaa kuntien talouteen merkittävästi.

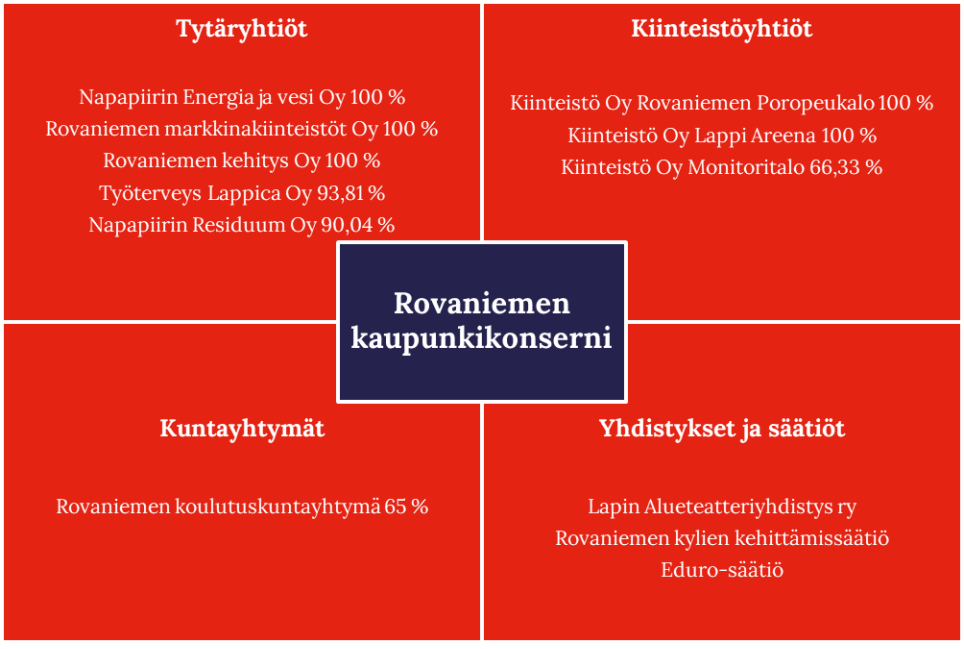
Tilinpäätöksen luvussa 4.5.1 kirjataan, että talouden tasapainottamistoimenpiteet vuosina 2024–2026 tullaan käsittelemään talousarvion laadinnan osana. Tarkastuslautakunta näki vuonna 2019 toteutetun TTU-ohjelman yhtenä perustavanlaatuisena puutteena sen, että uudistusta ei sidottu osaksi talousarvioprosessia. Kaupunginvaltuuston on tärkeää edellyttää kaupunginhallitukselta sen nyt lupaamia toimia tulevien talousarvioiden laadinnassa.

Kahta viimeistä tilikautta ovat leimanneet kertaluontoisten erien vaikutus Rovaniemen kaupungin talouteen. Talouden tasapainottamiseksi tarvittava toimintakatteen vuosittaisen kasvun raja on tiedossa.

Mitä toimia kaupunginhallitus aikoo tehdä, jotta kaupungin talous saadaan pidettyä tasapainossa ja toimintakatteen kasvu saadaan rajattua 2,9 %:iin?

2.1.2 Kaupunkikonsernin ja tytäryhteisöjen talouden tavoitteiden toteutuminen

Kuntalaki velvoittaa peruskuntaa ja sen toimielimiä määrittämään talousarviossa kunnan tehtävien ja asetettujen toiminnan tavoitteiden vaatimat määrärahat. Talousarviossa on esitettävä kuinka esitetty rahoitustarve katetaan. Lisäksi talousarviossa on laadittava käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi sekä rahoitusosa.



Kuntakonsernin osalta kuntalaki edellyttää, että talousarviossa huomioidaan konsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Lisäksi talousarviossa on asetettava koko konsernin osalta toiminnan ja talouden tavoitteet talousarviovuodelle.

Kaupunginvaltuusto asetti talousarviossa koko kaupunkikonsernille seuraavat tulostavoitteet:

1. Kuntakonsernin vuosikate on positiivinen ja kattaa poistot
2. Kuntakonsernin asukaskohtainen lainamäärä ei kasva yli kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen arvon
3. Kuntakonsernin omavaraisuusaste on parempi kuin kaikkien kuntakonsernien keskimääräinen arvo

Tilinpäätöksessä ei ole erikseen käsitelty koko kaupunkikonsernille asetettujen talousarviotavoitteiden toteutumista. Tilinpäätöksestä on kuitenkin löydettävissä tiedot, joiden avulla tavoitteiden toteutumista voidaan arvioida. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että jos talouden ja toiminnan tavoitteita asetetaan talousarviossa, niin niiden toteutumisesta raportoitaisiin selkeästi myös tilinpäätöksessä.

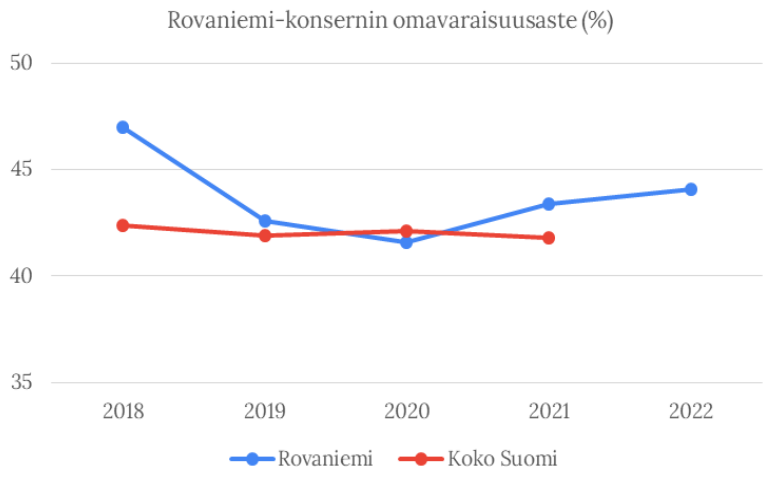
Tavoite 1: Kuntakonsernin vuosikate on positiivinen ja kattaa poistot:

Tavoite täyttyi. Rovaniemen kaupunkikonsernin vuosikate oli vuonna 2022 70,99 miljoonaa euroa poistojen ollessa 44,76 miljoonaa euroa. Vuosikatteen ja poistojen suhde oli vuonna 2022 158,7 %.

Tavoite 2: Kuntakonsernin asukaskohtainen lainamäärä ei kasva yli kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen arvon:

Tavoite täyttyi. Rovaniemen kaupunkikonsernin lainakanta oli vuonna 2022 5 703 euroa asukasta kohden. Vuoden 2022 koko Suomen kuntakonsernien keskimääräistä lainakantaa ei ole vielä saatavilla, mutta vuoden 2021 keskimääräinen arvo oli 7 680 euroa asukasta kohden (Lähde: Valtiovarainministeriö). Rovaniemi-konsernin lainakanta alittaa selvästi koko Suomen keskimääräisen arvon.

Tavoite 3: Kuntakonsernin omavaraisuusaste on parempi kuin kaikkien kuntakonsernien keskimääräinen arvo:



Tavoite täyttyi. Rovaniemi-konsernin omavaraisuusaste vuonna 2022 oli 44,10 %. Tästäkään talouden mittarista ei ole vielä saatavilla vuoden 2022 tietoja koko maan keskimääräisen arvon osalta, mutta vuonna 2021 Suomen kaikkien kuntakonsernien omavaraisuusaste oli keskimäärin 41,8 % (Lähde: Valtiovarainministeriö).

Kaksi ensimmäistä valtuuston asettamaa tulostavoitetta koko kaupunkikonsernille mukailevat aiempien vuosien talousarvio-tavoitteita. Omavaraisuusasteen tavoitteen osalta tavoitetta on kuitenkin muutettu: Vuosina 2020 ja 2021 tavoitteena on ollut, että Rovaniemi-konsernin omavaraisuusaste paranee vuoden 2018 tilinpäätökseen verrattuna. Vuonna 2018 Rovaniemen kaupunkikonsernin omavaraisuusaste oli 47 %.

Kaupunkikonsernin omavaraisuusaste on kasvanut kahtena viime vuotena, mutta se ei ole saavuttanut vuoden 2018 tasoa. Omavaraisuusastetavoitteen sitominen koko Suomen keskiarvoon on paljon saavutettavampi tavoite. Tavoitteiden sitominen kansallisiin keskiarvoihin ei kuitenkaan ohjaa toimintaa yhtä tehokkaasti kuin esimerkiksi Rovaniemen kaupunkikonsernin taloudellisen tilanteen analysointi ja tavoitteiden määrittäminen suhteessa nykytilaan.

Se, että tavoitetta on muutettu saavutettavampaan tavoitteeseen, ei itsessään ole huono asia. Tilinpäätösaineistoa tarkastellessa on kuitenkin vaikea havaita, mitä toimia kaupunki on tehnyt, jotta konserniyhteisöille asetetut tavoitteet olisi saavutettu. Tavoitteiden tulisi ohjata toimintaa. Jos tavoitteet asetetaan niin, että ne saavutetaan ilman minkäänlaisia muutoksia toiminnassa, ei kyse lähtökohtaisesti enää ole tavoitteista.

Tilinpäätöksessä ei ole mainittu erikseen koko kaupunkikonsernille asetettujen tulostavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunta ei täten ole voinut arvioida omistajaohjauksen vastuutahona olevan kaupunginhallituksen toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhteisökohtaisten tavoitteiden toteumaa ei ole raportoitu

Talousarviossa yksittäisille tytäryhteisöille asetettavat tavoitteet niin toiminnan kuin taloudenkin osalta eivät ole oikeudellisesti sitovia. Tavoitteenasettelu on omistajan tahdon esiin tuomista, luonteeltaan välillistä. Tavoitteet on enemmän suunnattu konsernijohdolle kuin yksittäiselle tytäryhteisölle: ne ovat valtuuston tahto siitä, miten konsernijohdon omistajan edustajana tulee ohjata tytäryhteisöjä. Vuoden 2022 talousarviossa yhteisökohtaisina tavoitteina konserniyhteisöille asetettiin seuraavaa:

1. Yhteisön tilikauden tulos on vuosittain positiivinen
2. Yhteisön tulorahoitus kattaa liiketoiminnan käyttö- ja pääomakulut
3. Riskienhallinta on suunnitelmallista
4. Yhteisöjen kustannustason nousu ei ylitä yleistä kustannustason nousua

Lisäksi talousarviossa linjataan, että valtuuston hyväksymien omistajapoliittisten linjausten mukaisesti yhteisön toiminnan ja kaupungin omistusten tulee palvella kaupunginvaltuuston asettamia strategisia tavoitteita. Toisaalta omistajapoliittisten linjausten määräys strategian noudattamisesta on turha. Jo kuntalaki edellyttää, että talousarvio on laadittava siten, että se toteuttaa kuntastrategiaa.

Myös itse tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta voidaan kritisoida. Osakeyhtiölaki määrittää osakeyhtiön toiminnan tarkoitukseksi voiton tuottamisen osakkeenomistajille, jos yhtiöjärjestyksessä ei toisin määrätä. Yhtiökohtaisten tavoitteiden osalta voidaan todeta sama asia kuin koko konsernille asetettujen tavoitteiden osalta: tavoitteet eivät ohjaa kehittämään yhteisön toimintaa millään tavalla. Ainoastaan kustannustason nousun tavoite voidaan nähdä sellaisena, joka oikeasti ohjaa tytäryhteisön toimintaa.

Tilinpäätöksessä ei ole mainittu erikseen yhteisökohtaisten tavoitteiden toteutumisesta. Tilikauden tuloksen tavoite on ainoa, jonka toteutumisen voi suoraan päätellä tilinpäätösasiakirjalta. Näin ollen tarkastuslautakunta ei voi arvioida näiden tavoitteiden osalta sitä, mitä kaupunginhallitus on tehnyt omistajaohjauksen ja konsernijohtamisen vastuutahona tavoitteiden saavuttamiseksi.

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kuntakonsernissa (Kuntalaki § 115). Näin ei ole toimittu koko kaupunkikonsernille asetettujen eikä yhteisökohtaisten tulostavoitteiden osalta.

Miten kaupunginhallitus on osaltaan edistänyt kaupunkikonsernille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamista tilikaudella 2022?

2.2 Peruskaupungin taloustavoitteiden arviointi

2.2.1 Toimielinten taloustavoitteet toteutuivat pääosin budjetoidusti

Kaupungin toimielinten toiminnan rahoitus määritellään vuosittain talousarviossa, jonka valtuusto hyväksyy ennen tilikauden alkua. Kuntalaki velvoittaa toimielimiä noudattamaan talousarviota niin toiminnan kuin taloudenhoidon osalta. Talousarvion taloudellinen sitovuus koskee kokonaismäärärahoja. Valtuusto hyväksyy toimielimille kokonaismäärärahat tilikaudelle ja toimielimet suunnittelevat menokohtaisen taloutensa käyttösuunnitelman kautta. Kaupunginvaltuusto hyväksyi talousarvion vuodelle 2022 kokouksessaan 15.11.2021 § 136.

Vuoden 2022 talousarviota muutettiin kesken tilikauden, koska osavuosikatsauksen tilanteessa 29.8.2022 peruskaupungin alijäämäksi vuoden 2022 osalta arvioitiin 15–18 miljoonaa euroa. Alijäämä alkuperäisessä talousarviossa oli 3,8 miljoonan euroa. Etenkin toimintakulut olivat elokuussa kasvaneet vuoteen 2021 verrattuna 7,3 %:ia (14,6 miljoonaa euroa). Toimintakulujen nousua perusteltiin erikoissairaanhoidon, ikäihmisten palvelujen sekä varhaiskasvatuksen palvelutarpeen kasvulla.

Tässä luvussa käydään läpi toimielimille budjetoitujen määrärahojen toteuma sillä tasolla, millä valtuusto on budjetin niille myöntänyt. Lisäksi tarkastellaan jokaisen toimielimen ulkoisten palveluiden ostojen toteumaa tilikaudella 2022. Palveluiden ostot kasvoivat vuoteen 2021 verrattuna 33 miljoonalla eurolla koko kaupungin osalta, josta ulkoisten palveluiden ostojen osuus oli 27,84 miljoonaa euroa.

