

(Käännös)



Vastineet tarkastuslautakunnan vuoden 2019 arviointikertomukseen

Tarkastuslautakunta on antanut vuoden 2019 arviointikertomuksen 14.5.2020. Samalla on pidetty lopputilintarkastus. Valtuusto on hyväksynyt tilinpäätöksen ja myöntänyt esitetyn vastuuvapauden 16.6.2020. Tarkastuslautakunta on samassa yhteydessä esittänyt valtuustolle, että se pyytää kaupunginhallituksen vastinetta arviointikertomuksen johdosta siten, että vastine on valtuuston saatavilla viimeistään 1.10.2020.

Arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta on nostanut esiin seuraavat asiat, joihin kaupungin asianosaiset hallintokunnat ovat vastanneet.

- **Selkeän kytköksen tärkeyttä kaupungin strategiassa esitettyjen yleisten tavoitteiden ja talousarvioon sisältyvien kaupungin toiminnan ja talouden hoitoa koskevien sitovien tavoitteiden välillä ei voi koskaan korostaa liikaa. Kuten ei myöskään sen tärkeyttä, että tavoitteiden toteutumista analysoidaan tilinpäätöksessä erityisesti kuntalain säännösten valossa.**

Kaupungin asettamien tavoitteiden ja strategisten toimenpiteiden seuranta kehitetään ja selkeytetään, kun kaupungin sisäistä ohjeistusta talousarviotyöstä, kolmannesvuosiraportoinnista ja tilinpäätöstyöstä uudistetaan vuoden 2020 aikana.

- **On tärkeää, että yksittäisten konserniyhteisöjen tavoitteet ja konsernin tunnuslukuja koskevat tavoitteet priorisoidaan kaupungin talousarviossa. Tarkastuslautakunta huomauttaa, että "lakisääteinen" kunnan talouden tasapaino mitataan olennaisilta osin konsernin tunnuslukujen perusteella ja siten niitä koskevien tavoitteiden asettaminen on keskeistä kuntalain mukaisen tasapainoisen talouden saavuttamiseksi ja säilyttämiseksi. Toimenpidesuosituksena on, että jatkossa on asetettava konkreettiset tavoitteet yksittäisten konserniyhteisöjen tulokselle sekä "kriittiset tunnusluvut".**

Kaupungin konserniohjeet on päivitetty viimeksi vuonna 2010 Länsi-Turunmaan kaupungin aikana ja ne ovat siten varsin iäkkäät. Kaupungin konserniohjeet tullaan päivittämään ja uudistamaan syksyn 2020 aikana.

Aktiivisempaa vuoropuhelua kaupungin ja konserniyhteisöjen välillä tullaan myös priorisoimaan koko toimintavuoden ajan sekä laadittaessa kaupungin taloutta ohjaavia asiakirjoja. Tavoitteena on jatkuva viestintä kaupungin ja konserniyhteisöjen välillä siten, että myös esimerkiksi tunnusluvut voidaan asettaa yhteisesti.

- **Strategisia tavoitteita koskien negatiivista väestönkehitystä, kaupungin palveluverkostoa ja kaupungin kiinteistökantaan liittyviä haasteita tulee jatkuvasti arvioida, jotta nämä ovat mahdollisimman realistiset ottaen huomioon vallitsevat suhdanteet sekä käytettävissä olevat resurssit.**

Negatiivinen väestönkehitys on ongelma monissa Suomen kaupungeissa ja kunnissa. Kaupunki pyrkii pysäyttämään tämän trendin laajalla rintamalla kaupungin kaikissa hallintokunnissa. Useat kaupungin strategian toimenpiteet liittyvät pyrkimykseen saada negatiivinen väestönkehitys käännettyä. Kevään 2020 aikana on havaittu pientä kasvua kaupunkiin suuntautuvassa muutossa ja negatiivinen väestönkehityskäyrä on pysähtynyt. Tämä johtuu varmasti osittain maassa vallitsevasta koronapandemiatilanteesta.

