

(HUOM! Kv 12.2.2007, julkaisuvapaa 12.2.2007)

TALOUDEN TASAPAINOTTAMINEN - SEURANTAVASTUUSTA TOIMENPIDEVASTUUSEEN

Turun kaupungin vuoden 2005 merkittävästi alijäämäisen tilinpäätöksen ja vuoden 2006 taloudellista tilaa koskevien ennusteiden perusteella tarkastuslautakunta päätti syksyllä 2006 keskittyä kaupungin talouden tasapainottamiseen vaikuttavien tekijöiden selvittämiseen. Tarkastuslautakunnan jäsenet jakaantuivat kolmeen eri ryhmään. Ryhmät kävivät kaikissa kaupungin hallintokunnissa ja liikelaitoksissa läpi kaupungin talouden ohjaukseen, suunnitteluun ja seurantaan liittyviä asioita. Vierailut tehtiin 9.10. - 10.11.2006 välisenä aikana. Kaikissa kohteissa käsiteltiin samat asiakokonaisuudet talousarvion laadinnasta, noudattamisesta ja seurannasta sekä kohdekohtaisia talouden erityispiirteitä. Hallintokuntakäyntien pohjalta on käyty keskusteluja kaupunginjohtajan, apulaiskaupunginjohtajien, kaupunginkanslian ylimmän johdon, kaupunginhallituksen puheenjohtajien ja henkilöstöjärjestöjen edustajien kanssa.

Tämä raportti perustuu käytyihin keskusteluihin ja käynneistä laadittuihin muistioihin sekä hallintokunnista saatuihin materiaaleihin. Raporttiin ei ole pyydetty lausuntoja ennen sen hyväksymistä tarkastuslautakunnassa.

1. KAUPUNGIN TALOUDEHOIDON LÄHTÖKOHDISTA

1.1 Asiakas- ja asukaslähtöisyys

Kaupungin toiminnan ja palvelujen lähtökohtana on asiakas eli kuntalainen. Kaiken kaupungin toimintojen suunnittelun, ohjauksen, johtamisen ja seurannan - ja niihin liittyvien järjestelmien sekä resurssien kohdentamisen - tulee perustua asiakaslähtöisyyteen. Kuitenkin kaupungin suunnittelu, budjetointi, seuranta ja johtaminen ovat ajan mittaan muotoutuneet palvelemaan yksiköitä ja toimintoja organisaation eri tasoilla. Hallintokunnat ja liikelaitokset tarkastelevat tehtäviään ja kaupunkikonsernia kukin omasta näkökulmastaan, mikä on osaltaan vahvistanut hallintokuntien välisiä raja-aitoja. Toimintojen muodostuminen organisaatiolähtöisesti aiheuttaa sen, että kaupungin tasolla jää epäselväksi, miten eri hallintokuntien toimet yhdessä muodostavat asiakkaan palveluketjun.

1.2 Palvelujen ja toimintojen priorisointi

Kaupungin palvelukokonaisuus saadaan näkyväksi määrittelemällä kaupungintasoiset prosessit. Kaupungintasoisien prosessikuvausten avulla voidaan kehittää kaupungin toimintatapoja ja -menetelmiä; esimerkiksi yhdenmukaistaa hallintokuntien toimintatapoja ja karsia päällekkäisiä tukitoimintoja. Kaupungintasoisien prosessikuvausten perusteella voidaan määritellä, kuka vastaa määrittelystä kokonaisuudesta ja mitkä tekijät vaikuttavat palvelujen tuottamiseen palveluketjujen eri vaiheissa. Prosessikuvaukset lisäävät kustannustietoisuutta, sillä kustannuksiin vaikuttavat tekijät saadaan näkyviksi ja tarvittaessa toimintojen kustannukset voidaan laskea. Kaupungin palvelukokonaisuuden hahmottaminen edesauttaa toimintojen priorisointia ja valtuuston ohjausta.

Tällä hetkellä kaupungissa on tehty prosessikuvauksia vain hallintokunta-kohtaisesti. Tällaiset prosessikuvaukset antavat käsityksen ainoastaan yksittäisen hallintokunnan toiminnoista. Hallintokunta-kohtaisista prosessikuvauksista ei välttämättä muodostu kokonaiskuvaa siitä, miten hallintokunnan palvelujen tuottamiseen vaikuttavat esimerkiksi muiden hallintokuntien toiminta tai keskushallinnon tukipalveluihin lukeutuvat tietotekniikkapalvelut tai tilalaitoksen tilapalvelut. Hallintokunta-kohtaiset prosessikuvaukset eivät tee näkyväksi koko kaupungin palvelukokonaisuutta. (Ks. liite 1 prosessikuvausten tasosta).

Kaupungin palvelukokonaisuus muodostuu eri hallintokuntien yhteisen toiminnan tuloksena. Kaupungin palvelukokonaisuutta kuvaavat organisaation prosessit ovat piilossa rakenteissa joka tapauksessa huolimatta siitä, onko tämä kokonaisuus kuvattu tai ei. (Ks. liite 2 esimerkki Tampereen kaupungin palvelukokonaisuudesta ja ydinprosesseista). Toiminnan kehittämisen ja tarkoituksenmukaisen organisoinnin kannalta kaupungilla tulisi olla selkeä käsitys kunkin hallintokunnan nykyisestä ja tulevaisuudessa halutusta osuudesta kuntalaisille tuotetuissa palveluketjuissa. Tuotettavien palvelujen priorisointia (valittujen painopistealueiden mukaisesti) edistää kokonaisnäkemys siitä määrittelystä palvelukokonaisuudesta ja palvelujen laatutasosta, minkä kaupunki asiakkailleen ja asukkailleen tarjoaa. Palvelukokonaisuudessa varsinaisten päätoimintojen (pääprosessien) ja tukitoimintojen (tukiprosessien) määrittelemisen prosessikuvauksina edistää näkemystä siitä, mikä on kunkin hallintokunnan osuus palveluketjussa ja mitkä prosessit ns. tukitoimintoina ovat alisteisia varsinaisen palvelutuotannon prosesseille. Hallintokunnan tehtävän selkiytyminen kaupungin palvelukokonaisuudessa joko varsinaisten palvelujen tai tukipalvelujen tuottajana edistää yhteistyötä ja asiakaslähtöistä palveluasennetta sekä ehkäisee hallintokuntien välisten raja-aitojen syntymistä ja hallintokunta-kohtaisten etujen optimointia. (Ks. liite 3 kuvitteellinen esimerkki kaupungin palvelukokonaisuudesta ja prosessikartasta.)