Kaupunginhallitukselle valtuusto hyväksyi alun perin toimintakuluiksi -13,65 miljoonaa euroa ja toimintakatteeksi -22 000 euroa. Muutetussa talousarviossa kaupunginhallituksen alaisia toimintatuottoja pienennettiin ja toimintakuluja nostettiin. Lopullinen muutettu toimintakate oli -1,60 miljoonaa euroa.

Toimintakulujen osalta kaupunginhallitus pysyi muutetussa talousarviossaan, mutta toimintatuotot eivät toteutuneet budjetin mukaan. Toimintakate painui -3,29 miljoonaan euroon. Toimintatuottojen alhaista toteumaa selitti se, että kaupungin omistuksessa olleiden maa-alueiden ja muiden pysyvien vastaavien myyntivoitot jäivät 2,36 miljoonaa euroa budjetoidusta.

Taloudellisena tavoitteena kaupunginhallitukselle kirjattiin sopimusten hallinta. Kaupunginhallitus raportoi toteumana sopimusten olevan pääosin hallussa, mutta esimerkiksi eräiden puitesopimusten ja muiden hankintojen rajojen noudattamisessa on ollut haasteita. Sisäistä valvontaa asian osalta tulee kehittää.

Kaupunginhallituksen ulkoisten palveluiden ostot kasvoivat vuoden 2021 5,71 miljoonasta eurosta 6,73 miljoonaan euroon. Kaupunginhallituksen alle kuuluvat sen alaisten toimielinten toiminta ja konsernihallinnon palvelut.

Kaupunginhallituksen alaisten toimielinten toiminnan osalta palveluiden ostot kasvoivat 227 000 eurosta 500 000 euroon. Kasvua selitti kaupunginhallituksen alle kirjattu jälkiseurantavakuutuslaskun oikaisu, joka koski tilaliikelaitoksen työterveyshuoltopalveluja. Kulu on kirjattu kaupunginhallituksen alle myynti- ja korvaustuloeriin, jotta se näkyisi oikealla palveluluokalla kuntien taloustietojen raportoinnissa.

Konsernihallinnon osalta ulkoisten palveluiden ostot kasvoivat vuoden 2021 5,49 miljoonasta eurosta 6,23 miljoonaan euroon. Kasvua noin 0,75 miljoonaa euroa. Suurin yksittäinen kustannusten nousu on tapahtunut asiantuntijapalveluiden ostojen osalta (vuonna 2021: 237 000 €; vuonna 2022: 618 000 €). Kasvua selittävät kaupungin keskeneräisten oikeudenkäyntien asianajokulut.

Hyvinvointilautakunta pysyi muutetussa talousarviossaan toimintakatteen osalta, mutta toimintatuotot ja -kulut ylittivät muutetun talousarvion 10 miljoonalla eurolla. 15.11.2021 kaupunginvaltuusto hyväksyi hyvinvointilautakunnan toimintakuluiksi -278,55 miljoonaa euroa ja muutetussa talousarviossa -289,05 miljoonaa euroa. Tilikauden päättyessä lautakunnan toimintakulut olivat -299,16 miljoonaa euroa (103,50 % budjetoidusta).

Suurimmat korotukset muutetussa talousarviossa hyväksyttiin edellä mainitun tavoin ikäihmisten palveluiden (4,7 miljoonaa euroa) sekä erikoissairaanhoidon (5,8 miljoonaa euroa) määrärahoihin. Suurin ylitys talousarviossa budjetoituihin määrärahoihin tapahtui perhe- ja sosiaalipalveluissa, 823 000 euroa.

Hyvinvointilautakunnan alaiset ostopalvelut kasvoivat etenkin asiakaspalvelujen osalta. Vuonna 2021 hyvinvointilautakunta osti asiakaspalveluja noin 149 miljoonalla eurolla ja vastaavasti vuonna 2022 176 miljoonaa eurolla. Kasvua edelliseen vuoteen oli noin 27 miljoonaa euroa. Kasvu tapahtui merkittävimmin muiden asiakaspalveluiden kuin palvelusetelimenojen osalta. Kasvu jakautui niin perhe- ja sosiaalipalvelujen (kasvua n. 2,75 m€), ikäihmisten palveluiden (kasvua n. 3 m€) ja terveydenhuollon palveluiden (kasvu n. 1,9 m€) ostoille. Merkittävästi suurin kasvu ja suurin rahallinen ostomäärä oli erikoissairaanhoidon palveluiden (kasvu n. 18,5 m€) osalta.

Asiakaspalvelujen ostot 1000 €	2021	2022
Perhe- ja sosiaalipalvelut	28 060	30 764
Ikäihmisten palvelut	6 553	9 496
Terveydenhuollon palvelut	3 979	5 848
Erikoissairaanhoito	95 420	113 896
Yhteensä	**134 014**	**160 006**

Kaupunki ei itse tuota erikoissairaanhoidon palveluja, joten asiakaspalvelujen ostot eivät ole verrannollisia niihin palveluihin, joita kaupunki omalla henkilöstöllään tuottaa. Luvut ovat kuitenkin vertailukelpoisia edelliseen vuoteen ja antavat hyvän kuvan siitä, kuinka paljon asiakaspalvelujen ostot ovat hyvinvointilautakunnan tuottamien palvelujen osalta kasvaneet. Verrattuna koko hyvinvointilautakunnan alaisiin henkilöstökuluihin (vuonna 2022 64,48 m€), erikoissairaanhoidon kulut ovat merkittävät.

Muiden ulkoisten palveluiden ostojen osalta merkittävää kasvua oli työvoiman vuokrauksessa. Vuonna 2021 hyvinvointilautakunnan alaiset työvoiman vuokrauksen menot olivat 264 000 euroa, kun ne vuonna 2022 olivat 1,15 miljoonaa euroa. Kasvu selittyi koronajäljityspalvelujen hankinnoilla, joihin tilintarkastaja on ottanut kantaa vuoden 2022 tilintarkastuskertomuksessa.

Sivistyslautakunnan osalta kaupunginvaltuusto hyväksyi vuoden 2022 määrärahoiksi -143 miljoonaa euroa. Muutetussa talousarviossa määrärahoja nostettiin -147,06 miljoonaan euroon. Korotus kohdistui pääosin varhaiskasvatuspalvelujen määrärahoihin: 3,8 miljoonaa euroa. Sivistyslautakunnan talous toteutui muutetun talousarvion mukaisesti.

Myös vuonna 2021 sivistyslautakunta esitti talousarvioon muutoksia juuri varhaiskasvatuksen määrärahoihin. Molempina vuosina talousarvion muutosta varhaiskasvatuksen määrärahojen osalta on perusteltu ennakoitua suuremmalla palvelutarpeen kasvulla. Palvelutarpeen kasvu on johtunut kasvaneesta muuttoliikkeestä Rovaniemen alueelle sekä varhaiskasvatuksen osallistusmisasteen noususta.

Ulkoisten palveluiden ostot sivistyslautakunnan osalta kasvoivat vuoteen 2021 verrattuna maltillisesti: Sivistyslautakunnalla oli vuonna 2021 palvelujen ostoja 41 miljoonaa euroa ja vuonna 2022 44,15 miljoonaa euroa. Merkittävin kasvu oli koulutuspalvelujen asiakaspalvelujen (kasvu n. 1,14 m€) ja vapaa-ajan palveluiden asiantuntijapalveluiden (kasvu n. 368 000 €) osalta.

Koulutuspalvelujen asiakaspalvelujen ostojen kasvu selittyi pääosin koronapandemialla, jonka vuoksi Rovaniemen kotikuntakorvausmenot kasvoivat noin 700 000 €:lla. Kotikuntakorvausmenoilla tarkoitetaan maksua, jonka kaupunki maksaa Rovaniemellä kirjoilla olevista lapsista, joita opetetaan muissa kuin kaupungin oppilaitoksissa tai jotka ovat Rovaniemen ulkopuolella koulussa. Vuonna 2022 maksettu korvaus perustui vuoden 2020 lopun tilastointiin, jolloin oppilaiden liikehdintä paikkakuntien välillä oli koronan vuoksi kiivaimmillaan.

Vapaa-ajan palveluiden asiantuntijapalveluiden kasvu selittyy Lappi Areenan toimintamallin muutoksella. Muutoksessa hallin operointi siirtyi Santasport Oy:ltä kaupungille. Sivistyslautakunta solmi sopimuksen jäähallipalveluiden tuottamisesta Lappi Areenan kanssa. Kyseessä on tilinpidollisesti menon siirtyminen jääaikatuesta palvelun ostoon.

Elinvoimalautakunta ei esittänyt määrärahoihinsa muutoksia tilikaudella 2022. Valtuusto hyväksyi lautakunnalle vuoden 2022 määrärahoiksi -11,01 miljoonaa euroa toimintatuottojen ollessa 13,11 miljoonaa euroa. Toimintakuluiksi hyväksyttiin -24,13 miljoonaa euroa. Toimintatuotot toteutuivat budjetoidun mukaisesti (99 %) ja toimintakulut toteutuivat alle budjetoidun: -22,92 miljoonaa euroa (95 %). Näin ollen talousarvion toteuma oli alle budjetoidun, -9,97 miljoonaa euroa (91 % talousarviosta).

Palvelujen ostot toteutuivat elinvoimalautakunnalla alle budjetoidun. Verrattuna vuoteen 2021 palvelujen ostot laskivat vuonna 2022 (5,5 m€ → 5,34 m€), koska elinvoimalautakunnan alaiset asiakaspalvelujen ostot laskivat 288 000 eurosta nollaan. Asiakaspalveluiden ostojen loppumiseen vaikutti työllisyyden edistämisen kuntakokeilu, jonka myötä ennen ostetut palvelut on nyt saatu valtion määrärahoista.

Yhdyskuntasuunnittelun lautakunta perustettiin valtuuston päättämällä hallintosääntömuutoksella 24.1.2022 § 5. Samalla valtuusto päätti, että yhdyskuntasuunnittelun lautakunnan tehtäväalueita varten varatut määrärahat siirrettiin elinvoimalautakunnalta perustetulle yhdyskuntasuunnittelun lautakunnalle. Yhdyskuntasuunnittelun lautakunnan määrärahoiksi hyväksyttiin -11,55 miljoonaa euroa.

Toimintatuottoihin budjetoitiin 3,5 miljoonaa euroa, joka ylittyi 612 000 eurolla (118 % budjetoidusta). Ennakoitua paremmat toimintatuotot johtuivat joukkoliikenteen saamasta valtionavusta (n. 700 000 euroa). Lisäksi joukkoliikenteen lipputulot ylittivät budjetoidun. Budjetoituja korkeampien toimintatuottojen ansiosta lautakunta onnistui järjestämään toimintansa alle valtuuston myöntämien määrärahojen. Vuoden 2022 toimintakatteen loppusumma tilinpäätöksen mukaan oli -10,44 miljoonaa euroa (90 % budjetoidusta).

Yhdyskuntasuunnittelun lautakunnan ulkoisten palveluiden ostot eivät kasvaneet merkittävästi vuoteen 2021 verrattuna. Vertailukelpoisuuteen vaikuttaa tietenkin osaltaan se, että lautakunta perustettiin vasta vuonna 2022. Vertailussa on huomioitu ne palvelut, jotka siirrettiin yhdyskuntasuunnittelun lautakunnalle hallintosääntömuutoksen myötä.

Ympäristölautakunta ei esittänyt määrärahoihinsa muutoksia tilikauden 2022 aikana. Budjetoiduista määrärahoista -7,09 miljoonaa euroa lautakunta käytti 6,87 miljoonaa euroa (97 %). Lautakunnan toimintakulut ylittivät hieman budjetoidun (61 000 euroa), mutta samalla toimintatuotot ylittivät ennakoidun 281 000 eurolla.

Palveluiden ostoissa ei ollut ympäristölautakunnan osalta merkittäviä muutoksia. Valtaosa kaikista ostoista oli kirjattu tulostilille *muut yhteistoimintaosuudet* (5,56 miljoonaa kun koko palveluiden ostot ulkoa yhteensä 5,78). Meno koostui pääosin Lapin Liiton jäsenkuntien maksuosuuksista.

Toimielinten tilinpäätöstietoja tarkastellessa on selvää, että peruskaupungin muutettua talousarviota parempi taloudellinen tulos johtui kaupungille myönnetyistä kertaluonteisista eristä, jotka on eritelty aiemmin luvussa 2. Toimielinten määrärahojen osalta vuosi 2022 toteutui niin, kuin muutetussa talousarviossa oli suunniteltu. Poikkeuksina olivat elinvoimalautakunta sekä yhdyskuntasuunnittelun lautakunta, jotka käyttivät myönnetyistä määrärahoistaan noin 90 %:ia.

Yhteenvetona ostopalveluista kaupungin toimielinten osalta voidaan todeta, että suurin osa ostopalvelujen ja siten toimintakatteen kasvusta keskittyi sote-palveluihin. Sivistyslautakunnan alaista kasvua selitti osaltaan koronapandemia. Kaupunginhallituksen osalta kasvua taas selittivät kirjaustekniset seikat sekä kesken olevat oikeudenkäyntiprosessit. Kaupungin on etenkin jatkossa perusteltua tarkastella niin asiakas- kuin asiantuntijapalveluiden ostoja sekä tarkastella sitä, mitä asiantuntijuutta kaupungilla on hyödynnettävissä oman organisaation sisällä.

2.2.2 Laskujen asiatarkastuksen ja hyväksynnän arviointi

Rovaniemen kaupungin ja tilintarkastusyhteisö KPMG Oy Ab:n välille on laadittu tilintarkastussopimus. Sopimuksen mukaan tilintarkastajan tulee mm. antaa vähintään kaksi väliraporttia tarkastuslautakunnalle tilikauden tarkastuksen etenemisestä. Tilintarkastaja on tilikauden 2022 tarkastuksen osalta esittänyt ensimmäisen väliraporttinsa tarkastuslautakunnalle 11.10.2022 § 111. Tilintarkastaja havaitsi tilikauden aikaisen tarkastuksen yhteydessä puutteita kaupungin hankintamenettelyissä sekä laskujen käsittelyssä yksittäisten hankintojen osalta.

Tilintarkastajan tarkastushavaintojen perusteella tarkastuslautakunta päätti perehtyä vuoden 2022 arviointikertomuksessa laskujen asiatarkastuksen ja hyväksynnän käytäntöihin kaupungissa. Tässä arviointikertomuksessa keskitytään yleisesti kaupungin laskujen käsittelyn normatiiviseen perustaan sekä käytännön toimintaan.