- **Kertynyt ylijäämä on nyt tarkastuslautakunnan arvion mukaan käytännössä vaarassa tulla syödyksi kuluvan vuoden aikana, mihin kaupungin operatiivisen johdon tulee kiinnittää erityistä huomiota.**

Johtoryhmä työskentelee hyvin aktiivisesti kaupungin talouden parissa. Kaupungin taloudellinen tilanne on esillä ja siitä keskustellaan kaikissa kaupungin johtoryhmän kokouksissa. Sekä kaupunginjohtaja että talouspäällikkö osallistuvat aktiivisesti osastojen ja lautakuntien kokouksiin taloutta koskevista asioista.

- **Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan käyttötalouden poikkeama alkuperäisestä talousarviosta selittyy pääosin sosiaali- ja terveysosaston talousarvion toteutumisella seuraavasti: Talouden toteuma poikkesi olennaisen negatiivisesti alkuperäisestä talousarviosta.**

Sosiaali- ja terveysosaston talouskehitys vuonna 2019 oli hyvin haasteellista. Kunnan kireä taloustilanne ja lisääntynyt sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve tekivät tilanteesta vaativan. Jo vuoden 2019 puolivuotisennusteet osoittivat, että talousarvion ylitymisriski oli suuri. Syyspuolella vuotta laadittiin ja toteutettiin lyhyen aikavälin säästöohjelma. Valtuustolta anottiin talousarviomuutosta ja valtuusto myönsi sosiaali- ja terveysosastolle 2 845 000 euron lisämäärärahan (yhteensä -58 560 441). Muutettu talousarvio pysyi tilinpäätöshetkellä talousarvion kehyksissä ja määrärahojen kokonaiskäyttöaste oli 99,4 % (yhteensä -58 204 248).

Sosiaalipalvelut

Sosiaalipalvelujen vuoden 2019 talousarvion ennustettiin ylittyvän palkkakulujen osalta johtuen työllistämistoiminnan määrärahojen ylittymisestä (tilinpäätöksessä ylitys alkuperäisestä talousarviosta noin 112 000 euroa) muun muassa pitkäaikaistyöttömien palkkatuen kustannuspaikalla. Myös erityishuollon ostopalvelukustannusten ennustettiin ylittyvän vuoden aikana syntyneiden ennakoimattomien erityishuollon palvelutarpeiden johdosta (tilinpäätöksessä ylitys alkuperäisestä talousarviosta noin 310 000 euroa). Suurimpana syynä erityishuollon ostopalvelujen ylittymiseen olivat Kärkällä samkommun -kuntayhtymältä ostetut palvelut. Syksyllä 2019 aloitettiin kuukausittainen palvelutarpeiden läpikäynti asiakaskohtaisesti yhdessä Kärkullan edustajien kanssa kustannuskehityksen seuraamiseksi ja siihen vaikuttamiseksi.

Perheyksikkö

Lasten ja nuorten raportoidaan voivan huonosti, mikä on lisännyt perhepalvelujen tarvetta koko maassa. Paraisilla perheyksikköä on kehitetty vuoden 2018 alkupuoliskolta alkaen palkkaamalla uusi esimies. Myös lähes koko muu henkilökunta on uutta. Uudenlaisten toimintamallien kehittäminen on vienyt aikaa. Vuonna 2019 yksikön virka- ja työsuhteet ovat olleet täytettyinä ja yksikkö on siten kyennyt vastaamaan tarpeisiin ja myös hoitamaan asioita, joita se ei aikaisemmin henkilöstövajeen takia ole pystynyt hoitamaan. Lastensuojelua ei voi koskaan evätä sitä tarvitsevilta. Siinä vaiheessa, kun lastensuojeluun turvaudutaan, perheessä olisi pitänyt tehdä paljon ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä kielteisen kehityksen estämiseksi. Toimialarajat ylittävä ennaltaehkäisevä työ (terveydenhuolto, neuvola, sosiaalipalvelut, varhaiskasvatus ja koulutus ym.) on keskeistä perheyksikön kustannuskehityksen hillitsemiseksi.