Kaupungin palvelukokonaisuuden määrittelemättömyys näkyy esimerkiksi siinä, ettei kaupungissa kyetä riittävän tarkasti erottelemaan lakisääteisiä palveluja ns. harkinnanvaraisista ei-lakisääteisistä palveluista. Tällä hetkellä puuttuu koottua ja riittävän analysoitua tietoa siitä, mitkä ovat kunkin palvelutapahtuman kokonaiskustannukset tai mitkä tekijät esimerkiksi lakisääteisten palvelujen tuottamisessa aiheuttavat kustannuksia. Kustannukset esitetään joko hallintokunta-kohtaisesti tai menolajikohtaisesti (palkat, materiaaliostot jne). Kaupungilla ei myöskään ole tällä hetkellä riittävän tarkkaa tietoa siitä, kuinka paljon esimerkiksi ennaltaehkäiseviin toimiin kannattaisi kohdentaa varoja, jotta välttyttäisiin myöhemmin ennalta ehkäisevän toiminnan puutteesta johtuvista palveluiden kustannusten kasvusta (syy-seuraus suhteiden tunnistaminen).

Edellä kuvattu problematiikka konkretisoitui muun muassa vuoden 2007 talousarvion säästökohteiden etsinnässä: Keskushallinnon näkemyksen mukaan hallintokunnat oman alansa substanssiosaajina kykenevät parhaiten tunnistamaan säästökohteet. Kuitenkin hallintokuntakäynneillä ilmeni, että hallintokunnat toivoivat keskushallinnon tukea ja toimenpiteitä talouden tasapainottamisessa. Tällä hetkellä hallintokunnat yrittävät tasapainottaa talouttaan karsimalla menolajikohtaisesti esimerkiksi henkilöstökustannuksia, materiaaliostoja ja ostopalveluja. Kuitenkin hallintokuntien menokohtaiset säästöt ovat monesti kaupungin kokonaisuuden kannalta merkityksettömiä, mutta suoraan asiakastoimintoihin kohdistettuna niiden vaikutukset voivat olla huomattavia. Esimerkkinä voidaan mainita vanhustenhuollon ja hammashuollon jonot, omaishoidontukeen oikeutettujen omaishoitajien hake-

musten käsittely, esitykset esiopetuksen uimakoulujen lakkauttamisesta, museoiden sulkemisesta, jääkenttien hoitamatta jättämisestä. Toisaalta kaupungissa käytettiin esimerkiksi vuonna 2006 (5.1.2007 tilanne) konsultti-palveluihin 1,9 milj.€, markkinointiin 2,5 milj.€, ulkomaan matkustus- ja kuljetuspalveluihin 1,2 milj.€ ja edustus- ja suhdetoimintaan n. 0,8 milj.€

1.3 Kokonaisuuden hallinta ja ohjausasiakirjojen vaikutus

Kaupungin palvelutuotannon kokonaisuuden hallitsemattomuus ja ohjauksen hajanaisuus näkyvät taloudenhoidon eri vaiheissa. Kaupungin ohjausasiakirjat ovat johtamisen välineitä ja niiden tulee edesauttaa taloudenhoitoa ja kokonaisuuden hallintaa. Kaupungilla on Turku-strategian ja valtuustoryhmien välisen sopimuksen lisäksi osastrategioita, hallintokuntaakohtaisia tai toimialakohtaisia strategioita, henkilöstösuunnitelmia, liiketoimintasuunnitelmia ja muita ohjausasiakirjoja. Moninaisista ohjausasiakirjoista löytyy aina tarvittaessa ja haluttaessa perusteita esim. hallintokuntien lähes minkä tahansa esityksen tueksi. Eri ohjausasiakirjat saattavat olla joissain kohdin keskenään ristiriidassa ja niiden välinen suhde on toisinaan epäselvä. Käytännössä toimintaa katsotaan ensisijaisesti ohjaavan joko Turku-strategian tai ryhmien välisen sopimuksen, tilanteesta riippuen. Tällä hetkellä ohjausasiakirjojen perusteella on vaikeasti osoitettavissa ja löydettävissä kaupungin päälinjaukset ja -valinnat sekä kaupunkilaisille tärkeimmät asiat (painopistealueet, joihin niukat resurssit kohdennetaan). Esimerkiksi valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa on asetettu hyvin eritasoisia tavoitteita. Strategiajohtamisen selkeyden kannalta on ongelmallista, että tavoitteiden lisäksi ohjausasiakirjoissa määrätään sitovista keinoista ja resursseista. Resurssit tavoitteiden saavuttamiseksi kohdennetaan talousarviossa. Ohjausasiakirjoissa tulee säädellä kaupungin toiminnot ja palvelut sekä kaupungintasoiset tavoitteet palvelujen laadulle ja määrälle.