Laskujen hyväksynnän normatiivinen perusta

Laskuihin liittyviä määräyksiä on sekä hallintosäännössä, että vuosittain esitettävässä talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa. Hallintosäännössä määrätään laskujen hyväksymisen toimivallasta: Kaupunginjohtaja voi hyväksyä kaikki kaupungille osoitetut laskut ja hän päättää muilta osin hyväksymiseen liittyvästä toimivallasta (HS § 24). Toimialajohtajat puolestaan määräävät toimialaansa koskevien laskujen hyväksynnästä (HS § 25). Hallintosäännössä määrättyjen laskujen hyväksyjien on tehtävä tarvittaessa delegointipäätökset laskujen hyväksymisoikeuksista tilikausikohtaisesti.

Sisällöllisesti laskujen käsittelystä linjataan talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa. Laskun asiatarkastajan on tarkastettava, että tositteen tarkoittama palvelu, tavara tai työsuoritus on saatu. Lisäksi asiatarkastajan tehtävänä on tarkastaa, että tositteella ilmoitettu hinta on sopimuksen mukainen.

Tositteen hyväksyjällä on vastuu siitä, että laskutettava tavara tai palvelu on sekä tehdyn tilauksen, että sovitun hinnan mukainen. Hyväksyjän tulee varmistua siitä, että vastaanottotarkastus on suoritettu ja, että tosite on oikein tiliöity. Tosiasiallinen vastuu siitä, että laskutettu palvelu on sovitun mukainen ja, että se on oikein tiliöity, on tositteen hyväksyjällä.

Laskun sisällöllisinä minimivaatimuksina on määrätty myös talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa. Laskusta on käytävä ilmi, että se kuuluu kaupungin maksettavaksi, siinä on oltava riittävä yksilöinti sekä alv-merkintä.

Suurimmat riskit laskujen käsittelijöiden toiminnassa

Kaupungin sisäinen tarkastaja on tarkastuksissaan määrittänyt laskujen käsittelyn avainriskeiksi käsittelijöiden toimintaan liittyvät riskit. Kärjistetysti riskit realisoituvat silloin kun laskujen käsittelijät eivät noudata annettuja ohjeistusta, hankintapaikkoja ja laskujen käsittelyn käytäntöjä. Toimivalta-asioissa ja laskujen käsittelyn oikeuksissa ei ole havaittu puutteita. Tilintarkastuksen tulokset myötäilevät sisäisen tarkastajan havaintoja. Laskujen käsittelyssä on havaittu puutteita niin laskujen tiliöinnin kuin sisällönkin osalta.

Arvioidakseen laskujen käsittelyn tosiasiallista tilaa kaupunkiorganisaatiossa tarkastuslautakunta laati kyselyn kaupungin laskujen käsittelijöille. Kysely lähetettiin yhteensä 91:lle laskujen asiatarkastajalle tai hyväksyjälle eri toimialoilla. Kyselyyn vastasi määräaikaan mennessä 50 vastaajaa, vastausprosentti oli täten 55 %.

Vastausten perusteella työntekijöiden perehdyttäminen laskujen käsittelyyn ei ole ollut vakioitua: 31,5 % vastaajista ei ollut saanut perehdytystä laskujen käsittelyyn. Eikä 53 % vastaajista ollut saanut täydennyskoulutusta laskujen käsittelyyn sinä aikana, kun he ovat toimineen laskujen käsittelijänä.

Sama trendi jatkui laskujen käsittelyn vastuiden osalta. Asiatarkastajista 35 % ja 30 % hyväksyjistä ei tiennyt missä laskujen käsittelijöiden tehtävistä on määrätty ja mitkä tehtävät tarkalleen ovat. Noin 50 %:lla vastaajista ei ollut saatavilla kaikkia sopimuksia, joiden pohjalta he laskuja käsittelevät. Sopimusten arkistoinnin osalta kaupungin tulee laatia yleiset ohjeet ja sisäisen valvonnan keinoin johdon tulee varmistua siitä, että sopimukset jatkossa arkistoidaan niin, että ne ovat niin laskujen käsittelijöiden kuin myös muiden kaupungin toimijoiden saatavilla.

Yleinen havainto kyselyn tuloksista oli, että vajaa puolet kaupungin laskujen käsittelijöistä ei ole saanut tarvittavaa perehdytystä ja koulutusta, jotta laskujen käsittelyn voisi edes olettaa toimivan kaupunkiorganisaatiossa. Tämä heijastui myös vastaajien kokemuksiin laskujen käsittelyn ohjeistuksen selkeydestä ja saavutettavuudesta. Kuitenkin kyselyyn vastaajista jopa 88 %:a koki, että heillä on riittävät tiedot ja taidot laskujen asianmukaiseen käsittelyyn. Näin ollen voidaan vetää johtopäätös, että laskujen käsittelijät eivät havaitse laskujen käsittelyssä ilmeneviä ongelmia omassa toiminnassaan.

Laskujen tiliöinti myös tiedolla johtamisen edellytys

Tiliöinnin puutteista hyvä esimerkki on tilintarkastajan aiempina vuosina tehdyt arvonlisäverotarkastukset kaupungille: Tilikausien 2017–2021 aikana Rovaniemen kaupungilta oli tilintarkastajan tarkastuksen mukaan jäänyt vähentämättä arvonlisäveroja yhteensä noin 380 000 euroa. Puuttuvat arvonlisäverot on saanut hakea takaisin, mutta ilman tarkastusta ne olisivat jääneet palauttamatta kaupungille.

Puutteet tiliöinnissä vaikuttavat merkittävästi myös talouden seurantaan ja johtamiseen. Jos tapahtumia ei tiliöidä oikeille tileille ja tiliöinti ei ole muutenkaan johdonmukaista, ei johto saa totuudenmukaista kuvaa organisaation taloudellisesta tilasta ja sen kehittymisestä. Toimivan tiedolla johtamisen yksi merkittävimmistä edellytyksistä on se, että johtamista varten käytettävä data on luotettavaa ja todenmukaista. Myöskään tarkastus- ja arviointityötä ei voida tarkoituksenmukaisesti suorittaa, jos tuloja ja menoja kirjataan sattumanvaraisesti.

Laskujen sisältövaatimukset mahdollistavat sopimusvalvonnan

Käsittelyn puutteista laskun sisällön osalta ajankohtaisimpana esimerkkinä toimii kaupungin hankkima koronajäljitystyön hankinta. Tilintarkastuksen perusteella laskut on hyväksytty ilman, että laskun perusteita on varmennettu. Laskuilla ei ole ollut liitteitä, joiden perusteella tilaaja olisi voinut varmistaa, laskutetut tuntimäärät olisi toteutettu kaupungin tilauksesta. Laskuilla on ilmoitettu ainoastaan päiväkohtainen tuntimäärä tuotetusta palvelusta.

Sisäisen tarkastuksen mukaan tehtyjen työtuntien määrää valvottiin kaupungin toimesta päivittäiskirjanpidon kautta. Tiedot kirjanpitoon kerättiin manuaalisesti. Nämä tiedot olivat toimialan henkilöstön mukaan käytettävissä laskun tarkastuksen ja hyväksynnän yhteydessä. Tiedot eivät kuitenkaan ole olleet saatavilla sisäisen tarkastuksen eivätkä tilintarkastajankaan tarkastusta varten, joten laskujen käsittelyn jälkikäteinen arviointi perustuu ainoastaan siihen, mitä tietoja toimittajan lähettämillä laskuilla on. Laskujen jälkikäteisarvioinnin osalta voidaan todeta, että laskuilla ei ole riittäviä yksilöintitietoja tuotetusta palvelusta. Laskujen asiatarkastajat ja hyväksyjät eivät ole voineet varmentaa laskun oikeellisuutta talousarvion täytäntöönpano-ohjetta noudattaen.

Laskujen käsittely tulee ymmärtää merkityksellisenä osana koko hankintaprosessia

Laskujen käsittelyn sisältövaatimukset ohjaavat laskujen käsittelijöiden toimintaa. Sisältövaatimukset ovat kuitenkin myös merkittävä osa koko hankintaprosessia sopimuksenvalvonnan näkökulmasta. Sopimuksenvalvonta loppu viimein kulminoituu tilaajan laadunvalvonnan lisäksi siihen, että hyväksyttävät laskut ovat sovitun mukaisia. Jos laskujen sisältövaatimukset eivät täyty, koko hankintaprosessilta katoaa pohja.

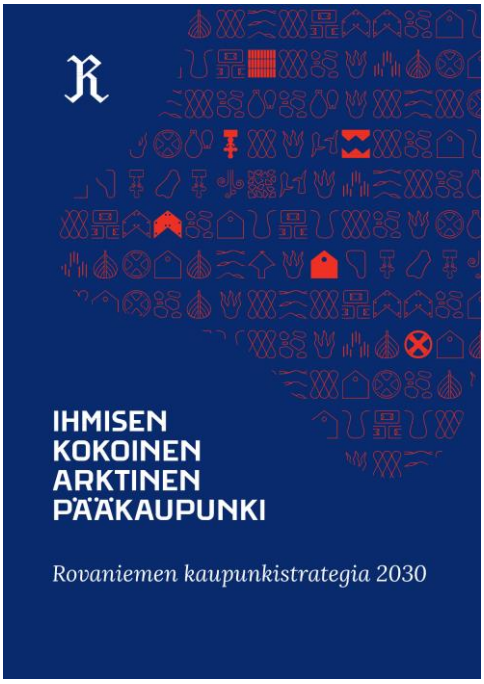
Laskujen käsittely tulee ymmärtää osana koko hankintaprosessia sekä tiedolla johtamisen kokonaisuutta. Laskujen käsittelyn suurimmat riskit ovat laskujen käsittelijöiden toiminnassa. Tehokas perehdytys, koulutus ja jatkuva sisäinen valvonta ovat ensiarvoisen tärkeitä prosessin toimivuuden kannalta.

Miten kaupunginhallitus aikoo kehittää laskujen käsittelyn prosesseja niin, että tiedossa olevat riskit huomioidaan ja niihin reagoidaan asian mukaisesti?

3 Vuoden 2022 toiminnan arviointi

Kuntastrategia toiminnan suunnittelun lähtökohtana

Kuntalain mukaan talousarvio ja -suunnitelma tulee laatia siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa. Kuntastrategia on lakisääteinen asiakirja, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Nyt käsiteltävä tilinpäätös on viimeinen ns. vanhan kaupunkistrategian mukainen tilikausi. Rovaniemen kaupunginvaltuusto hyväksyi uuden kaupunkistrategian 23.5.2022 § 49. Täten tässä arviointikertomuksessa ei ole tarkoituksenmukaista perehtyä liian syvällisesti "vanhan" kaupunkistrategian toteutumiseen asetettujen tavoitteiden osalta.



Tarkastuslautakunta haluaa kuitenkin korostaa sitä, että kunnan toiminnan suunnittelussa eri lakisääteiset asiakirjat sekä niitä vielä tarkemmin toimeenpanevat ohjelmat tulee huomioida kokonaisuutena, joiden avulla kunnanvaltuusto ja sen alaisuudessa toimiva kunnanhallitus johtavat kuntaa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suunnittelujärjestelmän kokonaisuuden ja hierarkian hahmottaminen on ensiarvioisen tärkeää, jotta yksittäiset asiakirjat muodostavat kokonaisuuden, jossa jokaisen asiakirjan tehtävä on ymmärretty ja ne toteuttavat strategisia tavoitteita asianmukaisesti. Ilman hierarkian hahmottamista asiakirjat jäävät toisistaan riippumattomiksi ja kuntalain tarkoittama kunnanvaltuuston valta koko kunnan toiminnan johtamisesta tulee käytännössä mahdotonta.

Talousarviota ja tilinpäätöstä tarkastellessa voidaan havaita, että valtaosa toiminnalle asetetuista tavoitteista kohdistuvat toimielimille. Tilinpäätöksen alussa viitataan kaupunkistrategian seurantamittareihin, mutta muutoin toiminnan tavoitteet on asetettu pääosin toimielimille. Näin ollen toimielimet vastaavat erittäin suurelta osin kaupunkistrategian toteuttamisesta käytännössä.

3.1 Toimielinten toiminnan tavoitteiden toteuma

Kaupunginhallituksen toiminnalle asetettiin tilinpäätöksen mukaan 35 toiminnan tavoitetta. Tilinpäätöksen tuloskortin mukaan 19 kappaletta tavoitteista toteutui täysin (54 %), 13 osittain (37 %) ja kolme tavoitetta ei toteutunut (9 %).

Toiminnan tavoitteista eivät toteutuneet palveluverkkoselvityksen laatiminen, omistajaohjauksen toimintojen organisointi ja CaseM-kokousjärjestelmän lisäosan hankinta, joka lukee ääneen päätöksentekoaineiston suoraan selaimessa.

Palveluverkkoselvitystä ei laadittu vuoden 2022 aikana. Syitä selvityksen laatimatta jättämiselle ei ole kaupunginhallituksen tuloskortissa avattu. Samaisessa tilinpäätösdokumentissa on kaupungin toimintaympäristön muutosten luvussa mainittu, että: "Väestössä ja väestömäärässä tapahtuvat muutokset tulevat jatkossa haastamaan kaupungin palveluverkkosuunnittelua [...]".

Ajantasainen kuva kaupungin palveluverkosta on edellytys palveluiden tehokkaalle tuottamiselle. Palveluverkon kokonaisvaltainen hahmottaminen on erityisen tärkeää, koska hyvinvointialueet ovat muodostaneet uuden julkishallinnon tason myös Rovaniemen alueella.

Omistajaohjauksen toimintojen organisointi ei tuloskortin mukaan toteutunut, koska vuoden 2022 talousarviossa ehdotettu omistajaohjauksen määräraha poistettiin. Omistajaohjausta on toteutettu viranhaltijaorganisaatiossa oman toimen ohella. Kaupunginhallitus päätti talousarviokokouksessaan § 431 yksimielisesti poistaa konsernihallinnon henkilöstölisäyksistä kolme omistajaohjaukseen suunniteltua uutta tehtäväkokonaisuutta. Tarkemmin omistajaohjauksen tilaan on otettu kantaa luvussa 3.2.