Vuoden 2019 talousarvio ylittyi tuntuvasti ostopalvelujen osalta (tilinpäätöksessä ylitys alkuperäisestä talousarviosta noin 1 090 000 euroa). Perheyksikön ostopalvelut oli budjetoitu liian alhaiselle tasolle ja laitoksessa järjestetyn sijaishuollon kustannusten voimakas kasvu johti ylitykseen. Kyseisten lasten kohdalla on ollut välttämätöntä käyttää kalliimpaa laitoshoidoa muiden hoitomuotojen, kuten perhehoidon, sijaan. Hoitovuorokaudet lisääntyivät yli 20 % vuodesta 2018 vuoteen 2019. Ostopalveluna on lisäksi ostettu perhetyötä. Jatkossa pyritään tarjoamaan enemmän omana toimintana järjestettyä perhetyötä kalliiden ostopalvelujen sijaan.

Vanhustenhuolto

Suomen väestödemografia muuttuu ja ikääntyneiden määrä kasvaa merkittävästi lähivuosina. Tämän myötä myös ikääntyneiden palvelutarpeet lisääntyvät. Vanhustenhuollon tehostetun asumisen jonot ovat pitkiä ja monet vanhukset odottavat palveluasumispaikkaa, usein lääketieteelliseen hoitoon tarkoitetuilla vuodeosastoilla. Vanhustenhuollon haasteet ovat pysyviä, eikä tilannetta voida ratkaista pelkästään palveluasumispaikkoja lisäämällä. Palveluja pitää kehittää kaikilla vanhustenhuollon ja terveydenhuollon osa-alueilla. Ennaltaehkäisevää työtä on vahvistettava niin, että ikääntyneet saavat lisää terveitä elinvuosia ja tukea voidakseen asua kotona entistä pidempään.

Vuonna 2019 henkilöstökulut olivat suurin syy siihen, että vanhustenhuolto joutui anomaan talousarviomuutosta. Henkilöstökulut (sijaiskulut) olivat erittäin korkeat ja ylittivät tilinpäätöksessä alkuperäisen talousarvion noin 460 000 eurolla. Omaishoito ylittyi noin 50 000 eurolla toiminnan lisääntymisen vuoksi. Tulot olivat lisäksi budjetoitua pienemmät.

Terveydenhuolto

Terveydenhuollolla oli vuonna 2019 haasteita kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön rekrytoinnissa. Henkilöstökulut alittuivat, mutta vastaavasti ostopalvelut ylittivät. Ostopalvelujen ylitys johtui lääkäripalvelujen hankinnasta. Lääkäreitä on vaikea rekrytoida etenkin saaristoon vain yhden lääkärin terveysasemille, huolimatta mahdollisuudesta konsultoida seniorilääkäreitä. Etävastaanottoa kehitetään tulevaisuudessa palvelujen turvaamiseksi ja samalla positiivisemmän kustannuskehityksen saavuttamiseksi.

Muuta

Kaupungissa on laadittu pitkän aikavälin talouden tasapainottamisohjelma. Sosiaali- ja terveydenhuollon merkittävin toimenpide ohjelmassa on asiakkaiden ja potilaiden hoitoketjujen kehittäminen erikoissairaanhoidon, terveydenhuollon ja vanhustenhuollon välillä. Potilaiden ja asiakkaiden hoitamisesta ”väärässä paikassa” ja ”väärään aikaan” syntyy suuria kustannuksia. Hoitoketjujen uudelleenorganisointi edellyttää usean yksikön toiminnan kehittämistä ja kehittäminen on tehtävä yhteisvoimin. Tavoitteena on kääntää kehityssuunta raskaasta, kalliista hoidosta kohti kevyempää hoitoa. Tavoitteeseen voidaan päästä muun muassa panostamalla ennaltaehkäisevään työhön ja avohoidon tehostamiseen. Hoitomuotoja kehitetään laadullisesti niin, että hoitopaikassa annetaan tarkoituksenmukaista hoitoa. Kallista lääketieteellistä hoitoa tarjotaan jatkossa sairaaloissa ja vuodeosastolla.