Tällä hetkellä hallintokuntaakohtaiset yksittäiset tavoitteet eivät yhdessä muiden hallintokuntien tavoitteiden kanssa muodosta kaupungintasoisia tavoitteita. Esimerkiksi kaupungin talous oli vuonna 2005 epätasapainossa, mutta siitä huolimatta hallintokuntien talouden tulokorttien tavoitteet raportoitiin pääsääntöisesti toteutuneen. Jotta kaupungin palvelutuotannon kokonaisuus olisi hallittavissa, kaupungin on määriteltävä kaupungintasoiset tavoitteensa ja tarkasteltava, millä toiminnoilla/toimenpiteillä nämä tavoitteet ovat saavutettavissa. Asiakas- ja asukaslähtöisen palvelutuotannon tavoitteiden asettelun kaupungin tasolla tulee olla lähtökohtana toimintojen priorisoinnille ja resursoinnille. Toiminta ja talous ovat suunnitteluvaiheessa yhdistettävissä, kun talousarvio perustuu tavoitteille ja niiden toteuttamista edellyttävälle toiminnoille eikä organisaatiokohtaiseen meno- ja tulolajibudjetointiin.

1.4 Kaupungin johtamisjärjestelmä - toimivaltuudet ja vastuut

Ohjausasiakirjojen lisäksi kaupungin toiminnan ja talouden ohjauksen toimivuuteen vaikuttaa merkittävästi kaupungin johtamisjärjestelmä sekä siihen liittyvät johtamisen toimivaltuudet ja vastuut. Hallintokuntaakohtaisesti tilivelvollisia ovat virastopäälliköt ja liikelaitosten johtajat, mutta tilivelvollisten käytettävissä olevia keinoja on tosiasiallisesti kavennettu ohjausasiakirjoilla ja kaupungin sisäisillä ohjeilla; esimerkiksi on rajoitettu mahdollisuuksia henkilöstövoimavarojen uudelleen kohdentamiseen. Tilivelvollisuus ei ole kaupungissa käytännössä edellyttänyt esimerkiksi talousarvion noudattamista ja talousarvioiden ylitykset eivät ole johtaneet riittäviin toimenpiteisiin toimintojen kehittämiseksi. Talousarviovuoden aikana havaittuja talousarvion ylityksia ei aina tuoda käsiteltäväksi kaupunginhallitukseen tai kaupunginvaltuustoon, vaikka ylityksien syyt sinänsä olisivat perusteltuja. Kaupungin

johtamisjärjestelmä näyttää olevan epäselvä sen suhteen, kenellä on velvollisuus toimia ja reagoida asioiden korjaamiseksi. Epäselvyyttä ilmenee kaikilla toiminnan ja päätöksenteon tasoilla. Mikäli taloudelliset ongelmat eivät ole hallintokuntatasolla ratkaistavissa, johtuen esim. käytettävissä olevista keinoista ja toimivaltuuksista, kaupungilla ei ole ylemmällä päätöksentekotasolla vakiintuneita eikä toimivia toimintatapoja talousarvioyhtelysten torjumiseksi.

Apulaiskaupunginjohtajien nykyiset rajalliset ja johtosäännössä epämääräisesti määritellyt toimivaltuudet ja vastuut suhteessa hallintokuntiin eivät tue kaupungin talouden kokonaisuuden hallintaa. Apulaiskaupunginjohtajilla ei ole virallisesti määriteltyä operatiivista toimivaltaa toimialansa asioissa. Heillä ei ole määriteltyä itsenäistä esittelyoikeutta toimialansa asioissa luottamuselimissä eikä suoranaista toimivaltaa suhteessa virastopäälliköihin. Käytännössä apulaiskaupunginjohtajille määritelty strategiajohtaminen ja vastuu tavoitteiden toteutumisesta on ongelmallista, koska tavoitteet voivat toteutua vain operatiivisen toiminnan kautta. Apulaiskaupunginjohtajien selkiintymättömillä toimivaltuuksilla myös suhteessa keskushallinnon (kaupunginkanslia) henkilöstöön on ollut vaikutusta näiden väliseen yhteistyöhön ja keskushallinnon asiantuntemuksen hyväksikäyttöön.

Kaupunginhallituksen rooli suhteessa lautakuntiin talouden johtamisessa ja ohjauksessa on niinkään selkiintymätön. Kaupunginhallituksen ohjaus ja päätöksenteko ei ole ollut riittävän voimakasta talouden tasapainottamiseksi. Kaupunginhallituksen edustajien mahdollisuudet lautakunnissa ovat käytännössä olleet riittämättömiä sen varmistamiseksi, että hallintokunnissa noudatettaisiin kaupunginhallituksen linjauksia. Eräiden hallintokuntien näkemyksen mukaan käytettävissä olevien toimivaltuuksien ja keinojen sekä kasvavan palvelukysynnän tilanteissa valtuuston hyväksymää talousarviota ei ole ollut mahdollista noudattaa.

Eräiden hallintokuntien näkemyksen mukaan talouden tasapainottamiseen ei ole ollut käytettävissä riittäviä keinoja tai toimivaltuuksia. Toisaalta hallintokuntien pitäessä kiinni näkemyksistään kaupungin keskushallinnon toimintakulttuuriin ei ole kuulunut kaupungin edun nimissä lähteä toimimaan vastoin hallintokuntien näkemyksiä. Kaupungin vakiintuneen toimintakulttuurin takia kaupungin keskushallinnon ohjaus talouden tasapainottamiseksi on jäänyt puutteelliseksi. Hallintokuntien ja keskushallinnon välisellä yhteistyöllä ei ole ollut riittävän toimivia ja vakiintuneita käytäntöjä yhteisten toimintatapojen ja -edellytysten luomiseksi. Vahvan yhtenäisen ohjauksen puuttessa hallintokunnat ovat tottuneet toimimaan ja kehittämään tarvittaessa omia toimintatapoja ja -edellytyksiä (jopa tietojärjestelmiä) itsenäisesti. Tästä syystä keskushallinnon tukipalveluiden johtaminen ja esimerkiksi koko kaupungille yhtenäisten tietojärjestelmien kehittäminen ei etene ongelmitta. Kaupungintasoiset kehittämistoimet vaativat ylimmän johdon täyden sitoutumisen ja tuen.