Kaupunginhallituksen alaisuudessa toimivalle **tilapalvelukeskukselle** asetettiin 7 toiminnan tavoitetta. Tilapalvelukeskuksen arvion mukaan kolme tavoitetta saavutettiin täysin (43 %), kolme osittain (43 %) ja yhtä ei lainkaan (14 %).

Hyvinvointilautakunnalle asetettiin tilinpäätösdokumentin mukaan 50 toiminnan tavoitetta. Lautakunnan oman arvion mukaan viisi tavoitetta toteutui täysin (10 %), 44 toteutui osittain (88 %) sekä yksi tavoite ei toteutunut (2 %).

Toimielimelle asetettiin esimerkiksi määrällisenä tavoitteena:

- Palvelukyky (lakisääteiset, saatavuus, odotusajat)
- Palvelujen käyttö (palvelujen piirissä olevat)
- Kotona asumisen ensisijaisuus (75-v. täyttäneet, muut asiakasryhmät)

Asetetut tavoitteet ovat ennemminkin mittareita, joiden avulla toiminnan kehitystä voidaan havainnoida. Esimerkiksi kotona asumisen ensisijaisuudessa tulisi olla jokin kotona asumisen prosenttiosuus tai taso, jota tavoitellaan. Tavoitteiden epämääräisyys näkyy tavoitteiden raportoinnissa: 88 % tavoitteista on raportoitu toteutuneen osittain. Esimerkiksi tavoitteena kirjattu "*tiiviin yhteistyön tekeminen Lapin Tulevaisuuden sotekeskus-hankkeen kanssa*" toteutumista on hyvin vaikea luotettavasti arvioida. Tavoitteen asettelu mahdollistaa sen, että lähes mikä vain toiminta voidaan kirjata edistäneen tavoitteen toteutumista.

Tavoitteet itsessään ovat myös tulkinnanvaraisia: *palvelujen käytön* tavoite koskee lautakunnan alaisessa toiminnassa monia palveluita, joiden käyttöastetta tavoitteen nojalla voisi arvioida. Tavoitteen toteuman raportoinnissa käsitellään kuitenkin ainoastaan keskussairaalasta jatkohoitoon pääsyn siirtoviivettä.

Hyvinvointilautakunnan tehtävät ovat muuttuneet vuonna 2023 merkittävästi hyvinvointialueuudistuksen sekä siitä johtuneen valtuuston hyväksymän hallintosääntömuutoksen myötä. Nykyinen hyvinvointilautakunta vastaa kaupungin vapaa-ajan palveluiden järjestämisestä. Ennen hyvinvointialueuudistusta lautakunta vastasi kaupungin sosiaali- ja terveyspalveluista.

Sivistyslautakunnalla oli vuodelle 2022 51 tavoitetta. Lautakunnan tuloskortin mukaan tavoitteista 2 toteutui täysin (3,92 %) ja 49 osittain (96,08 %). Yhtään tavoitetta ei lautakunnan arvion mukaan jäänyt toteutumatta. Talousarvion tuloskortissa lautakunta on listannut tavoitteitaan sekä listamuotoon, että ns. avoimeen muotoon. Muutokset tilinpäätöksen tuloskorttien muotoilussa verrattuna hyväksyttyyn talousarvioon aiheuttaa sen, että tavoitteiden toteuman raportointi on epäselvää. Jatkossa ongelmaa ei ole, kun jo tavoitteet tullaan kirjaamaan taulukkomuotoisesti.

Sivistyslautakunnankin osalta tavoitteet näyttäytyvät tulkinnanvaraisilta. Monet tavoitteet vain kuvaavat sitä, minkälaista työtä lautakunnan alaisessa toiminnassa tehdään. Esimerkiksi osallisuuden ja vaikuttamisen tavoitteeksi kirjattu: ”Vapaa-ajan palveluiden hallinnosta käsin kaupungin ja nuorisohallituksen ja -valtuuston toiminnan sekä UNICEF-lapsiystävällisen kunnan yhteistyön koordinointi”. Tavoite kuvaa sitä, kuinka osallisuutta ja vaikuttamista toteutetaan, mutta siinä ei itsessään aseteta toiminnalle tavoitteita.

Kaupunkistrategiasta johdettuina toiminnan painopisteinä on nostettu lautakunnan toimintaan liittyviä tavoitteita ansiokkaasti, mutta näiden tavoitteiden osalta määrittely on jäänyt ylätasolle. Valtuuston mahdollisuutta johtaa kaupungin toimielinten toimintaa talousarvion avulla olisi mahdollista edistää sillä, että valtuusto edellyttäisi toimielimiä määrittelemään toiminnan tavoitteensa konkreettisemmin. Esimerkiksi tavoite *tiedolla johtamisen kehittäminen* jättää aivan auki ne konkreettiset toimet, joilla tiedolla johtamista kehitetään.

Sama ongelma ilmenee kaupunkistrategiasta johdettujen mitattavien tavoitteiden osalta. Esimerkiksi tavoitteet *hyvinvoinnin edistäminen sivistyspalveluiden keinoin* ja *tilojen kokonaistaloudellinen ja tehokas käyttö* ovat tavoitteina hyviä toimintaa tiettyyn suuntaan ohjaavia päämääriä. Tavoitteille ei ole asetettu tasoa, jota tavoitellaan. Tilojen kokonaistaloudellisen ja tehokkaan käytön tavoitteen toteutumista on mahdotonta arvioida, koska ei ole määritelty mitä kokonaistaloudellinen ja tehokas tilojen käyttö käytännössä tarkoittaa. Tavoite on kirjattu osittain toteutuneeksi, vaikka toteuman kuvauksessa todetaan koulutuspalvelujen osalta tilojen olevan maksimaalisessa käytössä ja vapaa-ajan palveluissa toteutuu tilojen tehokas yhteiskäyttö.

Elinvoimalautakunta saavutti 41 toiminnan tavoitteestaan täysin 21 tavoitetta (51,22 %), osittain tavoitteista saavutettiin 19 kappaletta (46,34 %) kun taas yksi tavoite jäi kokonaan saavuttamatta (2,44 %). Verrattuna kaupunginhallitukseen sekä hyvinvointi- ja sivistyslautakuntaan, elinvoimalautakunta on arvionsa mukaan täysin saavuttanut merkittävästi enemmän toiminnan tavoitteitaan kuin muut toimielimet.

Osittain saavutetuista tavoitteista neljässä viitataan Rovaniemen kasvuohjelmaan, jonka olisi tuloskortin tietojen mukaan pitänyt tulla päätöksentekoon maaliskuussa 2023. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan kasvuohjelma on viivästynyt tuloskortilla ilmoitetusta aikataulusta. Ohjelman laadinta on hankittu ostopalveluna ja sen eteneminen ei ole edennyt etukäteen sovitun aikataulun mukaisesti. Kasvuohjelman valmistelusta vastaa elinvoimalautakunta ja sen hyväksyy kaupunginhallitus. Tarkastuslautakunta tulee seuraamaan kasvuohjelman edistymistä vuoden 2023 aikana.

Epämääräisten tavoitteiden asettaminen näkyy myös elinvoimalautakunnan tuloskortilla. Tavoitteiden epämääräisyys kohdistuu pääosin niihin tavoitteisiin, joiden on arvioitu toteutuneen

osittain. Esimerkiksi tavoitteet *kylien tonttitarjonnan markkinointi* tai *lisätään kotimaisen kasvisruoan käyttöä*, ovat sellaisia tavoitteita, joihin olisi voinut hyvin asettaa jonkin määrällisen tavoitteen. Kotimaisen kasvisruoan tavoitteen osalta on vuoden 2022 aikana edetty, kun soijan tilalle on vaihdettu kotimaisia vaihtoehtoja. Tavoitteen toteutumista on käytännössä mahdoton arvioida, koska tavoitteelle ei ole asetettu esimerkiksi prosentuaalista arvoa.

Yhdyskuntasuunnittelun lautakunnan perustamisen yhteydessä valtuusto päätti, että uuden kaupunkiorganisaation mukainen muutettu talousarvio tuodaan käsiteltäväksi valtuuston kokoukseen 28.2.2022. Asia käsiteltiin valtuuston päätöksen mukaisesti.

Helmikuun valtuuston kokouksessa kaupunginhallitus esitti valtuustolle vain määrärahamuutoksia. Vanhan elinvoimalautakunnan määrärahat jaettiin hallintosääntömuutoksella perustetun yhdyskuntasuunnittelun lautakunnan ja elinvoimalautakunnan kesken. Toiminnan tavoitteiden siirtämisestä tai uudelleen määrittelystä ei kaupunginhallituksen päätösehdotuksessa ole mainintoja.

Kun valtuusto käsitteli osavuosikatsausta 19.9.2022 § 91, oli yhdyskuntasuunnittelun lautakunnan tehtäväalaan liittyvät toiminnan tavoitteet siirretty elinvoimalautakunnalta yhdyskuntasuunnittelun lautakunnalle. Kaupunginhallituksen hyväksymässä tilinpäätöksessä yhdyskuntasuunnittelun lautakunnan toiminnan tavoitteet ja niiden toteuma on kirjattu samoin kuin osavuosikatsauksessa.

Toiminnan tavoitteiden siirto on käytännössä hoidettu tarkoituksenmukaisesti, mutta kaupunginhallituksen olisi tullut esittää talousarviomuutosta valtuustolle myös yhdyskuntasuunnittelun lautakunnan sekä elinvoimalautakunnan toiminnan tavoitteiden osalta. Asian ylenkatsominen noudattaa tarkastuslautakunnan aiempia havaintoja trendistä, että toiminnan tavoitteita ei ymmärretä samalla tavalla velvoittavina kuin taloudellisia tavoitteita (ks. esim. Arviointikertomus 2021, s. 19). Kuntalaki kuitenkin edellyttää, että kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota (kuntalaki § 110). Toiminnalliset tavoitteet ovat myös oikeudellisesti sitovia.

Yhdyskuntasuunnittelun lautakunta on tilinpäätöksen tuloskortissaan raportoinut 23 toiminnan tavoitteen toteutumisesta. Lautakunnan arvion mukaan tavoitteista täysin toteutui 10 kappaletta (43,48 %) ja osittain toteutui 12 tavoitetta (52,17 %). Yksi tavoite ei toteutunut lainkaan (4,35 %). Yhdyskuntasuunnittelun lautakunta saavutti tavoitteensa oman arvionsa mukaan lähes yhtä hyvin samaan toimialaan kuuluva elinvoimalautakunta.

Yhtenä toiminnan tavoitteena lautakunnalla on ollut maankäytön ja asumisen toteuttamisohjelman (MAATO) päivitys. MAATO:a ei ole vielä saatu päivitettyä. Lautakunnan mukaan päivitystyössä tarvittavan konsulttiresurssin kilpailuttaminen on vuoden vaihteessa ollut käynnissä. Tavoitteena on ohjelman valmistuminen syksyllä 2023 ja ohjelman päivittäminen on kirjattu myös vuoden 2023 talousarvion tavoitteeksi. Viimeisin hyväksytty maankäytön ja asumisen toteuttamisohjelma on laadittu valtuustokaudelle 2013–2016. Valtuustokaudella 2017–2021 valmistelussa ollut MAATO ei koskaan päässyt valmisteluvaihetta pidemmälle. Kaupunginvaltuusto on osallistunut MAATO:n valmisteluun valtuustoseminaarissa 15.5.2023.

Kaupunkistrategiasta johdetut mittavat tavoitteet vuodelle 2022 ovat yhdyskuntasuunnittelun lautakunnan osalta selkeitä. Useassa tavoitteessa on konkreettisia asioita, joita tavoitellaan. Ainoa

tavoite, joka ei toteutunut tuloskortin mukaan, on *henkilökohtaisten suoritusmittareiden asettaminen.* Mitattavien tavoitteiden osalta toteutumisprosentit jäävät lautakunnan kaikkien tavoitteiden toteutumista selvästi pienemmäksi: Täysin 12 mitattavasta tavoitteesta toteutui vain kolme (25 %), osittain kahdeksan (66,67 %) ja ei lainkaan yksi tavoite (8,33 %).

Ympäristölautakunnalle asetettiin vuodelle 2022 kahdeksan toiminnan tavoitetta. Tavoitteista täysin onnistui neljä (50 %), osittain yksi (12,50 %) ja ei lainkaan kolme (37,50 %).

Lautakuntien välisessä vertailussa ympäristölautakunnan tavoitteista jäi saavuttamatta suurin prosentuaalinen osuus. Toteutumatta jääneet tavoitteet koskivat Rovaniemellä tapahtuvaa rakentamista rakennuslupien määrien ja valmistuneiden asuntojen muodossa. Kyseisten tavoitteiden saavuttamatta jäämisen selittää vuoden 2022 aikana tapahtunut nopea rakennuskustannusten nousu ja -materiaalien saatavuuden heikkeneminen, joka johtui Venäjän aloittamasta hyökkäyssodasta Ukrainassa. Etenkin omakotitalojen myönnettyjen rakennuslupien määrä tippui selvästi.

Lautakunnalle asetettiin selvästi vähiten toiminnan tavoitteita. Ympäristölautakunnan tavoitteiden määrä toimii hyvänä esimerkkinä siitä, kun tavoitteita ei aseteta useita kymmeniä, lukijan on helppo havaita mihin suuntaan lautakunta haluaa toimintaansa kehittää. Toki tehtävänasettelua voi helpottaa ympäristölautakunnan osalta se, että lautakunnan alainen toiminta on tarkoin lainsäädännöllä ohjattua. Ympäristölautakunnan toiminta on lähempänä viranomaistoimintaa kuin muiden lautakuntien.