Sosiaalipalvelujen ja perheyksikön palveluja kehitetään samaan, yhteiseen suuntaan. Synergiaetuja voidaan löytää lisäämällä yhteistyötä. Käynnissä on selvitys, jonka tarkoituksena on selvittää, voitaisiinko näiden kahden yksikön yhdistämisestä saada hyötyä.

Palveluja digitalisoidaan ja uudistetaan kaikissa yksiköissä.

Erittäin tärkeää on kiinnittää huomiota henkilöstön hyvinvointiin. Rekrytointiin panostetaan ja henkilöstöä osallistetaan entistä enemmän yksiköiden kehittämiseen. Henkilöstön hyvinvoinnista keskustellaan ja sitä pyritään parantamaan osaston kaikilla tasoilla. Johtamiskulttuuria kehitetään yhdessä avoimemmaksi, osallistavammaksi ja valmentavammaksi.

- **Todetaan, että vuoden 2019 hulevesimaksua, josta valtuusto päätti 10.12.2019, ei ole laskutettu valtuuston päätöksen mukaisesti.**

Vuoden 2019 hulevesimaksujen laskuttaminen ja periminen ei ole ollut käytännössä toteutettavissa, koska kaupunginvaltuusto päätti vasta 10.12.2019 §:ssä 106

hulevesimaksujen käyttöön ottamisesta kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueilla sijaitseville rakennetuille kiinteistöille kaupunginhallituksen ehdottamien maksuperusteiden mukaisesti. Kaupunginvaltuuston päätös ei saanut lainvoimaa vuoden 2019 aikana, joten se ei ollut vuoden aikana täytäntöönpanokelpoinen. Hulevesimaksutuloja ei ole merkitty tilinpäätökseen avoimeksi saatavaksi ja näin ollen on välttämätöntä, että kaupunginvaltuusto tekee päätöksen vuoden 2019 hulevesimaksujen laskuttamatta ja perimättä jättämisestä.

Kaupunginvaltuusto päätti 8.6.2020 pitämässään kokouksessa, että hyväksytyt taksat mukaisia vuoden 2019 hulevesimaksuja ei peritä.

- **Konsernipalvelujen ylitykset**

Viestinnän ylitykset johtuvat pääosin siitä, että palvelujen ja materiaalien ostokustannukset ovat ylittäneet talousarvion. Tämä johtuu uusien videoneuvottelulaitteistojen ostamisesta aluekonttoreihin ja ICT-palvelujen budjetin ylittymisestä (sisältää mm. kaupungin uusien verkkosivujen toteuttamisesta aiheutuneet lisätyöt).

Vuonna 2019 rekrytoitiin sekä uusi talouspäällikkö että uusi tekninen päällikkö. Kaupunginhallitus päätti käyttää rekrytoinnissa konsulttiapua. Talousarvioehdotusta laadittaessa ei vielä ollut tiedossa, että kyseisissä rekrytoinneissa käytettäisiin konsulttia. Lisäksi prosessit pitkittyivät ja hakukierroksia tarvittiin useita. Kaupungin asianhallintajärjestelmän Dynastyn ylläpitomaksuihin varatut määrärahat oli budjetoitu liian pieniksi. Myös kaupungin eri yhteistyöjärjestöille maksamat jäsenmaksut oli arvioitu liian pieniksi. Matkakulut ylittyivät 7 000 eurolla muun muassa siksi, että Kylätalo-työryhmä teki muutamia matkoja selvitystyönsä yhteydessä, kiinteistötyöryhmä piti useita kokouksia syksyllä 2019 ja viiden kaupungin kokous *Femstadsmöter* järjestettiin Maarianhaminassa.

- **Sairauspoissaolot**

Kunta-alan keskimääräiset sairauspoissaolot ovat pysyneet pitkään melko vakaalla tasolla, mutta viimeaikaisten raporttien mukaan ne ovat jälleen hieman lisääntyneet. Sama trendi on ollut nähtävissä Paraisilla. Sairauspoissaolojen määrä Paraiten kaupungissa on ollut vuodesta 2009 lähtien hieman pienempi kuin kunnissa yleensä, joinakin vuosina sairauspoissaolot ovat jopa hieman vähentyneet, mutta vuonna 2019 trendi on valitettavasti jälleen kääntynyt huonompaan suuntaan.