2. KAUPUNGIN BUDJETOINNIN JA (TALOUS)SUUNNITTELUN TOIMIVUUS

2.1 Ohjelukuproblematiikka ja sitovuus taloussuunnitelmakaudella

Kaupungin talousarviosuunnittelu perustuu hallintokuntakohtaisiin tulevan talousarviovuoden ohjelukuihin ja muiden taloussuunnitelmavuosien muutosprosentteihin (ja näistä laskennallisesti muodostuviin ohjelukuihin), jotka kertovat kuinka paljon hallintokuntien määrärahat prosentteina voivat muuttua edelliseen vuoteen verrattuna. Taloussuunnittelun ja budjetoinnin on-

gelmana on se, etteivät hallintokunnat koe koko taloussuunnitelmakauden (talousarviovuoden jälkeisten taloussuunnitelmavuosien) ohjelukuja sitoviksi. Näin ollen useimmat hallintokunnat eivät varaudu eivätkä ryhdy talousarviovuonna tarpeellisiin toimenpiteisiin koko suunnitelmakauden ohjelukuihin pääsemiseksi. Hallintokunnat eivät sitoudu ohjelukuihin, koska ohjelukuihin tehtävistä tarkistuksista huolimatta jo hallintokunnan yhden vuoden merkittävät talousarvioylitykset murentavat ohjeluun laskennallisen perustan. Taloussuunnitelmakauden yhden vuoden ylityksiä vastaavia korotuksia on jälkikäteisissä ohjelukutarkistuksissa mahdotonta enää sisällyttää jäljellä oleville taloussuunnitelmavuosille alunperin suunniteltuihin ohjelukuihin, jolloin nämä ohjeluvut ovat käytännössä muuttuneet epärealistisiksi. Ohjelukujen epärealistisuus ja niihin sitoutumattomuus vaikeuttavat talouden tasapainottamista suunnittelukaudella.

Ohjeluvut ja näihin liittyvät eri vuosien muutosprosentit asetetaan tällä hetkellä ilman kytkentää tavoitteisiin, tavoitteiden mukaiseen toimintaan ja toimintokohtaisiin kustannuksiin. Tämä on omiaan vahvistamaan nykyisten rakenteiden mukaista toimintaa ja nykyisiä toimintatapoja. Ohjelukuja ja niiden laskennallista lähtökohtaa ei kyetä tällä hetkellä toiminnallisesti tarkastelemaan eikä toiminnallisten seikkojen taloudellisia vaikutuksia riittävästi laskemaan. Edellisestä johtuen ohjeluvut saavat aikaan joko toiminnassa heijastuvan jatkuvan tiukkuuden tai prosenttilisäykseen perustuvan taloudellisen liikkumaväljyyden. Tässä tilanteessa valtuuston mahdollisuudet taloudellisten resurssien uudelleenjakoon ovat erittäin rajalliset.

2.2 Budjetointijärjestelmä

Useimmissa hallintokunnissa talousarvion laadinta perustuu ensisijaisesti kiinteiden menojen budjettiin, esimerkiksi palkat ja sisäiset vuokrat. Kuitenkin tällä hetkellä palkat ja muut kiinteät menot kasvavat enemmän kuin sallittua kasvua osoittavat ohjeluvut antaisivat myöden. Mihinkään merkittävään toimenpiteisiin kiinteiden menojen karsimiseksi ei monessakaan hallintokunnassa katsota voitavan ryhtyä ilman että lakisäätteisten tehtävien hoitaminen vaarantuu. Hallintokuntakäyntien ja ryhmien tekemien haastattelujen perusteella voidaan todeta, että talousarvion laadinta- ja valmisteluvaiheessa keskustelut palvelujen järjestämistavoista ja -mahdollisuuksista ovat jääneet vähäisiksi kaupungin ylimmän johdon ja hallintokuntien välillä.

Parhaiten kaupungissa talousarvion laadinta ja talousarvion noudattaminen näyttäisi onnistuneen niissä hallintokunnissa, joissa talousarvion laadinta ja seuranta on delegoitu alaspäin toiminnasta vastaaville tasoille. Lisäksi talousarviossa pysymiseen on vaikuttanut se, että hallintokunnan ylin johto on saanut toiminnasta vastaavat tasot sitoutumaan yhteisvastuullisesti koko hallintokunnan talousarvioon. Tämä on tarkoittanut hallintokunnan sisällä määrärahojen kohdentamista ja säästämistä tarvittaessa toisten tulosalueiden hyväksi.

Nykyinen budjetointijärjestelmä on erityisen haasteellinen uusille liikelaitoksille, jotka ovat riippuvaisia sisäisten tilaajien, tilalaitoksen ja kiinteistölaitoksen, käytettävissä olevista rahoista. Tilaajat eivät sitovasti kykene tilaamaan ja tekemään sopimuksia ennen kuin niiden omat talousarviot ovat tulleet hyväksytyiksi. Tästä johtuen uudet liikelaitokset eivät toisinaan kykene tuottajina suunnittelemaan, rekrytoimaan ja käynnistämään kilpailutuksia vaativia hankintoja riittävän ajoissa. Kilpailutukset tulisi saada käynnistettyä hyvissä ajoin, jotta markkinoilla olisi vielä varteenotettavia tarjoajia ja hankkeiden ajallista kohdistamista voisi suunnitella. Uusien kunnallisten sisäisten liikelaitosten (Kunnallistekniikka, Viherlaitos, Talotoimi 1.1.2006 alkaen) meno-

jen kasvuun vaikuttaa huomattavasti se, mihin aikaan vuodesta hankkeita päästään toteuttamaan.