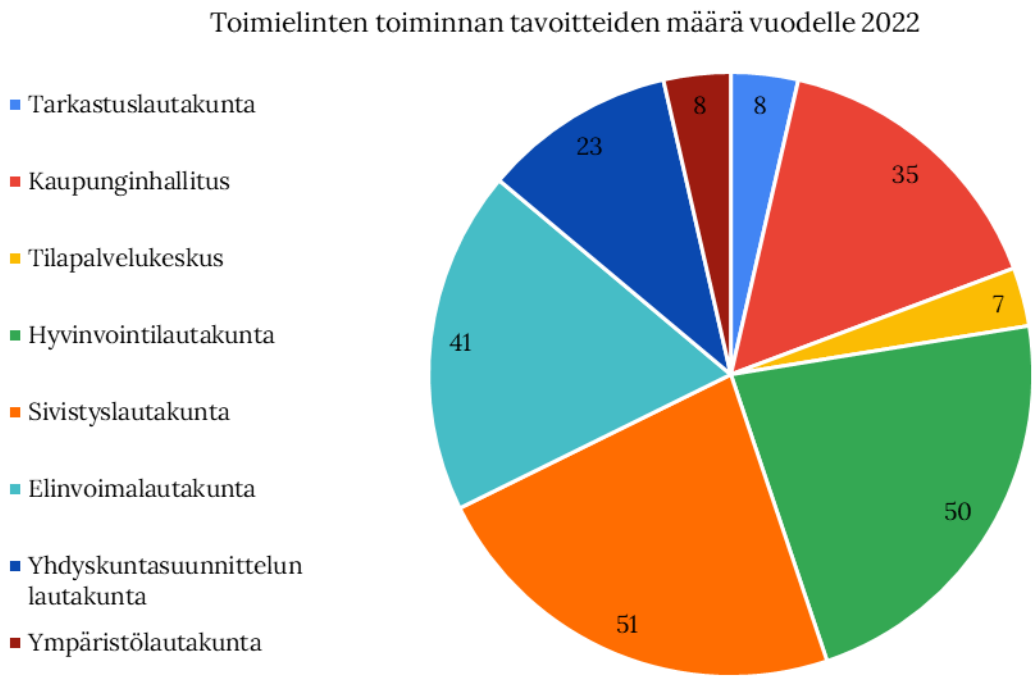
Toiminnan tavoitteiden asettaminen ja raportointi epämääräistä

Kuntalain mukaan kunnan on noudatettava talousarviota toiminnassaan ja taloudenhoidossaan. Aiempina vuosina tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka toiminnan tavoitteet ovat oikeudellisesti sitovia, niiden asettaminen ja seuranta on paljon epämääräisempää kuin talouden tavoitteiden.

Kaupunginhallitus ei ole ohjannut toimielimiä toiminnan tavoitteiden asettamisessa. Lopputuloksena on määrällisesti usean tavoitteen asettaminen. Vuoden 2022 tilinpäätöksen perusteella eniten toiminnan tavoitteita asetettiin sivistyslautakunnassa, 51 kappaletta. Lautakunnista ympäristölautakunta puolestaan asetti lukumäärällisesti vähiten toiminnan tavoitteita, kahdeksan kappaletta.

Laadullisten tavoitteiden lukumäärässä on hyvä huomioida se, että tilinpäätöksen tavoitteiden toteuman raportointitapa on muuttunut. Talousarviossa 2022 oli käytössä malli, jossa tuloskortit on laadittu ns. avoimeksi tekstiksi. Tilinpäätöksen laadintaan toimielimet saivat ohjeistuksen, jonka mukaan tavoitteiden toteuma kirjataan taulukoihin ja arvioidaan “liikennevaloilla”.

Uusi esittämistapa on tiiviimpi ja lukijaystävällisempi. Kirjaustavan muutos kesken tilikauden on kuitenkin tehnyt vuoden 2022 tilinpäätöksestä epäselvän. Jos “taulukkomalli” olisi ollut käytössä jo talousarviota laadittaessa, toimielimet tuskin olisivat asettaneet näin monia toiminnan tavoitteita.



Epämääräinen toiminnan tavoitteiden asettaminen on aiheuttanut toiminnan tavoitteen määrittelyn hämärtymisen. Lukuiset tavoitteet on asetettu hyvin ympäripyöreästi. Tavoitteeksi on esimerkiksi asetettu tietyn toiminnan kehittäminen sen enempää yksilöimättä. Tällaisessa tavoiteasetannassa tavoitteen toteutumisen arviointi ei ole tarkoituksenmukaista niin toimielimen toiminnan, kaupunginhallituksen johtamisen kuin tarkastuslautakunnankaan arviointitehtävän näkökulmasta.

Erityisen merkitykselliseen asemaan nousee kaupunginhallituksen rooli talousarvion kehittämistyön johtamisessa. Vuoden 2022 tilinpäätöstä tarkastellessa on selvää, että kaupungin toiminnallisten tavoitteiden asettaminen ei ole ollut vakioitua eivätkä toimielinten tavoitteet ole keskenään vertailukelpoisia. Hallituksen tulee varmistaa se, että lautakunnat saavat tarvittavan perehdytyksen, ohjeistuksen ja tuen toiminnan tavoitteiden määrittämiseen.

Aiempina vuosina kaupungin talousarvion toiminnallisten tavoitteiden laadintaprosessi on toteutettu siten, että toimielimet itse määrittävät tavoitteet ilman sen tarkempaa koordinointia tai ohjeistusta. Vuoden 2023 talousarviossa kyseistä ohjeistusta jo oli, mutta käytäntöä on syytä pyrkiä kehittämään vielä eteenpäin. Kun kaupunginhallitus omaksuu johtamisen roolinsa toiminnan tavoitteiden asettamisen osalta, myös esimerkiksi kaupunkistrategian ja talousarvion keskenäinen hierarkia selkeytyy.

Talousarvion 2024 laadintaprosessi on jo käynnissä, kun tämä arviointikertomus julkaistaan. Esimerkiksi valtuustoseminaarissa 3.4.2023 käytiin läpi strategian päätavoitteita, toimintaperiaatteita ja tulevia askelmerkkejä talousarvion 2024 laadinnasta strategian näkökulmasta. Valtuuston osallistaminen prosessiin on ensiarvoisen tärkeää. Huomioiden toimielinten keskeisen aseman strategian jalkauttamisessa talousarvion toiminnan tavoitteiden osalta on tärkeää, että vastaavanlaisia koulutus- ja työpajatapahtumia järjestetään myös suoraan lautakunnille.

Kaupunginhallitus vastaa kaupunkistrategian täytäntöönpanon johtamisesta talousarvioprosessin kautta. Lautakuntien roolin ymmärtäminen strategiatyössä on ensiarvoisen tärkeää, jotta strategiset linjaukset saadaan jalkautettua talousarvion tavoitteisiin.

Miten kaupunginhallitus aikoo edistää lautakuntien osallistamista strategian toimeenpanossa?

3.2 Tytäryhteisöjen tavoitteiden keskiössä omistajaohjaus

Kuntalain mukaan valtuuston tulee päättää kunnan omien tavoitteiden lisäksi koko kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä niistä periaatteista, joilla konserniohjaus järjestetään. Laki korostaa valtuuston asemaa koko kuntakonsernin strategisten tavoitteiden asettajana. (Kuntalaki § 14.) Omistajaohjauksen määritelmää on tarkemmin avattu kuntalain §:ssä 46.

Talousarviossa valtuusto asetti koko konsernitason tavoitteiden lisäksi tavoitteita kaupungin tytäryhtiöille sekä osakkuusyhtiöille. Kuten edellä on jo mainittu, osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön tarkoitus on tuottaa voittoa omistajilleen. Voiton tuottamisen tarkoituksesta voidaan poiketa ainoastaan, jos siitä määrätään yhtiöjärjestyksessä. Talousarviotavoitteita yhtiön hallituksen on tarkasteltava osakeyhtiölain, yhtiöjärjestyksen ja voiton tuottamisen näkökulmasta.

Vuoden 2021 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta nosti esiin huolen siitä, että talousarviossa konserniyhteisöille asetetut toiminnan ja talouden tavoitteita ei saateta yhteisöjen hallituksiin valittujen päättäjien tietoon. Kaupunginhallitus kertoi arviointikertomuksen vastauksessaan selventävänsä omistajaohjauksen käytännön toimintaa. Kaupunginhallitus aikoi edistää omistajaohjausta myös mm. pitämällä konserniyhteisöjen hallitusten kanssa yhteiskokouksia talousarviotavoitteisiin liittyen.

Käytännön toimia omistajaohjauksessa on kehitetty viimeisen vuoden aikana jonkin verran. Kaupunki on mm. pyrkinyt vakioimaan omistajan ja tytäryhteisöjen välistä viestintää sekä tarkentanut yhtiökokousedustajien määrittelyä niin kaupunginhallituksessa kuin sen alaisessa henkilöstö- ja nimitysjaostossa. Yhteiskokouksia on järjestetty merkittävimpien tytäryhteisöjen, kuten Napapiirin Energia ja Vesi Oy:n ja Rovaseudun Markkinakiinteistöt Oy:n, kanssa.

Kaupungin konserniohjeen päivitys on edelleen kesken. Nykyinen konserniohje on hyväksytty vuonna 2016. Ohjeen päivitys on ollut käynnissä vuodesta 2019 alkaen, kun kaupunginhallitus ilmoitti vastauksessaan vuoden 2018 arviointikertomukseen, että omistajapoliittiset linjaukset ja konserniohje päivitetään kevään 2020 aikana. Sama luvattiin vuoden 2020 talousarviossa. Omistajapoliittisten linjausten sekä konserniohjeen hyväksyntä on valtuuston toimivaltaa. Konserniohjeessa määritellään mm. se, missä asioissa kaupungin ennakkokannan omistajaohjauksessa antaa kaupunginhallitus ja missä ohjauspäätöksen tekee muu konsernijohtoon kuuluva taho.

Hallintosäännön vaatimuksia omistajaohjaukselle on lavennettu vuosien mittaan. Valtuuston 9.12.2019 § 110 hyväksymässä hallintosäännössä omistajapolitiikalle ja konserniohjeelle asetettiin sisältövaatimuksia. Aiemmin hallintosäännössä myös esitettiin, että annettu omistajaohjaus on

dokumentoitava. Nykyisessä hallintosäännössä omistajapolitiikan ja konserniohjeen osalta mainitaan vain, että niiden valmistelusta vastaa kaupunginhallitus. Sisältövaatimuksia ei ole. Omistajaohjauksen dokumentointivaatimuksesta on myös luovuttu.

Hallintosäännön sallivampi suhtautuminen omistajaohjaukseen ei olisi ongelma, jos omistajaohjauksen asiakirjat olisivat ajantasaiset. Kun huomioidaan konserniyhteisöille asetettavien talousarviotavoitteiden välillinen ja myötävaikuttava luonne, nousevat omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje hyvin merkittävään asemaan siinä, miten omistajaohjaus ylipäätään toteutuu. Tällä hetkellä on todettava, että Rovaniemen kaupungin omistajaohjauksen tila on heikko.

Kaupunginhallituksen yhtenä talousarviotavoitteena oli vuodelle 2022 omistajaohjauksen toimintojen organisoiminen tarvetta vastaavaksi. Samalla kun kaupunginhallitus päätti mm. kyseisestä talousarviotavoitteesta, päätti se itse samalla poistaa talousarvioon esitetyt omistajaohjauksen kolme tehtäväkokonaisuutta, jotka kaupunginjohtajan esityksessä ehdotettiin konsernihallinnon henkilöstölisäyksiksi. Omistajaohjaus toteutetaan viranhaltijaorganisaatiossa tällä hetkellä oman toimen ohella eri puolilla organisaatiota.

Arviointia varten tarkastuslautakunta pyysi Seinäjoen, Hämeenlinnan ja Vaasan kaupunkien kuvaukset niiden omistajaohjauksen organisoinnista ja käytännön toteutuksesta. Henkilöstöresurssien näkökulmasta Seinäjoen kaupungilla omistajaohjaus on toteutettu Rovaniemen nykymallin kanssa samansuuntaisesti: konsernijohdon viranhaltijat hoitavat omistajaohjauksen tehtäviä muiden tehtäviensä ohessa. Käytännön omistajaohjaus Seinäjoella toteutetaan talousarviotavoitteiden kautta. Lisäksi tärkeimpien tytäryhtiöiden kanssa käydään vuosittain tulosneuvottelut, joihin osallistuu sekä virka- että luottamushenkilöjohto. Tärkeimmät yhtiöt raportoivat vuosineljänneksittäin kaupunkia toiminnallisesta ja taloudellisesta tilanteesta. Tytäryhtiöiden raportit käsitellään sekä hallituksessa, että valtuustossa.

Hämeenlinnassa sekä Vaasassa omistajaohjaukselle on omat yksikkönsä. Molemmissa kaupungeissa omistajaohjauksen valmistelusta vastaa kaksi virkahenkilöä. Omistajaohjauksen toteuttaminen on vakioitu talousarvion tavoiteasetannan lisäksi läheisellä yhteydenpidolla tytäryhteisöjen kanssa. Esimerkiksi Vaasassa talousarviotavoitteet tytäryhteisöille määritellään tytäryhtiön kanssa pidettävässä tulos- ja tavoitekeskustelussa. Merkittävimpien tytäryhtiöiden kanssa tulos- ja tavoitekeskusteluja pidetään useamman kerran vuodessa.

Kaikissa verrokkikaupungeissa omistajaohjauksen käytännöt on pyritty vakioimaan ja asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuranta on säännöllistä. Rovaniemellä kehitys on samansuuntaista mm. yllä esitettyjen yhteiskokousten järjestämisen kautta. Omistajaohjaus tulee kuitenkin pyrkiä vakioimaan entistä paremmin Rovaniemellä. Kiireellisimpänä toimena konserniohjeen päivitystä ei voi lykätä. Vuoden 2023 alusta voimaan tulleen hyvinvointialueuudistuksen myötä kaupunkikonsernin taloudellinen merkitys suhteessa peruskaupunkiin kasvoi merkittävästi, kun peruskaupungin talous käytännössä puolittui. Jatkossa entistä suurempi osa kuntakentän taloudesta on konserniyhteisöillä. Näin ollen omistajaohjauksen merkitys kasvaa kaikessa toiminnassa.

Kaupunginhallituksen tavoitteet ja teot viestivät epäjohdonmukaisesta omistajaohjauksen organisoinnista. Konserniohjeen päivittäminen on ollut kesken jo vuodesta 2019.

Miten kaupunginhallitus aikoo kehittää omistajaohjausta niin, että toiminta on vakioitua ja se edistää kaupungin strategisia tavoitteita?

3.3 Kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen tavoitteiden toteuma

Määrällisesti tytäryhteisöille asetettiin talousarvion tuloskorteissa vähemmän toiminnan tavoitteita kuin kaupungin toimielimille. Tytäryhteisöt saavuttivat tuloskorteissa asetetut tavoitteet täysin tilinpäätösdokumentin perusteella useammin kuin kaupungin toimielimet.