Sekä Työterveyslaitoksen että kuntien eläkevakuutusyhtiön Kevan suositusten mukaan sairauspoissaolojen lisääntymiseen voidaan oikeastaan puuttua vain yhdellä keinolla. Sairauspoissaolojen vähentäminen edellyttää systemaattisia ja jatkuvia toimenpiteitä. Toimenpiteiden perustana ovat toimiva varhaisen puuttumisen järjestelmä ja toimiva yhteistyö työterveyshuollon kanssa. Kaikkien tasojen esimiehillä on tässä erittäin tärkeä

rooli. Lisäksi tarvitaan hyvä raportointijärjestelmä, jotta esimiehet saavat riittävän ajoissa tiedon siitä, missä ja milloin kohdennettuja toimia tarvitaan.

Yksi henkilöstöstrategian tavoitteista on, että johtamisen taso on niin korkea, että kaikki esimiehet tuntevat varhaisen puuttumisen periaatteet ja että heillä on oikeat välineet toimia oikealla tavalla. Viimeisin systemaattinen panostus työhyvinvoinnin johtamiseen tehtiin vuonna 2017, jonka jälkeen on palkattu useita uusia esimiehiä. Uudelle koulutukselle on siis todennäköisesti tarvetta, joten syksyllä 2020 järjestettävä ns. johtamispolku keskittyy erityisesti työhyvinvoinnin johtamiseen ja muutosjohtamiseen.

Henkilöstöpalvelut on lisäksi saanut kentältä palautetta siitä, että esimiehet eivät saa riittävästi tietoa nykyisestä HR-tietokannasta. Palkanlaskenta- ja henkilöstöohjelmat tullaan päivittämään syksyllä 2020. Uuden version myötä raportointimahdollisuudet paranevat. Esimiehille järjestetään koulutusta, jossa kerrotaan, mitä raportteja he voivat ajaa ohjelmasta itse ja mitä tietoja henkilöstöpalvelut voi toimittaa. Erityisesti ns. heikot signaalit poissaoloista on suunniteltu automatisoitavaksi niin, että niihin on mahdollista reagoida varhaisemmassa vaiheessa.

- **Toiminnan ja talouden tavoiteohjaus ja hyvä talousarviokuri ovat tärkeitä peruselementtejä prosessissa nykyisten haasteiden selvittämiseksi ja tasapainon ylläpitämiseksi kaupungin taloudessa, mutta haasteet ovat sitä suuruusluokkaa, että myös perusrakenteiden muuttaminen tulee tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan olemaan välttämätöntä.**

Laajin kohta kaupungin talouden tasapainottamisohjelmassa on hoitoketjujen tarkistaminen. Kyse on mittavasta toimenpiteestä, joka liittyy suoraan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden ja prosessien tarkistamiseen.

- **Toiminnalliset tavoitteet on saavutettu pääpiirteittäin, kun taas taloudellisia tavoitteita ei saavutettu ja kaupungin talous osoittaa tällä hetkellä merkittävää epätasapainoa, mikä edellyttää voimatoimia. Tarkastuslautakunta peräänkuuluttaa tilanneraporttia kaupungin talouden tasapainottamisohjelman osalta, erityisesti koska taloudelliset haasteet tulevat koronakriisin takia olemaan paljon suuremmat kuin oli tiedossa, kun tasapainottamisohjelmaa alettiin suunnitella.**

Kaupungin tasapainottamisohjelman toteutumista seurataan jatkuvasti kullakin osastolla. Tasapainottamisohjelman toteutumisen seuranta toteutetaan erillisenä edistymisraporttina kaupungin muiden osavuosisraporttien, kuten kolmannesvuosisraporttien ja tilinpäätöksen, yhteydessä. Ensimmäinen seurantaraportti kesä-elokuulta 2020 toimitetaan tarkastuslautakunnalle syksyn 2020 aikana.