2.2.1 Budjetoitijärjestelmän muutosjäykkyys

Kaupungin hallintokunta-kohtaisten talousarvioiden laatimiseen perustuva budjetoitijärjestelmä ei ole ollut tarpeeksi joustava eikä ole mahdollistanut kovin suuria muutoksia voimavarojen jakamisessa. Resursseja ei ole katsottu voitavan joustavasti siirtää yli hallintokuntarajojen tai allokoida uudelleen kesken talousarviovuoden. Hallintokuntien näkemyksen mukaan kaupungin talousarviota suunniteltaessa ja ohjelukuja asetettaessa ei keskushallinnolla ole riittävästi tietoa hallintokuntien toiminnasta eikä ymmärrystä esim. toimintaympäristön muutosten vaikutuksista palvelutarpeeseen ja sitä kautta talousarvioon. Hallintokunnat toivoivat, että toimintaa koskevat tavoitteet ohjaisivat sekä talouden että henkilöstön suunnittelua. Käyttösuunnitelmien tarkoituksena on varmistaa, että toiminta ja tavoitteiden mukaiset tulokset saadaan aikaiseksi valtuuston hyväksymän talousarvion puitteissa. Käyttösuunnitelman toteutumisen seurannan tulee johtaa tarvittaviin toimenpiteisiin jo talousarviovuoden aikana.

2.3 Suunnitelmallisuus ja riskeihin varautuminen

Lähes kaikki hallintokunnat toivoivat parempaa kaupungin toiminnan suunnitelmallisuutta. Hallintokuntien toiminnan kannalta tärkeintä olisi selkeät linjaukset strategioissa ja strategioiden mukainen päätöksenteko kaikilla tasoilla. Erityisen ongelmallisena pidettiin ohjausasiakirjojen ulkopuolelta tulevia yllättäviä velvoitteita kesken suunnitelmakauden. Suunnitelmallisuutta heikentää eri tasoisten asioiden käsittely vaihtelevasti eri päätöksentekotasolla. Esimerkiksi taloudellisesti merkityksettömien tai yksittäisiä henkilöitä koskevien asioiden käsittely kaupungin ylimmillä päätöksentekotasolla ei useimmiten ole kaupungin edun mukaista eikä tarkoituksenmukaista. Lisäksi todettiin, että taloudellisten resurssien muuttuessa, tavoitteet ovat pysyneet entisellään. Parempi suunnitelmallisuus johtaa hallintokuntien näkemyksen mukaan siihen, että tehdään todellisia valintoja. Kaupungintasoisten pitkän aikavälin suunnitelmien tekeminen ei saa johtaa kohtuuttomaan työ määrään hallintokunnissa. Hallintokuntien näkemyksen mukaan ne joutuvat vähäisillä resursseillaan tekemään ylätasoin tarpeisiin suunnitelmia ja selvityksiä, jotka eivät palvele hallintokuntien tarpeita ja niiden varsinaista toimintaa. Keskushallinnon eri yksiköiden kyselyjä tulisi tehdä valikoidummin ja koordinoitummin.

Yhteistyön ja suunnitelmallisuuden puutteet näkyvät vajavaisena asioiden ennakoituna ja varautumisena talousarviossa ja -suunnitelmissa. Esimerkiksi joukkoliikennetoimistolla ei ollut tietoa koulujen lakkauttamisesta, jotta se olisi ehtinyt ottamaan asian huomioon reittisuunnittelussa. Opetustoimella ei taas ollut tietoa oman talousarvionsa laadintavaiheessa suunnitelluista bussilippujen hinnankorotuksista, jotka sen olisi tullut ottaa huomioon koulu- laisten matkakustannuksissa. Merkittävimmät vaikutukset hyvällä yhteistyöllä ja ennakoinnilla on saavutettavissa kaupunkisuunnittelussa. Tarkastuslautakunnan hallintokuntakäynneillä ilmeni, että tällä hetkellä ei ole esimerkiksi käytettävissä kattavia ja yksiselitteisiä selvityksiä Hirvensalon - Kakkerran ja Satavan rakentamisen kokonaistaloudellisesta kannattavuudesta. Kaavataloudellisia ratkaisuja tehtäessä ei ole ollut tiedossa, kuinka paljon arvioidaan verotulojen lisääntyvän ja millä tasolla mahdollisesti lisääntyvät verotulot ovat suhteessa kaupunkirakentamisen kustannuksiin. Lisäksi kaupunkirakentamiseen osallistuvien hallintokuntien näkemykset rakentamisen kustannuksista vaihtelivat suuresti. Saarten yhdyskuntarakentamisen koko-

naistaloudellisen kannattavuuden arviointiin vaikuttaa myös se, että kattavan joukkoliikenneverkoston järjestäminen saarille vaikuttanee kaupungin maksamaan subventioon.

Kaupungin budjetoinnin ja taloussuunnitelmakausien perustuminen laskennallisiin ohjelukuihin vaikuttaa myös riskeihin varautumiseen. Talousarvioiden ja taloussuunnitelmien perustana tulisi olla pidemmän aikavälin suunnitelmat, joissa olisi varauduttu tulevaisuudessa näköpiirissä oleviin riskeihin, toimintaympäristön muutoksiin ja pakottavista asiakastarpeista lähteviin kehittämistoimenpiteisiin. Pidemmän aikavälin suunnitelmilla kyetään sekä varautumaan riskeihin että kohdistamaan ajallisesti oikein tärkeimmät investoinnit. Kaupungin tulee varautua esimerkiksi kasvavan vanhusväestön palvelutarpeisiin, vanhojen vesiputkistojen korjaamiseen, aluepelastuslaitokselle maksettavan Turun maksuosuuden korottamiseen n. 1,5 milj.€:lla ja henkilöstön eläköitymisen kustannuksiin.