Monien tytäryhteisöjen toiminnan tavoitteet ovat pysyneet samoina kuin aiempien vuosien talousarvioissa. Strategisten tavoitteiden pysyminen samana ei sinänsä ole huono asia, kun itse strategiakin on tarkasteluajanjaksona pysynyt samana. Nyt kun valtuusto on hyväksynyt uuden strategian tuleville vuosille, voidaan olettaa, että myös kaupungin strategiset tavoitteet tytäryhteisöille päivittyvät. Toistuvat toiminnan tavoitteet voivat osaltaan kieliä sitä, että kaupungin omistajaohjauksessa ei ole riittäviä resursseja.

Kuten on jo aiemmin todettu kaupungin toimielinten osalta, myös osalla tytäryhteisöistä asetetut tavoitteet jäävät “ylätasolle”. Esimerkiksi Rovaseudun Markkinakiinteistöt Oy:lle asetetut tavoitteet *asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen*, *asukkaiden viihtyisyyden edistäminen* tai Rovaniemen kylien kehittämissäätiön tavoite *kaupunkistrategian toteutus* ovat sellaisia tavoitteita, joita voisi melko helposti tarkentaa, jolloin toteutuman raportointikin olisi objektiivisempaa. Ja jos tytäryhteisöille asetettavat tavoitteet olisivat tyyliltään keskenään samanlaisia, olisi tavoitteiden raportointiakin helpompi yhdenmukaistaa. Tietenkin on huomioitava tytäryhteisöjen keskinäiset erot.

3.3.1 Kaupungin tytäryhtiöiden tavoitteiden toteuma

Napapiirin Energia ja Vesi Oy:n (Neve) perustehtävänä on tarjota yhdyskunnan peruspalveluita energian ja vesihuollon osalta. Konsernin rooli maakunnassa on merkittävä toimialallaan. Neve-konserni saavutti tilinpäätösdokumentin mukaan vuodelle 2022 asetetut positiivisen tuloksen tekemisen ja omavaraisuusasteen parantamisen tavoitteet. Omavaraisuusaste ei kuitenkaan muuttunut verrattuna vuoteen 2021. Toiminnan tehostamista varten konsernitason synergiaetujen selvitystyö on raportoinnin mukaan tehty. Tulostavoitteeksi asetettu kaupungin sijoitetulle pääomalle vähintään 8,3 miljoonan euron tuotto on saavutettu.

Rovaseudun markkinakiinteistöt Oy:n (Roma) tehtävänä on elinkeinoelämän ja yritystoiminnan edellytysten luominen ja kehittäminen yritystilojen markkinoinnin ja vuokraamisen kautta sekä erikseen sovittavien tilojen vuokraus Rovaniemen kaupungille.

Roma-konsernin tavoitteeksi on asetettu tulouttaa kaupungille osinkoina 500 000 euroa, jos alaskirjaukset, tulos ja tase antavat mahdollisuuden. Tavoite on asetettu ehdollisena, eikä sen toteutumaa ole raportoitu tuloskortilla. Konserni teki positiivisen tuloksen tilikaudella. Kuten Nevelle, myös Romalle asetettiin tavoitteena omavaraisuusasteen pitäminen hyvällä tasolla ja

tilikauden 2022 aikana omavaraisuusaste on tilinpäätöksen mukaan parantunut ja ylittänyt talousarvioon kirjatun 37 %:n tavoitteen 0,4 prosenttiyksiköllä.

Napapiirin Residuum Oy:n tehtävänä on jätehuoltopalvelujen tuottaminen, jäteasemien ylläpito omistajakunnissa sekä jätteen kierrätyksestä, hyödyntämisestä ym. huolehtiminen. Myös Residuumilla oli tavoitteena positiivisen tuloksen tekeminen ilman kaupungin lisäsijoituksia. Tavoite saavutettiin. Myös Residuumin omavaraisuusaste parani vuoteen 2021 verrattuna 4 %:lla.

Työterveys Lappica Oy tuottaa työterveyshuoltoa sekä muita työhyvinvoinnin asiantuntijapalveluita. Toisin kuin muilla tytäryhtiöillä, Lappican tavoitteena ei ole tuottaa omistajille tuloutettavaa voittoa vaan hinnaltaan ja laadultaan kilpailukykyisiä palveluita ja saavuttaa positiivinen tulos. Kustannustason nousu aiheutti sen, että ilman koronatyöllä saatuja poikkeuksellisia tuloja Lappican tulos olisi jäänyt negatiiviseksi.

Kiinteistö Oy Lappi Areena omistaa ja hallinnoi Ounasvaaralla sijaitsevaa Lappi Areenaa. Tiloja vuokrataan niin jääurheilijoiden, messujen kuin konserttien ym. tilaisuuksien järjestäjien käyttöön. Vuonna 2022 tehtiin tavoitteen mukainen selvitystyö Kiinteistö Oy:n kestävän talouden turvaamiseksi. Asiasta on mainittu arviointikertomuksen luvussa 2.2.1.

3.3.2 Kuntayhtymien tavoitteiden toteuma

Rovaniemen koulutuskuntayhtymä (Redu) järjestää ammatillisesta koulutuksesta ja vapaasta sivistystyöstä annettujen lakien mukaista koulutusta, kehittämistoimintaa sekä oheispalveluja. Redu on ainoa kuntayhtymä, joka luetaan kaupunkikonserniin. Kuntayhtymissä on omat yhtymävaltuustonsa, jotka asettavat tilikausille toiminnan ja talouden tavoitteet. Redun perussopimuksessa on määritelty, että kuntayhtymä maksaa peruspääomalle vuosittain yhtymäkokouksessa päätettyä korkoa.

Lapin Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän vuoden 2022 tavoitteista ei Rovaniemen konsernitilinpäätöksessä ole raportoitu. Kuntayhtymä lakkasi olemasta hyvinvointialueuudistuksen myötä.

Merkittävästi Rovaniemen peruskaupungin talouteen vaikutti sairaanhoitopiirin valtuuston päätös palauttaa aiempien vuosien kertynyttä ylijäämää kaupungille noin 7,3 miljoonaa euroa. Samoin myös Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä palautti kertynyttä ylijäämää kaupungille noin 800 000 euroa. Myös palvelukeskuksen kuntayhtymä lakkasi vuoden 2023 alusta samasta syystä.

Palautukset ovat kuitenkin loppujen lopuksi niitä samoja rahoja, jota kunnat ovat kuntayhtymille vuosien varrella jäsenmaksuina maksaneet. Toinen tapa asian käsittelyyn olisi ollut kuntien maksamien asiakasmaksujen pienentäminen, joka ei olisi aiheuttanut samanlaista positiivista shokkia kuntien taloudenpitoon. Asiakasmaksujen pienentäminen olisi myös hillinnyt kuntien toimintakatteen kasvua. Valinta asiakasmaksujen pienentämisen ja kertyneen ylijäämän palautuksen välillä ei ole ainoastaan kirjanpidollinen vaan se vaikutti myös kunnille ja hyvinvointialueille myönnettyihin valtionosuuksiin.

Ounastähti kehittämiskuntayhtymän tehtävänä on edistää ja tukea jäsenkuntien elinkeino- ja yritystoiminnan yleisiä edellytyksiä sekä energiatyötä. Kuten jo aiemmin on mainittu, oli

Ounastähden ylijäämän palautus tilikaudelta 2022 merkittävä. Rovaniemen osuus palautetusta ylijäämästä oli 4,95 miljoonaa euroa. Sähkön tuotantomäärät ylittivät keskivertovuoden tuotannon ja energiasta saatu hinta oli maailmantilanteesta johtuen poikkeuksellisen korkea.

3.3.3 Muiden konserniyhtiöiden tavoitteiden toteuma

Lapin Alueteatteriyhdistys ylläpitää Rovaniemen Teatteria. Toiminnallisena tavoitteena yhdistykselle on asetettu esitysten, näytäntöjen ja muiden tapahtumien määrä sekä yhteenlaskettu kävijämäärä. Tavoitteita ei täysin saavutettu tilikauden aikana.

Poikkeusaika ja alkuvuoden kokoontumisrajoitukset vaikuttivat tilinpäätösdokumentin mukaan tilavuokraukseen sekä tapahtumiin, liikevaihdon jäädessä noin 40 % normaaliaikaan verrattuna. Vuoteen 2021 verrattuna toimintatuotot kasvoivat kuitenkin merkittävästi, 81 %.

Rovaniemen kylien kehittämissäätiön tarkoituksena on vahvistaa Rovaniemen kylien elinkelpoisuutta ja edistää kylien asukkaiden hyvinvointia. Säätiö rahoittaa kehittämishankkeita ja investointeja kylä-alueilla. Kuten jo edellä on mainittu, on myös säätiölle asetettavia talousarviotavoitteita syytä tarkentaa.

Peruspääomaksi säätiölle sen perustamishetkellä asetettiin 1 000 000 euroa, jotka on sen sääntöjen mukaan sijoitettava säätiölain edellyttämällä tavalla. Vuosi 2022 oli tuloskortin mukaan sijoitusten näkökulmasta erittäin haastava, sillä osake- että korkosijoitusten tuottokehitys oli maailmanlaajuisesti negatiivinen. Säätiön sijoitukset tuottivat täten tappiota -6,51 %.

Eduro-säätiö tuottaa hyvinvoinnin ja työllisyyden edistämisen ohjauspalveluja. Säätiön tulostavoitteena on tehdä tilikausittain positiivinen tulos. Tavoite on merkitty tilinpäätösdokumentissa täysin toteutuneeksi, vaikka säätiön tulos tilikaudelta oli tappiollinen. Tuloskortilla on kuitenkin annettu seikkaperäinen selvitys säätiön tuloksen muodostumisesta. Ja tehty tappio oli pienempi kuin vuonna 2021.

4 Tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi

Kaupungin talouden ja toiminnan tavoitteiden arvioinnin lisäksi tarkastuslautakunnan tulee arvioida sitä, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointitehtävänsä tueksi tarkastuslautakunta on hyväksynyt arviointisuunnitelman valtuustokaudelle 2021–2025, jossa arviointiteemoiksi vuodelle 2022 tarkastuslautakunta määritteli hyvän hallinnon; kasvatuksen, oppimisen ja koulutuksen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen arvioinnin. Näitä arviointiteemoja tarkastuslautakunta arvioi toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta.

Muutokset tarkastuslautakunnan henkilöstöresursseissa kevään 2023 aikana aiheuttivat sen, että tarkastuslautakunta päätti siirtää osan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinneista suoritettavaksi seuraavalle vuodelle. Tässä arviointikertomuksessa tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan hyvän hallinnon toteutumisen, strategian valmistelutyön sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmista.

4.1 Hyvän hallinnon arviointi kaupungin päätöksenteossa

Hallintolain toisessa luvussa on säädetty hyvän hallinnon perusteista, jotka on tarkoitettu täydentämään hallintoasioissa noudatettavia menettelyjä. Ne voidaan nähdä julkisen vallan käyttöön liittyvän toiminnan laadullisina vähimmäisvaatimuksina. Hyvän hallinnon perusteet muodostuvat muodollisista (neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus, viranomaisten välinen yhteistyö) sekä sisällöllisistä perusteista (palveluperiaate, hallinnon oikeusperiaatteet).

Hyvä hallinto on käsitteenä monitulkintainen. Esimerkiksi hallintolain hyvän hallinnon perusteiden lisäksi sitä käytetään julkisuudessa kuvaamaan monenlaista toimintaa, etenkin tilanteissa, joissa “hyvä hallinto” ei ole toteutunut. Tällöin käsitettä ei kuitenkaan määritellä kovin selkeästi ja yleensä jää epäselväksi, mitä hyvällä hallinnolla ylipäätään tarkoitetaan.

Jotta hyvää hallintoa voidaan arvioida, täytyy ensin määritellä mitä sillä tarkoitetaan. Tässä arviointikertomuksessa hyvä hallinto on ymmärretty hallintolain hyvän hallinnon perusteiden lisäksi toimintana, jolla ehkäistään rakenteellista korruptiota. Rakenteellisella korruptiolla tarkoitetaan sellaisia julkisen hallinnon järjestelmiä ja toimintatapoja, jotka mahdollistavat korruptiivisen toiminnan. Rakenteellinen korruptio ei tarkoita, että julkisyhteisössä tapahtuisi korruptiota. Sen avulla on mahdollista havaita, mitä järjestelmiä ja toimintatapoja tulisi kehittää, jotta korruption riskiä saataisiin pienennettyä.

Rakenteellista korruptiota ehkäistään kuntalaissa esimerkiksi esteellisyys-, sidonnaisuus- sekä vaalikelpoisuussäädösten kautta. Näiden säädösten tehtävänä on edistää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja ehkäistä esimerkiksi eturistiriitojen syntymistä päätöksenteossa. Tarkastuslautakunta arvioi hyvän hallinnon toteutumista kaupungin päätöksentekoprosesseissa kahdella tavalla: Salassa pidettävien päätösten arvioinnin kautta sekä sellaisten päätösten arvioinnin kautta, jossa toimielin on päättänyt päätösehdotuksen vastaisesti.

Salassa pidettäväksi merkittyjen päätösten arviointi

Salassa pidettäväksi merkittyjen päätösten arviointia varten tarkastuslautakunta perehtyi kaupunginhallituksen, tilajaoston sekä elinvoimalautakunnan päätöksiin vuodelta 2022. Tarkastuslautakunta kuuli toimielinten viranhaltijaedustusta 7.2.2023 § 20 ja sai jokaisen toimielimen osalta selvityksen salassa pidettäväksi merkityistä päätöksistä vuoden 2022 ajalta.

Aiemmissa arvioinneissa, joita tarkastuslautakunta on salassa pidettävien päätösten arvioinnin osalta tehnyt, on havaittu puutteita salassapidon perusteiden kirjaamisessa. Vuonna 2022 tehdyssä arvioinnissa havaittiin, että salassa pidon perusteiden kirjaaminen pöytäkirjoihin on parantunut. Nyt lähes kaikissa arvioinnin kohteena olleissa salassa pidettäväksi merkityissä päätöksissä salassapidon peruste oli kirjattu riittävällä tavalla: päätöksissä tulee merkitä salassapidon peruste julkisuuslailla (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta). Lain §:ssä 24 on eritelty salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat.