2.4 Tilainvestoinnit

Kaupungin investointitaso on ollut viime vuosina kaupungin tulotasoon nähden liian korkea. Investointien vaikutus talouden tasapainottamisessa on keskeinen tulevana suunnitelmakautena, mistä syystä investointien pitkän aikavälin suunnittelu, ohjaus ja toteuttaminen on saatava johdonmukaiseksi ja sujuvaksi. Tällä hetkellä tilalaitos laatii vuosittain investointiohjelman, joka perustuu hallintokuntien esittämiin ja priorisoimiin investointitarpeisiin. Hallintokuntien esittämät tarpeet voivat olla tarveselvitys- ja hankesuunnittelun osalta eri vaiheissa päästessään investointiohjelman. Tilalaitos pyrkii esittämään etusijalla investointiohjelman niitä hankkeita, joille on jo hyväksytty hankesuunnitelma tarveselvityksen pohjalta.

Toisinaan esiintyy ongelmia selvitysten tasossa ja riittävydessä, vaikka tilalaitos avustaa hallintokuntia ja tekee hallintokuntien kanssa yhteistyötä tarve- ja hankeselvityksien laadinnassa. Hallintokunnilla ei aina ole riittävä osaamista ja henkilöresursseja vaativien selvitysten tekemiseen. Etukäteiselvitykset tai vertailut eri vaihtoehtoisista tavoista tilatarpeiden ratkaisemiseksi, esimerkiksi toimitiloja muuttamalla, siirtämällä, peruskorjaamalla tai kokonaan uutta rakentamalla, ovat jääneet vähemmälle huomiolle, sillä tarve- ja hankeselvitys tehdään nimenomaan siitä hankkeesta, joka halutaan investointilistalle. Tilalaitoksen rooliin tuottajana on sopinut huonosti vaatimukset karsia ”asiakkaana toimivan hallintokunnan” toiveita tai valvoa kaupunkikonsernia etua.

Kaupungissa on valmisteltu uudet ohjeet tarve- ja hankesuunnitelmien tekemisestä, mutta niitä ei ole vielä hyväksytty. Erityisen hyvänä käytäntönä pidetään investointihankkeiden käsittelyä jo valmisteluvaiheessa ko. toimialan johtoryhmässä. Johtoryhmässä voidaan käsitellä tilojen yhteiskäyttömahdollisuuksia tai käsitellä hankkeen mahdollisia vaikutuksia muiden hallintokuntien tilaratkaisuihin.

Kaupungin kokonaisedun mukaista olisi suosia muuntojoustavien ja yhteiskäyttöisten tilojen rakentamista. Kuitenkin useamman hallintokunnan yhteiset hankkeet ovat toisinaan kariutuneet jonkun hallintokunnan haluttomuuteen jakaa tiloja tai tehdä tiloista yhteiskäyttöisiä. Nykyinen investointien suunnittelujärjestelmä merkitsee, että yksittäisen hallintokunnan ja jopa osastojen tarpeita paikataan mittavilla investoinneilla. Investointien kaupungintasoinen kokonaistarkastelu, priorisointi ja tarkoituksenmukaisuus suhteessa kaupungintasoihin tavoitteisiin ja palvelutuotantoon ei toteudu nykyisessä talousarvio- ja suunnitteluprosessissa. Investointien suunnittelun läh-

tökohtana tulee olla pitkän aikavälin suunnitelma, joka perustuu kaupungintasoiseen investointien tarkasteluun ja erilaisten (toiminnallisten ja taloudellisten) tarpeiden yhteensovittamiseen yksittäisten hallintokuntien tarpeiden sijasta. Kaupungin talouden tasapainottamiseksi kaupungin johtamisessa tulee keskittyä investointien tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen ja toteuttamiseen.

Kaupungissa ei myöskään tilainvestointien suunnitteluvaiheessa kiinnitetä riittävästi huomiota investointien aiheuttamiin tuleviin kustannuksiin kuten uusien tai peruskorjattavien tilojen sisäisiin vuokriin tai ylläpitokustannuksiin. Esimerkiksi opetustoimen mukaan koulujen lakkautuksista saadut säästöt hupenevat koulujen peruskorjausten johdosta kohonneisiin sisäisiin vuokriin. Käytännössä on saattanut jäädä varmistamatta rahojen riittävyys investointien aiheuttamiin tuleviin kustannuksiin tai tästä huolimatta on tietoisesti esitetty hankkeita investointilistalle.

2.5 Henkilöstöasiat

Henkilöstösuunnittelu on tapahtunut kaupungissa irrallaan taloussuunnittelusta. Hallintokunnat ovat laatineet talousarvionsa edellisen vuoden toteutuneiden palkkakustannusten mukaan. Etenkin suurissa hallintokunnissa on kritisoitu ohjeita henkilöstösuunnitelmien tekemiseksi siitä, että niissä vaaditaan suunnitelman viemistä liian pikkutarkalle tasolle. Pidemmän aikavälin henkilöstösuunnittelu liian tarkalla tasolla työllistää turhaan eikä se hallintokuntien mielestä palvele tarkoitustaan. Tulevien vuosien määrärahoja tai eläkeratkaisuja ei tiedetä ja suunnitelma saattaa jo kahdessa kuukaudessa vanhentua.