Salassa pidettäväksi merkittyjen päätösasioiden osalta kaupunkiorganisaatiossa on käytäntönä, että koko asia salataan. Tarkastuslautakunta havaitsi, että useassa tapauksessa salassa pidettävän aineiston olisi voinut esitellä toimielimelle liitetiedostoissa ja laatia asian esittelyteksti ja päätösehdotus niin, että ne eivät olisi sisältäneet salassa pidettävää tietoa. Näin toimiessaan toimielimet edistäisivät osaltaan päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Julkisuuslain lähtökohtana on, että viranomaisen toiminta on julkista ja kaupungin toimielinten tulisi pitää julkisuusvaatimusta päätöksenteon lähtökohtana.

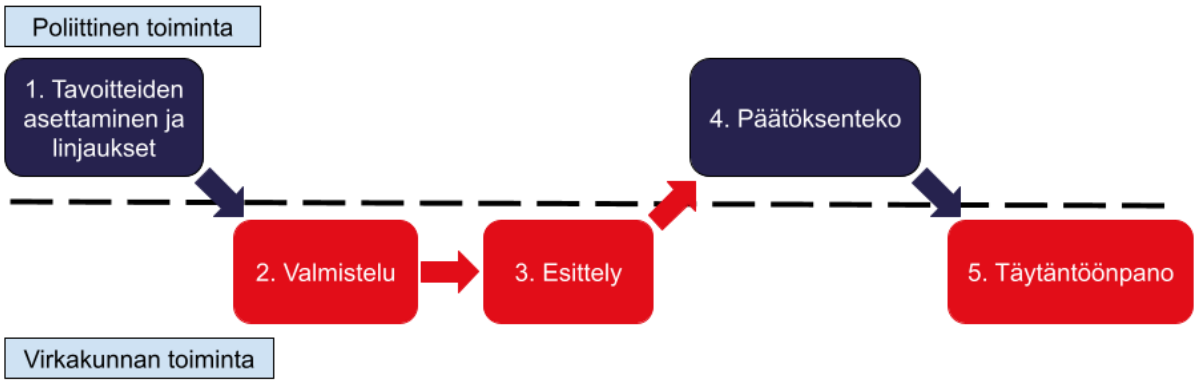
Salassa pidettäväksi merkittyjen päätösten kirjaaminen on selkeytynyt ja kehittynyt. Ohjeistusta ja käytäntöjä tulee edelleen kehittää, jotta julkisuuslain edellyttämä toiminnan julkisuus toteutuisi tarkoituksenmukaisemmin.

Miten kaupunginhallitus aikoo kehittää salassa pidettäväksi merkittyjen päätösten valmistelun ohjeistusta, jotta päätöksenteko olisi aiempaa läpinäkyvämpää?

Päätösten arviointi, joissa esittelijän päätösehdotukseen on esitetty muutosehdotus

Julkishallinto, johon kunnallishallinto luonnollisesti luetaan, eroaa selvästi yksityisten yhteisöjen hallinnosta. Julkishallinnon perusteet on vahvistettu valtiosäännössä ja sitä ohjaavat pääsääntöisesti julkisoikeudelliset normit. Toisin kuin yksityisiä yhteisöjä, julkishallintoa velvoittaa esimerkiksi päätösten julkisen perustelun vaatimus. Nämä velvoitteet koskevat niin viranhaltijoiden kuin toimielinten päätöksentekoa.

Kunnallinen päätöksenteko etenee niin sanotun dualistisen periaatteen mukaan: Ensiksi luottamushenkilöt toimielimenä asettavat toiminnalle tavoitteet ja periaatteet. Tämän jälkeen virkakunta valmistelee ja esittelee päätösasian. Ja lopuksi toimielin tekee asiasta päätöksen, jonka toimeenpanosta vastaa virkakunta.



Kuntaorganisaation valmistelu-, esittely- ja täytäntöönpanovastuut

Toimielinten päätöksistä on kuntalain nojalla pidettävä pöytäkirjaa. Pöytäkirjan perustehtävänä ovat tiedon säilytys ja tiedottaminen siitä, mitä on päätetty sekä oikeussuojan ja valvonnan varmistaminen. Media ja kuntalaiset seuraavat kunnallista päätöksentekoa kärjistäen toimielinten pöytäkirjojen ja kunnan tiedottamisen kautta, koska vain valtuuston kokoukset ovat lähtökohtaisesti yleisölle avoimia.

Pöytäkirja on kunnan toiminnan pääasiallinen julkisen luotettavuuden lähde. Asia on lähtökohtaisesti niin, kuin se on kirjattu pöytäkirjaan. Pöytäkirjan sisältövaatimukset on määritelty Rovaniemen kaupungin hallintosäännön §:ssä 157. Asian käsittelytietoina tulee kirjata mm. selostus asiasta sekä esittelijän päätösehdotus. Asian selostusta voidaan pitää myös ns. toimielimen esittelijän päätösehdotuksen perusteluina.

Lisäksi pöytäkirjaan tulee hallintosäännön nojalla merkitä mahdolliset päätösasiaan tehdyt muutosehdotukset ja asiassa tehty päätös. Jos asiassa päätetään esittelijän ehdotuksen vastaisesti, kaupungin hallintosääntö ei edellytä päätöksen perustelemista. Näin ollen päätösten julkisen perustelun vaatimus ei päätösasiassa täyty.

Tarkastuslautakunta kävi läpi kokouksissa jäsenten tekemät muutosehdotukset esittelijän päätösehdotukseen yhdyskuntasuunnittelun lautakunnan sekä kaupunginhallituksen osalta. Yhdessäkään päätösasiassa muutosehdotusta ei ollut perusteltu pöytäkirjaan. Kokouksessa on oletettavasti käyty keskustelua muutosehdotukseen liittyen ja sen jättäjä on mahdollisesti perustellut kantansa toimielimelle. Koska toimielinten kokoukset eivät ole julkisia, tarkastuslautakunta tai yksittäinen kuntalainen ei voi perehtyä jälkikäteen näihin perusteluihin. Kuriositeettina on hyvä huomauttaa, että kun äänestyksen kohteena olleeseen päätösasiaan oli jätetty eriävä mielipide, se oli perusteltu satunnaisesti.

Pöytäkirjaan merkittävä päätöksen muutosehdotuksen perustelu edistäisi osaltaan päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Se myös edistäisi pöytäkirjan roolia kunnan päätösten tiedottamisen osalta.

Miten kaupunginhallitus aikoo edistää päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä päätöspöytäkirjojen tiedottamisroolia kaupungin päätöksenteossa?

4.2 Kaupunkistrategia 2030 valmistelun arviointi

Kunnan strategisen suunnittelun ja koko kunnan toiminnan johtamisen keskiössä on kuntastrategia. Se on kunnanvaltuuston keskeisin väline talouden ja toiminnan pitkäjänteisessä johtamisessa. Kuntastrategian sisällöstä säädetään kuntalain 37 §:ssä. Strategiassa tulee ottaa huomioon:

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

Tavoitteet tulee määritellä yhden tai useamman valtuustokauden ajaksi. Vuosikohtaiset sekä tarkemmat toimielimiä koskevat tavoitteet määritellään kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa sekä erilaisilla ohjelmilla, esimerkiksi Rovaniemellä maankäytön ja asumisen toteuttamisohjelma sekä kasvuohjelma.

Ihmisen kokoinen arktinen pääkaupunki - Rovaniemen kaupunkistrategia 2030 hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 23.5.2022 § 49. Ennen valtuuston käsittelyä seurasi laaja valmistelutyö, joka alkoi tammikuussa 2021 kaupunkistrategian laadinnan periaatteiden määrittelyllä. Valmistelusta vastasi kaupungin johto ja luottamushenkilöpuolella kaupunginhallitus.

Kaupunkistrategian mukaan Rovaniemen lupaus on olla ihmisen kokoinen arktinen pääkaupunki. Tätä lupausta tukevat kaupungille määritellyt arvot ja toimintaperiaatteet: turvallinen ja luotettava; rohkea ja luova sekä inhimillinen ja lämmin. Strategisina päätavoitteina on määritelty seuraavaa:

- Elinvoimaa rakennetaan monipuolisesti ja vastuullisesti
- Asukkaat voivat hyvin ja osallistuvat kaupungin kehittämiseen
- Ympäristömme on luonnonläheinen, toimiva ja viihtyisä

Uusi kaupunkistrategia pyrkii keskittymään määrittämään kaupungin keskeiset toimintaperiaatteet sekä priorisoidut strategiset tavoitteet. Vanhassa strategiassa keskityttiin paljon kaupunkikonsernin perustehtäviin ja tarkastuslautakunta on todennut, että edellisen kaupunkistrategian ohjausvoima oli heikko.

Tarkastuslautakunta päätti 8.11.2022 § 122 vuoden 2022 arvioinnin työsuunnitelmassaan, että se arvioi toukokuussa hyväksytyn kaupunkistrategian valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Strategian arviointia jatketaan myös tulevina vuosina eri näkökulmista. Tavoitteena on pyrkiä luomaan kokonaiskuva siitä, kuinka strategia ja sen jalkauttaminen toiminnaksi toimivat Rovaniemellä.

Kaupunkistrategian valmisteluprosessissa kuultiin laajasti kuntalaisia ja eri sidosryhmiä

Strategian laadinta alkoi laadinnan periaatteiden määrittelyllä. Periaatteina olivat moniäänisyys, strategian selkeys ja ohjaavuus sekä johtamisen kirkastaminen. Valmistelutyössä hyödynnettiin

aiemmin brändityön yhteydessä toteutettujen laajan osallistamisen aineistoja. Kaupunkistrategian visio ja arvot pohjautuivat pitkälti kaupungin uudistettuun brändiin, joten niiden määrittelyyn ei tarvinnut itse strategiatyössä käyttää suunnitteluresurssia.

Strategiatyöskentely alkoi toimintaympäristöanalyysien laatimisella. Toimintaympäristöä arvioitiin väestön, elinvoiman, hyvinvoinnin, julkisen talouden sekä tunnettavuuden näkökulmista.

Toimintaympäristöanalyysissä esiin nostetut trendit mukailevat yleistä julkisen sektorin kehitystä: Väestö vanhenee ja huoltosuhde heikkenee. Kasvukeskukset, kuten Rovaniemi, kasvattavat väkilukuaan palveluiden keskittymisen ja kaupungistumisen myötä. Kasvukeskuksissa työpaikkojen määrä ja työllisyysaste nousevat. Rovaniemen talouden näkökulmasta kaupunkikonsernin lainakanta tulee kasvamaan ja talouden tasapainottamista vaaditaan.

Toimintaympäristöanalyysin perusteella Rovaniemelle luonteenomaisina trendeinä ilmeisin on tunnettavuuden positiivinen kehitys, etenkin kansainvälisen matkailun näkökulmasta. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että 2021 tehty toimintaympäristöanalyysi on jo osittain realisoitunut Rovaniemellä, etenkin talouden näkökulmasta tulevaisuuden kynnyskysymyksiksi on noussut lainamäärän hallinta ja talouden tasapainottaminen.

Vuoden 2021 aikana valmistelutyössä osallistettiin laajasti niin kaupunginvaltuustoa kuin johtavia viranhaltijoita. Myös nuorisovaltuustoa, kaupungin yrittäjiä sekä kaupungin henkilöstöä kuultiin eri tavoin. Valtuustokauden vaihtuessa uudelle valtuustolle käytiin läpi kaupungin nykytilaa SWOT-analyysin (vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet, uhat) avulla. Talouden strategiset tavoitteet määriteltiin alustavasti valtuuston talousseminaarissa 4.10.2021.

Vuoden 2021 loppupuolella ja 2022 alussa strategian valmistelu painottui vahvasti kaupunginhallituksen, johtavien viranhaltijoiden sekä valtuuston osallistamiseen, kun strategian päätavoitteet sekä niistä johdetut alatavoitteet luonnosteltiin. Vuoden 2022 alussa strategian tavoitteiden osalta osallistettiin myös vaikuttamistoimielimiä työpajan sekä kuntalaisia ja muita sidosryhmiä kyselyjen kautta.

Lopuksi strategia lähetettiin lausuntokierrokselle toimielimiin ja valtuustoryhmiin. Tämän jälkeen strategia tuotiin päätöksentekoon ja valtuusto hyväksyi strategian toukokuussa.

Strategian valmistelussa on ansiokkaasti osallistettu kaupunkiorganisaatiota ja kuntalaisia eri tavoin. Merkityksellisenä havaintona prosessia tarkastellessa nousee kuitenkin se, että kaupungin henkilöstöä strategian valmistelussa on kuultu lähinnä alkutilan sekä alatavoitteiden määrittelyn vaiheessa. Tuloskorttien laadintaan osallistuivat kaupungin henkilökunnasta lähinnä johtoryhmän edustajat, johtavat viranhaltijat sekä tietenkin valmistelusta vastanneet asiantuntijat.

Kaupunkistrategian valmistelutyön eri vaiheet

Kaupungin henkilöstön osallistamista kehitettävä talousarvion valmistelussa

Kaupunkistrategian päätavoitteet valikoitiin kaupunginvaltuuston työpajassa 24.1.2022. Näistä päätavoitteista on strategiassa jatkettu 12 alatavoitetta. Ja jokaisesta alatavoitteesta on laadittu niin sanotut tuloskortit, joissa kuvataan jokaisen tavoitteet toimenpiteet ja mittarit. Tuloskorteissa kuvataan se, mitä yksittäisen alatavoitteen saavuttaminen edellyttää sekä sen, miten tavoite konkreettisesti saavutetaan.

Tuloskorttien laadinta on ollut prosessi, jossa kaupungin henkilöstöä olisi tullut osallistaa laajasti. Nyt tuloskorttien tavoitteiden viestiminen operatiivista toimintaa tekevälle henkilöstölle jää pääasiallisesti johdon vastuulle. Muutenkin strategian liitteenä olevien tuloskorttien rooli jää strategiaprosessissa epäselväksi. Vuosittaiset, oikeudellisesti sitovat, tavoitteet taloudelle ja toiminnalle asetetaan talousarviossa, josta valtuusto päättää erikseen. Näin ollen tuloskorttien mukaiset tavoitteet olisi tarkoituksenmukaisempaa esittää talousarviossa. Nyt strategian liitteenä tuloskorttien tavoitteiden toteutumisen seurantaa ei ole määritelty, jolloin riski tavoitteiden toteutumatta jäämiselle kasvaa.