Henkilöstöressurssien pitkän aikavälin suunnittelua ja suunnitelmien toteuttamista on kaupungissa hallintokuntien näkemysten mukaan haitannut päätöksenteon hitaus. Esimerkiksi kaupunginhallituksen hallintojaosto päätti 1.11.2005 § 313, että hallintokuntien on päivitettävä kaupungin talousarvion hyväksymisen jälkeen henkilöstösuunnitelmansa vastaamaan hyväksyttyä talousarviota. Kaupunginhallituksen hallintojaosto käsitteli hallintokuntien henkilöstösuunnitelmia kokouksissaan 9.5.2006 § 160 ja 13.6.2006 § 215 ja päätti palauttaa esityksen uudelleen valmisteltavaksi. Lopullisesti kaupungin henkilöstösuunnitelma vuosille (2006-2012) hyväksyttiin kaupunginhallituksen hallintojaostossa 15.8.2006 § 239, jolloin sillä ei enää ollut vaikutusta vuoden 2007 talousarvioon ja -suunnitelmiin.

Muutokset henkilöstörakenteessa päätösmenettelyineen vievät toiminnan järjestämisen kannalta liian paljon aikaa. Tästä johtuen kaupungissa on käytetty väliaikaisia ratkaisuja; esimerkiksi on palkattu ylimääräisiä määräaikaista työntekijöitä, ketjutettu työsuhteita ja pidetty varalla avoimia vakansseja. Hallintokuntakäynneillä tuli ilmi, että toiminnan edellyttämiä vakanssien (nimikkeiden, kelpoisuusehtojen, palkkauksen yms.) muutoksia koskeva päätöksenteko kaupunginhallituksen hallintojaostossa on toisinaan vienyt kohtuuttoman kauan. Esimerkiksi koulunkäyntiavustajien vakinaistaminen kesti lähes kaksi vuotta.

Toimivaltuudet henkilöstöasioissa vaihtelevat hallintokunnittain, mikä vaikeuttaa henkilöstöasioiden suunnittelua ja johtamista kaupungin tasolla. Kokonaissuunnittelun kannalta on esimerkiksi ongelmallista se, että oikeus henkilöstön palkkaukseen on erittäin monella eri taholla ja hyvin eri tasoilla organisaatiota. Keskushallinnon näkemyksen mukaan laajat toimivaltuudet johtavat helposti määrärahojen ylityksiin. Toisaalta katsotaan olevan ristiriitaisina, että toiminnasta vastaavalla taholla ei ole toimivaltaa päättää henki-

löstöressurssien määrästä ja laadusta tai riittäviä mahdollisuuksia palkita henkilöstöä hyvin tehdystä työstä.

3. TALOUSARVION NOUDATTAMINEN JA KAUPUNGIN SEURANTA- JA OHJAUSJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS

3.1 Seurantatietojen tuottaminen ja analysointi

Kaupungin seurantajärjestelmän haasteena on järjestelmän mittariston laajuus ja monitahoisuus, mistä syystä seurannan raportoinnin valmistelu ja käsittely vie liian paljon aikaa ja haittaa asioihin reagointia. Toisaalta laaja seuranta-aineisto ei ole käytännössä osoittautunut perustaksi korjaaville toimenpiteille: pelkkä seurantavastuu on harvoin johtanut kaupungissa automaattisesti velvollisuudeksi toimia asioiden korjaamiseksi.

Seurantajärjestelmää hidastaa seurattavien tavoitteiden ja mittareiden suuri määrä. Tällä hetkellä kaupungin toiminnan ja talouden seurantajärjestelmän tuottamat mittavat raportit ylimmille toimielimille eivät johda riittävän voimakkaisiin toimenpiteisiin, koska seurantatietoa ei riittävästi analysoida. Seurantaraporteista ei muodostu kokonaiskuva varsinkaan koko kaupungin palvelujen tasosta, toiminnan tehokkuudesta, laadusta tai käytettävistä resursseista. Raportoinnin sisältö ei vastaa johtamisen ja taloudenhoidon tarpeisiin. Jotta seurantatiedoilla ja raportoinnilla olisi merkitystä johtamisessa, se edellyttää oikeansuuntaisia ja oikeille tasoille asetettuja tavoitteita, osuvia mittareita ja raportoinnin tulee olla oikea-aikaista ja oikeisiin asioihin keskittyvää. Raportoinnin tulee sisältää myös tiedon analysointia, jotta sitä voidaan käyttää päätöksenteon tukena.

Kaupungilla ei ole kokonaisuudessaan keskitettyä toiminnan seurannan tietojärjestelmää, joka palvelisi kaupungin johtamista. Hallintokunnilla on useita erilaisia, niiden omista tarpeista syntyneitä tietojärjestelmiä. Hallintokunnilla on ollut mahdollisuus hankkia itsenäisesti erilaisia järjestelmiä. Toisaalta nykyiset keskitetyt tietojärjestelmät eivät aina palvele seurantarvetta. Esimerkiksi keskitetystä palkkatietojärjestelmästä saatava henkilöstömäärän raportointi ei käsitteiltään ja määritelmiltään vastaa johtamisen tarpeita, sillä se on tehty palkanlaskennan tarpeisiin. Kuitenkin kaupungin johtamisen ja ohjauksen kannalta kaupungilla pitäisi olla yhtenäiset toimintatavat ja tietojärjestelmät seurantatiedon tuottamiseen.

3.2 Talousarvioylitysten käsittely

Huolimatta valtuuston sitovista talousarviopäätöksistä, monen hallintokunnan talousarvio ylittyy. Ennakoitavissa olevia talousarvioylityksiä ei viedä kaupunginvaltuuston käsittelyyn, eivätkä ennusteet johda riittäviin toimenpiteisiin. Eräät hallintokunnat katsovat, että niiden ei tarvitse sitoutua ”epärealistisiin” talousarvioihin eikä mikään hallintokunta katso tehtäväkseen säästää toisen hallintokunnan hyväksi. Nykyiset menettelytavat ja käytännöt eivät ole myöskään kannustaneet säästämiseen, koska siitä ei ole ollut mitään vastaavaa hyötyä hallintokunnalle. Kaupunginhallitus ei ole ottanut käsiteltäväkseen muita kuin katettavissa olevia talousarvioylityksiä, jottei muodostuisi käytäntöä, jossa totutaan jatkuviin ja automaattisiin lisätalousarvioehdotuksiin. Lähtökohtana pidetään, että valtuuston hyväksymää talousarviota ei muuteta, ellei muutos ole katettavissa.