Sama epäselvyys koskee strategian liitettä 2 *Tiekartta ja ohjelmat*. Tiekartan toteutumisen seurannasta ei ole päätetty. Mielenkiintoista on, että tiekartassa on asetettu toimenpiteitä, jotka on aiottu toteuttaa kokonaan vuoden 2022 aikana. Tämä siitäkin huolimatta, että kaupunkistrategiaa voidaan toimeenpanna talousarviolla vasta vuodesta 2023 eteenpäin. Vuoden 2022 tilinpäätöksessä ei ole raportoitu tiekartan toteutumista vuodelle 2022 kirjattujen toimenpiteiden osalta.

Vuoden 2023 talousarvio on sidottu monella tapaa kaupunkistrategiaan. Tarkastuslautakunta tulee arvioimaan vuoden 2023 arviointikertomuksessaan sitä, kuinka talousarvioon kirjatut

tavoitteet ovat realisoituneet toimintaan kuluvan vuoden aikana. Strategiaprosessia on pyritty kehittämään myös ns. revisioinnin kautta, jonka tavoitteena on se, että strategia tarkentuu vuosittain ja täten siitä tulee jatkuva osa kaupungin toimintaa.

Kaupunkistrategian valmistelussa on osallistettu laajasti kaupungin eri toimijoita sekä valmistelu on ollut avointa ja läpinäkyvää. Strategian liitteiden rooli jää epäselväksi. Kaupungin työntekijöiden osallistaminen strategian toimeenpanossa on tärkeää etenkin talousarvion tavoitteiden asettamisen yhteydessä, jotta strategiset tavoitteet realisoituvat kaupungin jokapäiväiseen toimintaan.

Kuinka kaupunginhallitus aikoo osaltaan edistää kaupungin työntekijöiden osallistamista talousarvion valmisteluprosessiin?

4.3 Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen arviointi

Kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (HYTE) vastuut määritellään pääsääntöisesti kuntalaissa ja terveydenhuoltolaissa. Kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia. Kunnan on päätöksenteon valmistelussa arvioitava tehtävien päätösten vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.

Kunnan on seurattava kuntalaisten terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä. Terveyden ja hyvinvoinnin asioista on raportoitava kunnanvaltuustolle vuosittain. Valtuustolle on myös kerran valtuustokaudessa laadittava laajempi hyvinvointikertomus. Kunnan pitää huomioida terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen kuntastrategiassa. Lisäksi kunnan pitää nimetä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuutahot.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuut Rovaniemellä

Rovaniemellä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuita päivitettiin 12.12.2022 hyväksytyn hallintosääntömuutoksen yhteydessä seuraavalla tavalla:

Kaupunginhallitus vastaa:

- hyvinvoinnin ja terveyden strategisesta ohjauksesta kaupunkistrategian mukaisesti.
- hyvinvointikertomuksen valmistelusta.
- hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategisten linjausten yhteensovittamisesta koko kaupunkikonsernin osalta

Lautakunnat vastaavat:

- yhteistyöstä hyvinvointialueen kanssa kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi
- hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyöstä ja tehtävän yksityiskohtaisemmasta organisoinnista lautakunnan tehtäväalueella.

12.12.2022 hyväksytyn hallintosäännön myötä kaupunginhallituksen alainen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen jaosto lakkautettiin ja sen vastuut jaettiin pääosin kaupunginhallitukselle. Vastuita työllisyyden hoidon osalta siirrettiin elinvoimalautakunnalle.

Aiemmin kaupunginhallitus vastasi hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön johtamisesta sekä työn yksityiskohtaisemmasta organisoinnista. Lakkautetun jaoston tehtävänä oli mm. kehittää HYTE:n poikkihallinnollista johtamista ja toimintamallia, tehdä HYTE:een vaikuttavien päätösten ennakkoarviointia.

Nyt voimassa olevassa hallintosäännössä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista ei mainita sanallakaan. Kaikkien lautakuntien vastuulle siirrettiin palvelujen vaikuttavuuden seuraaminen ja arviointi sekä tehtävä varata kaupungin asukkaille ja palveluiden käyttäjille mahdollisuus osallistua palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen asioiden valmistelua varten on nimetty myös poikkihallinnollinen hyvinvointiryhmä. Sen tehtäväksi on määritelty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toiminnan seuranta, toimeenpano ja kehittäminen mm. edistämällä hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttavien päätösten ennakkovaikutusten arviointia, tekemällä yhteistyötä vaikuttamistoimielinten kanssa HYTE-asioissa sekä laatia HYTE-asioihin liittyvät asiakirjat.

Hyvinvointiryhmän kokoonpanossa on paljon henkilöitä, jotka eivät enää ole kaupungin palveluksessa. Ryhmän kokoonpanoa ja tehtäviä on syytä päivittää, sillä ne eivät vastaa nykyistä hallintosääntöä.

HYTE vuonna 2022

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ei juurikaan oteta kantaa tilinpäätöksessä vuodelta 2022. Kaupunginhallituksen tuloskortissa HYTE-asioihin liittyen on asetettu toiminnan tavoitteina esimerkiksi seuraavaa:

- Palveluverkkoselvityksen laatiminen yhteistyössä toimialojen kanssa;
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen poikkihallinnollinen kehittäminen sekä yhteensovittaminen hyvinvointialueen kanssa.

Palveluverkkoselvitystä ei ole kaupunginhallituksen tilinpäätösraportoinnin mukaan laadittu vuoden 2022 aikana. HYTE-palveluiden organisointia ja samassa yhteydessä palveluverkkoa on käsitelty hallintosääntötyön yhteydessä.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen poikkihallinnollisen kehittämisen tavoitteen osalta kaupunginhallitus kertoo vahvistaneensa henkilöstöresursseja hyvinvoinnin ja terveyden erityisasiantuntijan rekrytoinnilla. Lisäksi HYTE-tehtävät on järjestelty uusiksi, hallittaviksi kokonaisuuksiksi. HYTE-työn poikkihallinnollista kehittämistä sekä yhteensovittamista hyvinvointialueen kanssa pyrittiin edistämään STM:n hankkeen kautta, mutta rahoitusta ei myönnetty. Hylkäämisperusteina esitettiin, että hanke ei ollut riittävän kehityspainotteinen ja se keskittyi pääosin kaupungin normaaliin toimintaa. Hakemusta ei ollut myöskään laadittu riittävän perusteellisesti. Kaupunki tekee hakemuksen myös tänä vuonna järjestettävään hankkeeseen.

HYTE-asioita ei juurikaan mainita tilinpäätöksessä. Toisaalta taas vuoden 2023 talousarviossa HYTE-asiat on nostettu hyvin näkyvästi esiin, jossa asialle on omistettu oma lukunsa (talousarvio 2023, luku 3.5). Talousarviossa otetaan kantaa myös HYTE-kertoimeen, joka on kannustin kunnille hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön kehitykseen. Arvion mukaan HYTE-kertoimen osoittama osuus valtionosuuksista Rovaniemelle olisi noin miljoona euroa. Lisäksi etenkin kaupunginhallitus on nostanut HYTE-tavoitteita tuloskortilleen.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen tulevaisuuden kunnassa

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä astui voimaan vuoden 2023 alusta. Laissa määritellään kunnan vastuut hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä § 6).

Vuoden 2023 alusta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuista etenkin operatiivisia toimia siirtyi hyvinvointialueille. Tulevaisuudessa kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden onnistunut edistäminen edellyttää tiivistä yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa.

Jatkossa niin kunta kuin hyvinvointialue tulevat edistämään samojen ihmisten hyvinvointia, terveyttä ja arjen turvallisuutta omilla toimillaan. Jos toimintaa ei suunnitella yhdessä, päällekkäisen työn tekemisen riski kasvaa. Yhteistoiminnan organisoinnin onnistumisesta hyötyvät kunta, hyvinvointialue ja etenkin alueella asuvat ihmiset. Jos kunnat epäonnistuvat HYTE-työssään, näkyy se palveluntarpeen kasvuna hyvinvointialueen alaisissa palveluissa.

Tulevaisuudessa kunta ei pysty samalla tavalla hoitamaan pahoinvoinnista oirehtivia kuntalaisiaan. Näin ollen kunnan tulee keskittyä aiempaa vahvemmin ennaltaehkäisevään toimintaan. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen pitää nostaa läpileikkaavasti kaiken päätöksenteon valmisteluun. Päätöksenteossa tulee ottaa kattavasti käyttöön päätösten ennakkovaikutusten arviointi. Vanhassa hallintosäännössä ennakkovaikutusten arviointi hyvinvointiin ja terveyteen päätösten osalta oli vastuutettu HYTE-jaostolle, nykyisessä hallintosäännössä ennakkovaikutusten arvioinnista ei mainita sanallakaan.

Päätösten ennakkovaikutusten arviointi on huomioitu uudessa kaupunkistrategiassa. Strategiaan on kirjattu lähinnä lupaus toimintaperiaatteen *palvelevan* alle: “luomme Rovaniemelle sopivan ennakkovaikutusten arvioinnin toimintamallin”. Asiaan ei palata strategisten päätavoitteiden tai niistä johdettujen alatavoitteiden osalta. Ennakkovaikutusten arvioinnista ei ole mainittu Rovaniemen talousarviossa vuodelle 2023. Riskinä on, että päätösten ennakkovaikutusten arviointi jää vain tyhjäksi lupaukseksi koristamaan kaupunkistrategiaa.

Päätöksen ennakkovaikutusten arviointi (EVA) antaa mallin arvioida, miten päätettävänä oleva asia vaikuttaisi esimerkiksi eri ihmisryhmiin tai ympäristöön. Se auttaa niin virkahenkilöstöä kuin päättäjiä hahmottamaan tulevaa. Ennakkovaikutusten arviointia edellytetään esimerkiksi laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä: Kunnan on päätöksenteossa otettava huomioon päätöstensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin. Myös terveydenhuoltolaki velvoittaa arvioimaan ennalta päätösten vaikutuksia ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin.

Kaupungin toimielimet ovat vuoden 2022 aikana ottaneet päätösten ennakkovaikutusten arvioinnin osaksi valmistelutyötään yksittäisten asioiden osalta. Elinvoiman toimialan elinvoimalautakunta sekä yhdyskuntasuunnittelun lautakunta päättivät ottaa käyttöön yritysvaikutusten arvioinnin osaksi päätösten valmistelua kokeiluluontoisesti vuodeksi 2022. Toimialan johdon näkemys on se, että yhden vuoden aikana yritysvaikutusten arviointeja ei ole voitu vielä toteuttaa siinä mittakaavassa, että kokeilun toimivuutta voitaisiin arvioida laajemmin. Kaupunginhallitus päätti lisäksi sivistyslautakunnan esityksestä, että Rovaniemen lapsivaikutusten arviointi pilotoidaan sivistyslautakunnassa vuoden 2023 aikana.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivuilta löytyy kattava selvitys erilaisista ennakkoarviointimalleista sekä esimerkkejä siitä, kuinka kunnissa ennakkovaikutusten arviointeja on toteutettu. Rovaniemellä on käytettävissä Kuntaliiton laatima EVA-dokumentti, jonka rakennetta on mahdollista muokata oman organisaation tarpeiden mukaan. Tarkastuslautakunnan tietojen mukaan EVA-dokumenttia ei juurikaan ole käytetty päätöksenteossa tai valmistelussa.

Koska ennakkovaikutusten arvioinnin työ on jo osittain aloitettu toimialoilla, tulisi kaupunginhallituksen määrittää ennakkovaikutusten arvioinnin yleiset periaatteet kaupungissa sekä pyrkiä edistämään päätösten valmisteluprosessin tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Ennakkovaikutusten arviointia ei voida tuloksellisesti kehittää kaupungin omiin tarpeisiin sopivaksi kokonaisuudeksi ilman, että asiasta on laadittu yhteiset ja velvoittavat ohjeet.

1) Päätös ennakkoarvioinnin tekemisestä	• Linjataan, mitkä päätökset edellyttävät arviointia (joko tarkka listaus tai yleinen periaatepäätös) • Mitä näkökulmia halutaan painottaa? Kuka päättää ja vastaa yksittäisen EVA:n tekemisestä, millä työvälineillä EVA toteutetaan, miten kuntalaisia osallistetaan ym.?
2) Päätösvaihtoehtojen muodostaminen	• Valmistelusta vastaavat muodostavat vaihtoehtoisen päätösehdotukset ja esittävät niiden vaikutukset • Huomioitava se, että vaihtoehtojen on oltava toteutuskelpoisia, jotta niiden muodostamisesta on tosiasiallista hyötyä
3) Vaikutusten tunnistaminen	• Eri vaikutustyppien tunnistaminen, päätöksestä riippuen keskityttävä ko. asiaan merkittäviin vaikutustyyppeihin • Kuntaliiton suosituksessa esim. neljä näkökulmaa: ihminen, ympäristö, organisaatio ja henkilöstö sekä talous ja elinvoima
4) Vaihtoehtojen vertailu	• Vaihtoehtojen vertailun tulokset kirjataan ylös päätösasian perustelutekstiin • Huomioitava sekä lyhyen, että pitkän aikavälin vaikutukset
5) Päätösehdotuksen laadinta	• Vaihtoehtojen vertailun jälkeen esittelijä esittää päätettäväksi parhaimpana pitäväänsä ratkaisuvaihtoehtoa
6) Seuranta ja arviointi	• Päätöksen yhteydessä on tarkoituksenmukaista sopia miten, kuka ja millä aikataululla päätöksen toteutumista ja vaikutuksia arvioidaan

Esimerkkitaulukko ennakkovaikutusten arvioinnin suorittamisesta (lähde: Kuntaliitto)

Päätösten ennakkovaikutusten arviointi on sekä oikeudellisesti kuntaa velvoittavaa, että myös niin viranhaltijavalmistelua, päätöksentekijöitä kuin kuntalaisiakin hyödyttävä tapa edistää päätöksenteon avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta. Ennakkovaikutusten arviointi on entistäkin tärkeämpää nyt, kun sote-vastuut ovat siirtyneet hyvinvointialueille.

Millä toimin kaupunginhallitus aikoo edistää päätösten ennakkovaikutusten arvioinnin systemaattista soveltamista Rovaniemen kaupungin päätöksenteossa?