3.3 Seurantavastuusta toimenpidevastuuseen

Keskushallinnon ylin johto ei pysty käytännössä sitovasti ohjaamaan hallintokuntia, koska keskushallinnon talous- tai henkilöstöjohdolla ei ole selkeästi säänneltyjä valtuuksia hallintokuntiin nähden. Keskushallinnon näkemyksen mukaan hallintokunnat on tehty sisäisillä ohjeilla liian itsenäisiksi suhteessa keskitettyyn ohjaukseen ja johtamiseen. Hallintokuntien näkemyksen mukaan taas niiltä puuttuvat riittävät keinot ja toimivaltuudet toimintansa sopeuttamiseksi annettuihin taloudellisiin raameihin, kun samaan aikaan palvelutarve kasvaa esimerkiksi lainsäädännön määräysten kautta ja kaupungin väestörakenteen muuttuessa. Kaupungin toiminnan ja talouden kokonaisvaltaista johtamista vaikeuttaa se, että kaupungin johtamisjärjestelmän valta- ja vastuusuhteet ovat eräiltä keskeisiltä osiltaan määrittelemättä. Kaupungin hallintokulttuuri on myös sallinut toistuvat talousarvioylitykset ilman seuraamuksia.

Kaupunginorganisaatiossa seurantavelvoitteen nimissä tuotetaan mittava määrä seurantatietoa toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta, mutta seurantatietojen käsittely ei johda toimenpidevastuuseen. Kaupungissa ei myöskään ole edellytetty sitovia käyttösuunnitelmia talousarviossa pysymiseksi. Kaupungin talousarvioon sisältyvät toiminnalliset tavoitteet koskevat lisäksi vain hallintokuntien itsensä määrittelemää osaa toiminnasta, jolloin toiminnallisten tavoitteiden asettamisella ei tosiasiallisesti pystytä ohjaamaan määrärahojen käyttöä kuin kyseiseltä osalta. Kaupungin toiminnan nykytilaa ja eri toimintojen sisältöä ei tunneta riittävästi, jotta kaupungin tasolla olisi ollut mahdollista käydä keskustelua toiminnan painopistealueisiin kuuluvista ja myös taloudellisessa mielessä painotettavista toiminta-aluekokonaisuuksista sekä koko kaupungin toiminnan kehittämistarpeista.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET

- Kaupungin johtamisen kokonaishallinnan edistämiseksi on kaupungin toiminnan suunnitelmallisuutta kehitettävä ja luovuttava näennäisestä suunnittelusta, joka ei tosiasiallisesti ohjaa tulevaa toimintaa. Kaupungin palvelukokonaisuuden suunnittelun on perustuttava asiakaslähtöisyydelle ja selkeisiin valintoihin ja linjauksiin perustuvaan kaupungin strategiaan sekä strategiaan perustuviin valikoituihin ohjausasiakirjoihin.
 - Kaupungin toiminnan perustan on oltava kaupungintasoisissa tavoitteissa, joiden toteuttamiseen tarvittavat resurssit määritellään talousarviossa ja –suunnitelmassa.
 - Henkilöstösuunnittelu on yhdistettävä kaupungin taloussuunnitteluun.
- Kaupungilla on oltava selkeä kokonaisnäkemys kaupungin palvelukokonaisuudesta, jonka pohjalta on määritelty kaupungintasoiset ydinprosessit ja päätoimintoja tukevat tukiprosessit. Kaupungintasoiset prosessit on kuvattava, jotta saadaan näkyväksi kaupungin palvelujen tuottamisen kannalta olennaiset ja merkitykselliset asiat (vrt kaupunginhallituksen tavoitetaso vuodelle 2006: ”Keskeiset palvelut tuotteistettu ja ydinprosessit ja tukiprosessit on kuvattu”).
- Kaupungin palvelukokonaisuuden sujuvan tuottamisen lähtökohtana tulee olla selkeä työnjako, jonka perusta on selkeissä toimivaltuuksien ja vastuiden määrittelyssä. Kaupunginhallituksen tehtävänä on varmistaa kaupungin palvelujen toimivuus ja asiakas- ja asukaslähtöinen saatavuus. Kau-

punginhallituksen tehtävä on myös käytännössä kaupungin virkamiesjohdon tuella valmistella koko kaupungin toimintaan vaikuttavat ja koko organisaatiota koskevat uudistukset, mitkä eivät voi kuulua ja mitä ei voi vastuuttaa pelkästään esim. hallintokuntien tehtäväksi.

- Kaupungin johdon ja muun henkilöstön toimivaltuudet on määriteltävä niin, että ne mahdollistavat johtamisen ja oikeuttavat tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymisen.

- Kaupungin toimintakulttuurin tulee perustua yhä enemmän yhteisöllisyydelle ja yhteistyölle. Kaupungin toiminnan tuloksellisuuden ja sisäisen toimivuuden kannalta on tarkoituksenmukaista kehittää kaupungin yhteisiä toimintatapoja ja -menetelmiä. Kaupungissa tulee selkeästi siirtyä seuranta-vastuusta tilivelvollisuuteen perustuvaan velvollisuuteen toimia ja antaa tähän työhön myös riittävät mahdollisuudet.
- Sisäinen valvonta on osa johtamista. Kaupunkiorganisaation eri tasoilla johdon tulee huolehtia sisäisestä valvonnasta ja varmistaa, että kaupunki toteuttaa perustehtävänsä lakien ja asetettujen tavoitteiden mukaisesti, tunnistaa riskit ja varautuu niihin riittävällä tavalla ajoissa.